

# **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

## **METODOLOGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

**Recife, Setembro de 2009.**

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

---

### **Apresentação**

O presente documento tem por objetivo apresentar a metodologia para monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR Nacional, no estado de Pernambuco, a partir dos objetivos determinados no processo de construção da operação de crédito, dos resultados esperados com a execução do programa e dos indicadores pactuados.

No processo de preparação do PRODETUR Nacional Pernambuco, a equipe da SETUR/EMPETUR elaborou o Marco de Resultados, documento que apresenta os propósitos, resultados esperados, indicadores de impacto, linha de base e meta para todo o programa. Além desses indicadores de impacto, o Marco de Resultados também apresenta os indicadores de resultado pactuado para cada componente do programa e os indicadores de processo ou produto, construídos para cada ação que será executada pelo programa no decorrer dos cinco anos de duração do programa.

Ao mesmo tempo, o Governo do Estado de Pernambuco vem desenvolvendo e aprimorando, ao longo dos últimos 03 anos, um moderno e estruturado modelo de gestão que tem como pilar principal o monitoramento e avaliação permanente das ações do governo destacadas como prioritárias e apontadas como estratégicas. Estas ações estão agrupadas em torno de 10 objetivos estratégicos que, por sua vez, são distribuídos em quatro dimensões ou perspectivas, conformando o Mapa da Estratégia do governo.

Em 2009, o governo estadual avançou em seu modelo de gestão e criou um Escritório de Gestão de Projetos, coordenado pela Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, para dedicar atenção especial às grandes obras estruturadoras em curso no Estado e facilitar o andamento destas ações de grande porte e importância estratégica para o estado.

Desta forma, o modelo de monitoramento e avaliação proposto neste documento precisa, necessariamente, dialogar com a estrutura e modelo de gestão adotados pelo governo estadual e, ao mesmo tempo, monitorar e avaliar o impacto e os resultados do programa no setor turístico estadual.

O Plano de Monitoramento e Avaliação ora apresentado encontra-se dividido em 03 partes:

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

---

- Parte 1: Apresentação da metodologia do monitoramento pelo sistema de gestão do governo estadual, por se tratar de um programa estratégico.
- Parte 2: Apresentação da metodologia de monitoramento e avaliação das ações do programa e dos indicadores de processo/produto;
- Parte 3: Apresentação da metodologia de monitoramento e avaliação dos resultados esperados em cada componente do programa e dos indicadores de resultados pactuados para cada componente do programa;
- Parte 4: Apresentação da metodologia de monitoramento e avaliação dos propósitos do programa e dos indicadores de impacto adotados pelo programa, bem como análise do comportamento dos indicadores entre a linha de base e a meta estabelecida;

A primeira parte apresenta como o programa será monitorado pelo governo estadual e como o sistema de M&A proposto dialoga e se insere em uma sistemática maior conduzida pelo governo estadual. As três partes finais se complementam e conformam o modelo de Monitoramento e Avaliação do PRODETUR Nacional Pernambuco, abordando as três esferas de indicadores (impacto, resultados e processos/produtos).

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

---

### **Introdução**

O processo de planejamento e execução de atividades somente está completo quando da construção de um quadro de indicadores que permitam monitorar e avaliar as ações que serão postas em marcha, além de mensurar sua eficiência, eficácia e efetividades.

Em realidade, para alguns autores do tema, a execução faz parte do planejamento e deve ser monitorada constantemente. Para Ram Charan, monitorar “é manter-se informado sobre o processo, acompanhar cada passo da execução”. Na realidade, planejamento, execução, monitoramento e avaliação, devem ser tomados como partes de um sistema único. Uma visão sistêmica do processo de administrar. Estes seriam os elementos básicos de uma administração por objetivos.

Segundo Chiavenato, para estabelecer uma administração por objetivos “torna-se necessário mensurar os resultados atingidos e compará-los com os resultados planejados”. Desta forma, “se um objetivo não pode ser medido, seus resultados não podem ser conhecidos”<sup>1</sup>

Para Chiavenato, a mensuração e o controle são os elementos que causam as maiores dificuldades na implantação de uma administração por objetivos. Isto porque “todos os sistemas de administração por objetivo envolvem a avaliação regular do processo efetuado e dos objetivos alcançados, permitindo que providências sejam tomadas e novos objetivos fixados para o período seguinte”, porém esta atividade regular não é simples.

Indicadores possuem “camadas”, que medem processos, resultados e impactos de ações. Na realidade uma estratégia de atuação é formada a partir da definição da própria estratégia, de seus objetivos gerais e específicos, de suas metas e das ações a serem realizadas.

Desta forma, cria-se uma associação entre estas “camadas” da estratégia e as “camadas” de indicadores. Em uma análise mais literal e livre, poderíamos utilizar a seguinte estrutura de indicadores no processo de implementação de uma estratégia:

---

<sup>1</sup> Chiavenato, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. Rio de Janeiro - Campus, 2000.

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO



Toda estratégia é derivada de uma visão de futuro e “traduzida” em termos de objetivos gerais e específicos. Ao fim deste processo, elencam-se as atividades que precisam ser desenvolvidas para que os objetivos específicos sejam alcançados. Na verdade, espera-se que atingindo o objetivo geral, a visão de futuro seja alcançada. E espera-se que atingindo os objetivos específicos atinja-se o objetivo geral.

Da mesma maneira, a conclusão das ações/atividades deveria ser suficiente para se alcançar os objetivos específicos.

A tradução deste esquema apresentado é de que os indicadores de impacto estão associados à medição do atingimento do objetivo geral/propósito, ou seja, a efetividade das ações desenvolvidas. Os indicadores de resultado medem as ações dos objetivos específicos, ou seja a sua eficácia. Por fim, os indicadores de processo visam monitorar e avaliar a eficiência das ações/atividades desenvolvidas.

Sendo assim, os indicadores se associam em “camadas” para poder mensurar a eficiência, eficácia e efetividade de todo o processo. Desta forma, as ações/atividades a serem desenvolvidas podem ser monitoradas e avaliadas através de indicadores de processo, avaliando a eficiência do executor.

Com isso, cria-se uma intrincada rede de causa-efeito no processo de implementação de uma estratégia. A figura acima tenta traduzir esta relação.

Um Sistema de Monitoramento e Avaliação de um programa de obras múltiplas da complexidade do PRODETUR Nacional Pernambuco, deve necessariamente estabelecer rotinas que permitam aos gestores públicos o monitoramento permanente do andamento das ações de forma simples e prática. Neste sentido, sistemas já consagrados e de simples implementação tem demonstrado grande sucesso e resultados palpáveis.

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

O Governo de Pernambuco adotou como base do sistema de gestão, monitoramento e avaliação das ações do governo o Ciclo PDCA<sup>2</sup>, por se tratar de uma ferramenta simples, prática, consolidada e facilmente implementável.

O PDCA surgiu no Japão pós-guerra e foi amplamente difundido a partir das experiências de William Deming na reconstrução da indústria japonesa. O ciclo do PDCA é aplicado de forma a monitorar a execução e avaliar os resultados permanentemente, a cada “volta”. Desta forma, o ciclo “gira” e recomeça a atividade de planejamento, seguida da execução, do monitoramento e da avaliação que retroalimenta o ciclo para um novo planejamento.

O sistema de monitoramento e avaliação proposto para o PRODETUR Nacional Pernambuco, também se baseia na lógica e essência do PDCA, monitorando constantemente a execução e avaliando permanentemente o comportamento dos indicadores elencados no quadro de indicadores do Marco de Resultados.

A preocupação em se propor um modelo que seja simples e baseado em atividades rotineiras vai de encontro com a necessidade de se monitorar todo o programa permanentemente. A deficiência nos modelos de M&A implantados nos programas anteriores (PRODETUR NE I e II) foi apontada no relatório “Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste do Brasil – Resultados e Lições Aprendidas”:

*“Como foi ressaltado, em todas as avaliações realizadas, muitos dos problemas constatados estão relacionados com o processo de execução dos investimentos, e que programas de desenvolvimento como o PRODETUR necessitam um esquema de execução que responda às complexidades da atividade turística (...). Como resultado, uma série de recomendações foram feitas em relação a melhorias no sistema de gestão e acompanhamento do programa, tais como: (...) (iv) definir um sistema de acompanhamento que indique claramente as responsabilidades pela execução das ações necessárias para coleta de informações ex-post do projeto”.*

Conforme descrito no relatório, é de fundamental importância que o sistema de monitoramento e avaliação proposto responda às necessidades não apenas de monitorar e

---

<sup>2</sup> PDCA é a sigla inglês para Plan, Do, Check e Act (Planejar, Executar, Checar e Agir).

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

---

indicar correções de percurso, mas também de permitir as avaliações durante a execução do programa e depois de concluído o mesmo (avaliações ex-post).

Entendendo a avaliação como “é o exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desenho, implementação e resultados, com vistas à determinação do seu impacto, eficácia, eficiência e sustentabilidade”<sup>3</sup> (UNICEF, 1991), torna-se essencial que o modelo de M&A trabalhe com as diferentes “camadas” de indicadores (impacto, resultados e processo/produto) nos diferentes momentos do programa (ex-ant, durante e ex-post).

A metodologia proposta para o PRODETUR Nacional Pernambuco baseia-se no modelo em prática no governo estadual e responde a essas demandas, além de permitir que o gestor público tenha acesso à informações válidas, úteis e oportunas em tempo real, através de ferramenta informacional.

O presente documento apresenta a sistemática de monitoramento e avaliação de cada uma das “camadas” de indicadores, e como essas camadas se inter-relacionam formando o conjunto de ações de monitoramento e avaliação dos indicadores impacto, resultado e produto.

Importante ressaltar que a construção de um quadro de indicadores é realizada *top-down*, ou seja, primeiramente se definem os propósitos/objetivos gerais do programa, para somente então se definir os objetivos específicos e por fim as atividades a serem desenvolvidas. Da mesma forma, na hierarquia dos indicadores, primeiramente se definem os indicadores de impacto que irão mensurar o avanço do programa na consecução dos objetivos gerais, e somente então se definem os indicadores de resultado e, por fim, os indicadores de processo/produto.

Por esta razão, os indicadores devem apresentar uma estreita correlação, de maneira que a alteração positiva em um indicador de processo resulte, necessariamente, em uma variação positiva nos indicadores de resultado e de impacto.

Apesar disso, o Sistema de Monitoramento e Avaliação é executado *botton-up*, ou seja, a base do sistema são os indicadores de processo que avaliam o andamento das atividades. O princípio que suporta este modelo é o de que se as atividades estão sendo executadas da

---

<sup>3</sup> UNICEF. A UNICEF Guide for Monitoring and Evaluation: making a Difference? Evaluation Office, 1991.

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

---

forma planejada, os indicadores de processo serão alcançados e, se isso ocorrer, os indicadores de resultado também serão alcançados. Ao final do processo, os indicadores de impacto irão sofrer a influência dos indicadores de resultado e apresentarão variação positiva.

No caso do PRODETUR Nacional, o programa é dividido em cinco componentes que, por sua vez, são compostos de projetos que irão derivar em atividades. Desta forma, a construção do quadro de indicadores respeita a lógica de que os propósitos do programa definem a alocação dos recursos pelos componentes e os indicadores de resultado de cada componente. Por sua vez, a definição dos projetos que serão priorizados deve guardar relação com os resultados esperados para o componente. Por fim, os projetos devem ser executados cumprindo com indicadores de processo que garantirão que os indicadores de impacto sejam alcançados.

Seguindo este método, a soma dos projetos deve influenciar nos indicadores de resultados de cada componente, e a alteração positiva dos indicadores de resultados serão suficientes para alcançar os indicadores de impacto propostos.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação deverá fornecer à Unidade Coordenadora do Programa um importante conjunto de ferramentas de gestão que permitam acompanhar o passo-a-passo da execução do programa, bem como disponibilizar informações para o sistema decisório. Para a EMPETUR a importância do sistema de M&A é muito mais prática, uma vez que ajudará no sistema de informações turísticas que será estruturado e com ele compartilhará informações, às vezes sendo insumo e às vezes sendo plataforma para análise dos resultados. Ao fim do processo a SETUR terá disponível para seu uso um conjunto de informações estratégicas sobre o setor no Estado e um importante sistema de informações estruturado para auxiliar na construção de condução das políticas públicas do turismo no Estado.

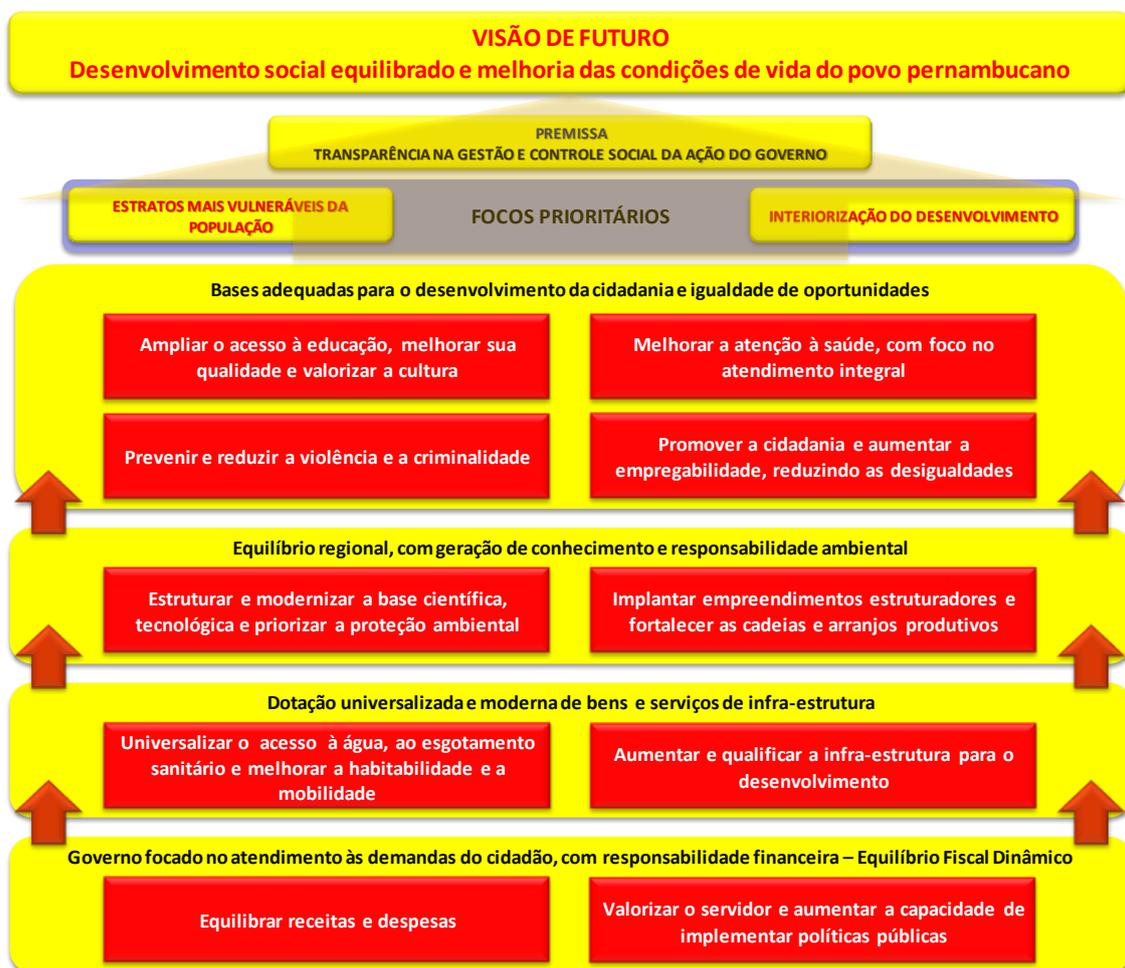
Para finalizar, é importante ressaltar que este sistema de monitoramento e avaliação desenhado neste documento não se confunde, por mais que possa se completar, com o sistema informacional de acompanhamento do programa que será instalado e executado pela UCP para a construção dos relatórios de avanço do programa e troca de informações com o agente financiador. O primeiro faz parte do segundo.

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

### Parte 1. Monitoramento pelo Sistema de Gestão do Governo Estadual

O PRODETUR Nacional Pernambuco constitui-se como programa estratégico e prioritário para o governo estadual e, desta forma, deverá ser monitorado pelo Modelo de Gestão implementado no estado e conduzido pela Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG.

O Governo de Pernambuco elaborou, em 2007, um Mapa da Estratégia, baseando-se em sistemas de balanced scorecard, que também está disposto em termos de “camadas”, conforme apresentado abaixo.



A visão de futuro representa o macro objetivo do governo ao implementar as suas ações. Este macro objetivo deve ser atingido tendo por base dois focos prioritários e uma premissa de atuação. Porém, se analisarmos mais detidamente, o mapa da estratégia está elaborado baseado em uma estrutura de “camadas” bastante apropriada e adequada a toda esta construção de indicadores apresentada neste documento.

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

A partir de uma visão de futuro que se configura como macro objetivo de todo o governo, o mapa da estratégia foi criado baseado em quatro dimensões, cada uma com um objetivo geral estabelecido. A metodologia do balanced scorecard estabelece uma relação de causa-efeito entre as dimensões que se seguem “de baixo para cima”. No caso do Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco, as dimensões estão apresentadas pelos “quadrados amarelos”, cada qual com seu objetivo geral explicitado.

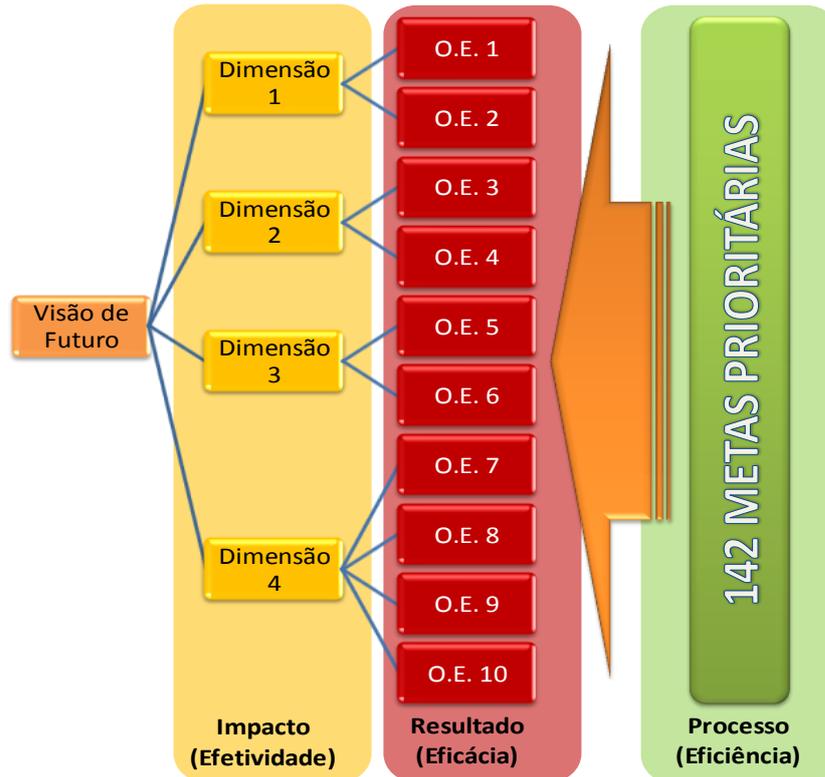
A segunda “camada” é apresentada pelos objetivos estratégicos, os “quadrados vermelhos”. Nesta lógica, para se alcançar o objetivo geral descrito na dimensão, existem objetivos específicos descritos como objetivos estratégicos de governo. Por fim, apesar de não constar na figura do mapa da estratégia, foram definidas 142 metas prioritárias que estão associadas aos objetivos estratégicos, o que forma a terceira “camada” deste mapa.

A figura que segue demonstra de maneira esquemática como estas camadas se superpõem montando este sistema balanceado:



Conforme descrito anteriormente, a associação das “camadas” de indicadores (processo, resultado e impacto) e das “camadas” do Mapa da Estratégia (metas prioritárias, objetivos estratégicos e dimensões) permite que se monte um quadro de indicadores respeitando a necessidade de monitoramento e avaliação das “camadas” de resultados esperados da ação do governo (eficiência, eficácia e efetividade).

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

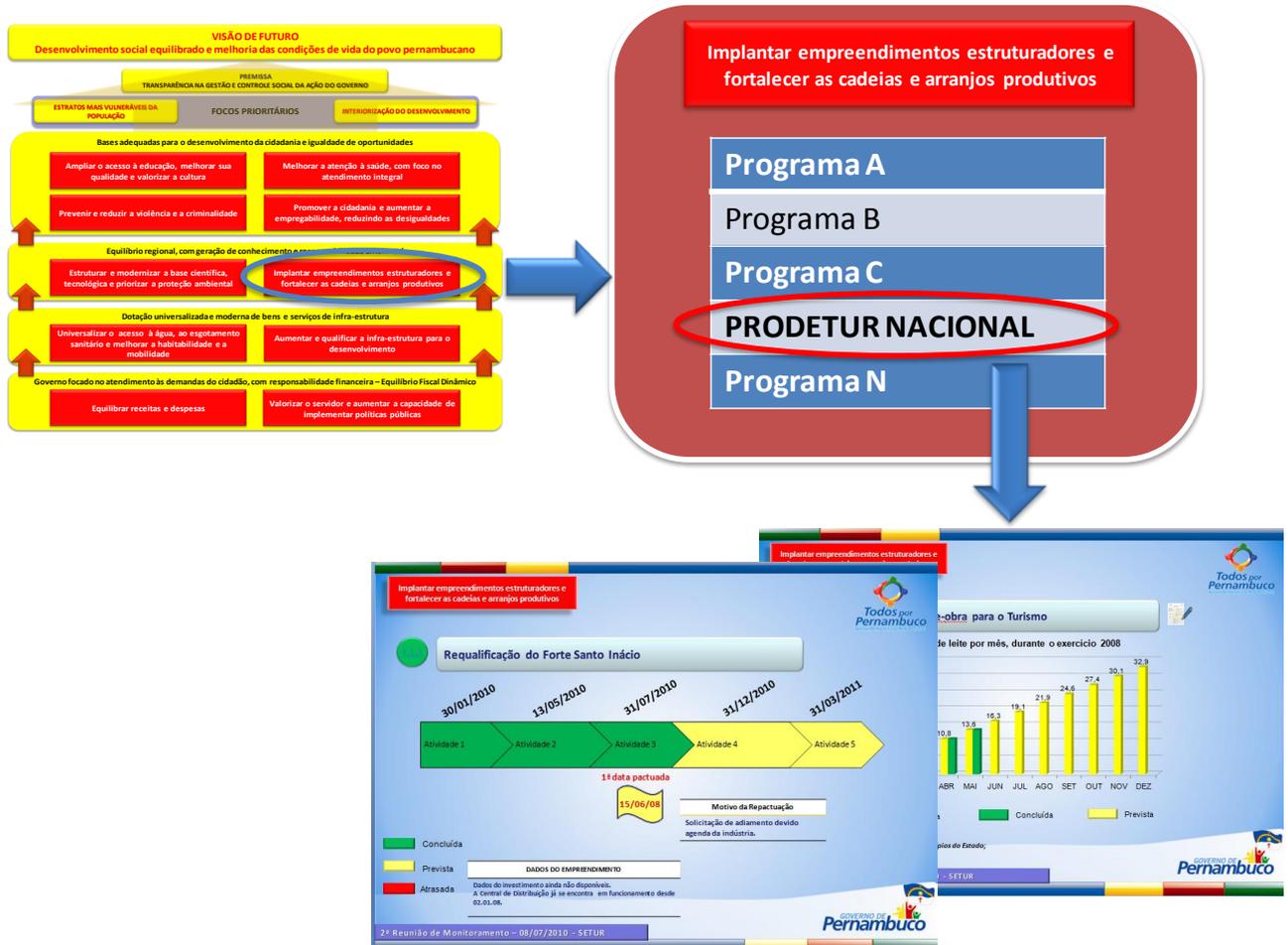


Este mesmo esquema figurativo é suficiente para compreendermos como o quadro de indicadores será incorporado na dinâmica do monitoramento. Como as reuniões mensais acompanharão as 142 metas prioritárias, os indicadores de processo serão monitorados mensalmente. Nas reuniões quadrimestrais onde se avaliará os objetivos estratégicos, serão monitorados os indicadores de resultado, restando assim os indicadores de impacto a serem monitorados ao final do ano por ocasião do replanejamento do foco de atuação do governo para o ano seguinte.

Neste sistema estadual o PRODETUR Nacional Pernambuco está encaixado como um programa estratégico e suas atividades fazem parte das metas prioritárias do governo (são patê integrante das 142 metas prioritárias), sendo agrupadas de acordo com o objetivo ao qual cada uma contribui individualmente. No esquema apresentado acima, poderíamos citar como exemplo a ação “Pavimentação da estrada vicinal de Tamandaré”. Essa meta prioritária está ligada ao objetivo estratégico “Ampliar e qualificar a infra-estrutura para o desenvolvimento”, que, por sua vez, faz parte da dimensão “Dotação universalizada e moderna de serviços de infra-estrutura”.

Este sistema estadual é o ponto de partida do sistema de monitoramento e avaliação do programa, conforme descrito na figura abaixo:

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO



As ações do PRODETUR Nacional serão monitoradas individualmente, conforme apresentado na terceira figura do esquema representativo acima, fazendo parte do objetivo estratégico ao qual esteja mais diretamente ligada. Estas ações serão monitoradas mensalmente nas reuniões com o governador e o secretário de turismo.

A partir dos cronogramas físico e financeiro são elaboradas as apresentações com a pactuação de datas para a realização de cada etapa de cada ação da Matriz de Investimento. Por exemplo, se a ação monitorada for a “implantação dos viadutos rodoviários na PE-060”, serão elaborados dois slides para serem monitorados: (i) informações da execução física com datas pactuadas (licenciamento da obra, licitação, início das obras, conclusão da pavimentação, conclusão das vias locais, conclusão da passarela, etc.); e (ii) informações financeiras (meta de desembolso no mês 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, ... último mês da obra).

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

### **Parte 2. Monitoramento e Avaliação dos indicadores de Produto (Processo)**

O monitoramento no nível das atividades constitui-se no primeiro item de um modelo de Monitoramento e Avaliação. Conforme descrito anteriormente, apesar de ser construído utilizando o formato *top-down* (de cima para baixo), o quadro de indicadores é monitorado e avaliado *bottom-up* (de baixo para cima). De forma prática, o programa é um conjunto de projetos executados simultaneamente, e os projetos são formados por atividades diversas. Por esta razão o monitoramento realiza-se, primeiramente, nas atividades, que possuem indicadores de processo.

No caso do PRODETUR Nacional, todas as atividades financiadas com recursos do programa devem estar refletidas no Marco de Resultados, com suas respectivas metas anuais definidas e indicação do início e fim de sua execução. Estes indicadores de processo deverão ser monitorados constantemente, seguindo a metodologia descrita abaixo:

- 1.1. Cada projeto terá suas atividades descritas de forma detalhada, com a indicação de prazos de início e fim da ação, responsáveis e recursos envolvidos;
- 1.2. Os prazos acordados nas atividades deverão estar em acordo com os indicadores de processo descritos no Marco de Resultados;
- 1.3. Deverá ser elaborado o Plano de Ação do projeto, em uma ferramenta informática (Project ou sistema específico de monitoramento de atividades tipo *workflow*)<sup>4</sup>;
- 1.4. O gerente do projeto, designado pelo gerente geral da UCP ou pelo superintendente da área, deverá acompanhar diariamente o avanço das atividades e os empecilhos que surgirem, atuando quando necessário na dissolução do conflito;
- 1.5. Semanalmente serão realizadas reuniões de acompanhamento com o gerente geral da Unidade de Coordenação do Programa para avaliar o andamento dos projetos e o atingimento dos indicadores de processo (verificação dos prazos, cronogramas e dificuldades);
- 1.6. Uma equipe de Monitoramento e Avaliação da UCP acompanhará diariamente a execução dos projetos e o cumprimento das metas pactuadas, apresentando um relatório na reunião semanal com o gerente geral da UCP.

Este acompanhamento diário do gerente do projeto e semanal do gerente geral da UCP permitirá identificar, com antecedência, os possíveis riscos à consecução dos indicadores

---

<sup>4</sup> A SETUR possui um sistema de workflow para dar suporte ao monitoramento destas atividades

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

---

de processo e atuar de forma corretiva em tempo de não comprometer os resultados do projeto.

Da mesma forma, em casos onde seja necessário rever os cronogramas ou repactuar os indicadores de processo, o gerente geral contará com uma base de informações que lhe permitirão determinar com mais precisão o desvio a ser acordado e os novos indicadores a serem perseguidos.

Nas reuniões semanais com o gerente geral, cada superintendência apresentará um relatório padrão com as informações dos projetos de sua área, indicando o andamento de cada ação, os pontos que apresentam problemas ou dificuldades e quais as demandas para atuação do gerente geral.

### **LINHA DE BASE E ATUALIZAÇÃO DOS INDICADORES**

Cada ação descrita no Marco de Resultados apresenta a fonte de informação de onde foram extraídas as linhas de base e por onde os indicadores de produto serão monitorados e avaliados.

Nos casos em que a fonte seja o relatório de progresso da Unidade Coordenadora do Programa, o superintendente da área a qual a atividade está relacionada deverá se certificar de que as informações referentes ao progresso de sua ação sejam contempladas na elaboração do relatório.

Nos casos em que a fonte sejam as pesquisas da EMPETUR, o superintendente da área a qual a atividade está relacionada deverá se certificar, junto à equipe de M&A do programa, que as informações foram compiladas e estão presentes nos relatórios de monitoramento e avaliação.

De forma geral, a equipe de M&A do programa será a responsável por coletar e analisar as informações que serão utilizadas para o monitoramento dos indicadores de processo/produto.

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

### Parte 3: Monitoramento e Avaliação dos Indicadores de Componente (Resultado)

Por definição, os indicadores de resultados não são monitorados e avaliados com a mesma frequência que os indicadores de processo/produto, uma vez que necessitam de um período de tempo maior para sofrer alterações em sua linha de base. Isto se deve ao fato de que, enquanto que os indicadores de processo resultam da atuação direta das atividades, os indicadores de resultados necessitam de um conjunto de atividades para sofrer alguma alteração.

Os indicadores de resultado, como o próprio nome sugere, são resultados de um conjunto de variáveis que atuam sobre a realidade do indicador. Por isso que, no caso do PRODETUR Nacional, é necessário que os projetos atinjam seus indicadores de processo para levar a uma alteração positiva nos indicadores de resultados. Da mesma forma, essa é a razão para que cada componente do programa tenha um quadro de indicadores monitorados, ou seja, para garantir que os objetivos específicos do programa estejam sendo alcançados e traçar uma projeção para o alcance dos indicadores de resultados.

Sendo assim, diferentemente dos indicadores de processo que serão monitorados e avaliados permanentemente, em um esforço diário, com uma consolidação semanal, os indicadores de resultados deverão ser monitorados e avaliados de acordo com seu tempo próprio de maturação, conforme sugerido na tabela seguinte:

Componente	Indicadores	Período de Avaliação Sugerido
Estratégia do Produto Turístico	Aumento da chegada de turistas por motivação cultural	Anual
	Índice de Satisfação da demanda do pólo com os atrativos	Anual
Estratégia da Comercialização	Aumento da eficácia promocional estadual	Anual
	Fomento da comercialização on-line	Semestral
Fortalecimento Institucional	Número de empresários por sub-setores representados no conselho do pólo	Anual
	Melhoria da cobertura estatística de informações turísticas	Anual
Infraestrutura e serviços básicos	Melhoria do índice de sinistralidade por km de estradas	A cada dois anos
	Diminuição de dias de racionamento de água	Anual
Gestão Ambiental	Número de UCs suscetíveis a visitação turística com planos de manejo implementados	Anual
	Número de atrativos culturais e naturais âncora com registro de volume de visitantes	Anual

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

---

Para operacionalizar o monitoramento e a avaliação destes indicadores para o período sugerido, a equipe de monitoramento e avaliação da UCP, subordinada à superintendência administrativo-financeira, deverá trabalhar na atualização dos indicadores a partir das pesquisas da EMPETUR e dos dados oriundos de órgãos estaduais (DER, COMPESA, entre outros).

A sistemática que deverá ser seguida é apresentada abaixo:

- 2.1.No primeiro mês seguinte ao fechamento do período de avaliação sugerido a equipe de monitoramento e avaliação do programa deverá iniciar o levantamento das informações sobre os indicadores de resultados e elaborar um relatório com as análises técnicas indicativas do comportamento dos indicadores no período anterior e a projeção para os próximos períodos;
- 2.2. Após concluído o relatório deverá ser encaminhado ao gerente geral da UCP e aos superintendentes para análise e avaliação;
- 2.3.No segundo mês seguinte ao fechamento do período de avaliação sugerido, o gerente geral se reunirá com a equipe da UCP para análise e discussão dos indicadores, avaliando a pertinência da manutenção dos indicadores e determinando ações de correção necessárias (em caso do não alcance dos indicadores ou de projeções que apontem para isso);
- 2.4. A partir das discussões será elaborada a ata de reunião contendo o conjunto de ações a serem implementadas no período seguinte para o alcance dos resultados pactuados.

### **LINHA DE BASE E ATUALIZAÇÃO DOS INDICADORES**

Os indicadores de resultado apresentados no marco de resultados e listados na tabela anterior tiveram sua linha de base estabelecida por informações de diversas fontes. No caso do componente 1, os indicadores se alimentam das informações oriundas das pesquisas de demanda realizadas pela EMPETUR trimestralmente. Já os indicadores do componente 2 tiveram sua linha de base identificada em informações que hoje estão dispersas entre a SETUR e a EMPETUR (nos departamentos de comunicação de uma e de marketing da outra). O componente 3 da mesma forma que o anterior, necessita de informações da SETUR e da EMPETUR. No caso do componente 4, por se tratar de obras de infraestrutura e de serviços básicos, atividades que, naturalmente, não competem à SETUR desenvolver no âmbito do Estado, sua informações para linha de base foram obtidas através do DER e

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

da COMPESA, órgãos de atuação da administração indireta que realizam essa função. Por fim, o componente 5 que tem sua linha de base estabelecida a partir de informações da SETUR e da CPRH.

Desta forma, a metodologia adotada para o monitoramento e atualização destes indicadores passa, necessariamente, pela articulação da UCP/PRODETUR com os diferentes órgãos que devem prestar as informações para a atualização dos indicadores em análise.

A tabela apresentada anteriormente já indica a periodicidade da obtenção das informações. Todo o trabalho de coletar as informações de campo e nos órgãos do Estado listados anteriormente deve ser de responsabilidade da equipe de M&A, com o apoio operacional da empresa gerenciadora.

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

### Parte 4: Monitoramento e Avaliação dos indicadores de Programa (impacto)

Mensurar o impacto de um programa ou de um conjunto de ações em uma determinada realidade não é uma tarefa trivial. De fato, toda realidade para ser alterada necessita de um conjunto de intervenções que afetem uma grande quantidade de variáveis que atuem sobre o cenário atual. Esta é a principal função dos indicadores de impacto, se consolidar como uma medida da mudança da realidade atual para uma realidade futura desejada.

Desta forma, o monitoramento dos indicadores de impacto, assim como o monitoramento dos indicadores de resultados, deverá ser efetuado em períodos de tempo mais amplos do que o dos indicadores de produto.

No caso do PRODETUR Nacional Pernambuco, foram propostos dois propósitos/objetivos gerais que serão mensurados através de dois indicadores de impacto do programa, conforme descrito abaixo:

Propósito	Resultados Estratégicos Esperados	Indicador	Período de Avaliação
Requalificação do turismo de sol e praia	Melhora o perfil do visitante que chega ao pólo Costa dos Arrecifes	Gasto médio diário no pólo Costa dos Arrecifes	Bienal
Diversificação temática e geográfica da oferta turística do estado	Ampliação da carteira de produtos turísticos	Permanência média na rede hoteleira	Bienal

A proposta de avaliação bienal tem a função de permitir que o indicador possa sofrer as alterações relativas ao conjunto de intervenções do programa, que como se sabe, é formado por ações que ultrapassam o limite de 12 meses. Sobretudo as intervenções de fortalecimento institucional, comercialização e produto turístico, apenas surtirão efeitos nos indicadores propostos a partir de um período de 24 meses.

Ao mesmo tempo, a adoção do biênio como período de avaliação dos indicadores permitirá realizar esta análise ao mesmo tempo em que as *Midterm review*, realizadas pelo Banco. Isto facilitará a avaliação do indicador enquanto mecanismo de mensuração dos resultados de todo o programa.

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

---

Para isso, será adotada uma sistemática semelhante a dos indicadores de resultado:

- 3.1. No segundo e no quarto ano do programa a equipe de monitoramento e avaliação do programa deverá iniciar o levantamento das informações sobre os indicadores de impacto e elaborar um relatório com as análises técnicas indicativas do comportamento dos indicadores no período anterior e a projeção para os próximos períodos;
- 3.2. Após concluído o relatório deverá ser encaminhado ao gerente geral da UCP e aos superintendentes para análise e avaliação;
- 3.3. No segundo mês seguinte ao fechamento do período de avaliação sugerido, o gerente geral se reunirá com a equipe da UCP para análise e discussão dos indicadores, avaliando a pertinência da manutenção dos indicadores e determinando ações de correção necessárias (em caso do não alcance dos indicadores ou de projeções que apontem para isso);
- 3.4. A partir das discussões será elaborada a ata de reunião contendo o conjunto de ações a serem implementadas no período seguinte para o alcance dos resultados pactuados;
- 3.5. A análise dos indicadores de impacto deverá ser insumo para as avaliações de meio termo e final do programa.

Todo o sistema de monitoramento e avaliação do programa deverá ser suportado por uma ferramenta informacional que permita ao gestor público navegar nas diversas camadas de indicadores e de atividades, com informações atualizadas a cada “volta” do ciclo do PDCA.

### **LINHA DE BASE E ATUALIZAÇÃO DOS INDICADORES**

Os dois indicadores de impacto propostos para avaliação do programa se originam das pesquisas de mercado realizadas pela EMPETUR quatro vezes ao ano nos principais portões de entrada do Estado.

A partir dos estudos financiados pelo PRODETUR e do aperfeiçoamento do sistema de informações de turismo estadual e da Unidade de Gestão da Informação da EMPETUR, será realizado o monitoramento e avaliação do comportamento dos indicadores por pólo, desagregando dos números estaduais.

## **PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

A responsabilidade pela coleta das informações e análise dos mesmos é da unidade de M&A do programa, com o auxílio e apoio da equipe do superintendente técnico de turismo.

**PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**  
**QUADRO SÍNTESE DE METODOLOGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA LINHA DE BASE DO**  
**PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO**

INDICADOR	PERIODICIDADE	FONTE	METODOLOGIA CÁLCULO
Gasto médio diário no pólo Costa dos Arrecifes	Bienal	Pesquisa Anual	Na pesquisa de demanda realizada pela EMPETUR quatro vezes ao ano em Recife (principal portão de acesso ao Estado) é realizado o levantamento do gasto dos turistas nos principais itens de consumo (hospedagem, alimentação, lazer, deslocamento, etc.) Com isso a EMPETUR calcula o gasto médio diário dos turistas no polo.
Permanência média na rede hoteleira	Bienal	BOH, FNRH	A EMPETUR recebe dos hotéis registrados as Fichas Nacionais de Registro de Hóspedes e o Boletim de Ocupação Hoteleira. A EMPETUR irá tratar os dados e verificar a permanência média dos hóspedes.
Aumento da chegada de turistas por motivação cultural	Anual	Pesquisa Anual	Na pesquisa de demanda realizada pela EMPETUR quatro vezes ao ano em Recife (principal portão de acesso ao Estado) é realizado o levantamento da motivação principal de visitação do destino.
Índice de Satisfação da demanda do pólo com os atrativos	Anual	Pesquisa Anual	Índice é calculado a partir da pesquisa de demanda atual da EMPETUR pela relação (ótimo+bom) – (regular+ruim)
Aumento da eficácia promocional estadual	Anual	Pesquisa Anual	Índice é calculado a partir da pesquisa de demanda atual da EMPETUR pela relação
Fomento da comercialização on-line	Semestral	Relatório ipernambuco.com	Relatório do site ipernambuco.com apontando o número de link provedores em funcionamento no portal.
Número de empresários por sub-setores representados no conselho do pólo	Anual	Atas de reunião dos Conselhos	Verificação pelas presenças registradas nas atas de reunião dos conselhos dos pólos e do conselho estadual de turismo
Melhoria da cobertura estatística de informações turísticas	Anual	Pesquisa Anual	Relatório da EMPETUR sobre base de dados do Sistema Estadual de Turismo (quantidade de municípios e associações que contribuem com informações)
Melhoria do índice de sinistralidade por km de estradas	Bienal	Relatórios do DER e Pesquisa Anual	O DER possui o registro de acidentes das rodovias. A UCP irá coletar as informações referentes às rodovias que se localizam no pólo e monitorar sua evolução.
Diminuição de dias de racionamento de água	Anual	Relatórios da COMPESA e Pesquisa Anual	A COMPESA possui o registro, por município, da situação do abastecimento de água, no que diz respeito aos dias em que existe água disponível. A UCP irá coletar as informações e monitorar sua evolução.
Número de UCs suscetíveis a visitação turística com planos de manejo implementados	Anual	Relatórios da CPRH e Pesquisa Anual	A CPRH possui em sua estrutura uma diretoria que trata exclusivamente das unidades de conservação, parques e reservas. Assim, a UCP irá coletar as informações e acompanhar sua evolução.
Número de atrativos culturais e naturais âncora com registro de volume de visitantes	Anual	Pesquisa Anual	Será feita com base em pesquisa de campo.

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

---

### RELATÓRIOS E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

O PRODETUR Nacional é uma operação de crédito regida por um regulamento operacional e por um Manual de Operações, além das normas e regulamentos do BID estabelecidos em contrato de empréstimo. Estes documentos estabelecem a necessidade de se elaborar alguns documentos de planejamento, monitoramento e avaliação, que deverão ser encaminhados ao banco periodicamente e que apresentam análises sob diferentes aspectos do andamento do programa.

Tais relatórios e documentos devem ser elaborados pela equipe da UCP e encaminhado dentro dos prazos estabelecidos nos regimentos do programa.

- a. **Plano Operativo Anual (POA).** Este instrumento tem por finalidade apresentar ao BID uma proposta de plano anual para execução do Projeto. O POA consolida todas as atividades que serão desenvolvidas durante determinado período de execução, por Produto e seu cronograma físico-financeiro. O primeiro POA deverá alcançar o período de dezoito meses, contado a partir da assinatura do Contrato de Empréstimo. O POA subsequente abrangerá o período imediatamente posterior à primeira revisão, até o dia 31 de Dezembro do respectivo ano. A partir de então, serão apresentados POAs para cada ano-calendário (1º de janeiro a 31 de Dezembro). Este documento deverá ser apresentado ao BID até do dia 30 de Novembro do ano anterior à sua vigência.
  
- b. **Plano de Aquisições (PA).** Este instrumento tem por finalidade apresentar ao BID e tornar público o detalhamento de todas as aquisições e contratações que serão efetuadas em determinado período de execução do Projeto, de acordo com as “*Políticas para a Aquisição de Obras e Bens financiados pelo BID*” (GN-2349-7) e as “*Políticas para a Seleção e Contratação de Consultorias financiadas pelo BID*” (GN-2350-7) e em conformidade com o estabelecido no Contrato de Empréstimo. O PA deve ser apresentado junto com o POA, para análise e aprovação pelo BID, e atualizado

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

---

anualmente ou quando necessário, durante todo o período de execução do Projeto.

- a. **Relatórios Semestrais de Progresso.** Este relatório tem por finalidade apresentar ao BID os resultados alcançados na execução do POA e do PA, relativos ao acompanhamento dos processos de execução e de solicitação e liberação de desembolsos. O Relatório de Progresso correspondente ao 2º semestre do ano calendário deverá apresentar uma síntese dos resultados alcançados por Componentes e Subcomponentes (parciais e totais, quando for o caso), analisando, ainda, os riscos do Projeto. Deve apresentar, também, uma visão consolidada das dificuldades e das lições aprendidas, bem como conclusões e recomendações destinadas a retroalimentar o Projeto. Esses informes serão elaborados no formato constante do Regulamento Operacional do PROFISCO- ROP e deverão ser apresentados no prazo máximo de 30 dias depois do encerramento do semestre correspondente.
- b. **Demonstrações Financeiras Auditadas (EFAs):** As demonstrações financeiras do Programa serão auditadas anualmente por uma empresa independente de auditores aceita pelo Banco ou pelo Tribunal de Contas caso este venha ser credenciado pelo Banco.
- c. **Relatório de Revisão do Empréstimo (LRR):** Este relatório será apresentado 18 meses após o início da execução do Projeto e será elaborado pela Equipe de projeto do BID com base nos relatórios semestrais de progresso e no Marco de Resultados.
- d. **Relatório de Encerramento do Projeto (PCR):** Este relatório será apresentado 90 dias após o encerramento do último desembolso do Projeto e será elaborado com base nos relatórios semestrais de progresso, no Marco de Resultados, nos Estados Financeiros Auditados (EFAs) e nos resultados dos seminários de avaliação do Projeto e eventuais estudos, pesquisas e demais ações que se julguem pertinentes.

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

O quadro abaixo apresenta as funções e atribuições de cada nível de funcionários do programa para a elaboração e discussão dos relatórios apresentados:

Responsável	Atribuições	Periodicidade
Nível Estratégico; <Gerência Geral e Superintendências>	Discutir e aprovar os Planos Operativos (POA) e os Planos de Aquisições (PA) para encaminhamento aos órgãos Estaduais e ao BID	Variável
	Discutir e aprovar a inclusão dos valores do Projeto (financiamento e contrapartida) no PPA e na LOA	Anual
	Discutir e aprovar os Relatórios de Progresso (semestrais) e, quando for o caso, a proposição de ações corretivas, a serem encaminhados ao BID	Semestral
	Discutir e aprovar a informações para o LRR e para o PCR, a serem encaminhados ao BID	18 meses e ao término do Projeto
Coordenação do Projeto; <Equipe Técnica das superintendências>	Elaborar os Planos Operativos (POA) e os Planos de Aquisições (PA) para encaminhamento ao BID	Anual ou quando necessário.
	Acompanhar o Marco de Resultados do Projeto	Contínua
	Monitorar os riscos do Projeto e, quando for o caso participar de sua atualização.	Semestral e Eventual
	Disponibilizar para o BID todos os registros administrativos, diplomas legais, estatísticas e dados de qualquer natureza, necessários ao processo de monitoramentos e avaliação do Projeto	Contínua
Equipe de Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem	Implantar, manter e atualizar as bases de dados do Projeto, especialmente no que se refere a indicadores de resultado e de impacto e indicadores de execução	Contínua
	Articular-se com as unidades executoras e/ou supervisores de Componentes/Subcomponentes e Líderes de subprojetos/atividades, órgãos do governo e entidades associadas, objetivando à coleta e ao tratamento das informações sobre o andamento das ações do Projeto	Contínua

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

Responsável	Atribuições	Periodicidade
	Registrar os dados e manter atualizado o Sistema de Gestão de Projetos manter acompanhamento de desvios, retardamentos e fatores externos que afetem o Projeto, propondo medidas corretivas.	Contínua
	Elaborar os Relatórios de Progresso e, quando for o caso, propor ações corretivas.	Contínua
	Monitorar a implementação das recomendações provenientes de cada um dos instrumentos de avaliação	Contínua
	Apoiar as reuniões internas de acompanhamento e avaliação do Projeto e apoiar as missões de acompanhamento e avaliação do BID.	Eventuais
	Participar de eventos para o aprendizado institucional e a disseminação dos resultados de todas as avaliações, promovidos pelo PRODETUR	Eventuais
	Compilar as informações do programa e promover a internalização das lições aprendidas, disseminando os resultados obtidos e as melhores práticas	Contínua

**PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL  
PERNAMBUCO**

---

**ANEXO I – PESQUISA DE  
DEMANDA ATUAL (CTI NE)**

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

---

### **Apresentação**

A Pesquisa de Demanda Turística é realizada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em convênio com a Fundação Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI-NE), e pelos órgãos oficiais de turismo dos nove estados nordestinos, com o apoio do seu Grupo Técnico de Planejamento (GTP).

O objetivo é fornecer suporte à formulação de diretrizes de políticas públicas para o setor turismo e subsidiar o planejamento estratégico governamental, bem como apoiar tecnicamente as decisões e projetos de ações do "trade" turístico, através da caracterização do perfil e da forma de viajar do turista que demanda o Nordeste, assim como da avaliação que ele faz dos destinos visitados.

### **Procedimentos Metodológicos**

A Pesquisa de Demanda Turística é realizada através da aplicação do questionário-padrão (anexo), em amostragem aleatória simples, nos portões de saída dos principais polos turísticos do Nordeste (aeroportos, portos, rodoviárias e estradas), durante sete dias corridos.

Nessa pesquisa é considerado turista o visitante temporário, nacional ou estrangeiro, cuja residência permanente é outra que não a cidade onde se realiza a pesquisa, e que permanece nesta localidade, no mínimo 24 horas, ou que efetue pelo menos um pernoite, e no máximo 365 dias. Por outro lado, não se considera turista, aquele que mantenha na cidade pesquisada atividade remunerada fixa ou que frequente regularmente instituições de ensino ali localizadas, bem como aqueles que residem em municípios circunvizinhos.

A viagem ou visita pode ser motivada por diferentes razões: férias, tratamento de saúde, realização de estudos ou pesquisas, promessas religiosas, competições esportivas, negócios, congressos, convenções ou outros eventos programados.

O questionário utilizado tem por base o modelo da EMBRATUR, adotando-se conceituação e procedimentos metodológicos definidos pela Organização Mundial do Turismo OMT. Basicamente, são levantadas 03 (três) tipos de informações: a) perfil do turista, b) caracterização da viagem e c) avaliação do pólo turístico visitado.

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

---

- a) Perfil do Turista: objetiva conhecer o perfil sócio-econômico do entrevistado através de variáveis como: residência permanente, sexo, faixa etária, ocupação e renda.
- b) Caracterização da viagem: objetiva saber a maneira que o turista utilizou para realizar aquela viagem. O meio de transporte e de hospedagem utilizados, o motivo da viagem, a utilização ou não de agências de viagem, o meio que influenciou a decisão de viajar e gastos realizados.
- c) Avaliação do pólo turístico visitado: nesse bloco o turista avalia o destino visitado em relação aos atrativos turísticos, aos equipamentos e serviços e à infra-estrutura urbana. A avaliação é feita adotando-se os conceitos: "ótimo", "bom", "regular", "ruim", "péssimo" ou "não se aplica", quando o turista não se sente capaz de avaliar o item pesquisado.

Anualmente, são realizadas quatro pesquisas de demanda turística, em momentos estabelecidos em função da sazonalidade da atividade: a) janeiro, b) maio, c) julho e d) novembro

- a) Janeiro - Alta Estação do 1º semestre;
- b) Maio - Baixa Estação do 1º semestre;
- c) Julho - Alta Estação do 2º semestre e
- d) Novembro - Baixa Estação do 2º semestre.

A pesquisa é realizada em cinco etapas. A primeira de preparação, compreende: a) seleção e treinamento de entrevistadores, preferencialmente, universitários com domínio de idioma estrangeiro, b) identificação e negociação com as autoridades responsáveis pelos locais de aplicação dos questionários (aeroportos, rodoviárias, postos da polícia rodoviária) e c) definição da logística de apoio de campo às equipes.

A segunda etapa é a de coleta de dados e supervisão de campo, compreendendo a aplicação dos questionários e o acompanhamento dos trabalhos pelos supervisores da pesquisa. Os entrevistadores são distribuídos em número mínimo de dois em cada local, por turno de trabalho. Em cada cidade pesquisada é aplicado um número mínimo de questionários, em função do fluxo turístico, de acordo com a tabela abaixo:

## PLANO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PRODETUR NACIONAL PERNAMBUCO

<b>PÓLO PESQUISADO</b>	<b>Quantidade Mínima de Entrevistas</b>
Recife-PE	1.000

A próxima etapa já é no gabinete e compreende os trabalhos de revisão, pré-crítica dos questionários e codificação das variáveis (residência permanente e ocupação principal). É feita pelos supervisores da pesquisa em cada órgão estadual de turismo.

A digitação e crítica estatística dos dados, pela equipe da SUDENE, é a quarta etapa da pesquisa e culmina com a montagem do banco de dados e processamento das informações em programas desenvolvidos em SAS (Statistics Analysis System), para as variáveis abertas (gastos, renda e permanência média) é utilizado o intervalo de confiança  $2.8 - X < x < 2.8 + X$ , onde  $\delta$ =desvio padrão e  $X$ =média da distribuição de frequência e  $x$  = variável analisada.

Finalmente, são emitidos os relatórios para cada capital e um relatório condensando todas as pesquisas, sob a forma de quadros e tabelas, que são editados como brochuras.