



# A influência dos Processos de Institucionalização na Utilização dos Resultados de Avaliações de Políticas Públicas: O Caso Mineiro das Avaliações Executivas de Projetos

## *The Influence of Institutionalization Processes on the Utilization of Evaluation Results: Executive Evaluations in the Brazilian State of Minas Gerais*

Cinthia Helena Oliveira Cechelaine<sup>1</sup>, Mauro César Silveira<sup>2</sup>, Kamila Pagel de Oliveira<sup>3</sup>, Carlos Eduardo Simões Moraes<sup>4</sup>

### RESUMO

Estudos destacam que a avaliação de políticas públicas é necessária a um bom governo, sendo um instrumento que não deve apenas demonstrar problemas e propor soluções, embora deva gerar mudanças. O artigo visa determinar a influência dos processos de institucionalização na utilização das avaliações executivas e examinar em que medida essas avaliações de programas governamentais, em Minas Gerais, foram concebidas e implementadas, a fim de favorecer a utilização dos seus resultados e, conseqüentemente, aprimorar a implementação dos projetos estruturadores. O debate atual sobre políticas públicas é influenciado pelo neoinstitucionalismo, que enfatiza o papel das instituições, podendo facilitar ou dificultar a utilização destas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que utiliza a estratégia do estudo de caso e emprega as técnicas de análise documental e de entrevistas com atores envolvidos nas avaliações em Minas Gerais. Conclui-se que o Estado de Minas Gerais apresenta um sistema de avaliação em construção, ainda recente na administração pública brasileira, e que requer aprimoramento em seu arranjo institucional. A incapacidade em acomodar o pluralismo de atores envolvidos nos programas públicos, a desconsideração do contexto, das circunstâncias e do propósito que envolve a implantação de programas são alguns dos fatores responsáveis pela não utilização dos resultados dos estudos avaliatórios.

**Palavras chaves:** Políticas públicas; Avaliação; Neoinstitucionalismo; Projetos estruturadores.

### ABSTRACT

Studies highlight that the evaluation of public policies is necessary to good government, being an instrument that not only can demonstrate problems and propose solutions, but serve to generate changes. This article examines the institutionalization of the use of executive evaluations in the Brazilian state of Minas Gerais and the extent to which they have been conceived and implemented to encourage the use of their results and the consequent improvement of the execution of projects considered to be strategic for the development of the state. Neo-institutionalism and theories on evaluation and the use of evaluation results provide the theoretical framework of the study. The research strategy used is the case study; and data were collected by means of document analysis and interviews with key actors. It is concluded that the evaluation system of the state of Minas Gerais is still under construction and improvements in its institutional arrangements are still necessary and that evaluation results are still underutilized for improving policy implementation. The inability to accommodate the plurality of actors involved in public programs and the neglect of contextual factors and the circumstances and purpose for undertaking these programs are some of the factors identified as contributing to the non-utilization of evaluation results.

**Keywords:** Policy evaluation; Use of evaluation results.

<sup>1</sup> Universidade Federal de Minas Gerais - Belo Horizonte - Minas Gerais. Brasil - cinthia.bechelaine@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal de Minas Gerais - Belo Horizonte - Minas Gerais. Brasil - maurocsilveira@hotmail.com

<sup>3</sup> Universidade Federal de Minas Gerais - Belo Horizonte - Minas Gerais. Brasil - kamilapagel@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Fundação João Pinheiro - Belo Horizonte - Minas Gerais. Brasil - carloesm@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre o estudo da avaliação de programas governamentais sob a perspectiva da utilização de seus resultados. O conceito de avaliações de políticas públicas, assim como o de planejamento, surge com base nas transformações do papel do Estado à adoção de políticas sociais e a consequente necessidade de analisar os custos e as vantagens de sua intervenção (Rossi & Freeman, 1993).

Mais recentemente, no âmbito do processo de mudança da administração pública gerencial, o número de governos que trabalha para aprimorar sua atuação, por meio da criação de sistemas para medir e compreender seu desempenho cresceu consideravelmente. Esses sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) são usados para medir a quantidade, qualidade e a segmentação dos produtos e serviços que o Estado oferece (Mackay, 2007). Dessa maneira, esses sistemas são uma forma de facilitar a compreensão das causas do desempenho dos programas governamentais.

Frequentemente, monitoramento é confundido com avaliação e, em muitos casos, os dois processos são até mesmo combinados; porém, esses processos têm finalidades diferentes. Enquanto o monitoramento constitui uma atividade gerencial interna, que se realiza durante o período de execução e operação das políticas públicas, o conceito de avaliação ultrapassa essa competência (Cohen & Franco, 1993).

Embora pareçam simples, as avaliações de programas governamentais abarcam uma série de definições, diferentes metodologias, objetivos e abordagens. Além dos seus inúmeros conceitos, as avaliações de determinados programas ainda devem estar inseridas no contexto institucional da organização, definindo questões como quem “compra”, quem “avalia” e quem “recebe” a avaliação.

Neste trabalho utiliza-se o conceito de avaliação como o processo sistemático de coleta e análise de dados para determinar se os objetivos de um programa têm sido ou estão sendo alcançados e em que grau, com a finalidade de auxiliar na tomada de decisões. Nesse sentido, as avaliações existem para contribuir para o aper-

feiçoamento de programas e políticas por intermédio da disponibilização de informações.

No caso de uma política ou programa público, a avaliação pode utilizar métodos científicos para que o processo de julgamento sobre tais programas se torne sistemático e confiável (Weiss, 1998). Para isso, os avaliadores podem utilizar questionários, coletar evidências das pessoas envolvidas nos programas governamentais, traduzir dados em indicadores quantitativos e, assim, construir conclusões sobre os programas. Tais conclusões, que podem estar relacionadas aos processos dos programas ou à sua efetividade, devem ser endereçadas àqueles responsáveis por patrocinar, gerenciar, executar os programas ou mesmo participar de suas atividades.

Para Shulha e Cousins (1997), a questão da utilização das avaliações é uma preocupação antiga, talvez a maior fonte de frustração entre os avaliadores. De acordo com os autores, a relação avaliador-avaliado e o produto dessa relação estão inseridos em um contexto multidimensional, nos quais os fatores políticos e organizacionais interferem sobre a utilização das avaliações. É nesse contexto, caracterizado pela pouca utilização de seus resultados, que se insere a importância da abordagem institucional para a avaliação de programas. Como colocado por Guba e Lincoln (1989), a avaliação deve transcender a simples aplicação dos métodos de pesquisa e incluir aspectos humanos, culturais, contextuais e sociais que a envolvem. Os autores destacam que problemas comuns podem comprometer a utilização das avaliações, como a incapacidade em acomodar o pluralismo de atores envolvidos nos programas públicos e a desconsideração do contexto, das circunstâncias e do propósito que envolve a implantação destes.

Dessa forma, de acordo com a perspectiva neoinstitucional, além da influência dos indivíduos e dos grupos, as políticas públicas também são influenciadas pelas regras formais e informais que conduzem as instituições (Souza, 2006).

No caso do Estado de Minas Gerais, de acordo com Guimarães e Campos (2009, p. 7), a introdução de mecanismos de avaliação de políticas públicas apresenta-se como “a consolidação do sistema de M&A mineiro”, introduzido, primeiramente, baseado nas políticas do

Choque de Gestão. Para os autores, parte dessa inserção foi planejada por meio de avaliações executivas, com um olhar mais crítico acerca dos elementos faltantes para um processo de planejamento dos projetos públicos.

As avaliações executivas, implantadas em 2010, no Estado de Minas Gerais, focalizam o estudo nos projetos estruturadores, projetos prioritários que apresentam como característica essencial a capacidade de transformar a estratégia do governo em ações concretas (Toscano & Barence, 2008). Baseada em experiências internacionais como o *Program Assessment Rating Tool* (PART), dos Estados Unidos, e de programas do México, Chile e Colômbia, as avaliações executivas mineiras apresentam um diagnóstico dos projetos estruturadores, contendo boas práticas e vulnerabilidades, de modo a considerar oportunidades de melhoria.

Nesse contexto, o objetivo desse trabalho é contribuir para a compreensão da influência dos processos de institucionalização na utilização das avaliações executivas e examinar em que medida essas avaliações de programas governamentais, em Minas Gerais, foram concebidas e implementadas, a fim de favorecer a utilização dos seus resultados e, conseqüentemente, aprimorar a implementação dos projetos estruturadores.

De forma esquemática, o trabalho está organizado em sete seções. Após uma breve contextualização sobre o tema abordado, a segunda seção apresenta, sinteticamente, o conceito de avaliações de políticas públicas, além de aspectos sobre a utilização de seus resultados. Na terceira seção, discute-se a teoria neoinstitucional, suas definições e propósito, bem como a influência dos fatores institucionais quando se trata de políticas públicas. A quarta seção contextualiza os antecedentes e o processo de implantação das avaliações executivas em Minas Gerais. A quinta seção apresenta o delineamento dos aspectos metodológicos da pesquisa. Com vistas a ilustrar e problematizar a elaboração teórica, a sexta seção analisa os resultados e as percepções acerca da utilização das avaliações executivas dos projetos estruturadores. A sétima e última seção destina-se às considerações finais, nas quais são apresentadas as principais conclusões obtidas com base na pesquisa.

## 2 A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

### 2.1 Em busca de um conceito

Segundo a definição de Ala-Harja e Helgason (2000), por programa entende-se um conjunto de atividades organizadas em um cronograma e orçamento determinados, que são necessários para a implementação de políticas, possibilitando a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis.

De forma continuada, governos e cidadãos necessitam distinguir os programas governamentais com capacidade transformadora daqueles que são inefetivos, além de revisar as políticas em andamento e, caso seja necessário, lançar novos programas no intuito de alcançar os resultados desejados. Para fazer isso, eles precisam de informações contidas em avaliações (Rossi & Freeman, 1993). O tema avaliação, no entanto, acomoda muitas definições, com uma profusão de conceitos e significados (Patton, 2008).

Segundo Ala-Harja e Helgason (2000, p. 10), um significado comum a todas as avaliações estaria relacionado à constituição de “análises sistemáticas e de aspectos importantes de um programa e de seu valor, de modo a fornecer conclusões confiáveis e utilizáveis”.

Rossi e Freeman (1993) apontam que a avaliação é, antes de tudo, uma atividade complexa que envolve também decisões políticas e administrativas. Para os autores, avaliação é a aplicação de procedimentos sistemáticos de pesquisa social científica, com o objetivo de investigar a efetividade de programas de intervenção social para ajudá-los a aprimorar aspectos importantes como eficiência, desenho, implementação, entre outros.

Cohen e Franco (1993, p. 77), por sua vez, definem que o objetivo da avaliação é “maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos”.

Para Guba e Lincoln (1989), os objetivos de uma avaliação devem ir além dos objetivos da medida, da descrição e dos juízos, e adotar uma posição construtivista, que considere as interpretações e as significações que os atores elaboram da situação a avaliar.

De acordo com Weiss (1998, p. 4), a “avaliação consiste na análise sistemática dos processos ou dos resultados de um programa (ou política), em comparação com um conjunto de padrões explícitos ou implícitos, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do mesmo”. Esta autora elenca cinco elementos que podem ser percebidos no conceito de avaliação de programas.

O primeiro elemento (análise sistemática) enfatiza a metodologia da avaliação que, seja qualitativa ou quantitativa, deve ser conduzida com rigor e formalismo. Na abordagem de Cohen e Franco (1993) a avaliação, apesar de similar, diferencia-se da pesquisa científica propriamente dita, pela identificação de metodologias e técnicas próprias aplicadas e não somente ao incremento de conhecimento disponível. Utilizando-se da definição de Pozzebon e Freitas (1998), a avaliação se configuraria como um projeto de aplicação, na qual se conduz não uma pesquisa, mas uma implementação, tendo em vista que os resultados da avaliação visam a implementação de determinadas recomendações. Quando se trata de pesquisa científica propriamente dita, o objetivo é primeiramente a contribuição para um conjunto de conceitos ou para a condução de uma investigação.

O segundo e terceiro elementos da definição (processos ou resultados) concentram-se no foco de investigação das avaliações, que podem ser vários. Como colocam Cohen e Franco (1993), nem todas as avaliações são iguais, podendo estabelecer diferenças entre elas segundo vários critérios, tais como: o tempo e o responsável por sua realização; a natureza que possui; a escala que assume; e a que alçada decisória são dirigidas.

O quarto elemento da definição de Weiss (1998), diz respeito ao julgamento, que se refere à comparação das evidências coletadas com o conjunto inicial de expectativas. Nesse sentido, a literatura sobre avaliações convergem para o conceito que avaliar significa atribuir um valor, determinar a valia de algo. Para Arretche (1998), qualquer forma de avaliação envolve, necessariamente, uma forma de julgamento, uma medida de aprovação ou desaprovação.

Por fim, o quinto e último elemento aponta para a finalidade das avaliações de pro-

gramas ou políticas que está, em grande medida, relacionada à contribuição das avaliações para o aprimoramento da política ou programa em questão. Nesse sentido, o propósito da avaliação não seria outro senão influenciar a reformulação de políticas, seja antes de sua implementação, considerando uma avaliação *ex-ante*, ou durante, ou posteriormente, nos casos de avaliação *ex-post*.

Com base no último elemento apresentado por Weiss (1998), e também na visão de vários outros autores (Mokate, 2002; Costa; Castanhar, 2003; Pisco, 2006), a avaliação é um instrumento de mudança que não deve apenas demonstrar os problemas ou propor soluções para os problemas detectados, mas produzir mudanças apropriadas que conduzam ao cumprimento de padrões de qualidade em diferentes serviços.

Para Ala-Harja e Helgason (2000), uma avaliação de programas e projetos públicos 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 implementados. Como colocam 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 consequências, e otimizando a utilização dos recursos disponíveis.

Por fim, entende-se, nessa pesquisa, que na realização de avaliações é fundamental a participação dos atores envolvidos no processo avaliativo, de modo que seja considerado o contexto em que estão envolvidos, a forma como percebem o serviço e suas percepções, como colocado na definição de Guba e Lincoln (1989). A construção de um conhecimento que ignore esses fatores pode limitar os objetivos de uma avaliação. E, assim como já assinalado por Calmon (1999), para que as avaliações cumpram

com os propósitos apresentados, pressupõe-se a utilização de seus resultados.

## 2.2 A questão do uso

A conexão entre aprendizado organizacional e avaliação se estabelece com base em um processo de *feedback*, no qual se percebem, monitoram e examinam informações relevantes advindas do ambiente interno e externo. Entretanto, de acordo com Ospina (2002), a existência de avaliações por si só não garante o melhoramento da gestão pública, uma vez que a viabilidade do sistema de avaliação para a promoção de uma cultura de verificação de resultados e fortalecimento de instituições depende, em grande parte, da utilização da informação gerada.

A adequada utilização dos resultados das avaliações torna-se um desafio. Uma síntese da literatura de Pressman e Wildavsky (1973) e Sabatier e Mazmanian (1979) permite afirmar que os fatores que levam às falhas no processo de implementação de políticas públicas são os seguintes:

- Falta de clareza nos objetivos das políticas públicas, que leva a interpretações diferentes na ação;
- Muitos atores envolvidos, o que causa problemas de coordenação e comunicação;
- Os valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre atores geram diferentes motivações para a implementação; e
- A relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo.

Tais fatores podem ser igualmente considerados quando se trata da implementação de avaliações de programas, bem como dos fatores que influenciam no uso adequado das mesmas.

Segundo Faria (2005, p. 101), existe uma ingenuidade nas expectativas de se produzir, apenas com a realização de avaliações, “melhores e mais sábias decisões”, tendo em vista inúmeras evidências de que o efeito esperado de *feedback* das avaliações é falho.

Trevisan e Bellen (2008) declaram que as informações providas da avaliação são utilizadas de forma insuficiente. De forma semelhante, Ala-Harja e Helgason (2000) argumentam que o uso apropriado dos resultados das avaliações não constitui tarefa fácil. Segundo os autores, as avaliações representam, historicamente, um universo de promessas que não chegam a se realizar.

Mokate (2002) identifica algumas das possíveis razões pelas quais as avaliações não seriam facilmente integradas ao ciclo de gestão. Sinteticamente, são três os principais entraves, sendo eles: os paradigmas gerenciais dificultam a apropriação das recomendações das avaliações por parte das equipes de gestão; os processos de avaliação têm ocorrido de forma que os avaliadores externos assumem caráter de fiscalização e não conseguem ser vistos como aliados no processo de gestão; e, dificuldades inerentes a programas sociais.

No primeiro caso, a gerência de programas e projetos se caracteriza, normalmente, pelo foco em atividades e processos, nos quais o resultado máximo do trabalho é a entrega de um produto ou serviço determinado. Nesse sentido, o desempenho dos gerentes ocorre pelo cumprimento das ações pactuadas em planos de trabalho de curto prazo, sem existir nenhuma motivação para fazer avaliações dos resultados dos projetos frente ao cumprimento de seus objetivos reais. O segundo caso ocorre quando as avaliações são externas, realizadas por terceiros, de cunho fiscalizatório, ou auditorias e controle das equipes que estão implementando as iniciativas. Nesses casos, as avaliações resultam em informes que nunca são utilizados nos processos decisórios. Por fim, Mokate (2002) aborda a dificuldade de atribuir valor a algumas intervenções com variáveis múltiplas e com efeitos que só se evidenciam no longo prazo, como acontece frequentemente nos programas de cunho social.

Ainda no que tange às dificuldades quanto ao uso das avaliações, Faria (2005) observa o desenho hierárquico das avaliações de programas que, muitas vezes, ocorrem sob a lógica do planejamento *top-down*. Originalmente, a comunidade de avaliadores restringe os resul-

tados somente aos financiadores dos programas e da própria avaliação e encarregados do mais alto escalão, que seriam também os atores que ajudariam, inclusive, a definir o escopo, a abrangência, a metodologia e o âmbito de divulgação dos resultados da avaliação. Exclui-se, dessa forma, a equipe executora dos programas, o que ocasionaria prejuízos na utilização dos resultados das avaliações.

Silva e Melo (2000) apontam que as vicissitudes e obstáculos da implementação de avaliações, como instrumento para correção de rota, possuem natureza variada. Em primeiro lugar devido a aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores, em segundo, por problemas de natureza política e, em terceiro, devido à resistência de grupos ou setores negativamente afetados. Pode-se dizer que, de maneira geral, não se possibilita a tais grupos o entendimento acerca da importância e dos resultados das avaliações.

Dessa forma, pode-se perceber que grande parte das dificuldades apontadas, por diferentes autores, para a não utilização das avaliações como instrumento de aprimoramento das políticas públicas, perpassa, de alguma forma, pela necessidade de se pensar nas avaliações, de maneira mais próxima das equipes executoras. Dessa forma, tais equipes precisam ser preparadas quanto à importância das avaliações e consideradas quando se trata de implementá-las.

Nesse sentido é que se insere a importância da abordagem institucional no campo, como colocado na próxima seção.

### 3 A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONAL

Hall e Taylor (2003) afirmam que as análises institucionalistas preocupam-se, essencialmente, em responder a seguinte questão: como as instituições afetam o comportamento dos atores? “Afim, é, em última análise, por intermédio das ações dos indivíduos, que as instituições exercem influências sobre situações políticas” (Hall & Taylor, 2003, p. 197).

O neoinstitucionalismo enfatiza a autonomia relativa das instituições políticas, as possibilidades de ineficiência na história e a importância da ação simbólica para um entendimento

da política. Segundo Ostrom (1990), o termo instituição possui várias definições, podendo incluir uma entidade organizacional (partido político, uma empresa, uma família etc.) ou um conjunto de normas, regras e estratégias adotadas por indivíduos que operam entre as organizações e dentro delas.

As instituições também apresentam como propriedade o fato de não serem estáticas. Embora elas forneçam estabilidade e ordem, também estão sujeitas às alterações mediante processos incrementais ou revolucionários. Dessa forma, “as instituições não serão consideradas somente como uma propriedade ou marco de um setor social, mas também como um processo, incluindo as atividades de institucionalização e desinstitucionalização” (SCOTT, 2001, p. 50).

Para Selznick (1996, p. 2) “a teoria institucional investiga a emergência de formas, processos, estratégias, perspectivas distintas e competências à medida que estes emergem de padrões de interação e adaptação da organização”. A continuidade de transmissão dos processos incrementais a institucionalização, e quanto maior o conhecimento sobre a historicidade do processo, maior é essa continuidade. Esse conhecimento cria um universo de senso comum compartilhado pelos indivíduos (ZUCKER, 1991).

Selznick (1996) refere-se à institucionalização como um processo adaptativo baseado na infusão de um valor além das necessidades técnicas, ou seja, o processo de institucionalização é a forma pela qual as expressões racionais da técnica são substituídas por expressões valorativas compartilhadas no ambiente onde a organização opera.

Powell e DiMaggio (1991) asseveram que o institucionalismo da escolha racional concentra-se no processo de tomada de decisão política, especialmente nas formas como as instituições influenciam os resultados das políticas.

Para Immergut (1996), as instituições, sem dúvida alguma, são criadas por atores sociais envolvidos numa luta pelo poder político e, para compreender seu impacto, é preciso analisar os incentivos, as oportunidades e as restrições que oferecem aos atores envolvidos na disputa.

Segundo Reed (1992 como citado em FACHIN e MENDONÇA, 2003), a realidade organizacional é socialmente construída e institucionalmente sustentada – as instituições, então, elas mesmas são realidades que buscam sobrevivência e que modificam seu entorno. Nesse sentido, conforme Berger e Luckmann (2003, p. 80): “dizer que um segmento da atividade humana foi institucionalizado já é dizer que este segmento da atividade humana foi submetido ao controle social”. Assim, o processo de institucionalização já é, em si, uma tentativa de moldar a prática conforme os interesses das organizações ou do campo envolvido no jogo. Uma vez institucionalizada, a prática social continua a atender aos interesses daqueles que a estruturaram no campo – e farão de tudo para assim conservá-la.

Embora percebido como termo sujeito a várias definições, a institucionalização pode ser entendida como o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social. Ao longo do tempo, por influência de mecanismos de aceitação e reprodução, tais regras tornam-se padrões e passam a ser encaradas como rotinas naturais, ou concepções amplamente compartilhadas da realidade (Berger & Luckmann, 2003; Meyer & Rowan, 1977; Jepperson, 1991). De outro modo, Berger e Luckmann (2003, p.79) consideram que o fenômeno da institucionalização “ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores”. Um conjunto de ações habituais, cujo processo de formação precede à institucionalização, é atribuído, ao longo do tempo (historicidade) e de maneira compartilhada, a um determinado ator ou atores, que passam a desempenhar papéis no contexto social (Berger & Luckmann, 2003). As ações tornam-se habituais quando a decisão de tomar essa ação é simples e exige um mínimo de esforço. A habitualização se refere ao estágio de pré-institucionalização, que envolve a geração de novos arranjos estruturais, para solucionar problemas organizacionais específicos e sua formalização em políticas e procedimentos, em determinado conjunto de organizações que estejam compartilhando os mesmos problemas. Estas estruturas muitas vezes são temporárias.

A fundamentação desenvolvida por Berger e Luckmann (2003) serviu como base para o trabalho de Zucker (1991) e de Meyer e Rowan (1977), que aplicaram seus fundamentos na análise de organizações. Para Meyer e Rowan (1977, p. 341) “a institucionalização envolve o processo pelo qual o processo social, as obrigações, ou as realidades vêm a tomar um status de regra no pensamento e na ação social”. Zucker (1991) entende institucionalização como um processo, pelo qual atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real, e, ao mesmo tempo, como uma variável, de quanto uma ação pode ser considerada como certa em uma determinada realidade social.

No que tange ao presente artigo, tem-se que o contexto institucional é de extrema importância quando se trata de implementação e avaliação de políticas públicas. De acordo com Brynard (2000), o contexto institucional, que se caracteriza pelo ambiente organizacional em que a política está inserida, apresenta limites ao processo de implementação e avaliação de políticas públicas. No que tange às instituições, trata-se de considerar a influência dos aspectos sociais, econômicos, políticos e legais pertinentes às instituições. Neste aspecto é importante: identificar os principais atores institucionais que influenciam ou são influenciados pelo processo; traçar os interesses e as relações de poder interno e externo à organização; e reconhecer as características institucionais como influenciadas pela estrutura global de definição social, econômico, político e jurídico em que operam.

Dessa forma, o debate sobre políticas públicas vem sendo fortemente influenciado pelas premissas propostas no neoinstitucionalismo, que enfatiza a relevância das instituições para a decisão, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (SOUZA, 2006). Sem negar a existência da ação racional e auto-interessada dos decisores, perspectivas neoinstitucionais afirmam que o cálculo estratégico dos tomadores de decisão e ainda as ações dos executores envolvem ainda uma análise mais ampla acerca das regras, papéis, e ideias, levando-se em consideração processos institucionais de socialização e características históricas. Sendo

assim, as instituições teriam o papel de facilitar ou dificultar a avaliação de políticas públicas.

Dessa forma, a abordagem institucional procura elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados políticos, sociais e organizacionais de uma política pública. Inserido neste contexto, este artigo tem o objetivo de determinar a influência dos processos de institucionalização no processo de avaliação executiva de projetos do Estado de Minas Gerais.

## 4 IMPLEMENTAÇÃO DAS AVALIAÇÕES EXECUTIVAS EM MINAS GERAIS

### 4.1 Antecedentes

No Estado de Minas Gerais, a adaptação dos instrumentos de monitoramento e avaliação por meio do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) está ligada a um modelo estratégico de priorização de gastos, por meio dos projetos estruturadores, implementados a partir de 2003, e ao controle de resultados e indicadores, introduzidos pelo programa Estado para Resultados (EpR) em 2007.

A superintendência de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES), lançada em 2003, responsável pelo monitoramento intensivo da carteira de projetos estruturadores do Estado, continha uma carteira de 31 Projetos Estruturadores, detalhados no PPAG, por meio de metas físicas e financeiras. Os projetos foram escolhidos como principais promotores do desenvolvimento no Estado e abrangeram modernização da gestão pública, infraestrutura, meio ambiente, educação, segurança e saúde, entre outras áreas. Em 2007, uma nova carteira de projetos estruturadores foi aprovada, no contexto de revisão do PPAG, contendo 57 projetos, ampliando os objetivos estratégicos contemplados no planejamento de 2003.

Os projetos estruturadores são gerenciados e seguem duas características principais que os tornam uma inovação na administração pública: uma orçamentária e outra de controle. O fluxo de recursos orçamentários e financeiros é garantido aos projetos estruturadores. Isso é um diferencial importante num ambiente em que a

discricionariedade do poder executivo no trato com o orçamento era permeada por práticas de contingenciamento e abandono dos planos governamentais de médio e longo prazo. O diferencial do controle é dado na gestão dos programas, baseado em um tipo de gerenciamento de projetos utilizado comumente pela administração de instituições privadas, com o controle mensal, pelo GERAES, de metas, marcos e produtos (*outputs*) dos projetos realizados.

O EpR foi criado para viabilizar a ação coordenada do Estado em áreas de resultado, definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023 (PMDI), e que agrupam os projetos, estruturadores segundo a lógica dos principais resultados esperados para a sociedade. O EpR era coordenado pelo então Vice-Governador do Estado, sendo, portanto uma estrutura transitória da administração pública mineira.

Uma das frentes de trabalho do EpR foi estruturar uma efetiva gestão por resultados no Governo de Minas Gerais. Esse trabalho consiste no acompanhamento dos resultados finalísticos, elencados no PMDI, e no desenvolvimento de frentes de pesquisa e avaliação, que dotam o governo de informações acerca de seus resultados.

A ideia de constituir um conjunto de avaliações de impacto remete ao fato da necessidade de ter ao final de um ciclo governamental (no caso em questão, 2007-2010), um conjunto mais confiável de informações acerca da efetividade das principais políticas públicas no Estado. Isto é, se por um lado o Governo havia dado bons passos no monitoramento de seus projetos estruturadores, por meio do GERAES, pouco se sabia sobre os impactos que poderiam ser esperados pelos projetos, a magnitude desses e a existência de causalidade entre as ações e os resultados esperados (Guimarães & Campos, 2009).

No entanto, embora as primeiras ações isoladas em avaliação de impacto de algumas políticas públicas implementadas se tornassem um referencial de avaliação de projetos de governo, o Estado ainda necessitava de uma avaliação sistêmica de seus projetos estruturadores. Considerando a necessidade de apoio técnico específico, que norteasse a construção de uma

metodologia de avaliação de programas governamentais, em meados de 2009, o EpR, depois do contato com uma consultora internacional, aproximou-se das experiências já existentes no campo da avaliação de programas governamentais. Assim, buscava-se uma metodologia mais simples, rápida, menos dispendiosa e que permitisse uma visão geral e padronizada da carteira de projetos estruturadores.

A ideia de seguir os precedentes internacionais em avaliações de programas governamentais concretizou-se em meados de 2009, após o conhecimento das experiências e o posterior intercâmbio realizado entre Estados Unidos, México, Colômbia e o Estado de Minas Gerais no seminário “Experiências em Monitoramento e Avaliação: o modelo mineiro em diálogo com a experiência internacional”, realizado no mesmo ano. Essa iniciativa foi responsável por apresentar ao EpR as experiências já existentes no campo da avaliação de programas governamentais, auxiliar as discussões sobre uma possível adaptação dos modelos de avaliação executiva ao contexto mineiro e articular o intercâmbio entre as instituições.

A implementação das avaliações executivas dos projetos estruturadores, bem como a utilização de seus resultados para a melhoria destes projetos, constitui objeto de análise deste artigo.

## 4.2 Implantação da Avaliação Executiva

As avaliações executivas, também chamadas de avaliações rápidas, caracterizam-se por ser um processo analítico global e integrado de programas e projetos governamentais, baseados numa metodologia padronizada, com perguntas que demandem critérios para as respostas.

As avaliações executivas têm como objetivo proporcionar uma avaliação “instantânea” do desempenho de um programa governamental (World Bank, 2009). Essas características possibilitam que as avaliações executivas sejam aplicadas a programas e projetos em todos os setores da Administração Pública, independente da área de atuação e objeto.

Em essência, três aspectos distinguem uma avaliação executiva dos demais tipos de avaliação (World Bank, 2009). O primeiro está relacio-

nado 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, caracteriza-se pela coleta de informações documentadas (pesquisas existentes, avaliações anteriores, bases de dados), pela conclusão em um prazo razoável (entre três e seis meses) e pela geração de propostas de ajustes nos aspectos avaliados dos programas governamentais.

Dois modelos principais têm sido utilizados para a realização de avaliações executivas: no primeiro modelo (I) as avaliações são baseadas em um questionário predefinido, com perguntas divididas em áreas de atuação e acompanhadas de orientações e critérios detalhados, que devem ser respondidos pelos avaliadores; e, no segundo modelo (II), as avaliações, apesar de terem um quadro geral, com áreas predeterminadas de desempenho, que será avaliado, são mais flexíveis, no sentido de que os avaliadores têm mais autonomia para decidir como avaliar cada área.

Por fim, as avaliações executivas podem e, normalmente, são utilizadas como metodologias complementares às avaliações de desenho, impacto e outros tipos de avaliação de programas.

A implementação da Avaliação Executiva de Projetos (AEP) na administração pública mineira deu-se a partir de março de 2010, incluindo a avaliação de quatro projetos estruturadores, como uma experiência piloto, que se desdobrou na avaliação da carteira de 52 projetos estruturadores restantes, com término em dezembro do mesmo ano. O único dos 57 projetos estruturadores que não foi avaliado foi o projeto Copa 2014, devido ao seu curto tempo de concepção.

Foi realizado um esforço conjunto entre o EpR e o GERAES, no sentido de criar um conselho gestor para a avaliação executiva de projetos, responsável por apoiar a coordenação nas definições estratégicas, validar a metodologia e os relatórios de avaliação, bem como avaliar a fase piloto e o desenvolvimento da avaliação da carteira de projetos. Ressalta-se que na constru-

ção desse arranjo, buscou-se, ao máximo, dotar de independência o grupo de execução da AEP, o qual não tem uma relação de subordinação com o conselho, mas sim de receber diretrizes.

O manual de avaliação mineiro é, como nas demais avaliações executivas de modelo I, o principal instrumento utilizado pelos avaliadores, já que apresenta as regras que serão empregadas e expõe as diretrizes para responder as perguntas sobre os projetos estruturadores. Seu conteúdo aborda os pontos mais relevantes da avaliação executiva, o questionário com perguntas divididas por eixo e todos os elementos necessários para que uma pergunta receba resposta “Sim” ou “Não”. Dessa forma, o manual de avaliação proporciona igualdade nos critérios de avaliação para todos os projetos, padronizando, assim, a avaliação executiva.

O questionário da avaliação possui 29 perguntas divididas em quatro eixos, sendo eles: i) propósito e concepção: avalia a clareza do propósito do projeto e a precisão na sua concepção, ii) planejamento: avalia a presença de elementos essenciais de planejamento como objetivo, metas, atividades e medidas de desempenho, iii) execução e gerenciamento: avalia a gestão sobre os pontos de vista da supervisão financeira, dos avanços físicos das atividades, da compilação de dados de desempenho, da sustentabilidade e da responsabilização das ações; e iv) resultados: avalia o desempenho do projeto em termos dos resultados alcançados pelas medidas de desempenho planejadas e das informações geradas por avaliações externas. Os eixos apresentam diferentes pesos, de acordo com a importância e o número de questões a eles atribuídos. Dessa forma, ao final, a avaliação poderá ter uma nota de zero a cem, sendo esta tão maior quanto seja o número de respostas “Sim” que o projeto tenha recebido.

O grupo de avaliadores responsáveis por conduzir a avaliação, baseando-se no manual elaborado, foi composto tanto de avaliadores externos, vindos da iniciativa privada, como de avaliadores internos, conhecedores do ciclo de políticas públicas e dos instrumentos utilizados pelo governo mineiro.

Em síntese, a AEP aconteceu em 5 etapas principais: (1) inicialização, que envolveu o en-

vio de um ofício ao responsável pelo órgão executor do projeto estruturador, comunicando que seus projetos seriam avaliados, além da realização de uma reunião de *kick-off*, que teve o objetivo de explicar ao gerente do projeto e à equipe os objetivos e regras da avaliação; (2) entrevistas, que constituíram um processo fundamental para que a equipe do projeto apresentasse as evidências, para cada item avaliado, à equipe de avaliação, além da análise de evidências pelos avaliadores; (3) elaboração de relatórios, que possuem dois produtos, sendo o primeiro, o relatório completo, em que cada questão da avaliação foi respondida nos termos “sim” ou “não”, justificadas à luz das evidências coletadas e oportunidades de melhoria; e o segundo relatório, o executivo, que sintetizou as características, boas práticas, oportunidades de melhoria e desafios estratégicos; (4) devolutiva, processo de diálogo entre o gerente do projeto e os avaliadores, no qual são apresentados os resultados encontrados na avaliação e realiza-se a entrega dos relatórios completo e executivo; (5) finalização, que contempla a elaboração da versão final do Relatório Completo, após a devolutiva e após ter realizado os ajustes das solicitações de mudança sugeridas pelo gerente e ponderadas pelos avaliadores.

É importante ressaltar que não existiu auxílio aos projetos para a implementação das recomendações contidas nos relatórios de cada projeto. De forma semelhante, também não foram concedidas bonificações aos projetos que apresentaram uma média superior à média das avaliações. Esperou-se apenas que as oportunidades de melhoria sinalizadas induzissem a equipe do projeto a implementar ações com o objetivo de gerar medidas efetivas de mudança no projeto e concluir, assim, o ciclo de avaliação.

Cabe destacar que, conforme aponta Mokate (2002), a existência de incentivos e motivações é fator fundamental para a utilização adequada das avaliações, e, por conseguinte, para o seu processo de institucionalização.

Ainda, embora a avaliação executiva mineira aparentemente possua instrumentos (manual), estrutura de governança (conselho) e processos relativamente bem delimitados, não foi criada qualquer legislação que formalizasse es-

ses mecanismos, diferentemente ao que ocorreu nos demais países, supramencionados, que implantaram esse tipo de avaliação. Nesse ponto, conforme destaca Brynard (2000), a institucionalização é influenciada pela estrutura global de definição social, econômica, política e legal em que operam.

## 5 METODOLOGIA

Quanto ao tipo, esta pesquisa se caracteriza por seu caráter qualitativo, que utiliza da estratégia do estudo de caso, cujo objeto de análise é a implementação das avaliações executivas de projetos estruturadores no Estado de Minas Gerais. Buscou-se, portanto, determinar a influência dos processos de institucionalização na utilização das avaliações executivas, bem como de que maneira interferem na aplicação adequada de seus resultados e contribuem para aprimorar a implementação dos projetos estruturadores.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, esta pesquisa envolveu três procedimentos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de campo.

A pesquisa bibliográfica englobou as discussões de diferentes autores sobre políticas públicas, especificamente, a fase de avaliação, e sobre neoinstitucionalismo. A pesquisa documental envolveu, principalmente, a análise de documentos institucionais elaborados pelo Estado para Resultados, notadamente a análise dos relatórios gerados com base nas avaliações. O terceiro procedimento diz respeito à realização de uma pesquisa de campo, na qual foram realizadas nove entrevistas, não estruturadas, com atores envolvidos direta ou indiretamente na implementação das avaliações executivas dos projetos estruturadores.

O *corpus* foi dividido nos seguintes grupos:

a) Gerentes de projetos estruturadores avaliados pela avaliação executiva, em 2010, que são atores estratégicos do projeto; b) Membros de equipe dos projetos estruturadores, que são atores de nível tático, responsáveis por assessorar os gerentes dos projetos; c) Membros do GERAES e do *staff* estratégico do

Programa Estado para Resultados (EpR), que são atores relacionados aos projetos de maneira indireta, que acompanham os projetos periodicamente, mas sem participarem da implementação das ações.

Assim, foi elaborado um roteiro de entrevistas, cujo objetivo era captar a percepção de diferentes atores quanto à utilidade das avaliações desenvolvidas, no âmbito do Governo de Minas Gerais.

A fim de preservar a identidade dos entrevistados, estes foram identificados por meio de letras (A, B, C, D, E, F, G, H e I).

## 6 ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E PERCEPÇÕES

No período de março a dezembro de 2010, a AEP analisou 56 projetos estruturadores. Foram entrevistados 379 atores a respeito de questões inerentes aos projetos avaliados, o que perfaz uma média de aproximadamente 7 entrevistas por projeto avaliado.

A análise dos resultados gerais da avaliação aponta oportunidades de melhoria a serem introduzidas em termos de concepção, planejamento, execução, gerenciamento e resultados. Como se pode observar pela Figura 1, 61% dos projetos avaliados concentraram-se na faixa de 0 a 50 pontos, ou seja, mais da metade dos projetos avaliados não alcançou nem metade dos requisitos desejáveis no manual de avaliação.

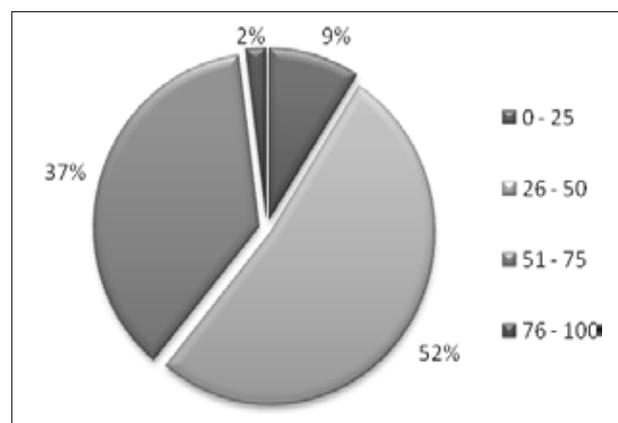


Figura 1 - Classificação dos Projetos Estruturadores na Avaliação Executiva de Projetos - MINAS GERAIS 2010.

Fonte: Programa Estado para Resultados.

Os dados das devolutivas das avaliações apontam que 48% dos gerentes não encaminharam seus comentários por meio do formulário para solicitações de mudanças, transparecendo a ainda frágil institucionalização de um processo num espaço em que não existe uma cultura de avaliação. Por mais que, em qualquer iniciativa relativamente nova, o processo de institucionalização da avaliação seja gradativo, a AEP foi recebida por alguns com certa resistência.

De forma geral, de acordo com os entrevistados A, B, C, E e F “o atual contexto institucional do Estado apresenta uma forte e consolidada cultura de monitoramento” (Entrevistado F), tendo como principal referência nesse âmbito de atuação o GERAES, e uma “cultura de avaliação de programas ainda em construção” (Entrevistado A), tendo as iniciativas particulares em avaliações de impacto como indutoras desse processo e, mais recentemente, a avaliação executiva. Neste sentido, o governo mineiro, desde 2003, vem reforçando os processos de monitoramento, por meio de estruturas destinadas a este fim. Neste item, o GERAES é o maior símbolo do processo de gerenciamento intensivo dos projetos estruturadores, como também do controle do governo sobre tais projetos. Por outro lado, o EpR, foi criado diretamente ligado ao Vice-governador, e possui em seu quadro profissionais que já haviam trabalhado no GERAES. Deve-se notar que nenhuma área finalística foi convidada a fazer parte do conselho gestor do processo de avaliação ora estudado. Estes fatores, somados à questão de que a iniciativa da realização da avaliação executiva surgiu destas unidades, tornam razoável acreditar que a avaliação tenha sido considerada pelos gerentes de projetos, como mais um instrumento de controle; e, por isso, observa-se o seu baixo comprometimento com a implementação dos resultados da avaliação ou até mesmo com a discussão dos resultados após o encerramento das mesmas.

Um fator apontado pelos entrevistados B, E e F refere-se à necessidade de envolver o alto escalão dos órgãos e as equipes dos projetos sobre a importância das avaliações, de forma que esses atores “comprem a ideia” (Entrevistado C). Nesse sentido, também foi abordado que a

AEP deveria funcionar como instância de colaboração, ao apontar oportunidades de melhoria e não como cobrança ou punição. Para o Entrevistado H, um dos maiores desafios seria quebrar resistências para conseguir uma aproximação com equipes e órgãos; para isso, segundo ele, “faz-se necessário envolver a equipe dos projetos para a importância de um ciclo de avaliações”. No caso estudado, o processo de internalização desta prática, reduziu-se a uma única reunião, que certamente não afetou o processo de institucionalização da prática da avaliação como um processo de aperfeiçoamento da prestação do serviço público. Percebe-se que, para institucionalizar a avaliação de projetos, é preciso considerar o envolvimento de atores-chaves e a realização de ações que possibilitassem a internalização do entendimento e, consequentemente, da importância das avaliações no contexto mineiro, conforme destacam Silva e Melo (2000) e Guba e Lincoln (1989).

Ainda em relação ao contexto institucional de referência, atualmente, no Estado “há uma lacuna de avaliações, uma vez que realizá-las é caro institucionalmente e financeiramente” (Entrevistado H). De acordo com os entrevistados H e I, o Estado precisa investir em avaliações *ex-ante* (de viabilidade para projetos mais complexos e com previsão de grande volume de recursos financeiros, de custo-benefício, entre outras), de desenho para avaliar a consistência da concepção e da lógica causal dos projetos, de resultados e de impacto (para avaliar a continuidade dos projetos). De acordo com o relato do entrevistado H, “se não existe uma avaliação antes de o projeto iniciar, não se deve esperar avaliações positivas no futuro”, vez que os projetos já iniciam com falhas em sua concepção e propósito.

Além disso, foi destacado que, ao final de 2010, as avaliações executivas de projetos, embora constituísse uma iniciativa válida, estavam “descoladas” da estrutura e dos processos do Estado (Entrevistados A, B, E, F e I). Na percepção desses atores, por exemplo, as avaliações não estavam integradas nem ao ciclo de planejamento e orçamento, nem ao sistema de monitoramento. As avaliações isoladas, segundo os mesmos, não fazem sentido, devendo, portanto,

ser inseridas no ciclo de planejamento e orçamento, para permitir o aperfeiçoamento dos projetos e de seus processos de gerenciamento em tempo hábil e no ciclo de vida do projeto. As avaliações executivas devem, portanto, estar atreladas à revisão anual do PPAG, conformando-se como oportunidade para a realização das melhorias necessárias ao planejamento e à execução dos projetos. Deste modo, o processo de avaliação poderia se aproveitar do nível de institucionalização já alcançado por estes processos e instrumentos, como forma de ampliar seu próprio nível de institucionalização.

Embora os entrevistados A e I tenham afirmado que, de alguma forma, a atual metodologia da AEP abrange os estágios do ciclo de política pública e, apesar das limitações inerentes ao momento e prazo de sua realização, esta atende minimamente às necessidades de informação sobre o projeto para cada um desses estágios. Na percepção dos entrevistados E e F, as iniciativas em avaliações do Estado precisam ser aperfeiçoadas, uma vez que, atualmente, são isoladas, descoordenadas e com utilização limitada. Nesse ponto destaca-se que a institucionalização da aplicação e da utilização dos resultados das avaliações depende também da necessidade de torná-la um hábito, sendo inserida nas atividades e processos já realizados no governo de Minas Gerais. Tal questão é destacada por Berger e Luckmann (2003), quando afirmam a importância da habitualização como um estágio de pré-institucionalização, que envolve a geração de novos arranjos estruturais para solucionar problemas organizacionais.

O próprio EpR, que hospeda a avaliação, como questionado pelo entrevistado E, F e H, não estaria plenamente institucionalizado, por ser uma estrutura relativamente nova (criada em 2007) e transitória da administração pública mineira (com fim em 2011). Como afirmado pelo entrevistado H, a vinculação a um ente da administração pública, como o EpR, vincularia “a prática de avaliações a uma política mais de governo do que uma política de Estado”.

Vislumbrando o futuro da AEP, o entrevistado H afirmou que tais avaliações devem estar inseridas em um núcleo de inteligência central e relativamente autônomo (fora ou den-

tro do governo, como instituto, agência, entre outros formatos jurídico-institucionais), para integrar e coordenar diversas avaliações (cardápio de avaliações) e para possibilitar transversalidades, entre as políticas públicas, e intersectorialidades. Portanto, deveria existir uma “estrutura central de avaliação institucionalizada para integrar o ciclo de planejamento, o orçamento e o ciclo de vida do projeto” (Entrevistado H).

Conforme destacam Berger e Luckmann (2003), Meyer e Rowan (1977) e Jepperson, (1991), a institucionalização pode ser entendida como o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social, dependendo de aceitação e reprodução para se tornarem padrões e serem encaradas como rotinas naturais. Cabe, portanto, ao governo de Minas Gerais a atenção aos fatores acima analisados que influenciaram a institucionalização das avaliações executivas dos projetos estruturadores, prejudicando a utilização dos resultados das mesmas.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer tentativa de reformas ou introdução de novas práticas de gestão deve levar em conta o contexto institucional. Isto é, estratégias de modernização devem considerar as preferências dos atores envolvidos para a construção de consenso conjunto. Nesse sentido, evoluir para uma administração gerencial, em que os resultados sejam um incentivo, implica criar quadros institucionais e condições organizacionais que viabilizem esses sistemas. Várias questões importantes podem ser inferidas com base neste breve mapeamento da relação entre questões relativas ao uso das avaliações e neoinstitucionalismo.

A implantação das avaliações executivas do Estado de Minas Gerais constitui-se em procedimento ainda recente e representa uma inovação na administração pública mineira; com isso, pontos de melhorias no processo de institucionalização são inerentes. Assim, essas questões que merecem maior atenção repercutem tanto no engajamento dos gerentes de projetos e equipes de execução com a ideia, quanto na utilização dos resultados da avaliação na melhoria dos processos.

Primeiramente, observa-se que o desenho inicial da avaliação executiva de projetos foi *top-down*, uma vez que não contou com a participação dos gerentes dos projetos e das equipes de execução dos projetos estruturadores que seriam avaliados. Assim, não houve a participação destes nas fases de adaptação e de desenho da metodologia de avaliação, nem na escolha dos projetos que seriam avaliados. Nesse sentido, a avaliação executiva não foi sugerida aos gerentes de projetos, que se interessassem pelo aprimoramento dos mesmos, mas imposta, com um desenho já estabelecido. Nota-se, também, que a própria estrutura de governança da avaliação não conta com a participação de membros responsáveis pela execução dos projetos; ao contrário, os participantes do conselho gestor da avaliação são diretamente ligados a órgãos de controle, quais sejam GERAES e EpR. Destarte, em uma futura avaliação, a atuação dos envolvidos deveria ser privilegiada, a fim de integrá-los ao processo, fazendo com que os mesmos auxiliem em todo o andamento, ainda que de forma consultiva e não diretiva.

Por sua vez, no que tange aos incentivos para a utilização das oportunidades de melhorias apresentadas para cada projeto avaliado, nota-se que há relativa lacuna. Portanto, com o intuito de garantir a motivação dos gerentes e de fazer o bom uso dos apontamentos das avaliações, a implementação de determinados instrumentos é indicada.

Primeiramente sugere-se o acompanhamento das equipes dos projetos, pela equipe responsável pela avaliação, após a realização das avaliações executivas, auxiliando-as em sua atuação. Isso possibilitaria a continuidade do vínculo entre avaliador e executor, estabelecendo uma relação mais estável e perene ao longo do tempo, facilitando, por conseguinte, a institucionalização do processo de avaliação.

Sugere-se também a inserção de mecanismos de estímulos, sejam orçamentários, sejam ligados aos demais instrumentos de planejamento, bem como à concessão de bonificações aos projetos com melhor média nas avaliações. Trata-se de uma medida importante, pois é irreal a ideia de que somente a indicação de oportunidades de melhoria enseje a equipe do pro-

jeto a implementar medidas efetivas de mudança, findando o ciclo de avaliação.

Faz-se mister destacar que mais da metade dos projetos avaliados não alcançou sequer a metade dos requisitos desejáveis no manual de avaliação e que quase 50% dos gerentes não encaminharam seus comentários por meio do formulário para solicitações de mudanças, transparecendo a ainda frágil institucionalização da cultura de avaliação. Esse ponto merece maior atenção dos gestores futuros para dirimir este desempenho insatisfatório.

Como devidamente observado pelos entrevistados, a avaliação executiva ainda se encontra descolada do ciclo de planejamento e orçamento estadual e, portanto, da lógica de monitoramento dos projetos estruturadores (estrutura implantada desde 2003 e considerada forte e consolidada pelos entrevistados). Em contrapartida, como apontado, a ausência de uma institucionalização da entidade, que proporcionou a avaliação, também poderia enfraquecer a utilização de seus resultados, além da ausência de uma formalização (legislação própria) do processo de avaliação executiva.

Pode-se inferir que para uma devida utilização dos resultados das avaliações é necessário prover a organização de mecanismos, que transcendam a simples verificação dos problemas internos e externos, que afetaram o desempenho de seus programas. Na realidade, os dados devem ser obtidos e utilizados corretamente a fim de aprimorar o contexto fático da organização, superando as barreiras culturais, que inibem a utilização racional das informações adquiridas.

Dessa forma, observou-se, no caso mineiro abordado, que o processo pelo qual as avaliações foram construídas não permitiu a real institucionalização do procedimento. Isso, sinteticamente, em decorrência da modesta participação ativa dos gerentes, do baixo oferecimento de mecanismos de estímulos e da ausência de formalização. Destarte, não houve uma plenitude na utilização das avaliações, ou seja, o escopo de alterar o *status quo* da organização, dirimindo os pontos negativos observados e dinamizando os que já estavam satisfatórios, não foi integral, cabendo, então, pontos de aperfeiçoamento já elencados.

Mesmo que, de maneira geral, os indivíduos sejam favoráveis aos valores que a avaliação de políticas públicas representa, a burocracia possui seus próprios interesses e tende a resistir às mudanças que possam afetá-la. Neste sentido, é necessário que o governo que vai implementar um processo de avaliação esteja atento aos processos institucionais envolvidos, bem como aos agentes e processos que possam facilitar o processo de internalização. Este esforço concentrado na concepção e implementação das avaliações visa produzir maior efetividade em relação à utilização dos seus resultados.

Assim, mesmo que a metodologia da avaliação executiva seja apropriada ao contexto mineiro e constitua uma prática louvável, inovadora e sem precedentes em outros estados brasileiros, ainda constitui um arranjo institucional frágil que precisa ser fortalecido. Nesse sentido, deve-se buscar o envolvimento dos atores no arranjo institucional das avaliações de programas com o intuito de legitimar o processo, do contrário, conforme colocado por Ala-Harja e Helgason (2000), as avaliações continuarão a representar um universo de promessas que não chegam a se realizar.

## REFERÊNCIAS

- Ala-Harja, M., & Helgason, S. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 51(4), p. 5-59.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2003). *A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes.
- Calmon, K. M. N. (1999). A Avaliação de Programas e a dinâmica da Aprendizagem Organizacional. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 19,1-70.
- Cloete, F., & Wissink, H. (Eds.) (2000). *Improving public policy*. Pretoria. Van Schaik.
- Cohen, E., & Franco, R. (1993). *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes.
- Costa, F. L. da, & Castanhar, J. C. (2002). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 37(5), p. 969-962.
- Fachin, R. C., & Mendonça, J. R. C. de. (2003) Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: Vieira, M. M. F., & Carvalho, C. A. (Orgs.) *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- Faria, C. A. P. (2005). A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 20(59): 97-169.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Guimarães, T. B., & Campos, E. S. (2009). *Sistema de Monitoramento e Avaliação no Governo do Estado de Minas Gerais: Aspectos de Gerenciamento*. Recuperado em 14 outubro, de 2010, de <[http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu\\_Barreto\\_Minas\\_Gerais.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu_Barreto_Minas_Gerais.pdf)>.
- Hall, P. A. & Taylor, R C. R. (2003). As Três Versões do Neo-institucionalismo. *Lua Nova*, (58), 192-223.
- Mackay, K. (2007). *How to Build a M&E Systems to Support Better Government*. World Bank: Washington Independent Evaluation Group (IEG).
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, p. 340-363.
- Mokate, K. M. (2002). Convirtiendo El "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 8(1), p. 91-136.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Ospina, S. (2002). *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados*, 7., Lisboa, Portugal.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Active*. New York: Cambridge University Press.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-Focused Evaluation*. California: Sage Publications.

- Pisco, L. A. (2006). A avaliação como instrumento de mudança. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 11(3), 564-576.
- Powell, W. W., & Dimaggio, P. J. (Eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. London: University of Chicago Press.
- Pozzebon, M., & Freitas, H.M.R. (1998, mai./ago). Pela aplicabilidade - com maior rigor científico - dos estudos de caso em sistemas de informação. *Revista de Administração Contemporânea*. Rio de Janeiro, 2, p. 143-170.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A.A., (1973). *Implementation*. Berkeley: Univ. California Press.
- Rico, E. M. (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez.
- Rossi, P., & Freeman, H. (1993). *Evaluation: a systematic approach*. Newbury Park: Sage Publications.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. In: *Policy Analysis*, 5.
- Saravia, E., & Ferrarezi, E. (Org.). (2006). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd ed.
- Selznick, Philip. (1996). *Institutionalism "Old" and "New"*, *Administrative Science Quarterly*, 41, p. 270-277.
- Silva, P. L. B., & Melo, M. A. B. de. (2000). *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: NEPP: Unicamp, Caderno 48.
- Souza, C. (2006, jul/dez.). Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologia* nº 16. Porto Alegre. Jul/Dez. 2006.
- Shulha, L. M., & Cousins, J. (1997). Evaluation Use: Theory, research, and practice since 1986. *Evaluation Practice*, 18(3), 195-208.
- Toscano, T. C., & Barence, A. V. S. (2008). A evolução da gestão de projetos em Minas Gerais: o Escritório Central de Projetos e o gerenciamento intensivo. *Anais do Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 13.
- Trevisan, A. P., & Bellen, H. M. V. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42 (3), 529-550.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- World Bank. (2009). Results of the expert roundtables on innovative performance measurement. Washington: World Bank. Technical Notes, 2. Recuperado em 14 maio, 2010, de: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1235414009766/TechnicalNoteExecutiveEvaluations.pdf>>.