

Briefing

Política e Planejamento

Palavras-chave:
Monitoramento e Avaliação (M&A),
Objetivos de Desenvolvimento
Sustentável (ODS)



Data da publicação

Julho de 2016

Conceitos

Os Indicadores dos ODS e monitoramento de dados ajudam a acompanhar progressos, mas a avaliação é necessária para explicar resultados e dar apoio à mudanças.

Alcançar os ODS envolve desafios com contextos específicos. Países precisam de medidas sensíveis ao contexto, que acompanham esforços para atingir objetivos e métodos de avaliação que ajudam a determinar o que está funcionando, para quem, sob quais circunstâncias, como e por quê.

Manter partes interessadas envolvidas no acompanhamento e revisão de processos ajudará a governos nacionais selecionar indicadores mais relevantes, informará suas decisões e fomentará a ampla participação da agenda de desenvolvimento.

Gestão adaptativa ajudará governos a explorar formas emergentes e alternativas de atingir objetivos e metas, usando conhecimento do monitoramento e avaliação para desenvolver novos entendimentos e formas apropriadas de ação.

Contando criticamente: ODS “acompanhamento e revisão” precisam de indicadores, monitoramento e avaliação interligados

Indicadores globais são importantes para entender o progresso em torno de cada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Contudo, eles podem mascarar variações subnacionais e temáticas. Eles não conseguem explicar como e porque uma mudança ocorreu ou seus significados para diferentes partes interessadas. A avaliação ajuda definir e estimar o valor, mérito e significado de políticas nacionais em diferentes contextos. Esse briefing introduz considerações fundamentais para revisão e acompanhamento no nível nacional. Promove a importância da sensibilidade ao contexto, de um amplo engajamento das partes envolvidas e da abordagem da gestão adaptativa em esforços para se atingir resultados de desenvolvimento. É o segundo de uma série de briefings que discutem o papel da avaliação para se atingir os ODS.

Lições aprendidas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

A Agenda2030 para Desenvolvimento Sustentável demanda um acompanhamento e processo de revisão robustos, para medir o progresso em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A experiência ao implementar seu antecessor, os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), nos ensinou que indicadores são essenciais para acompanhar progressos. Contudo, nós também aprendemos que ocorreram sérios problemas com o que deveria ter sido mensurado e como. Indicadores de

níveis nacionais necessitavam de mais atenção, dados eram constantemente de baixa qualidade e fora do tempo e, talvez o mais significativo, a coleta de dados não estava bem ligada a tomada de decisão.

A Agenda2030 promove “um quadro de acompanhamento e avaliação robusto, voluntário, eficaz, participativo, transparente e integrado (que) dará uma contribuição vital para a implementação e ajudará os países a maximizar e acompanhar o progresso [...] a fim de garantir que ninguém seja deixado para trás.” A Agenda2030 e o High Level Political Forum on Sustainable Development (a principal plataforma

da ONU para o acompanhamento e revisão da Agenda) enfatizaram que países devem estabelecer processos de acompanhamento e revisão desde o início, quando eles tentam cumprir os ODS.

Desde já, 169 metas e 230 indicadores já foram aprovados (após longa consulta) para os processos de acompanhamento e revisão dos ODS.

Os indicadores foram estabelecidos nos níveis globais, temáticos,

regionais e nacionais. Até essa data, muita atenção tem sido rigidamente dada a questões técnicas, que envolvem a seleção e desenvolvimento dos melhores indicadores, assim como no tipo de capacidade estatística nacional e sistemas de dados necessários para juntá-los e reportá-los. Entretanto, como discutido no nosso briefing anterior,¹ o simples monitoramento para fins indicativos é insuficiente – a avaliação é necessária para analisar e prover resultados conquistados, positivos e negativos.

A Agenda2030 inclui a avaliação como um importante contribuinte para um acompanhamento e revisão dinâmico e dotado de sentido (Quadro 1). No geral, os artigos da Agenda 2030 pedem por um processo que vá além de se medir o progresso em torno das metas e, ao invés, visa um aprendizado dinâmico e contínuo (por exemplo, uma abordagem adaptativa) entre as agências e atores que

desenham e implementam intervenções relacionadas aos ODS. Tais “ciclos de aprendizados” tornam o desenvolvimento mais efetivo e trazem novos conhecimentos que podem ajudar a atingir objetivos. Avaliando planos, políticas e programas nacionais assim que eles se iniciam e usar as descobertas para informar decisões dando apoio ao processo de aprendizado, e que podem ajudar agências e atores a, com sucesso, encarar os desafios inerentemente complexos ao desenvolvimento.

Indicadores, monitoramento e avaliação

Para serem efetivos, contínuos e voluntários, processos de revisão devem entender os importantes papéis dos indicadores, do monitoramento e avaliação, e como cada um pode contribuir para o desenvolvimento.

O que os indicadores fazem: um indicador é uma característica observável que pode ser usada para determinar o estado de uma coisa (por exemplo, o coeficiente Gini, que mede desigualdade de renda) e para mostrar mudanças ou mensurar o progresso em atingir algum alvo, objetivo ou meta. Por exemplo, veja esse objetivo:

“Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes”.

Indicadores de progresso podem incluir a porcentagem de crianças/jovens adultos:

1. Ao final do primário, e
2. Ao final da escola secundária.

Atingindo ao menos o nível mínimo de proficiência em

- a) Leitura, e
- b) Matemática.

Medidas para cada indicador são usadas para monitorar o progresso em torno das metas dos ODS, assim como uma porcentagem específica do cumprimento.

Medidas padronizadas para indicadores também ajudam a estabelecer critérios de referência que seguem o progresso agregado em torno dos ODS.

Entretanto, enquanto os indicadores são importantes para entender o progresso global, eles também podem mascarar variações subnacionais e temáticas, que significam que os resultados de fato podem diferir para áreas ou populações específicas.

Avaliação tem um grande valor em elucidar cadeias claras de raciocínio, em situações complexas e incertas do desenvolvimento

Quadro 1. O compromisso com avaliação da Agenda2030 para Desenvolvimento Sustentável

A cláusula 72 da Agenda2030 para Desenvolvimento Sustentável afirma que processos de acompanhamento e revisão serão “rigorosos e baseados em evidências, apoiados em dados e avaliações realizadas por países de alta qualidade, acessíveis, oportunas, confiáveis, e desagregadas por renda, gênero, idade, raça, etnicidade, status de migração, deficiência e localização geográfica e outras características relevantes nos contextos nacionais. Requerirão apoios aprimorados na construção de capacidades em países em desenvolvimento, incluindo o fortalecimento de sistemas de bases de dados nacionais e programas de avaliação.”

As cláusulas 73 74(c) e 79 também identificam fatores de avaliação fundamentais como “promover prestação de contas para os nossos cidadãos,...., fomentar trocas de melhores práticas e aprendizado mútuo”; identificar conquistas, desafios, lacunas e fatores críticos de sucesso e apoio a países para que façam escolhas sustentadas; apoiar relatórios enviados às partes interessadas; requerer (...) o fortalecimento de sistemas de bases de dados nacionais e programas de avaliação; e dar contribuições para povos indígenas, sociedade civil, setor privado e outras partes interessadas relevantes”.

O que o monitoramento faz: um sistema de monitoramento registra e acompanha:

- Insumos (por exemplo, gastos governamentais)
- Outputs (assim como serviços e entregas, por exemplo, o número de mulheres fazendo visitas a clínicas pré-natais e maternais)
- Resultados de curto-prazo (o que mudou como resultado de uma política ou programa, por exemplo, são as mulheres visitando as clínicas mais satisfeitas com os serviços recebidos), e
- Impactos de longo prazo (por exemplo, mulheres com qualidade de vida mais alta).

Sistemas de monitoramento são um aspecto fundamental de rastrear implementação de políticas e programas, e contar com de indicadores observáveis. Eles requerem desenho cuidadoso alinhado com o desenho da política ou programa. Os outputs e resultados esperados devem ser especificados, a fim de que o método para a coleta de dados provenha dados confiáveis, de alta qualidade e em tempo oportuno, no progresso atingido.

O que a avaliação faz: monitorar com indicadores que possam acompanhar o progresso em atingir as metas do ODS estipuladas para os outputs, outcomes e impactos. *Ainda assim, indicadores apenas indicam.* Dados dos indicadores não conseguem explicar como e porque uma mudança ocorreu, nem o significado da mudança.

Estratégias de avaliação e métodos (distintas de estratégias de monitoramento) podem ajudar a desenvolver as cadeias claras de razão, necessárias para responder questões sobre o valor (mérito, valor ou significado) de políticas e programas. Tais questões podem ser: “quão adequadas foram as despesas do programa?”; “o alcance do programa foi aceitável (serviu um número suficiente de pessoas?)”; “quão boa foi a implementação do programa ou política?”; “quão substancial e valioso foram os resultados e impactos?”; “como os benefícios foram distribuídos?”; “essa abordagem ao problema foi melhor que outras?”

Para responder esses tipos de perguntas, avaliadores juntam evidências de várias fontes (incluindo, mas não exclusivamente, sistemas de monitoramento). Essas evidências lhes permite julgar a performance em critérios múltiplos, assim como foi negociado com as partes interessadas, incluindo doadores, formuladores de políticas, os que desenham as políticas, implementadores e os beneficiários. Por exemplo, o critério pode incluir efetividade da implementação, outcomes, sustentabilidade, impacto, relevância,

aprendizado, resposta cultural, etc.

Avaliação tem grande valor em elucidar cadeias claras de raciocínio em situações complexas e incertas do desenvolvimento. É tanto uma ferramenta como um processo. Pode capturar o aprendizado da implementação e informar decisões em curso. Claramente, indicadores por se não podem ser a força motriz para o desenvolvimento. As conquistas que eles indicam devem ser enquadradas em alguma forma de relação causal que contribui com as metas dos ODS. Por exemplo, se os indicadores mostram que as taxas de porcentagem nacional de participação na escola secundária cresceram, diferenças dentro do país podem ser perdidas e os motivos pelos quais as taxas de participação diferem não serão explicadas. Sem uma clara cadeia de razão, fica difícil dizer porque os indicadores estão ou não mostrando mudanças positivas ou negativas e o que mudanças futuras precisam ser feitas.

Então, avaliação é central para o acompanhamento e revisão de processos porque provê a governos nacionais com formas contínuas de aprendizado, baseadas em evidência. Ajuda a responder perguntas como “estamos fazendo a coisa certa?”; “estamos fazendo bem?”; “o que funciona para os nossos cidadãos, por que e em quais condições?”; “qual é a qualidade da evidência coletada e quais conclusões devem ser retiradas disso?”

Entretanto, avaliações requerem planejamento cuidadoso e implementação efetiva para ter valor. Essas tarefas não devem ser assumidas de forma leve; avaliações podem ser custosas, consumir muito tempo, e podem requerer expertise de alto calibre para análises quantitativas e qualitativas. Assim, desenvolver capacidades em recrutamento e condução de avaliações podem ajudar a aumentar a qualidade do acompanhamento e revisão de processos dos ODS.

Ações para o acompanhamento e revisão de processos dos ODS

Ser sensível ao contexto. A Agenda2030 reconhece claramente que todos os países são diferentes. Assim, todos os indicadores não serão igualmente significativos para cada país. Por exemplo, os Objetivos 14 e 15, sobre os ecossistemas marinhos e terrestres, respectivamente, têm importâncias diferentes para a República das Ilhas Marshall (aproximadamente 750000 quilômetros quadrados que são majoritariamente de oceanos, com somente 181 quilômetros de terra), comparada ao Reino do Nepal (que tem

147.181 quilômetros quadrados de terra, sem litoral e montanhoso, com somente 383 quilômetros quadrados de vias navegáveis internas).

Claramente, estabelecer os indicadores e metas dos ODS e mensurar as conquistas através de monitoramento são processos que devem ser adaptados para o contexto de cada país. Fatores que influenciam quão bem os ODS estão sendo atingidos, nos níveis nacionais e subnacionais, também variarão. Além disso, estratégias de desenvolvimento que objetivam atingir o progresso em torno das metas precisarão ser sensíveis a desafios específicos de desenvolvimento. Métodos de avaliação podem desenvolver evidências dentro de contextos específicos que ajudam a explicar e interpretar os resultados do desenvolvimento.

Envolver as principais partes interessadas.

O engajamento de partes interessadas tem sido fundamental para o desenvolvimento da estrutura global de indicadores dos ODS. O Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (IAEG-SDGs) conduziu uma consulta pública no esboço dos indicadores com todos os países, agências regionais e internacionais, sociedade civil, academia e setor privado. O IAEG-SDGs também tem a função de apoiar a implementação da estrutura de indicadores junto a institutos de estatísticas nacionais e regionais. Governos nacionais estão começando a adaptar os indicadores aos seus próprios contextos e prioridades. Dentro dessa função é importante continuar, e até mesmo expandir, o envolvimento das partes interessadas, por duas razões convincentes. As partes interessadas podem trazer luz sobre quais indicadores são mais importantes e os motivos. Também, estabelecer alvos e definir os cursos de monitoramento envolverá várias pessoas nos níveis locais, subnacionais, nacionais, gerando dados que são de alta qualidade, relevantes e oportunos – um envolvimento precoce facilitará o processo.

Com o aparecimento dos resultados, as partes interessadas têm o direito de entender as razões por trás do sucesso, questionar sobre desafios que dificultam progresso, e examinar se os benefícios estão sendo aproveitados de forma igual ou se há lacunas que estão mascaradas pelos resultados globais. Essas questões são amplamente respondidas pela avaliação. Em particular, influenciadores fundamentais, como parlamentares, membros de governos, gestores

de programas e outras pessoas com poder de realizar mudanças, necessitam de informações precisas e abrangentes para uma tomada de decisão efetiva. O monitoramento dos dados tem que ser examinado e analisado criticamente para apresentar conclusões em um formato que seja útil para os papéis específicos dos tomadores de decisão, na governança, implementação e revisão dos ODS.

Adotar uma abordagem de gestão adaptativa.

Gestão adaptativa é uma estratégia para navegar sistemas complexos aonde as agências, os objetivos das políticas, os objetivos de programas e os múltiplos atores interagem de formas muitas vezes imprevisíveis. Em tais sistemas, dificilmente haverá uma rota clara para se conquistar metas ou que há uma única melhor forma de se atingir um dos ODS. Ao invés, uma abordagem adaptativa envolve explorar formas emergentes e alternativas de se atingir esses objetivos e metas, e usar o conhecimento do monitoramento e avaliação para desenvolver novo entendimento e novas formas de ação. Gestão adaptativa é um conjunto de princípios focados no aprendizado e depois na ação que envolve parcerias entre partes interessadas.

Dentro da gestão adaptativa, acompanhar os indicadores e o progresso em torno das metas deve desencadear ações futuras e melhoradas. A avaliação é crucial para gestão adaptativa porque vai além do simples acompanhamento do que está ou não acontecendo. Ao invés, gera entendimento que permite ajustes regulares (que podem ser pequenos ou maiores) baseados em evidências aos planos, ações e recursos. Essas mudanças garantem o ajuste ao contexto para o desenvolvimento (local, subnacional e nacional), que podem estimular inovação e podem realçar aspectos do desenvolvimento que mais merecem nossa atenção.

Thomas Schwandt, Zenda Ofir, Dorothy Lucks, Kassem El-Saddick e Stefano D'Errico

Dorothy Lucks é co-presidente dos EVALSDGs, Secretária do Conselho IOCE, membro do comitê do conselho executivo do EvalPartners e diretora executiva do SDF Global. Thomas Schwandt é professor na Universidade de Illinois, Urbana-Campaign, EUA. Zenda Ofir é especialista independente em avaliação, ex-presidente da Associação Africana de Avaliação (AfrEA) e professora honorária na Universidade Stellenborsch, na África do Sul. Kassem El-Saddick é vice-presidente dos EVALSDGs e membro da rede de Avaliadores do Oriente Médio e Norte da África (EvalMENA). Stefano D'Errico é chefe do monitoramento de avaliações e aprendizagem no IIED e membro do Conselho da Sociedade de Avaliação do Reino Unido.



Produtos de Conhecimento

O International Institute for Environment and Development (IIED) promove desenvolvimento sustentável, conectando prioridade locais com desafios globais.

EVALSDGs é uma rede de formuladores de políticas, instituições, e praticantes que advogam pelo papel crítico desempenhado pela avaliação dos níveis nacionais, regionais e global, ao examinar o progresso em torno do cumprimento dos ODS.

EvalPartners é uma parceria global que objetiva influenciar partes interessadas para que evidências avaliativas e dotadas de razão e valores de justiça e efetividade sejam incorporadas em políticas e planejamento.

Contatos

Dorothy Lucks
sdglobal@sustain.net.au

Stefano D'Errico
Stefano.derrico@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
Londres, WC1X 8NH
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

IIED agradece comentários via: @IIED e
www.facebook.com/theiied

Esse Briefing foi desenvolvido em parceria entre o IIED e EVALSDGs, com apoio do Governo da Finlândia. Essa pesquisa foi financiada pelo UK Aid, do Governo do Reino Unido, entretanto as visões expressadas aqui não necessariamente refletem a visão do Governo do Reino Unido.

Notas

¹ Schwandt, T. et al. (2016) Avaliação: um ingrediente crucial para o sucesso dos ODS. IIED. Londres.

