

Capítulo 7

Monitoramento e avaliação de programas de ação integrada em assentamentos precários

Chapter 7

Monitoring and evaluation of integrated action programmes in informal settlements

Francesco Notarbartolo di Villarosa ⁵¹

1. Introduction

Monitoring and Evaluation (M&E) of projects is gaining increasing importance in the agenda of public sector managers and international funding organisations. However it has proved difficult to transform the best of intentions into good practice. M&E often continues to be regarded as a backroom activity which has not yet been incorporated into the mainstream management of projects and key decision-making. M&E is frequently confined to tracking or following-up activities or products and is rarely used for measuring results and impacts. As a result feedback on project performance tends to be minimal.

These problems tend to be more serious in integrated projects, where information is generally of a multi-sectorial nature. The problems generally encountered are of (a) technical origin, with managers possessing superficial knowledge of M&E methods and tools but requiring training to enable them to take full advantage of well-produced and properly analysed data; or (b) an institutional origin where no sustained demand exists for M&E information by different levels

1. Introdução

O Monitoramento e Avaliação (M&A) de projetos vêm adquirindo relevância crescente na agenda dos gestores públicos e dos financiadores internacionais. Entretanto, há dificuldades em transformar as intenções em interesses reais, e estes em práticas estabelecidas: frequentemente, o M&A continua sendo uma atividade residual, não institucionalizada na gestão dos projetos, e desarticulada dos momentos de tomada de decisões (internos e externos aos projetos); frequentemente limita-se a um acompanhamento de atividades, eventualmente de produtos, e raramente estende-se à mensuração de resultados e impactos. Consequentemente, o efeito de retroalimentação sobre o desempenho dos projetos tende a ser mínimo.

Tais problemas – que tendem a ser mais graves em projetos integrados, onde as informações são multi-setoriais - têm origem (a) técnica: os gestores têm um conhecimento superficial dos métodos e ferramentas de M&A – é preciso de capacitação para melhorar a oferta de dados adequadamente produzidos e analisados; (b) institucional: não há demanda sustentada

⁵¹ Francesco Notarbartolo di Villarosa is a sociologist who graduated in political science at the University of Turin (Italy). Was awarded a Masters in Sociology by the London School of Economics & Political Science and a PhD in Development Studies by the Institute of Development Studies of the University of Sussex (UK). Consultant for the World Bank, Cities Alliance, PAHO, Italian Government Cooperation Department, IDB, UNDP, ILO, USAID, DFID, and State and Federal governments. Specialist in the management of social policies - monitoring and evaluation, rapid participatory appraisal, geographic focalisation, poverty mapping.

⁵¹ Francesco Notarbartolo di Villarosa é sociólogo. Formado em Ciências Políticas na Universidade de Turim (Itália), mestre em Sociologia na London School of Economics e PhD em Estudos sobre Desenvolvimento no Institute of Development Studies da Universidade do Sussex (GB). Consultor do Banco Mundial, Aliança de Cidades, OPAS, Cooperação Italiana, BID, PNUD, OIT, USAID, DFID, governos estaduais e federal. Especialista em gestão de políticas sociais - monitoramento e avaliação, rapid participatory appraisal, focalização geográfica, mapeamento da pobreza.

para informações de M&A pelos tomadores de decisões em diferentes níveis – é preciso implementar arranjos capazes de gerar incentivos ao M&A.

2. Considerações Preliminares

O Monitoramento e Avaliação (M&A;) é um instrumento de gestão de projetos, programas ou políticas. Como tal, não pode funcionar num vácuo organizacional – um arranjo institucional apropriado é essencial para que haja M&A. Tipicamente, o M&A sofre das seguintes deficiências: baixa demanda para dos policy-makers para M&A; e, de reflexo, dos técnicos; problemas com a relevância, o formato, a fragmentação, os fluxos e os prazos das informações a serem produzidas rotineiramente; déficit na capacidade de análise dos dados obtidos; difusão insuficiente e não calibrada para audiências distintas; coordenação inefetiva; responsabilidades incertas e diluídas; procedimentos indefinidos e pouco transparentes. Cabem, portanto, as seguintes recomendações:

- fortalecer a coordenação entre os atores evitando estruturas pesadas e duplicadas;
- racionalizar os processos evitando acrescentar novas funções de m&a sem simplificar as existentes;
- focar produtos e simplificar procedimentos;
- minimizar o peso de novas tarefas nos atores que estão às margens do processo e que portanto recebem incentivos menores (ex. as “linhas” funcionais das secretarias às quais pertence o projeto). mas, ao mesmo tempo, alguns “pontos focais” das secretarias devem estar plenamente envolvidos e articulados;
- é importante o envolvimento dos órgãos produtores de estatísticas;
- reforçar e institucionalizar a capacidade analítica é um ponto absolutamente crítico;
- apoio externo constante, por períodos, ou ad hoc por produtos pode ser imprescindível.

of decision-makers. It follows that institutional arrangements need to be designed and implemented to provide incentives for using M&E more effectively.

2. Preliminary considerations

M&E is an instrument for managing projects, programmes or policies. As such, it cannot function in an ‘organisational vacuum’. An appropriate institutional arrangement is essential for conducting coherent monitoring and evaluation of projects. M&E suffers typically from the following shortcomings: low demand by policy-makers and technical staff for M&E; problems with the relevance, format, disjointed nature, flows and timing of routine information; poor analytical skills of staff charged with the treatment of the data produced; failure of M&E’s products to adapt and appeal to different target publics; ineffective coordination; unclear and diffuse responsibilities; loose and obscure procedures.

The following recommendations with regard to M&E are pertinent:

- *to strengthen coordination between the various stakeholders with a view to avoiding heavy and duplicated structures;*
- *to rationalise the processes and avoid increasing new m&e functions without simplifying those which already exist;*
- *to emphasize products and simplify procedures;*
- *to minimise burdening practitioners operating on the margins of the process with new tasks. they in any case possess fewer incentives for acknowledging the value of m&e (e.g. the so-called functional “lines” of the secretariats which are in charge of the project). meanwhile it is essential that some “focal points” within the secretariats should be identified and fully involved;*
- *it is important to involve statistics-producing organisations;*
- *reinforcing and institutionalising analytical skills is absolutely essential;*
- *ongoing external support is required, either on an ad hoc (per product) basis or for a designated timeframe.*

The following factors are especially relevant:

(A) Leadership and commitment:

M&E is a political process with technical dimensions (not the contrary). It is vital that the decisions to initiate, implement and sustain M&E are taken at a level where effective decision-making capacity exists in order to ensure that the necessary resources are mobilised and practitioners motivated. This means the project manager (assuming that he or she can act autonomously and with sufficient authority), the Divisional Secretary, the Mayor/Governor, or the financing agencies in the case of projects receiving external funds. In other words, commitment by leading authorities is crucial to the success of M&E. These should ideally possess a combination of institutional capacity and political will. Leaders should not confine themselves to expressions of 'good intentions' but demonstrate genuine interest in the detailed aspects of institutional development for M&E (World Bank 2004).

(B) Effective demands:

M&E products must be originated from demands which are capable of "influencing events". When M&E products succeed in influencing the "core" of government and the budget process, M&E will be regarded as having achieved a degree of real authority. Information produced by M&E can be concretely influential at key points of the policy-making process such as the budget, planning pipeline, legislative sessions, public meetings, elaboration of strategies with funding organisations (Lucas et al, 2004). An institutionalised timeframe of regular M&E products (such as reports) can be crucial.

(C) Incentives structure:

For political will and institutional demands to impact on M&E performance a suitable incentives structure needs to be built. This can consist of a variety of devices such as: an awards system for managers who succeed in producing results based on solid information; conditionalities linking the release of resources to good performance indicators; participatory mechanisms aimed at enhancing transparency and social control not only on resource allocation but on their use and resulting outcomes also; and,

Destacam-se aqui os seguintes aspectos, enquanto especialmente relevantes:

A) Liderança e comprometimento:

O M&A é um processo político com dimensões técnicas – não o contrário. É fundamental que o impulso para iniciar, implementar e sustentar o M&A venha de um nível hierárquico com capacidade efetiva de tomar decisões, mobilizar os recursos necessários, e motivar os atores envolvidos – o gerente do projeto, quando este tiver autonomia e poder suficientes; o secretário, ou melhor ainda, o prefeito/governador; os financiadores, no caso de projetos dotados de recursos externos. O comprometimento das lideranças é crucial: precisa de uma combinação de capacidade institucional e vontade política. A liderança deve se dar não somente na intenção mas também enquanto interesse real nos detalhes necessários para a implementação do arranjo proposto (Banco Mundial 2004).

B) Demandas efetivas:

Os produtos do M&A devem ser originados de demandas que tenham capacidade de "influenciar os eventos". Quando os produtos do M&A conseguem chegar perto do "centro" do governo e do processo orçamentário, o M&A ganha autoridade. Onde a informação oriunda do M&A pode ser influente: em pontos-chave do processo de policy-making, como o orçamento, os ciclos de planejamento, as sessões legislativas, os momentos de diálogo público, a elaboração de estratégias com os financiadores (Lucas et al. 2004). Um calendário institucionalizado de produtos periódicos (ex. relatórios) do M&A é fundamental.

C) Estrutura de incentivos:

Para que a vontade política e as demandas institucionais se tornem eficazes na implementação do M&A, é necessária uma estrutura adequada de incentivos. Essa pode resultar de uma variedade de dispositivos, como: um sistema de premiação para gestores que produzem resultados fundamentados em sólidas informações; condicionalidades que tornam a liberação de recursos dependente de indicadores de desempenho (e não somente da prestação de contas); mecanismos participativos que visam aumentar a transparência e o controle social

não somente sobre a alocação de recursos, mas também sobre os resultados do uso desses últimos; e, talvez acima de tudo, um “círculo virtuoso” que torne explícita a ligação entre M&A e a melhoria do desempenho do projeto, assim levando à institucionalização do primeiro.

Também contribuem para o sucesso do M&A: a articulação do M&A com procedimentos, sistemas de informação, bases de dados já existentes e rotineiramente alimentadas; e a necessidade de comparabilidade dos resultados do projeto em nível regional, nacional ou internacional.

3. Conceitos Básicos

Monitorar e avaliar significa mensurar, por meio de indicadores, o desempenho do projeto e os seus resultados sobre os beneficiários. No nosso dia-a-dia, o uso de instrumentos de M&A é algo imprescindível: por exemplo, ninguém pensaria em medir o efeito de um remédio contra a febre sem utilizar um termômetro várias vezes ao dia, ou os resultados de uma dieta sem se pesar numa balança. O M&A deveria ser tão imprescindível também na gestão de um projeto.

Definições

Monitoramento

- é um processo contínuo de coleta e análise de informação para saber o quão bem um projeto está sendo implementado, basicamente em relação às atividades e aos produtos esperados.
- é uma atividade gerencial, que busca determinar se os recursos materiais, humanos e financeiros são adequados; se as atividades estão sendo implementadas conforme o cronograma; se o plano de trabalho foi executado e se os produtos previstos foram efetivamente elaborados.

Avaliação

- é a averiguação – mais episódica do que o monitoramento – de uma intervenção planejada, em andamento ou concluída, para determinar a sua relevância, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade.

mainly, the creation of a “virtuous circle” which makes explicit the link between M&E and improving project performance, so leading to the institutionalization of the former.

Other factors that can contribute to the success of M&E are: (i) the effective integration of M&E with those procedures, information systems, and databases which already exist and are routinely updated; and (ii) the need to make project results comparable at the international, national and regional levels.

3. Basic concepts

“Monitoring and evaluating” means measuring, on the basis of indicators, the performance of a project and the results accruing to the beneficiaries from it. In our daily life, the use of M&E tools is indispensable. Nobody would think of measuring the effects of a medicine against fever without using a thermometer several times a day or trying to see the results of a diet without weighing oneself. M&E should be seen as an indispensable device for use in the management of any project.

Definitions

Monitoring

- *monitoring consists of an ongoing process of collection and analysis of information aimed at assessing whether a project is being properly implemented in accordance with its expected activities and products.*
- *monitoring is a management activity which seeks to determine whether the technical, human and financial resources are adequate; and whether activities are being implemented according to the established schedule. finally, monitoring is a way of determining whether the work plan was executed and whether the planned outputs were effectively produced.*

Evaluation

- *evaluation consists of appraising (at suitable intervals) a planned, ongoing or concluded intervention in order to assess its relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability.*

- the overall objective of an evaluation is to incorporate the lessons learned into the decision taking process.
- evaluation both documents and measures not only whether a project was successful but also how and why (i.e. what made it work?)
- evaluation also addresses questions related to unanticipated results and possible alternatives (world bank, 2004. raupp & reichle, 2003).
- o objetivo é incorporar lições aprendidas ao processo de tomada de decisão.
- documenta e mede não somente o quanto um projeto foi bem sucedido, mas também de que maneira e por quê – o que fez ele funcionar?
- explora também resultados inesperados, alternativas possíveis (banco mundial 2004, raupp e reichle 2003).

In short, it is reckoned that Monitoring should measure the performance of the project against its objectives, while Evaluation can provide a response to questions beyond recording simply “what happened” (USDOL, 2004). Evaluation also can be “formative” (throughout the period of the project) or “summative”(a method of judging the worth and outcomes of a project at the end of its activities).

The following chart summarises the main characteristics of monitoring and of the two above-mentioned types of evaluation :

(Raupp and Reichle, 2003)

De fato, espera-se que o Monitoramento mensure o desempenho do projeto contra os objetivos do projeto. Com essa base, espera-se que a Avaliação responda a perguntas que vão além de um simples registro “do que aconteceu” (USDOL 2004). A avaliação, por sua vez, pode ser Formativa (ao longo do projeto) ou Sumativa (no final do projeto).

O seguinte quadro resume as principais características do Monitoramento e dos dois tipos citados de Avaliação.

(Raupp e Reichle 2003)

Monitoramento, Avaliação Formativa e Avaliação Sumativa

| | Monitoramento | Avaliação Formativa | Avaliação Sumativa |
|-----------------------------|--|---|--|
| FREQUÊNCIA | Constante, diária | Ao longo do projeto | Episódica; ao final do projeto |
| OBJETIVO PRINCIPAL | Melhoria da eficiência, documentação do que foi realizado vs planejado | Melhoria da eficiência | Determinar se os objetivos foram alcançados; documentar os resultados; descrever a repercussão e impacto |
| FOCO | Documentação de insumos e produtos | Exame dos processos | Exame dos resultados |
| FONTES DE INFORMAÇÃO | Registros administrativos | Observação de campo, questionários, entrevistas, levantamentos, estudos | Observação de campo, questionários, entrevistas, levantamentos, estudos |
| RESPONSÁVEIS | Gerentes e equipes do projeto | Equipes do projeto e avaliadores internos e externos | Avaliadores externos |
| INDICADORES | Medem o número de atividades e produtos realizados | Medem o progresso em relação aos objetivos acordados | Medem os resultados obtidos na clientela do projeto e no universo |

Monitoring, Formative Evaluation and Summative Evaluation

| | Monitoring | Formative Evaluation | Summative Evaluation |
|--------------------------------------|--|--|--|
| FREQUENCY | <i>Continuous, daily</i> | <i>Throughout the project</i> | <i>Episodic; at the end of the project</i> |
| MAIN OBJECTIVE | <i>To improve efficiency and document achieved versus planned activities</i> | <i>Improved efficiency</i> | <i>To determine whether the objectives were achieved; to document the results; to describe repercussions and impacts</i> |
| FOCUS | <i>To document inputs and products</i> | <i>Examination of processes</i> | <i>Examination of results</i> |
| INFORMATION SOURCES | <i>Administrative records</i> | <i>Field observations, questionnaires, interviews, surveys and studies</i> | <i>Field observations, questionnaires, interviews, surveys and studies</i> |
| PERSONS OR GROUPS RESPONSIBLE | <i>Managers and project staff</i> | <i>Project teams and internal/external evaluators</i> | <i>External evaluators</i> |
| INDICATORS | <i>Measure the number of activities and products achieved</i> | <i>Measure progress in relation to agreed objectives</i> | <i>Measure the results obtained for the target client of the project and in the universe</i> |

Crítérios

O M&A frequentemente mede o desempenho de um projeto na base de determinados critérios. Apresentamos a seguir os principais.

- **eficácia:** o grau em que o projeto atinge os seus objetivos específicos
- **eficiência:** relação custo/benefício
- **impacto (ou efetividade):** se o projeto tem efeitos no ambiente externo; se está contribuindo para o alcance do fim (ou objetivo) geral
- **sustentabilidade:** a capacidade de continuidade dos efeitos do projeto após o seu término
- **custo-efetividade (ou custo-oportunidade):** comparação de formas alternativas de ação para atender ao mesmo objetivo com o menor custo. (raupp e reichle 2003).

Às vezes, é também relevante medir o grau de Focalização de um projeto – se o projeto

Criteria

M&E measures the performance of a project based on specific criteria. The main criteria are as follows:

- *efficacy: the degree to which a project achieves its specific objectives*
- *efficiency: cost/benefit ratio*
- *impact (or effectiveness): whether the project has an impact on the external environment and whether it has contributed to achieving the general objective or purpose*
- *sustainability: the capacity to ensure that the effects of the project continue after its conclusion*
- *cost effectiveness (or cost opportunity): to compare the alternative forms of action which could be used to achieve the same objectives at a lower cost (raupp and reichle, 2003).*

It is also occasionally relevant to measure the degree of targeting of a project, to see whether a project has

focused the available resources and activities on the areas of greatest necessity and whether the priority clientele (normally the most vulnerable) has been identified and effectively benefited. The use of geoprocessing systems (simplified) is of substantial assistance in this case, since poverty or vulnerability maps, normally constructed from census data, allow identification of where the groups at highest risk are located and therefore can direct the interventions towards them (di Villarosa , 1993).

Types of Monitoring and Evaluation

Different types of M&E exist, depending basically on the stage of the project to which the M&E exercise relates:

Assessment: precedes project design, identifies a problem and designs a project to solve it [no pdf este parágrafo deveria ser itemizado, como os seguintes.

- *formative: refers to the processes implemented - proves that the activities are being developed according to plan, documents how these are progressing, which products have been finalised, points to successes and failures, identifies problem areas, makes recommendations;*
- *summative: refers to the final results obtained;*
- *Another, similar typology of M&E is the following: [no pdf está itemizado, e não deveria;*
- *ex-ante: analyses the relevance and political technical, financial and institutional feasibility of the project; construction of the baseline;*
- *during: products analysis, efficacy, repercussions;*
- *ex-post: analysis of impacts and efficacy; lessons learned (raupp and reichle, 2003).*

It should be noted that proper Impact Evaluation represents a type of different evaluation in respect of its methodology and purposes. Its purpose is to measure the effects of a project on the 'beneficiary' parties, making a distinction between the effects of other contextual factors (such as to what extent the observed increase in income of a group of beneficiaries is the result of professional training initiatives undertaken

concentra os recursos e as ações onde a necessidade é maior; se a clientela prioritária (normalmente os mais vulneráveis) é identificada e efetivamente alcançada. O uso de sistemas (simplificados) de geoprocessamento nesse caso é de grande ajuda, pois mapas de pobreza ou vulnerabilidade, normalmente construídos a partir de dados censitários, permitem identificar onde estão localizados os grupos em maior risco, assim direcionando as intervenções em prol dos mesmos (di Villarosa 1993).

Tipos de M&A

Existem diferentes tipos de M&A, que dependem, basicamente, do estágio do projeto no qual o M&A é realizado:

Diagnóstico: precede o desenho de um projeto – identifica um problema, e desenha um projeto para solucioná-lo

- **formativo:** referente aos processos implementados – comprova que as atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com o planejado, documenta como estão ocorrendo, quais produtos são elaborados, aponta sucessos e fracassos, identifica áreas problemáticas, faz recomendações;
- **sumativo:** referente aos resultados finais obtidos;
- **outra tipologia** parecida é a seguinte;
- **ex-ante:** análise da relevância e viabilidade política, técnica, financeira e institucional do projeto; construção da linha de base;
- **durante:** análise dos produtos, eficácia, repercussão;
- **ex-post:** análise do impacto e eficácia; lições aprendidas. (raupp e reichle 2003).

Observe-se que a Avaliação de Impacto propriamente dita representa um tipo de avaliação diferente na metodologia e nas finalidades. Seu objetivo é mensurar os efeitos do projeto sobre os beneficiários, isolando-os dos efeitos de outros fatores do contexto – ex.: em que medida o aumento observado da renda de um grupo de beneficiários é devido a ações de capacitação profissional feitas pelo projeto, e em que medi-

da é devido à melhora generalizada do quadro macro-econômico.

A avaliação de impacto visa estabelecer relações de causa-efeito específicas e exclusivas entre as atividades e produtos do projeto e os resultados observados sobre os beneficiários. Para tanto, utiliza sólidos instrumentos contra-factuais, ou grupos de controle (grupos com características semelhantes àquelas dos beneficiários mas que não receberam intervenções do projeto), uma linha de base ou marco zero dos grupos de tratamento (beneficiários) e de controle (não beneficiários) antes do início do projeto, e atualizações periódicas de tal linha de base para ambos os grupos.

As diferenças detectáveis entre os dois grupos representam os efeitos específicos e exclusivos do projeto, conforme o exemplo a seguir, que utiliza um dos métodos possíveis de medição do impacto (difference-in-difference).

Exemplo de dados para avaliação de impacto

| | Renda antes do projeto (linha base) | Renda após o projeto (atualização da linha base) | Efeito atribuível ao projeto (diferença-em-diferença) |
|--|-------------------------------------|--|---|
| Beneficiários (grupo de tratamento) | 100 | 130 (+30%) | 20,00% |
| Não beneficiários (grupo de controle) | 100 | 110 (+10%) | |

Example of data used for impact evaluation

| | Income before project (baseline) | Income after project (updated baseline) | Effect attributable to project (difference-in-difference) |
|--|----------------------------------|---|---|
| Beneficiaries (treatment group) | 100 | 130 (+30 percent) | 20 percent |
| Non-beneficiaries (control group) | 100 | 110 (+10%) | |

A avaliação de impacto é um tipo de avaliação sofisticado, que exige elevado rigor científico, competências especializadas e um notável investimento (na coleta e tratamento dos dados). Normalmente, poucos projetos reúnem condições para realizar esse tipo de avaliação. Isso não quer dizer que outros tipos de avaliação sejam menos válidos ou menos importantes: simplesmente, eles não podem definir, com um grau de certeza mensurável, se em que medi-

by the project or to what extent it is due to the general improvement of the macroeconomic environment).

An impact evaluation aims to establish specific and exclusive causal relationships between the project activities and products and the impacts observed on the beneficiaries. It employs solid counter-factual instruments such as control groups (i.e. groups with similar characteristics to the beneficiaries but who have not benefited from project interventions), a baseline of the treatment (beneficiary) groups and control (non-beneficiaries) groups before the project start, and undertakes periodic updates of this baseline for both groups.

The detectable differences between the two groups represent the specific and exclusive effects of the project, as can be seen from the example below - which uses one of among the possible measures for measuring impact (difference-in-difference).

'Impact evaluation' is a type of sophisticated evaluation that requires a rigorously scientific approach, specialised skills and considerable investment in the collection and processing of data. Normally few projects are able to carry out this kind of evaluation. This does not mean that other types of evaluation are less valid or less important, but simply that they are incapable of defining with a degree of measurable accuracy whether and to what extent the results

observed are caused by the project versus other external factors. While they can reveal to what extent the project achieves its expected results, the specific influence of the project will be subject to interpretation.

Participatory M&E

Many, including myself, are of the opinion that any type of M&E should imply contributions by stakeholders involved in the project. These stakeholders should include beneficiaries who will be involved in variable degrees, according to the nature of the project and other contingencies. In any event, participatory M&E indicates a specific model of M&E that can be described in the following way:

- it involves stakeholders more actively in project analysis
- the stakeholders cease being 'targets' of the project to become stakeholders in the m&e process
- participation is promoted at every stage of the project to determine what is to be evaluated, what analysis and collection methods are to be used, who will be involved, and there is involvement in subsequent discussion of results and submission of recommendations.
- participation, learning and action are all integrated and random sampling and triangulation can be employed to guarantee the reliability and validity of the data presented.
- stakeholders are trained as m&e facilitators.

The overall purposes of participatory M&E are the following:

- to construct a local capacity to reflect, analyze, propose solutions and undertake actions (capacity building);
- to learn and make adjustments in order to ensure that the objectives of the project are achieved (flexibility);
- to ensure accountability at all levels (the beneficiary community, the team responsible for implementation and the funding agents);

da os resultados observados são causados pelo projeto ou por outros fatores externos; mesmo assim, podem dizer se em que medida o projeto atingiu os resultados esperados, enquanto a influência específica do projeto nisso será objeto de argumentação e interpretação, inclusive na base de outras informações, mais ou menos sistematizadas ou intuitivas, sobre o contexto.

M&A Participativo

Na opinião de muitos, inclusive a minha, qualquer tipo de M&A deve conter elementos de participação dos atores envolvidos no projeto (stakeholders), inclusive os beneficiários, embora em medida variável de acordo com a natureza do projeto e outras circunstâncias. De qualquer forma, o termo M&A Participativo tende a indicar um modelo específico de M&A, que pode ser sintetizado da forma seguinte:

- envolve mais ativamente os stakeholders na análise do projeto.
- eles deixam de ser objetos para se tornarem atores do processo de m&a.
- o envolvimento se dá em todas as fases – o quê vai ser avaliado, com que métodos de coleta e análise, quem será envolvido, e na discussão dos resultados e das recomendações.
- participação, aprendizagem e ação estão integradas. não abre mão de triangulação e amostragem aleatória, para garantir validade e confiabilidade dos dados.
- os stakeholders são treinados para serem facilitadores dom&a.

Os seus propósitos são os seguintes:

- construir localmente capacidade de refletir, analisar, propor soluções e empreender ações (capacity-building);
- aprender e fazer ajustes para garantir que os objetivos do projeto sejam alcançados (flexibilidade);
- gerar controle (accountability) em todos os níveis – comunidade beneficiária, equipe responsável pela implementação, e financiadores;

- celebrar e construir a partir do que se descobre estar funcionando bem.

As suas características principais:

- desenho simples, sustentável e adequado aos recursos disponíveis;
- os instrumentos são veículos para a discussão, análise, busca de soluções e empreendimento de ações coletivas;
- deve dar voz às necessidades, prioridades, aspirações e capacidades locais;
- constrói sobre a criação participativa de resultados esperados;
- pode ser complementar a outros métodos de M&A;
- usa técnicas como entrevistas semi-estruturadas, análise de stakeholders, mapeamento, análise de tendências, desenhos, etc.;
- é mais do que capacitação: é um processo contínuo que cria condições para a ação, ao invés de uma atividade discreta;
- enfatiza uma abordagem positiva à aprendizagem e à melhora do desempenho, na base do compromisso, inovação e flexibilidade versus julgamento ou punição. (Cupal 2001)

Diagnóstico Rápido Participativo (DRP)

Normalmente, qualquer projeto de urbanização de assentamentos precários inicia com um diagnóstico das áreas e das comunidades locais. Existem, obviamente, inúmeras formas de realizar esse diagnóstico. Nessa seção é apresentada uma metodologia que eu desenvolvi e apliquei em dezenas de municípios, no Brasil e em outros países. Por razões de espaço, a apresentação é aqui necessariamente sintética. Quem quiser aprofundar essa metodologia, pode consultar o Manual DRP (di Villarosa 1993) na Bibliografia Complementar desse curso.

Trata-se de uma metodologia de diagnóstico, e – por meio de atualizações periódicas – de monitoramento e avaliação, aplicável no âmbito dos assentamentos urbanos precários. A sua

- *to build on what is discovered to be functioning well.*

The principal features of participatory M&E are the following:

- *simple, sustainable design in line with the resources available;*
- *the instruments are vehicles for discussion, analysis, for seeking solutions and undertaking collective action;*
- *opportunities are provided for to beneficiaries air their requirements, priorities, aspirations and demonstrate local skills;*
- *beneficiaries are made able to build on the basis of the expected results they helped to achieve through participation;*
- *can be used together with other m&e methods;*
- *uses techniques such as semi-structured interviews, stakeholder analysis, mapping, trend analysis, visual aids etc;*
- *it is much more than simple training; it is a continuous, rather than discreet, process which creates conditions for action;*
- *it emphasises a positive approach to learning and improved performance based on commitment, innovation and flexibility as opposed to judgement and punishment.* (Cepal, 2001)

Rapid Participatory Appraisal (RPA)

Any slum upgrading project starts with a assessment of the local area or areas and communities. There are many ways of formulating this type of assessment. This section presents a methodology developed by myself, which I applied in dozens of municipalities in Brazil and other countries. For reasons of space the presentation here is necessarily a summary. Those who require more information about this methodology may wish to consult the RPA manual (di Villarosa, 1993). (See Bibliography).

This assessment methodology can be applied to the context of urban informal settlements and updated regularly in order to support monitoring and evalu-

ation. Its principal characteristic is that it concentrates on the geographical reference of the information, which facilitates the acquisition of systematic knowledge about the settlements. The method consists of dividing the settlements into smaller areas (known as 'micro-areas') according to the living conditions of the residents. In this way the intervention area of an integrated slum urbanisation project is reduced to a "micro-area grid". This grid contains more easily manageable planning/action units which can be awarded priority according to their particular features and where interventions can focus on benefiting the most vulnerable communities. RPA products consist basically of geo-referenced maps displaying information related to the various micro-areas. These user-friendly maps, containing database-acquired information relating to specific micro-areas, have proved to be an invaluable tool for effective decision-making.

Methodology

The RPA begins with an examination of the area of the project. The area is covered on foot and by vehicle by the field team, using the map of the area as a basic reference. Information referring to the visible aspects of the territory (for example types of housing, declivity, densification, street surfaces, presence of accumulated garbage, open-air sewage, flooding, public lighting,) are noted on the map. The aim is to ensure that by the end of the first workday it is possible to formulate a preliminary hypothesis of how the particular territory should be divided up (e.g. to identify the micro-areas).

Based on this initial hypothesis, the field team then goes on to identify and interview the key informants, using a previously-prepared questionnaire/script. These are generally community residents who, on account of their social position, contacts, social networks etc, have a good knowledge of the area. These individuals can be leaders in the community, and also members of associations, employees of local public services (especially health agents), members of religious orders, shop-owners, long-established residents and so on. The key informants supply the interviewers with information that must be referenced to the map (for example, interviewees might volunteer comments such as "there is no sewage in this place"; "what place exactly?" "between street

principal peculiaridade é dada pela referência geográfica das informações, que permite não somente construir um conhecimento sistematizado de tais assentamentos, mas também dividir o território dos mesmos em áreas menores (micro-áreas) de acordo com as condições de vida dos seus residentes. Dessa forma, o território de intervenção de um projeto de urbanização integrada de favelas é "esquadrinhado" em microáreas, que tornam-se unidades de planejamento e ação mais facilmente manuseáveis, e que podem ser priorizadas conforme as suas características, assim apoiando a focalização das intervenções em prol das comunidades mais vulneráveis. Os produtos do DRP são informações sistematizadas em mapas georeferenciados por microáreas, com bases de dados associadas a estas últimas, de fácil manuseio e portanto voltadas a apoiar de maneira efetiva a tomada de decisões.

Metodologia

O DRP inicia com um reconhecimento da área do projeto, que é percorrida de carro e a pé pela equipe de campo, tendo o mapa da área como referência. No mapa são anotadas informações referentes a aspectos visíveis do território (ex. tipologia habitacional, declividade, adensamento, pavimentação, presença de lixo acumulado, esgoto a céu aberto, alagamentos, iluminação etc.), de forma que, no final do primeiro dia de trabalho, é possível traçar uma hipótese preliminar de divisão do território (identificação das micro-áreas).

Com base nessa hipótese inicial, a equipe identifica e entrevista (de acordo com um questionário-roteiro previamente elaborado) informantes-chave. São esses moradores da comunidade, que – pela posição social, redes de contato, vivência etc. – possuem um bom conhecimento da área – ex. líderes mas também simples membros de associações, funcionários dos serviços públicos locais (especialmente agentes de saúde), padres, mães-de-santo, comerciantes, moradores antigos etc. Os informantes-chave fornecem aos entrevistadores informações, que são rigorosamente referenciadas ao mapa (ex. "aqui não tem esgoto" – "exatamente aqui onde?" – "entre a rua A e a rua B"). É fundamental que a equipe selecione um leque amplo e diferenciado de informantes-chave, de forma a obter um quadro o mais objetivo possível. A

cada dia, os novos informantes são escolhidos na base de indicações dadas pelos informantes já entrevistados.

A partir dos dados fornecidos pelos informantes-chave, e da observação contínua da área, a hipótese preliminar de divisão em micro-áreas vem sendo gradualmente aperfeiçoada, ao mesmo tempo em que é aprofundado o conhecimento desse espaço. Diferentemente das pesquisas tradicionais, a informação coletada é imediatamente analisada, num processo contínuo de planejamento do trabalho de campo (quem entrevistar e onde) – levantamento dos dados – análise e sistematização dos mesmos. A coleta de dados termina quando novas entrevistas e observações não acrescentam mais novas informações às que já levantadas e sistematizadas.

A última etapa do DRP é representada pela sistematização dos dados em tabelas onde as linhas são representadas pelos indicadores utilizados, e as colunas pelas micro-áreas identificadas. Ou seja, para cada variável pesquisada são disponibilizadas informações detalhadas por micro-área. O conjunto das micro-áreas, por sua vez, cobre a totalidade da área do projeto. Sucessivamente, aos dados – que são de cunho basicamente qualitativo – são atribuídas pontuações que facilitam a hierarquização e portanto a priorização das situações identificadas. Enfim, os dados são sistematizados em mapas geoprocessados, onde os limites das micro-áreas são desenhados acima do mapa da área, e em bases de dados associadas às próprias microáreas. O software GIS (que não precisa ser sofisticado – pode se tratar de software livre) permite assim gerar mapas temáticos por característica das micro-áreas; as micro-áreas mais precárias são facilmente identificadas, e as suas características são facilmente consultadas nas bases de dados associadas.

O DRP assim elaborado pode ser complementado (a) por uma pesquisa quantitativa amostral estratificada (tendo as micro-áreas como estratos) para aprofundar temas dificilmente capturáveis por métodos qualitativos (ex. renda, nível educacional – apesar de que estes temas já estão implícitos nos demais dados coletados: por exemplo, é evidente que nas piores micro-áreas a renda é mais baixa, assim como o nível de educação a esta associado); (b) por grupos focais caso deseje-se aprofundar temas (ex. segurança) ou grupos (ex. jovens, idosos, mulheres) específicos.

A and street B”). It is essential that the team should choose a broad and varied range of key informants in order to be able to obtain the most objective picture of the situation. New informants are chosen each day on the basis of recommendations provided by informants who have already been interviewed.

Based on the data furnished by the key informants, and from continuous observation of the area (leading to increased familiarity and knowledge), the preliminary hypothesis based on the settlement divided into ‘micro-areas’ is gradually fine-tuned to produce a better picture of the area and its people. Unlike traditional surveys, the information collected is immediately analysed as part of the ongoing fieldwork planning process, (e.g. who to interview and where?) - data collection - data analysis and systematisation. Data collection lasts until new interviews and observations add no further useful information to that collected and recorded so far.

The final stage of the RPA consists of arranging the data in a series of tables where the indicators are represented by lines and the micro-areas identified by columns. For each variable surveyed, detailed information is shown according to ‘micro-area’. The group of micro-areas covers the entire project area. Subsequently, scores are given to the (mainly qualitative) data determining the order of priority of the situations identified. Finally, the information is (i) entered into an appropriate ‘micro-area’ related database and (ii) systematised on geo-processed maps with the boundaries of the micro-areas overlaid. GIS software (not necessarily sophisticated – “free” softwares can be used) enables the generation of thematic maps based on these micro-areas. The most vulnerable micro-areas are easily identified and their features cross-referenced with the associated databases.

The RPA can then be complemented by (a) a quantitative and stratified sampling survey (using the micro-areas as strata) to address other subjects that are difficult to investigate employing qualitative methods e.g. income levels, educational qualifications, regardless of the fact that these subjects are always implicit in the other data collected - it is clear beyond doubt that in the worst micro-areas income is very low, as well as the educational levels associated with it; and (b) the use of focus groups to address subjects such as crime, public safety, etc or to secure data on specific groups such as young adults, women and older people.

Organisation

Normally a team consisting of an average of between 10-15 people is trained in the RPA over a period of five days. Training is essentially practical, using the methodological stages described above. At the end of the fifth day a complete product of the area researched should be completed. On average an area of 20,000 people can be surveyed in the course of one week.

The team consists of supervisors (who should in due course become RPA “specialists”) and researchers on a ratio of one supervisor for every five or six researchers. Ideally the supervisors should be members of the project team and possess university level education and work/research experience in informal settlements/slums. The researchers can be interns.

In order to facilitate transport of the team in the area, the use of a Kombi-type vehicle is strongly recommended. It is also essential to have access to a physical HQ in the localities.

4. M&E in the design and management of projects: the Logic Framework

A project is a structured sequence of activities which should lead to the solution of a previously identified problem. In the course of designing a project the problem becomes transformed into a general objective. In order to achieve this objective it is necessary to construct an organised hierarchy of objectives (in ‘top to bottom’ order) which, if achieved in sequence, should eventually achieve the overall objective. At the project design stage a number of hypotheses are generally presented such as “if we do A, we achieve B, which in turn will help us to achieve C”, etc. A project is in effect a gradual construction where a range of different activities, if correctly managed, should lead to a series of products which, in turn, will lead to certain results. The sum total of the results, in favourable conditions, should allow to achieve the general objective, thereby solving the problem that originated the project.

For example, if the problem identified concerns ‘high infant mortality’, the objective will be to reduce the level by a defined percentage (target). In other words, to achieve the objective I would have to obtain results

Organização

Normalmente uma equipe de – mediamente – dez/quinze pessoas é treinada no DRP em cinco dias. O treinamento é essencialmente prático, e consiste na aplicação em campo de todas as etapas da metodologia acima descrita, tendo, no final do quinto dia, um produto completo da área pesquisada; mediamente, uma área de 20.000 pessoas pode ser pesquisada em uma semana.

Na equipe devem constar supervisores (que deverão se tornar gradualmente “especialistas” no DRP) e pesquisadores, na razão de um supervisor a cada cinco/seis pesquisadores. Idealmente, os supervisores serão membros da equipe do projeto (com nível superior e experiência de pesquisa/trabalho em assentamentos informais), enquanto os pesquisadores poderão ser estagiários.

Para agilizar o deslocamento na área, é recomendável dispor de um veículo tipo Kombi. É essencial dispor de uma base física no local.

4. O M&A no Desenho e na Gestão dos Projetos: o Marco Lógico

Um projeto é uma sequência estruturada de atividades, que devem levar à solução de um problema previamente identificado. No desenho do projeto, tal problema é transformado num objetivo geral. Para alcançar tal objetivo, é necessário estruturar uma hierarquia organizada de objetivos cada vez menores que, se forem alcançados em sequência, levarão a alcançar o objetivo geral. Quando um projeto é desenhado, são feitas hipóteses do tipo: se fazemos A, então alcançamos B, que por sua vez nos levará a C, etc. Um projeto é uma construção gradual, onde diversas atividades, se forem realizadas com sucesso, levam a obter produtos, que por sua vez, se forem bem utilizados, levam a resultados; enfim, a soma dos resultados, dadas condições favoráveis, leva a alcançar o objetivo geral, e portanto a solucionar o problema que tinha originado o projeto.

Por exemplo: se o problema identificado é a elevada mortalidade infantil, o objetivo será a redução da mesma em um percentual definido

(meta). Digamos que, para alcançar tal objetivo, eu tenha que obter resultados em termos de diminuição da desnutrição infantil, aumento do aleitamento materno, diminuição da desidratação das crianças com diarreia, etc. Agora, para obter tais resultados, precisamos de produtos, como o aumento da cobertura do programa de saúde da família, o aumento da média das visitas domiciliares às famílias, equipes de saúde da família mais capacitadas e melhor equipadas, novas unidades de saúde, etc. E enfim, para obtermos tais produtos, precisamos executar atividades tais: a seleção e contratação de mais equipes de saúde da família, a realização de cursos para as mesmas, a construção de centros de saúde, a compra de equipamentos, etc.

Desse quadro, fica evidente que somente a realização das atividades não leva necessariamente a alcançar o objetivo geral: é preciso, para que isso aconteça, que seja alcançada uma sequência de objetivos menores que, no seu conjunto, levarão a alcançar o objetivo maior. A definição correta dessa sequência é essencial para o desenho do projeto. Agora: um bom desenho é condição necessária mas não suficiente para que o projeto tenha sucesso: igualmente importante é ter uma boa gestão. O M&A do projeto é justamente um instrumento que, a partir de mensurações, indica se a gestão está sendo boa ou não – assim permitindo os ajustes que forem oportunos. Só que não podemos medir “a gestão” em geral – precisamos desagregar tal conceito nas suas diversas dimensões, e torná-lo operacional, e portanto mensurável, justamente por meio de uma sequência analítica de atividades, produtos e resultados, que podem ser medidos individualmente, e que no seu conjunto fornecem indicações essenciais para a boa gestão do projeto. Tal sequência é normalmente chamada de Marco Lógico. O Marco Lógico deve ser elaborado no momento do desenho do projeto, e utilizado durante a sua gestão. O arcabouço do Marco Lógico pode ser visualizado na figura a seguir.

A figura seguinte visualiza a sequência: recursos aplicados permitem executar atividades, que por sua vez geram produtos ou serviços, que levam a resultados efetivamente vivenciados pelos beneficiários. Se tais resultados se sustentarem ao longo do tempo e se espa-

in terms of reducing child malnutrition, increasing the use of breast feeding, reducing dehydration caused by diarrhoea etc. But in order to obtain such results (outcomes), we need products (outputs) such as increasing family health programme coverage, increasing the average number of home visits by health teams, employing better-trained and equipped family health teams, building new clinics etc. Finally, in order to obtain such products we need to carry out a number of activities (inputs) such as the selection and contracting of more family health teams, holding more courses on family health, constructing clinics, purchasing medical equipment etc.

It is obvious from the above that simply by undertaking a series of activities does not necessarily help us to achieve the general objective. For this to happen a sequence of lesser objectives needs to be achieved which together will help achieve the larger objective. Correctly defining this kind of sequence is essential for the design of the project. However, we know that a good design is a necessary but not sufficient condition to ensure the success of the project. It is equally important to ensure good management. The M&E of the project is basically an instrument that, based on a series of measurements, can indicate whether the management of a project is good or not, hence allowing the necessary and relevant adjustments to be made. Obviously it is difficult to measure “management” in general terms. We need to break down the concept into its different dimensions and make it operational, and therefore measurable, by introducing an analytical sequence of activities, products and results that can be measured individually and that together provide the essential information needed for good project management. This sequence is normally called Logical Framework. The Logical Framework must be elaborated at the design stage of the project and used during its management. Figure below gives an idea of the Logic Framework structure.

Figure 3 shows the following sequence: the resources applied enable activities to be executed, which in turn generate products or services which produce a series of results experienced by the ‘beneficiary’ parties. If these results are sustained over time and diffused in a wider universe, the project will have generated an impact and therefore achieved its general objective. Returning to the discussion above, it should be noted that ‘monitoring’ has as its objectives Activities and Products, whereas ‘evaluation’ focuses on Results and Impacts. Unfortunately, these results and impacts frequently tend to be excluded from the

M&E of projects. A tendency exists to concentrate on activities that have already been executed and on products achieved (i.e. items on which data is more readily available). But this kind of information tells us little about the effective level of success of the project, which is basically measured by Results.

We recommend, then, that M&E should focus on Results

It is worth stressing that the Activities, the Products and Results fall within the “governability” space of the project and therefore depend basically on the design and good management of the latter in order to achieve the General Objective. In contrast, achieving the General Objective can also depend, at least partially, on external conditions and contingencies (normally presented in the Logic Framework as “assumptions”, “hypotheses” or “risks”), which fall outside the control of the project. In the example given above, it might occur that, although project to reduce child mortality has performed well, child mortality is not reduced because of existing factors that cannot be controlled, such as a downturn of the macroeconomic situation (increased unemployment, poverty etc), or climate change affecting farm production and so on.

In order to learn if, when, by how much and how the list of planned objectives is or was achieved, we need measurements. These are represented by indicators in the Logical Framework for each Activity, Product, Result and for Impact, accompanied by data sources or an indication of data collection methods. The following example shows the outline of the Logical Framework structure, with Indicators and Data Sources for a project concerned with youth employment.

lharem num universo mais amplo, o projeto terá gerado um impacto, e consequentemente, terá alcançado o seu objetivo geral. Note-se, retomando a discussão acima, que o Monitoramento tem como objetos as Atividades e os Produtos; a Avaliação, os Resultados e os Impactos. Infelizmente, esses resultados e impactos tendem, com frequência, a ficar de fora do M&A dos projetos; a tendência é se concentrar – e achar isso suficiente – nas atividades que foram executadas e nos produtos que foram realizados (itens para os quais dados são mais facilmente disponíveis). Só que esse tipo de informação diz pouco em relação ao efetivo grau de sucesso do projeto, que é basicamente medido pelos Resultados.

Portanto, a recomendação é que o foco do M&A seja nos Resultados.

Observe-se que, enquanto as Atividades, os Produtos os Resultados estão dentro do espaço de governabilidade do projeto, e portanto dependem basicamente do bom desenho e da boa gestão do mesmo, alcançar o Objetivo Geral depende também, pelo menos parcialmente, de condições externas (normalmente explicitadas no Marco Lógico como “pressupostos” ou “hipóteses” ou “riscos”) que estão fora do controle do projeto. No exemplo acima, mesmo tendo o projeto de redução da mortalidade infantil um bom desempenho, esta poderia não cair devido a fatores não controláveis como a piora do quadro macro-econômico (aumento



do desemprego, da pobreza), mudanças climáticas que afetam a produção agrícola, etc.

Para sabermos se, quando, quanto e como foi alcançada a hierarquia de objetivos prevista, precisamos de mensurações. Estas são dadas por indicadores que são acrescentados ao Marco Lógico, para cada Atividade, Produto, Resultado e Impacto, junto com as fontes dos dados ou métodos de coleta. Segue um exemplo resumido de estrutura do Marco Lógico com Indicadores e Fontes dos dados, para um projeto de inserção de jovens no mercado do trabalho:

5. O M&A passo a passo

A preparação, execução e manutenção do M&A de um projeto pode ser sintetizada em nove passos:

- 1) Esclarecendo os objetivos
- 2) Selecionando as perguntas
- 3) Selecionando o desenho
- 4) Selecionando os indicadores
- 5) Coletando os dados
- 6) Analisando os dados
- 7) Preparando o relatório final
- 8) Divulgando os resultados
- 9) Dando manutenção ao M&A.
(Banco Mundial 2004, Raupp e Reichle 2003)

Descrevemos sinteticamente a seguir os passos acima listados.

1) Esclarecendo os objetivos

A definição dos objetivos do M&A de um projeto tem muito a ver com o Marco Lógico. Se no desenho foi elaborado um Marco Lógico de qualidade, o leque de objetivos do M&A já está praticamente definido. Dentro desse leque, poderão eventualmente ser definidas prioridades, elementos do projeto que, do ponto de vista do M&A, receberão um cuidado especial. É importante que essas definições sejam feitas de forma cooperativa e consensual, envolvendo todos os stakeholders do projeto. É também importante desagregar os objetivos: para quem? onde? quanto? quando? (Banco Mundial 2004).

5. Step-by-step M&E

The preparation, execution and maintenance of M&E of a given project can be summarised in nine steps as follows:

1. Clarifying the objectives
2. Selecting the questions
3. Selecting the design
4. Selecting the indicators
5. Collecting data
6. Analyzing data
7. Preparing the final report
8. Disseminating the results
9. Maintaining the M&E

(World Bank, 2004 and Raupp & Reichle, 2003)

A more detailed description of the above steps follows:

1) Clarifying the objectives

Defining the M&E objectives of a project depends to a great extent on the Logical Framework. If a good Logical Framework is elaborated at the design stage the range of objectives of the M&E exercise can be almost entirely defined there and then. Within this range of M&E objectives a series of priorities could eventually be mapped out, representing elements of the project that from the M&E angle will be the focus of special attention. It is important that these definitions are the outcome of a cooperative, consensual effort, involving all the stakeholders in the project. It is also important to “disaggregate” the various objectives: For whom? Where? How much? When? (World Bank, 2004).

2) Selecting the questions

Once the objectives of the M&E have been selected, these must be moulded into specific questions. For example, for the objective “to improve beneficiaries’ incomes”, using the question “how many beneficiaries experienced increases in their incomes” is totally different from asking the question “by how much did the average income of beneficiaries increase?”. The questions to be formulated must be based on the following criteria: Why is this question relevant? Who is interested in this question? What will we do with the data provided by the response to this question? (Raupp & Reichle, 2003).

Exemplo de Marco Lógico com indicadores

| Nível | Descrição | Nome do indicador | Fontes |
|-----------|---|---|--|
| Impacto | Aumenta o acesso qualificado dos jovens ao mercado brasileiro | Taxa de desemprego entre os jovens | Dados do PNAD, PED, Ministério do Trabalho, desagregados para o grupo etário selecionado; pesquisa de campo amostral |
| Resultado | Jovens qualificados para inserção no mercado de trabalho | % de egressos trabalhando após 3 meses da conclusão do curso | Registros administrativos do projeto; pesquisa junto aos egressos |
| Produto | Jovens inscritos que concluem o curso | Número de jovens concluintes como % dos inscritos | Registros administrativos do projeto |
| Atividade | Realização de cursos para os jovens | Número e tipo de cursos oferecidos, horas/aula e número de vagas, respectivamente presenciais e à distância | Registros administrativos dos projetos |
| Produto | Centro tecnológicos e de capacitação profissional implantados | Número de centros implantados (próprios/conveniados) e respectivo número de vagas | Registros administrativos dos projetos |
| Atividade | Articulação de escolas da rede pública com os centros | Número de escolas da rede pública articuladas aos centros | Registros administrativos dos projetos |

Table 3. Logical framework with indicators

| Level | Description | Name of indicator | Sources |
|----------|--|---|---|
| Impact | Increases access for young people to the Brazilian jobs market | Employment rate among young people | Data supplied by PNAD, PED, Ministry of Labour, disaggregated for the selected age bracket; field sample survey |
| Result | Young people qualified for insertion into jobs market | % working 3 months after finishing the course | Project administrative documents; survey of ex-course participants |
| Product | Young people registered on the course who finish it | Number of youngsters who finish the course as a % of registered students | Project administrative documents |
| Activity | Mounting courses for young people | Number and type of course on offer, classroom hours and number of vacancies (in loco and distance learning) | Project administrative documents |
| Product | Technological and professional training centres established | Number of centres established (own/covenanted) and associated number of vacancies | Project administrative documents |
| Activity | Linking up government-run schools to the centres | Number of government-run schools linked to the centres | Project administrative documents |

2) Selecionando as perguntas

Uma vez selecionados os objetivos do M&A, estes devem ser “transformados” em perguntas específicas às quais queremos responder. Por exemplo, para o objetivo “melhorar a renda dos beneficiários”, perguntar “quantos beneficiários melhoraram a sua renda” é diferente de perguntar “em quanto aumentou a renda média dos beneficiários?”. As perguntas que se quer formular devem ser avaliadas na base dos seguintes critérios: porque essa pergunta é relevante? quem está interessado nela? que podemos fazer com os dados da resposta a essa pergunta? (Raupp e Reichle 2003).

3) Selecionando o desenho

O desenho de M&A define quais dados coletar e como, como analisá-los e quais comparações serão feitas. A credibilidade do desenho está baseada na validade e na confiabilidade dos métodos propostos. Um método é válido quando utiliza os instrumentos adequados ao objeto que se quer medir (ex.: uma balança é adequada para medir o peso, um termômetro para medir a temperatura). E é confiável quando reproduz os mesmos resultados em aplicações repetidas, dadas as mesmas condições.

O desenho pode prever um ou mais padrões de comparação:

- Absoluto: resultados versus metas;
- Cronológico: depois versus antes (linha de base); ou Longitudinal: séries históricas ao longo do tempo (mesmo assim, a linha de base é essencial);
- Com versus sem projeto: grupo de tratamento versus grupo de controle; aqui o desenho pode ser experimental (tratamento e controle são escolhidos aleatoriamente), ou não (o grupo de controle é escolhido baseado na semelhança com o grupo de tratamento: é o caso mais frequente);
- Normativo: em relação a padrões considerados de sucesso em projetos semelhantes (Raupp e Reichle 2003).

4) Selecionando os indicadores

Os indicadores permitem efetuar medições que fornecem as respostas às perguntas que formulamos. Duas sugestões são aqui importantes:

- a) realismo: não adianta construir indicado-

3) Selecting the design

The design of the M&E defines which data need to be collected and how, what steps need to be taken to analyze the data and what comparisons will be made. The credibility of the design is based on the validity and reliability of the methods proposed. A method can be considered valid when it employs the appropriate instruments associated with the item requiring measuring (e.g. a weighing machine is suitable for measuring weight, a thermometer for measuring temperature!). The instrument is considered reliable when it reproduces the same results in repeated applications under the same conditions.

The design can contain one or more standards for comparison:

- *Absolute: results versus targets;*
- *Chronological: “after” versus “before” (baseline), or longitudinal: historic series over time (a baseline is essential in this case also);*
- *With project x without project: a treatment group versus a control group. In this case the design can be experimental (target and control groups chosen at random), or not (the control group is chosen based on its similarity with the treatment group – this is the most commonly encountered case);*
- *Normative: related to consensually successful standards used in similar projects (Raupp & Reichle, 2003).*

4) Selecting the indicators

Indicators are used for carrying out measurements that provide the responses to the questions formulated. Two suggestions are important here:

- a) *realism: there is no point in constructing sophisticated indicators (unmanageable, expensive and laborious to collect and analyze);*
- b) *economy: similarly, there is no point in using too many indicators, given that there will be not sufficient time or capacity to analyze them after collection.*

The best procedure is to think in terms of a small number of highly relevant indicators for which data can be acquired with relative ease and to invest more time and resources after data collection by conducting a detailed analysis (cross-references, comparisons, dis-

aggregations etc), than to formulate an ambitious plan with a large number of complex indicators which can only be collected with a good deal of effort and create problems for the project with timing, resources and motivation left for analysis.

The indicators selected should be in tune with the following list (“C.R.E.A.M”):

Clear (precise and unambiguous)

Relevant (to suit the particular subject or theme)

Economical (available at a reasonable cost)

Appropriate (to provide a satisfactory basis for performance evaluation)

Monitorable (able to be independently validated). (World Bank, 2004).

Qualitative indicators measure variations in quality, not in quantity (e.g. housing conditions: recycled material, timber, straw, bricks etc), although these can certainly be ranked into scales/hierarchies. Qualitative indicators also measure the “how and why” of a certain process (e.g: the process beyond the product). These indicators are normally associated with methods such as focus groups, in-depth interviews, observation, rapid participatory appraisal etc (World Bank, 2004).

5) Data collection

Innumerable methods exist for collecting the data corresponding to the selected indicators. The choice of method depends on the nature of the indicator, accessibility to the relevant data, availability of material and human resources, the established deadline and other circumstantial factors. Previously, when defining the indicators, it is vital to consider possible obstacles with the data collection method to be used.

When relevant and up-to-date secondary data are available they should be used. However it is often necessary to generate primary data on the basis of direct field visits. Sampling should be used unless the population to be surveyed is very small. A sample represents a segment of a particular population (called universe) selected on the basis of its represen-

res sofisticados que é impossível, ou caro ou complicado demais, coletar e analisar;

b) economia: igualmente, não adianta prever um número grande demais de indicadores, para os quais não haverá tempo ou capacidade para uma análise adequada depois da coleta.

É melhor ter poucos indicadores, mas relevantes, cujos dados podem ser levantados com relativa facilidade, e investir mais tempo e recursos, depois da coleta, numa análise aprofundada (por meio de cruzamentos, comparações, desagregações etc.), que prever um plano ambicioso com muitos indicadores complexos, que serão coletados com grande esforço, deixando o projeto sem tempo, nem recursos, nem motivação para uma análise exaustiva.

Em síntese, os indicadores escolhidos devem ser “C.R.E.A.M.”:

Claros (precisos e não ambíguos)

Relevantes (apropriados ao tema em questão)

Econômicos (disponíveis a um custo razoável)

Adequados (devem fornecer uma base satisfatória para avaliação do desempenho)

Monitoráveis (passíveis de validação independente). (Banco Mundial 2004)

Os Indicadores qualitativos medem variações em qualidade, não em quantidade (ex.: condições habitacionais: material reciclado, taipa, madeira, alvenaria...), embora possam ser ordenados em escalas/hierarquia. Medem também como e porque aconteceu algo (ou seja: além do produto, o processo). Estão normalmente associados a métodos como grupos focais, entrevistas aprofundadas, observação, diagnóstico rápido participativo etc. (Banco Mundial 2004).

5) Coletando os dados

Existem inúmeros métodos para coletar os dados correspondentes aos indicadores selecionados. A escolha do método depende da

natureza do indicador, da acessibilidade aos dados, da disponibilidade de recursos humanos e materiais, do prazo, e de outros fatores circunstanciais. Previamente, na hora de definir os indicadores, considerações sobre o método de coleta de dados devem estar bem presentes.

Quando estiverem disponíveis dados secundários relevantes e atualizados, sempre deverão ser aproveitados. Entretanto, em muitos casos é necessário gerar dados primários, diretamente em campo. A não ser que a população a ser pesquisada seja muito pequena, aconselha-se utilizar amostras. Uma amostra é uma parcela da população a ser pesquisada (que chama-se de universo), selecionada de maneira a ser representativa da mesma. Tal representatividade é total somente com amostras aleatórias; mas outros tipos de amostras, a depender das circunstâncias, podem ser aceitáveis.

Os principais tipos de amostra são os seguintes:

- Randômica ou aleatória simples: todos os indivíduos do universo têm igual chance de serem escolhidos – portanto, as características individuais deles tendem a se distribuir homogeneamente na amostra.
- Randômica estratificada: separando os indivíduos em grupos mutuamente exclusivos, dos quais são tiradas amostras aleatórias (ex. de estratos: por gênero, idade, renda, educação, área geográfica etc.). Amostras estratificadas tendem a ser maiores (e portanto, mais caras) que amostras não estratificadas.
- Por matriz: indivíduos e indicadores são escolhidos aleatoriamente.
- De conveniência: são selecionadas todas as pessoas que estão num dado lugar, num dado momento (ex. na fila de um centro de saúde: nesse caso, a amostra será representativa não do universo da população em geral, mas da clientela daquele centro de saúde).
- Crítica (ou direcionada): selecionando os indivíduos que se acha podem dar a melhor opinião, por exemplo informantes-chave no diagnóstico rápido participativo (ver acima). (Raupp e Reichle 2003)

Descrevemos a seguir os principais métodos, ou fontes, para coleta de dados.

tativity of the population as a whole. Representativity is absolute with random sampling only. However, other types of samples can also be employed, depending on circumstances.

The main types of sample are as follows:

- *Simple randomised sample: all individuals in the universe have an equal chance of being selected, therefore their individual characteristics tend to be distributed homogeneously throughout the sample.*
- *Stratified random sample: this separates individuals into mutually exclusive groups from which random samples are taken (e.g. strata may refer to gender, age, income, educational levels, geographical areas etc). Stratified samples tend to be larger and therefore more expensive to organise than non-stratified samples.*
- *By matrix: individuals and indicators are selected at random.*
- *By convenience: all the individuals in one place at a particular moment are selected (e.g. in a queue at a health clinic: in this case the sample will be representative not of the population universe in general but of the clientele attending the health centre).*
- *Critical (or 'directioned'): individuals are selected who are reckoned to be capable of giving the best opinion e.g. key informants in the Rapid Participatory Appraisal (see above). (Raupp & Reichle, 2003).*

The following are the principal methods (or sources) used for data collection.

- *Administrative records: consist of "documentary" information generated by the project itself (e.g. records of meetings, attendance lists, lists of students on courses, student course performance / attendance records etc). The advantages of using administrative records are that they are produced 'in house' as a routine exercise; so that researching them saves time and money. The disadvantages: they may be incomplete and not 100 percent in line with the questions formulated and the indicators chosen. Besides that, significant efforts are sometimes required to*

locate and systematise the relevant data in this kind of material (Raupp & Reichle, 2003).

- *Observations: can be structured (on the basis of charts, scales, observation protocols etc) or impressionistic ('noting what happens'). It is vital to give good training to the observers and to provide supervisors with experience of the method. We suggest that a list be made of what needs to be focused on during the 'observation' session and prepare a chart to facilitate data recording (Raupp & Reichle, 2003).*
 - *Questionnaires: the use of questionnaires has the following advantages: they can be applied simultaneously; can be sent to potential respondents; the respondent has longer time to answer the questions contained therein; and questionnaires are anonymous, uniform and can be easily analyzed. The method, on the other hand, has the following disadvantages: they are not particularly flexible; persons may have difficulty in expressing themselves in writing; and respondents cannot be communicated with. Moreover, "non-responses" need to be analyzed and controlled. We suggest that the questionnaire should be fairly short and that the vocabulary employed should be adapted to the target public. Before the questionnaire is applied, decisions need to be made on how the data will be recorded and analyzed. Each question on the questionnaire should be limited to one idea or concept (Raupp & Reichle, 2003).*
 - **In-depth interviews:** *they can be structured or not; individual or for groups. The advantages of in-depth interviews are the following: high interaction, facility of oral expression, low dependence on reading, good communication, honesty and deepness, observation of body and voice attitudes, flexibility for explanations, high rate of return. Disadvantages: dependence on the capacity of the interviewer, long time for data collection and processing, difficulties of synthesis, analysis and interpretation (Raupp & Reichle, 2003).*
 - **Focus groups:** *used with groups of beneficiaries in order to investigate more deeply specific project-relevant aspects. Focus groups normally consist of groups of 10-12 persons with homogeneous characteristics who are familiar with the target situa-*
- **Registros administrativos:** trata-se das informações "documentais" geradas pelo próprio projeto (ex. atas de reunião, listas de presença, cadastro de participantes a cursos com relativa frequência e desempenho, etc.). As vantagens de usar registros administrativos decorrem do fato deles serem produzidos rotineiramente, e o custo e o tempo para levantamento serem reduzidos. As desvantagens: podem estar incompletos, não perfeitamente aderentes às perguntas formuladas e aos indicadores escolhidos, e o esforço necessário para "peneirá-los" e sistematizá-los pode não ser pequeno. (Raupp e Reichle 2003)
 - **Observações:** podem ser estruturadas (na base de escalas, fichas, protocolos de observação) ou impressionísticas (anota-se o que acontecer). É fundamental capacitar bem os observadores, e dispor de supervisores experientes no método. Sugere-se identificar antecipadamente o que deve ser focado na observação, e preparar uma ficha que facilite o registro dos dados. (Raupp e Reichle 2003)
 - **Questionários:** o uso de questionários tem as seguintes vantagens - permite aplicações simultâneas, pode ser enviado, o respondente tem mais tempo para responder, é anônimo, é uniforme, a análise é mais fácil; e as seguintes desvantagens: é pouco flexível (para explicar ou aprofundar), pessoas podem ter dificuldade em se expressar por escrito, e não há comunicação com os respondentes; precisa analisar e controlar as não respostas. Sugere-se que o questionário seja curto; que o vocabulário seja adaptado ao público a ser pesquisado; que, antes da sua aplicação, seja decidido como registrar os dados e como analisá-los; que cada pergunta seja limitada a uma idéia. (Raupp e Reichle 2003)
 - **Entrevistas aprofundadas:** podem ser estruturadas ou não; individuais ou em grupo. As entrevistas apresentam as seguintes vantagens: elevada interação – facilidade de formulação e explicação orais, pouca dependência da leitura, boa comunicação, honestidade e profundidade, observação de atitudes corporais e vo-

cais, flexibilidade para esclarecimentos, taxa de retorno elevada. Desvantagens: dependem da habilidade do entrevistador, necessitam de tempo para coleta e processamento dos dados, apresentam dificuldades de resumo, análise e interpretação. (Raupp e Reichle 2003)

- Grupos focais: são utilizados para aprofundar, junto a grupos de beneficiários, aspectos específicos relevantes para o projeto; utilizam-se mediamente grupos de 10-12 pessoas, com características homogêneas, familiarizadas com uma situação, numa discussão semi-estruturada de, normalmente duas horas. O moderador resume periodicamente os temas da discussão e busca criar consenso sobre as conclusões. (Raupp e Reichle 2003)
- Estudos de caso: um estudo de caso é um método para se aprender sobre uma situação complexa. É baseado num entendimento abrangente e/ou aprofundado da situação. Normalmente, usa dados qualitativos para melhor interpretar os quantitativos, dando ênfase à observação participativa, grupos focais, entrevistas abertas etc. (ou seja, a métodos menos estruturados). (Banco Mundial 2004)

6) Analisando os dados

A análise é um processo de reflexão sobre o que os dados nos apontam. A sequência normalmente adotada para estruturar a análise é a seguinte:

- quais são as nossas perguntas;*
- análise descritiva: pontos mais relevantes, tendências, aspectos inesperados, relações e comparações entre dados;*
- inferências, explicações;*
- conclusões e sugestões, eventuais dados adicionais. (Raupp e Reichle 2003)*

7) Preparando o relatório final

O relatório final do M&A deve comunicar à audiência o que é essencial conhecer do desempenho do projeto. Ele deve ser:

- conciso;
- bem redigido;

tion. The discussion within the focus group should be semistructured and normally last a maximum of two hours. The 'moderator' is responsible for periodically summarising discussion themes and trying to arrive at a consensus on the various conclusions (Raupp & Reichle, 2003).

- **Case studies:** *a case study is a method for learning about a particularly complex situation. Case studies are based on broad and/or deep understanding of a given situation. Normally a case study will use qualitative data in order to better interpret the quantitative data, with the emphasis placed on participatory observation, focal groups, open interviews etc (i.e. less-structured methods). (World Bank, 2004).*

6) Data analysis

Analysis involves examining the meaning of the data presented. The sequence normally adopted for structuring an analysis is as follows:

- what are our questions?;*
- a descriptive analysis containing the most relevant points, trends, unforeseen factors, relationship and comparison between different data;*
- explanations, inferences;*
- conclusions and suggestions, possible additional data (Raupp & Reichle, 2003).*

7) Preparing the final report

The final M&E report is required to provide information on the key aspects of project performance. The report must be:

- *Concise;*
- *Well drafted;*
- *Impeccably organised;*
- *Presented at the opportune time.*

The suggested structure for the report is the following:

- *Front cover*
- *Index*
- *Abbreviations*

- *Executive summary (purpose, methodology, results)*
- *Section 1: Background:*
 - Context*
 - Description of project.*
- *Section 2: M&E methodology*
 - Design (indicators and bases for comparison)*
 - Plan (collection, analytical method, instrument, discussion on reliability and validity).*
- *Section 3: Results*
 - Tables, diagrammes, charts, maps etc and discussion of each one; descriptions, comparisons, results.*
- *Section 4: Conclusion*
 - Summary of successes and failures of the project; suggestions*
 - References (documents, individuals etc)*
 - Annexes (e.g. questionnaires employed)*
 - (Raupp & Reichle, 2003).*

(8) Disseminating the results

Disseminating the M&E result is vitally important. To be in possession of an M&E report and not to disseminate it in the appropriate quarters (where top decisions can be taken) undermines the entire effort. A suitable strategy must take into account the diversity of organisations and individuals interested in the project (managers, politicians, financial agencies, beneficiaries, members of the public etc). The initial planning of the M&E exercise must acknowledge the importance of presenting the right information to the different target publics, according to their interests, build consensus and plan the dissemination strategy (Raupp & Reichle, 2003).

Dissemination of the M&E result involves the need:

- *to ensure that accountability provisions are fully met;*
- *to assist in providing justification for resource requests;*
- *to assist in operational decision-making regarding resource allocation;*

- *impecavelmente organizado;*
- *apresentado no momento oportuno.*

A estrutura sugerida do relatório final de M&A é a seguinte:

- *Capa*
- *Índice*
- *Siglas*
- *Resumo executivo (finalidade, metodologia, resultados)*
- *Seção 1 Antecedentes:*
 - Contexto*
 - Descrição do projeto*
- *Seção 2 Metodologia de M&A*
 - Desenho (bases de comparação e indicadores)*
 - Plano (coleta, métodos de análise, instrumentos, discussão sobre validade e confiabilidade)*
- *Seção 3 Resultados*
 - Tabelas, gráficos, figuras, mapas etc., e discussão de cada um; descrição, comparações, resultados.*
- *Seção 4 Conclusão*
 - Resumo apontando sucessos e falhas do projeto; sugestões*
 - Referências (pessoas, documentos etc.)*
 - Anexos (ex. questionários utilizados) (Raupp e Reichle 2003)*

8) Divulgando os resultados

A divulgação dos resultados do M&A é um aspecto fundamental do mesmo. Ter um relatório e não divulgá-lo nas sedes apropriadas, onde as decisões podem ser tomadas, invalidaria todo o esforço feito. Uma estratégia adequada de divulgação deve ser calibrada às diversas audiências interessadas ao projeto (gestores, políticos, financiadores, beneficiários, público em geral etc.). Desde a fase de planejamento do M&A, é importante reconhecer as diversas audiências, os seus interesses, construir consenso e prever a estratégia de divulgação. (Raupp e Reichle 2003).

A divulgação dos resultados do M&A visa o seguinte:

- Atender às demandas por responsabilização (accountability);
- Ajudar a justificar solicitações de recursos;
- Ajudar a tomar decisões operacionais sobre a alocação de recursos;
- Favorecer o aprofundamento dos problemas de desempenho e das correções;
- Motivar as equipes;
- Monitorar o desempenho de parceiros, beneficiados etc.;
- Fornecer dados para outros estudos;
- Ajudar a fornecer serviços mais eficientemente;
- Apoiar o planejamento estratégico e de longo prazo;
- Estabelecer uma comunicação transparente com a sociedade, gerando confiança. (Banco Mundial 2004).

9) Dando manutenção ao M&A

A sustentabilidade dos procedimentos implantados de M&A não é automática. Ações são necessárias para garantir a manutenção deles:

- (i) Continuidade da demanda: resultados continuam sendo solicitados pelo governo, sociedade, financiadores etc.; as equipes querem evidenciar o seu desempenho.
- (ii) Papéis e responsabilidades são claramente estabelecidos: há linhas organizacionais formais hierárquicas para a coleta, análise e relato dos dados; uma ligação formal entre planejamento/finanças e órgãos setoriais; todos os níveis demandam informações, nenhum atua só como filtro.
- (iii) Há garantia que a informação é confiável: a informação é transparente e sujeita a auditorias independentes.
- (iv) Há responsabilização (accountability): as organizações civis, a mídia, a sociedade cobram resultados; o fracasso não é recompensado, os problemas são reconhecidos e enfrentados.

- *to highlight performance problems and suggest adjustments;*
- *to motivate the various teams;*
- *to monitor the performance of partners, beneficiary parties etc;*
- *to provide a selection of data for use in other studies;*
- *to assist in obtaining services in a more efficient manner;*
- *to support long-term strategic planning;*
- *to establish a transparent communication channel with society as a whole and, finally, to generate trust. (World Bank, 2004)*

(9) M&E sustainability

Sustaining the M&E procedures established is not an automatic process. A series of actions are needed to ensure their sustainability involving:

- (i) *continuity of demand: the results continue to be requested by the government, society as a whole, funding agents etc; and the teams need to demonstrate results of their performance.*
- (ii) *roles and responsibilities are clearly laid down: formal hierarchical organisational arrangements exist for collecting, analyzing and recording data. A formal link between planning/finance and sectoral bodies; all levels require information, none acts as a mere filter of information;*
- (iii) *a guarantee exists that the information is reliable: information should be transparent and subject to independent audit.*
- (iv) *widespread accountability: civil organisations, the media, and society are keen to see results; failure is not rewarded, problems are acknowledged and dealt with.*
- (v) *the existence of a critical mass of skills: managerial and technical skills possessed by the teams; institutionalised data collection systems; financial resources prioritised according to performance; accumulation of institutional experience.*

- (vi) *the existence of an incentives structure: success is recognized and rewarded, problems detected are confronted, the ‘messenger’ is not punished, individual and organisational learning is valued.*

6. The M&E model proposed by the Ministry of Cities

The Ministry of Cities possesses a substantial amount of material on the M&E of social housing projects and slum upgrading. In this section we present a summary of the main concepts, methodological guidelines, dimensions and indicators of M&E.

Scope of M&E

A project normally represents a “segment” of a wider set of initiatives within an overall housing policy, whether federal, state or municipality-driven. As a result, it is important that the M&E of a project is articulated to broader follow-up at the state and/or municipal level. This means that ideally municipal-level indicators should be elaborated and focused on inter alia the following aspects:

- *the evolution of the quantitative housing deficit (i.e. need for new housing) and of the qualitative housing deficit (existing homes in precarious conditions requiring improvement);*
- *the evolution of the land markets: the availability of vacant urban space for new social housing, prevention of new land invasions (both by supplying semi-urbanised plots and through the public /private sector building of new housing units), and related prices;*
- *environment-related impacts and hazards produced by the current and projected urban situation;*
- *the scale of municipal revenue versus development of the property market.*

It is important to track these (and perhaps other) relevant indicators in order to provide suitable feedback on public social housing and slum upgrading policies, with a view to guiding the elaboration of new projects and/or adjusting existing ones.

In M&E, the relationship between the “macro” approach of public policies and the “micro” level of projects can be set out in the following way:

- (v) *Há massa crítica de capacidades: preparo técnico e gerencial das equipes; sistemas de coleta de dados são institucionalizados; há priorização de recursos financeiros de acordo com o desempenho; há acúmulo de experiência institucional.*

- (vi) *Existe uma estrutura de incentivos: o sucesso é reconhecido e recompensado, os problemas detectados são enfrentados, o mensageiro não é punido, o aprendizado individual e organizacional é valorizado.*

6. O Modelo de M&A proposto pelo Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades tem uma produção significativa de material sobre M&A de projetos de habitação de interesse social e urbanização de favelas. Nessa seção apresentamos uma síntese dos principais conceitos, diretrizes metodológicas, dimensões e indicadores do M&A.

Escopo do M&A

Do ponto de vista do gestor, um projeto representa normalmente uma “peça” de um conjunto mais amplo de iniciativas, dentro política habitacional – seja municipal, estadual ou federal. Consequentemente, é importante que o M&A do projeto esteja articulado com um acompanhamento mais macro em nível municipal e/ou estadual. Isso significa que, idealmente, indicadores em nível municipal devem ser elaborados e alimentados em relação a aspectos quais:

- *A evolução do déficit habitacional quantitativo (necessidades de novas habitações) e qualitativo (habitações existentes mas precárias necessitando de melhorias);*
- *A evolução do mercado das terras: disponibilidade de vazios urbanos para novas habitações de interesse social e prevenção de novas invasões (seja por meio da oferta de lotes semi-urbanizados ou da produção – pública e/ou privada – de novas habitações), e relativos preços;*
- *impactos e ameaças ao meio ambiente derivantes da situação urbana atual e projetada;*
- *evolução da arrecadação de tributos municipais (IPTU e ISS) versus a evolução do mercado imobiliário.*

O acompanhamento desses – e eventualmente, outros – indicadores relevantes, é importante para retroalimentar as políticas públicas de habitação de interesse social e urbanização de favelas, inclusive orientando a elaboração de novos projetos e/ou o ajuste daqueles já existentes.

Assim, a articulação, no M&A, entre o nível macro das políticas públicas e o nível micro dos projetos pode ser visualizada da forma seguinte.

A avaliação da política deve, portanto, se substanciar na definição de modos de regulação

Evaluation of policy must be based upon the definition of the regulatory measures in place which influence factors such as the price of land, housing standards, house building, environmental licensing, property taxes and economic activities in the urban environment, etc.

The M&E of individual programmes and projects can contribute to this kind of evaluation given that the M&E focus is on performance, results and impacts and on ‘user satisfaction’.

The cycle to be structured is as follows:



que, por via normativa, influenciam aspectos como os preços das terras, os padrões habitacionais, a produção de habitações, o licenciamento ambiental, a tributação referente a imóveis e atividades econômicas em âmbito urbano, etc.

Por sua vez, para tal avaliação também contribui o M&A dos programas e projetos individualmente considerados, a ser focada sobre o desempenho, resultados e impactos dos mesmos, assim como na satisfação dos beneficiários. O ciclo a ser configurado é o seguinte.

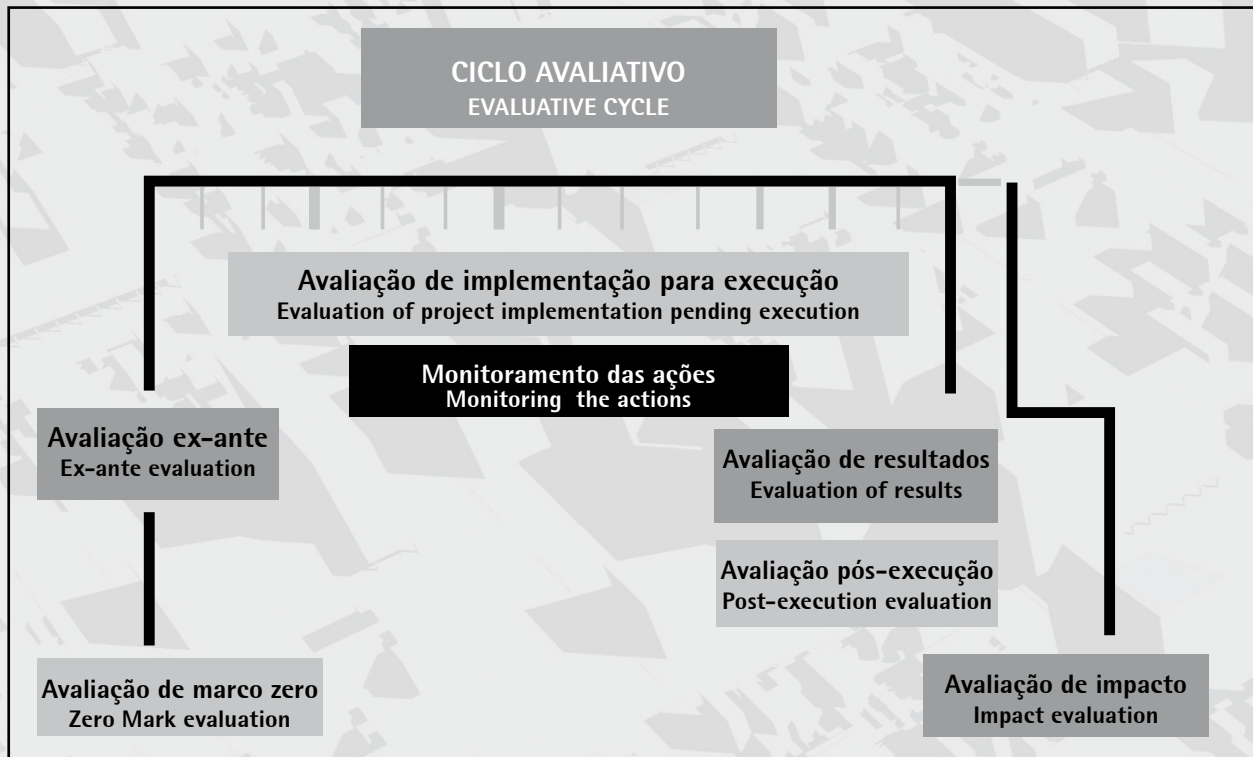
Observe-se que a avaliação da pós-ocupação situa-se entre a avaliação de resultados e a avaliação de impactos.

Note that the “post-occupation” evaluation is located between the evaluation of results and the evaluation of impacts.

The M&E of slum upgrading projects focused on the “post-occupation” situation

In the model proposed by the Ministry of Cities, M&E is focused on the situation after works have been concluded and beneficiaries have occupied newly built (or improved) houses, if any. This approach coincides with the main methodological principles presented above, indicating that M&E must focus on results or, in other words, on the benefits effectively experienced by the people living in the target communities. Within the perspective of slum upgrading as

Ciclo de Avaliação (Ministério das Cidades s.d., p. 6)
Evaluation's cycle



an integrated physical and social process, targeted at inserting the informal area into the “formal city”, it is obvious that the benefits produced are not confined to the installation of infrastructure and the building of homes, but embrace a much wider set of dimensions related to the well-being of residents.

The Ministry of Cities has proposed that M&E should be structured along three main lines: housing, urban insertion and social inclusion, possessing different dimensions, as illustrated in Figure below.

O M&A dos projetos de urbanização de favelas com foco na pós-ocupação

No modelo proposto pelo Ministério das Cidades, o foco do M&A é na pós-ocupação. Tal visão coincide com os princípios metodológicos gerais acima apresentados, onde o M&A deve ser focado nos resultados, ou seja, nos benefícios efetivamente vivenciados pelos moradores das comunidades atendidas. Dentro de uma visão da urbanização de favelas como um processo integrado, físico e social, voltado à efetiva inserção da favela na “cidade formal”, evidentemente tais benefícios não se esgotam na produção de habitações e infraestrutura urbana, mas abrangem um leque mais amplo de dimensões ligadas ao bem-estar dos moradores.

Assim, o Ministério da Cidade propõe que o M&A esteja estruturado em três eixos: moradia, inserção urbana e inclusão social, os quais contemplam diferentes dimensões, conforme visualizado na figura seguinte.

Matriz avaliativa (Ministério das Cidades s.d., p. 10)
Evaluative matrix

