

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização

**SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS –
O caso da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)**

INGRID GRUBER FERREIRA LIMA

Brasília - DF
Novembro de 2013

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização

**SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS –
O caso da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)**

Monografia apresentada como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista no Curso de Especialização em Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social – MDS2.

Orientador: Hur Ben Corrêa da Silva (Phd)

Brasília - DF
Novembro de 2013

À minha filha, que me ensinou a ser leve e continuar, mesmo quando as condições não são favoráveis.

AGRADECIMENTOS

- A Deus, por ter me conduzido até aqui, sempre com alegria;
- Aos meus pais, Mara Gruber Ferreira Lima e Mauro Ferreira Lima, pela educação, amor e incentivo, elementos base das minhas conquistas;
- Ao meu amor, Enrico Antinoro, pela habitual atenção, paciência e carinho que me ajudam a manter o equilíbrio;
- Ao MDA na figura de meu chefe imediato, o Diretor do DATER Argileu da Silva Martins, por ter cedido as preciosas horas de trabalho que viabilizaram cursar esta Especialização;
- À ENAP, especialmente à coordenação do curso MDS-2, pela paciência, insistência, atenção e gentileza, principalmente na conclusão do curso;
- Aos colegas de turma, essenciais para a ampliação da visão sobre a diversidade de políticas públicas e perfil de profissionais na administração federal, além das divertidas horas de estudo e entretenimento;
- Às instituições de ATER, pela atenção, acolhimento e colaboração neste trabalho de pesquisa;
- Ao meu orientador, Hur Ben Corrêa da Silva, com quem ainda tenho muito a aprender sobre a assistência técnica e extensão rural, faço um agradecimento especial pela confiança depositada ao me aceitar como orientanda, já com a monografia em curso, bem como por toda paciência e atenção no acompanhamento e desenvolvimento desta monografia.

RESUMO

A diversidade de organizações executoras dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) esta associada à ausência de um sistema padrão e diálogo entre os sistemas de monitoramento e avaliação (M&A). Os sistemas existentes encontram-se em fases distintas de desenvolvimento com focos diferenciados, e também não existe um sistema federal de M&A institucionalizado, com ferramentas de análise para todas as fases do ciclo da **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)**. Considera-se que a criação de um sistema nacional de M&A que possa atender às demandas da PNATER deve levar em conta os dados obtidos pelas organizações executoras de Ater, bem como casos exitosos. A aplicação de um questionário semiestruturado à 5 organizações executoras de ATER, sendo 3 estatais e 2 não governamentais, com o objetivo de identificar o estágio de desenvolvimento de seus sistemas de M&A dos serviços de ATER, sugere uma ferramenta e uma estratégia para a formulação de um Sistema Nacional de M&A da PNATER adequado ao seu processo de implementação.

Palavras-chave: PNATER, Monitoramento, Avaliação.

ABSTRACT

The diversity of existing technical assistance and rural extension organizations (ATER) is associated with the absence of a standardized system and dialogue among the monitoring and evaluation systems (M&E). The existing systems differ in relation to focus and phases of development and furthermore, there is no a national M&E system institutionalized, with analytical tools in relation the cycle of the **National Technical Assistance and Rural Extension Polity (PNATER)**. It is considered that the inception of and national system of M&E capable of answering the demands of PNATER should take into account the data obtained by the organizations of ATER, as well as the successful cases. The application of a semistructures questionnaire on .5 organizations of ATER, 3 public and 2 non governmental with the aim of identifying the phase of development of their M&E systems suggests a tool and a strategy for the formulation of a National M&E system for PNATER, appropriate to its process of implementation.

Key-words: PNATER, Monitoring, Evaluation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Modelo de hierarquia de indicadores como base da avaliação (BROSE, 2004)	Página 17
Quadro 2	Questionário para Identificação dos principais componentes de sistemas de M&A	Página 26
Quadro 3	Parâmetros utilizados para determinação do estágio de desenvolvimento dos sistemas de M&A	Página 29
Quadro 4	Respostas das instituições	Página 30
Quadro 5	Enquadramento do estágio de evolução dos sistemas de M&A	Página 48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Correspondências entre as classificações quanto à natureza das avaliações	Página 18
Tabela 2	Correspondências entre as classificações quanto ao uso dos sistemas de M&A	Página 18
Tabela 3	Idéias que guardam relação entre si nos elementos de sistemas de M&A apresentados pelos autores Gruberman e Knopp (2011), Januzzi (2011) e Serpa (2011)	Página 21
Tabela 4	Elementos utilizados na construção do questionário	Página 24
Tabela 5	Principais relações entre os elementos da literatura e as perguntas do questionário	Página 25

SUMÁRIO

Capítulos	Páginas
1. INTRODUÇÃO	9
2. IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	15
3. OBJETO DE ESTUDO	15
4. OBJETIVOS	15
5. JUSTIFICATIVA	15
6. REFERENCIAL TEÓRICO	16
6.1 Avaliação	16
6.2 Monitoramento	18
6.3 Sistemas de Monitoramento e Avaliação	19
7. METODOLOGIA	22
8. RESULTADOS E DISCUSSÃO	30
9. CONCLUSÃO	53
10. REFERÊNCIAS	54

1) INTRODUÇÃO

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) é um serviço gratuito que tem como público agricultores familiares, sendo caracterizada pela Lei 12.188/2010:

(...) serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais.

A história da ATER no Brasil passa por um processo de construção, desconstrução, e reconstrução ao longo dos últimos 60 anos. Foi criada no País em 1948, e se desenvolveu fortemente nos anos 60 e 70 como sistema público nacional, de alta capilaridade, à esteira da tendência mundial do pós-guerra onde era necessário aumentar a produção agrícola utilizando a difusão de tecnologias modernas.

Nos anos 60 o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER) surgiu com a expansão do serviço de Crédito Supervisionado por um serviço de ATER - uma inovação do modelo brasileiro. As associações de crédito contavam com a coordenação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 1956, dando abrangência nacional para um Sistema de ATER. No início da década de 60 foi elaborado o Plano Diretor Quinquenal de Extensão Rural (1961 a 1965), servindo de marco para o SIBER, contando com a assistência financeira da União. Durante as décadas de 60 e 70 o SIBER experimentou importante crescimento, com a expansão de estruturas de Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) para vários Estados, o crescimento do número de escritórios e funcionários, com o conseqüente aumento do número de municípios e agricultores atendidos e de planos de crédito.

Em 1973 o SIBER começou a ser estatizado com a criação do Sistema Brasileiro de ATER (SIBRATER), coordenado pela Empresa Brasileira de ATER (EMBRATER), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura (MAPA). O Sibrater agregava também organizações não estatais de ATER, mediante a capacitação de extensionistas e repasse de recursos de programas federais de apoio ao setor rural. O Sibrater consolidou os serviços públicos de ATER no país,

assumindo importante protagonismo no processo de modernização da agropecuária brasileira.

As ações de difusão de tecnologias foram bem sucedidas e contribuíram significativamente para a pujança agrícola alcançada pelo Brasil, porém não foram capazes de evitar impactos negativos, como a consolidação de um modelo agrário de concentração fundiária, e exclusão de um grande contingente de famílias que não dispunham do capital necessário para acessar as tecnologias, e a degradação dos recursos naturais .

Na década de 80, a democratização do País propiciou o surgimento e fortaleceu a atuação de movimentos sociais e ambientais, com importantes críticas à falta de sustentabilidade do padrão tecnológico do modelo modernizador. A Embrater redirecionou sua atuação e passou a apoiar um modelo de desenvolvimento rural ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo, e a estimular, no âmbito do Sibrater, ações voltadas prioritariamente para os pequenos produtores e assentados rurais.

Nos anos 90, tendo o País alcançado significativo desenvolvimento agroindustrial, e seguindo a tendência neoliberal de estado mínimo, o Governo Federal considerou que não era papel do Estado Brasileiro atuar com ATER e extinguiu a Embrater. As organizações executoras da ATER deixaram de contar com recursos oriundos da União, e por consequência houve diminuição acentuada das atividades de ATER em todo o País.

Em várias unidades da federação ocorreu a extinção da instância estadual, porém algumas mantiveram ações públicas de ATER agregadas a outros serviços voltados ao meio rural, por entenderem a importância desta para a economia e desenvolvimento local e possuem recursos.

Diante da insuficiência das ações financiadas pelos Estados por meio das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e correlatas, houve o crescimento e fortalecimento das instituições privadas de ATER, especialmente as sem fins lucrativos, o desenvolvimento de iniciativas municipais isoladas, e a multiplicação de ações de ATER não vinculadas ao MAPA. Até hoje perduram ações de ATER de diversas origens do Governo Federal, existindo ações

orçamentárias para a mesma finalidade no MMA, IBAMA, MAPA, MPA, MDS, entre outros.

No início dos anos 2000 foram evidenciados os resultados negativos da ausência de uma política nacional de ATER e teve início um processo de recuperação, ampliação e fortalecimento destes serviços como estratégia para o desenvolvimento rural sustentável, culminando na produção do documento base da Política Nacional de ATER (PNATER), em 2001.

A ATER passou a ter o enfoque de inclusão social, emancipadora, promotora do desenvolvimento das potencialidades e saberes locais e sistemas de produção sustentáveis, utilizando metodologias participativas com enfoque multidisciplinar, e execução vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

No fim dos anos 2000, a importância econômica da ATER ganhou notoriedade quando, em 2009, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou os dados do Censo Agropecuário realizado em 2006, revelando que a agricultura familiar é responsável por pelo menos 60% dos alimentos que chegam à mesa das famílias brasileiras. As crescentes demonstrações da contribuição da ATER para o desenvolvimento do País propiciaram ambiente político de discussão sobre a criação de uma Lei específica para estes serviços.

Até janeiro de 2010 a PNATER foi executada por meio de convênios e contratos de repasse, quando foi criada a Lei 12.188/2010 - conhecida como Lei Geral de ATER - que instituiu a Política e o Programa Nacional de ATER (PRONATER) e modificou a lei 8.666/93. Foi inaugurada uma nova forma de contratação de serviços específica para a ATER do MDA e do Incra.

Os princípios e objetivos da PNATER se mantiveram fiéis ao documento base elaborado em 2001, porém foram apresentados de forma concisa nos artigos 3º e 4º da Lei, conforme apresentamos abaixo (grifo nosso):

Art. 3º São princípios da Pnater:

I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;

II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;

III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;

IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;

V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e

VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

Art. 4º São objetivos da Pnater:

I - promover o desenvolvimento rural sustentável;

II - apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais;

III - umentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais;

IV - promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários;

V - assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas;

VI - desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade;

VII - construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional;

VIII - umentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção;

IX - apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural;

X - promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional;

XI - promover a integração da Ater com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico; e

XII - contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro.

Os princípios e objetivos da PNATER expressos na Lei orientam a execução dos serviços não só do MDA e do Incra, e são adotados pelas diversas entidades executoras com suas difusas fontes de financiamento. Hoje, há cerca de 60 entidades públicas e 490 privadas credenciadas no Sistema Informatizado de ATER (SIATER) para a prestação de serviços de ATER no âmbito do PRONATER, executado pelo MDA e Incra.

As ações descentralizadas e não coordenadas dos Estados, Prefeituras, outros órgãos da administração das três esferas, e entidades não governamentais utilizam os princípios e objetivos da PNATER - o que justificaria a proposição de criação de um sistema único de ATER - e realizam o acompanhamento dos serviços executados.

Não há padrão estabelecido ou diálogo entre os sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) das diversas áreas que executam ATER. Os sistemas existentes encontram-se em fases distintas de desenvolvimento com focos diferenciados.

Em 23 de maio de 2013, a Presidente da República anunciou no lançamento do plano agrícola e pecuário 2013/2014 a decisão de criar uma Agência Nacional de Extensão Rural para coordenar os serviços públicos de ATER. Dando seguimento à decisão, foi criado o PL5740/2013 para autorizar o Poder Executivo federal a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Anater, que foi aprovado pelo senado em 20/11/2013.

Ainda de acordo Januzzi (2011), os esforços de desenvolvimento da gestão organizacional nas esferas governamentais em processo de estruturação de agenda e programas mais recentes estão concentrados na elaboração de diagnósticos, desenho de iniciativas e implementação das ações, sem necessariamente prever instrumentos de monitoramento e avaliação.

Considerando que a PNATER existe há 10 anos e foi instituída em Lei em 2010, o Ministério do Desenvolvimento Agrário pode ser incluído na observação de Januzzi, uma vez que a Política está em fase de estruturação. O Capítulo V da Lei 12.188/2010 prevê ações de acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação

dos resultados da execução do PRONATER, porém o foco dado na implementação é o controle da execução física dos contratos de ATER.

No âmbito Federal, é realizado o acompanhamento da execução física e orçamentária dos serviços contratados, porém o acompanhamento qualitativo dos resultados, dos efeitos e dos impactos das ações da PNATER ainda está em fase de estudo e implementação.

O MDA vem empenhando esforços para a implementação de um sistema de M&A da PNATER. Em 2007 iniciou um movimento para o desenho de um sistema de monitoramento e avaliação de impactos, com enfoque participativo, chamado INDICATER, o qual visava reunir em um sistema informatizado dados obtidos nos Estados, por meio de observatórios implantados nas 5 regiões do país.

Como parte do desenvolvimento do INDICATER, em 2009 foi finalizada a primeira parte do projeto de M&A da PNATER desenvolvido em parceria com a Universidade de Campinas (Unicamp), onde foram levantadas onze categorias de indicadores, qualitativos e quantitativos, para avaliar os efeitos da Política.

Estes indicadores foram validados por meio de um observatório piloto, porém a implementação do projeto de M&A da política em âmbito nacional vem se deparando com barreiras, tais como a falta de cultura do órgão em monitorar e avaliar políticas públicas. Conseqüentemente, a importância conferida a esta etapa do processo não alcança níveis satisfatórios na agenda, causando a ausência de recursos específicos para o desenvolvimento do projeto.

Na primeira parte desta monografia são apresentados os principais conceitos e caracterização de sistemas de M&A, a fim de estabelecer os parâmetros que serão utilizados na construção do questionário utilizado para identificação do estágio de evolução dos sistemas de M&A das entidades estudadas.

Na segunda parte são apresentados o levantamento de dados e a discussão sobre os mecanismos de gestão e ferramentas utilizados pelas Instituições pesquisadas para o monitoramento e avaliação das ações que executam, selecionando as situações que possam servir de subsídio para a criação de um sistema nacional de M&A da PNATER.

2) IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Não há um sistema Federal de M&A da PNATER institucionalizado, sendo acompanhado de fato pelos gestores federais apenas uma parte do ciclo da política pública. Empresas Estaduais e instituições privadas executam ATER segundo princípios e objetivos da PNATER e possuem sistemas de M&A de suas ações que não dialogam com o Governo Federal.

3) OBJETO DE ESTUDO

Sistemas de M&A utilizados por instituições públicas e privadas para o acompanhamento das suas ações de ATER, independente da origem do financiamento dos serviços.

4) OBJETIVOS

Objetivo Geral:

Validar o uso de questionário semiestruturado para identificação do estágio de desenvolvimento dos sistemas de M&A da PNATER como ferramenta de diagnóstico que possa ser utilizada na estratégia de formulação de um Sistema Nacional.

Objetivos Específicos:

- Elaborar modelo de questionário semiestruturado capaz de captar informações sobre sistemas de M&A da PNATER em modelo único a ser utilizado por empresas públicas e privadas;
- Identificar dificuldades e soluções encontrados pelas instituições para o M&A das ações de ATER;
- Identificar o uso de sistemas informatizados, objetos e tipos de avaliação, uso das informações, ferramentas, existência de mecanismos garantidores da qualidade da informação e de incentivos do uso das informações;

5) JUSTIFICATIVA

A institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação da ação governamental vem ganhando força no Brasil (JANUZZI, 2011). Casos exitosos de implantação de sistemas de M&A evidenciam a importância da confluência de

interesses dos diversos atores para o êxito da implantação (VAITSMAN et PAES-SOUZA, 2011).

O ambiente político de discussão sobre a criação de uma agência de ATER apresenta-se favorável à formulação e implantação de um sistema de M&A da PNATER integrado com as diversas instâncias executoras.

Neste sentido, considera-se que a formulação de um sistema nacional de M&A capaz de atender às demandas da PNATER deve agregar os dados e experiências das executoras de ATER governamentais e não-governamentais.

O diagnóstico do estado da arte dos diversos sistemas é um passo importante na estratégia para formulação de um Sistema Nacional de M&A da PNATER, e o uso de questionário semiestruturado pode revelar-se como importante ferramenta de levantamento de dados parametrizáveis.

6) REFERENCIAL TEÓRICO

Os modelos de sistemas de M&A não são homogêneos e podem servir a fins diferentes, a depender do enfoque que será dado às avaliações e metodologia de aplicação e monitoramento das ações. Assim, apresentamos a seguir os conceitos clássicos de monitoramento e avaliação, principais classificações e elementos que compõem os sistemas de M&A de políticas públicas, a fim de estabelecer os elementos do questionário de levantamento de dados aplicado.

6.1) Avaliação

Avaliar é atribuir valor (BERRY et al, 1975), e, segundo a definição de Lima Júnior *et al* (1978), a avaliação de política pública é:

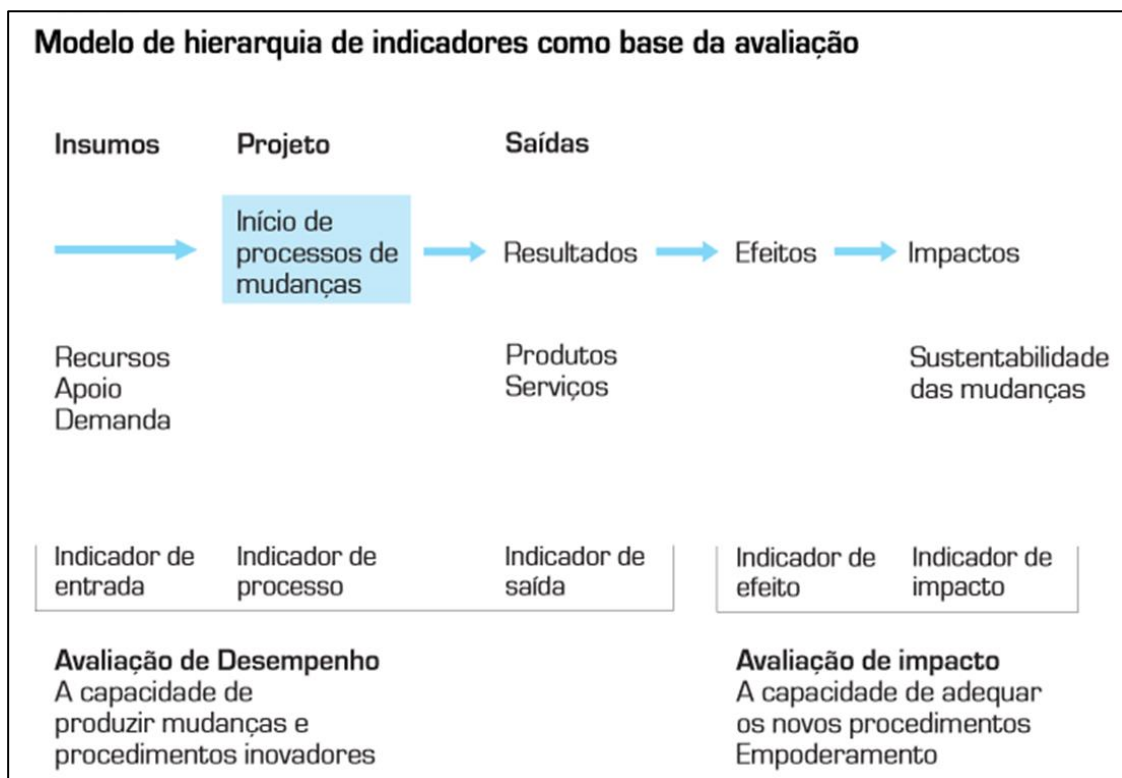
(...) a análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes.

Figueiredo (1986) traz em seu quadro de referência teórica a divisão de dois tipos de Avaliação: a de processos, ou de eficácia; e a de impactos, ou de efetividade; ambos baseados nos conceitos de Nachmias (1979).

Nesse modelo, a avaliação de processos relaciona os efeitos do programa (benefícios) com os esforços (custos); enquanto a análise de impactos diz respeito à efetividade do programa analisado, ou seja, medir o resultado da ação governamental na população-alvo utilizando parâmetros externos ao programa.

As avaliações devem considerar as várias dimensões de uma política pública ou programa, como metas físicas e financeiras, recursos/prazos, subprocessos, impactos e efeitos (DRAIBE, 2001), agregando ainda às avaliações os efeitos que as fases da implementação geram sobre o resultado (ARRETCHE, 2001).

Brose (2004) apresenta modelo de avaliações de desempenho e de Impacto, considerando diferentes tipos de indicadores como base da avaliação, de acordo com a etapa a ser avaliada, sintetizados no quadro abaixo (Quadro 1).



Quadro 1

Segundo o autor, há que se ressaltar ainda a importância do desenvolvimento organizacional, dos sistemas de informação, e da gestão de conhecimento nos processos de M&A. As correspondências entre as classificações dos autores quanto à natureza da avaliação são apresentadas na Tabela 1

Correspondência entre as classificações quanto à natureza das avaliações			
Figueiredo	Daibe	Brose	Cotta
• Processos (eficácia)	• Efeitos	• Desempenho : insumos, processos, resultados	• natureza: insumo, processo, resultado
• Impacto (efetividade)	• Impacto	• Impacto: efeitos e impacto	-

Tabela 1

Há ainda a classificação das avaliações quanto a função do seu timing (antes, durante ou depois da implementação), da posição do avaliador em relação ao objeto (interna, externa ou semi-independente), e da natureza do objeto (contexto, insumos, processos e resultados), (COTTA, 2001).

O uso das avaliações pode ser classificado em quatro grupos: instrumental, conceitual, instrumento de persuasão e instrumento de esclarecimento. (WEISS, 1998); ou em três grupos, segundo Shulha e Cousins (1997): instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas), conceitual (ou função “educativa”), e simbólica (uso “político”). As correspondências entre estas classificações são apresentadas da Tabela 2.

Correspondência entre as classificações quanto ao uso das avaliações	
Classificação segundo SHULHA et COUSINS (1997)	Classificação segundo WEISS (1998)
conceitual	→ conceitual
simbólico	→ persuasão
instrumental	→ Instrumental
	→ esclarecimento

Tabela 2

6.2) Monitoramento

Uma boa definição sintética de Monitoramento é dada por Gosling e Edwards (1995), onde “Monitorar é avaliar sistemática e continuamente um processo em um

período de tempo determinado”. Assim, compõem o monitoramento os elementos das avaliações, e o período de tempo pode ser dividido em ciclos que ocorrem durante toda a vida de uma política pública.

Coutinho (2001) define monitoramento como “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”.

Para que o monitoramento, segundo a definição de Coutinho, possa ser alcançado, as informações obtidas pelos indicadores de monitoramento, atualizados por meio dos cadastros e registros gerenciais efetuados pelos diversos atores da política pública, devem estar disponíveis com facilidade para permitir a intervenção oportuna caso a avaliação dos índices indiquem que há necessidade.

Januzzi (2011) alerta que é preciso fazer esforços para aproveitar as informações geradas no âmbito de operação cotidiana dos programas, integrando os sistemas informatizados de gestão, no qual são registrados atendimentos prestados, informações dos agentes que o operam, características dos beneficiários e processos intermediários, que produzirão os efeitos idealizados pelo programa.

6.3) Sistemas de M&A de Políticas Públicas

Segundo Gruberman e Knopp (2011) são características comuns dos sistemas de M&A de políticas e programas, resumidas abaixo:

- Existência de diagnóstico de capacidades e necessidades prévio
- Existência de forte demanda de informações, originadas no legislativo ou executivo
- Estrutura organizacional forte
- Patrocinador forte
- Existência de mecanismos garantidores da qualidade e credibilidade da informação
- Integração com ciclo de planejamento e orçamento
- Diversificação instrumental e funcional, com ferramentas adequadas aos estágios do ciclo de vida do programa
- Coerência interna

- Sistema de armazenagem e disponibilização da informação
- Incentivos para a utilização das informações geradas
- Utilização efetiva das informações para redesenho, melhorias de gestão, alocação orçamentária ou transparência.

Januzzi (2011) apresenta questões metodológicas e operacionais envolvidas na especificação de um sistema de monitoramento, como:

- Objeto a ser monitorado: execução orçamentária, processos, atividades, resultados
- Unidade de monitoramento: unidades da organização, programa, projetos
- Escopo do monitoramento: gerencial ou analítico
- Fontes e periodicidade das informações
- Divisão das responsabilidades de manutenção periódica das informações (papel das unidades temáticas da organização e da área de informática)
- Nível de centralização e acesso: restrito, seletivo, aberto ao público
- Nível de articulação às rotinas de tomada de decisão e aprendizagem organizacional

Em levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre os sistemas de M&A da administração direta do poder executivo, Serpa (2011) utilizou os critérios e conceitos definidos por Leewu e Furbo (2008) e Grau e Bozzi (2008) para a identificação de um sistema de monitoramento e avaliação ou conjunto de ferramentas com potencial para converter-se em sistema, apresentados abaixo:

- Existência de institucionalização formal, com unidade coordenadora e nome próprio
- Operacionalização do sistema por entidade com função e autoridade sobre toda administração pública, mas com funções especializadas
- Regularidade das atividades
- Realização de atividades de monitoramento e avaliação
- Intenção de cobertura global
- Utilização das informações resultantes
- Articulação explícita dos usuários e das funções do sistema
- Localização do sistema no poder executivo
- Regulação do sistema dentro da administração pública

- Ferramentas e instrumentos desenvolvidos sistematicamente para realizar monitoramento e avaliação

Há elementos apresentados por Gruberman e Knopp, Januzzi e Serpa que guardam similaridade entre si (Tabela 3), e outros cuja idéia aparece singularmente. Serpa é a autora que apresenta maior número de coincidências.

Idéias que guardam relação entre si nos elementos de sistemas de M&A apresentados pelos autores Gruberman e Knopp (2011), Januzzi (2011) e Serpa (2011)	
• Utilização das informações resultantes (Serpa)	• Integração com ciclo de planejamento e orçamento (Gruberman e Knopp)
	• Utilização efetiva das informações para redesenho, melhorias de gestão, alocação orçamentária ou transparência (Gruberman e Knopp)
	• Nível de articulação às rotinas de tomada de decisão e aprendizagem organizacional (Januzzi)
• Existência de institucionalização formal, com unidade coordenadora e nome próprio (Serpa)	• Patrocinador forte (Gruberman e Knopp) • Estrutura organizacional forte (Gruberman e Knopp)
• Operacionalização do sistema por entidade com função e autoridade sobre toda administração pública, mas com funções especializadas (Serpa)	
• Localização do sistema no poder executivo (Serpa)	
• Regulação do sistema dentro da administração pública (Serpa)	
• Ferramentas e instrumentos desenvolvidos sistematicamente para realizar monitoramento e avaliação (Serpa)	• Sistema de armazenagem e disponibilização da informação (Gruberman e Knopp)
• Regularidade das atividades (Serpa)	• Fontes e periodicidade das informações (Januzzi)

Tabela 3

Considerando ainda as experiências de monitoramento e avaliação de ações que atuam em dimensões sensíveis, que podem ser consideradas subjetivas, como avaliações de empoderamento, podemos perceber que também para as ações de ATER a simples aplicação de um questionário não seria suficiente para captar as informações necessárias (OAKLEY e CLAYTON, 2003; BROSE, 2004).

7) METODOLOGIA

Os modelos acima descritos são aplicados a sistemas de M&A da esfera Federal. Para elaboração do questionário foi feita seleção dos elementos apresentados pela literatura considerando a mudança na esfera do sistema, a fim de adequá-los para aplicação às instituições de ATER públicas e privadas, conforme detalhamento que será apresentado mais adiante.

A escolha das instituições foi baseada no conhecimento institucional do MDA, adquirido pela observação dos mecanismos de gestão utilizados pelas executoras de ATER contratadas pelo Ministério. Foram selecionadas aleatoriamente 12 instituições, 7 públicas e 5 privadas, independentemente da localização geográfica, onde havia indícios empíricos da existência de um sistema de M&A, considerando a qualidade da execução dos serviços, agilidade no preenchimento dos sistemas informatizados de M&A do MDA, e rapidez na prestação de informações solicitadas.

A solicitação de participação na pesquisa, juntamente com o questionário, foi enviada para o endereço eletrônico dos coordenadores de ATER das instituições. Foram obtidos o aceite de participação na pesquisa e o questionário completamente preenchido de 5 instituições, dos Estados do Ceará, Paraíba, Piauí, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, sendo 3 públicas e 2 privadas.

As análises foram feitas individualmente, para identificação do estágio de desenvolvimento de seus sistemas, e de forma agregada, para identificação do estágio de desenvolvimento coletivo dos sistemas de M&A. Foi realizada comparação entre os achados das instituições públicas e privadas a fim de perceber se a aplicação de um modelo único é capaz de captar as diferenças inerentes à natureza das instituições.

Para elaboração do questionário e dos parâmetros sobre o estágio de desenvolvimento dos sistemas, foram considerados prioritários os elementos da literatura apresentada em que houve correspondência entre autores, e em seguida os elementos singulares mais adaptados às mudanças de esfera. O tamanho final do questionário foi utilizado como fator limitador para a inserção elementos na pesquisa.

Para a determinação do estágio de desenvolvimento dos sistemas, baseado na literatura consultada, foi elaborado um quadro contendo 10 quesitos associados a 5 estágios de desenvolvimento (Quadro 3).

Cada estágio de desenvolvimento foi associado a um número, de 1 a 5, representando os estágios 1 – Iniciante, 2 – Básico, 3 - Intermediário, 4 – Avançado, e 5 – Pleno. Cada um dos 10 quesitos apresenta composição única de características para cada estágio de desenvolvimento, e à cada característica única foi atribuído um valor de pontos igual ao número do estágio a que está associada.

As características das instituições foram identificadas de acordo com cada um dos 10 quesitos, e foi realizado o enquadramento de cada característica em um dos estágios, atribuindo à característica o valor de pontos associado ao estágio.

A soma dos pontos obtidos de cada característica nos 10 quesitos determinou o enquadramento em um dos estágios de desenvolvimento, da seguinte forma:

- Até 10 pontos – Iniciante
- 11 a 15 pontos – Iniciante +
- 16 a 19 pontos – Iniciante ++
- 20 pontos – Básico
- 21 a 25 pontos – Básico +
- 26 a 29 pontos – Básico ++
- 30 pontos – Intermediário
- 31 a 35 pontos – Intermediário +
- 36 a 39 pontos – Intermediário ++
- 40 pontos – Avançado
- 41 a 45 pontos – Avançado +
- 45 a 49 pontos – Avançado ++
- 50 pontos - Pleno

Nas páginas a seguir apresentamos os elementos adotados para elaboração do questionário de captação das informações sobre os sistemas de M&A (Tabela 4); a relação entre os elementos adotados e as principais perguntas (Tabela 5); o questionário (Quadro 2); e os parâmetros para determinação do estágio de desenvolvimento dos sistemas (Quadro 3).

Elementos utilizados na construção do questionário		
Elementos de um sistema de M&A	Classificações das Avaliações	Outros elementos considerados nas Avaliações
<ul style="list-style-type: none"> • Existência de institucionalização formal, com unidade coordenadora e nome próprio (Serpa) • Integração com ciclo de planejamento e orçamento (Gruberman e Knopp) • Utilização efetiva das informações para redesenho, melhorias de gestão, alocação orçamentária ou transparência (Gruberman e Knopp) • Patrocinador forte (Gruberman e Knopp) • Estrutura organizacional forte (Gruberman e Knopp) • Localização do sistema no poder executivo (Serpa) • Sistema de armazenagem e disponibilização da informação (Gruberman e Knopp) • Fontes e periodicidade das informações (Januzzi) • Existência de mecanismos garantidores da qualidade e credibilidade da informação (Gruberman e Knopp) • Incentivos para a utilização das informações geradas (Gruberman e Knopp) • Intenção de cobertura global (Serpa) • Articulação explícita dos usuários e das funções do sistema (Serpa) • Objeto a ser monitorado: execução orçamentária, processos, atividades, resultados (Januzzi) • Unidade de monitoramento: unidades da organização, programa, projetos (Januzzi) • Divisão das responsabilidades de manutenção periódica das informações – papel das unidades temáticas da organização e da área de informática (Januzzi) • Nível de centralização e acesso: restrito, seletivo, aberto ao público (Januzzi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho : insumos, processos e resultados (Brose) • Impacto: efeitos e impacto (Brose) • Timing: antes, durante, depois (Cotta) • Posição: interna, externa, semi-independente (Cotta) • Uso: instrumental, conceitual, persuasão, esclarecimento (Weiss) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão do conhecimento na instituição (Brose) • Desenvolvimento organizacional (Brose) • Fase de implementação da política (Arretche)

Tabela 4

Principais relações entre os elementos da literatura e as perguntas do questionário	
Elementos de um sistema de M&A	Perguntas no questionário relacionadas ao elemento
<ul style="list-style-type: none"> Existência de institucionalização formal, com unidade coordenadora e nome próprio (Serpa) 	<p>existe normativo que cria o dever de monitorar, o sistema, a unidade coordenadora de M&A; existe normativo que regulamenta o sistema; existe sistema com nome próprio;</p>
<ul style="list-style-type: none"> Integração com ciclo de planejamento e orçamento (Gruberman e Knopp) Utilização efetiva das informações para redesenho, melhorias de gestão, alocação orçamentária ou transparência (Gruberman e Knopp) 	<p>uso das informações para planejamento e orçamento</p> <p>uso das informações para redesenho, melhorias de gestão, transparência</p>
<ul style="list-style-type: none"> Patrocinador forte (Gruberman e Knopp) 	<p>unidade coordenadora exerce autoridade sobre as demais; existe financiamento específico de M&A; origem dos recursos; principal fonte de demanda por M&A</p>
<ul style="list-style-type: none"> Estrutura organizacional forte (Gruberman e Knopp) 	<p>existe normativo que cria o dever de monitorar, o sistema, a unidade coordenadora de M&A; existe normativo que regulamenta o sistema; existe sistema com nome próprio; origem dos normativos e regulamentos; unidade coordenadora exerce autoridade sobre as demais; responsabilidade de manutenção dos dados;</p>
<ul style="list-style-type: none"> Sistema de armazenagem e disponibilização da informação (Gruberman e Knopp) Fontes e periodicidade das informações (Januzzi) 	<p>existe sistema informatizado para M&A; quais os tipos de entrada de dados.; quais os tipos de saída de dados</p> <p>fontes de informação; periodicidade/regularidade</p>
<ul style="list-style-type: none"> Existência de mecanismos garantidores da qualidade e credibilidade da informação (Gruberman e Knopp) Incentivos para a utilização das informações geradas (Gruberman e Knopp) Intenção de cobertura global (Serpa) Articulação explícita dos usuários e das funções do sistema (Serpa) 	<p>existem mecanismos garantidores da qualidade e credibilidade da informação</p> <p>existem mecanismos de incentivo para a utilização das informações geradas;</p> <p>existe intenção de atingir mais tipos de objeto;</p> <p>articulação e participação dos atores</p>
<ul style="list-style-type: none"> Objeto a ser monitorado: execução orçamentária, processos, atividades, resultados (Januzzi) 	<p>objeto</p>
<ul style="list-style-type: none"> Unidade de monitoramento: unidades da organização, programa, projetos (Januzzi) 	<p>unidades de monitoramento</p>
<ul style="list-style-type: none"> Divisão das responsabilidades de manutenção periódica das informações – papel das unidades temáticas da organização e da área de informática (Januzzi) 	<p>manutenção de dados</p>
<ul style="list-style-type: none"> Nível de centralização e acesso: restrito, seletivo, aberto ao público (Januzzi) 	<p>meios de divulgação e nível de acesso</p>

Tabela 5

Questionário para Identificação dos principais componentes de sistemas de M&A

Identificação	Instituição:	UF	Tipo <input type="checkbox"/> governamental; <input type="checkbox"/> não governamental	
	Abrangência das ações da instituição: <input type="checkbox"/> Federal; <input type="checkbox"/> Regional; <input type="checkbox"/> Estadual; <input type="checkbox"/> Territorial; <input type="checkbox"/> Municipal; <input type="checkbox"/> outro			
	Entrevistado:	Cargo:		Data:
Institucionalização formal	Existe normativo que cria <input type="checkbox"/> o dever de M&A; <input type="checkbox"/> o sistema de M&A; <input type="checkbox"/> a unidade coordenadora de M&A		Específico de ATER? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N	Qual a origem?
	Existe normativo que regulamenta o sistema? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N		Qual a origem?	
	Existe unidade coordenadora de M&A? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N		Qual o ano de criação?	
	A unidade coordenadora exerce autoridade sobre as demais? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N			
	Existe um sistema de M&A com nome próprio? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N			
	Existe financiamento específico de M&A? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N		Específico de ATER? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N	Qual a origem?
Origem da demanda de M&A	A demanda de M&A vem do <input type="checkbox"/> legislativo, do <input type="checkbox"/> executivo, do <input type="checkbox"/> judiciário, da <input type="checkbox"/> sociedade civil, <input type="checkbox"/> da própria instituição, ou <input type="checkbox"/> outro			Detalhamento da força da demanda
Instrumentalização	Existe sistema informatizado para M&A? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N		<input type="checkbox"/> próprio ou <input type="checkbox"/> de 3º	Desenvolvido <input type="checkbox"/> pela instituição; <input type="checkbox"/> por contrato; <input type="checkbox"/> adquirido; <input type="checkbox"/> cedido
			Há mais de um sistema informatizado? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N	Quais as finalidades?
			Há integração entre os dados? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N	Há necessidade de integração <input type="checkbox"/> entre os sistemas da instituição; <input type="checkbox"/> com sistemas externos; <input type="checkbox"/> não há necessidade de integração
			Quais os tipos de entrada de dados?	Quais os tipos de saída de dados?
	Quais ferramentas são utilizadas no M&A?			
	As ferramentas são atualizadas periodicamente? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N		Qual a frequência?	
Unidade de monitoramento	<input type="checkbox"/> Unidade da organização; <input type="checkbox"/> Programa/ Política; <input type="checkbox"/> Projeto; <input type="checkbox"/> Ações de instituições; <input type="checkbox"/> Ações de agentes			Detalhamento
Objeto	<input type="checkbox"/> Insumos; <input type="checkbox"/> processos; <input type="checkbox"/> atividades; <input type="checkbox"/> resultados; <input type="checkbox"/> efeitos; <input type="checkbox"/> impactos; <input type="checkbox"/> execução orçamentária			Detalhamento
	Existe intenção de atingir mais tipos de objeto? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N		Quais?	
Uso das informações	<input type="checkbox"/> instrumental (gerencial); <input type="checkbox"/> esclarecimento (gerencial); <input type="checkbox"/> conceitual; <input type="checkbox"/> persuasão (político)			Detalhamento
	<input type="checkbox"/> planejamento; <input type="checkbox"/> orçamento; <input type="checkbox"/> implementação; <input type="checkbox"/> redesenho; <input type="checkbox"/> melhoria da gestão; <input type="checkbox"/> transparência			Detalhamento
	Existem mecanismos de incentivo para a utilização das informações geradas? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N			Detalhamento
Fontes de informação	<input type="checkbox"/> sistema informatizado próprio; <input type="checkbox"/> sistema informatizado de terceiros; <input type="checkbox"/> fontes de dados oficiais; <input type="checkbox"/> avaliações internas; <input type="checkbox"/> avaliações externas contratadas pela instituição; <input type="checkbox"/> avaliações externas; <input type="checkbox"/> sociedade civil			Detalhamento
Timing	As avaliações ocorrem <input type="checkbox"/> antes, <input type="checkbox"/> durante ou <input type="checkbox"/> depois da execução/implementação?			Detalhamento

Periodicidade/ Regularidade	<input type="checkbox"/> Atualização periódica de todos os itens avaliados <input type="checkbox"/> Atualização periódica de parte dos itens avaliados <input type="checkbox"/> Avaliação pontual de itens		Qual a frequência?	Detalhamento
Manutenção de dados	A responsabilidade de manutenção dos dados é <input type="checkbox"/> dos técnicos de campo, <input type="checkbox"/> de uma equipe externa contratada, <input type="checkbox"/> da unidade coordenadora, <input type="checkbox"/> da unidade de informática, <input type="checkbox"/> de parceiros/s. civil, <input type="checkbox"/> de outras instâncias/órgãos/unidades, ou de <input type="checkbox"/> outros			Detalhamento
	Existem mecanismos garantidores da qualidade e credibilidade das informações? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N			
Articulação e participação dos atores	Coordenação	<input type="checkbox"/> fonte de dados; <input type="checkbox"/> construção de metodologia e indicadores; <input type="checkbox"/> coleta de dados; <input type="checkbox"/> aplicação de questionários; <input type="checkbox"/> preenchimento de sistemas; <input type="checkbox"/> tabulação de dados; <input type="checkbox"/> avaliação; <input type="checkbox"/> debate dos resultados; <input type="checkbox"/> divulgação; <input type="checkbox"/> tomada de decisão pós resultado		Detalhamento
	Técnicos de campo	<input type="checkbox"/> fonte de dados; <input type="checkbox"/> construção de metodologia e indicadores; <input type="checkbox"/> coleta de dados; <input type="checkbox"/> aplicação de questionários; <input type="checkbox"/> preenchimento de sistemas; <input type="checkbox"/> tabulação de dados; <input type="checkbox"/> avaliação; <input type="checkbox"/> debate dos resultados; <input type="checkbox"/> divulgação; <input type="checkbox"/> tomada de decisão pós resultado		Detalhamento
	Sociedade Civil	<input type="checkbox"/> fonte de dados; <input type="checkbox"/> construção de metodologia e indicadores; <input type="checkbox"/> coleta de dados; <input type="checkbox"/> aplicação de questionários; <input type="checkbox"/> preenchimento de sistemas; <input type="checkbox"/> tabulação de dados; <input type="checkbox"/> avaliação; <input type="checkbox"/> debate dos resultados; <input type="checkbox"/> divulgação; <input type="checkbox"/> tomada de decisão pós resultado		Detalhamento
	Beneficiários	<input type="checkbox"/> fonte de dados; <input type="checkbox"/> construção de metodologia e indicadores; <input type="checkbox"/> coleta de dados; <input type="checkbox"/> aplicação de questionários; <input type="checkbox"/> preenchimento de sistemas; <input type="checkbox"/> tabulação de dados; <input type="checkbox"/> avaliação; <input type="checkbox"/> debate dos resultados; <input type="checkbox"/> divulgação; <input type="checkbox"/> tomada de decisão pós resultado		Detalhamento
	Outras esferas da administração pública	<input type="checkbox"/> fonte de dados; <input type="checkbox"/> construção de metodologia e indicadores; <input type="checkbox"/> coleta de dados; <input type="checkbox"/> aplicação de questionários; <input type="checkbox"/> preenchimento de sistemas; <input type="checkbox"/> tabulação de dados; <input type="checkbox"/> avaliação; <input type="checkbox"/> debate dos resultados; <input type="checkbox"/> divulgação; <input type="checkbox"/> tomada de decisão pós resultado		Detalhamento
	O papel dos atores é bem definido? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N			
	Existe institucionalização para esta divisão? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N			
Detalhamento				
As funções do sistema são bem explicitadas para os atores? <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N				
Existe material sobre as funções do sistema?				
Detalhamento				
Meios de divulgação e nível de acesso	<input type="checkbox"/> Acesso direto ao sistema informatizado	<input type="checkbox"/> coordenação da instituição; <input type="checkbox"/> coordenação de M&A; <input type="checkbox"/> equipe de campo; <input type="checkbox"/> beneficiários; <input type="checkbox"/> público em geral; <input type="checkbox"/> parceiros; <input type="checkbox"/> outros órgãos/instituições; <input type="checkbox"/> outros		
	<input type="checkbox"/> Publicação em páginas da internet	<input type="checkbox"/> coordenação da instituição; <input type="checkbox"/> coordenação de M&A; <input type="checkbox"/> equipe de campo; <input type="checkbox"/> beneficiários; <input type="checkbox"/> público em geral; <input type="checkbox"/> parceiros; <input type="checkbox"/> outros órgãos/instituições; <input type="checkbox"/> outros		
	<input type="checkbox"/> Informativos eletrônicos	<input type="checkbox"/> coordenação da instituição; <input type="checkbox"/> coordenação de M&A; <input type="checkbox"/> equipe de campo; <input type="checkbox"/> beneficiários; <input type="checkbox"/> público em geral; <input type="checkbox"/> parceiros; <input type="checkbox"/> outros órgãos/instituições; <input type="checkbox"/> outros		
	<input type="checkbox"/> Informativos físicos (jornais, revistas, folders)	<input type="checkbox"/> coordenação da instituição; <input type="checkbox"/> coordenação de M&A; <input type="checkbox"/> equipe de campo; <input type="checkbox"/> beneficiários; <input type="checkbox"/> público em geral; <input type="checkbox"/> parceiros; <input type="checkbox"/> outros órgãos/instituições; <input type="checkbox"/> outros		
	<input type="checkbox"/> Reuniões, seminários, encontros	<input type="checkbox"/> coordenação da instituição; <input type="checkbox"/> coordenação de M&A; <input type="checkbox"/> equipe de campo; <input type="checkbox"/> beneficiários; <input type="checkbox"/> público em geral; <input type="checkbox"/> parceiros; <input type="checkbox"/> outros órgãos/instituições; <input type="checkbox"/> outros		
	<input type="checkbox"/> Telecomunicações (radio, tv,	<input type="checkbox"/> coordenação da instituição; <input type="checkbox"/> coordenação de M&A; <input type="checkbox"/> equipe de campo; <input type="checkbox"/> beneficiários;		

	sms)	[] público em geral; [] parceiros; [] outros órgãos/instituições; [] outros
Superação de dificuldades	São identificadas como dificuldades enfrentadas no M&A: <input type="checkbox"/> Crenças e entraves da cultura organizacional <input type="checkbox"/> Conflitos de interesse <input type="checkbox"/> Limitações de recursos humanos <input type="checkbox"/> Limitações de recursos tecnológicos e materiais <input type="checkbox"/> Limitações gerenciais <input type="checkbox"/> Limitações de conhecimento da instituição <input type="checkbox"/> Fase da implementação da política <input type="checkbox"/> Mudança de condições (ambiente político, orçamento) <input type="checkbox"/> outro	Detalhamento
	Existem mecanismos para superação destas dificuldades?	Detalhamento
Outras considerações sobre M&A da ATER:		

Quadro 2

Parâmetros utilizados para a determinação do estágio de desenvolvimento dos sistemas de M&A					
Quesitos	Iniciante - 1	Básico - 2	Intermediário - 3	Avançado - 4	Pleno - 5
institucionalização formal	não há institucionalizações formais	há institucionalização formal de um dos itens	há institucionalização formal de 2 itens	há institucionalização formal dos 3 itens	há institucionalização formal dos 3 itens e da regulamentação
fonte de financiamento	não há fonte de financiamento	há fonte de financiamento não específica temporária	há fonte de financiamento não específica permanente	tem fonte de financiamento específica temporária	tem fonte de financiamento específica permanente
objeto	1 objeto	2 objetos	3 objetos	4 objetos	5 objetos
uso no ciclo de gestão	1 fase do ciclo	2 fases do ciclo	3 fases do ciclo	4 fases do ciclo	5 ou mais fases do ciclo
uso de ferramentas	utiliza ferramentas simples, não informatizadas	utiliza ferramentas informatizadas simples	utiliza ferramentas informatizadas específicas simples	utiliza ferramentas informatizadas especializadas de média-alta complexidade	utiliza ferramentas informatizadas avançadas
frequência de coleta de dados	atualiza as informações com baixa frequência	atualiza as informações com média frequência	atualiza as informações com média-alta frequência	atualiza as informações com alta frequência	atualiza as informações diariamente
incentivo ao uso das informações	não possui mecanismos	possui mecanismo simplificado	possui 2 ou mais mecanismos simplificados	possui mecanismos elaborados, de média complexidade	possui mecanismos avançados
mecanismos garantidores da qualidade das informações	não possui mecanismos	possui mecanismo simplificado	possui 2 ou mais mecanismos simplificados	possui mecanismos elaborados, de média complexidade	possui mecanismos avançados
participação de atores	participação de 2 atores com 3 tipos de ação, ou mais de 3 atores com menos de 3 tipos de ação	participação de 3 atores com 3 tipos de ação, ou 4 atores com 2 tipos de ação	participação de 4 atores com 3 tipos de ação	participação de 4 atores com 4 tipos de ação	participação de 5 atores com 5 tipos de ação
meios de divulgação e acesso	sem meios, ou até 2 meios de divulgação	3 meios de divulgação com acesso 3 atores	3 meios de divulgação com acesso a 4 atores	4 ou mais meios de divulgação com acesso a 5 atores	6 meios de divulgação com acesso 6 atores

Quadro 3

8) RESULTADOS E DISCUSSÃO

Apresentamos abaixo (Quadro 4) o conjunto das respostas das instituições pesquisadas:

Perguntas	Respostas das instituições				
	A (PB)	B (MG)	C (CE)	D (RS)	E (PI)
existe normativo que cria o dever de M&A	N	S	S	N	S
existe normativo que cria o sistema de M&A	N	S	S	N	N
existe normativo que cria a unidade coordenadora de M&A	S	S	S	S	N
normativos específicos de ATER	S	S	S	S	N
origem dos normativos	NR	unidade de planejamento	regimento interno	regimento interno	regimento interno
existe normativo que regulamenta o sistema	N	S	S	N	N
origem do regulamento do sistema	NA	unidade de planejamento	regimento interno	NA	NA
existe unidade coordenadora de M&A	S	S	S	S	N
ano de criação da unidade coordenadora de M&A	2009	2005	NR	2012	NA
a unidade de M&A exerce autoridade sobre as demais	N	N	S	N	N

existe um sistema de M&A com nome próprio	S	S	S	NR	N
existe fonte de financiamento específico de M&A	N	S	NR	N	N
a fonte de financiamento específica de M&A é específica de ATER	NR	S	NR	N	N
origem do financiamento de M&A de ATER	NR	custeio da empresa	NR	contratos de prestação de serviço	contratos de prestação de serviço
a demanda de M&A vem do legislativo	N	N	N	N	N
a demanda de M&A vem do executivo	S	N	S	S	S
a demanda de M&A vem do judiciário	N	N	N	N	N
a demanda de M&A vem da sociedade civil	N	N	N	N	S
a demanda de M&A vem da própria instituição	S	S	N	N	S
a demanda de M&A vem de outros	N	N	N	N	N
existe sistema informatizado de M&A	S	S	S	N	N
existe sistema informatizado de M&A próprio, desenvolvido pela instituição	S	S	S	NA	NA
existe sistema informatizado de M&A próprio, desenvolvido por contrato	N	N	N	NA	NA

existe sistema informatizado de M&A próprio, adquirido no mercado	N	N	N	NA	NA
existe sistema informatizado de M&A próprio, cedido	N	N	N	NA	NA
existe sistema de monitoramento e avaliação de terceiros	S	N	N	S	S
existe mais de um sistema informatizado	S	S	N	NA	NA
quais as finalidades dos sistemas informatizados	atividades fim	execução física e financeira	M&A	NA	NA
há integração entre dados dos sistemas informatizados	S	S	S	NA	NA
há necessidade de integração entre os sistemas da instituição	S	N	N	NA	NA
há necessidade de integração com sistemas externos	S	S	S	NA	NA
não há necessidade de integração entre sistemas	NA	NA	NA	NA	NA
quais os tipos de entrada de dados	NR	atividades fim, público, etapas de execução de projeto	NR	NA	NA
quais os tipos de saída de dados	NR	relatórios gerenciais e operacionais	NR	NA	NA

quais são as ferramentas utilizadas no M&A	sistema informatizado	sistema informatizado metodologias de gestão	sistema informatizado	planilhas eletrônicas, reuniões semanais e mensais	planilhas eletrônicas, fichas, tabela de meta, reunião, vistoria de qualidade
as ferramentas são atualizadas periodicamente	N	S	S	S	S
frequência da atualização periódica das ferramentas	ainda em desenvolvimento	operacional: diária e/ou semanal; gerencial: quinzenal ou mensal	diária	semanal	semestral
unidade de monitoramento: unidade da organização	S	S	S	N	N
unidade de monitoramento: programa/política	N	S	N	N	N
unidade de monitoramento: projeto	N	S	N	S	S
unidade de monitoramento: ações de outras instituições	N	S	N	N	N
unidade de monitoramento: ações de agentes	N	S	N	S	S
objeto de monitoramento: insumos	N	S	S	N	N
objeto de monitoramento: processos	N	S	N	N	N
Objeto: atividades	S	S	S	S	S

objeto de monitoramento: resultados	S	S	S	S	S
objeto de monitoramento: efeitos	N	S	N	S	N
objeto de monitoramento: impactos	N	S	N	N	N
objeto de monitoramento: execução orçamentária	N	S	N	N	S
existe intenção de atingir mais objetos	S	N	S	N	S
quais objetos pretendem ser alvo de M&A	cadastros	NA	efeitos; impactos	NA	efeitos
uso da informação instrumental (gerencial)	S	S	S	S	S
uso da informação esclarecimento (gerencial)	S	N	N	S	N
uso da informação conceitual	N	N	N	N	N
uso da informação persuasão (político)	S	S	S	S	N
uso da informação no planejamento	N	S	S	S	S
uso da informação no orçamento	N	S	N	S	N
uso da informação na implementação	S	S	S	N	N
uso da informação no redesenho	N	S	S	S	N

uso da informação na melhoria da gestão	S	S	S	S	S
uso da informação para transparência	S	S	S	N	N
existem mecanismos de incentivo ao uso de informações geradas	N	S	N	N	N
detalhamento do mecanismo de incentivo o uso das informações geradas	NA	premiação	NA	NA	NA
fonte de informação em sistema próprio	S	S	S	N	N
fonte de informação em sistema informatizado de terceiro	N	N	N	N	N
fontes de informações em dados oficiais	N	S	N	N	S
fontes de informação em avaliações internas	N	S	N	S	S
fontes de informação em avaliações externas contratadas pela instituição	N	S	N	N	N
fontes de informação em avaliações externas	N	N	N	N	N
fontes de informação na sociedade civil	N	S	N	S	S
as avaliações ocorrem antes da execução	N	S	N	N	N
as avaliações ocorrem durante a execução	N	S	S	S	S

as avaliações ocorrem depois da execução	S	S	S	S	S
há atualização periódica de todos os itens avaliados	N	N	S	S	S
há atualização periódica de parte dos itens avaliados	N	S	N	N	N
há avaliação pontual de itens	S	N	N	N	N
frequência de atualização	em elaboração	conforme necessidade	diária	semanal	semestral
a responsabilidade de manutenção dos dados é dos técnicos de campo	S	S	S	S	S
a responsabilidade de m. dos dados é de uma equipe externa contratada	N	N	N	N	N
a responsabilidade de m. dos dados é da unidade coordenadora	N	S	N	N	S
a responsabilidade de m. dos dados é da unidade de informática	S	S	S	N	S
a responsabilidade de m. dos dados é de parceiros/sociedade civil	N	N	N	S	S
a responsabilidade de m. dos dados é de outras instâncias/órgãos	N	N	N	N	S
a responsabilidade de m. dos dados é de outros	N	N	N	N	S

existem mecanismos garantidores da qualidade e credibilidade das informações	N	S	S	N	S
quais os mecanismos garantidores da qualidade e credibilidade	NA	auditorias de sistema	NR	NA	recompensa financeira anual
coordenadores participam como fonte de dados	N	N	N	N	S
coordenadores participam na construção de metodologia e indicadores	S	S	S	S	S
coordenadores participam na coleta de dados	N	N	N	N	S
coordenadores participam na aplicação de questionários	N	N	N	N	S
coordenadores participam no preenchimento dos sistemas	N	S	N	N	S
coordenadores participam na tabulação dos dados	N	N	N	N	S
coordenadores participam na avaliação	S	S	S	S	S
coordenadores participam no debate de resultados	S	S	S	S	S
coordenadores participam na divulgação	N	S	S	N	S

coordenadores participam na tomada de decisão pós-resultados	S	S	S	S	S
técnicos de campo participam como fonte de dados	S	S	N	N	N
técnicos de campo participam na construção de metodologia e indicadores	N	N	N	N	N
técnicos de campo participam na coleta de dados	S	S	S	N	S
técnicos de campo participam na aplicação de questionários	S	S	N	N	S
técnicos de campo participam no preenchimento dos sistemas	S	S	S	N	S
técnicos de campo participam na tabulação dos dados	N	N	N	N	N
técnicos de campo participam na avaliação	N	S	S	S	S
técnicos de campo participam no debate de resultados	N	S	S	S	S
técnicos de campo participam na divulgação	N	N	N	N	S
técnicos de campo participam na tomada de decisão pós-resultados	N	N	N	N	N

sociedade civil participa como fonte de dados	S	S	N	N	S
sociedade civil participa na construção de metodologia e indicadores	N	N	N	N	N
sociedade civil participa na coleta de dados	N	N	N	N	N
sociedade civil participa na aplicação de questionários	N	N	N	N	N
sociedade civil participa no preenchimento dos sistemas	N	N	N	N	N
sociedade civil participa na tabulação dos dados	N	N	N	N	N
sociedade civil participa na avaliação	N	N	N	S	S
sociedade civil participa no debate de resultados	N	N	S	S	S
sociedade civil participa na divulgação	N	S	N	S	N
sociedade civil participa na tomada de decisão pós-resultados	N	N	N	N	N
beneficiários participam como fonte de dados	S	S	S	N	S
beneficiários na construção de metodologia e indicadores	N	N	N	N	N

beneficiários participam na coleta de dados	N	N	N	N	N
beneficiários participam na aplicação de questionários	N	N	N	N	N
beneficiários participam no preenchimento dos sistemas	N	N	N	N	N
beneficiários participam na tabulação dos dados	N	N	N	N	N
beneficiários participam na avaliação	N	N	N	S	S
beneficiários participam no debate de resultados	N	S	N	S	S
beneficiários participam na divulgação	N	S	N	S	N
beneficiários participam na tomada de decisão pós-resultados	N	N	N	N	N
outras esferas da administração pública participam como fonte de dados	N	N	N	N	N
outras esferas da adm. p. participam na construção de metodologia/indicadores	N	N	N	S	N
outras esferas da adm. p. participam na coleta de dados	N	N	N	N	N

outras esferas da adm. p. na aplicação de questionários	N	N	N	N	N
outras esferas da adm. p. participam no preenchimento dos sistemas	N	N	N	N	N
outras esferas da adm. p. participam na tabulação dos dados	N	N	N	N	N
outras esferas da adm. p. participam na avaliação	N	S	S	N	N
outras esferas da adm. p. participam no debate de resultados	N	S	S	N	N
outras esferas da adm. p. participam na divulgação	N	S	N	N	N
outras esferas da adm. p. participam na tomada de decisão pós-resultados	N	N	S	N	N
o papel dos atores é bem definido	N	S	S	S	N
existe institucionalização para a divisão dos papéis dos atores	N	S	S	N	N
as funções do sistema são bem explicitados para os atores	N	S	N	S	S
existe material sobre as funções do sistema	N	S	N	N	S
divulgação por acesso direto a SI, acessado pela coord. da instituição	S	S	S	S	N

divulgação por acesso direto a SI, acessado pela coord. de M&A	S	S	S	S	N
divulgação por acesso direto a SI, acessado pela equipe de campo	S	S	S	S	N
divulgação por acesso direto a SI, acessado pelos beneficiários	N	N	N	N	N
divulgação por acesso direto a SI, acessado pelo público em geral	N	N	N	N	N
divulgação por acesso direto a SI, acessado pelos parceiros	N	N	N	N	N
divulgação por acesso direto a SI, acessado por outros órgãos/instituições	N	N	N	N	N
divulgação por acesso direto a SI, acessado por outros	N	N	N	N	N
divulgação em pág. internet, acessado pela coord. da instituição	N	S	N	N	N
divulgação em pág. internet, acessado pela coord. de M&A	N	S	N	N	N
divulgação em pág. de internet, acessado pela equipe de campo	N	N	N	N	S
divulgação em pág. de internet, acessado pelos beneficiários	N	N	S	N	S

divulgação em pág. de internet, acessado pelo público em geral	N	N	S	N	S
divulgação em pág. de internet, acessado pelos parceiros	N	N	S	N	S
divulgação em pág. de internet, acessado por outros órgãos/instituições	N	S	S	N	N
divulgação em pág. de internet, acessado por outros	N	N	N	N	N
divulgação por inf. eletrônicos, acessado pela coord. da instituição	N	S	N	S	N
divulgação por inf. eletrônicos, acessado pela coord. de M&A	N	S	N	S	N
divulgação por inf. eletrônicos, acessado pela equipe de campo	N	N	N	S	N
divulgação por inf. eletrônicos, acessado pelos beneficiários	N	N	N	S	N
divulgação por inf. eletrônicos, acessado pelo público em geral	N	N	N	N	N
divulgação por inf. eletrônicos, acessado pelos parceiros	N	N	N	N	N
divulgação por inf. eletrônicos, acessado por outros órgãos/instituições	N	S	N	N	N
divulgação por inf. eletrônicos, acessado por outros	N	N	N	N	N

divulgação por inf. físicos, acessado pela coord. da instituição	N	S	N	N	N
divulgação por inf. físicos, acessado pela coord. de M&A	N	S	N	N	N
divulgação por inf. físicos, acessado pela equipe de campo	N	N	N	S	N
divulgação por inf. físicos, acessado pelos beneficiários	N	N	N	S	S
divulgação por inf. físicos, acessado pelo público em geral	N	N	N	S	S
divulgação por inf. físicos, acessado pelos parceiros	N	N	N	S	S
divulgação por inf. físicos, acessado por outros órgãos/instituições	N	S	N	N	S
divulgação por inf. físicos, acessado por outros	N	N	N	N	N
divulgação por reuniões(...), acessados pela coord. da instituição	S	S	N	S	S
divulgação por reuniões(...), acessados pela coord. de M&A	S	S	S	S	N
divulgação por reuniões(...), acessados pela equipe de campo	S	S	S	S	S

divulgação por reuniões(...), acessados pelos beneficiários	S	N	S	S	S
divulgação por reuniões(...), acessados pelo público em geral	S	N	N	N	N
divulgação por reuniões(...), acessados pelos parceiros	S	N	S	N	S
divulgação por reuniões(...), acessados por outros órgãos/instituições	S	S	S	N	S
divulgação por reuniões(...), acessados por outros	N	N	N	N	N
divulgação por tececom., acessados pela coordenação da instituição	N	N	N	N	N
divulgação por tececom., acessados pela coordenação de M&A	N	S	N	N	N
divulgação por tececom., acessados pela equipe de campo	N	S	N	S	N
divulgação por tececom., acessados pelos beneficiários	N	N	N	S	N
divulgação por tececom., acessados pelo público em geral	N	N	S	S	N
divulgação por tececom., acessados pelos parceiros	N	N	S	S	N

divulgação por tececom.s, acessados por outros órgãos/ionstituições	N	S	S	S	N
divulgação por tececom., acessados por outros	N	N	N	N	N
é dificuldade para M&A as crenças e entraves da cultura organizacional	S	S	S	S	N
é dificuldade para M&A os conflitos de interesse sobre os resultados	S	N	N	N	N
é dificuldade para M&A as limitações de recursos humanos	S	S	S	S	S
é dificuldade para M&A as limitações de recursos tecnológicos e materiais	S	N	N	S	S
é dificuldade para M&A as limitações gerenciais	S	N	S	S	N
é dificuldade para M&A as limitações de conhecimento	S	N	N	N	N
é dificuldade para M&A a fase de implementação da política	S	N	N	N	N
é dificuldade para M&A as mudanças de condições	N	N	N	N	S
é dificuldade para M&A outras situações	N	N	N	N	N

existem mecanismos para a superação destas dificuldades	S	S	S	NR	N
quais os mecanismos para superação das dificuldades	Mecanismos de ampliação de capacidades	consultorias públicas e privadas para aprim. e minimizar problemas do ambiente da organização	Definição de M&A como estratégia de governo e da entidade; Capacitação	NR	NA
outras considerações	Conflito de gerações dificultam ações; carência de meios validados de M&A na instituição; falta de conhecimento institucional atualizado sobre M&A	sistemas de terceiros sem dados abertos dificultam obtenção de informação e geram retrabalho com mecanismos paralelos de obtenção dos mesmos dados	A demanda de serviços e urgência em execução de contratos e convênios prioriza a execução e imprime erro estratégico sem M&A, planejamento e evoluções.	NR	mudança de grupos políticos locais nos municípios de execução dos serviços dificulta avaliação etc.
Legenda:					
<ul style="list-style-type: none"> • Estão marcadas com "S" as perguntas que tiveram "sim" como resposta; • Estão marcadas como "N" as perguntas que tiveram "não" como respostas e as de múltipla marcação que não foram assinaladas; • Estão marcadas com "NA" as perguntas que não se aplicam, considerando anteriores; • Estão marcadas com "NR" as perguntas que não foram respondidas. 					

Quadro 4

Aplicando os parâmetros para enquadramento do estágio de desenvolvimento dos sistema de M&A, apresentados no capítulo 7- Metodologia, chegamos aos seguintes resultados (Quadro 5):

Quesitos	Enquadramento do estágio de evolução dos sistemas de M&A				
	A (PB)	B (MG)	C (CE)	D (RS)	E (PI)
Institucionalização formal	2	5	5	2	2
Fonte de financiamento	0	5	0	2	2
Objeto	2	5	3	3	3
Uso no ciclo de gestão	3	5	5	4	2
Uso de ferramentas	3	4	3	1	1
Frequência de coleta de dados	1	2	3	4	1
Incentivo ao uso das informações	1	4	1	1	1
Mecanismos garantidores da qualidade e credibilidade	1	4	2	1	2
Participação de atores	1	3	2	2	4
Meios de divulgação e acesso	1	2	2	3	3
SOMA DE PONTOS	15	39	26	23	21
ENQUADRAMENTO	INICIANTE +	INTERMEDIÁRIO ++	BÁSICO ++	BÁSICO +	BÁSICO+

Quadro 5

A média de pontos de todas as instituições analisadas é 24,8, correspondente ao estágio de desenvolvimento Básico+.

A média de pontos das instituições públicas é 26,7, correspondente ao estágio de desenvolvimento Básico++, enquanto a média de pontos das instituições privadas é 22, correspondente ao estágio de desenvolvimento Básico +. A pequena diferença pode ser atribuída ao fato de que as instituições públicas possuem financiamento de recursos humanos proveniente do Estado, o que pode estar associado a uma maior capacidade institucional, e que as instituições públicas recebem demanda por resultados de M&A de outras esferas da administração pública, o que pode estar associado a uma melhor cobertura de objetos e usos nos ciclos de gestão.

Em média, o quesito melhor avaliado foi o uso do M&A associado aos ciclos de gestão, com 76% do máximo de pontos da avaliação, seguido pelo número de objetos alvo de M&A e institucionalização formal (64% dos pontos).

O quesito de pior avaliação foi sobre mecanismos de incentivo do uso das informações (32%), existente em apenas uma instituição. Em seguida aparecem as fontes de financiamento (36%), mecanismos de garantia de qualidade e credibilidade (40%), frequência de atualização dos dados e meios de divulgação e acesso (44%), e o uso de ferramentas e participação de atores (48%).

Nas instituições públicas, o quesito melhor avaliado permanece sendo o uso do M&A associado aos ciclos de gestão, com 87% do máximo de pontos da avaliação, seguido de institucionalização formal (80%), número de objetos alvo de M&A e ferramentas (67%). A pior avaliação foi para os meios de divulgação e acesso e fontes de financiamento (33%), seguido da participação dos atores, frequência de atualização de dados, e mecanismos de incentivo ao uso das informações (40%), e mecanismos de garantia de qualidade e credibilidade das informações (47%).

Nas instituições privadas, os quesitos de melhor avaliação foram o número de objetos alvo de M&A, o uso nos ciclos de gestão, participação de atores, e meios de divulgação e acesso, todos com 60% do máximo de pontos da avaliação. A frequência de coleta de dados atingiu 50% do máximo de pontos. As piores avaliações foram para o uso de ferramentas e incentivo ao uso das informações (20%), seguidos por mecanismos garantidores da qualidade e credibilidade das informações (30%), e fontes de financiamento e institucionalização formal (40%).

A amostra das instituições analisadas neste estudo não é representativa do universo das prestadoras de serviço de ATER contratadas pelo MDA e, portanto, os resultados apresentados não podem ser generalizados. É importante mencionar, mesmo sob este prisma, que os resultados obtidos de forma sintética pelo uso do questionário-semiestruturado, são altamente positivos enquanto indicadores de seu uso como ferramenta para uma avaliação mais abrangente .

Para obter um estudo adequado sobre o estágio do desenvolvimento dos sistemas de M&A da PNATER é preciso aplicar o questionário semiestruturado à uma amostra das entidades credenciadas no SIATER,

baseada em parâmetros estatísticos, desagregada por unidade da federação e tipo de instituição (pública ou privada).

Não obstante, os dados aqui obtidos nos permitem perceber que há diferenças entre as instituições públicas e privadas quanto aos sistemas de M&A. As instituições públicas foram melhores avaliadas no uso do M&A associado aos ciclos de gestão e institucionalização formal, com 80% ou mais do máximo de pontos; enquanto as privadas obtiveram como melhor avaliação apenas 60% dos pontos, nos quesitos número de objetos alvo de M&A, uso nos ciclos de gestão, participação de atores, e meios de divulgação e acesso.

A partir dos outros dados colhidos no questionário, não considerados para a determinação do estágio de desenvolvimento dos sistemas de M&A, bem como dos dados qualitativos não parametrizáveis obtidos no detalhamento das perguntas, é possível perceber outras diferenças entre as instituições públicas e privadas, ou mesmo a justificativa para tais diferenças.

As entidades privadas relataram que a fonte de financiamento de suas ações de M&A são os contratos de prestação de serviço, que já têm custos administrativos determinados; e que o principal demandante é o poder executivo, na figura do contratante dos serviços. Os dados sugerem que, sendo a principal fonte de demanda também a principal fonte de custeio, as ações de M&A são praticamente restritas ao objeto e uso no ciclo de gestão úteis ao demandante.

Já as entidades públicas relatam que a fonte de financiamento das ações de M&A pode ser originada do custeio da própria instituição (transferido pelo Estado), além dos contratos de prestação de serviço; e dentre os demandantes figuram a própria instituição (por possuírem capilaridade nos municípios e grande número de escritórios), o Tribunal de Contas da União, e esporadicamente o Ministério Público, além do contratante dos serviços. Os dados sugerem que, sendo diversificada a fonte de demanda, e não havendo relação direta com a principal fonte de custeio, os objetos, ciclos de gestão e ferramentas são mais variados, para conseguir atender às diversas necessidades.

A limitação de recursos humanos para compor os sistemas de M&A é a principal limitação encontrada pelas instituições, tendo sido identificada por todas, públicas e privadas.

As crenças e entraves da cultura da organização também foi considerada como fator limitante importante para 4 instituições, mesmo naquelas que informaram no detalhamento que todos os funcionários conhecem e usam algum tipo de ferramenta de M&A.

Para solucionar estas dificuldades, as instituições apresentam estratégias de ampliação de capacidades, uso de consultorias para aprimoramento e redução dos entraves da cultura da organização, bem como a capacitação e decisão estratégica de realizar M&A.

Apenas as instituições públicas possuem sistemas informatizados, com alta governabilidade, uma vez que foram desenvolvidos pela própria instituição, e estão associados a mais de um objeto.

As 5 instituições têm como objeto as atividades e os resultados da ATER, sendo que duas delas captam estas informações em sistemas informatizados parametrizados, e as demais apresentam limitação do uso das informações, uma vez que estão em relatórios e planilhas não parametrizáveis.

A baixa frequência de objetos de efeitos e impactos pode estar associada aos custos e complexidade de implementação de M&A destas naturezas, fatores que esbarram na ausência de fonte e financiamento específico, limitações de recursos humanos e materiais e tecnológicos.

Apenas uma instituição descreveu mecanismo de incentivo ao uso das informações – por meio de premiações - o que revela um provável ponto de desperdício de recursos na maioria das instituições, já que as informações são produzidas, porém não são utilizadas.

Apesar de existirem iniciativas de avaliação qualitativa dos serviços, de adequação da metodologia à PNATER, e dos efeitos alcançados, estas são feitas em maioria por meio de reuniões e relatórios qualitativos não parametrizáveis. As informações são utilizadas para adequações gerenciais no próximo ciclo. Há o aprimoramento na qualidade do serviço oferecido, porém

os motivos da aprendizagem organizacional são perdidos sem registros históricos de evolução, e não alimentam indicadores de M&A.

Os dados levantados apresentaram elementos importantes das instituições privadas que devem ser levados em consideração na formulação de um sistema nacional de M&A da Pnater tais como:

- Maior participação dos beneficiários, da sociedade civil e outras esferas da administração pública (prefeituras, conselhos), o que promove o protagonismo dos beneficiários atendidos e a democratização da gestão da política pública na construção da cidadania;
- Adoção de mecanismos simples de controle em planilhas eletrônicas como alternativas para o controle a ausência de ferramentas informatizadas específicas para M&A;
- A necessidade de fornecer dados abertos nos sistemas informatizados do MDA a fim de evitar retrabalho.

O questionário elaborado necessita de melhorias de formatação e desagregação de informações, uma vez que não permite identificar, senão pelas informações do detalhamento – que não são parametrizáveis – os tipos de ferramentas utilizadas, os usos, a frequência de atualização, o nível de participação dos atores e os demais quesitos desagregados para cada tipo de objeto, dentre outras.

A ausência do acompanhamento de um glossário e um manual de preenchimento pode ter causado erros de interpretação, que podem prejudicar a qualidade e confiabilidade dos dados obtidos.

Avalia-se que, devido à assimetria do nível de conhecimento conceitual sobre M&A entre os preenchedores do questionário, o método de aplicação deve ser substituído por entrevista, em lugar do envio por correio eletrônico com preenchimento não supervisionado.

Há expectativa de que a presença de um entrevistador treinado possa colher os elementos que, no preenchimento não-supervisionado, foram fornecidos fora dos campos adequados. Espera-se diminuir a perda destas informações, aumentando a fidedignidade dos dados.

9) CONCLUSÃO

O questionário elaborado necessita de melhorias de formatação com desagregação de informações por tipo de objeto, e acredita-se que seja mais adequado o método de aplicação por entrevista, na expectativa de diminuir a perda de informações.

Apesar da necessidade de ajustes, o questionário semiestruturado elaborado captou informações sobre sistemas de M&A de entidades de ATER públicas e privadas, utilizando modelo único, e foi capaz de definir o estágio de desenvolvimento dos sistemas de M&A das instituições analisadas.

Assim, o questionário semiestruturado apresenta-se como ferramenta útil, e pode ser recomendada como instrumento de diagnóstico para formulação de um Sistema Nacional de M&A da PNATER que considere os dados produzidos pelos diversos atores da política na alimentação dos indicadores de monitoramento.

10) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M; **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** *In Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais/ Orgs. Maria Cecília Roxo Nobre Barreira, Maria do Carmo Brant de carvalho – São Paulo; IEE/PUC-SP, 2001.*

BARRY, Brian & RAE, Douglas W. **Political evaluation.** In: GREENSTEIN, F. & POLSBY, N., ed. *Handbook of political science.* Reading, Addison-Wesley, 1975. v.1: Political science: scope and theory, p.337-401.

BROSE, M. **Aprendizado prático com monitoramento e avaliação Estímulo à reflexão.** *In Monitoramento e avaliação de projetos: métodos e experiências / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Coordenação da Amazônia, Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise. – Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2004. (Série Monitoramento & Avaliação; 1)*

COTTA, T. C.; **Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).** *In: Revista do Serviço Público , 52 (4), 2001.*

DRAIBE, S.M; **Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.** *In Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais/ Orgs. Maria Cecília Roxo Nobre Barreira, Maria do Carmo Brant de carvalho – São Paulo; IEE/PUC-SP, 2001*

FIGUEREDO, M.F e A.C. **Avaliação Política e Avaliação da Política: um quadro de referencia teórico.** *In: Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, 1 (3):107-127, set-dez.1986*

GOLSING, L. e Edwards, M. **Toolkits: A Practical Guide to Assessment Monitoring, Review and Evaluation.** London: SCF, 1995

GRUBERMANN, G; KNOPP, G: **Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira** *In:Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, N°2, julho-dezembro, 2011.*

JANNUZZI, P.M. **Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de Programas Sociais.** *in :Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, N°1, janeiro-junho, 2011.*

LIMA JR., Olavo B.; SILVA, Na de Abreu; LEITE, Maria Claudia. **Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação**. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1978.

NACHMIAS, David. **Public policy evaluation: approaches and methods**. New York, St. Martin's Press, 1979.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew: **Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”)**. Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. São Paulo, Instituto Pólis, 2003.

SERPA, S.M.H.C.; **Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo**. In: *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Nº2, julho-dezembro, 2011.

SHULHA, Lyn M. & COUSINS, J. Bradley. **Evaluation use: theory, research, and practice since 1986**. In: *Evaluation Practice* , 18 (3): 195-209, 1997.

VAITSMAN, J; PAES-SOUSA, R.: **Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública**, in :*Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Nº1, janeiro-junho, 2011.

WEISS, Carol H.; **Have we learned anything new about the use of evaluation?**. In: *American Journal of Evaluation* , 19, (1): 21-34, 1998