

OS DESAFIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES NO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MINAS GERAIS.

Tadeu Barreto Guimarães
Caio Alves Werneck
Diana Martins Barbosa
João Victor Silveira Rezende



EM BUSCA DE PADRÕES PARA AVALIAR O IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MINAS GERAIS

Felipe Michel S. A. Braga
Florence Fiuza de Carvalho
Priscila Pereira Santos



**EM BUSCA DE PADRÕES PARA AVALIAR O IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EM MINAS GERAIS**

Felipe Michel S. A. Braga
Florence Fiuza de Carvalho
Priscila Pereira Santos

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo discutir o processo de instauração e condução das avaliações de impacto de políticas públicas em Minas Gerais, levantando pontos fortes e fraquezas de distintas experiências realizadas ao longo do funcionamento do Programa Estado para Resultados (EpR), de 2007 a 2010. O trabalho utiliza o modelo desenvolvido pelo *Joint Committee on Standards for Education Evaluations* para realizar estudos de caso. O modelo é composto por quatro grupos temáticos - Utilidade, Viabilidade, Adequação Ética e Rigor ou Exatidão – compostos, cada um, por um conjunto de padrões cujo atendimento é considerado apropriado para a boa prática avaliativa de programas públicos. O modelo foi aplicado a nove avaliações, acompanhadas pela equipe do EpR. Em decorrência da comparação das avaliações foram apontadas similaridades, como a ausência de marco lógico dos programas e o espaço para a realização de uma meta-avaliação, bem como boas práticas a serem tomadas como exemplo.



INTRODUÇÃO

Ao discutir políticas públicas encontra-se o problema de recursos escassos e custo de oportunidade. Ao optar por determinado produto ou serviço as demais alternativas deixarão de ser produzidas. E enfrentar a intensa demanda por serviços sociais com recursos bastante limitados é especialmente crítico em países em desenvolvimento, nos quais cada gasto deve objetivar a maximização do impacto na redução da pobreza (BAKER, 2000). Uma série de circunstâncias pode impedir o alcance dos resultados previstos. E, via de regra

[...] os programas públicos não possuem um regulador automático que mostre se as atividades efetuadas podem ser realizadas de forma mais eficiente, em que momento deixaram de ser produtivas, ou em que circunstâncias os recursos utilizados podem ser deslocados para outras atividades do mesmo tipo, produzindo um efeito mais significativo na população. (SULBRANDT, 1994).

As avaliações de políticas públicas pretendem contribuir para a qualificação dos programas governamentais, embora não necessariamente o façam. Nesse contexto, estabelecer diretrizes¹ para as avaliações é oportuno. Na ausência de claras definições sobre o que determina se uma avaliação é boa, de diretrizes que mensuram a qualidade da avaliação, pode-se perder o foco e produzir avaliações que não atendem os padrões desejados. O processo de avaliação refere-se à determinação do mérito ou valor e, portanto, envolve o acompanhamento de algumas normas. Logo, determinar as características de um modelo que sirva como guia metodológico, de modo a possibilitar a comparação das avaliações sobre as políticas, ainda que de programas relativamente distintos, pode conduzir na direção desejada, de consolidar a excelência como referência. Permitir a comparação das avaliações é uma forma de incentivar, entre elas e as políticas públicas que avaliam, o intercâmbio de meios para contornar problemas.

Destarte, o presente trabalho teve como objetivo discutir as avaliações de impacto de políticas públicas no estado de Minas Gerais, de acordo com um conjunto de diretrizes previamente estabelecidas. O foco está sobre as avaliações contratadas e/ou acompanhadas pela equipe da coordenação executiva do

¹ Diretrizes, padrões, guias, princípios, standartes são todos termos utilizados arbitrariamente na literatura sobre o tema, sempre se referindo às normas e regras citadas nesse texto. As fontes em inglês, contudo, referem-se sobremaneira a *standards*. Analogamente, as fontes em espanhol referem-se a *estándares*.



Programa EpR², ao longo do seu funcionamento, de 2007 a 2010. Ferreira, Lopes e Campos (2010) descrevem como foi a trajetória do modelo mineiro de gestão por resultados e como dele decorre o início das experiências de avaliação de impacto discutidas nesse trabalho, destacando o aprendizado e os desafios derivados do esforço de aprender a avaliar na prática. Ao final de um ciclo governamental (2007-2010) estava disponível um conjunto de informações acerca de algumas das principais políticas públicas no estado e o desafio central, no novo ciclo, reside em como utilizar os achados das avaliações.

A análise das avaliações pauta-se pelo modelo de diretrizes recomendadas pelo *Joint Committee on Standards for Education Evaluations* - JCSEE. O sistemático trabalho desenvolvido pelo JCSEE para estabelecer os parâmetros que guiam as avaliações educacionais nos Estados Unidos e no Canadá, reforçado pela adaptação do modelo por instituições de países como França, Alemanha, Inglaterra, Suíça e outros (BEYWL, 2004), transmite a importância desses padrões e justifica a escolha da metodologia.

O modelo foi aplicado às avaliações de programas educacionais (Programa Acelerar para Vencer, Escola em Tempo Integral, Poupança Jovem e, Ensino Profissionalizante), de segurança pública (Integração da Gestão em Segurança Pública), de redução da pobreza (Minas sem Fome e Travessia) e de saúde (PRO-HOSP e Viva Vida). As avaliações são discutidas conforme suas similaridades e, ao compará-las, são levantados os pontos fortes e fraquezas dessas experiências. O objetivo é registrar o aprendizado decorrente dessas iniciativas e apontar as possibilidades de melhoria.

O presente estudo é formado por essa introdução, seguido de um capítulo que apresenta o modelo do JCSEE. O penúltimo capítulo traz os estudos de caso e o último explora algumas considerações finais.

² O EpR foi criado pela Lei Delegada nº. 112, de 25 de janeiro de 2007, com os objetivos declarados, entre outros, de acompanhar e avaliar os resultados das políticas públicas estaduais e oferecer conhecimento público das metas e resultados relacionados à gestão estratégica do governo, de forma a contribuir para o seu controle social. Além disso, o programa apresentou uma estrutura provisória, extinguindo-se em 31 de janeiro de 2011. O acompanhamento das avaliações de impacto foi absorvido pelo Escritório de Prioridades Estratégicas, órgão autônomo, criado pela Lei Delegada nº. 181, de 20 de janeiro de 2011, extinguindo-se em 31 de março de 2015.



1 DIRETRIZES PARA AVALIAÇÕES DE QUALIDADE

Diretrizes pretendem servir para a avaliação de programas muito diferentes, sendo sempre associadas à busca por elevar a eficácia, eficiência, equidade e sustentabilidade dos programas, em prol da profissionalização da prática avaliativa. A Sociedade Suíça de Avaliação (SEVAL) afirma no documento síntese (WIDMER, LANDERT e BACHMANN, 2000) que suas diretrizes para avaliação têm como objetivo contribuir para a profissionalização da avaliação no país. Na definição do próprio Comitê (JCSEE, 1994): “[um] *standard* é um princípio mutuamente acordado pelas pessoas envolvidas na prática profissional, que, se cumprido, irá melhorar a qualidade e a justiça daquela prática profissional, por exemplo, a avaliação”.

A importância do modelo do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluations* - JCSEE é descrita por Rodrigues (2009):

Produto de um trabalho extenso, alargado, aturado, moroso, abnegado e rigoroso, que conduziu a um consenso abrangente no seio da comunidade educativa norte-americana, sem dúvida por força da participação empenhada e representativa das grandes organizações científicas e profissionais da educação dos Estados Unidos da América (e, também, do Canadá), os três conjuntos de *standards*, publicados pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE), constituem, por força desse esforço, no seio de uma vasta nação, e pelo lugar que a produção desse país ocupa no plano científico e profissional mundial, uma referência incontornável para todos aqueles cuja actividade laboral envolve directamente a avaliação, sobretudo no âmbito educativo, mas, também, para todos quantos por ela são afectados, o que eleva bastante mais o seu alcance.

Cumprir observar, porém, que as diretrizes desenvolvidas nesse modelo não são absolutas, ou regras mecânicas, mas princípios orientadores, que não são igualmente importantes ou aplicáveis em todas as situações. Ademais, deve ficar claro que as normas de avaliação esforçam-se para promover a utilização pelos tomadores de decisão, administradores públicos e políticos. A ampliação do uso depende, contudo, da mudança cultural nas organizações, de esforço e trabalho em conjunto dos diversos atores envolvidos (MOKATE, 2002).



1.1 Padrões da JCSEE: uma visão geral

Os padrões ou *standards* dividem-se em quatro grupos temáticos: **Utilidade**, com sete quesitos, **Viabilidade**, com três quesitos, **Adequação Ética**, com oito quesitos, e **Rigor ou Exatidão**, com 12 quesitos, todos descritos resumidamente a seguir.

1.1.1 Padrões de Utilidade

Essas diretrizes (QUAD. 1) requerem que os avaliadores se familiarizem com as suas audiências, as definam claramente, verifiquem quais são, planejem-se para responder às carências informacionais dessas e relatem as informações relevantes em tempo hábil.

Quadro 1: Padrões de Utilidade

Identificação dos <i>stakeholders</i>	Pessoas envolvidas ou afetadas pela avaliação deveriam ser identificadas, para poderem ter suas necessidades respondidas.
Credibilidade do avaliador	O condutor da avaliação deveria ser confiável e reunir as competências para realizar a avaliação, de modo que seus resultados alcancem a máxima credibilidade e aceitação.
Alcance e Seleção da Informação	A informação coletada deveria ser selecionada para responder amplamente a questões pertinentes sobre o programa e ser responsiva às necessidades e interesses dos clientes e outros <i>stakeholders</i> envolvidos.
Identificação dos valores	As perspectivas, os procedimentos e a racionalidade usada na interpretação das conclusões da avaliação deveriam ser cuidadosamente descritos, para estabelecer claramente as bases dos julgamentos de valor.
Clareza dos relatórios	Os relatórios da avaliação deveriam descrever detalhadamente o programa, incluindo o contexto, os propósitos, os procedimentos e as conclusões da avaliação, de modo que a informação essencial seja provida e facilmente entendida.
Conclusão tempestiva dos relatórios e sua disseminação	Descobertas significativas no íterim da avaliação e relatórios de avaliação deveriam ser disseminados para os usuários interessados, para poderem usá-los em tempo oportuno.
Impacto da Avaliação	Avaliações deveriam ser planejadas, conduzidas e reportadas de modo a encorajar os <i>stakeholders</i> a acompanhá-las e utilizá-las, de modo que a preferência pelo uso da avaliação aumente.

Fonte: Elaboração própria a partir do JCSEE (1994).



Os padrões de utilidade guiam a avaliação para que ela seja informativa, tempestiva e influente. Se seguidos esses parâmetros, a avaliação será conduzida para obter as informações essenciais e orientada pelo uso pretendido por aqueles que a tomarão para si.

1.1.2 Padrões de Viabilidade

Esses padrões (QUAD. 2) reconhecem que as avaliações definem e consomem recursos valiosos e que são geralmente executadas em um ambiente natural, não em laboratórios. A avaliação deve ter um desenho que seja operacional em campo, que não consuma mais fontes, materiais, pessoas ou tempo do que o necessário para responder às questões que a compõe.

Quadro 2: Padrões de Viabilidade

Procedimentos pragmáticos	Os procedimentos da avaliação deveriam ser práticos, para minimizar as interrupções enquanto a informação necessária é obtida.
Viabilidade política	A avaliação deveria ser planejada e conduzida com antecipação das posições dos diferentes grupos de interesse, para obter a cooperação destes, e identificar tentativas de qualquer um desses grupos de sabotar as operações da avaliação, ou enviesá-la, ou desorientar os resultados.
Relações custo-benefício	A avaliação deveria ser eficiente e produzir informação de valor suficiente, de modo que os recursos despendidos possam ser justificados.

Fonte: Elaboração própria a partir do JCSEE (1994).

Os três padrões dessa categoria, tomados em conjunto, expressam se a avaliação é realista, prudente, diplomática e econômica.

1.1.3 Padrões de Adequação Ética

Para facilitar a proteção dos direitos e do bem-estar dos indivíduos que se relacionam com a avaliação é que se estabeleceram padrões de adequação ética (QUAD. 3), que alertam contra a ilegalidade, a ação inescrupulosa, sem ética ou despropositada dos avaliadores.



Quadro 3: Padrões de Adequação Ética

Orientação ao serviço	As avaliações deveriam ser desenhadas de modo a ajudar as organizações a endereçar e servir efetivamente às necessidades de todos os potenciais beneficiários do programa.
Acordo formal	As obrigações formais das partes envolvidas na avaliação (o que fazer, como, por quem, quando) deveriam ser acordadas em contratos, de modo que essas partes estejam obrigadas a aderir a todas as condições do acordo ou formalmente renegociá-lo.
Direitos da pessoa humana	Avaliações deveriam ser desenhadas e conduzidas de modo a respeitar e proteger os direitos e o bem-estar dos indivíduos.
Interação humana	Nas interações com outras pessoas, durante a avaliação, os avaliadores deveriam respeitar a dignidade humana e a auto-estima dos demais, de modo que seus participantes não sejam ameaçados ou sofram danos.
Avaliação Completa e Justa	A avaliação deveria ser completa e justa no exame e registro dos pontos fortes e fracos do programa avaliado, de modo que as forças possam ser aumentadas e as áreas problemáticas abordadas.
Divulgação de resultados	Os formalmente envolvidos na avaliação deveriam garantir que todas as descobertas derivadas da avaliação se tornem acessíveis às pessoas afetadas pela avaliação e a quaisquer outros com expressos direitos legais de receber os resultados.
Conflito de interesses	Conflitos de interesse deveriam ser negociados com abertura e honestidade, de modo que não comprometessem os processos da avaliação e seus resultados.
Responsabilidade Fiscal	A alocação e o dispêndio dos recursos por parte do avaliador deveriam refletir procedimentos de responsabilização, ser prudentes e eticamente responsáveis, de modo que os gastos sejam contabilizados e apropriados.

Fonte: Elaboração própria a partir do JCSEE (1994).

Essas diretrizes requerem que os avaliadores conheçam e sigam as normas referentes à privacidade, liberdade da informação e proteção dos seres humanos.

1.1.4 Padrões de Rigor ou Exatidão

Esses padrões (QUAD. 4) determinam se uma avaliação produziu informações boas, relevantes e tecnicamente adequadas, bem como se os juízos estão explicitamente justificados pelos dados. A avaliação deve ser abrangente, isto é, considerar o máximo de características de identificação do programa e recolher dados sobre as características julgadas especificamente importantes para a avaliação do seu mérito.



Quadro 4: Padrões de Rigor ou Exatidão

Documentação do programa	O programa sob avaliação deveria ser descrito e documentado claramente e com precisão, de modo que o possa ser identificado nitidamente.
Análise do contexto	O contexto no qual o programa se insere deveria ser examinado com aprofundamento suficiente, de modo que suas possíveis influências possam ser identificadas.
Propósitos e procedimentos descritos	Os objetivos e procedimentos da avaliação deveriam ser monitorados e descritos em pormenor, de modo suficiente para que possam ser identificados e avaliados.
Fontes de informação defensáveis	As fontes de informação utilizadas na avaliação do programa devem ser descritas em detalhe suficiente para que a adequação dessas informações possa ser avaliada.
Informação válida	Os procedimentos para coleta de informações deveriam ser escolhidos (ou desenvolvidos) de modo que sua implementação assegurasse, para o uso pretendido, uma interpretação metodologicamente válida.
Informação confiável	Os processos de obtenção de informação deveriam ser escolhidos ou desenvolvidos de tal modo que, quando implementados, pudessem assegurar que a informação obtida é suficientemente confiável para o uso pretendido.
Informação sistematizada	A informação coletada, processada e reportada na avaliação deveria ser sistematicamente revisada e todos os erros encontrados deveriam ser corrigidos.
Análise da informação quantitativa	Em uma avaliação, a informação quantitativa deveria ser apropriada e sistematicamente analisada, de tal modo que as questões da avaliação sejam efetivamente respondidas.
Análise da informação qualitativa	Em uma avaliação, a informação qualitativa deveria ser apropriada e sistematicamente analisada, de tal modo que as questões da avaliação sejam efetivamente respondidas.
Conclusões justificadas	As conclusões assumidas em uma avaliação deveriam ser explicitamente justificadas, para que os diversos grupos de interesse possam avaliá-las.
Relatório Imparcial	Os relatórios deveriam seguir procedimentos que os protegessem de distorções causadas por impressões pessoais ou parcialidades em qualquer parte da avaliação, de modo que os relatórios reflitam as descobertas com justiça.
Meta-avaliação	A avaliação propriamente dita deveria ser formativa e resumidamente avaliada de acordo com esses ou outros padrões pertinentes, de modo que sua condução seja apropriadamente guiada e os interessados possam, ao fim, examinar suas forças e fraquezas.

Fonte: Elaboração própria a partir do JCSEE (1994).



Os parâmetros de rigor ou exatidão objetivam garantir que a avaliação revele e transmita informações precisas sobre o mérito do programa, que produza e dissemine informações utilizáveis e válidas.

Explicado o modelo desenvolvido pelo JCSEE, com seus quatro grupos temáticos e os parâmetros qualitativos que constituem cada um deles, torna-se possível realizar exercícios exploratórios, quais sejam, os estudos de caso para o estado de Minas Gerais. Os mesmos são apresentados a seguir, mas não objetivam esgotar as observações acerca de cada uma das avaliações, os focos são os pontos que, sob o julgamento dos quesitos, podem contribuir para a execução de melhores avaliações no porvir.

2 AS AVALIAÇÕES DE IMPACTO EM MINAS GERAIS

2.1 Poupança Jovem

O Programa Poupança Jovem é voltado para jovens, estudantes do ensino médio na rede estadual, residentes em áreas de alto risco social, que recebem uma poupança de três mil reais após o término do Ensino Médio³.

Em relação ao modelo proposto de análise foram cumpridos os padrões de adequação ética: os direitos das pessoas envolvidas foram respeitados, bem como a metodologia foi amplamente discutida e apresentada com rigor técnico e científico.

Em relação aos contratos, a falta de clareza e objetividade no estabelecimento dos requisitos para a aprovação da avaliação é uma lacuna. É um desafio para todas as avaliações antecipar pontos críticos, pois grande parte deles surge durante a experimentação. Isso dificulta, por exemplo, uma listagem detalhada das condições para aceitação dos produtos entregues, em termos de prazo, qualidade ou escopo. Se pormenorizados, formariam uma baliza forte para a realização e conclusão da avaliação. No entanto, é preciso lembrar que se trata, nesse caso, de uma primeira experiência prática, para a qual não se tinha, *a priori*, informação sobre as limitações para avaliar o programa, ou uma receita a seguir.

³ Conforme descrito no site <<http://www.poupancajovem.mg.gov.br>>.



A conclusão tempestiva dos relatórios, um padrão de utilidade, foi dificultada por uma série de razões. Os prazos estabelecidos inicialmente para as entregas foram extrapolados, com aditamentos do contrato revisando as datas de encerramento da pesquisa e, com isso, houve maior dificuldade de usar os resultados para retroalimentar o programa. O bom histórico de relacionamento interinstitucional e a elevada credibilidade da instituição avaliadora foram fatores importantes para o entendimento entre as partes e redefinição de datas. Nos termos de referência os produtos parciais foram descritos com maior detalhe, à medida que se aprendia e avançava na avaliação, mas com dificuldade, pois não era clara qual seria a metodologia, a base de dados e as variáveis explicativas, o que demonstra uma carência do uso do modelo lógico para o programa, embora informações fracionadas sobre a relação causal entre as ações do programa e a superação da situação problema estivessem dispersas em documentos e tenham qualificado os relatórios.

Em um dos relatórios parciais da avaliação do Poupança Jovem percebe-se, pela descrição do escopo, do objetivo, dos marcos referenciais, da legislação reguladora e do público-alvo, que há diferenças entre a concepção e a implementação do programa. Porém, na ausência de um desenho pré-definido do marco lógico, tornou-se necessário, para subsidiar a avaliação, identificar o perfil dos beneficiários e discutir o funcionamento do programa, o que deveria estar disponível *a priori*.

A extensa discussão qualitativa, do eixo rigor ou exatidão, e as recomendações para a política pública feitas no relatório podem gerar grandes contribuições, visto que incorporaram as expectativas dos beneficiários e suas necessidades nessa etapa do ciclo de vida⁴. Mas a utilidade está associada à maior divulgação dos resultados e do relatório, bem como da articulação entre os gerentes do programa, os avaliadores e os demais *stakeholders*.

⁴ Na teoria do ciclo de vida considera-se que a infância e a juventude são estágios na vida individual, diferentemente de algumas características adscritas dos indivíduos (raça ou cor, educação dos pais, etc.). Além disso, considera-se que são múltiplas e não lineares as trajetórias dos jovens, tornando impossível a definição de uma trajetória ideal a perseguir.



No que concerne ao eixo de viabilidade é importante lembrar a forte dependência de bases de dados externas. Em relação ao uso dos recursos orçamentários, a prestação de contas foi alvo de relatórios parciais, sendo esta atribuição de responsabilidade do órgão contratado. Considerando os requisitos que discutem os custos e gastos, alimenta-se o interesse por uma avaliação do custo-benefício do programa, para cruzar o retorno do projeto em relação ao volume de recursos nele investido.

Retomando o eixo de rigor, constatou-se que os relatórios entregues não foram gerenciais e enxutos, mas caracteristicamente acadêmicos, implicando em dificuldades para sua incorporação e utilização dos resultados. Daí surgiu a recomendação de produção de um relatório executivo para secretários e gerentes, com informação clara e sistematizada, com os principais achados, sua significância estatística e relevância absoluta, bem como recomendações para a política avaliada.

Uma forte recomendação para a equipe de avaliadores foi a realização de uma meta-avaliação, pragmática e resumida, de acordo com os padrões de utilidade, adequabilidade e rigor técnico, para documentar as lições aprendidas e a possibilidade de generalização dessas práticas para outros projetos.

2.2 Acelerar para Vencer (PAV)

Para regularizar o fluxo escolar foi elaborado o projeto PAV⁵, para melhorar o desempenho dos alunos da rede estadual do Ensino Fundamental, com desenvolvimento de metodologia e recursos didáticos específicos para essa intervenção.

Em relação à avaliação, quanto ao eixo de adequação ética, o mesmo pode ser dito que na seção anterior sobre o contrato e a prestação de contas. Também houve atraso na entrega dos relatórios, em parte pela forte dependência de base de dados externa e sobrecarga da equipe contratada para realizar o trabalho, pois algumas das avaliações foram realizadas por um mesmo grupo de profissionais. Uma dificuldade adicional enfrentada foi a saída de especialistas para outros institutos, o que gerou descontinuidades.

⁵ Conforme descrito no site: <<https://www.educacao.mg.gov.br/projetos/projetos-estruturadores/419-acelerar-para-vencer>>.



A avaliação teve orientação para o serviço, com clara distinção entre beneficiários e grupo de controle. As recomendações para a política pública foram poucas, até mesmo porque o programa é coerente, com ações que atendem ao seu modelo de causalidade implícita. O PAV apresenta incentivos para o desenvolvimento da cognição dos alunos e impacto nos indicadores de fluxo escolar dos beneficiários.

A promoção da utilidade dos resultados da avaliação, no entanto, depende de aproximar os avaliadores dos executores. Vale lembrar que as avaliações de impacto dos projetos educacionais estão sendo concluídas e essa apropriação dos resultados pela gerência será fruto de oficinas de trabalho, em andamento, nas quais são cruzados os resultados da avaliação de impacto com os resultados da avaliação executiva de projetos e de indicadores, experiências conduzidas em 2010, pelo EpR, que buscam analisar o planejamento e o gerenciamento dos processos desses projetos e seus indicadores de resultado.

O relatório teve a metodologia construída e descrita com rigor técnico, com uma breve contextualização do Ensino Fundamental em Minas Gerais e do atendimento de alunos com defasagem idade-série. O programa foi delineado, bem como os procedimentos para avaliá-lo. Os juízos de valor, critério de utilidade, foram fundamentados na teoria de ciclo de vida e no conhecimento sobre a estrutura educacional do estado. A viabilidade foi atendida, com procedimentos pragmáticos e articulação dos principais atores, Secretaria de Educação, EpR e avaliadores, para a condução da avaliação.

Pontos comuns, constatados na comparação das avaliações de programas educacionais e mesmo de outras áreas, são a ausência de estudos de viabilidade de implantação do programa, *ex-ante*, de desenho do marco ou modelo lógico e também a não incorporação, na avaliação, do estudo de custo-benefício do programa. A recomendação para a meta-avaliação pela equipe é igualmente válida.



2.3 Escola em Tempo Integral

O projeto objetiva melhorar a aprendizagem dos alunos da rede estadual no Ensino Fundamental, pela ampliação da permanência na escola⁶.

A utilidade da avaliação foi prejudicada pela falta de tempestividade. Houve atrasos sucessivos na entrega do relatório parcial, prejudicando a retroalimentação do programa no período ótimo, o de transição do governo. Atrasos justificados pela dependência dos dados externos e pelo acúmulo das entregas das avaliações realizadas do Poupança Jovem e do PAV, executadas pela mesma equipe, que também fez a avaliação do projeto de Ensino Profissionalizante.

Assim como para as demais avaliações, entende-se que será necessário promover a utilização dos produtos finais das avaliações educacionais. Além disso, as descobertas da avaliação de impacto têm maior potencial de contribuição se associados aos resultados da Avaliação Executiva de Projetos (AEP) e de Indicadores (AEI), ambas realizadas pelo EpR.

O relatório parcial teve a metodologia descrita com rigor, tanto para a explicação do modelo adotado, quanto em relação às limitações das hipóteses. A avaliação do Escola em Tempo Integral teve os resultados apresentados com diferentes metodologias quantitativas, com o objetivo de prover robustez à análise e às descobertas. A informação pode ser considerada válida, confiável e sistematizada, pois foram realizados testes para verificar a qualidade dos registros utilizados e os erros encontrados foram corrigidos.

Reforçando alguns pontos comuns às avaliações de impacto dos programas educacionais, não houve discussão do custo-benefício do programa e percebeu-se, pela ausência de modelo lógico, um esforço para reunir informações sobre os problemas que a política pública pretende tratar e como reconhece as associações entre as ações tomadas e os resultados esperados. A meta-avaliação da equipe, como dito, poderá contribuir para registrar os pontos fortes e fracos da avaliação.

⁶ Conforme descrito no site <<https://www.educacao.mg.gov.br/projetos/projetos-estruturadores/420-escola-de-tempo-integral>>.



2.4 Programa de Ensino Profissionalizante (PEP)

O PEP⁷ tem como objetivo qualificar com formação técnica alunos do 2º e 3º anos do Ensino Médio das escolas estaduais e jovens, de 18 a 24 anos, que já tenham concluído o Ensino Médio em qualquer rede de ensino. A avaliação foca nos resultados do programa na proficiência dos alunos e no impacto sobre os egressos em relação ao mercado de trabalho.

Em relação ao eixo de adequação ética percebe-se que será necessário um esforço para potencializar o uso das conclusões e constatações do relatório. O desafio superado foi o de realizar avaliações. Realizadas, o desafio é utilizar suas descobertas.

O contrato teve as mesmas virtudes e lacunas consideradas anteriormente. Em especial, poderia ter estabelecido um fluxo contínuo de informações entre a equipe gestora e os avaliadores do programa. Na discussão sobre utilidade algumas fragilidades decorrem da ausência do modelo lógico, que selecionaria as informações e questões pertinentes ao programa e suas associações. Um dos relatórios parciais é claro em relação aos procedimentos e identificação dos valores que subsidiam as conclusões, mas aponta que houve dificuldades para se estabelecer os indicadores de impacto do programa e como as ações do PEP se articulam a eles. O atraso, dada a dependência de dados secundários, é relevante. Não é possível falar ainda do impacto da avaliação, visto que o relatório final não foi concluído.

Quanto à viabilidade, reforça-se a importância de se avaliar a relação custo-benefício dos programas, como meio de inferir o ganho social dele decorrente. O rigor é mantido na análise quantitativa e qualitativa, na documentação do programa e na análise do seu contexto, ainda que sintetizados. Os dados secundários têm origem em fontes seguras, que garantem validade e confiabilidade. Para registro da evolução histórica do programa caberia a meta-avaliação.

⁷ Conforme descrito no site <<https://www.educacao.mg.gov.br/projetos/projetos-estruturadores/417-programa-de-educacao-profissional-pep>>.



2.5 Viva Vida e Pro-HOSP

O Programa de Redução da Mortalidade Infantil e Materna em Minas Gerais (Viva Vida) busca combater a mortalidade infantil e materna por intermédio da sistematização de ações e pela parceria entre governo e sociedade civil organizada⁸. Já o Pro-Hosp⁹ busca consolidar a política estadual de regionalização da saúde e modificar a lógica da relação convencional, entre o Estado e os hospitais públicos e privados sem fins lucrativos que prestam serviços pelo Sistema Único de Saúde (SUS), para a da relação contratual.

As avaliações de impacto do Pró-Hosp e do Programa Viva Vida foram conduzidas por uma mesma equipe de pesquisadores, com apoio técnico de consultores especialistas contratados.

Em relação à adequação ética, as duas avaliações compartilharam, em alguns momentos, a equipe de avaliação, o que incidiu em atrasos, ampliados também pela alta rotatividade dessa equipe.

Os relatórios elaborados conseguiram levantar os pontos fortes e fracos dos programas, mas ainda é necessário ampliar os fóruns de divulgação dos resultados da avaliação. Um ponto a destacar nesse aspecto é a apresentação dos resultados preliminares da avaliação de impacto do Viva Vida em reunião do Conselho Estadual de Saúde, que gerou discussões importantes, incorporadas ao relatório final.

Já em relação ao rigor técnico, uma dificuldade diz respeito à baixa qualidade dos registros administrativos do programa Viva Vida e algumas vezes isso resultou em atrasos no cronograma da avaliação. São comuns também a essas avaliações dois problemas fundamentais, a saber, a ausência do marco lógico dos projetos avaliados e das linhas de base para a avaliação de impacto.

Avalia-se que os instrumentos de coleta de dados desenvolvidos para essas avaliações foram adequados, contribuindo para a utilidade e exatidão da avaliação. Esses instrumentos foram pré-testados antes do início do trabalho de campo e, desse modo, foi possível corrigir pequenas falhas. Merece destaque a base de dados que foi montada para a avaliação de impacto, em especial a quantitativa do Viva Vida, que ainda tem bastante informação a ser explorada.

⁸ Conforme descrito no site <http://www.saude.mg.gov.br/politicas_de_saude/programa-viva-vida>.

⁹ Conforme descrito no site <http://www.saude.mg.gov.br/politicas_de_saude/pro-hosp>.



Como recomendação importante para ambas fica a necessidade de que seja realizada uma meta-avaliação, uma reflexão em torno dos resultados da avaliação e uma análise que coloque em diálogo os achados da avaliação de processo e da avaliação de impacto, o que será feito em oficina de trabalho já agendada.

Quanto à utilidade, a equipe atendeu aos requisitos de competência para a execução da avaliação, com respaldo na consultoria externa contratada.

Outro ponto positivo que merece destaque é a descrição detalhada do programa avaliado e a apresentação das principais perguntas da avaliação nos relatórios. Entretanto, embora o relatório seja bastante completo, ainda falta uma análise mais sintética que propicie o entendimento mais fácil e rápido, com conseqüente aumento do uso.

2.6 Programa Travessia

O Travessia¹⁰ é um programa voltado para localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, destinado à população em situação de vulnerabilidade social. O programa integra ações de diferentes Secretarias Estaduais, com atividades de educação e obras, por exemplo, com o objetivo de melhorar as condições de vida da população.

No eixo sobre adequação ética, há espaço para detalhamentos no contrato firmado. O instrumento não especificou os padrões de qualidade e requisitos para a aprovação dos produtos entregues, e essa imprecisão do contrato acarretou outras fragilidades, tais como atrasos e produtos que precisaram ser reformulados.

Em relação à orientação para o serviço, os produtos inicialmente entregues pelos avaliadores do Travessia não deixavam claras as recomendações de políticas públicas para a gestão do programa, mas o levantamento dos pontos fracos e fortes foi sistematizado na reformulação do relatório.

¹⁰ Conforme descrito no site <<http://www.travessia.mg.gov.br/>>.



No que tange ao rigor, a análise qualitativa deu maiores contribuições do que a análise quantitativa. O desafio é reunir satisfatoriamente os achados de ambas as análises, enquanto, ao mesmo tempo, é preciso avaliar o Travessia, formado por ações intersetoriais, como um programa único.

As informações selecionadas *a priori* foram suficientes para responder às questões da avaliação. A meta-avaliação é novamente recomendada, pois se acredita que gerará informações importantes que contribuirão para o aprendizado e a apropriação dos resultados encontrados.

Quanto ao eixo de viabilidade, os procedimentos estabelecidos para executar a avaliação foram práticos, todavia, o ritmo da execução foi aquém do planejado.

Na discussão sobre a utilidade, no que concerne aos produtos entregues, os relatórios, em desenvolvimento, graças à boa interlocução entre a equipe do projeto e os avaliadores, foram aprimorados, com uma melhor descrição do programa e do contexto em que ele está inserido. Reconhece-se a equipe de avaliação do Travessia como confiável e portadora das competências necessárias para realizar a avaliação. Entretanto, a alta rotatividade observada entre os membros da equipe gerou deficiências no cumprimento dos prazos e no escopo da avaliação.

2.7 Integração da Gestão em Segurança Pública - IGESP

O IGESP¹¹ (Integração da Gestão em Segurança Pública) é um modelo gerencial que busca estabelecer interlocução recorrente entre os órgãos de Defesa Social (Polícia Civil, Polícia Militar, Poder Judiciário, Ministério Público, Ouvidoria de Polícia e Sistema Prisional) e viabilizar as ações integradas entre as polícias no combate direto à criminalidade.

A avaliação de impacto do IGESP foi realizada por uma equipe de pesquisadores, com apoio de consultor externo especialista em avaliação. Constatou-se que a interação entre a equipe avaliadora e as pessoas responsáveis pela execução da política pública avaliada não foi recorrente, sendo uma limitação para cumprir os requisitos dos padrões de utilidade. No entanto, os relatórios foram tempestivos e claros, promovendo sua absorção.

¹¹ Conforme descrito no site <https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=360&Itemid=184>.



Os resultados finais da avaliação de impacto foram apresentados para a alta direção da Secretaria de Estado de Defesa Social e para a coordenação executiva do Programa Estado para Resultados. Na divulgação, ressaltou-se a importância de manter as informações sobre o IGESP organizadas, para que possam ser utilizadas em avaliações posteriores e permitir que sejam monitoradas periodicamente.

Os parâmetros de rigor e exatidão foram parcialmente cumpridos pela avaliação de impacto do IGESP, pela dificuldade em trabalhar as informações disponibilizadas. O complicador foi a falta de dados sistematizados e desagregados em nível municipal. Um problema em relação à adequação ética foi a inexistência da linha de base para a avaliação de impacto.

Também seria importante realizar a meta-avaliação de todo o processo da avaliação de impacto, para documentar o que foi aprendido e também os pontos que necessitam de aprimoramento.

Do ponto de vista dos requisitos de padrões de viabilidade não foi analisada a relação custo-benefício do programa, mas, dados os resultados dessa avaliação de impacto e o baixo custo do IGESP, nota-se que a iniciativa dá retorno à sociedade.

2.8 Minas sem Fome (MSF)

O Minas sem Fome foi “criado para implementar ações que contribuam para a inclusão da população de baixa renda no processo produtivo, especialmente agricultores familiares”¹².

Em relação aos padrões de utilidade constata-se que foi incompleta a identificação dos *stakeholders*, pois a relação entre as equipes de avaliação e do projeto poderia ter sido freqüente e melhor aproveitada.

¹² Conforme descrito no site
<http://www.emater.mg.gov.br/porta1.cgi?flagweb=site_pgn_msf_home&categoria1=314>.



Considerando os padrões referentes ao rigor ou exatidão, faltaram informações organizadas sobre o projeto e o mesmo não tinha marco lógico e linha de base. Houve várias mudanças na equipe responsável pela avaliação, acarretando em prejuízos: atrasos na definição do desenho da avaliação, na identificação dos indicadores de impacto e no planejamento do cronograma das etapas da avaliação.

Os padrões de adequação ética foram cumpridos, sendo respeitados os direitos das pessoas envolvidas e feita a divulgação dos resultados. Finalizada a avaliação de impacto do MSF, os resultados foram apresentados no final de dezembro de 2010 à equipe responsável pelo programa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por se tratar de uma experiência não trivial, tampouco do cotidiano, a Administração Pública estadual demonstra, ao assumir o desafio de buscar entender a causalidade dos projetos e seus impactos, que se esforça por melhorar a gestão, adotando modelos que produzem informação e conhecimento para a tomada de decisão. Dadas as avaliações, a adoção de um modelo parametrizado tornou possível perceber pontos decisivos para o sucesso da avaliação de políticas públicas.

Com relação ao eixo de adequação ética, cumpre observar que nem toda avaliação de impacto é necessariamente desenhada para atender ao maior número de interessados e em relação a todas as suas necessidades. Mas esse é um dos objetivos a perseguir no modelo mineiro, para potencializar o uso dos resultados e a retroalimentação da política pública. Para tanto se mostra necessário aperfeiçoar os contratos e estabelecer as diretrizes para o que ele deve contemplar. Em especial, estabelecer critérios mínimos para o desenvolvimento dos produtos das pesquisas e para a aceitação das entregas finais. E, dado que o entendimento do que é possível avaliar aumenta com o decorrer da pesquisa, sugere-se adotar o uso de Termos de Referência, por produtos parciais e sucessivos, se necessário, para que estes termos detalhem os produtos e o plano de trabalho¹³.

¹³ Modelos nos quais se pode basear são o da União Européia e UNICEF. Metodologias, ferramentas e exemplos estão disponíveis no site <<http://www.mymande.org/?q=node/15>>.



Por outro lado, para aumentar a probabilidade das avaliações serem completas e justas, é preciso organizar a informação sobre os programas, com destaque para os registros administrativos, identificar e cadastrar seu público-alvo, objetivos específicos, matriz de indicadores (processo, produto, resultados), ações correlacionadas e causalidade associada ao que se pretende executar e alcançar. O desenho do marco lógico ou modelo lógico serviria de base para as avaliações de impacto, que não mais precisariam incorporar essa etapa do estudo, e seria fonte de embasamentos para o gerente do programa, os avaliadores e os demais envolvidos na execução do mesmo. Em resumo, poderia contribuir para o nivelamento e homogeneização da interpretação do que é e do que pretende o programa¹⁴. Poderia, também, guiar a elaboração de um plano de avaliação, que incorpore avaliação do desenho, do processo, dos produtos e do impacto, cada uma com uma contribuição para a execução e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Quanto à divulgação dos resultados, existe espaço para ampliar o papel e a participação das equipes dos programas nas avaliações, como revisores dos relatórios e fontes de recomendações para a pesquisa. Muitos dos contratos foram celebrados pela Secretaria de Estado Planejamento e Gestão, com interveniência do Programa Estado para Resultados, que detém técnicos com conhecimento acerca de avaliação de políticas públicas. Uma limitação da estratégia adotada, no entanto, foi o distanciamento entre o executor, na ponta, e o avaliador, com visão abstrata do problema estudado. A interação entre os avaliadores e a equipe dos projetos deve ser contínua, desde a elaboração dos Termos de Referência, visto que é a equipe do projeto que sabe quais perguntas a avaliação deve responder, até o desenvolvimento das metodologias e relatórios, para que os encontros provoquem discussões e refinamentos, tanto da avaliação quanto do próprio programa, na medida em que se manifestam descobertas importantes. Além disso, considera-se importante disponibilizar a informação para o público interessado. Em uma concepção mais ampla de *accountability* é oportuno dar maior divulgação à pesquisa e seus resultados, bem como às bases de dados geradas, fortalecendo o programa e as pesquisas que o tomam como objeto.

¹⁴ Um modelo interessante foi desenvolvido pelo IPEA e está descrito em Nota Técnica 6 disponível no site <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100924_notatec6disoc.pdf>.



Em relação ao eixo que discute a utilidade, afirma-se que os avaliadores contratados têm alta credibilidade, mas apresentaram gargalos. Algumas vezes é dada maior ênfase acadêmica do que gerencial à pesquisa e, se há rotatividade dos avaliadores, o tempo de amadurecimento para entendimento das metodologias e técnicas adequadas à avaliação resulta em atrasos para as entregas. Portanto, é um desafio criar estruturas de incentivos que primem pela continuidade das equipes durante a avaliação.

As bases de dados primários coletadas e as bases secundárias utilizadas são defensáveis. Dados federais oficiais, por exemplo, são geralmente confiáveis e válidos. Dados coletados por questionários, pré-testados e validados, reúnem informação suficiente para promover leituras regionais dos resultados observados. No comparativo, o uso de dados secundários, oriundos de levantamentos federais, tornam as avaliações muito mais baratas. Em alguns casos, contudo, torna-se imprescindível o uso de dados regionalizados ou municipalizados, que apenas os Censos ou pesquisas próprias podem atender. Nesse caso, em Minas Gerais, papel importante poderá ser atribuído à Pesquisa por Amostra de Domicílios – PAD – realizada pela Fundação João Pinheiro, similar à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, porém com desagregação por região de planejamento, permitindo foco regional às políticas públicas do estado.

Retomando a discussão sobre a clareza dos relatórios, a recomendação é para serem redigidos dois relatórios finais. Um, de cunho mais acadêmico, poderia apresentar em detalhe a metodologia, as medidas tomadas para garantir a confiabilidade dos dados e a robustez dos resultados. Outro documento caracterizar-se-ia como um resumo executivo, mais enxuto, de poucas páginas, focado na alta gerência dos programas e nos Secretários de Estado, apontando os resultados e as recomendações mais importantes.

Além de claros os relatórios devem ser tempestivos e muitos não foram. Em alguns contratos são previstas multas, mas estas não foram aplicadas, visto que outros recursos, como a renegociação de prazos, protegiam a relação entre as instituições e o resultado maior, de conclusão das avaliações e contribuição para o



ciclo das políticas avaliadas. Mas resgatar esse instrumento, principalmente para mudar a lógica do atendimento do serviço ao governo, é fundamental para o aprimoramento do processo. As repostas das avaliações, no tempo contratado, têm maior potencial de influenciar no redesenho do programa, se vinculado ao ciclo do planejamento e orçamento do Estado.

Quanto à viabilidade, outro eixo do modelo, foram observados procedimentos pragmáticos, embora executados com defasagem temporal em relação ao previsto. Com o modelo lógico bem desenhado e com a responsabilidade pelo acompanhamento e validação das entregas finais previstas em contrato, acredita-se que o órgão central teria poder para exigir maior rigor no atendimento desse quesito. Quanto às relações custo-benefício, a percepção é que as avaliações de impacto podem assumir o desafio de discutir também o retorno econômico do projeto, visto que, calculado o impacto, trata-se de cruzar o custo econômico do programa ao valor atribuído ao resultado que entrega. Essa informação é importante para consolidar programas eficazes e para apontar aqueles que devem buscar melhor eficiência.

Por fim, o eixo de rigor ou exatidão. A documentação do programa deve ser ampla, mas, principalmente na avaliação, o que deve ser apresentado é uma revisão do contexto, da evolução do programa, da legislação que o rege e possíveis redirecionamentos do escopo. Esses documentos devem ser revistos e citados na descrição do programa no relatório, para que os contratantes possam verificar a amplitude do alcance da avaliação e do entendimento dos avaliadores da realidade estudada. Notas metodológicas são essenciais e, geralmente, são detalhadamente descritas nos relatórios recebidos. Além da metodologia é fundamental reter as bases de dados como um dos produtos finais, já limpas e preparadas para o uso, com dicionário de variáveis, para tornar possível a checagem dos cálculos e a disponibilização da base para uso por outros pesquisadores.

O que se percebe, em relação às pesquisas, é que os relatórios com maior potencial de contribuição basearam-se em informações de origem qualitativa e quantitativa, simultaneamente. Destarte, o uso de métodos mistos, baseados em análises de dados, mas também em grupos focais e entrevistas, extrapolam a discussão dos resultados do programa e fundamentam um debate com recomendações para articulação de políticas públicas e de ações diferentes, que



podem atender demandas até então reprimidas ou desconhecidas. Além disso, percebe-se que houve um excessivo direcionamento para avaliações de impacto, de difícil execução, seja pela baixa disponibilidade de informações, pelas séries históricas inconsistentes ou pela inexistência de registros administrativos que tornariam as avaliações possíveis. De forma análoga, o mesmo foi observado para a OCDE:

Em relação a esforços anteriores de avaliação, há atualmente expectativas mais realistas e uma aceitação mais ampla de metodologias menos rigorosas, que levam a um maior entendimento quanto ao uso dessa ferramenta por parte das organizações. Há também ênfase nas avaliações mais sistemáticas, mais orientadas para os resultados e com ligações explícitas ao processo orçamentário. (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

O que se enfatiza em relação à citação anterior é que as avaliações de impacto devem ser mais funcionais, com recomendações práticas. Trata-se de um campo científico, para o qual um conjunto de exigências e formalidades deve ser seguido, mas, sob o ponto de vista governamental, trata-se de um instrumento para aperfeiçoar a gestão. E existe um espaço a preencher na construção das políticas públicas que antecede a realização de avaliações de impacto. Antes de generalizar a realização dessas avaliações é essencial qualificar os registros administrativos, desenhar e explicitar os modelos causais dos programas estaduais e estruturar uma agenda de avaliações (de desenho, de processo, de gerenciamento, de impacto). As experiências mineiras apontam algumas lacunas a preencher, como a necessidade de amadurecer a capacidade do governo estadual de incorporar na decisão estratégica informações geradas no estudo da causalidade das intervenções.

É importante destacar o valor potencial da capacitação de órgão estaduais autônomos para executar e gerenciar avaliações. Observou-se, na experiência com avaliadores externos, que não há um ente central apto a deliberar sobre a validade da metodologia empregada e a validade ou suficiência das referências expostas para justificar os juízos de valor. Uma instituição de pesquisa, interna ou externa ao governo, com profissionais especializados na atividade de avaliação, bem como nas técnicas e casos desenvolvidos, pode contribuir para a institucionalização da prática avaliativa e da manutenção de um padrão de qualidade, diminuindo a heterogeneidade das avaliações levadas a cabo pelo Estado. É preciso empoderar a equipe que agirá como interventora e validadora das avaliações executadas, fortalecendo sua capacidade analítica acerca das avaliações e determinando formalmente a responsabilidade pela crítica profissional.



Outro ponto que merece atenção é a importância da avaliação no relacionamento entre o governo estadual e o Banco Mundial. O Banco Mundial, enquanto financiador ou co-financiador dos programas públicos, recomenda - muitas vezes acompanha - a aplicação de avaliações de impacto como uma das contrapartidas exigidas. Essa parceria do Governo de Minas Gerais com o Banco Mundial teve como marco inicial a participação de uma equipe do EpR em um curso de avaliação de impacto promovido pelo Banco em 2007 (FERREIRA; LOPES; CAMPOS, 2010). Foram acordadas com o Banco Mundial, posteriormente, a realização de três avaliações até o final de 2010, para as quais houve monitoramento colaborativo por parte do Banco Mundial, desde o apoio para seleção dos projetos que poderiam ser avaliados e construção da metodologia, até apoio na revisão dos relatórios.

De forma conclusiva, é preciso realçar que o desenvolvimento das avaliações de impacto em Minas Gerais é um passo importante no desenvolvimento da *accountability* estadual. O Estado é responsável pela produtividade dos seus gastos, visto que faz escolhas e a cada intervenção abandona um conjunto de possibilidades que poderiam tratar do mesmo problema ou de muitos outros. É preciso avançar na direção de reconhecer as contribuições particulares de cada projeto, para expandir e replicar aqueles que têm sucesso e para alterar ou interromper aqueles que não funcionam. No processo de prestação de contas para a sociedade é oportuno investir nesse objetivo: saber o que dá certo e porque. Destarte, o aprendizado decorrente do esforço de avaliar alguns projetos governamentais traça não só o caminho para esses mesmos programas, mas também para o processo avaliatório. O Estado é responsável pelas ações, pelos produtos, pelas decisões e pelas políticas que coordena, incluindo sua administração, instauração e gerenciamento. Na medida em que avançar na capacidade de avaliar e de usar os resultados das avaliações, aumentará sua capacidade de dar respostas à sociedade, em especial, contribuindo para aumentar o bem-estar que é objetivo e consequência de cada política pública.



REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, out./dez. 2000. Brasília, ENAP, 2000.

BAKER, Judy L. **Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners**. Washington, D.C., 2000.

BEYWL, Wolfgang. *The Role of Evaluation in Democracy: Can it be strengthened by Evaluation Standards? A European Perspective*. In: **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, 6, 2004.

FERREIRA, Afonso H. B.; LOPES, Helger M.; CAMPOS, Eder S. A.. Avaliação de Políticas Públicas: o caminho percorrido por Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Tadeu B.; PORDEUS, Iran A.; CAMPOS, Eder S. A.. **Estado para Resultados: avanços no Monitoramento e Avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION (1994). **The program evaluation standards**, 2ed edition. How to assess evaluations of educational programs. Thousand Oaks: Sage Publications. 1994.

MOKATE, Karen Marie. *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, jan./mar. 2002.

RODRIGUES, Pedro. Recensão das obras do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (1994, 2003, 2009). The program evaluation standards; The student evaluation standards & The personnel evaluation standards. Sísifo. **Revista de Ciências da Educação**, 9, 2009. Disponível em <<http://sisifo.fpce.ul.pt>>. Acesso em 04 de mai. de 2011.

SULBRANDT, José. A avaliação de programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: Kliksberg, Bernardo (org.). **Pobreza: uma questão inadiável**. Brasília: ENAP, 1994.

WIDMER, Thomas; LANDERT, Charles; BACHMANN, Nicole. **Evaluation Standards of SEVAL**, the Swiss Evaluation Society (SEVAL Standards). SEVAL, Berne. 2000. Disponível em <<http://www.seval.ch>>. Acesso em 04 de mai. de 2011.



AUTORIA

Felipe Michel S. A. Braga – Escritório de Prioridades Estratégicas, Núcleo de Avaliação, Análise e Informação.

Endereço eletrônico: felipe.braga@escritorio.mg.gov.br

Florence Fiuza de Carvalho – Escritório de Prioridades Estratégicas, Núcleo de Avaliação, Análise e Informação.

Endereço eletrônico: florence.carvalho@escritorio.mg.gov.br

Priscila Pereira Santos – Escritório de Prioridades Estratégicas, Núcleo de Avaliação, Análise e Informação.

Endereço eletrônico: priscila.santos@escritorio.mg.gov.br



AVALIAÇÃO EXECUTIVA DE INDICADORES NO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA FERRAMENTA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Éber Gonçalves
Felipe Michel S. A. Braga
Eder Sá Alves Campos



**AValiação EXECUTIVA DE INDICADORES NO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS
GERAIS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA FERRAMENTA DE
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Éber Gonçalves
Felipe Michel S. A. Braga
Eder Sá Alves Campos

RESUMO

A Avaliação Executiva de Indicadores é um instrumento criado Programa Estado para Resultados para ser empregada na avaliação sistemática da qualidade dos indicadores monitorados no âmbito da gestão estratégica do Governo do Estado de Minas Gerais. O instrumento consiste em 34 perguntas, reunidas em quatro eixos temáticos: Produção dos Dados, Produção do Indicador, Conceito e Metodologia, e Uso e Comunicação. Os quesitos avaliados estão associados aos atributos desejáveis aos indicadores, como clareza, relevância, adequação, tempestividade, especificidade, entre outros. A metodologia desenvolvida foi aplicada na avaliação da carteira de indicadores finalísticos de 2007, 2009 e 2010, composta por aproximadamente 100 indicadores. A avaliação resultou na identificação de características positivas e de lacunas no processo de produção de cada indicador, referenciando o trabalho de consolidação da carteira de indicadores na gestão para resultados. A AEI agrega valor à atividade de monitoramento, incentivando o desenvolvimento de medidas adequadas dos resultados das políticas públicas e contribuindo para o fortalecimento do modelo de contratação de resultados na gestão mineira.



1 INTRODUÇÃO

A demanda por ferramentas que contribuam para a institucionalização e aperfeiçoamento das atividades de monitoramento é notadamente crescente. Esse é o caminho percorrido pelos governos que, comprometidos com a efetividade de suas ações, buscam a consolidação de seu sistema de monitoramento e avaliação (M&A). Na gestão para resultados em Minas Gerais vem sendo desenvolvida uma série de trabalhos com esse intuito. Dentre os trabalhos mais recentes está a Avaliação Executiva de Indicadores (AEI), cuja implementação é analisada neste artigo.

A AEI é uma tecnologia criada pela Unidade de Indicadores do Programa Estado para Resultados, com o apoio da consultora Gita Busjeet, para ser empregada na avaliação da qualidade dos indicadores monitorados no âmbito da gestão por resultados do Governo do Estado de Minas. A ideia se baseou na metodologia desenvolvida por consultores do Banco Mundial junto ao *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL).

O instrumento consiste numa série de 34 perguntas diretas (na sua maioria do tipo “sim” ou “não”, outras com a opção de resposta “sim, parcialmente”), que estão distribuídas em quatro eixos com pesos diferenciados: Produção dos Dados, Produção do Indicador, Conceito e Metodologia, e Uso e Comunicação. Com essas perguntas buscou-se a identificação da presença, ou ausência, das características desejáveis aos indicadores, tal como preconizado na literatura sobre o tema: CREAM (*Clear, Relevant, Economic, Adequate e Monitorable*) e SMART (*Specific, Measurable, Achiveable, Realistic e Timily*).

Com esse instrumento procedeu-se a avaliação da carteira de indicadores finalísticos de 2009, ano de elaboração e experimentação da metodologia. Em seguida foi realizada a AEI 2010, em resposta ao objetivo inicial de fazer ponderações sucessivas a partir dessa tecnologia, com registro das lições aprendidas. A última realizada foi a AEI 2007, posteriormente, escolhido por ter sido o ano da criação do programa Estado para Resultados. A carteira de 2008 não foi avaliada. Tanto a metodologia da avaliação como os resultados da AEI 2009, comparados de forma geral aos resultados da AEI 2007 e 2010, são apresentados nas seções subsequentes.

Esse artigo é composto por essa introdução, seguida pela seção Gestão para Resultados em Minas Gerais, que contextualiza o uso de indicadores no governo estadual. Na seção subsequente apresenta-se o marco teórico, com o referencial das propriedades desejáveis aos indicadores. Na quarta seção quatro descreve-se a ferramenta AEI, suas origens e metodologia. A seção cinco traz os resultados da AEI 2009, primeiro exercício de implementação da tecnologia, enquanto a seção seis é composta pela breve comparação dos resultados encontrados na AEI 2007, 2009 e 2010. Por fim são feitas algumas considerações finais.

2 GESTÃO PARA RESULTADOS EM MINAS GERAIS

A gestão para resultados levada a cabo em Minas Gerais é singular, principalmente por se tratar de uma adaptação das recomendações da literatura para o contexto político e econômico estadual.

Com base nas premissas de ajuste fiscal e modernização da administração pública, o estado de Minas Gerais instituiu, a partir de 2003, o programa Choque de Gestão. Foi adotado o duplo planejamento no governo, associando metas de longo e de curto prazo. O planejamento de longo prazo se materializou no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2003-2020), elaborado pelo poder executivo e aprovado pelo legislativo, que continha a visão de futuro “tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver”.

Após a conquista desse ambiente de equilíbrio fiscal e revigoramento das práticas de planejamento, criou-se condições para, a partir de 2007, a elaboração de uma nova versão do PMDI, introduzindo a orientação para resultados de modo mais robusto. O PMDI 2007-2023 abordou os objetivos estratégicos do governo por áreas de resultados. Esses objetivos foram traduzidos em indicadores com metas definidas para médio e longo prazo.

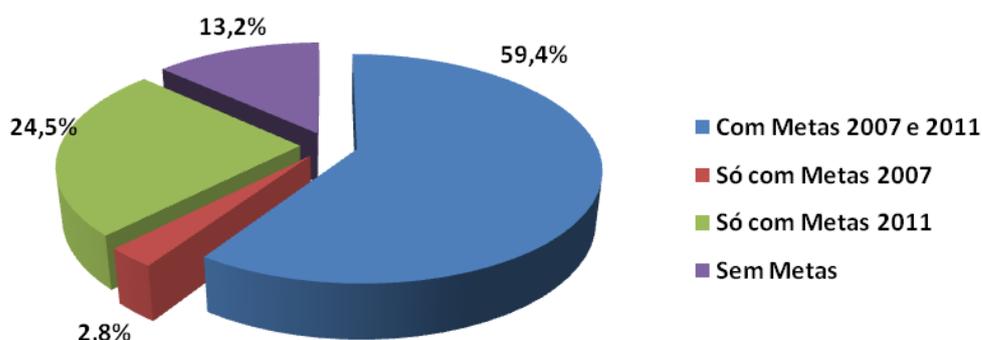
Portanto, o modelo atual de gestão estadual surgiu de uma concepção com forte orientação para resultados, mas sua execução não teve caráter fixo e inalterável. Pelo contrário, reconhece-se desde o início a necessidade de melhorias em busca da efetiva gestão por resultados no Governo. A AEI é um fruto dessa procura. Antes de apresentar a metodologia e os resultados da avaliação, é pertinente fazer uma breve descrição do histórico recente do uso de indicadores pelo governo do estado.

O acompanhamento e o uso de indicadores na gestão para resultados em Minas Gerais tomaram vulto a partir de 2007, com a instauração do Programa Estado para Resultados¹. Entre suas atribuições está a de ser o guardião dos resultados estabelecidos no PMDI e a de zelar pela qualidade dos registros dos indicadores utilizados no monitoramento desses resultados (GUIMARÃES; CAMPOS, 2009, p. 10). O PMDI 2007-2023 operacionalizou os objetivos do governo por meio de indicadores, chamados de indicadores finalísticos, que são acompanhados e monitorados pelo Programa Estado para Resultados, por intermédio da Unidade de Indicadores.

Os indicadores elencados no PMDI estavam num nível de desenvolvimento muito inicial. Dentre os indicadores propostos havia alguns que eram apenas ideias de indicadores. Outros indicadores estavam conceitualmente definidos, mas não tinham sua primeira mensuração realizada. Alguns indicadores tinham outros problemas tais como a ausência de uma série histórica consolidada, periodicidade superior a anual e defasagem muito grande na divulgação dos resultados. Para os indicadores que estavam em um estágio de desenvolvimento mais avançado, foram estabelecidas metas de médio e longo prazo (2011 e 2023).

Esses indicadores foram levados para os Acordos de Resultados 2007, primeiros contratos de gestão pactuados após a conclusão do PMDI 2007-2023. Para os Acordos de Resultados 2007 estabeleceram-se metas para o referido ano e transportaram-se as metas de 2011 que já constavam no PMDI. Assim, reproduziram-se nos Acordos de Resultados de 2007 as lacunas dos indicadores do PMDI, tal como mostra a FIG. 1.

Figura 1: Distribuição dos indicadores do Acordo de Resultados 2007



Fonte: Unidade de Indicadores/Programa Estado para Resultados.

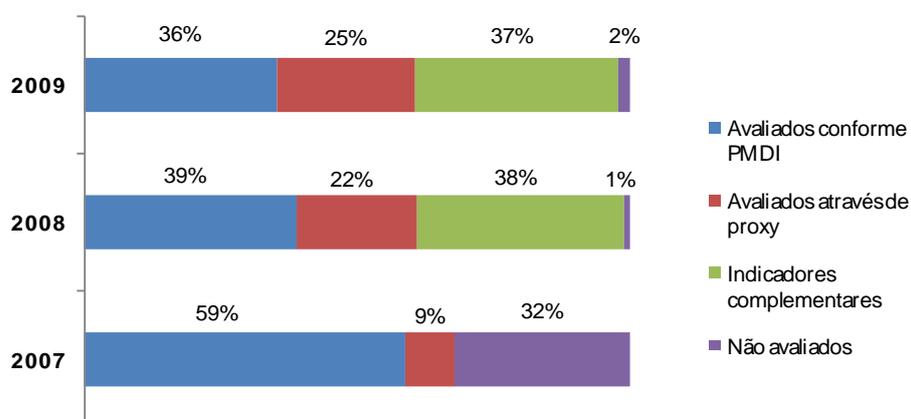
Percebe-se, portanto, que as atividades do Programa Estado para Resultados, no que diz respeito ao monitoramento, começaram com o desafio do aprimoramento da carteira de indicadores finalísticos para atender às necessidades da gestão para resultados, com metas anuais.

O problema da inadequação dos indicadores se refletiu na avaliação dos Acordos de Resultados 2007. Aproximadamente 32% dos indicadores pactuados não tiveram os resultados desse ano avaliados. Outros 9% foram apurados por meio de *proxy*, como mostra a FIG. 2.

Nos anos seguintes, foi feita então uma revisão da carteira de indicadores, terminada em julho de 2008, que culminou em um novo conjunto que “representou uma mudança significativa acerca da qualidade e robustez em relação ao quadro inicial, no que diz respeito à memória de cálculo e construção dessas estatísticas” (GUIMARÃES; CAMPOS, 2009, p. 11). Essa maior qualidade e aderência aos requisitos do modelo de gestão dos Acordos de Resultados pode ser vista pelo aumento considerável de indicadores avaliados.

Percebe-se, ainda pela FIG. 2, que aumentou, ao longo dos anos, o número de *proxies* utilizadas, de modo a viabilizar a avaliação dos indicadores previstos no PMDI, mantendo o alinhamento com os objetivos estratégicos. Refletindo o avanço observado em 2008, a carteira de indicadores finalísticos sofreu poucas alterações em 2009.

Figura 2: Distribuição dos indicadores segundo a forma de apuração



Fonte: Unidade de Indicadores/Programa Estado para Resultados.

Tendo alcançada a relativa adequação da carteira às necessidades da gestão em 2009, publica-se pela primeira vez o Caderno de Indicadores². Este documento buscou “tornar pública a evolução experimentada no modelo de gestão por resultados, evidenciando seus limites, desafios e possibilidades” (MINAS GERAIS, 2009, p.9).

O Caderno de 2009 apresentou o conjunto de 104 indicadores finalísticos revisados e adequados ao monitoramento anual, distribuídos conforme a lógica estratégica de atuação do governo estadual, por áreas de resultados. A premissa foi que todos eles deveriam ser apuráveis anualmente, ainda que com alguma defasagem temporal e deveriam estar alinhados à estratégia de longo prazo estabelecida no PMDI.

O conjunto de indicadores foi revisto e atualizado, como recomendado para cada negociação anual, subsidiando a construção da segunda edição do Caderno de Indicadores em 2010³, composta por 105 indicadores. Reconhece-se a necessidade de aprimoramento contínuo do conjunto de indicadores, o que requer aprofundar o conhecimento sobre a carteira e estabelecer os parâmetros que definem o caminho para a melhoria. A AEI foi concebida com esse objetivo.

3 REFERENCIAL: PROPRIEDADES DESEJÁVEIS AOS INDICADORES

A escolha e a manutenção de bons indicadores no portfólio da gestão para resultados é fundamental. Esse cuidado se justifica por figurarem os indicadores entre os principais instrumentos de acompanhamento dos resultados dos programas governamentais aos quais se articulam (MPOG, 2010, p. 17). É importante que a escolha dos indicadores seja fundamentada e coerente com a recomendação da literatura. Diversas organizações buscaram definir quais parâmetros são desejáveis para um indicador. Entre essas diretrizes, destacaram-se àquelas associadas aos acrônimos *CREAM* e *SMART*.

Atendem aos requisitos *CREAM*, conforme Shiavo-Campo e Tommasi (1999), os indicadores que são: Claros (precisos e inequívocos); Relevantes (adequados ao tema e capazes de medir o que se pretende medir); Econômicos (disponíveis a custo razoável); Adequados (fornecem uma base suficiente para avaliar a performance do programa); e Monitoráveis (passíveis de validação independente).

Indicadores *CREAM* devem refletir os resultados de maneira direta. Eles devem ser capazes de medir o objetivo de forma suficientemente precisa, serem válidos teórica e praticamente, permitir uma coleta de dados efetiva e serem sensíveis a mudanças nos resultados. Ao retratar os resultados, é desejável que sejam desagregados, permitindo comparações por unidades geográficas ou outras formas de agregação.

Já os requisitos *SMART* são relacionados a indicadores que são Específicos, Mensuráveis, Atingíveis, Relevantes e Tempestivos (MPOG, 2010, p. 18). Especificidade é qualidade do indicador que não tem um escopo amplo ou genérico, portanto, não conduz a interpretações duvidosas ou à perda de foco, nem tem metas impossíveis de serem alcançadas pelas ações que compõem o programa. Mensurável é o indicador passível de ser medido, logo, ele pode ser acompanhado e monitorado. Atingível é o indicador cujas metas são realistas e viáveis, ou seja, passíveis de serem atingidas com os recursos humanos e materiais disponíveis, consideradas também as restrições típicas da administração pública.

Em relação às metas atingíveis, cabe frisar que elas devem ser, simultaneamente, pertinentes, realizáveis e desafiadoras. Estas características são prementes em um modelo de gestão para resultados (GONÇALVES, CAMPOS e CARVALHO, 2010). Antes de tudo, é preciso ter clareza do que é uma meta factível e desafiadora. Deve-se buscar para cada indicador uma meta que combine o desafio, que motiva, e a factibilidade, que evita a desistência.

Por outro lado, um indicador é relevante se seu objetivo estiver associado a um problema considerado prioritário pra a agenda governamental. Nesse caso, será alinhado às ações ou objetivos estratégicos elencados pelos órgãos setoriais ou pelo governo central. E o indicador será tempestivo se possuir prazos delimitados para ser aferido e for capaz de contribuir, em tempo hábil, com melhorias e aprimoramentos do programa avaliado ou com o processo de tomada de decisão.

Um indicador ótimo deveria, idealmente, atender todas essas diretrizes. Mas, na realidade, atenderá ao maior número possível. A realidade restringe as opções e impede que seja sempre implantado o modelo ideal. Na impossibilidade de se trabalhar com indicadores que possuem todas as características desejáveis, admitem-se os limitados. Por exemplo, algumas bases de dados e os indicadores delas derivados não permitem a desagregação conforme recomendado, ou não têm a abrangência desejada, ou, ainda que necessários e justificados, não são econômicos.

Um portfólio composto por indicadores ótimos, que atendem satisfatoriamente às características *CREAM* e *SMART*, é fundamental para retratar a realidade, para responder à altura o desafio de sintetizá-la. O bem-estar social é mais complexo do que o modelo composto por indicadores que buscam resumir-lo. Esse sistema de estatísticas “deve, necessariamente, ser plural - porque nenhuma medida pode resumir algo tão complexo como o bem-estar dos membros da sociedade, nosso sistema de medição precisa abranger uma série de medidas diferentes”⁴ (STIGLITZ; SEN; FITOUSSI; 2010, p. 12).

A carteira de indicadores não pode pretender medir tudo, ou se tornaria ineficiente, por desperdiçar recursos, e ineficaz, por dispersar esforços e prejudicar o alcance dos resultados. Mas não pode deixar de medir o essencial, de reunir as informações que podem subsidiar a melhoria da tomada de decisão. Além disso, “as medidas devem ter significância, não devem ser operacionalizadas por obrigação ou imposição legal, mas por se constituírem ferramentas úteis a todo o ciclo de gestão das políticas públicas” (MPOG, 2010, p. 21).

Tendo em vista esse referencial e a busca de solução do problema de fortalecimento do sistema de M&A, buscou-se o desenvolvimento da Avaliação Executiva de Indicadores, apresentada na seção seguinte.

4 A AVALIAÇÃO EXECUTIVA DE INDICADORES

As revisões para melhoria dos indicadores que compõem a carteira mineira deveriam ser balizadas por uma metodologia específica, padronizada e que pudesse ser aplicada periodicamente. A metodologia deveria expor as bases para o julgamento da qualidade dos indicadores, identificando suas forças e fraquezas, suas possibilidades e limitações. O resultado desse projeto é descrito nesta seção.

Em julho de 2009 foram elaborados os esboços iniciais do questionário e do Manual do Avaliador⁵. Em novembro uma primeira versão desses documentos foi consolidada para a aplicação de um pré-teste. No pré-teste foram avaliados quatro indicadores.

A partir da experiência do pré-teste e das sugestões da consultora da avaliação, Gita Beker Busjeet, tanto o questionário como o manual do avaliador foram aprimorados para atender adequadamente aos objetivos da avaliação. As versões do manual e do questionário que viriam a ser utilizadas na avaliação foram concluídas em dezembro de 2009, data da primeira rodada de avaliação.

O questionário é composto por 34 quesitos que estão divididos em quatro eixos:

Figura 3: Quadro descritivo dos eixos que compõem a AEI

Produção dos Dados – contempla os elementos do processo de produção dos dados utilizados no cálculo do indicador. Avalia a qualidade dos processos de coleta, registro e consolidação dos dados, bem como sua historicidade, forma de divulgação e outros aspectos.

Produção do Indicador – compreende o processo final de cálculo do indicador. Examina a existência de registro da metodologia, memória dos procedimentos de cálculo, bem como a extensão da série histórica, a forma de armazenamento das informações e outros aspectos relevantes.

Conceito e Metodologia – examina as propriedades conceituais, metodológicas e de alinhamento do indicador com as políticas públicas. Esse eixo trata também da clareza de objetivo, facilidade de interpretação, suficiência, economicidade, dentre outros aspectos relacionados.

Uso e Comunicação – avalia a apropriação do indicador pelas instituições e gestores governamentais e sua divulgação para a sociedade.

Fonte: Unidade de Indicadores/Programa Estado para Resultados.

O número de quesitos em cada uma dos eixos é distinto: 13 estão no eixo Produção dos Dados, seis na Produção do Indicador, 11 em Conceito e Metodologia, e quatro em Uso e Comunicação.

Os pesos dos eixos – e dos quesitos nos eixos - na avaliação geral do indicador também são diferentes e foram definidos pelos técnicos da Unidade de Indicadores a partir da análise de alguns critérios, tais como, número de quesitos e a relevância do eixo na experiência recente da gestão pública para resultados do Governo de Minas.

Os problemas relacionados à fase de produção dos dados aparecem recorrentemente na atividade de monitoramento da Unidade de Indicadores, pois eles impõem limitações ao cálculo e acompanhamento dos indicadores. Por esse motivo, o eixo produção dos dados teve maior detalhamento. Isso está refletido no número de quesitos que o compõem e no seu peso relativo.

Ademais, os pesos dos quesitos nos eixos foram definidos com a utilização de metodologia de comparação par a par. A metodologia consiste na atribuição da importância de cada quesito na avaliação em relação a todos os outros. Um quesito pode ser considerado mais, igualmente, ou menos importante que outro. O quesito considerado mais (menos) importante que a maioria dos outros quesitos recebe maior (menor) peso. A aplicação da metodologia de comparação foi realizada pelos técnicos da Unidade de Indicadores ao longo de reuniões que subsidiaram a atribuição dos pesos relativos.

A avaliação foi executada por 10 técnicos da Unidade de Indicadores. Cada técnico avaliou o conjunto de indicadores sob sua responsabilidade de acompanhamento no âmbito da gestão para resultados do Governo de Minas. O principal instrumento da avaliação foi o Manual do Avaliador⁶, já mencionado anteriormente.

Estabeleceram-se alguns procedimentos sequenciais na execução da avaliação. Inicialmente cada técnico da Unidade de Indicadores respondeu o questionário, avaliando os indicadores pelos quais é responsável pelo acompanhamento. As perguntas foram respondidas a partir das informações disponibilizadas pelas instituições responsáveis nos documentos oficiais e nos sítios eletrônicos. Quando essas fontes não traziam as informações necessárias para responder os pontos do quesito, o avaliador fazia contato direto com os responsáveis, pessoalmente, por telefone ou por e-mail.

Não houve registro de dificuldades na obtenção das informações por contato direto, especialmente nos feitos com responsáveis nos órgãos estaduais. Os membros da equipe da Unidade de Indicadores já tinham um canal de comunicação estabelecido com os responsáveis pelos dados primários ou registros administrativos. Este canal foi estabelecido no acompanhamento sistemático dos resultados dos indicadores finalísticos.

Procurou-se dar mais ênfase na necessidade de se construir e consolidar o conhecimento sobre o indicador e menos no caráter avaliatório do trabalho. As dúvidas sempre eram colocadas em um tom ameno para evitar resistência por parte dos responsáveis.

As informações sobre as fontes secundárias foram obtidas quase que totalmente nos documentos já disponibilizados pelas instituições. Mesmo assim, algumas instituições receberam a visita técnica de componentes da Unidade de

Indicadores com o intuito de ampliar o conhecimento já acumulado sobre as fontes de dados. Como exemplo, menciona-se a visita técnica feita ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Nesta visita foi aprofundado o conhecimento sobre os processos de produção da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

As respostas de todos os quesitos para todos os indicadores foram redigidas de maneira sintética e consolidadas em uma planilha eletrônica padronizada. O objetivo desta planilha foi reunir todas as informações relevantes para a atribuição da resposta do avaliador: sim; sim, parcialmente; ou não. Nessa planilha foram executados os cálculos de desempenho dos indicadores por eixo, por área de resultados e da carteira como um todo.

Após a avaliação preliminar de cada técnico, os resultados eram levados para o que se denominou *Workshop* de Avaliação. O *Workshop* consistiu numa reunião de trabalho com participação de todos técnicos da Unidade de Indicadores. Nessa reunião se repassava cada uma das respostas dadas pelos avaliadores. Foram realizados 10 *workshops* de avaliação. No *workshop* as respostas eram discutidas, rejeitas ou apoiadas. Os técnicos saíam do *workshop* com as indicações de melhoria das respostas. Apesar de cansativas e desgastantes, essas reuniões na percepção dos próprios avaliadores foram extremamente importantes para o nivelamento conceitual e para a padronização das respostas. Na etapa seguinte, os avaliadores realizavam as adequações sugeridas no *workshop*. Em geral, essas adequações eram realizadas rapidamente (dois ou três dias). Em algumas ocasiões foi necessário fazer nova consulta aos documentos de referência, reforçar as evidências e até retomar o contato com os responsáveis pelos dados.

Com as adequações feitas, as respostas eram novamente consolidadas na planilha eletrônica pelo coordenador da avaliação. O coordenador também fazia nessa etapa uma revisão geral das respostas (formatação, padronização). Ele reunia as respostas dos técnicos, fazia uma nova leitura e crítica. Os problemas ainda identificados nessa etapa eram resolvidos com cada um dos avaliadores. Concluída essa etapa, o resultado final foi submetido ao coordenador da Unidade de Indicadores para validação final. Em poucas situações houve necessidade de se retificar algum quesito após submissão para validação final. A avaliação foi considerada encerrada após a validação do responsável pela Unidade de Indicadores.

Figura 4: Processos da Avaliação Executiva de Indicadores

Fonte: Unidade de Indicadores/Programa Estado para Resultados.

5 RESULTADOS DETALHADOS DA AEI 2009

Conforme descrito na metodologia da avaliação, o indicador recebe uma nota igual a zero, 50 ou 100 em cada quesito. A nota do indicador é calculada por média aritmética ponderada. Já o resultado por grupo de indicadores, como por área de resultados, por eixo da avaliação ou o resultado geral da carteira, é calculado por média aritmética simples do resultado dos indicadores.

A fim de explicitar o potencial e a contribuição efetiva da AEI, passaremos a discutir com mais detalhe os resultados da AEI 2009, elencados na TAB. 1, por eixo e área de resultados. Observa-se que, numa avaliação de zero a 100, o portfólio de indicadores finalísticos da gestão para resultados de Minas Gerais recebeu uma nota de 68,5 pontos. O eixo mais bem avaliado foi Produção dos Dados (75,6 pontos), seguido de Conceito e Metodologia, Produção do Indicador e Uso e Comunicação (71,7; 63,8; e 52,1 pontos; respectivamente).

Tabela 1: Resultado geral por eixo e área de resultado, AEI 2009

Área de Resultado	Produção dos Dados	Produção do Indicador	Conceito e Metodologia	Uso e Comunicação	Nota Final
Educação de Qualidade	88,1	64,8	82,4	74,2	79,6
Vida Saudável	89,9	66,3	74,1	56,0	75,4
Qualidade Fiscal	90,2	65,8	67,2	69,6	75,4
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	89,3	68,1	77,7	41,6	74,4
Investimento e Valor Agregado da Produção	84,1	69,3	73,5	58,8	74,2
Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce	79,6	61,5	82,8	43,7	71,5

Defesa Social	68,9	64,8	79,9	61,5	70,2
Qualidade Ambiental	72,7	63,1	63,6	57,0	65,7
Logística de Integração e Desenvolvimento	62,8	58,1	76,5	57,3	65,1
Protagonismo Juvenil	64,1	60,3	78,7	33,9	63,2
Inovação, Tecnologia e Qualidade	61,4	61,8	60,6	46,6	59,0
Rede de Cidades e Serviços	62,4	61,0	61,5	33,3	57,5
Qualidade e Inovação em Gestão Pública	54,8	57,3	69,8	36,6	57,0
TOTAL	75,6	63,8	71,7	52,1	68,5

Fonte: Unidade de Indicadores/Programa Estado para Resultados.

A área de resultados com o conjunto de indicadores mais bem avaliado é Educação de Qualidade com 79,6 pontos. Ela está 11 pontos acima da média geral e quatro pontos acima da nota de Vida Saudável que aparece logo na sequência (75,4). Os sistemas de estatísticas dessas duas áreas são bastante desenvolvidos. São áreas de grande relevância social e, por consequência, de muito interesse dos estudiosos. Elas possuem bases de dados consolidadas e indicadores reconhecidos pelos profissionais da área de monitoramento e avaliação. Atribui-se a esses fatores a boa avaliação dessas duas áreas de resultados.

A melhor e a pior produção de dados foram verificadas nas áreas de resultado Qualidade Fiscal e Qualidade e Inovação em Gestão Pública, os pilares do Estado para Resultados: 90,2 e 54,8 pontos, respectivamente. Qualidade e Inovação em Gestão Pública é também área de resultado com pior avaliação geral (57,0).

A diferença pode ser atribuída às características intrínsecas às atividades realizadas nessas áreas. Os dados fiscais possuem regulamentação legal e, por isso, são objeto de rigoroso controle, são padronizados por normas nacionais e auditados sistematicamente. Já o registro das informações atinentes à atividade de gestão pública começou só muito recentemente a receber maior cuidado. Por isso, os indicadores da área estão em um estágio de desenvolvimento muito inicial. O desafio de aprimorar os indicadores de gestão é ampliado quando se trata de *outcomes*, uma vez que essa é caracteristicamente uma área meio.

No eixo Produção do Indicador, destaque para a área de resultado Investimento e Valor Agregado da Produção que obteve 69,3 pontos. Logística de Integração e Desenvolvimento e Qualidade e Inovação em Gestão Pública figuram com as piores notas nesse eixo, ambas inferiores a 60.

Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce (82,8) e Educação de Qualidade (82,4) são as áreas de resultado mais bem avaliadas no eixo Conceito e Metodologia. É importante ressaltar que a primeira é formada por indicadores das outras áreas, apenas com o recorte dessa região menos desenvolvida no Estado, tais como de educação e saúde. Como Educação de Qualidade e Vida Saudável são as duas áreas mais bem avaliadas, era de se esperar que Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce também fosse.

Uso e Comunicação, eixo com pior nota geral, teve uma boa avaliação nas áreas de resultado Educação de Qualidade e Qualidade Fiscal. A primeira ficou acima dos 70 pontos. Já a segunda ficou muito próxima dessa nota. A pior avaliação nesse eixo foi na área Rede de Cidades e Serviços, com 33,3 pontos.

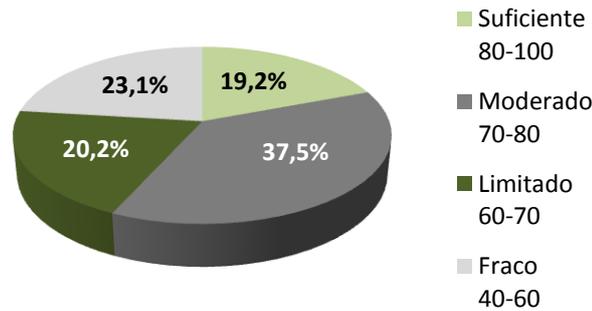
As notas baixas do eixo Uso e Comunicação podem ser imputadas a duas causas principais: a ausência de ações de comunicação e ao baixo reconhecimento do indicador, derivado da baixa qualidade medida pelos outros três eixos da avaliação. Considera-se que esta última seja a causa preponderante. Indicadores que não detêm as propriedades desejáveis mencionadas nos eixos anteriores e que, por isso, não possuem o reconhecimento dos profissionais da área que representam, dificilmente terão um uso efetivo e serão objetos de ações de comunicação.

Os indicadores também foram classificados em cinco categorias (níveis de maturidade) de acordo com a pontuação obtida na avaliação. O nível mais elevado de maturidade é o nível 1, denominado Suficiente. Para pertencer a esta classe o indicador deve ter nota igual ou superior a 80.

O nível de maturidade imediatamente inferior é o Moderado, do qual fazem parte os indicadores avaliados entre 70 e 80 pontos. Os indicadores na faixa entre 60 e 70 compõem o grupo dos indicadores com maturidade Limitada. Na sequência estão os indicadores com nível de maturidade Fraco e Precário, cujas notas na avaliação variam entre 40 e 60 e entre zero e 40, respectivamente.

A FIG. 5 mostra que a maior parte dos indicadores foi classificada pela AEI 2009 no nível de desenvolvimento Moderado (37,5%). Apenas 19,2% dos indicadores pertencem ao nível considerado Suficiente. Esse percentual é inferior ao de indicadores do nível Fraco: 23%.

Figura 5: Percentual de indicadores por nível de desenvolvimento



Fonte: Unidade de Indicadores/Programa Estado para Resultados.

Outro exercício realizado com os resultados da AEI 2009 consistiu na identificação do potencial de melhora da qualidade da carteira. Esse exercício pode ser feito sob dois cenários: (1) mantendo-se os mesmos indicadores; ou (2) trocando-se indicadores por outros.

No primeiro, levantam-se os pontos que, sob a atuação dos responsáveis ou dos técnicos da Unidade de Indicadores, podem ser melhorados em cada indicador da carteira. Ou seja, identificam-se quais quesitos poderiam, com o trabalho direcionado da Unidade de Indicadores, ter a resposta convertida dos tipos “não” ou “sim, parcialmente” para “sim”.

No entanto, nem todos os elementos estão sob a gestão dos responsáveis ou da Unidade de Indicadores. Duas situações exemplificam o segundo cenário. As lacunas metodológicas não podem ser suprimidas mantendo-se o indicador na carteira. Isso ocorre porque a alteração na metodologia significa, em primeira instância, a adoção de outro indicador. Ademais, muitos indicadores são calculados com fontes de dados secundárias e, por isso, suas características não podem ser alteradas pelas equipes citadas. Como por exemplo, cita-se o caso de um indicador cuja fonte de dados é secundária e esses só são disponibilizados com mais de um ano de defasagem. Dificilmente se poderá estabelecer uma ação para reduzir esse tempo, por não estarem os responsáveis por ela submetidos à autoridade do governo estadual.

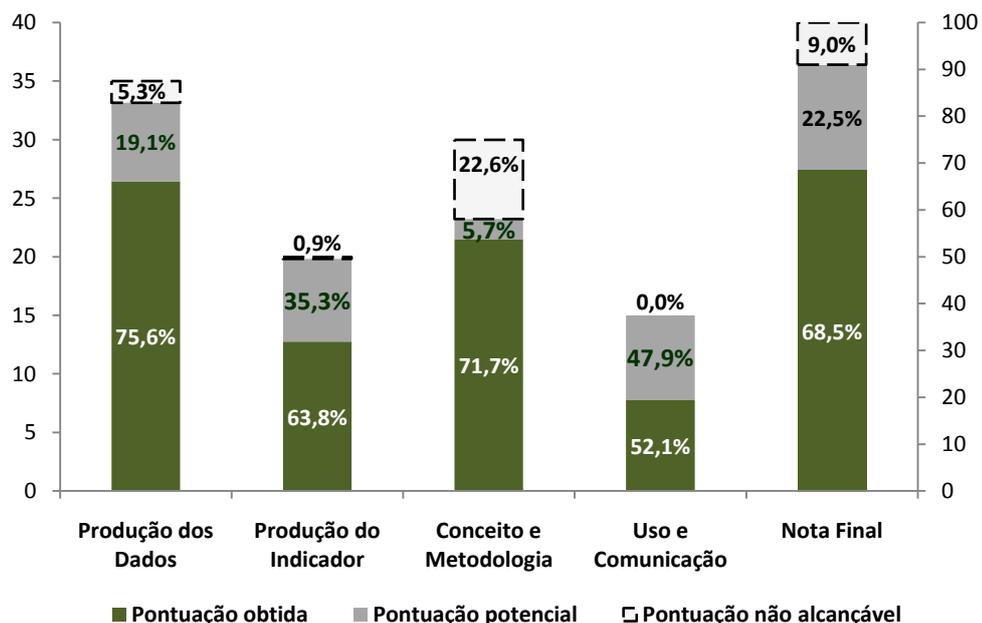
A FIG. 6 ilustra o resultado geral e nos quatro eixos, bem como o potencial de melhora de cada um deles. Na parte inferior das colunas apresentam-se os pontos obtidos em cada eixo. A parcela de pontos no realce intermediário da coluna corresponde ao potencial de melhora, mantendo-se os mesmos indicadores na carteira. Já a parte superior, destacada no interior da área tracejada, representa o espaço no qual as ações de melhora não estão sob a gestão da Unidade de Indicadores pelos motivos já explicitados.

Observa-se que o eixo Uso e Comunicação é o que tem, relativamente, maior possibilidade de melhora. Dado que sua avaliação ficou em quase 52% e que todas as lacunas desse eixo podem ter alguma intervenção da Unidade de Indicadores, existe um potencial real de melhora de 48%.

O eixo Produção do Indicador também apresenta um grande potencial de melhora, no qual existe uma lacuna equivalente a 36%. Importante destacar que esse eixo está em grande parte sobre a responsabilidade direta da Unidade de Indicadores. Assim, sugere-se um direcionamento da Unidade na solução dos problemas identificados nesse eixo, o que pode resultar em um melhora sensível da qualidade dos indicadores.

Os outros dois eixos já apresentam algum espaço no qual os indicadores não podem ser aperfeiçoados, caso a opção seja mantê-los na carteira: 5% em Produção dos Dados e 23% em Conceito e Metodologia.

Figura 6: Resultado geral e potencial de melhora por eixo



Fonte: Unidade de Indicadores/Programa Estado para Resultados.

Com esses resultados e exemplos evidencia-se que a AEI é mais do que uma simples avaliação. É um valioso instrumento gerencial. De maneira abrangente, a AEI vem auxiliar a gestão de indicadores a definir sua estratégia para o aperfeiçoamento da carteira. Além disso, de maneira mais específica, ela revela os pontos de devem ser trabalhados em cada um dos indicadores no Plano de Ação.

Mais importante do que a nota ou a classificação obtida pelo indicador é a identificação dos pontos que podem ser melhorados. Foi com esse intuito que foram preparados um Plano de Ação para cada indicador, um documento que descreve de maneira sintética os resultados gerais da avaliação do indicador, elaborado pelos avaliadores após a etapa de validação.

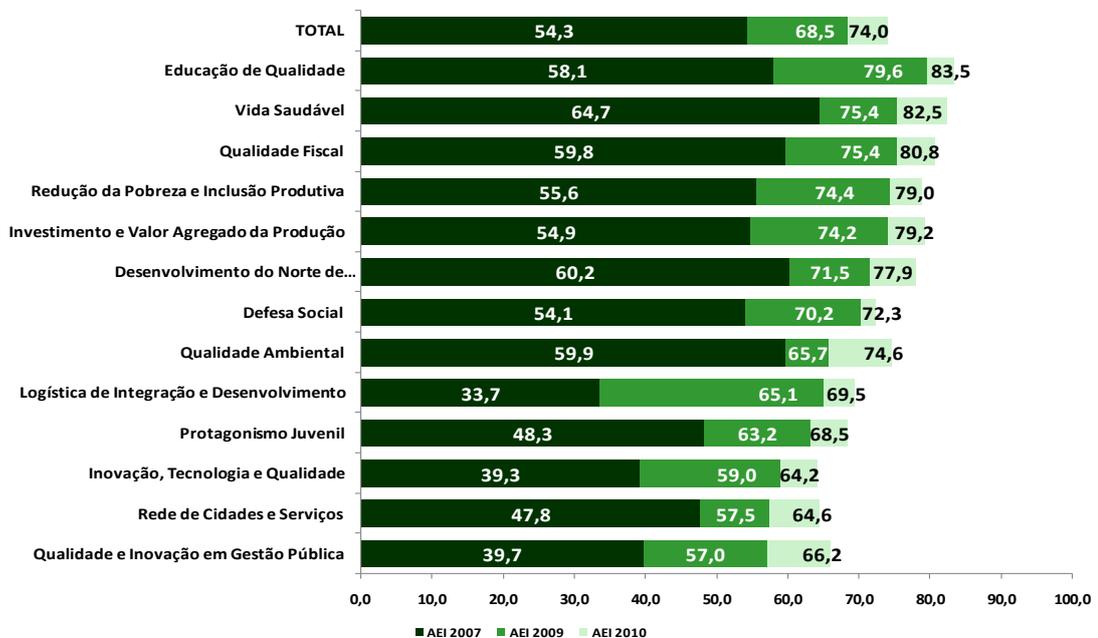
O documento contém apenas duas páginas para cada indicador, frente e verso (FIG. A do Apêndice). Os itens de identificação são apresentados no topo da primeira página. São apresentados o nome do indicador, órgão e pessoa responsável, nota geral obtida na avaliação, classificação de maturidade e objetivo. O resultado obtido é ilustrado por um pequeno gráfico que traz a nota obtida nos quatro eixos. O corpo da primeira página do Plano de Ação traz ainda as considerações gerais sobre a performance, uma descrição sucinta dos aspectos positivos e das lacunas do indicador em cada um dos eixos da avaliação. Procura-se destacar os aspectos determinantes da nota obtida pelo indicador, positivos ou negativos.

O Plano de Ação também se constitui um espaço para se propor ações para melhoria dos aspectos considerados deficientes. É importante mencionar que nem todos os aspectos são passíveis de ações de melhoria. Pode-se citar os problemas relacionados à metodologia de cálculo do indicador. Se a metodologia de cálculo é considerada inadequada para atender ao objetivo proposto para o indicador, então essa lacuna só poderá ser resolvida com alteração da metodologia, o que significaria a substituição do indicador. A sugestão da metodologia de cálculo adequada estará presente no Plano de Ação no quadro de recomendações.

6 RESULTADOS COMPARADOS DA AEI 2007, AEI 2009 E AEI 2010

A FIG. 7 traz o resultado geral da AEI 2007, 2009 e 2010, por área de resultados. Observa-se que, numa avaliação de zero a 100, o portfólio de indicadores finalísticos da gestão para resultados de Minas Gerais recebeu uma nota de 54,3 na AEI 2007, 68,5 na de 2009 e 74,0 na de 2010. O crescimento aponta que, em relação ao conjunto de quesitos que compõem a avaliação, houve melhora para todas as áreas de resultado. A área de resultado com melhor avaliação dos indicadores em 2010 foi Educação de Qualidade, já a pior foi Inovação, Tecnologia e Qualidade.

Figura7: Resultado geral por área de resultado, AEI 2007, 2009 e 2010



Fonte: Unidade de Indicadores/Programa Estado para Resultados.

Cumprir observar algumas limitações acerca da melhora absoluta ao longo dos anos. É preciso salientar que a AEI 2007, por exemplo, foi realizada em 2010, portanto, com um período significativo de defasagem, que aumentou a dificuldade de reunir evidências que justificassem respostas sim para alguns dos quesitos. Além disso, como mencionado anteriormente, um percentual elevado, de 32% dos indicadores previstos para 2007, não foi avaliado. Destarte, a diferença de nível entre a AEI 2007 e a AEI 2009 não é devida apenas a ganhos de produtividade e capacitação na gestão de indicadores, mas também à mudança na composição da carteira, que alinha objetivos ideais a indicadores de mensuração factível.

Outro destaque refere-se ao curto período compreendido entre a realização da AEI 2009 e a AEI 2010, menos de seis meses, quando o ideal seria um ano. Os resultados da AEI 2009, reunidos nos Planos de Ação, não puderam ser utilizados para a contratação dos Acordos de Resultados de 2010. Recomendações derivadas da avaliação de 2009, aptas a ampliar a melhoria observada entre a AEI 2009 e a AEI 2010, serão discutidas com os responsáveis pelos indicadores nos órgãos estaduais, com a expectativa de aperfeiçoamento da organização, da segurança e da facilidade de manuseio das bases de dados, por exemplo, com reflexos esperados para a AEI 2011.

A TAB. 2 demonstra como foi a distribuição por eixos para a nota geral da carteira de indicadores. O número absoluto representa a nota acumulada em cada eixo e, entre parênteses, apresenta-se o percentual da nota obtida em relação à nota máxima de cada eixo.

Tabela 2: Resultado geral por eixo, AEI 2007, 2009 e 2010

Área de Resultado	Produção dos Dados	Produção do Indicador	Conceito e Metodologia	Uso e Comunicação	Nota Final
AEI 2007	25,1 (71,8%)	2,4 (12,0%)	23,0 (76,6%)	3,9 (25,7%)	54,3 (54,3%)
AEI 2009	26,5 (75,6%)	12,8 (63,8%)	21,5 (71,7%)	7,8 (52,1%)	68,5 (68,5%)
AEI 2010	27,6 (78,7%)	17,2 (85,9%)	21,6 (72,0%)	7,7 (51,3%)	74,0 (74,0%)

Fonte: Unidade de Indicadores/Programa Estado para Resultados.

Percebe-se, pela análise da TAB. 2, que houve ganhos em todos os eixos, de 2007 a 2010, exceto em Conceito e Metodologia. Os quesitos que formam cada eixo estão descritos no Apêndice, na FIG. A.

A Produção dos Dados recebeu maiores notas graças à melhora substancial em todos os quesitos, exceto o relacionado à possibilidade de desagregação por unidade geográfica, que permaneceu praticamente constante.

A Produção do Indicador teve o maior ganho acumulado ao longo dos anos. Por se tratar do eixo sob a responsabilidade direta da equipe que realizou a avaliação, foram reunidos esforços para aumentar as notas dos indicadores, com a efetiva realização das recomendações derivadas das avaliações executivas. Além disso, de 2009 para 2010, foi possível promover mudanças pontuais, como a incorporação de checagens sistematizadas da produção dos indicadores, verificação que gerou maior organização das memórias de cálculo e dos documentos de descrição dos indicadores, por exemplo. Entre a AEI 2009 e a AEI 2010 o maior ganho foi resultado do quesito associado à checagem e verificação do cálculo do indicador, que aumentou em quatro pontos a nota final da carteira.

O eixo Conceito e Metodologia teve pequena queda ao longo das AEI. Isso porque indicadores ideais, sob o ponto de vista metodológico, presentes no conjunto previsto para 2007, foram substituídos em 2009 e 2010 por indicadores com qualificação metodológica relativamente menor, mas passíveis de acompanhamento, enquanto os indicadores abandonados não o eram.

A nota em Uso e Comunicação aumentou bastante de 2007 para 2009, permanecendo constante entre 2009 e 2010. Supõe-se que a incorporação dos indicadores finalísticos na agenda governamental os colocou em evidência, embora ainda haja muito espaço para melhorar: na TAB. 2 é possível notar que o eixo teve aproximadamente 50% da sua nota potencial máxima (7,7 pontos em 15).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio que se segue à realização da AEI é o planejamento das ações de *feedback* aos responsáveis pelos indicadores. É certo que cada responsável será visitado pelo técnico da Unidade, que apresentará o resultado da avaliação. O técnico fará as explicações sobre os resultados e ouvirá as considerações do responsável. Além disso, o responsável receberá o Manual do Avaliador e o Plano de Ação para que possa ser consultado.

Entende-se que o acesso ao Manual do Avaliador pelos responsáveis é de fundamental importância para o processo de aperfeiçoamento dos indicadores. O Manual descreve cada uma das características desejáveis aos indicadores, tem uma função didática e pode ser consultado no processo de elaboração dos indicadores das instituições.

Mas a implementação das melhorias propostas nos Planos de Ação não deve ser realizada de maneira padronizada. Cada instituição tem uma dinâmica própria de funcionamento. Os órgãos públicos estão em estágios diferentes, com respeito à apropriação do conhecimento sobre as fontes de dados, gerenciamento da informação e metodologia de indicadores. Neste sentido, propõe-se que a agenda de execução das ações de melhoria seja definida caso a caso.

Outros fatores também devem ser considerados nesse planejamento. Basicamente dois critérios devem ser considerados na definição das prioridades na execução das melhorias: o resultado da avaliação e a importância da área do ponto de vista da gestão estratégica. Se os indicadores de uma determinada área de resultados, tida como prioritária no planejamento estratégico do governo, tiverem uma avaliação ruim, indubitavelmente essa área deve receber primazia no planejamento da execução dos planos de melhoria. Nesse sentido, a AEI é um instrumento que contribui para dar foco no trabalho realizado pela unidade responsável pelo acompanhamento dos indicadores.

A AEI vem, portanto, fortalecer a atividade de monitoramento exercida pela Unidade de Indicadores. A FIG. 8 ilustra como ela se insere no ciclo de procedimentos anuais da Unidade. No primeiro trimestre a equipe de técnicos se dedica à apuração dos valores fechados do ano anterior e, simultaneamente, faz a avaliação das metas pactuadas nos Acordos de Resultados. Concluída essa etapa, a Unidade de Indicadores trabalha na publicação do Caderno de Indicadores, cujo conteúdo é o conjunto de indicadores pactuados no ano anterior e com metas definidas para o ano corrente.

Figura 8: Procedimentos anuais da atividade de monitoramento da Unidade de Indicadores



Fonte: Unidade de Indicadores/Programa Estado para Resultados.

A AEI 2009 também foi realizada no primeiro trimestre 2010. No entanto, como a pactuação de indicadores e metas geralmente ocorre no final do ano (out-dez), os indicadores de 2010 já tinha sido pactuados quando AEI 2009 foi concluída. Não existiu um intervalo de tempo para que as ações sugeridas a partir da avaliação da carteira de indicadores de 2009 fossem executadas para o aprimoramento dos indicadores pactuados para 2010.

Por esse motivo, a partir de 2010 a AEI passa a ser realizada entre maio e junho, como mostra a Figura 8. Após a conclusão da AEI será iniciada a execução das melhorias sugeridas nos Planos de Ação (período de julho a setembro). Assim, as melhorias implementadas serão aproveitadas na etapa de negociação e pactuação de indicadores e metas para o ano seguinte. Com isso, espera-se que os indicadores pactuados ganhem em qualidade e, por consequência, sejam mais bem avaliados pela AEI do ano seguinte.

A AEI propiciou um diagnóstico objetivo da carteira de indicadores utilizada no modelo de contratualização da gestão para resultados em Minas Gerais. Dentre outras informações, o diagnóstico trouxe uma análise do potencial de melhoria de cada indicador. A avaliação possibilitou a sistematização dos critérios que devem conduzir a seleção dos indicadores, criando uma memória institucional que reúne as informações relevantes sobre seus atributos, antes tacitamente acumuladas pelos responsáveis pelo seu monitoramento.

A AEI resulta ainda na ampliação da transparência e na diminuição da assimetria de informação existente entre executores e gestores do programas governamentais pela publicação dos atributos considerados desejáveis aos indicadores. A AEI contribui para o amadurecimento da gestão pública baseada em evidência: o uso de indicadores cujo mérito é discutido de forma objetiva e replicável. Além disso, tem potencial utilidade para outros governos estaduais e de outras esferas, tornando possível o *benchmarking* e homogeneizando os ganhos com a gestão de indicadores.

A Unidade de Indicadores já realizou a avaliação da carteira de indicadores 2010. Os documentos da AEI já foram disponibilizados aos interessados e, em breve, os resultados serão divulgados. A partir de então, o trabalho de aperfeiçoamento da carteira será feito, agora de maneira tecnicamente orientada.

REFERÊNCIAS

BECHELAINE, Cinthia Helena de Oliveira. **A gestão pública por resultados no estado de Minas Gerais**: um estudo de caso sobre o Programa Estado para Resultados. Monografia (graduação) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

GONÇALVES, Éber; CAMPOS, Eder Sá Alves; CARVALHO, Florence Fiuza de. **Análise e reflexão sobre metodologias para avaliação de metas de indicadores de impacto na gestão pública para resultados**. III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 2010.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; CAMPOS, Eder Sá. **Gestão por Resultados em Minas Gerais**: Análise Crítica do Arranjo Incremental de Monitoramento e Avaliação. XXXIII EnANPAD 2009. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo: ANPAD, 2009.

MINAS GERAIS. **Acordo de Resultados, 1ª Etapa, Sistema de Planejamento e Gestão**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília: Ministério do Planejamento, março 2010.

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore; TOMMASI, Daniel. **Managing Government Expenditure**. Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1999. 513 p.

STIGLITZ, Joseph E.; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**. 2009. Disponível em: < www.stiglitz-sen-fitoussi.fr >. Acesso em 04/ago. de 2010.

Nota

APÊNDICE

Figura A: Plano de Ação – Frente e Verso

Avaliação Executiva dos Indicadores 2009



Nome do Indicador: Percentual da malha rodoviária estadual pavimentada com contratos de manutenção e reabilitação por resultado no PRO-MG	Órgão responsável: SETOP - AGP Responsável no órgão: Daniel Nogueira	Nota final 62,30 Maturidade Limitado
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------

Objetivo do Indicador:

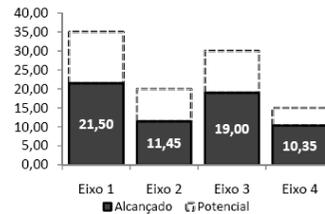
Avaliar a qualidade da malha rodoviária estadual de Minas Gerais.

Considerações sobre a performance

Recomenda-se a elaboração de protocolos de coleta, registro e consolidação dos dados, tendo em vista a formalização da apuração do indicador, bem como o estabelecimento de mecanismos de verificação dessas etapas.

Em relação à metodologia do indicador, sugere-se a atualização anual da extensão da malha estadual pavimentada.

Com esse indicador não é possível avaliar a qualidade de execução dos serviços. Sugere-se a criação de um indicador complementar que avalie a partir da pesquisa realizada pela SETOP (STRATA + DER), a qualidade da malha sob contrato de manutenção do PRO-MG.



Eixos	Aspectos positivos	Observações/Recomendações
1. Produção dos Dados	O fluxo de produção dos dados está bem definido e os dados são armazenados numa base organizada e segura, que fica sob responsabilidade da Assessoria de Gestão de Projetos. Os dados são disponibilizados, há equipe responsável capacitada e os dados são disponibilizados em planilha eletrônica, o que facilita seu manuseio e em tempo hábil para a gestão, com defasagem de apenas um mês. A obtenção dos dados não implica em custos extras para o Estado.	Embora o processo de produção dos dados seja simples, seria interessante a criação de protocolos que definam cada etapa do processo (registro, consolidação), como forma de registro e formalização. Recomenda-se ainda a criação de mecanismos de verificação das etapas de registro e consolidação dos dados, visando a garantir sua fidedignidade. Por fim, sugere-se que os dados sejam disponibilizados a eventuais interessados, aumentando a transparência da informação.
2. Produção do Indicador	O indicador possui registro, memória de cálculo e está disponível para consulta pública, por meio do Caderno de Indicadores 2009. Além disso, o indicador é apurado em tempo adequado.	O indicador começou a ser apurado em 2007, após o início do Pro-MG. Assim, sua série histórica ainda não é considerada consistente.
3. Conceito e Metodologia	O indicador apresenta um objetivo claro, alinhado aos objetivos da Área de Resultados Logística de Integração e Desenvolvimento, e do projeto estruturador ProMG. Os dados utilizados na apuração do indicador são considerados confiáveis. Trata-se de indicador único, que não se sobrepõe a nenhum outro indicador finalístico, sua interpretação é clara e facilitada pela unidade de medida utilizada.	O indicador não é considerado finalístico, na concepção original do termo, pois não mede nenhum benefício para a sociedade. Não possui natureza abrangente e multidimensional, não têm relação com a sociedade como um todo e não mede os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos. A metodologia não é adequada porque o denominador é fixo (malha rodoviária pavimentada de 2006), rodovias pavimentadas após esse período não entram no cômputo do indicador, levando a superestimação da cobertura dos contratos de manutenção.
4. Uso e Comunicação	O indicador é utilizado em reuniões gerenciais da SETOP, bem como em reuniões de Comitê de Área de Resultados. Também foram identificadas referências ao indicador em alguns veículos de comunicação da mídia mineira. Considerou-se que o indicador é apropriado pela SETOP, uma vez que é apurado e monitorado pela Assessoria de Gestão de Projetos.	Não foram identificadas referências ao indicador nos discursos dos parlamentares mineiros. O indicador não é a mensuração de algum impacto ou benefício social relevante.

Avaliação Executiva dos Indicadores 2009



Perguntas	Resposta	Peso	Pontos
Eixo 1. Produção dos Dados			
1.1 Os processos/fluxos de informação para geração dos dados estão bem identificados/mapeados?	S	1,90	1,90
1.2 A produção dos dados é feita segundo algum protocolo?	SP	3,80	1,90
1.3 Verificações e checagens do processo de produção dos dados são realizadas?	SP	3,80	1,90
1.4 Existe algum tipo de tratamento para os problemas identificados no processo de produção dos dados?	SP	3,60	1,80
1.5 Os dados são armazenados em uma base de dados organizada e segura?	S	3,60	3,60
1.6 A base de dados pode ser desagregada de maneira que possibilite algum tipo de comparação?	S	1,20	1,20
1.7 A base de dados pode ser desagregada de maneira que possibilite comparações entre diferentes unidades geográficas?	N	2,20	0,00
1.8 Existe uma equipe capacitada responsável pela base de dados?	S	2,50	2,50
1.9 Os dados são disponibilizados para o público usuário?	N	2,50	0,00
1.10 O meio utilizado para disponibilização dos dados facilita o seu manuseio?	S	3,00	3,00
1.11 A instituição produtora disponibiliza uma série cronológica consistente dos dados?	N	3,20	0,00
1.12 O tempo entre a produção dos dados e sua disponibilização é adequado às necessidades de gestão?	S	2,10	2,10
1.13 O custo para produção (ou obtenção) dos dados é conhecido?	S	1,60	1,60
Eixo 2. Produção do Indicador			
		35	21,50
2.1 Existe registro do indicador?	S	4,00	4,00
2.2 São realizados procedimentos sistemáticos de checagem/verificação do cálculo do indicador?	N	4,00	0,00
2.3 O indicador está armazenado numa base de dados organizada e segura?	SP	3,10	1,55
2.4 O indicador está disponível para consulta pública?	S	3,60	3,60
2.5 A série cronológica disponibilizada do indicador é consistente?	N	3,00	0,00
2.6 O tempo entre a produção do indicador e a sua divulgação é adequado às necessidades da gestão?	S	2,30	2,30
Eixo 3. Conceito e Metodologia			
		30	19,00
3.1 O indicador mensura algum impacto ou efeito social relevante?	N	3,00	0,00
3.2 O indicador pode ser considerado uma medida de resultado (outcome) ou de efetividade de alguma política pública?	N	2,00	0,00
3.3 O indicador está claramente alinhado com algum dos objetivos estratégicos ou iniciativas prioritárias definidas no plano estratégico do governo?	S	3,10	3,10
3.4 O indicador está claramente alinhado com o objetivo ou ação de algum programa ou projeto do governo?	S	3,10	3,10
3.5 O indicador tem um objetivo claro?	S	2,50	2,50
3.6 A metodologia de cálculo do indicador é adequada ao seu objetivo?	N	3,80	0,00
3.7 Os dados utilizados podem ser considerados medidas adequadas dos parâmetros do indicador?	S	3,80	3,80
3.8 O indicador é uma medida suficiente do objetivo?	N	2,20	0,00
3.9 O indicador tem interpretação clara (não ambígua)?	S	2,50	2,50
3.10 A unidade de medida do indicador favorece a leitura e compreensão?	S	2,20	2,20
3.11 O indicador não tem sobreposição com outro do conjunto de finalísticos?	S	1,80	1,80
Eixo 4. Uso e Comunicação			
		15	10,35
4.1 O indicador é reportado pelos executivos do Governo durante reuniões gerenciais sobre resultados e ações do governo?	S	3,30	3,30
4.2 O indicador é apropriado pelas instituições responsáveis?	S	4,70	4,70
4.3 O indicador faz parte do discurso dos parlamentares da Assembleia Legislativa de Minas Gerais?	N	2,30	0,00
4.4 O indicador é reportado nas comunicações à sociedade?	SP	4,30	2,35
Legenda: S = Sim; SP = Sim Parcial; N = Não.		TOTAL	100
			62,30

Nota: Os quesitos que recebem resposta SIM são pontuados com nota integral. Metade dos pontos é atribuída aos quesitos avaliados com SIM PARCIAL. Quando a resposta é NÃO, o quesito não é pontuado. O valor de cada quesito é dado pelo seu peso.

¹ O Programa Estado para Resultados foi criado pela Lei Delegada n.º 112, de 25 de janeiro de 2007. O acompanhamento dos indicadores finalísticos é feito pela Unidade de Indicadores. Para saber mais sobre o Programa Estado para Resultados ver GUIMARÃES e CAMPOS (2008) e BECHELAINE (2009).

² Disponível em: <http://www.estadopararesultados.mg.gov.br/index.php/sala-conhecimento/cat_view/29-documentos-do-programa>.

³ Disponível em: <http://www.estadopararesultados.mg.gov.br/index.php/sala-conhecimento/cat_view/29-documentos-do-programa>.

⁴ Tradução própria. Original em inglês.

⁵ O formato do manual do avaliador construído para a AEI foi inspirado nos guias do *Program Assessment Rating Tool (PART)* do governo americano. Mais informações em: <<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/part.html>>.

⁶ Disponível em: <http://www.estadopararesultados.mg.gov.br/index.php/sala-conhecimento/doc_download/81-avaliacao-executiva-de-indicadores>.

AUTORIA

Éber Gonçalves – Escritório de Prioridades Estratégicas, Núcleo de Avaliação, Análise e Informação.

Endereço eletrônico: eber.goncalves@escritorio.mg.gov.br

Felipe Michel S. A. Braga – Escritório de Prioridades Estratégicas, Núcleo de Avaliação, Análise e Informação.

Endereço eletrônico: felipe.braga@escritorio.mg.gov.br

Eder Sá Alves Campos – Secretaria de Estado Extraordinária da Copa do Mundo.

Endereço eletrônico: eder.campos@copa.mg.gov.br

AVALIAÇÃO EXECUTIVA DE PROJETOS: EXPERIÊNCIA E RESULTADOS NO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Glauco Knopp
Vanda Catarina Duarte
Cinthia Bechelaine
Daniel Paulino Teixeira Lopes



AVALIAÇÃO EXECUTIVA DE PROJETOS: EXPERIÊNCIA E RESULTADOS NO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Glauco Knopp
Vanda Catarina Duarte
Cynthia Bechelaine
Daniel Paulino Teixeira Lopes

RESUMO

O artigo apresenta a experiência da Avaliação Executiva dos Projetos Estruturadores (AEP) do Governo do Estado de Minas Gerais, realizada em 2010. A avaliação foi inspirada em experiências internacionais de 'avaliações rápidas' de programas e projetos, notadamente Chile, Colômbia, México e EUA, e adaptada às necessidades e à realidade da Administração Pública estadual. Toda a carteira de Projetos Estruturadores foi avaliada com base em uma metodologia composta por 29 questões, distribuídas em quatro eixos: propósito e concepção; planejamento; execução e gerenciamento e resultados. A avaliação permitiu a identificação das características, das boas práticas e das vulnerabilidades dos projetos e o apontamento de oportunidades de melhorias para cada critério avaliado. Os resultados apontam para a evolução do modelo de gestão adotado e sua maturação ao longo dos anos, se consolidando como uma estrutura de Estado e não de Governo, mas que, em relação ao processo de planejamento e adoção de ferramentas específicas para o gerenciamento de projetos, tem espaço para avançar.



INTRODUÇÃO

Um número crescente de governos trabalha para aprimorar a performance da sua atuação, através da criação de sistemas para medir e compreender seu desempenho. Esses sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) são usados para medir a quantidade, qualidade e segmentação dos produtos e serviços que o Estado oferece (MACKAY, 2007). Dessa maneira, eles facilitam a compreensão das causas do desempenho de programas governamentais.

Enquanto o monitoramento se constitui uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação das políticas públicas, o conceito de avaliação, por sua vez, ultrapassa essa competência (COHEN e FRANCO, 1993).

De acordo com Weiss (1972), uma definição provisória e imprecisa de avaliação, seria avaliação como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa governamental e seu valor.

Para Weiss (1972), o objetivo das avaliações de políticas públicas não é outro senão prover subsídios para que a tomada de decisão seja mais racional, motivada por um conjunto de informações confiáveis sobre a implementação e o desempenho de programas governamentais.

O objetivo das avaliações não seriam concluir relatórios, consolidar dados e realizar pesquisas densas, mas proporcionar uma gestão baseada em fatos ao contrário de opiniões (PISCO, 2006). As avaliações não devem, portanto, apenas demonstrar os problemas ou propor soluções para os problemas detectados, mas produzir mudanças apropriadas que conduzam ao cumprimento de padrões mínimos de qualidade em diferentes serviços.

Para Ala-Harja e Helgason (2000), uma avaliação não se destina a abolir a subjetividade envolvida na tomada de decisão, mas permite certa melhoria no provimento de informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos, como abordado por Cohen e Franco (1993, p. 278):

A avaliação não é um fim em si, e tampouco se pode pensar que seja o meio idôneo para superar todos os problemas que surjam na prestação de serviços [...]. Mas, sem dúvida ela contribui para aumentar a racionalidade na tomada de decisões, identificando problemas, selecionando alternativas de solução – dentro do possível – suas conseqüências, e otimizando a utilização dos recursos disponíveis.



Nesse sentido, o fortalecimento de estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas é uma necessidade inerente a um bom governo, sendo designada a influenciar a reformulação de políticas, durante sua implementação ou posteriormente (ARRETCHE, 1998).

Para Figueiredo e Figueiredo (1986) a literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência. Por efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos; por avaliação de eficiência, a relação entre os custos empregados na implementação de uma dada política e os benefícios alcançados; e por eficácia, a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos.

As avaliações de efetividade sugerem uma relação de causa e efeito, isto é, os efeitos do programa sobre seu público-alvo. São, portanto, mais difíceis e mais caras, vez que exigem metodologias mais complexas.

As avaliações de eficiência indicam uma noção de otimização dos recursos disponíveis, custo mínimo possível para o máximo de benefício. Para Arretche (1998) a avaliação de eficiência é a mais urgente de ser realizada, dado o contexto de escassez de recursos públicos que exige uma maior racionalização do gasto.

Por fim, as avaliações de eficácia podem ser feitas entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. Constitui, usualmente, o tipo mais aplicado nas avaliações correntes de políticas públicas, porque ela é a mais simples e menos custosa (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986).

Nesse campo das avaliações de eficácia são inseridas as avaliações executivas, objeto desse artigo. As avaliações executivas têm como objetivo proporcionar uma avaliação "instantânea" do desempenho de um programa governamental (WORLD BANK, 2009a). Para tanto, são introduzidas por governos que desejam possuir uma visão padronizada de seus programas governamentais já em funcionamento, independentemente de seu setor e tamanho, o alcance das metas pactuadas.



No caso do Estado de Minas Gerais, de acordo com Guimarães e Campos (2009), a introdução de mecanismos de avaliação de políticas públicas apresenta-se como a “terceira onda” da consolidação do sistema de M&A mineiro, introduzido, primeiramente, a partir das políticas do Choque de Gestão e pelo Estado para Resultados. As avaliações executivas fazem parte dessa cultura, que teriam um olhar mais crítico acerca dos elementos faltantes para um processo de planejamento dos projetos estruturadores – projetos prioritários do governo.

O objetivo desse artigo é apresentar a experiência e os resultados da Avaliação Executiva de Projetos (AEP) do Governo do Estado de Minas Gerais. Após esta breve conceituação sobre avaliações de políticas públicas na introdução, será discutido, o conceito de avaliações executivas e suas experiências internacionais. Posteriormente, apresenta-se a experiência mineira nesse campo, seu histórico, contexto de implantação, metodologia e processos. Na seção seguinte são expostos os principais resultados da avaliação da carteira dos 56 projetos estruturadores avaliados e, por fim, apresentam-se as impressões e conclusões desse trabalho executado ao longo do ano de 2010.

2 AVALIAÇÕES EXECUTIVAS – BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

As avaliações executivas, também chamadas de avaliações rápidas ou de escritório, se caracterizam por ser um processo analítico global e integrado de programas e projetos governamentais, a partir de uma metodologia padronizada e relativamente rígida, com perguntas que demandem critérios para as respostas. Essas características possibilitam que as avaliações executivas sejam aplicadas a programas e projetos em todos os setores da Administração Pública, independente de sua área de atuação e objeto.

Em essência, três aspectos distinguem uma avaliação executiva dos demais tipos (ver: Guzmán, 2007; Mackay, 2007).

O primeiro está relacionado ao fato de que essas avaliações concentram-se na análise de aspectos de desenho, operação e resultados dos programas e projetos, sem a pretensão de chegar a conclusões sobre os



efeitos e os impactos destes nem estabelecer relações de causalidade entre o desempenho das ações e as mudanças nas condições dos seus beneficiários.

O segundo aspecto diz respeito à sua metodologia, caracterizada pela coleta de informações documentadas (pesquisas existentes, avaliações anteriores, bases de dados, outros documentos), pela conclusão em um prazo razoável (entre três e seis meses) e pela geração de propostas de ajustes nos aspectos avaliados dos programas e projetos governamentais. Dois modelos principais têm sido utilizados pelas avaliações executivas:

- **Modelo I:** as avaliações são baseadas em um questionário predefinido com um número definido de perguntas que serão respondidas pelos avaliadores. As perguntas são divididas em áreas de atuação. A avaliação é acompanhada de orientações e critérios detalhados sobre como cada questão deve ser respondida.
- **Modelo II:** as avaliações, apesar de ter um quadro geral, com áreas predeterminadas de desempenho que serão avaliados, são mais flexíveis, no sentido de que os avaliadores têm mais autonomia para decidir como avaliar cada área (WORLD BANK, 2009).

Por fim, o terceiro aspecto refere-se a sua utilização. As avaliações executivas podem (e costumam) ser utilizadas como metodologias complementares às avaliações de desenho, impacto e outros tipos de avaliação de programas.

De uma maneira geral, de acordo com Mackay (2007) e Guzmán (2007), consideram-se como principais pontos fortes das avaliações executivas a sua velocidade, o custo relativamente baixo e sua capacidade de ordenar e sistematizar informações relacionadas aos programas avaliados. Suas principais desvantagens, em comparação com abordagens mais rigorosas, são as suas técnicas de análise de dados menos consistentes, além da extrema dependência da existência de informações disponíveis e de qualidade. As avaliações executivas também enfrentam dificuldade em identificar relações causais possíveis entre as ações do governo e os seus efeitos ou impactos.

Dentre as principais iniciativas em avaliações executivas já executadas encontram-se experiências mais antigas, como as do Chile e Estados Unidos, e mais recentes, como México e Colômbia (QUADRO 1).



QUADRO 1

Experiências Internacionais de Avaliação Executiva de Programas Governamentais

CARACTERÍSTICAS	PAÍSES			
	Chile	Colômbia	México	EUA
Avaliação	<i>Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)</i>	<i>Evaluación Ejecutiva (E²)</i>	<i>Consistencia y Resultados (CyR)</i>	<i>Program Assessment Rating Tool (PART)</i>
Modelo	Modelo II	Modelos I e II	Modelos I e II	Modelo I
Instituição responsável	<i>Dirección de Presupuestos (DIPRES)</i>	<i>Departamento Nacional de Planeación (DNP)</i>	<i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)</i>	<i>Office of Management and Budget (OMB)</i>
Avaliadores	Externos	Externos	Externos	Internos
Número de questões	Não identificado	34	100	25
Eixos avaliados	Desenho; Organização e Gestão; Resultados; Sustentabilidade; Justificativa de continuidade.	Desenho Estratégico; Insumos Financeiros e não Financeiros; Gestão operacional; Estrutura Organizacional; Gestão estratégica, Monitoramento e avaliação; Resultados.	Desenho; Plano Estratégico; Cobertura e focalização; Gestão operacional; Percepção dos beneficiários; Resultados.	Propósito e Desenho; Plano Estratégico; Gerenciamento; Resultados.



Características Principais	Faz avaliação da qualidade do marco lógico; Não possui método de medição global (nota, ranking etc.); Questões abertas.	Avaliação inicia com o marco lógico que é reformulado pelo avaliador; Projetos são avaliados pela qualidade e organização de sua documentação; Classificação em 04 faixas: muito bom; bom; com problemas; com sérias deficiências; Projetos recebem um sinal verde, amarelo ou vermelho para cada área/eixo avaliado.	80 Questões binárias (sim/não) e 20 questões abertas; Utiliza-se o marco lógico como um referencial de análise; Projetos recebem um sinal verde, amarelo ou vermelho para cada área/eixo avaliado, conforme desempenho.	Questões binárias (sim/não) e algumas poucas “não se aplica”; Pesos diferenciados para cada eixo, com maior peso para o eixo Resultados.
Tempo médio	03 a 06 meses (por projeto)			
Custo	US\$ 11.000,00 – US\$ 45.000,00 (por projeto)			

Fonte: Mackay, 2007; Banco Mundial, 2009; Programa Estado para Resultados, 2010.



Embora existam características comuns entre as experiências nesse tipo de avaliação, elas diferem e são adequadas pelos governos de acordo com suas necessidades e contexto de operação. Cada experiência é singular, tanto no que diz respeito às motivações iniciais quanto aos objetivos e resultados que se almejam com a implementação das avaliações executivas.

3 A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS

A experiência do Governo de Minas Gerais em avaliações executivas teve como precedente outras iniciativas implementadas desde 2003 no sentido de aprimorar o modelo de gestão pública estadual. A partir daquele ano, foram criados instrumentos que serviram como alicerce para uma gestão orientada aos resultados, dentre os quais se destacam o desdobramento da estratégia em planos de médio prazo, a implantação do escritório central de monitoramento intensivo de projetos estratégicos e de escritórios setoriais de projetos, a contratualização de metas e resultados dos níveis institucional ao individual e a condução de pesquisas e avaliações de impacto¹.

Embora o modelo de gestão e as primeiras ações isoladas de avaliação das políticas públicas implementadas se tornassem um referencial de avaliação de projetos de governo, o governo mineiro ainda necessitava de uma avaliação mais sistêmica e estrutural de suas iniciativas prioritárias: os Projetos Estruturadores, derivados da estratégia de longo prazo.

A definição do modelo de avaliação executiva no Governo de Minas Gerais iniciou-se em 2009 a partir de uma proposta de intercâmbio entre algumas das experiências internacionais mencionadas anteriormente, notadamente dos Estados Unidos, México e Colômbia. Esse intercâmbio se materializou na realização do seminário “Experiências em Monitoramento e Avaliação: o modelo mineiro em diálogo com a experiência internacional”. Tal iniciativa foi realizada em busca de casos de sucesso que pudessem ser adaptados para uma experiência de avaliação dos Projetos Estruturadores.

¹ O caminho percorrido na última década pela gestão pública estadual em Minas Gerais encontra-se detalhado em Guimarães et al. (2010).



A partir do seminário foram iniciados os trabalhos de adaptação de metodologias internacionais, com o trabalho de uma consultora que havia feito parte do Banco Mundial. O trabalho de *benchmark* e o diálogo com experiências internacionais relevantes resultaram em uma proposta metodológica para avaliação executiva adaptada ao contexto da gestão pública mineira.

Dessa forma, surge a AEP de Minas Gerais com o objetivo de possibilitar uma visão geral e uniformizada sobre a carteira de Projetos Estruturadores, com vistas a aprimorar sua qualidade, evidenciando melhores práticas e oportunidades de melhoria a partir do levantamento de informações sistematizadas. Nesse sentido, a avaliação apresenta caráter consultivo, que permite a identificação da maturidade dos projetos, a melhoria da tomada de decisão e a discussão sobre os pontos críticos, em um processo de diálogo entre a equipe dos projetos e as estruturas centrais de planejamento. O seu caráter consultivo é realçado no fato da avaliação não gerar nota ou qualquer tipo de classificação dos Projetos preconizando a relevância tanto do diálogo quanto do uso de suas informações para subsídio aos próprios gestores e a alta gestão.

A implementação da AEP iniciou-se a partir de março de 2010, quando foi realizada uma experiência piloto com quatro Projetos Estruturadores². O piloto permitiu ajustar ainda mais a metodologia às especificidades do contexto mineiro e dimensionar o processo e o conteúdo em relação ao objeto da avaliação, gerando conhecimentos sobre como avaliar, quem avaliar, tempo despendido, custo gerado nas avaliações, aderência da avaliação ao contexto mineiro, entre outros aspectos.

Do ponto de vista das experiências internacionais, a AEP apresenta características do Modelo I, ou seja, se baseia em um questionário com 29 questões com possibilidade de resposta binária (sim/não), critérios de aceitação claramente definidos e orientações sobre as fontes de evidências. Comparativamente apresenta, ainda, custo (US\$5.500,00) e tempo médio de duração (1,5 meses) menores.

² Informações detalhadas sobre a experiência piloto foram discutidas por Bechelaine *et al.* (2010).



3.1 O conteúdo avaliado

As questões da avaliação executiva foram definidas em torno de quatro eixos: 1) propósito e concepção, 2) planejamento, 3) execução e gerenciamento e 4) resultados. Considerando o referencial metodológico adotado, a quantidade de questões em cada eixo e sua relevância ao alcance dos objetivos da avaliação executiva foram determinados os pesos de cada eixo.

O primeiro eixo – propósito e concepção – avalia a clareza do propósito do projeto e a precisão na sua concepção. São avaliados quesitos relativos ao diagnóstico que caracteriza a situação-problema que o projeto busca responder, objetivo, escopo, público-alvo, entre outros aspectos. Parte-se da premissa de que um projeto bem concebido, além de favorecer o seu planejamento, possui maiores chances de alcançar o potencial de transformação desejado dada a clareza em relação à intervenção necessária.

O eixo planejamento avalia o desdobramento do desenho do projeto em atividades, metas e medidas de desempenho, abordando também o processo de definição de recursos financeiros, humanos e temporais necessários ao alcance do objetivo. Considera-se de suma relevância que o processo de planejamento seja elaborado tendo como referência as necessidades identificadas na fase de concepção, de forma a facilitar seu gerenciamento e contribuir para o alcance dos resultados.

No terceiro eixo – execução e gerenciamento – são avaliados os mecanismos de gestão das ações e correção de rumos, o desempenho dos atores envolvidos, a qualidade da gestão orçamentária e financeira, o desempenho financeiro do projeto, a gestão de riscos, de mudanças e o nível de publicização. Esse eixo permite, portanto, verificar como os resultados planejados estão sendo alcançados.

Por fim quarto eixo avalia o desempenho do projeto em termos do seu avanço físico, do alcance dos resultados planejados e das informações geradas por avaliações externas. O eixo resultados avalia, assim, se há evidências de que a trajetória percorrida pelo projeto responde ao problema inicialmente identificado.

Destaca-se a interdependência do cumprimento dos requisitos de algumas questões. Há dependência, por exemplo, entre a questão sobre a existência de um plano de riscos e aquela que aborda o gerenciamento de riscos: se



a primeira tiver resposta negativa, a segunda necessariamente será negativa. Da mesma forma, algumas questões do eixo planejamento estão ligadas a questões do eixo de resultados.

3.2 O processo de avaliação

A experiência piloto realizada no início de 2010 permitiu testar e aprimorar o processo de avaliação executiva. A metodologia adotada para avaliar toda a carteira de Projetos Estruturadores compreende cinco etapas sequenciais: inicialização, entrevistas, elaboração de relatórios, devolutiva e finalização. Essas etapas e respectivos detalhamentos são apresentados na Figura 1 a seguir.

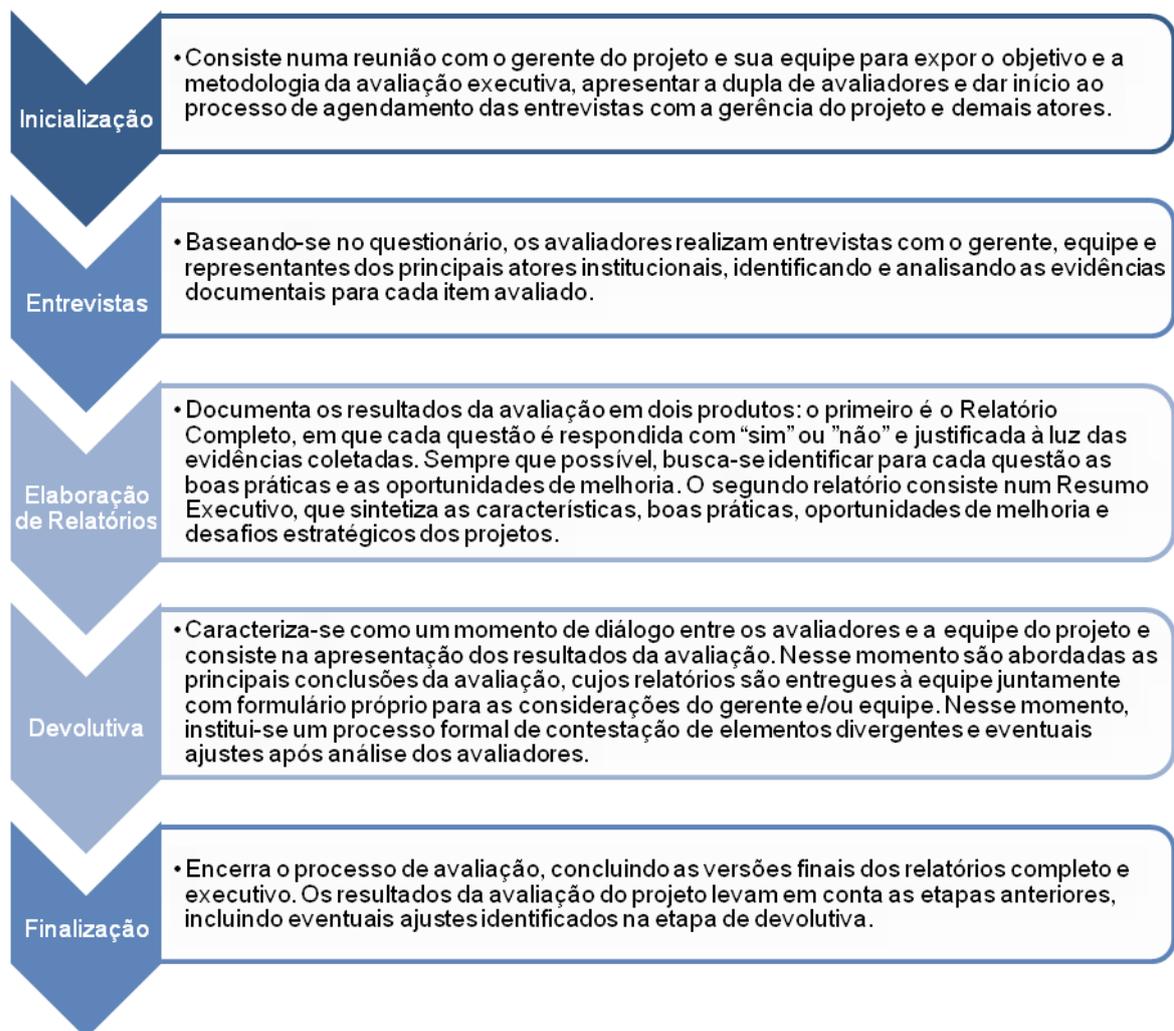


FIGURA 1: Etapas do Processo de Avaliação Executiva de Projetos em Minas Gerais.

Fonte: Manual de Avaliação, Avaliação Executiva de Projetos, 2010.



A realização sequencial de todas as etapas do processo apresentado no Quadro 2 é fundamental para que todos os projetos sejam avaliados adequadamente. Porém, outros aspectos são importantes para garantir o sucesso das avaliações: a existência do Conselho Gestor e o desenvolvimento de mecanismos destinados ao controle de qualidade da avaliação.

O Conselho Gestor foi criado para apoiar a coordenação da AEP nas definições estratégicas, validar a metodologia, aprimorar a qualidade dos relatórios de avaliação e tomar decisões estratégicas que fogem da governança da equipe de avaliação. Esse conselho, composto por membros da Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado de Minas Gerais (GERAES) e do Programa Estado para Resultados (EpR), divide-se em executivo e técnico e se reúne periodicamente para conhecer o resultado das avaliações e deliberar sobre assuntos pertinentes à avaliação.

O Conselho Executivo é responsável pelo direcionamento estratégico da AEP, particularmente em ações que envolvem a promoção institucional, acompanhamento do cronograma de avaliação, deliberação de questões críticas junto a atores governamentais centrais e outros. Já o Conselho Técnico tem o papel de assegurar o alinhamento técnico e a qualidade da avaliação, incluindo as atribuições de validar alterações na metodologia de avaliação, revisar relatórios e garantir alinhamento destes.

A partir da atuação do conselho e das demandas da equipe de avaliadores, foram criados mecanismos para assegurar a qualidade das avaliações realizadas. A garantia da qualidade das avaliações, de fato, é um dos principais pressupostos da atuação da AEP no âmbito do subsídio à tomada de decisão e geração de conhecimento sobre a Carteira de Projetos. Por ter a sua concepção baseada na adaptação de metodologias internacionais de avaliação e monitoramento de programas, o primeiro obstáculo a ser superado foi o aprimoramento dos critérios de avaliação para que se tornassem mais customizados às necessidades do Governo de Minas Gerais.

Com o propósito de buscar a qualidade das avaliações e padrões de respostas similares, é feita a leitura transversal dos eixos da avaliação. Os eixos são distribuídos entre os avaliadores que analisam as respostas dadas para todos os projetos e apresenta ao grupo suas considerações acerca de boas práticas



identificadas nas respostas, inconsistências entre critérios e justificativas e pontos críticos para reflexão sobre a forma de avaliar. Esse procedimento, além de permitir o alinhamento de dúvidas e dificuldades em relação aos critérios de avaliação, alinha questões conceituais e metodológicas.

O controle de qualidade das avaliações também é feito pela leitura integral dos relatórios por um ator externo ao grupo de avaliadores, membro do Conselho Técnico, responsável por identificar inconsistências e zelar pela uniformidade dos conteúdos apresentados nas avaliações.

Além da preocupação com a qualidade do conteúdo das avaliações foi identificada a necessidade da garantia da padronização do processo de avaliação, uma vez que a iniciativa era inédita e a equipe de avaliadores foi composta por profissionais de formação e experiência heterogêneas. Desse modo, uma vez mapeado esse processo, foram elaborados os Padrões de Procedimento para cada uma das atividades da AEP, de modo a permitir que o trabalho fosse feito de maneira uniforme por qualquer avaliador em qualquer projeto avaliado.

Conforme mencionado anteriormente, a primeira experiência de avaliação executiva foi realizada durante o ano de 2010 para a carteira de 56 Projetos Estruturadores. A seção seguinte apresenta os resultados dessa experiência, incluindo dados sobre o processo de avaliação e os resultados agregados dos projetos.

4 RESULTADOS

O processo de avaliação dos 56 Projetos Estruturadores do Governo de Minas Gerais por meio da AEP contou com o envolvimento de sete avaliadores que atuaram em dupla e realizaram 379 entrevistas com duração média de uma hora e meia. Isso significa que foram realizadas, em média, 6,7 entrevistas por projeto. O tempo médio da avaliação, ou seja, da reunião inicial à elaboração dos relatórios foi de aproximadamente 40 dias e a duração de todo o processo – incluindo a devolutiva ao gerente e finalização do processo avaliativo – 62 dias, mostrando-se menor que as experiências internacionais destacadas na seção anterior. Essa diferença se explica pela dificuldade de agenda com o gerente e pela demora no retorno de suas considerações.



É importante destacar que 48% dos gerentes não encaminharam seus comentários transparecendo a, ainda, frágil institucionalização de um processo em que a cultura de avaliação de políticas públicas ainda encontra-se em construção. A maioria dos projetos estruturadores, por exemplo, existe desde 2007 sem que fossem submetidos a qualquer avaliação, principalmente que informassem de seus desenhos e processos. Nessa condição, a AEP foi recebida por alguns como uma oportunidade, mas para outros com certa resistência que teve de ser vencida pela forma como se deu a abordagem, claramente realçada na reunião inicial com a equipe dos projetos – identificar oportunidades de melhorias dos projetos.

Como todo processo dessa natureza a institucionalização é gradativa e acontece com intervenções avaliativas regulares, mas passados alguns meses da avaliação, os relatórios têm sido procurados por diferentes públicos e têm servido de fonte de informação sobre os projetos para os novos gestores.

No âmbito de resultados mais concretos e quantitativos, o Gráfico 1 mostra a classificação dos projetos em faixas de acordo com o número de quesitos atendidos (número de “SIM”) por projeto avaliado. De acordo com a distribuição dos projetos, observa-se que 46% situam-se na faixa de 10 a 14 itens atendidos indicando a existência de espaços significativos para a introdução de melhorias (GRÁF. 1).

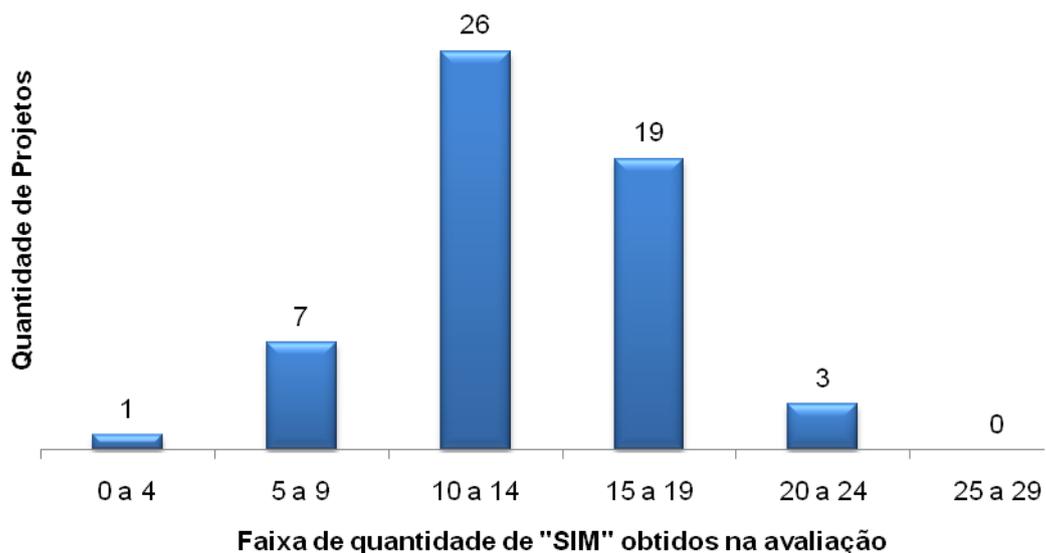


GRÁFICO 1: Distribuição dos projetos de acordo com a quantidade de quesitos atendidos (respostas “SIM”).

Fonte: Avaliação Executiva de Projetos.



Em relação aos eixos avaliados – propósito e concepção, planejamento, execução e gerenciamento, e resultados – observa-se que a Carteira de Projetos Estruturadores do Estado apresentou desempenho melhor no eixo Propósito e Concepção (70%) que nos demais eixos, que apresentaram resultados inferiores a 44% (GRÁF. 2). Esse desempenho indica que, apesar de se perceber uma satisfatória consistência no desenho dos Projetos em geral, eles têm perdido em qualidade quando se considera seu planejamento e conseqüente monitoramento, tão relevantes para o alcance dos resultados.

Um dos pontos que impactam nesta baixa qualidade é a má caracterização da situação problema, assim como a ausência de definição de onde se pretende chegar com as intervenções propostas, ou seja, debilidades no objetivo e escopo. Ressalta-se ainda uma capacidade incipiente, mas incremental, de apropriação e adequada utilização das ferramentas de gestão de Projetos que se refletiu no desempenho nos eixos de planejamento e gerenciamento da avaliação.

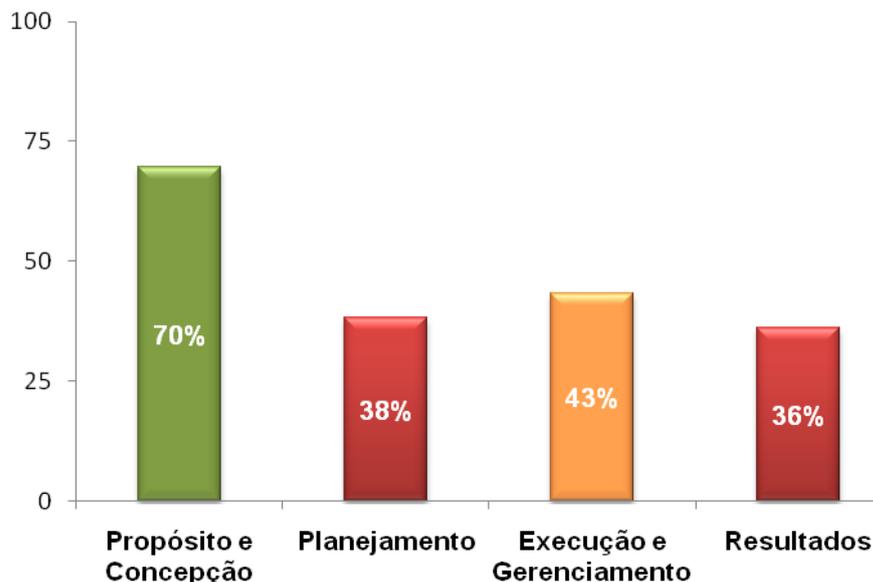


GRÁFICO 2: Percentual de Elementos Atendidos por Eixo do conjunto da Carteira de Projetos Estruturadores de Minas Gerais.

Fonte: Avaliação Executiva de Projetos.



4.1 Eixo Propósito e Concepção

Ao se analisar o desempenho dos Projetos em relação ao eixo Propósito e Concepção, observa-se que o eixo possui fragilidades relevantes destacando-se, fundamentalmente: a) a falta de diagnóstico ou a presença de diagnósticos incompletos; b) indefinição ou alteração do escopo do Projeto, sem o respectivo registro; e c) a não delimitação do que o Projeto pretende intervir, não permitindo a clara identificação dos limites de sua atuação.

Em relação ao diagnóstico, observou-se que, além de não se constituir uma prática na maioria dos Projetos, a sua ausência se justificou nos seguintes aspectos:

- a) o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado do Governo (PMDI) foi considerado suficiente para justificar a existência do Projeto;
- b) as ações dos projetos já existiam no âmbito das Secretarias e foram adequadas ao formato de Projeto Estruturador;
- c) os projetos partiram de intervenções intuitivas como solução de problemas estratégicos; e
- d) os projetos se embasaram em orientações legais já previstas na legislação.

No entanto, é claro que todo Projeto, antes da sua concepção, requer a realização de uma pesquisa/estudo para a caracterização do problema, que garanta minimamente o levantamento de dados e informações regionais de modo a dar sustentabilidade ao Projeto, embasar a definição de metas de curto, médio e longo prazo e direcionar as entregas com recorte regional de forma a nortear a alocação dos recursos. Um bom diagnóstico permite identificar com clareza o problema a ser sanado e, conseqüentemente, a definição de uma boa estratégia de intervenção. É o que vai subsidiar o desdobramento do Projeto em suas etapas, delimitar melhor o seu objetivo e público alvo e propiciar a elaboração de um bom planejamento.

Em relação ao escopo, notou-se a dificuldade de alguns projetos na definição de seu foco e suas principais entregas – alguns amplos, outros mais restritos. Escopos amplos tendem a abraçar muitas ações de natureza diferente que prejudicam a mensuração dos resultados podendo levar ao dispêndio de esforços e recursos. Escopos restritos podem deixar de contemplar ações significativas para o Projeto. Portanto, o escopo do Projeto deve fornecer a todos os envolvidos a



fronteira de atuação em que devem se concentrar todos os esforços do Projeto. A definição de escopo é, em certa medida, decorrente de um diagnóstico objetivo que, quanto mais preciso, maior a chance de uma delimitação clara das fronteiras de atuação do Projeto.

O elemento que mais favoreceu o desempenho do eixo foi o alinhamento dos Projetos Estruturadores com a estratégia – apenas dois projetos se constituíram exceção. O alinhamento com a estratégia de governo favorece uma atuação mais consistente do Projeto com a inclusão de elementos que possam trazer mais contribuições para os resultados finalísticos pretendidos.

Para finalizar esse eixo, destaca-se que 20% dos Projetos foram duplicados de alguma forma, apresentado iniciativas semelhantes com as de outros Projetos do governo estadual ou federal ou mesmo da iniciativa privada em execução no território de Minas Gerais. A duplicidade de ações implica em esforços, propósitos e recursos competitivos entre os Projetos, e devem ser evitados a fim de se otimizar os resultados e evitar o retrabalho, corroborando com um dos pilares da estratégia de Minas que é a qualidade e inovação em gestão pública.

4.2 Eixo Planejamento

O eixo de planejamento, que apresentou um atendimento de 39% das perguntas, permite identificar que o baixo atendimento aos quesitos desejáveis deveu-se principalmente à ausência sistêmica da linha de base nos Projetos e indefinição do seu ciclo de vida – somente 3 de 56 Projetos atenderam este item.

A linha de base é crucial para que se tenha a clareza do ponto de partida do Projeto e onde se pretende chegar permitindo a visualização do ciclo de vida (do início ao fim) de cada uma de suas ações. Essa visualização contribui para o monitoramento/acompanhamento da execução do Projeto em relação ao planejado e a comparação de seu desempenho. Dessa forma, além de ser um recurso importante para se identificar o horizonte de atuação do Projeto, a linha de base é um meio de racionalizar a utilização de ferramentas de gerenciamento. A sua ausência na maioria dos Projetos indica tanto a dificuldade dos Projetos enxergarem o seu fim – o que caracteriza um Projeto – quanto certo distanciamento dos resultados e mesmo dos objetivos estratégicos pretendidos. Cabe ressaltar que o fato de ações rotineiras e contínuas estarem inseridas em vários Projetos prejudica sobremaneira a visualização de todo o ciclo de vida e a definição de linha de base.



Outro destaque do eixo é a dificuldade em se definir um planejamento/fluxo de comunicação para os Projetos (somente 8 de 56 Projetos definiram algum meio formal de comunicação). Não planejar fluxo de comunicação – o que, quando e para quem informar – pode comprometer os resultados dos Projetos dado que os fluxos para engajamentos dos atores relevantes para o alcance dos resultados pretendidos não são formalmente estabelecidos. É importante assegurar que as informações do Projeto sejam geradas, coletadas, distribuídas ao atores relevantes, armazenadas, recuperadas e organizadas de maneira oportuna e apropriada.

Nota-se, também, que número significativo de Projetos (75%) não utiliza a ferramenta de planejamento de riscos. O mapeamento dos riscos potenciais do Projeto e a criação de propostas de monitoramento e de implementação de contramedidas são elementos fundamentais para o gerenciamento dos custos, entregas e prazos, tendo como base o registro de riscos já ocorridos e um banco de respostas às ameaças, para que posteriormente seja possível estudar as conseqüências destes riscos e elaborar um plano de gestão de riscos. É importante se ter em mente que, quando se conhecem os riscos do Projeto, abre-se a possibilidade de obter resultados mais ousados e, por conseqüência, mais relevantes.

As demais questões do eixo variaram no percentual de atendimento aos elementos do “SIM”. Em uma visão geral, o aprimoramento do processo de planejamento dos Projetos ainda é uma lacuna fundamental para a evolução da estratégia de atuação em Projetos, uma vez que nenhuma das questões foi atendida por mais de 64% dos Projetos.

4.3 Eixo Execução e Gerenciamento

Ao se analisar o eixo de execução e gerenciamento cujo resultado geral foi 43% (GRÁF.2), observa-se que a maioria dos projetos adota mecanismos para monitorar o seu desempenho, de modo a contribuir para o seu gerenciamento, essa foi a questão mais atendida pelos projetos avaliados. No entanto, 12 Projetos ainda precisam avançar no sentido de criar mecanismos gerenciais para se apropriar melhor das informações geradas no seu gerenciamento e direcionar correções tempestivas.

Atenta-se também para a questão do eixo que mostra clara ausência de métricas de eficiência que permitam a comparação com *benchmarks*, o que impacta diretamente no uso mais eficiente dos recursos do Projeto e, conseqüentemente, no



gerenciamento do mesmo. Cabe destacar que antes de se pensar em eficiência para os Projetos, é necessário que os mesmos cumpram etapas do processo de planejamento, como, por exemplo, estabelecer os custos dos mesmos embasados em parâmetros bem definidos. Destaca-se, ainda, a forte carência de monitoramento dos riscos conseqüência, muitas vezes, da ausência de um planejamento dos mesmos.

O resultado das respostas ao eixo é reflexo, também, da carência por uma efetiva apropriação da metodologia de gerenciamento de projetos e de rotina pelas equipes de grande parte dos projetos avaliados. É de fundamental importância para o sucesso de um Projeto que o mesmo tenha um processo de trabalho definido, profissionais que estejam dedicados em tempo integral e que possuam experiência e conhecimento em metodologia de Projetos. Pode-se inferir que esta lacuna (percebida na maioria dos Projetos) está associada, entre outros fatores, ao enfoque dado pelo governo no “gerenciamento”/monitoramento, por meio de uma equipe central (GERAES) que atua fortemente nesta etapa. Entretanto, quando o Projeto define uma estrutura forte, coesa, tecnicamente robusta e que trabalha em parceria com os demais órgãos do governo, os resultados tendem a serem alcançados de maneira mais efetiva.

4.4 Eixo Resultados

O eixo resultados apresentou um desempenho pouco satisfatório (35%, conforme Gráfico 2). Entretanto cabe destacar que esse é um eixo voltado tanto para aferir as métricas identificadas no planejamento do Projeto, taxa de execução (linha de base e indicadores de resultados), quanto identificar outras formas de se observar o desempenho, como avaliações. Como a maioria dos Projetos apresentou ausências dessas medidas fundamentais e ainda existe uma cultura incipiente de avaliação de Projetos no âmbito do Estado, o desempenho do eixo deixou a desejar.

Destaca-se, portanto, que, do conjunto da Carteira de Projetos (56), apenas dois apresentaram trajetória desejável para cumprir as metas estipuladas nas linhas de base de suas principais ações. Por sua vez, dos 14 Projetos que tiveram algum tipo de avaliação, apenas cinco implementaram as recomendações delas provenientes.



Ressalta-se, contudo, que, à exceção da última questão, as questões do eixo estão voltadas para os resultados na perspectiva quantitativa. Ao se realizar um olhar qualitativo, percebe-se que 84% dos Projetos (somente nove Projetos não atenderam os elementos da pergunta) têm potencial para mitigar o problema que o originou. Destaca-se que esta questão casa elementos sustentados nas entrevistas e percepção do avaliador. A análise dessa questão permite afirmar que, apesar dos Projetos apresentarem problemas relacionados aos seus desenhos e processos, eles guardam relação com a situação-problema que o originou e têm potencial para alcançar melhores resultados, no entanto, há uma extrema debilidade no uso correto de ferramentas que permitam a definição e visualização dos resultados pretendidos.

CONCLUSÃO

A AEP se apresenta como uma primeira tentativa de avaliar de forma sistêmica e padronizada a carteira de projetos estruturadores de Estado. Essa “fotografia”, além de permitir a identificação das fragilidades estruturais e operacionais dos projetos, explicitou um espaço significativo para intervenção e melhoria das iniciativas estaduais. Nesse espaço cabem ações de melhoria quanto ao planejamento e gerenciamento dos projetos e, fundamentalmente, na definição de medidas que permitam mensurar os seus resultados.

Comparando a avaliação executiva mineira com as demais iniciativas internacionais que a originaram, observa-se que a metodologia da avaliação ainda apresenta pontos de melhoria, principalmente em relação ao eixo resultados e à publicização dos resultados finais da avaliação.

Ainda que a AEP tivesse como foco o desenho e os processos de planejamento e gerenciamento dos Projetos, ela permitiu identificar elementos relevantes para se repensar a estratégia e o sistema de monitoramento e avaliação do Estado, ultrapassando seus limites iniciais.

Em relação à estratégia percebeu-se que o modelo de Projeto Estruturador vem sendo entendido como uma lógica que associa orçamento a Projetos prioritários, perdendo-se o olhar de iniciativas estratégicas. Tais Projetos têm sido entendidos como garantia de recursos orçamentários e de “*status*”. Essa



compreensão tem levado a dois efeitos não previstos: a forte presença de ações rotineiras ou de custeio nos Projetos e a certo grau de dependência à condição de Projeto Estruturador, descaracterizando, em certa medida, a lógica de gestão por Projetos.

Identificou-se, também, que muitos órgãos priorizam a execução sem se apropriarem das metodologias de gestão e dos processos, prejudicando uma adequada atuação dos projetos. Como exemplo destaca-se o enfraquecimento da lógica de implementação de uma estratégia de longo prazo na qual resultados finalísticos são almejados e direcionam as entregas de cada frente prioritária. Assim, os instrumentos estratégicos, como o Plano mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e suas diretrizes, ficam distanciados da prática dos Projetos, não se constituindo fontes de consulta e recurso de alinhamento para não se perder o foco da estratégia. Contribuem com esse formato uma cultura de planejamento de curto prazo (anual) focada na definição de metas vinculadas ao orçamento disponível sem replanejar as entregas no longo prazo. Ainda que o planejamento de curto prazo se faça necessário e seja importantíssimo, ele tem sido pensado descolado da estratégia, ou seja, focado fundamentalmente na execução.

Esse processo leva ao enfraquecimento do planejamento de médio e longo prazo (PPAG e PMDI), sobretudo quando se considera a função diretiva e norteadora que estes instrumentos deveriam representar, fazendo com que se perca de vista a estratégia na qual o Projeto se insere e a que ele se propõe nesse contexto.

Quanto ao sistema de monitoramento e avaliação, observou-se a concordância quase unânime em relação à introdução da cultura de monitoramento dos Projetos no âmbito do Estado por meio do papel fundamental desenvolvido, principalmente, pelo escritório central de projetos do Estado (GERAES).

Observou-se na avaliação que os Projetos que contavam com estrutura própria para acompanhar a gestão dos Projetos nos órgãos tiveram melhor desempenho nos eixos planejamento e gerenciamento. Essa modalidade é um amadurecimento dos próprios órgãos em relação à gestão de Projetos e também fruto do esforço de introdução de uma nova cultura – monitorar e, ainda que incipiente no momento, avaliar.



Logo, uma necessidade inerente a um governo que utiliza meios de verificação para assinalar a necessidade de revisão de políticas públicas, é aproximar o planejamento e acompanhamento dos indicadores de desempenho e avaliações de resultado das equipes setoriais e incentivar a revisão de tais iniciativas de acordo com os apontamentos realizados. Do contrário, os benefícios de um sistema de M&A, como apoio ao processo de decisões políticas, auxílio no desenvolvimento de políticas públicas, assistência ao gerenciamento dos programas governamentais em seus diferentes níveis e reforço à transparência e a responsabilização do governo (*accountability*) tornam-se limitados.

Por fim, reforça-se a relevância dessa iniciativa para o âmbito da administração pública mineira, tanto na construção de um sistema de avaliações de suas políticas públicas, quanto na identificação de oportunidades de melhoria para as frentes prioritárias implementadas. Como todo processo de natureza inovadora que implica em mudança de cultura, a institucionalização do processo de avaliação é gradativa e ainda depende do enfrentamento de desafios como a implantação das oportunidades de melhoria indicadas nas avaliações, a publicização de seus resultados e a interface com outros modelos de avaliação.



REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 51 (4): 5-59.

ARRETCHE, M. T. S. (1998). Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez.

BEHELAINÉ, C. *et al.* (2010). A Avaliação Executiva de Projetos no Estado de Minas Gerais: contexto de benchmarking e institucionalização da avaliação de políticas públicas. In: *II Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. Fortaleza/CE: Rede Brasileira de M&A.

COHEN, E. & FRANCO, R. (1998). *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Editora Vozes.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. (1986). Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. In: *Textos IDESP*, no. 15, mimeo.

GUIMARÃES, T. B., & CAMPOS, E. S. (2009). *Sistema de Monitoramento e Avaliação no Governo do Estado de Minas Gerais: Aspectos de Gerenciamento*. Disponível em: <
http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu_Barreto_Minas_Gerais.pdf> Acesso em 14/10/10.

GUIMARÃES, T. B; PORDEUS, I. A; CAMPOS, E. S. (Orgs.) (2010). *Estado para Resultados: Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

GUZMÁN, M. (2007). *Evaluación de Programa – notas técnicas*. ILPES/CEPAL (Serie Gestión Pública nº 64), Santiago de Chile.



MACKAY, K. (2007). *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington DC: World Bank Independent Evaluation Group.

PISCO, L. A. (2006). A avaliação como instrumento de mudança. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 11 (3): 564-576.

WEISS, C. H. (1972). *Evaluation Research: methods of assessing program effectiveness*. Englewood Cliffs. NJ. Prentice-Hall.

WORLD BANK. (2009). *Results of the expert roundtables on innovative performance measurement*. Washington: World Bank. Technical Notes, 2. Disponível em:

<<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1235414009766/TechnicalNoteExecutiveEvaluations.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2010.



AUTORIA

Glauco Knopp – Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV e bacharel em Administração de Empresas pela ESPM. Empreendedor Público no Governo do Estado de Minas Gerais. É consultor do Instituto Publix.

Endereço eletrônico: knopp.glauco@gmail.com / glauco.knopp@institutopublix.com.br

Vanda Catariana Duarte – Formada em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1990). Especialista em administração – gestão de recursos humanos pela Fundação João Pinheiro (1992). Mestre em Administração Pública, área de concentração Gestão de Políticas Sociais pela Fundação João Pinheiro (2002). Atua no Escritório de Prioridades Estratégicas na frente de políticas públicas de educação.

Endereço eletrônico: vandacatarina.duarte@gmail.com / vanda.duarte@escritorio.mg.gov.br

Cinthia Bechelaine – Formada em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e mestranda em administração pela UFMG. Atua no Escritório de Prioridades Estratégicas nas frentes de políticas públicas de emprego e avaliação de programas.

Endereço eletrônico: cinthia.bechelaine@gmail.com / cinthia.bechelaine@escritorio.mg.gov.br

Daniel Paulino Teixeira Lopes – É mestre e bacharel em Administração pela UFMG. Atualmente, é Empreendedor Público do Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo de Minas Gerais, atuando como Gerente Adjunto do Programa Travessia; Sócio da Nunes & Lopes Consultoria Ltda. e coordenador do site <http://www.inovacaogerencial.com.br>.

Endereço eletrônico: daniel.lopes@globo.com



OS DESAFIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES NO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MINAS GERAIS

Tadeu Barreto Guimarães
Caio Alves Werneck
Diana Martins Barbosa
João Victor Silveira Rezende

RESUMO

O objetivo do artigo é mostrar, à luz da experiência recente do Governo de Minas Gerais com as avaliações de projetos (AEP), de indicadores (AEI) e de impacto, os principais desafios e oportunidades para a construção de um sistema efetivo de avaliação de políticas públicas. As avaliações estão inseridas em um contexto no qual principal mote é a gestão por resultados. Nesse sentido, o papel das avaliações ganha saliência pela necessidade de se produzir análises criteriosas e mais aprofundadas acerca dos resultados alcançados pelas políticas estaduais. Elas são um instrumento poderoso de retroalimentação do ciclo de políticas públicas e, portanto, devem ser pensadas de maneira sistemática, ajustando-as aos ciclos de planejamento e orçamento, de modo sejam mais tempestivas e, portanto mais úteis aos gestores. Para tanto, é vital que permeiem todo o ciclo de políticas públicas, desde a definição de agenda e concepção das intervenções públicas, até o encerramento de determinada ação do governo, o que demanda diferentes tipos de avaliação. A principal contribuição deste artigo é reunir exemplos concretos empreendidos em Minas Gerais na utilização dessa ferramenta, apontando os principais aprendizados e traçando desafios para a construção de uma sistema de avaliações.



1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a adoção de métodos de avaliação tem sido objeto constante de inúmeras iniciativas de gestão focadas na internalização de maior eficiência na administração pública (ABRUCIO, 2006). Nesse sentido, a avaliação é percebida como uma oportunidade de aprimorar a dinâmica das políticas públicas, por meio de instrumentos capazes de oferecer informações mais qualificadas sobre a coerência dos insumos, processos e resultados da ação pública.

O presente artigo se lança numa discussão sobre os principais desafios e oportunidades para a construção de um sistema efetivo de avaliação de políticas públicas. Tendo como parâmetro de análise a experiência recente do Governo de Minas Gerais com as Avaliações de Projetos (AEP), Avaliações de Indicadores (AEI) e Avaliações de Impacto, o objetivo do trabalho é mostrar que um efetivo sistema de avaliação só faz sentido na medida em que é capaz de produzir análises criteriosas e mais aprofundadas acerca dos resultados alcançados pelas políticas públicas, permeando, por conseguinte, todo o ciclo de políticas públicas, que vai desde a definição de agenda e concepção das intervenções públicas até o encerramento de determinada ação do governo.

O artigo está dividido em quatro partes. A primeira parte apresenta, de maneira resumida, os conceitos que embasam as ferramentas de Monitoramento e Avaliação (M&A) em governos, com breve descrição dos conceitos e resgate de experiências no contexto internacional.

A segunda parte traz uma discussão acerca do papel e uso da avaliação a partir de sua inserção em um sistema de monitoramento e avaliação. Numa rápida descrição histórica, é possível observar como a avaliação migrou de uma abordagem quantitativa, com ênfase dada aos aspectos econométricos, para uma abordagem que também considera a análise qualitativa, abarcando diferentes contextos culturais e sociopolíticos. Tem-se ainda apresentação dos benefícios e usos da avaliação e seus diferentes tipos e classificações, conforme natureza e objeto a ser avaliado.

Passa-se então à terceira parte, com o relato da experiência mineira na adoção e uso de instrumentos de avaliação. Verifica-se como esses instrumentos estão atrelados ao modelo estratégico de gestão voltado para resultados e, nesse



ínterim, tais instrumentos são representados por três principais vertentes, quais sejam: AEP, AEI e Avaliação de Impacto. Ademais, são explicitadas sumariamente as iniciativas do governo mineiro nas avaliações de desempenho e institucional.

A parte final do artigo destina-se a levantar os principais desafios no campo da avaliação para a consolidação de um sistema efetivo de monitoramento e avaliação no Governo de Minas Gerais. Para tanto, a partir da premissa de inserção completa dos diferentes tipos de avaliação no ciclo de políticas, discute-se os instrumentos já presentes no modelo mineiro e, então, são apresentadas lacunas a serem preenchidas a médio prazo.

2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: ASPECTOS PRELIMINARES

A instituição de sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A) é mais uma etapa de um processo de profundas mudanças no aparato governamental em voga desde o início da década de oitenta, processo este que adquiriu diversas denominações, comumente conhecido como reforma gerencial e nova gestão pública. (ABRUCIO & GAETANI, 2006)

Um dos mais recentes fenômenos produzidos por essas transformações ocorridas na administração pública mundial é a ênfase dada a uma gestão voltada para resultados. Na esteira desse processo, conforme sinalizado por Muniz et. al. (2010), os mecanismos de M&A tornam-se vitais para oferecer informações quanto aos resultados alcançados pelo setor público, apontando principalmente para o melhor conhecimento das políticas públicas, como, por exemplo, a forma de concepção de um programa e sua implementação.

Objeto de estudo de várias ciências sociais, como, por exemplo, Sociologia, Assistência Social e Ciências Políticas, os processos de M&A no âmbito governamental admitem uma definição pouco consensual (BROSE, 2005). Mesmo com inúmeros trabalhos publicados sobre o tema, a diferenciação conceitual entre monitoramento e avaliação ainda permeia o debate acadêmico. De acordo com Cunha (2006), o monitoramento se traduz como um procedimento interno, de caráter eminentemente gerencial, sempre realizado ao longo das etapas de execução e operação da política pública. Por outro lado, a avaliação é uma atividade que percorre todo o ciclo da política pública, devendo ser realizada tanto num momento



prévio à implementação de um programa, quanto durante sua execução e mesmo após a produção de resultados. Nesse sentido, Cunha (2006) define que o foco da avaliação é, mais do que averiguar os benefícios gerados por um programa, identificar os fatores que determinaram o sucesso ou fracasso da ação governamental.

O mesmo raciocínio pode ser encontrado na opinião de Brose (2005), para quem a diferença entre monitoramento e avaliação é que o primeiro ocorre concomitantemente à execução das ações a fim de reunir informações sobre o desempenho das mesmas, já a avaliação procura sistematizar os resultados e conhecimentos gerados durante essas ações.

A despeito de tantas definições, Werneck *et. al.* (2010:79) observa que há um entendimento de grande parte dos autores de que “enquanto o monitoramento tem como objetivo verificar o alcance das metas de um programa, a avaliação pretende julgar essas conquistas e seu nível de obtenção”.

Em que pese a ausência de um conceito definitivo, é possível inferir, porém, que ambos os mecanismos, monitoramento e avaliação, convergem para um elemento comum, qual seja o de se constituírem em análises sistemáticas e de aspectos importantes da ação governamental, a fim de produzir informações fidedignas e utilizáveis. (ALA-HARJA E HELGASON, 2000)

Recentes estudos tem demonstrado que o contexto internacional de sistemas de M&A instituídos por governos nacionais é caracterizado por inúmeros exemplos no que tange aos instrumentos utilizados e a forma como as informações geradas por esses instrumentos são aplicadas. Conforme apresentado por Castro *et. al.* (2009), no México foi criado, em 2006, o *Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Sociales* (Coneval), que é uma instância interministerial colegiada para acompanhar a implementação dos aspectos suscetíveis de melhora apontados por avaliações instituídas legalmente, como avaliação de programas (desenho, processos e impacto), avaliação anual de unidades setoriais (avaliação de desempenho institucional) e avaliações rápidas de projetos, no sentido de se buscar uma informação mais gerencial e panorâmica.

As experiências do Chile e da Colômbia são similares e representam casos de sucesso em M&A de políticas, programas e projetos governamentais na América Latina, especialmente em relação ao uso das informações geradas. Mackay



(2007) observa que em ambos os casos as informações tem sido utilizadas para determinar cortes e redesenho de programas, melhoria nos processos internos de gestão dos órgãos, entre outras modificações.

O caso australiano, ilustrado por Briceño (2010), registra a presença de um sistema de M&A composto por três tipos de avaliações, o *Evaluations of Government Programs* (Avaliação dos Programas Governamentais), o *Performance Reporting* (Relatórios de Desempenho) e as avaliações rápidas de projetos. Sob responsabilidade executiva do Ministério das Finanças da Austrália, o sistema de M&A australiano atua no sentido de se apropriar das informações geradas pelas avaliações para melhoria na eficiência operacional dos órgãos e aprimoramento das decisões de alocação orçamentária.

Finalmente, tem-se a experiência norte-americana, caracterizada pela implantação de um sistema de M&A focado em avaliações rápidas de projetos como insumo básico para requisições orçamentárias. Trata-se do *Program Assessment Rating Tool – PART*, sob direção do *Office Management Budget - OMB* (Escritório de Gerenciamento e Orçamento) vinculado diretamente à Presidência da República. Conforme mencionado por Bechelaine *et. al.* (2010), o PART se baseia num modelo de avaliação com foco em planos de melhoria entregues depois de finalizadas as avaliações dos projetos, de maneira que a implementação desses planos é monitorada pelo OMB.

3 O PAPEL DA AVALIAÇÃO DENTRO DE UM SISTEMA DE M&A

A partir das definições/experiências apresentadas, pode-se dizer que as atividades de monitoramento e avaliação se complementam, contudo, a avaliação possui maior abrangência, na medida em que verifica qual parte da política pública migrou das intenções para a realidade. Destarte, a avaliação emerge como elemento determinante ao aprimoramento das funções de planejamento e gestão governamental. (COSTA E CASTANHAR, 2003)

Como bem exposto por Júnior (2008:6), durante muito tempo as funções de planejamento e gestão governamental foram pouco institucionalizadas, com ênfase apenas nas “rotinas de processamento da despesa orçamentária e a preponderância do controle eminentemente financeiro”. A avaliação, neste caso,



como elemento de aprimoramento às funções de planejamento e gestão, se coloca como processo que permeia o início e final do ciclo da política pública, possibilitando, além do fortalecimento dos exercícios de controle, a retroalimentação (*feedback*) de informações relevantes e de qualidade aos gestores. Dessa maneira, a avaliação passa a se configurar também como parâmetro para instituição de incentivos e sanções baseados nos resultados da ação governamental.

De acordo com Pinto *apud* Brasil (2008), a maior parte dos estudos e pesquisas acadêmicas que versavam sobre a temática da avaliação até pouco antes do início da década de 80 foi dominada pelos enfoques econométricos, intencionados em monitorar a influência de variáveis situacionais de ambientes complexos, de maneira a “tornar possível isolar o impacto de um programa na transformação da realidade de seus beneficiários” (Brasil, 2008:9). O viés quantitativo presente nessa abordagem, ao ignorar, durante muito tempo, aspectos sociopolíticos e culturais fundamentais para o melhor entendimento da dinâmica social, impôs à literatura contemporânea o consenso de que avaliação não pode ser traduzida como simples processo de medição, uma vez que “implica em julgar o mérito de uma intervenção a partir de diferentes perspectivas”. (Brasil, 2008:9)

Nesse sentido, depreende-se que o conceito de avaliação abarca múltiplas definições. Ainda assim, dentro de vários conceitos possíveis, alguns caracteres comuns podem ser identificados, notadamente a presença do juízo de valor, como apontado por Bosi e Uchimura (2007:151), para quem “a avaliação se propõe à emissão de juízo de valor acerca de ações programáticas, a partir do desdobramento de seus aspectos ou componentes, independentemente do fato de serem ou não passíveis de quantificação”.

Os instrumentos e metodologias de avaliação tem ocupado cada vez mais espaço na agenda pública. Como argumenta Arretche (1998), o fortalecimento de estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas é uma necessidade inerente a um bom governo, sendo designada a influenciar a reformulação de políticas, durante sua implementação ou posteriormente. Uma avaliação permite certa melhoria no provimento de informações aos governantes, com as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. (ALA-HARJA & HELGASON, 2000)



O Banco Mundial destaca, em seus estudos de experiências sobre avaliação pelo mundo, que as informações geradas por esses sistemas possibilitam a formulação e redesenho de políticas públicas, com base em evidências e resultados. Também a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), sugere a avaliação como uma das prioridades para o melhor desenvolvimento das políticas governamentais, como se vê na seguinte passagem:

“No delineamento das prioridades para reformas do setor público, o Comitê de Gestão Pública da OCDE elegeu como indicador de bom funcionamento para o setor público a avaliação contínua da eficácia das políticas implementadas. Há indícios de que o interesse na avaliação como ferramenta de gerenciamento esteja aumentando” (ALA-HARJA & HELGASON, 2000:6)

Conforme argumenta Costa e Castanhar (2003), os principais benefícios associados às avaliações são: (1) apoio à tomada de decisão, ajudando os agentes públicos formuladores de políticas no julgamento do valor de cada ação governamental; (2) otimização das atividades de alocação dos recursos orçamentários a serem utilizados para o alcance dos objetivos governamentais, preenchendo a lacuna por informações de cunho gerencial que historicamente no setor público impõem restrições quanto à tomada de decisões sobre as despesas governamentais; e (3) incentivo à transparência da ação pública, na medida em que externa ao Poder Legislativo e, em última instância, aos cidadãos, a performance das atividades de governo.

Ao focar diferentes aspectos e dependendo da natureza do objeto a ser examinado, as avaliações podem se classificar em diversos tipos. Os diferentes tipos de avaliação são determinados pelo ciclo da política pública, que conforme Ferreira *et. al.* (2010), começa com seu desenho – primeira etapa de concepção da política, é posteriormente acompanhado pela definição de insumos elementares (*inputs*), que vão, em seguida, dar exequibilidade às ações (3ª etapa do ciclo), e que, finalmente, darão origem aos produtos, de modo a se chegar aos impactos esperados (Fig. 1).

Nesse sentido, os mesmos autores afirmam a existência de cinco tipos de avaliação que compõem o ciclo ideal de programação de avaliações (representados na Fig. 1). Tal afirmação vai ao encontro de outros apontamentos acadêmicos como os encontrados em Costa e Castanhar (2003), Brasil (2008), Ala-Harja & Helgason (2000) e Cunha (2006). Sob a perspectiva da temporalidade e objeto das avaliações, apresenta-se primeiramente a Avaliação de Desenho, feita antes do início de um



programa, com o objetivo de avaliar a consistência de sua concepção e da lógica causal de seus pressupostos iniciais. A seguir, tem-se a Avaliação Executiva, que se concentra em uma análise geral dos programas e projetos, observando desenho, operação e resultados dos mesmos. Esse tipo de avaliação não tem a pretensão de chegar a conclusões sobre os efeitos e os impactos destes, mas de fornecer uma visão panorâmica do programa avaliado de maneira sistematizada e tempestiva.

Em seguida surgem, de maneira paralela, dois outros tipos, a Avaliação de Processo e a Avaliação de Desempenho. A primeira é caracterizada por ser uma atividade gerencial de identificação dos elementos de planejamento e gestão (recursos, processos, metas) que influenciam na geração de ganhos ou perdas no alcance das metas do programa junto aos seus beneficiários. Já a segunda tem como objetivo exprimir o nível em que os objetivos da política pública foram atendidos, atendo-se “à observação do desempenho de seus indicadores”. (Ferreira *et. al.*, 2010:101). É importante sublinhar que, na opinião de Ferreira *et. al.* (2010), esses dois tipos de avaliação (de processo e de desempenho) estão inseridas, em alguma medida, nas Avaliações Executivas.

Por fim, destaca-se a Avaliação de Impacto, que se apresenta como um mecanismo de geração de informação, conhecimento e aprendizado mais aprofundado. Seu objetivo é identificar se os efeitos gerados pelos produtos da política pública afetaram positivamente algum aspecto da realidade, levando a um melhor conhecimento daquela aposta governamental e possibilitando que as decisões a respeito de uma nova intervenção do governo em determinada realidade sejam tomadas de maneira mais consciente. Trata-se de um tipo de avaliação associado a projeções de resultados de médio e longo prazo. (Ferreira *et. al.*, 2010)



Figura 1 – Caminho das avaliações no ciclo da política pública.

Fonte: Adaptado do Banco Mundial, 2009.



Ainda que sendo um dos elementos constitutivos da nova perspectiva de busca por melhores práticas de gestão governamental – tendo como termo de uso recorrente a expressão Gestão por Resultados, e não obstante sua significativa capacidade em gerar efeitos positivos no desempenho dos governos que dela lançam mão, a avaliação, mesmo nos dias atuais, aponta para oportunidades de melhorias à administração pública brasileira.

A ausência de informações qualificadas sobre o controle e desempenho dos programas executados na dimensão de atuação dos três entes federativos (União, Estados e Municípios), a falta de uma agenda consistente, consoante raciocínio de Ferreira *et. al.* (2010), que esteja focada no debate da institucionalização das avaliações no setor público brasileiro, e, finalmente, a incipiente cultura de avaliação predominante nos órgãos e entidades governamentais, representam “veias abertas” que desafiam os postulados da eficiência da gestão pública brasileira no que tange aos instrumentos, técnicas e metodologias de avaliação de suas políticas públicas.

A avaliação tem ocupado um espaço legítimo também nas discussões sobre a elaboração e monitoramento de programas e políticas de governo (ALAHARJA & HELGASON, 2000). Nesse sentido, o que se espera das avaliações é que elas sejam um elemento agregador de valor ao sistema de entrega de resultados adotado pelo setor público nos dias atuais, de modo que se desenvolvam políticas mais robustas na sua concepção e planejamento, e que as ferramentas de gerenciamento e métricas de resultados sejam mais bem disseminadas para as equipes responsáveis pela execução das políticas.

Não obstante, a avaliação é um processo dinâmico e, como tal, também se espera que ela gere valor acompanhando o ciclo de vida das políticas públicas. Esse processo dinâmico fortalece o subsídio à tomada de decisão, uma vez que, no argumento de Ferreira *et. al.* (2010), aponta tempestivamente a necessidade de correção de rumos e vulnerabilidades presentes em cada fase da política, facilitando inclusive o desdobramento dos objetivos estratégicos de longo prazo em um conjunto eficaz de ações governamentais.



4 RELATO DA EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS: AS AVALIAÇÕES NO CONTEXTO DO SISTEMA DE M&A

No caso de Minas Gerais, a adaptação dos instrumentos de M&A está ligada a um modelo estratégico de iniciativas prioritárias (os Projetos Estruturadores) que tem sua origem na criação, em 2003, do GERAES (Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado). (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006). Como evolução do modelo de gestão, em 2007 foi inserido o monitoramento de resultados e indicadores finalísticos, por meio do Programa Estado para Resultados (EpR, à luz de diretrizes estratégicas definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023). Nesse momento desenvolveu-se também um conjunto de avaliações de impacto e pesquisas acerca de suas políticas públicas. A ideia de criar um sistema de M&A para o governo de Minas Gerais começa a ser discutida paralelamente ao esforço de melhoria dos indicadores no EpR (GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS, 2010).

Considerando a necessidade de apoio técnico específico que norteasse a construção de metodologias de avaliação de programas governamentais, em meados de 2009, o Programa Estado para Resultados, com o apoio da consultora Gita Busjeet, aproximou-se das experiências internacionais já existentes no campo da avaliação de programas governamentais. Nesse contexto, iniciaram-se discussões sobre *benchmarks* internacionais no tema como as experiências em avaliações no *Program Assessment Rating Tool* (PART), dos Estados Unidos, e em programas do México (*Consistencia y Resultados – CyR*), Chile (*Evaluación de Programas Gubernamentales - EPG*) e Colômbia (*Evaluación Ejecutiva – E2*), que culminou na realização do seminário “Experiências em Monitoramento e Avaliação: o modelo mineiro em diálogo com a experiência internacional”, em dezembro de 2009. O intercâmbio entre experiências internacionais em avaliações ex-post de programas governamentais foi realizado em busca de modelos de sucesso que pudessem ser adaptados para uma experiência de avaliação dos Projetos Estruturadores, assim como dos Indicadores de Resultados (*outcomes*).

Identificou-se que as revisões para melhoria dos indicadores que compõem a carteira mineira deveriam ser balizadas por uma metodologia específica, padronizada e que pudesse ser aplicada periodicamente. A metodologia deveria



expor as bases para o julgamento da qualidade dos indicadores, identificando suas forças e fraquezas, suas possibilidades e limitações. O resultado desse projeto culminou no desenho e realização da Avaliação Executiva de Indicadores - AEI.

Em paralelo, identificava-se que, embora a própria estrutura de gestão estratégica e as primeiras ações isoladas de avaliação das políticas públicas se tornassem um referencial de avaliação de projetos de governo, a estrutura organizada pelo governo mineiro ainda necessitava de uma avaliação mais sistêmica e estrutural dos Projetos Estruturadores. O avanço da experiência de gestão mineira alcançado em sete anos indicava a lacuna de um sistema de M&A mais focado na avaliação dos Projetos Estruturadores (TOSCANO & BARRENCE, 2008). Nesse contexto que surge a Avaliação Executiva de Projetos – AEP, com implementação a partir de março de 2010.

Desta forma, foram instituídas desde 2007 as três principais vertentes de avaliação executadas pelo planejamento central do Governo no âmbito do sistema de entrega de resultados mineiro: AEI, AEP e Avaliações de Impacto. Estas, somadas às Avaliações de Desempenho Institucional, são colocadas como os componentes da vertente Avaliação do incipiente sistema de M&A mineiro e são explicitadas a seguir.

4.1 Avaliação Executiva de Indicadores

A AEI tem como objetivo fornecer uma visão integrada e sistematizada da maturidade da carteira de indicadores de resultados monitorada pelo governo central. Nela são considerados desde o processo de produção de dados, passando pelo desenho e metodologia dos indicadores, até chegar na utilização pela gestão e formas de *accountability* (MINAS GERAIS, 2010). O objetivo é, através desses critérios, revelar possibilidades de melhoria dessas métricas e, por conseguinte, da atividade de monitoramento. O instrumento foi utilizado para avaliar o conjunto de indicadores do PMDI (2007), bem como aqueles pactuados com as secretarias de Estado em 2009 e 2010.

Cada indicador é avaliado considerando-se 34 perguntas diretas (com opções de resposta “sim”, “não”, ou “sim, parcialmente”), que estão distribuídas em quatro eixos com pesos diferenciados: Produção dos Dados, Produção do Indicador, Conceito e Metodologia, e Uso e Comunicação. Com essas perguntas buscou-se a



identificação da presença, ou ausência, das características desejáveis aos indicadores, tal como preconizado na literatura sobre o tema: CREAM (*Clear, Relevant, Economic, Adequate e Monitorable*) e SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic e Timily*). O formato do Manual do Avaliador da AEI foi inspirado nos manuais do PART, do Governo dos Estados Unidos.

Dentre outras informações, o diagnóstico da AEI, trouxe uma análise do potencial de melhoria e permitiu a elaboração de um plano de ação para cada indicador. A avaliação possibilitou a sistematização dos critérios que devem conduzir à seleção dos indicadores, criando uma memória institucional que reúne as informações relevantes sobre seus atributos, antes tacitamente acumuladas pelos responsáveis pelo seu monitoramento.

4.2 Avaliação Executiva de Projetos:

Essa avaliação tem como objetivo possibilitar uma visão geral e uniformizada sobre a carteira de Projetos Estruturadores do Estado de Minas Gerais, com vistas a aprimorar a qualidade dos desses projetos, evidenciando suas melhores práticas e apontando oportunidades de melhoria (MINAS GERIS, 2010). Isso é feito a partir do levantamento de informações sistematizadas sobre a qualidade dos projetos em suas fases de concepção, planejamento, gerenciamento e resultados. Busca-se, por meio de um diagnóstico da capacidade institucional, organizacional e de gestão dos projetos, evidenciar as melhores práticas e subsidiar a tomada de decisões acerca do portfólio de projetos governamentais e fornecer elementos para melhorar sua execução.

A introdução da AEP incorpora o conhecimento acumulado no governo de Minas Gerais sobre as melhores práticas internacionais na matéria e de como elas podem ser aproveitadas em prol de um modelo de gestão pública orientado para resultados mais efetivo. Avaliações executivas são adotadas no Chile, na Colômbia, nos Estados Unidos, no México, entre outros, normalmente como pedra fundamental da agenda de avaliação, para identificar o desempenho de um projeto em três áreas-chave: desenho, gestão e impactos. A metodologia mineira foi desenvolvida sob as seguintes orientações: imparcialidade e independência; baseada em evidências objetivas, o que minimiza a subjetividade; igualdade de critérios para todos os projetos, o que permite uma visão uniforme da carteira de projetos; foco em



oportunidades de melhoria, com a identificação de boas práticas; e caráter consultivo, estabelecimento de um processo de diálogo entre a equipe do projeto e as estruturas centrais de planejamento dirigido para a melhoria da tomada de decisão e a discussão sobre os pontos críticos do projeto.

Os critérios aos quais cada projeto estruturador foram submetidos estão organizados em quatro eixos (propósito/concepção, planejamento, gerenciamento e resultados) e divididos em 29 perguntas, com opções de resposta “Sim” ou “Não”.

Em 2010 a AEP foi aplicada a toda a carteira de projetos estruturadores, aumentando significativamente a disponibilidade de informações sobre os projetos em execução. Os resultados mostram que as principais vulnerabilidades dos projetos avaliados encontram-se nos eixos planejamento, gerenciamento e resultados. No eixo concepção, identificou-se que a maioria dos projetos estruturadores apresenta boa formulação e um bom desenho.

4.3 Avaliação de Impacto

O EpR foi responsável, ainda, por estabelecer uma agenda de avaliações de impacto de algumas políticas públicas estaduais. Essas avaliações foram executadas por instituições parceiras, como a Fundação João Pinheiro (FJP), o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar/UFMG) e o Centro de Capacitação e Pesquisas em Políticas Sociais (Cecaps/UFMG); e contaram com o apoio do Banco Mundial, da Fapemig e das secretarias responsáveis pelos projetos. Entre 2007 e 2010, foram iniciadas avaliações de impacto de nove projetos estruturadores:

- Travessia;
- Poupança Jovem;
- Programa Acelerar para Vencer;
- Escola de Tempo Integral;
- Programa Ensino Médio Profissionalizante/ Programa de Educação Profissional;
- Minas Sem Fome;
- PRO-HOSP;
- Viva Vida;
- Gestão Integrada de Ações e Informações do Sistema de Defesa Social.



4.4 Avaliação de Desempenho Institucional

Desde 2004 o Governo de Minas adota um modelo de avaliação institucional, respaldado em lei, cujo objetivo é melhorar a qualidade e eficiência dos serviços prestados por seus órgãos e entidades. Tal modelo é intitulado de Acordo de Resultados¹, que se caracteriza por um contrato de gestão, no qual se pactua, por meio de indicadores e metas, resultados que devem ser alcançados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual às autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico. (NEVES & MELO, 2008)

Dentro dessa perspectiva, o instrumento prevê, ao constatar-se o alcance dos resultados, autonomias gerenciais e pagamento de bônus pecuniário (prêmio de produtividade) aos funcionários dos órgãos. A primeira etapa é caracterizada pela pactuação estratégica, onde grandes compromissos são estabelecidos, como indicadores finalísticos e resultados de políticas públicas. Já na segunda etapa, conforme argumentam Neves e Melo (2008), verifica-se o desdobramento das ações e indicadores de desempenho por equipes de trabalho em cada órgão e entidade, no sentido de “identificar a contribuição de cada equipe de trabalho, alinhando as ações das pessoas à estratégia organizacional”. (2008:3)

Dentro da lógica de avaliação institucional, identifica-se ainda a Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)², voltada para a melhoria da formulação e acompanhamento dos programas que integram o Plano e o Orçamento Anual, que se configura como importante instrumento de aferição dos resultados alcançados pelas ações de governo.

A Avaliação do PPAG está estruturada em relatórios de dados extraídos a partir do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Os dados compreendem o desempenho consolidado dos programas constantes do Plano, representado pelo desempenho físico e orçamentário das ações de cada programa (MINAS GERAIS, 2011). Ademais, tem-se a avaliação da regionalização do planejamento e execução do PPAG com apresentação da despesa per capita por função de governo, acompanhada de demonstrativo das mais importantes realizações dos programas governamentais, conforme a “percepção subjetiva dos respectivos gestores, viabilizando uma análise comparativa com o objetivo e com o público-alvo

¹ O Acordo de Resultados é coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, e está disciplinado pela Lei Estadual nº. 17.600, de 1º de julho de 2008.

² Trata-se de uma avaliação realizada em cada exercício financeiro, sob coordenação da SEPLAG, em atendimento ao disposto no artigo 10 da Lei nº 17.347/2008.



definido no PPAG” (MINAS GERAIS, 2011:10). Finalmente, o instrumento contém apuração dos indicadores definidos para cada programa dentro do PPAG.

5 DESAFIOS E PRÓXIMOS PASSOS

Apresentado o panorama das experiências de avaliação de políticas públicas empreendidas pelo Governo de Minas no período recente, é objetivo desta seção levantar os principais desafios no campo da avaliação para a consolidação de um sistema efetivo de M&A no estado. Para tanto, é elucidativo voltar ao modelo proposto na Fig. 1, que apresenta as metodologias de avaliação no ciclo de gestão de políticas públicas. Na Fig. 2 foi feita uma adaptação daquele modelo, com o intuito de destacar os instrumentos já presentes no modelo mineiro, indicando também lacunas a serem preenchidas nos próximos anos.

Como apresentado na Fig. 2, a estrutura mineira de M&A ainda não apresenta iniciativas estruturadas e institucionalizadas de Avaliações de Desenho e de Processo, o que, em certa medida, gera dificuldades na realização das Avaliações de Impacto e, também, da AEP.

No caso da Avaliação de Desenho, sua principal contribuição seria possibilitar a identificação de incoerências na concepção do projeto ou programa, antes do início da sua implementação, permitindo pelo menos duas importantes intervenções. A primeira é redesenhar o projeto, ajustando tempestivamente aqueles aspectos falhos identificados pela avaliação. A segunda é possibilitar um planejamento das avaliações de cada projeto ou programa, o que é fundamental para evitar falhas e aprimorar os demais tipos de avaliação (impacto, executiva, etc.).



Figura 2 – Avaliações realizadas pelo Governo de Minas situadas no ciclo da política pública.

Fonte: Elaborado pelos autores.



Dois desafios que se colocam para ao governo: a integração dos diferentes tipos de avaliação e a seleção de prioridades para aplicação dessas ferramentas. Entende-se que esse quadro mostra um portfólio de avaliações possíveis, que naturalmente não podem ser aplicados a todos os projetos e programas do governo, contudo, é de suma relevância desenhar instrumentos de aprendizado contínuo, para que os resultados da avaliação de desenho permitam a construção de uma avaliação de impacto mais consistente, ou que limitações identificadas na AEI proporcionem um entendimento mais adequado dos resultados da avaliação de impacto, e assim por diante. Sempre definindo criteriosamente quais projetos/programas devem ser submetidas a quais avaliações e em qual momento principais, porque a dispersão de esforços, particularmente com instrumentos sofisticados, podem favorecer a aplicação do método pelo método, quando o que realmente importa é avaliar os resultados dos compromissos e ações essenciais de um governo.

O instrumento que pode potencializar essa integração é o plano de avaliação, no qual deve(m) constar o(s) tipo(s) de avaliação mais adequado(s) ao projeto ou programa ou setor de governo, indicando o tempo mais propício para que ocorram as avaliações e os mecanismos de feedback esperados. Ele deve ser negociado com a liderança e as equipes de gestão envolvidos, para deixar claro para todos os atores seus papéis e cada etapa desse processo.

Ainda sobre o tempo de cada avaliação, é um grande desafio conseguir um alinhamento completo entre as avaliações; os ciclos de planejamento, orçamentário e político; e as necessidades de informação dos gestores. Dificilmente consegue-se ter sincronia com todos os elementos, entretanto, é necessário tentar desenvolver uma agenda de avaliações e análises considerando as temporalidades específicas e fazendo escolhas sobre o *timing* de cada avaliação. Estas também têm com desafio gerar informações relevantes à tomada de decisão, tanto gerencial/tática quanto estratégica.

Outro desafio para consolidar um sistema de avaliação consistente está relacionado a uma disfunção burocrática muito comum, que é a identificação dos avaliadores como auditores. Para quebrar essa resistência por parte da equipe avaliada, é desejável que sejam criadas relações de confiança, apresentando desde o princípio as vantagens de se ter um projeto avaliado, e construir um espaço de



cooperação, fundamental para o sucesso da avaliação. Isso está fortemente associado à institucionalização de uma cultura de avaliação, que deve permear todos os níveis hierárquicos, e não apenas as altas gerências. Como ressaltam Ferreira *et al.* (2010), mais importante que ter boas equipes de avaliação nos quadros do estado é ter gestores de políticas públicas com boa formação quanto à importância e aos caminhos abertos pela avaliação.

Dado que, no contexto mineiro, as principais instituições tecnicamente qualificadas para executar as avaliações são as Academias, um aspecto bastante recorrente no caso das avaliações contratadas externamente é a tensão existente entre essas e Governo. Existem interesses diferentes entre as duas organizações e é importante ficar claro que, para ser um instrumento de retroalimentação mais eficaz, é necessário que uma avaliação seja menos um exercício acadêmico e mais uma ferramenta de utilidade para os tomadores de decisão públicos. Isso não quer dizer que o aprofundamento teórico e rigor metodológico não sejam relevantes, mas que a consonância entre os interesses da gestão estejam claros na definição do escopo da avaliação e dos produtos a serem entregues pela instituição de pesquisa contratada.

Além dessa tensão, existe outro desafio que se coloca frente ao governo, que é transformar os resultados e recomendações trazidos pelos avaliadores em ações e políticas reformuladas. Para lograr isso, é necessário criar mecanismos de *enforcement* claros, como uma sistemática de cobrança da implementação de planos de ação, restrições orçamentárias, premiações, entre outros instrumentos.

Por fim, um último desafio identificado a partir da experiência de Minas Gerais com esses instrumentos é o seu uso como mecanismo que propicia transparência. Esse elemento está em grande medida relacionado a todos outros citados e de fato merece uma atenção especial. Por um lado, há uma pressão constitucional para que as ações públicas sejam transparentes e possibilitem um controle social mais amplo e qualificado. No entanto, a relação entre avaliador e avaliado fica ainda mais delicada quando é incorporado esse aspecto, o que pode dificultar a construção de uma relação de confiança que possibilite a obtenção de informações relevantes para viabilizar uma avaliação de qualidade, assim como, prejudica em um primeiro momento, o estabelecimento de uma lógica consultiva. O aprendizado coletivo através de ações de participação da sociedade nos processos



de planejamento-orçamento-monitoramento-avaliação, como as audiências públicas do poder legislativo, seminários de divulgação de tema, sites públicos com informações consistentes sobre tais assuntos, talvez seja o caminho sustentável para o aperfeiçoamento dessas propostas. Em resumo, quando se considera a efetivação de um Sistema de M&A identifica-se vazios em relação à avaliação de todas as etapas do ciclo de políticas públicas, a necessidade de adequação temporal destas avaliações às etapas do ciclo, assim como uma melhor articulação das entregas de cada avaliação de forma a gerar informações relevantes aos gestores públicos. Todos esses elementos perpassam, sobretudo, um processo de definição de mecanismos de institucionalização das avaliações. Dada a lógica atual de gestão estratégica, que tem como cerne o olhar para o longo prazo, coloca-se como desafio não desconstruir o que foi definido até então e primar pelo seu aperfeiçoamento.



REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. (2006). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão**. Brasília: Consad.

ALA-HARJA, M. & HELGASON, S. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 51 (4): 5-59.

ARRETCHE, M. T. S. (1998). Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez.

BEHELAINÉ, C; BARBOSA, D.; CAMPOS, E.; LADEIRA, L. (2010). **A Avaliação Executiva de Projetos no Estado de Minas Gerais: contexto de benchmarking e institucionalização da avaliação de políticas públicas**. II Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Fortaleza.

BOSI, M. L. M.; UCHIMURA, K. Y. (2007). Avaliação da qualidade ou avaliação qualitativa do cuidado em saúde? **Revista de Saúde Pública**. s.l., v.41, n.1, p.150-153.

BRASIL, **Manual de Avaliação Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

BRICEÑO, B. (2010). Defining the Type of M&E System: Clients, Intended Uses, and Actual Utilization. **World Bank PREMnotes**, n.2, pp. 1-10.

BROSE, M. (2005). **Monitoria e avaliação participativa: indicações para a prática**. Unicamp.

CASTRO, M. F. (2009). Mexico's M&E System: scaling up from the sectoral to the national level. **World Bank Independent Evaluation Group, ECD Working Paper Series**, n. 20.

COSTA, F, L.; CASTANHAR, José C. (2003). Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro.



CUNHA, C. G. S. (2006). **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Mimeo.

FERREIRA, A. H. B.; LOPES, H. M.; CAMPOS, E. S. A. (2010). Avaliação de Políticas Públicas: o caminho percorrido por Minas Gerais. In: **Estado para Resultados: Avanços no Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública em Minas Gerais**. GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Org.). Belo Horizonte: Editoria UFMG.

JÚNIOR, L. A. de A. (2008). **Índice de Desempenho do Planejamento (IDP): uma proposta de avaliação orçamentária e institucional**. Prêmio SOF de Monografias. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal.

GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. T. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do Governo de Minas Gerais. *Cadernos BDMG*, Belo Horizonte, n. 12, abr. 2006.

GUIMARÃES, T. B., PORDEUS, I. A., CAMPOS, E.S.A. **Estado para Resultados: avanços no Monitoramento e Avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG 2010. 215p.

MACKAY, K. (2007). **How to Build a M&E Systems to Support Better Government**. Washington Independent Evaluation Group (IEG), World Bank.

MINAS GERAIS. Programa Estado para Resultados. **Relatório executivo Estado para Resultados 2007-2010**. Belo Horizonte, 2010b. 74p.

MINAS GERAIS, 2011. **Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2008-2011 – Exercício 2010- 2011**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte.

MUNIZ, R. M.; SILVEIRA, M. C.; BECHELAINE, C. (2010). In: **Estado para Resultados: Avanços no Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública em Minas Gerais**. GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Org.). Belo Horizonte: Editoria UFMG.

NEVES, F. de S.; MELO, F. C. da S. (2008). **O Estado para Resultados em Minas Gerais: inovações no novo modelo de gestão**. Brasília: Consad.



TOSCANO, T. C., & BARRENCE, A. V. S. (2008). *A evolução da gestão de Projetos em Minas Gerais: o Escritório Central de Projetos e o gerenciamento intensivo*. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13., Buenos Aires, Argentina.

WERNECK, C. A.; GONÇALVES, E.; BESCHIZZA, R.; DUARTE, V. C. (2010). *A Utilização de Indicadores na Administração Pública: contribuições do modelo mineiro para a atividade de monitoramento*. In: **Estado para Resultados: Avanços no Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública em Minas Gerais**. GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Org.). Belo Horizonte: Editoria UFMG.

AUTORIA

Tadeu Barreto Guimarães – Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo de Minas Gerais.
Endereço eletrônico: tadeu.barreto@escritorio.mg.gov.br

Caio Alves Werneck – Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo de Minas Gerais.
Endereço eletrônico: caio.werneck@escritorio.mg.gov.br

Diana Martins Barbosa – Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo de Minas Gerais.
Endereço eletrônico: diana.barbosa@escritorio.mg.gov.br

João Victor Silveira Rezende – Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo de Minas Gerais.
Endereço eletrônico: joao.rezende@escritorio.mg.gov.br

