



2. Novas Abordagens do Orçamento Público

2º Lugar

João Victor Silveira Rezende

(representante)

Cinthia Helena de Oliveira Bechelaine

Diana Martins Barbosa

Gustavo Dias da Costa Martins

Vanda Catarina Duarte

**Avaliação Executiva de Programas
Governamentais: perspectiva de suporte ao
processo orçamentário.**

IV Prêmio SOF de Monografias

Avaliação executiva de programas governamentais: perspectiva de suporte ao processo orçamentário

Tema II: Novas Abordagens do Orçamento Público

RESUMO

Nos últimos anos, a avaliação de programas vem ganhando notoriedade e relevância no setor público brasileiro, na medida em que a informação qualificada gerada por ela pode subsidiar o planejamento governamental e as decisões sobre priorização de esforços e alocação orçamentária. O objetivo deste trabalho é mostrar, à luz da experiência recente do Governo de Minas Gerais com as avaliações executivas de programas governamentais, a perspectiva de benefício do uso de avaliações em relação ao processo orçamentário. O trabalho demonstra que os programas governamentais do governo do Estado de Minas Gerais foram avaliados com base em uma metodologia composta por 29 questões, distribuídas em quatro eixos: propósito e concepção; planejamento; execução e gerenciamento e resultados. A avaliação permitiu a identificação das características, das boas práticas e das vulnerabilidades dos programas e o apontamento de oportunidades de melhorias para cada critério avaliado. Os resultados apontam para a necessidade de evolução do processo de planejamento e de adoção de ferramentas específicas para o gerenciamento dos programas. Como toda ação de natureza inovadora que implica mudança de cultura, a integração do processo de avaliação com o processo orçamentário é gradativa e ainda depende do enfrentamento de desafios como o alinhamento com o ciclo orçamentário, a superação dos aspectos formais do orçamento público e a absorção dos resultados das avaliações como insumo à retroalimentação positiva dos programas e ações governamentais.

Palavras-chave: Gestão por resultados / Avaliação de programas / Orçamento público.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição dos programas de acordo com a quantidade de quesitos atendidos (respostas “SIM”).....38

Gráfico 2 - Percentual de Elementos Atendidos por Eixo do conjunto da Carteira de Programas Estruturadores de Minas Gerais.....39

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURA

CONEVAL	<i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</i>
E ²	<i>Evaluación Ejecutiva</i>
EPG	<i>Evaluación de Programas Gubernamentales</i>
EpR	Estado para Resultados
GERAES	Programa Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
LOA	Lei Orçamentária Anual
M&A	Monitoramento e Avaliação
OMB	<i>Office Management Budget</i>
PART	<i>Program Assessment Rating Tool</i>
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SUMÁRIO

1. Introdução.....	6
2. Aspectos conceituais das avaliações	10
2.1. Avaliação: uma abordagem histórica	14
3. Avaliação e processo orçamentário.....	19
3.1. O uso da avaliação no âmbito das reformas orçamentárias	23
4. Avaliação executiva de programas governamentais	28
4.1 Avaliação executiva em Minas Gerais	30
4.1.1 Metodologia do modelo mineiro de avaliação executiva.....	32
4.1.2 Etapas de implementação	35
4.1.3 Principais resultados.....	37
5. Avaliação, estratégia e orçamento: possibilidades e desafios.....	48
6. Considerações Finais.....	52
7. Referências	56
8. Anexo	63

1. Introdução

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

Entendido como uma das principais plataformas de operacionalização dos produtos e serviços de governo, o orçamento público e seus processos de elaboração e execução estão intimamente relacionados ao planejamento das ações de curto e de longo prazo da administração pública e pode se configurar num instrumento importante no acompanhamento da concretização dos objetivos planejados.

O exercício da ação governamental voltada à construção do orçamento público envolve um processo constante de deliberação e decisão que, supostamente, precisam ser suportadas por conhecimento e informação que uma avaliação de programas pode permitir (GARCIA, 2000).

O objetivo deste trabalho é discutir a utilização de avaliações de programas governamentais na alocação de recursos públicos a partir da experiência da avaliação executiva de projetos realizada pelo governo de estado de Minas Gerais.

A avaliação executiva, realizada em 2010, foi aplicada num conjunto de 56 programas estratégicos do governo, avaliados com base em uma metodologia composta por 29 questões, distribuídas em quatro eixos: propósito e concepção; planejamento; execução e gerenciamento e resultados. A avaliação permitiu a identificação das características, das boas práticas e das vulnerabilidades dos programas e o apontamento de oportunidades de melhorias para cada critério avaliado.

Nesse sentido, a avaliação trouxe informações relevantes que subsidiam a tomada de decisão por desempenho que, com um pouco mais de ajuste, pode se estender para fins orçamentários. Cavalcante (2009) denomina de orçamento por desempenho uma forma de orçamento que relaciona recursos alocados e resultados mensuráveis em termos de políticas públicas de maneira a gerar informações que auxiliam o processo de tomada decisões pelos governantes e gestores públicos. O objetivo é favorecer a alocação de recursos com base em metas e objetivos de programas monitorados por indicadores ou medidas de eficiência e/ou eficácia.

Esse tipo de orçamento se sustenta, segundo Diamond *apud* Cavalcante (2009) nos elementos: unificação dos custos para se alcançar um resultado determinado; definição de resultados em termos de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos; incorporação de medidas explícitas de desempenho e de sistema avaliativo conectado à alocação de recursos; e inclusão de elementos de *accountability* com mecanismo de premiações e punições.

Não se pretende com a avaliação executiva realizada esgotar todos os elementos considerados pelo autor, mas destacar a relevância de instrumentos de natureza avaliativa de programas de governo como um dos elementos a serem

considerados quando da alocação de recursos públicos. A ênfase na melhoria da gestão dos recursos públicos se torna cada vez mais importante na medida em que os orçamentos, em geral, convivem com um fator limitador das escolhas alocativas, que é a escassez de recursos frente ao universo de intervenções necessárias.

Nesse ponto, a avaliação de programas ganha relevância enquanto principal instrumento operacional para uma alocação mais eficiente de recursos públicos já que compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos. Em termos mais específicos, Posavac e Carey *apud* Cavalcante (2009) entendem avaliação de programa como um conjunto de métodos, habilidades e sensibilidades necessárias para determinar se o programa é necessário e útil, se é suficientemente capaz de atingir o objetivo identificado, se é ofertado conforme planejado e se atende aos beneficiários num custo razoável.

Assim, a avaliação consiste na verificação da adequação da concepção ou desenho do programa a sua finalidade e aos objetivos pretendidos (CAVALVANTE, 2009). É outra maneira de verificar se a estratégia está sendo atingida por permitir observar se existe correlação entre os serviços prestados e as metas definidas no planejamento estratégico e se o programa tem tido efeitos positivos ou está sendo eficaz no enfrentamento do problema que o originou.

Acredita-se que ao favorecer tomadas de decisões mais efetivas com informações acerca da eficácia das ações, as avaliações dão maior transparência aos gastos do governo favorecendo a ampliação da sua qualidade, ou seja, a informação sobre o alcance, ou não, de determinado resultado esperado.

Para maior compreensão deste estudo ressaltam-se seus objetivos geral e específicos:

- Objetivo geral: discutir a utilização de avaliações de programas governamentais na alocação de recursos públicos a partir da experiência da avaliação executiva de projetos realizada pelo governo de estado de Minas Gerais.
- Objetivos específicos:
 - i. Descrever a avaliação executiva desenvolvida no estado de Minas Gerais.
 - ii. Identificar elementos na avaliação executiva que sustentam a aplicação de estudos avaliativos no planejamento orçamentário.
 - iii. Identificar fragilidades e potencialidades da avaliação executiva para uso em processos orçamentários (fatores facilitadores e restritivos).

Por fim, este estudo está organizado em cinco seções excluindo essa introdução. A primeira traz alguns aspectos conceituais das avaliações. A vinculação processo orçamentário e avaliação é tratada na segunda seção. A terceira seção descreve a avaliação executiva de projetos destacando a sua metodologia e principais resultados. Na seção seguinte são discutidos alguns aspectos importantes para a aplicação de resultados de avaliação no planejamento orçamentário. Por fim, são apresentadas as principais considerações acerca desse estudo.

2. Aspectos conceituais das avaliações

O tema avaliação 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 seria: a 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. Para Cohen e Franco (1993, p. 77) 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 toma em conta as interpretações e as significações que os atores elaboram da situação a avaliar.

Tendo em vista esses conceitos, de acordo Weiss (1998, p. 4), cinco elementos podem ser percebidos em um conceito avaliação de programas: “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”.

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 “pura” pela identificação de metodologias e técnicas próprias aplicadas e não somente ao incremento de conhecimento disponível.

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, podem-se estabelecer diferenças entre elas segundo vários critérios, tais como o tempo de sua realização, quem as realiza, a natureza que possuem, a escala que assumem e a que alçada decisória são dirigidas. Figueiredo e Figueiredo (1986), por exemplo, distinguem o foco das avaliações em termos de efetividade, eficácia e eficiência: por avaliações de efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos, sugerem uma relação de causa e efeito; por avaliação de eficiência, a relação entre os custos empregados na implementação de uma dada política e os benefícios alcançados, indicando uma noção de otimização dos recursos disponíveis; e de eficácia, a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos, como por exemplo, a relação entre as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

O quarto elemento da definição de Weiss (1998), diz respeito ao julgamento, a 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 programas ou políticas: contribuir para o aprimoramento da política ou programa em questão. Nesse sentido, o propósito da avaliação não seria outro senão influenciar a reformulação de políticas, antes de sua implementação (*ex-ante*), durante ou posteriormente (*ex-post*).

Com base no último elemento apresentado por Weiss (1998), e a partir da 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 não se destina a abolir a subjetividade envolvida na tomada de decisão, mas permite certa melhoria no provimento de informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Como 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.

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

A conexão entre aprendizado organizacional e avaliação se estabelece a partir de um processo de *feedback*, no qual se percebem, monitoram e examinam informações relevantes advindas do ambiente interno e do externo. Weiss (1998) distingue quatro tipos de uso das avaliações, quais sejam, instrumental, conceitual, como instrumento de persuasão e para esclarecimento. No uso instrumental nenhuma decisão ou ação imediata é esperada. O uso conceitual é circunscrito aos técnicos dos programas, cujo poder de decisão é limitado. Quando a avaliação é utilizada como instrumento de persuasão, os tomadores de decisão já possuem conhecimento sobre o que seria necessário mudar nos programas – e nesse sentido, a avaliação serve para mobilizar o processo. Por fim, quando é utilizada como forma de esclarecimento, a avaliação acarreta impacto sobre os formadores de opinião, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições pautando, assim, a agenda governamental.

Entretanto, de acordo com Ospina (2002), a existência de avaliações por si só não garante o melhoramento da gestão pública, vez que a viabilidade desse sistema para promover uma cultura de verificação de resultados e fortalecimento de instituições depende, em grande parte, da utilização da informação gerada. Segundo Faria (2005, p. 101), existe uma ingenuidade nas expectativas de se produzir “melhores e mais sábias decisões” com apenas a realização de avaliações, dadas

as inúmeras evidências de que o esperado efeito 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.

2.1. Avaliação: uma abordagem histórica

De acordo com Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), o histórico da avaliação formal – o uso sistemático de informações e critérios para atribuir valores e justificar juízos de valor – possui um caminho bem mais longo do que se pensa. Para os autores, a avaliação é evidente desde 2000 a.C. quando as autoridades chinesas faziam provas para os servidores públicos a fim de uma estimativa de seu desempenho ou quando Sócrates usava avaliações verbais para o processo de aprendizagem. No entanto, apesar de tais demonstrações, a história das avaliações formais no mundo ainda é um fato ainda recente (WEISS, 1998) que teve seu primeiro estágio ao longo da década de 1960, caracterizado pela aplicação rigorosa de métodos científicos na avaliação de programas sociais.

Segundo Calmon (1999), um das preocupações desse período está relacionada com a criação de programas para a resolução de problemas sociais, ao aumento do orçamento destinado a estes programas, e, concomitantemente, à incapacidade de governos em auferir resultados e impactos dos mesmos. Como exemplo, pode-se citar a aprovação da Lei do Ensino Fundamental e Médio em 1965 nos Estados Unidos, cujo propósito foi aumentar de forma considerável o

financiamento desse país em educação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK , 2004). Contudo, mesmo com o aumento considerável do orçamento educacional, não existia evidência convincente que o aumento de qualquer financiamento no ensino tivesse gerado melhorias educacionais e, por isso, foram exigidos aos educadores que avaliassem suas próprias atividades através de um questionário que mostrasse a destinação dos recursos federais. De acordo com os autores, foi um começo marcado por dificuldades, onde milhares de educadores foram obrigados a analisar dados empíricos quantitativos.

Ao final da década de 1960, o congresso americano aprovou a alocação de recursos para a avaliação de programas sociais em outras áreas como, por exemplo, controle da criminalidade, tratamento do alcoolismo e saúde infantil, aumentando consideravelmente a demanda por avaliações (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). A primeira geração dos estudos em avaliação de programas foi então caracterizada pela mensuração de aspectos quantitativos e pelo rigor científico dos métodos (ROSSI; FREEMAN, 1993), apresentando, portanto, uma conotação positivista. Fundamental para esse estágio é a preocupação com a validade dos instrumentos de pesquisa e com a ausência de valores na interpretação dos experimentos, no qual o avaliador é essencialmente um técnico que deve construir e usar instrumentos de medida objetivos. Para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), os estudos avaliatórios resultantes desse *boom*, foram de certa forma, decepcionantes, enfatizando a urgência do desenvolvimento de novas considerações e métodos para satisfazer com mais precisão às necessidades dos programas.

Na década seguinte, vários autores se inseriram no campo ainda jovem das avaliações de programas e políticas, apresentando novos conceitos e

fundamentos, o que resultou num número grande de novos modelos de avaliação que ampliaram as visões anteriores (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). De acordo com Guba e Lincoln (1989), nesse estágio a necessidade de mensurar de forma quantitativa e rigorosamente técnica os resultados dos programas, ao contrário de ser o objetivo primordial das avaliações – como ocorrido na primeira geração, se restringe a apenas uma das possibilidades, dentre várias outras, de realizar avaliações.

Ademais, segundo Calmon (1999), a segunda geração de avaliações, iniciada no começo década de 1970, pode ser caracterizada pela introdução de questões do pragmatismo e do incremento do uso das avaliações como instrumentos fundamentais para a tomada de decisão sobre as alterações ou continuidade dos programas. De acordo com a autora, inaugura-se a percepção de que, na prática, as informações geradas pelas avaliações nem sempre eram utilizadas adequadamente e automaticamente pelos decisores:

O foco dos trabalhos do segundo estágio converge para a questão do aumento da utilização, pelos decisores, das informações e recomendações provenientes dos estudos de avaliação na melhoria dos resultados dos programas. Primeiramente, considera-se que a utilização direta ou instrumental da avaliação não ocorre de forma deliberada ou espontânea. O avaliador deve determinar as necessidades dos diversos interessados na avaliação ou nos seus resultados (*stakeholders*) e reputá-las como variáveis importantes (CALMON, 1999, p.12).

A terceira geração surgiu da síntese dos dois estágios das fases anteriores e enfatiza a importância do julgamento nas avaliações (GUBA; LINCOLN, 1989). De acordo com os autores em qualquer que seja a avaliação, deve,

obrigatoriamente, haver um julgamento. Mesmo que os avaliadores não se sintam na competência de julgar uma política ou programa, achando que isso seja presunçoso ou ameaçador devido ao ambiente político que os cercam, é uma obrigação inerente ao trabalho de avaliar (GUBA; LINCOLN, 1989). Nesse sentido, todas as alternativas e modelos de avaliações criadas pós 1967 apontavam para um mesmo sentido: o julgamento de políticas e programas.

Segundo Guba e Lincoln (1989), embora cada geração de avaliações tenha superado a anterior e representado um passo a frente na discussão, existem problemas comuns relativos a todos os estágios. Dentre esses problemas os autores citam a hegemonia do paradigma positivista, a incapacidade em acomodar o pluralismo de atores envolvidos nos programas públicos e a desconsideração do contexto, das circunstâncias e propósito que envolve a implantação de programas.

Ainda que as avaliações tenham evoluído e cada vez mais se considere relevante a sua aplicação, na prática são poucos os organismos que a utilizam e pouco conhecidos são os produtos e conseqüências de estudos e pesquisas de avaliação, principalmente no âmbito governamental.

Garcia (2001) associa esse fracasso das avaliações a, pelo menos, quatro aspectos apontados por diferentes autores: a) os avaliadores em geral são mais ligados ao mundo da pesquisa que do planejamento e são geridos pelo sistema de incentivos da academia que quase nunca coincidem com o da administração pública (PINTO *apud* GARCIA, 2001); b) a prática de uma política de recomendação não é muito utilizada (FIGUEIREDO *apud* GARCIA, 2001); c) os pesquisadores são acostumados a largueza do tempo próprio da academia e nem sempre oferecem respostas no *timing* adequado do decisor (PINTO *apud* GARCIA, 2001); e d) a linguagem dos relatórios de pesquisas avaliativas configuram por si só uma restrição

a utilização no processo decisório (ABRANCHES *apud* GARCIA, 2001). Soma-se a esses aspectos a conclusão de um trabalho do IPEA sobre avaliações de programas de treinamento de que a maioria das avaliações não examina os principais fatores condicionantes da eficácia dos treinamentos. Para o autor, todos esses insumos de fracasso da avaliação mostram a desconexão entre a avaliação e a tomada de decisão.

No entanto, a tomada de decisão envolve tanto questões técnicas do programa como planejamento e alocação de recursos. É sobre esse último tópico que se buscará desenvolver do ponto de vista teórico a vinculação com a avaliação.

3. Avaliação e processo orçamentário

A perspectiva de associar práticas de avaliação ao processo orçamentário, seja no momento da elaboração seja no da execução, é tema recente na agenda governamental. Para Giacomoni (2007), o orçamento público já nasceu assumindo fortemente a função de controle político, notadamente caracterizada pelo olhar mais rigoroso por parte do Poder Legislativo nas ações executadas pelo Poder Executivo.

A orientação de que o orçamento público deveria, pois, proporcionar as condições ideais para fiscalizar a arrecadação de receitas e certificar a legalidade dos atos de despesa, durante muito tempo simbolizou a ênfase da administração pública dada à função controle, impedindo a presença de elementos de avaliação (GIACOMONI, 2007).

A partir da década de 50 várias transformações iniciam-se no âmbito governamental, com destaque para a forte expansão das funções de Estado. Essas mudanças implicaram na maior oferta de serviços públicos e na perspectiva da apresentação de seus resultados. Para Diamond (2006), tal realidade determinou a migração do enfoque dado ao controle para o enfoque dado à avaliação no que tange a aplicação de recursos públicos para o cumprimento das ações do Estado, em outras palavras, no que tange ao processo orçamentário.

Anos mais tarde, por ocasião da conjuntura global de restrição fiscal, observada em vários países a partir dos anos 1970, a opção por iniciativas de avaliação no setor público revelou-se como mecanismo fundamental no processo de alocação de recursos em políticas onde fossem mais necessários (BEZERRA,

2007). A premissa básica era de que em contextos de crise financeira e recursos escassos torna-se vital identificar quais ações de governo (políticas públicas) detém maior potencialidade de desempenho do gasto, ao mesmo tempo evitando desperdícios e potencializando resultados. Assim, o melhor instrumento gerencial capaz de aprimorar essa identificação seriam as avaliações (COTTA, 1998).

Ao mesmo tempo, tem-se que à medida que a democracia amadurece, cresce a pressão nos governos por mais transparência na administração e aplicação dos recursos públicos, o que “só é possível com a avaliação sistemática das ações empreendidas pelo governo” (COTTA, 1998, p.103).

Souza (1993) chama a atenção para o fato da dinâmica orçamentária ser pouco atrelada a instrumentos de avaliação, dado que é significativamente permeada pelo incrementalismo da burocracia governamental, com grande espaço para expressões do sistema político e pouco para análise e compreensão das políticas. O caráter incremental do orçamento público pode ser entendido como:

[...] uma simples continuação das atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais. Assim, programas, políticas e despesas atuais seriam pontos de partida para as novas decisões, que passam a ser acréscimos ou decréscimos na política em vigor (CEOLIN, 2008, p.24).

Nesse sentido, conforme apresenta Souza (1993), a prática de construção do orçamento público, em vez de ajustar meios e fins, é caracterizada pela escolha dos fins de maneira que sejam apropriados a meios disponíveis ou pouco disponíveis. Tal fato acaba por gerar um grave problema à qualidade do orçamento público, na medida em que a tomada de decisões fica baseada em ajustes rápidos e

os problemas são tratados de maneira repetitiva, encorajando os órgãos e entidades públicas a “solicitar recursos para determinados programas simplesmente pelo fato destes existirem, sem questionar sua eficiência” (CEOLIN, 2008, p.23).

Na tentativa de romper com o caráter incremental das práticas orçamentárias, surgem inúmeros pressupostos de eficiência atrelados à adoção de um modelo de integração entre orçamento e avaliação. Inicialmente, consoante opinião de Goñi (2001), apresenta-se a visão de que uma maior produtividade e eficiência da ação governamental, medida por avaliações, lograria maior aporte financeiro no momento de elaboração do orçamento para exercícios seguintes. De acordo com o autor, tal fato resultaria numa maior motivação por parte dos gestores públicos para melhorar os resultados dos programas. As avaliações e seus resultados, nesse sentido, atuam como incentivos para o aumento da produtividade (GOÑI, 2001).

Aplicação não menos importante presumida para as iniciativas de avaliação dentro dos processos orçamentários é a eficiência alocativa. Segundo Bezerra (2007), a instituição de mecanismos de avaliação de programas, baseados em critérios objetivos, contribuem sobremaneira no estabelecimento de prioridades para os governos. Estabelecidas e hierarquizadas as prioridades, diminui-se para o gestor público o grau de incerteza com relação à distribuição dos gastos, possibilitando assim maior eficiência na alocação de recursos. Cabe reconhecer, porém, que o processo de alocação de recursos é também um processo de negociação política, de tal forma que, como referendado por Goñi (2001), seria ingênuo pensar que a avaliação substitui a influência do Poder Legislativo na seara orçamentária.

Ademais de apoiar a eficiência alocativa nos processos orçamentários, a avaliação também pode ser de grande utilidade para promover uma nova cultura de gestão orçamentária focada nos resultados e impacto dos programas. Para Giacomoni (2007), o grande ganho de se atrelar o orçamento a avaliações periódicas de seus programas é a real possibilidade de se ter a efetiva transição de uma “cultura da despesa”, onde gastar bem significa gastar mais, para uma “cultura de resultados”, onde gastar bem está inexoravelmente associado a aplicação eficiente dos recursos e ao alcance dos objetivos pelos programas.

De acordo com Cavalcante (2009), as aferições de desempenho dos programas governamentais realizadas pelas avaliações constituem-se num dos principais instrumentos operacionais para administração do orçamento. Aí reside uma das principais aplicações das avaliações: gerar informações qualificadas. Tais informações podem orientar o comportamento dos dirigentes, no sentido de subsidiar as decisões sobre as alternativas de ação, de custos e seus benefícios, e nortear as decisões estratégicas priorizando aquelas políticas que realmente contribuem para o alcance dos objetivos governamentais.

Nesta mesma abordagem, Rezende (2009) salienta que, na ausência de avaliações bem feitas, a análise orçamentária da despesa, principalmente no que se refere às questões de pleitos orçamentários, mostra-se limitada. Os agentes decisórios conhecem o objeto dos gastos, através dos elementos orçamentários, mas não conseguem identificar os benefícios gerados ou esperados por cada programa ou política pública.

Ainda de acordo com Rezende (2009), quando a gestão do orçamento público não está apoiada por avaliações institucionalizadas, incorre-se no risco de transformar a análise orçamentária de pleitos de recursos em uma análise deveras

restrita a verificação do gasto total de determinadas rubricas orçamentárias sob um horizonte temporal, a despeito de análises qualitativas desse gasto. Assim é identificada, por exemplo, a variação em valores absolutos e percentuais anuais de determinado código orçamentário (elemento e item de despesa), tais como a aquisição de materiais de consumo, contudo a análise não é amparada por dados qualitativos sobre os resultados gerados, os benefícios adquiridos e o público-alvo atendido. Nesse contexto, a análise superficial, marcada principalmente pelo descolamento do processo de avaliação em relação à estrutura orçamentária, evidencia dificuldades na tomada de decisões, doravante a processos desintegrados de obtenção de informações.

A introdução de práticas de avaliação visando aperfeiçoar o processo de elaboração e execução do orçamento público também permite outros ganhos à gestão pública, como aqueles apresentados por Marcel (2008): comparações do desempenho de programas, condicionamento da elaboração de contratos de gestão institucional, qualificação da programação estratégica organizacional e fomento a prestação de contas por parte dos Governos.

3.1. O uso da avaliação no âmbito das reformas orçamentárias

Observa-se nas recentes reformas orçamentárias de alguns países a introdução de modelos de avaliação de programas, sobretudo atreladas ao processo decisório. Ao descrever as experiências de alguns países que implementaram reformas orçamentárias nos últimos anos, Almeida (2006) esclarece que dentre o conjunto de elementos constantes dos processos de reforma analisados, a

instituição de sistemas de avaliação é um dos mais presentes, embora com soluções técnicas diferentes.

Desde 1992 a Finlândia adota a contabilidade analítica para a institucionalização de um sistema orçamentário voltado para resultados, onde, na prática, os ministérios e órgãos vinculados ficam responsáveis por apresentar relatórios sobre os objetivos alcançados pelos programas (ALMEIDA, 2006).

No ano 2000, os países do Reino Unido e da Suécia, por meio do Tesouro Nacional e do Ministério das Finanças respectivamente, passaram a exigir dos órgãos e entidades públicas relatórios de indicadores de resultado para a solicitação de novos créditos de um exercício financeiro para outro. Particularmente no caso da Suécia foi instituído um portfólio de objetivos, programas e sub-programas, aos quais foram atribuídos processos de gestão e prestação de contas (ALMEIDA, 2006).

Já no Reino Unido a reforma orçamentária determinou um processo de revisão periódica das despesas fundamentada em metas mensuráveis para os ministérios. De acordo com Almeida (2006, p.21), o caso britânico é apontado como um dos mais bem sucedidos no processo de associação entre avaliação e orçamento, como se vê:

Bem presente no espírito da reforma está a preocupação de avaliação, face ao Parlamento e à opinião pública, do desempenho da administração pública. Daí, o empenho no controle da gestão e na avaliação dos resultados como medida de cumprimento dos objetivos e das metas fixados.

Outro exemplo de destaque no conjunto de países europeus que promoveram reformas orçamentárias é o francês. Na análise de Ter-Minassian

(2008), a aprovação da lei orgânica orçamentária na França foi o grande marco da reforma levada a cabo naquele país, haja vista que introduziu uma nova classificação orçamentária baseada em programas e impôs práticas de avaliação dos mesmos para confecção do orçamento de cada órgão. No modelo francês cada programa deve apresentar um projeto de desempenho anual com objetivos e metas específicas com os correlatos recursos orçamentários. Os programas são avaliados com base em três aspectos referenciais: impacto social e econômico, custo-eficiência e qualidade do serviço prestado (TER-MINASSIAN, 2008).

Similar ao modelo francês, a reforma orçamentária ocorrida na Espanha teve como ponto de partida a edição da Lei de Estabilidade Orçamental. Em 1991 a Lei instituiu junto ao Ministério responsável pelo orçamento a Comissão de Análise de Programas, que “analisa os programas, verifica a adequação do financiamento proposto e ordena os programas, tendo atenção aos critérios definidos pela Comissão de Gastos” (ALMEIDA, 2006, p. 19).

Na Austrália iniciou-se recentemente uma reforma orçamentária voltada para construção de um orçamento por desempenho das políticas públicas. O caso australiano, ilustrado por Briceño (2010), registra a presença, desde 2007, de um sistema de monitoramento e avaliação composto por três tipos de avaliações, o *Evaluations of Government Programs* (Avaliação dos Programas Governamentais), o *Performance Reporting* (Relatórios de Desempenho) e as avaliações rápidas de projetos. Sob responsabilidade executiva do Ministério das Finanças da Austrália, o sistema australiano atua no sentido de se apropriar das informações geradas pelas avaliações para melhoria na eficiência operacional dos órgãos e aprimoramento das decisões de alocação orçamentária.

O uso de instrumentos de avaliação foi o elemento que recebeu maior enfoque no processo de reforma orçamentária instituída nos Estados Unidos a partir do meio da década de 1990. Segundo Werneck *et. al.* (2011), a experiência norte-americana é caracterizada pela implantação de um sistema de avaliações rápidas de projetos como insumo básico para requisições orçamentárias. Trata-se do *Program Assessment Rating Tool – PART*, sob direção do *Office Management Budget - OMB* (Escritório de Gerenciamento e Orçamento) vinculado diretamente à Presidência da República. Conforme mencionado por Bechelaine *et. al.* (2010), o PART se baseia num modelo de avaliação com foco em planos de melhoria entregues depois de finalizadas as avaliações dos projetos, de maneira que a implementação desses planos é monitorada pelo OMB.

O modelo de reforma instituído nos Estados Unidos merece atenção por ter como foco dois objetivos centrais, quais sejam: (1) aprimoramento da integração entre orçamento e análise de desempenho; (2) melhoria dos procedimentos de avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental (ALMEIDA, 2006).

De acordo com Goñi (2001), as reformas orçamentárias levadas a cabo por vários países estão fundamentadas na institucionalização de sistemas orçamentários capazes de integrar informações sobre resultados dos programas, por meio de avaliações, à tomada de decisão pelo gestor público quando da elaboração orçamentária, o que em diversos locais se convencionou chamar de orçamento para resultados:

El objetivo de las reformas presupuestarias basadas en estos modelos no era otro sino el de reasignar recursos en base al análisis de los resultados de la gestión de los programas (...) en muchos países se siguen proponiendo modelos muy parecidos con términos casi sinónimos: i.e., El

presupuesto por resultados o la integración de la medición de resultados en la resignación de recursos (GOÑI, 2001, p.6).

Orientadas ao estreitamento da relação entre recursos e resultados, produtos e efeitos, as mudanças implementadas nos modelos orçamentários vão ao encontro da perspectiva de melhor decisão de alocação dos recursos públicos, dado que se concentram nos processos de obtenção de informações de qualidade sobre o desempenho dos programas governamentais.

Os argumentos apresentados sustentam a importância do uso de avaliações no âmbito do governo e mostram como elas se fazem presente, enquanto demanda, nas diferentes reformas orçamentárias. Isso porque elas são importantes insumos de informações de qualidade sobre o desempenho dos programas de governo. Ilustra esses aspectos a avaliação executiva realizada no âmbito do governo do estado de Minas Gerais apresentada na próxima seção, ainda que não tenha sido voltada para fins de alocação de recursos.

4. Avaliação executiva de programas governamentais

Uma das mais recentes contribuições às agendas de avaliação no setor público são as avaliações executivas de programas. Este tipo de avaliação está inserido num contexto em que o governo adota uma visão gerencial voltada para a obtenção de resultados de maneira que permeiam a orientação estratégica a melhoria do gasto público, a ampliação das capacidades de gerenciamento e a busca por resultados (CAVALCANTE, 2009). Esse contexto pressupõe programas com objetivos e responsabilidades claramente definidos, assim como os processos de trabalho, os produtos, os custos e prazos.

As avaliações executivas, também chamadas de avaliações rápidas ou de escritório, se caracterizam por ser um processo analítico global e integrado de programas e projetos governamentais, a partir de uma metodologia padronizada e relativamente rígida. Essas características possibilitam que elas 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 (GUZMÁN, 2007; MACKAY, 2007). O primeiro está relacionado ao fato de que essas avaliações concentram-se na análise de aspectos de desenho, operação e resultados dos programas e projetos, sem a pretensão de chegar a conclusões sobre os efeitos e os impactos destes, nem estabelecer relações de causalidade entre o desempenho das ações e as mudanças nas condições dos seus beneficiários.

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

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

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

De uma maneira geral, de acordo com Mackay (2007) e Guzmán (2007), consideram-se como principais pontos fortes das avaliações executivas a sua velocidade, o custo relativamente baixo e sua capacidade de ordenar e sistematizar informações relacionadas aos programas avaliados. Suas principais desvantagens, em comparação com abordagens mais rigorosas, são as suas técnicas de análise de

dados menos consistentes, além da extrema dependência da existência de informações disponíveis e de qualidade.

4.1 Avaliação executiva em Minas Gerais

A adaptação de instrumentos de monitoramento e avaliação (M&A) em Minas Gerais se deu em dois momentos singulares. O primeiro momento ocorreu em 2003 quando da criação do Programa Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES), que tinha como objetivo extrair informações acerca do desempenho dos programas estruturadores¹ por meio de um monitoramento intensivo. Posteriormente, em 2007, o governo deu mais um passo no sentido de aperfeiçoar seus instrumentos de M&A com a criação do Programa Estado para Resultados (EpR), que tinha como foco o monitoramento e avaliação de indicadores atribuídos às Áreas de Resultados².

Não obstante o esforço governamental para institucionalizar as práticas de monitoramento intensivo de projetos e avaliação de indicadores, faltava uma avaliação mais sistêmica e estrutural das ações de governo. O avanço da experiência de gestão mineira alcançado até então indicava, portanto, a lacuna de um sistema de M&A que ainda não focava na avaliação dos programas estruturadores (BECHELAINÉ *et al*, 2010).

¹ Os Programas Estruturadores são programas oriundos da orientação estratégica do Governo de Minas Gerais e representam ações e melhorias planejadas para o Estado e representam as escolhas estratégicas do governo, dos quais se esperam maiores impactos da ação governamental e aos quais os recursos estaduais são alocados prioritariamente (Plano Plurianual de Ação Governamental PPAG 2004-2007).

² Forma de sistematizar as áreas de atuação do Estado junto à sociedade e à administração pública. São áreas “focais” nas quais estão concentrados os melhores esforços e recursos com vistas a melhorias desejáveis na realidade vigente. Elas somavam 13 áreas em que são definidos objetivos estratégicos e os resultados finalísticos perseguidos pelo Governo em médio e longo prazos (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado PMDI 2007-2023).

Dado este contexto, ao longo de 2009, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), por intermédio do EpR, manteve contatos com o Banco Mundial a fim de realizar empreendimentos voltados para consultoria técnica em ações de planejamento e gestão das políticas públicas, especialmente no que tange à forma como o governo estadual poderia delinear um modelo de M&A que contemplasse a sua necessidade de avaliação dos programas estruturadores.

Naquele momento foi detectada uma ênfase do governo no acompanhamento de indicadores finalísticos de cada Área de Resultados e em avaliações de impacto de determinado conjunto de programas. Contudo, avaliações de impacto deveriam ser precedidas de avaliações intermediárias como desenho, processo ou resultado, algo que ainda não havia ocorrido e que dificultou, inclusive, a aferição do impacto dos programas. Até então, havia apenas uma avaliação anual, de caráter estritamente quantitativo, restrita à comparação do alcance de metas físicas e financeiras, a partir do Plano Plurianual de Gestão Governamental - PPAG.

A partir dessa constatação, foi identificada a oportunidade de se consolidar um instrumento de avaliação de programas que contemplasse elementos importantes para a sua implementação e permitisse identificar o alcance dos resultados pretendidos. Tal instrumento possibilitaria a obtenção de conhecimentos e ensinamentos para decisões futuras, mediante a realização de entrevistas estruturadas com gestores públicos, análises de relatórios técnicos e outros documentos relevantes.

Isto significa dizer que o governo carecia de um conjunto de informações acerca de seus programas prioritários (programas estruturadores) obtidas por meio de uma metodologia sistematizada, simples e que pudesse apresentar resultados em um curto período de tempo, uma vez que o ciclo governamental (no caso em

questão 2007-2010) estava se encerrando. A partir de informações referentes aos tipos de avaliações aplicadas aos programas governamentais de diferentes países, verificou-se que a metodologia mais apropriada era a avaliação executiva.

Assim, optou-se pelo intercâmbio de experiências internacionais em avaliações executivas de programas governamentais dos Estados Unidos, México e Colômbia na busca de modelos de sucesso que pudessem ser adaptados para uma experiência de avaliação dos programas estruturadores do governo mineiro. Este intercâmbio foi materializado no seminário “Experiências em Monitoramento e Avaliação: o modelo mineiro em diálogo com a experiência internacional”, ocorrido em dezembro de 2009.

Na oportunidade foram apresentadas quatro experiências internacionais de avaliações executivas voltadas à mensuração de desempenho de programas governamentais, quais sejam: o *Program Assessment Rating Tool* (PART) realizado pelo Governo Federal dos Estados Unidos; no México, as avaliações realizadas pelo *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL), e da Colômbia, conhecida como *Evaluación Ejecutiva* (E²) e inspirada na avaliação chilena intitulada *Evaluación de Programas Gubernamentales* (EPG).

4.1.1 Metodologia do modelo mineiro de avaliação executiva

A metodologia da avaliação executiva aplicada aos programas estruturadores do governo de Minas Gerais incorpora o conhecimento acumulado pela equipe do EpR e da SEPLAG no acompanhamento dos programas e nas melhores práticas internacionais em avaliações executivas. Inspirados nestas experiências internacionais, especialmente a norte americana (PART), foi

desenvolvido o Manual de Avaliação, principal instrumento balizador dos avaliadores, pois continha as regras a serem empregadas e as diretrizes para avaliar o desempenho dos programas estruturadores.

O Manual é organizado em quatro eixos (propósito/concepção, planejamento, execução/gerenciamento e resultados), divididos em 29 perguntas com possibilidade de resposta binária (sim/não), critérios de aceitação claramente definidos e orientações sobre as fontes de evidências. Foram determinados pesos de cada eixo considerando o referencial metodológico adotado, a quantidade de questões em cada eixo e sua relevância ao alcance dos objetivos da avaliação executiva. O documento constitui-se, também, como uma ferramenta de comunicação e transparência do processo avaliativo, uma vez que apresenta para os envolvidos as “regras do jogo”.

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

O eixo planejamento avalia o desdobramento do desenho do programa em atividades, metas e medidas de desempenho, abordando também o processo de definição de recursos financeiros, humanos e temporais necessários ao alcance do objetivo. Considera-se de suma relevância que o processo de planejamento seja elaborado tendo como referência as necessidades identificadas na fase de

concepção, de forma a facilitar seu gerenciamento e contribuir para o alcance dos resultados.

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

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

Destaca-se a interdependência do cumprimento dos requisitos de algumas questões. Havia dependência, por exemplo, entre a questão sobre a existência de um plano de riscos e aquela que aborda o gerenciamento de riscos: se a primeira tiver resposta negativa, a segunda necessariamente será negativa. Da mesma forma, algumas questões do eixo planejamento condicionam questões do eixo de resultados.

Importa destacar que o foco da avaliação não consistiu em buscar “não conformidades”, mas sim em identificar boas práticas e oportunidades de melhoria que possam ser aproveitadas pelo próprio programa ou pelo conjunto deles (portfólio). Atenta-se, também, que a avaliação executiva apresentava um caráter consultivo: o resultado de cada avaliação não é a elaboração de um *ranking* de programas ou o arbítrio de uma nota, mas o estabelecimento de um processo de

diálogo entre a equipe do programa e as estruturas centrais de planejamento que permita a melhoria da tomada de decisão e a discussão sobre os pontos críticos.

Além disso, a avaliação executiva possui o caráter de imparcialidade e independência, já que a avaliação de um programa foi conduzida por uma equipe independente da estrutura formal do governo e seus resultados somente podem ser modificados pelos próprios avaliadores a partir de discussão destes com a equipe do programa e/ou decisão técnica e autônoma da equipe de avaliação. É também baseada em evidências objetivas para garantir a imparcialidade da avaliação, de forma a minimizar a subjetividade e impedir a utilização de juízos de valor.

Por fim, não menos importante, a avaliação possui igualdade de critérios para todos os programas, com o objetivo de gerar uma visão uniforme do conjunto deles; todos eles são avaliados com base nos mesmos critérios presentes no Manual de Avaliação.

4.1.2 Etapas de implementação

A sistemática de avaliação executiva do governo do estado de Minas Gerais teve início em março de 2010, quando foi realizada uma experiência piloto com quatro programas estruturadores³. O piloto permitiu ajustar melhor a metodologia às especificidades do contexto mineiro e dimensionar o processo e o conteúdo em relação ao objeto da avaliação, gerando conhecimentos sobre como avaliar, quem avaliar, tempo despendido, custo gerado nas avaliações, aderência da avaliação ao contexto mineiro, entre outros aspectos.

³ Informações detalhadas sobre a experiência piloto foram discutidas por Bechelaine *et al.* (2010).

A metodologia adotada para avaliar todo o conjunto de programas estruturadores compreendeu cinco etapas sequenciais: inicialização, entrevistas, elaboração de relatórios, devolutiva e finalização:

- 1ª etapa - Inicialização: constituía-se de uma reunião com o gerente do programa e sua equipe para expor o objetivo e a metodologia da avaliação executiva, apresentar a dupla de avaliadores e dar início ao processo de agendamento das entrevistas com a gerência do programa e demais atores.
- 2ª etapa - Entrevistas: baseando-se no questionário (anexo a este trabalho), os avaliadores realizaram entrevistas com o gerente, equipe e representantes dos principais atores institucionais, identificando e analisando as evidências documentais para cada item avaliado.
- 3ª etapa - Elaboração dos relatórios: os resultados da avaliação de cada programa foram documentados em dois produtos: (1) Relatório Completo, em que cada questão é respondida com “sim” ou “não” e justificada à luz das evidências coletadas. Sempre que possível, buscava-se identificar para cada questão as boas práticas e as oportunidades de melhoria; (2) Resumo Executivo, que sintetiza as características, boas práticas, oportunidades de melhoria e desafios estratégicos dos programas.
- 4ª etapa - Devolutiva: caracterizou-se como um momento de diálogo entre os avaliadores e a equipe do programa por meio da apresentação dos resultados da avaliação. Nesse momento eram abordadas as principais conclusões da avaliação, cujos relatórios foram entregues à

equipe juntamente com formulário próprio para as considerações do gerente e/ou equipe. Nesse momento, instituiu-se um processo formal de contestação de elementos divergentes e eventuais ajustes após análise dos avaliadores.

- 5ª etapa - Finalização: encerramento do processo de avaliação, concluindo as versões finais dos relatórios completo e executivo. Os resultados da avaliação do programa levaram em conta as etapas anteriores, incluindo eventuais ajustes identificados na etapa de devolutiva.

No período de março a dezembro de 2010, foram avaliados 56 programas estruturadores. O trabalho totalizou 379 entrevistas, com duração média de uma hora e meia cada. Isso significa que foram realizadas, em média, 6,7 entrevistas por programa. O tempo médio da avaliação, ou seja, desde a reunião inicial à elaboração dos relatórios foi de aproximadamente 42 dias e a duração de todo o processo – incluindo a devolutiva ao gerente e finalização do processo avaliativo – 67 dias. Essa diferença se explica pela dificuldade de agenda com o gerente do programa e pela demora no retorno de suas considerações.

4.1.3 Principais resultados

Nesta seção serão apresentados os principais resultados, por eixo, da avaliação executiva realizada pelo governo de Minas. O desempenho de cada programa fundamenta-se no número de respostas SIM obtidas em cada eixo. No

entanto, alguns elementos qualitativos dos programas foram destacados na descrição das respostas nos relatórios elaborados, assim como serão nesta síntese dos resultados.

Considerando-se os resultados num caráter quantitativo, o Gráfico 1 mostra a classificação dos programas em faixas de acordo com o número de quesitos atendidos (número de “SIM”) por projeto avaliado. De acordo com a distribuição dos programas, observa-se que 46% situam-se na faixa de 10 a 14 itens atendidos indicando a existência de espaços significativos para a introdução de melhorias (GRÁF. 1).

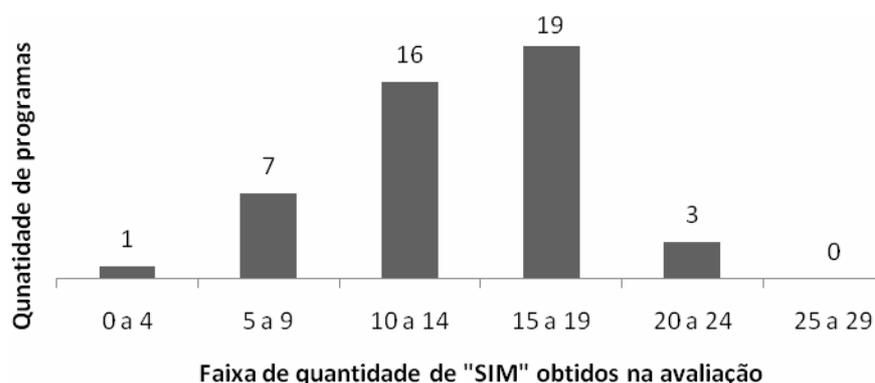


GRÁFICO 1: Distribuição dos programas de acordo com a quantidade de quesitos atendidos (respostas “SIM”).

Fonte: Avaliação Executiva– Governo do Estado de Minas Gerais, 2010.

Em relação aos eixos avaliados – propósito e concepção, planejamento, execução e gerenciamento, e resultados – observa-se que a carteira de programas estruturadores do Estado apresentou desempenho melhor no eixo Propósito e Concepção (70%) que nos demais eixos, que apresentaram resultados inferiores a 44% (GRÁF. 2). Esse desempenho indica que, apesar de se perceber uma satisfatória consistência no desenho dos Programas em geral, eles têm perdido em

qualidade quando se considera seu planejamento e conseqüente monitoramento, tão relevantes para o alcance dos resultados.

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

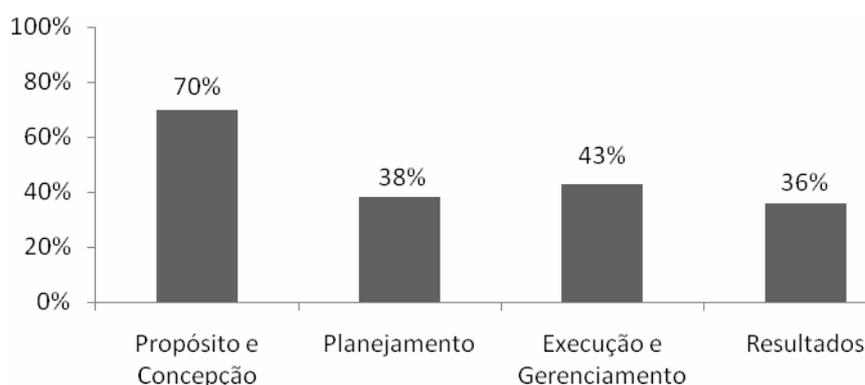


GRÁFICO 2: Percentual de Elementos Atendidos por Eixo do conjunto da Carteira de Programas Estruturadores de Minas Gerais.

Fonte: Avaliação Executiva Governo do Estado de Minas Gerais, 2010.

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

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

- i. O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado do Governo (PMDI) foi considerado suficiente para justificar a existência do Programa;
- ii. As ações dos programas já existiam no âmbito das Secretarias e foram adequadas ao formato de Programa Estruturador;
- iii. Os programas partiram de intervenções intuitivas como solução de problemas estratégicos; e
- iv. Os programas se embasaram em orientações legais já previstas na legislação.

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

Em relação ao escopo, notou-se a dificuldade de alguns programas na definição de seu foco e suas principais entregas – alguns amplos, outros mais

restritos. Escopos amplos tendem a abraçar muitas ações de natureza diferente que prejudicam a mensuração dos resultados podendo levar ao dispêndio de esforços e recursos.

Escopos restritos podem deixar de contemplar ações significativas para o programa. Portanto, o escopo do programa deve fornecer a todos os envolvidos a fronteira de atuação em que devem se concentrar todos os esforços do programa. A definição de escopo é, em certa medida, decorrente de um diagnóstico objetivo que, quanto mais preciso, maior a chance de uma delimitação clara das fronteiras de atuação do programa.

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

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

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

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

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

Notou-se, também, que número significativo de programas (75%) não utiliza a ferramenta de planejamento de riscos. O mapeamento dos riscos potenciais do programa e a criação de propostas de monitoramento e de implementação de contramedidas são elementos fundamentais para o gerenciamento dos custos,

entregas e prazos, tendo como base o registro de riscos já ocorridos e um banco de respostas às ameaças, para que posteriormente seja possível estudar as conseqüências destes riscos e elaborar um plano de gestão de riscos. É importante se ter em mente que, quando se conhecem os riscos do programa, abre-se a possibilidade de obter resultados mais ousados e, por conseqüência, mais relevantes.

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

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

Atenta-se também para a questão do eixo que mostra clara ausência de métricas de eficiência que permitam a comparação com *benchmarks*, o que impacta diretamente no uso mais eficiente dos recursos do programa e, conseqüentemente, no gerenciamento do mesmo. Cabe destacar que antes de se pensar em eficiência para os programas, é necessário que os mesmos cumpram etapas do processo de planejamento, como, por exemplo, estabelecer os custos dos mesmos embasados em parâmetros bem definidos. Destaca-se, ainda, a forte carência de monitoramento

dos riscos, consequência, muitas vezes, da ausência de um planejamento dos mesmos.

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

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

Destaca-se, portanto, que, do conjunto da Carteira de Programas (56), apenas dois apresentaram trajetória desejável para cumprir as metas estipuladas

nas linhas de base de suas principais ações. Por sua vez, dos 14 programas que tiveram algum tipo de avaliação, apenas cinco implementaram as recomendações delas provenientes.

Ressalta-se, contudo, que, à exceção da última questão, as questões do eixo estão voltadas para os resultados na perspectiva quantitativa. Ao se realizar um olhar qualitativo, percebe-se que 84% dos programas (somente 9 programas não atenderam os elementos da pergunta) têm potencial para mitigar o problema que o originou. Destaca-se que esta questão casa elementos sustentados nas entrevistas e percepção do avaliador. A análise dessa questão permite afirmar que, apesar dos programas apresentarem problemas relacionados aos seus desenhos e processos, eles guardam relação com a situação-problema que o originou e têm potencial para alcançar melhores resultados, no entanto, há uma extrema debilidade no uso correto de ferramentas que permitam a definição e visualização dos resultados pretendidos.

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

Em relação à estratégia percebeu-se que o modelo de programa estruturador vem sendo entendido como uma lógica que associa orçamento a programas prioritários, perdendo-se o olhar de iniciativas estratégicas. Tais programas têm sido entendidos como garantia de recursos orçamentários e de “status”. Essa compreensão tem levado a dois efeitos não previstos: a forte presença de ações rotineiras ou de custeio nos programas e a certo grau de dependência à condição de programa estruturador, descaracterizando, em certa medida, a lógica de gestão por programas.

Identificou-se, também, que muitos órgãos priorizam a execução sem se apropriarem das metodologias de gestão e dos processos, prejudicando uma adequada atuação dos programas. Como exemplo destaca-se o enfraquecimento da lógica de implementação de uma estratégia de longo prazo na qual resultados finalísticos são almejados e direcionam as entregas de cada frente prioritária. Assim, os instrumentos estratégicos, como o PMDI e suas diretrizes, ficam distanciados da prática dos programas, não se constituindo fontes de consulta e recurso de alinhamento para não se perder o foco da estratégia.

Contribuem com esse formato uma cultura de planejamento de curto prazo (anual) focada na definição de metas vinculadas ao orçamento disponível sem replanejar as entregas no longo prazo. Ainda que o planejamento de curto prazo se faça necessário e seja importantíssimo, ele tem sido pensado descolado da estratégia, ou seja, focado fundamentalmente na execução. Esse processo leva ao enfraquecimento do planejamento de médio e longo prazo (PPAG e PMDI), sobretudo quando se considera a função diretiva e norteadora que estes instrumentos deveriam representar, fazendo com que se perca de vista a estratégia na qual o programa se insere e a que ele se propõe nesse contexto.

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

Observou-se na avaliação que os programas que contavam com estrutura própria para acompanhar a gestão dos Projetos nos órgãos tiveram melhor desempenho nos eixos planejamento e gerenciamento. Essa modalidade é um amadurecimento dos próprios órgãos em relação à gestão de programas e também

fruto do esforço de introdução de uma nova cultura – monitorar e, ainda que incipiente no momento, avaliar.

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

Por fim, reforça-se a relevância dessa iniciativa para o âmbito da administração pública mineira, tanto na construção de um sistema de avaliações de suas políticas públicas, quanto na identificação de oportunidades de melhoria para as frentes prioritárias implementadas.

5. Avaliação, estratégia e orçamento: possibilidades e desafios

A sistemática de avaliação executiva de programas executada pelo governo de Minas Gerais se caracterizou por ser um processo analítico global e integrado de análise de programas governamentais, realizada a partir de uma metodologia padronizada com perguntas que demandem critérios para as respostas.

Essas características possibilitaram que as avaliações fossem aplicadas a programas de diversos setores da Administração Pública mineira, independente de sua área de atuação e objeto. Baseada em um questionário de avaliação predefinido, com perguntas divididas em áreas de atuação, a avaliação executiva permitiu uma análise rápida do desempenho geral de um conjunto de programas governamentais observados sob o mesmo aspecto. O questionário das avaliações executivas foi acompanhado por orientações e critérios detalhados sobre como cada questão deveria ser respondida e exigiu análise de documentos do programa, estudos e diagnósticos anteriores.

A avaliação executiva não foi desenhada com o propósito de subsidiar o planejamento dos recursos e para ter esse uso seriam necessárias a introdução de questões e critérios de aceitação com esse foco. Não obstante, há no bojo da avaliação executiva uma substancial capacidade para tornar o processo orçamentário de Minas Gerais mais qualificado e orientado a racionalidade no emprego dos recursos.

Considerando que o processo orçamentário de maneira geral ainda enfatiza as ações de registro e controle dos gastos públicos, a avaliação executiva, ao incorporar análises de desempenho, pode contribuir para que as escolhas

orçamentárias incidam em ações associadas com a boa execução dos programas de governo.

Neste diapasão, o uso dos resultados apontados pela avaliação enriquece o momento de elaboração orçamentária, na medida em que passariam a ser consideradas indicações prioritárias. Potencialmente, ao apresentar informações dos resultados alcançados pelos programas, a avaliação executiva pode condicionar o processo orçamentário à: (1) ação orientada para objetivos, (2) introdução de melhores práticas para seleção de investimentos, e (3) aferição do desempenho dos órgãos e entidades públicas.

Como foi demonstrado, a avaliação executiva permitiu, por um lado, evidenciar as melhores práticas executadas pelos programas e, por outro, fornecer elementos para melhorar sua execução. Por outro lado, existem alguns desafios a serem superados no sentido de institucionalizar a avaliação como prática constante da gestão orçamentária.

Um primeiro desafio é modificar a ideia de que as avaliações devem estar orientadas apenas à abordagem do controle orçamentário, onde seus resultados se prestam notadamente à efetuação de cortes de despesas. Além de admitir uma função extremamente limitada e restritiva, essa orientação dos processos avaliativos focada na economia de recursos orçamentários enfraquece a relação entre órgãos setoriais e unidade central de planejamento (relação avaliado e avaliador), diminuindo o grau de confiança entre as partes.

Após o processo orçamentário, os programas governamentais tendem a seguir o seu próprio ciclo, e, via de regra, trata-se de um ciclo maior do que o ciclo orçamentário. Portanto, para aprimorar os usos da avaliação executiva em Minas Gerais na melhor construção do orçamento público, um segundo desafio é o

alinhamento com relação ao ciclo inerente ao processo orçamentário, em outras palavras, o desafio é estreitar o ciclo orçamentário ao ciclo das avaliações.

É fundamental que o planejamento das avaliações executivas e a discussão de seus resultados considerem o *timing* do processo orçamentário, haja vista os prazos legais para o envio dos projetos de lei do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual. Dessa maneira, atentar-se para o calendário do orçamento público é também “buscar viabilizar momentos de retroalimentação da agenda de avaliações que observem essas janelas de adequação do plano e do orçamento” (FERREIRA et. al., 2010, p.99)

Devido ao fato das avaliações executivas constituírem avaliações que medem a coerência e desempenho dos programas, concentrando-se nos aspectos de desenho, operação e resultados, apresentam-se como uma avaliação incapaz de dar respostas a algumas perguntas ou questões que podem ser importantes, como, por exemplo, sobre os impactos dos programas, suas relações causais e eficiência. Mais do que um desafio, este fato pode ser entendido como uma limitação ao aprimoramento e qualidade do orçamento público, dificultando a relação entre o recurso aplicado e o efeito gerado pela política pública.

Por serem rápidas e se concentrarem em informações mais gerais, as avaliações sujeitam-se também ao risco de desconsiderar especificidades importantes de cada programa, especificidades que podem ser indicativos da presença de problemas críticos nos programas, como a gestão de custos, o que também dificulta um melhor manejo da elaboração do orçamento público.

Vale mencionar que a avaliação executiva está inserida num contexto em que a cultura de avaliação no governo estadual mineiro ainda está em construção. Assim, é de fundamental importância um processo de sensibilização do alto escalão

dos órgãos e equipes dos programas sobre a importância das avaliações, de forma que esses atores “comprem a ideia”. Não é por demais repetir que a avaliação executiva em Minas Gerais foi uma iniciativa, embora positiva, um tanto quanto isolada, já que desconsiderou o ciclo estadual de planejamento e orçamento impossibilitando, por exemplo, apoio no aperfeiçoamento dos programas já na elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015.

Urge, portanto, uma forte reflexão do governo para a superação desses desafios, sob pena de, num curto espaço de tempo, se constatar de um lado a transformação da avaliação executiva num fim em si mesma, e de outro a manutenção do status conferido ao processo orçamentário de ser excessivamente restrito à forma e refém do incrementalismo.

6. Considerações Finais

Os apontamentos feitos ao longo desse trabalho sugerem a necessidade de maior intensidade de monitoramento dos programas, da existência de uma instância institucionalizada de avaliação e de se aplicar o conhecimento e informações adquiridas em processos avaliativos para tomada de decisões tanto técnicas quanto de alocação de recursos.

A avaliação executiva ofereceu elementos importantes sobre o andamento dos programas que permitem minimamente identificar, por exemplo, os que estão claramente desenhados, mas não estão ainda atingindo os resultados; os que estão bem desenhados, mas estão com dificuldade de implantação; e os que se perderam ao longo do percurso não tendo claro seu objetivo e quais seriam seus resultados. Essa identificação favorece a orientação tanto de ações (monitoramentos, redesenho e outras) quando da possibilidade de alocação de recursos. Significa dizer que talvez um grupo de programas já se encontre numa fase mais avançada e consolidada que necessite de um montante de recursos diferente daquele que está menos consolidado.

Contudo a avaliação realizada em Minas Gerais ainda não contribui para fins de um melhor aprimoramento do orçamento por diferentes razões. Primeiro porque ela não foi desenhada para esse fim e necessitaria da inclusão de questões e critérios de aceitação que versasse mais especificamente sobre eficiência e eficácia e/ou sobre métricas como indicadores que permitissem identificar os resultados de curto, médio e longo prazo, bem como, que permitissem comparar o seu desempenho com programas de governos similares tanto interna quanto

externamente. Segundo, porque a avaliação ainda não se encontra institucionalizada, ou seja, ela não está inserida no cotidiano de gestores e profissionais enquanto estratégia. Ela não conseguiu ser incorporada de maneira a ser um recurso operacional de produção de conhecimento para se tomar decisões, definir estratégias e recursos.

Uma possibilidade de institucionalização seria por meio da implantação de sistemas de avaliação e monitoramento com vistas a superar a realidade de uma prática esporádica ou isolada no processo de políticas públicas e fazê-la configurar-se como parte integrante de toda a gestão. Como afirmam Nogueira e Cavalcante (2009), a ideia de sistema remete a princípios de conectividade, integração e totalidade e, no caso da avaliação executiva, sua realização se deu num contexto pouco favorável a esses elementos: primeiro porque existia apenas o monitoramento de projetos em outra instância de execução, ainda assim se institucionalizando; e, segundo, não se consolidou um espaço de interlocução efetiva entre a instância responsável pelo monitoramento e a responsável pela realização da avaliação.

No contexto em que foi realizada avaliação executiva de Minas Gerais ainda se observa a existência de obstáculos inerentes ao processo de institucionalização da avaliação na administração pública como a incerteza quanto aos benefícios, o receio em relação a eventuais resultados negativos, a possibilidade de aumento de custos sem a devida mensuração dos benefícios e, ainda, a deficiência de recursos humanos para realizarem avaliações e monitoramento.

Contudo, acredita-se que a avaliação sistemática, contínua e eficaz de programas e/ou políticas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos

neles aplicados. Acredita-se, também, que ela pode fornecer aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas informações importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Especificamente no que se refere à utilização de resultados de avaliações para fins de alocação de recursos, recomenda-se um uso “inteligente” desse recurso. Não se pretende uma visão simplista de classificações e uma proposta fiscalizadora ou, ainda, que desconsidere elementos de natureza política intervenientes, mas da utilização do instrumento para introduzir melhoras nas políticas e/ou programas, identificar constrangimentos e direcionar de forma consciente a distribuição do recurso de acordo com a fase (ou status) de cada programa: se já está na fase de implantação, se já apresenta resultados e outros.

Para esse uso “inteligente” pressupõem-se sempre o diálogo e o acerto entre as partes. Assim na perspectiva de uma institucionalização de processos avaliativos que orientem gestores e tomadores de decisão é importante que a realização de uma avaliação se atente a alguns aspectos: a) envolver os principais atores desde o começo; b) deixar claro qualquer limitação importante da avaliação e destacar informações de desempenho; e c) iniciar discussões com atores chaves sobre como melhor utilizar as informações da avaliação.

Estimular o uso de dados de desempenho de programas, por meio de avaliações, melhora o processo de tomada de decisão e governança. A utilização de ferramentas de avaliação oferece uma oportunidade de uso mais eficiente de recursos analíticos, de focar a atenção dos tomadores de decisões nas questões mais críticas e de considerar comparações e experiências relacionadas de programas que apresentam melhores resultados.

Esse trabalho não se pretende a uma defesa da utilização da avaliação executiva para fins de alocação de recursos. Como já pontuado anteriormente, ela necessitaria de ajustes. O que se defende, nesse sentido, é que o processo de alocação orçamentária não se limite a apenas o uso de métricas, mas de um modelo de avaliação que considere desenho, contexto e outros elementos relevantes que expliquem a decisão.

As expectativas de associação dos processos avaliativos à sistemática orçamentária no setor público devem ser realistas. Dentre as inúmeras escolhas políticas admitidas ao processo de elaboração orçamentária, a avaliação se configura, nesse contexto, apenas como mais um fator importante a se considerar.

É indubitável, porém, que uma nova abordagem para o orçamento público tem sido requerida nos últimos anos. Um elemento essencial dessa nova abordagem é a orientação do orçamento menos para os meios e mais para os resultados. Nessa dinâmica a apresentação dos resultados fica condicionada ao efetivo uso da informação no processo orçamentário. E são fundamentalmente esses dois produtos – informação de qualidade e apresentação de resultados – que as avaliações se propõem a gerar.

7. Referências

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

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 51 (4): 5-59, 2006.

ALMEIDA, Antônio Júlio de. Modelos orçamentais de vários países: breves considerações. **Projeto EUROBRASIL 2000**. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2006.

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

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

BEZERRA, R. A. R. **Orçamento de Resultados: incentivos para implantação do orçamento de resultados no Brasil**. Monografia apresentada ao II Curso de

Especialização em Orçamento e Políticas Públicas. Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

BRICEÑO, B. Defining the Type of M&E System: clients, intended uses, and actual utilization. **World Bank PREMnotes**, n.2, 2010, p. 1-10.

CALMON, K. M. N. A Avaliação de Programas e a dinâmica da Aprendizagem Organizacional. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 19, 1999, p. 1-70.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Orçamento por desempenho: uma análise comparativa do modelo de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados**. II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, maio de 2009.

CEOLIN, D. A. Orçamento e Planejamento no Brasil: abordagem no orçamento incremental. Monografia apresentada ao Curso de Especialização Contabilidade Pública. Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

COHEN, E.; Franco, R. **Avaliação de projetos sociais**. Editora Vozes: Petrópolis, 1993.

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

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 49, n.2. Brasília: ENAP, 1998.

DIAMOND, J. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: Planejamento e orçamento governamental. GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). Brasília: ENAP, 2006.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005, p. 97-109.

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

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Diretoria de Estudos Setoriais (DISET). **Texto para Discussão, 776**. Brasília, 2001.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2007.

GOÑI, E. Z. La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 52, n.2. Brasília: ENAP, 2001.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Fourth Generation Evaluation**. Newbury Park: Sage Publications, 1989.

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

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

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

MARCEL, M. **Orçamento por resultados na América Latina: moda burocrática ou novo paradigma na gestão pública?** In: SEMINÁRIO DE ORÇAMENTO POR RESULTADOS. 2008, São Paulo. Disponível em:

http://www.fazenda.sp.gov.br/seminario_orcamento/default.shtm. Acesso em: 10

ago. 2011

MOKATE, K. M. Convertiendo El “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 8, n. 1, 2002, p. 91-136.

NOGUEIRA, R. A.; CAVALCANTE, P. L. **Avaliação e monitoramento: duas experiências de institucionalização na gestão das políticas públicas no poder executivo federal brasileiro**. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, outubro, 2009.

OSPINA, S. **Una aproximacion sistémica a la evaluacion de la gestion publica**. In: La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados, 7., Lisboa, Portugal, 2002.

PATTON, M. Q. **Utilization-Focused Evaluation**. California: Sage Publications, 2008.

PISCO, L. A. A avaliação como instrumento de mudança. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, 2006, p. 564-576.

REZENDE, A. M. R. T. Ferramenta de integração dos sistemas SIAFI e SIAD: desafios para redução de despesas no Estado de Minas Gerais. **III Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte, 2009.

ROSSI, P.; FREEMAN, H. **Evaluation: a systematic approach**. Newbury Park: Sage Publications, 1993.

SOUZA, M. T. N. As políticas orçamentárias e os modelos de decisão. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1993.

TER-MINASSIAN, T. **Uma visão geral do orçamento por desempenho nos países da OCDE**. In: SEMINÁRIO DE ORÇAMENTO POR RESULTADOS. 2008, São Paulo. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/seminario_orcamento/default.shtm>. Acesso em: 10 ago. 2011.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.3, 2008, p. 529-550.

WEISS, C. **Evaluation**. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.

WERNECK, C. A.; BARBOSA, D. M.; REZENDE, J. V. S.; GUIMARÃES, T. B. **Os desafios de institucionalização das avaliações no sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas de Minas Gerais**. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2011.

WHORTEN B. R.; SANDERS J. R.; FITZPATRICK J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Gente, 2004.

WORLD BANK. Results of the expert roundtables on innovative performance measurement. Washington: World Bank. **Technical Notes 2**, 2009. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/8404421235414009766/TechnicalNoteExecutiveEvaluations.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2010.

8. Anexo

Perguntas que compõem a Avaliação Executiva de Programas

Nº	PERGUNTA
EIXO I – PROPÓSITO E CONCEPÇÃO	
1.1	A elaboração do Programa teve como base algum estudo preliminar ou diagnóstico que permitiu justificar com clareza o problema/oportunidade de melhoria?
1.2	O objetivo do Programa é claro e aderente ao problema ou oportunidade de melhoria identificada?
1.3	O escopo do Programa está bem delimitado, de maneira a permitir o alcance de seu objetivo?
1.4	O Programa está alinhado com a estratégia de governo de médio e longo prazo?
1.5	É possível a clara identificação dos beneficiários do programa?
1.6	O programa foi desenhado de maneira a não ser duplicado em relação a outras iniciativas (federal, estadual, municipal e privado)?
EIXO II – PLANEJAMENTO	
2.1	O escopo do programa gera produtos e marcos detalhados suficientemente para permitir o alcance de seus objetivos?
2.2	O programa possui indicadores que se relacionam aos Objetivos Estratégicos?
2.3	Cada ação do programa possui linha de base que contemple todo o seu ciclo de vida?
2.4	O cronograma do Programa é detalhado de maneira que a descrição de suas ações, metas e prazos permitam o seu adequado monitoramento e alcance dos objetivos?
2.5	Foram identificados critérios claros para estimativa dos recursos financeiros necessários ao desempenho esperado do programa?
2.6	O Programa apresenta alinhamento entre planejamento e estrutura programática?
2.7	As responsabilidades dos atores relevantes para a execução do programa foram identificadas e definidas?
2.8	O Programa possui planejamento de comunicações que facilite a interlocução, troca de informações entre os atores envolvidos e sua execução?
2.9	O planejamento do Programa identifica riscos e oportunidades?
EIXO III – GERENCIAMENTO	
3.1	O programa utiliza as informações coletadas no seu gerenciamento e as organiza, de forma adequada para a verificação e correção de deficiência dos programas?
3.2	As instituições envolvidas no Programa desempenham seus papéis e responsabilidades definidas?
3.3	O Programa possui uma adequada gestão orçamentária e financeira?
3.4	O Programa possui uma adequada execução orçamentária e financeira?
3.5	O Programa tem algum procedimento estabelecido para gerir sua eficiência?
3.6	O Programa conta com efetivo monitoramento de risco de forma a reduzir a probabilidade de eventos negativos que possam vir a gerar impacto nos custos, nas entregas ou em seu desempenho?
3.7	O Programa utiliza algum mecanismo de gerenciamento de mudanças?
3.8	O programa possui transparência dos seus processos e mecanismos que proporcionam a publicização de informações sobre sua execução e desempenho?
EIXO IV – RESULTADOS	
4.1	O Programa atingiu um nível satisfatório de execução no último ano?
4.2	O Programa tem demonstrado trajetória desejável para cumprir as metas estipulados em sua linha de base?
4.3	O Programa tem contribuído de forma significativa para atingir suas metas de médio prazo da Área de Resultados?
4.4	Existem avaliações externas sobre o Programa?
4.5	O Programa implementou recomendações provenientes das avaliações externas?
4.6	Com base nas informações geradas por suas avaliações, o Programa tem demonstrado progresso em alcançar seus propósitos?

