

CAMILLI BARCELOS FERNANDES

ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES PRÉVIAS DOS PROJETOS
ESTRUTURADORES DO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte
2015

CAMILLI BARCELOS FERNANDES

ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES PRÉVIAS DOS PROJETOS
ESTRUTURADORES DO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Administrador Público, pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho.

Orientador: Prof. Mauro César da Silveira

Belo Horizonte
2015

CAMILLI BARCELOS FERNANDES

ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES PRÉVIAS DOS PROJETOS
ESTRUTURADORES DO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

Doutor Mauro César da Silveira (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Avaliador) - Fundação João Pinheiro

Mestre Isabella Virginia Freire Biondini (Avaliadora) - Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte
15 de junho de 2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram de alguma forma para que a conclusão deste trabalho fosse possível.

Em primeiro lugar aos meus pais, Rosalba e José, e meus irmãos, Charleno e Cristiano, pela dedicação, incentivo, apoio incondicional e pela paciência com todas as ansiedades advindas deste trabalho.

Ao meu namorado Marcelo ofereço um agradecimento especial, por ter me dado todo o apoio e ajuda que necessitava nos momentos difíceis, além de ter me aturado nos momentos de estresse, sempre com todo amor e carinho.

Ao meu orientador Mauro, pelo empenho dedicado à elaboração deste trabalho de forma a enriquecer e a aperfeiçoar o estudo em questão.

Aos amigos do CSAP, principalmente Ana, Carina, Douglas e Tayla que em meio aos períodos conturbados foram compreensivos.

Aos colegas de estágio que contribuíram com o conhecimento específico da área e se prontificaram a ajudar em qualquer momento.

A todos que participaram dessa jornada, o meu muito obrigada!

RESUMO

O Estado lida com uma realidade de escassez de recursos, o que ocasiona um contexto de restrição orçamentária. Sabendo disso, é imprescindível que os escassos recursos sejam aplicados de forma eficiente. Uma das maneiras encontradas pelo Governo do Estado de Minas Gerais para tentar melhorar a qualidade de seus gastos foi a implementação da avaliação prévia de projetos. Apesar disso, pouco ainda se sabe sobre a utilização dessas avaliações. Neste contexto, esse trabalho acadêmico buscou analisar a dinâmica da utilização das avaliações prévias dos projetos estruturadores no governo do Estado de Minas Gerais realizadas no ano de 2013, a partir de uma abordagem qualitativa, utilizando-se dos procedimentos técnicos de pesquisa documental, bibliográfica e de entrevista semiestruturada realizadas com os *stakeholders* envolvidos no processo. Concluiu-se então que muitos são os fatores que influenciam as avaliações e, por isso, poucas foram as contribuições do instrumento para aperfeiçoar e introduzir modificações nas políticas avaliadas. Além disso, verificou-se que o Estado de Minas Gerais possui um sistema de avaliação ainda recente e que requer melhorias e avanços em seu arranjo institucional.

Palavras-chave: avaliação, avaliação de políticas públicas, utilização de avaliações

ABSTRACT

The Government deals with a reality of scarce resources, which will result in a budget constraint context. Knowing this, it is essential that scarce resources are used efficiently. One of the ways found by the State Government of Minas Gerais to try to improve the quality of their costs was the implementation of the project's evaluation. Nevertheless, little is known about the use of these evaluations. In this context, this academic work seeks to analyze the dynamics of the use of previous evaluations of the structuring projects in the government of Minas Gerais carried out in 2013, from a qualitative approach, using the technical procedures for documentary research, literature and semi-structured interview held with the stakeholders involved. It was therefore concluded that there are many factors that influence the evaluations and so there were few contributions of this instrument to improve and make changes in the evaluated policies. In addition, the State of Minas Gerais has a recent evaluation system that requires improvements and advances in its institutional arrangement.

Keywords: evaluation, evaluation of public policies, use of evaluation

LISTA DE SIGLAS

APAC -	Associação de Proteção e Assistência ao Condenado
BIRD -	Banco Mundial
CCGPGF -	Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças
CEMIG -	Companhia Energética de Minas Gerais S.A.
CEPAL -	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CODEMIG -	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
COPANOR -	Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S.A.
DCAP -	Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos
DER -	Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
FEAM -	Fundação Estadual do Meio Ambiente
GASMIG -	Companhia de Gás de Minas Gerais
IDENE -	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas
IEF -	Instituto Estadual de Floresta
IEPHA -	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
IGAM -	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
JUCEMG -	Junta Comercial do Estado de Minas Gerais
MASP -	Modernização na Administração de Serviços e Sistemas de Pessoal
NCGERAES -	Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional
PCMG -	Polícia Civil de Minas Gerais
PMMG -	Polícia Militar de Minas Gerais
PMDI -	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG -	Plano Plurianual de Ação Governamental
RMBH -	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEPLAG -	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEAPA -	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEC -	Secretaria de Estado de Cultura
SECOPA -	Secretaria de Estado Extraordinária da Copa do Mundo
SECTES -	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais
SEDE -	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDESE -	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SEDRU -	Secretaria de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
SEDS -	Secretaria de Estado de Defesa Social

SEE -	Secretaria de Estado de Educação
SEEJ -	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude
SEGEM -	Secretarias de Gestão Metropolitana
SEMAD -	Secretaria de Estado de Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SES -	Secretaria de Estado de Saúde
SETOP -	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SETUR -	Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais
SICONV -	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIGCON -	Sistema de Gestão De Convênios
SCCG -	Superintendência Central de Coordenação Geral
SUGES -	Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental
USAID -	United States Agency for International Development
UNESCO -	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 AS AVALIAÇÕES	13
2.1 Tipos de avaliação	15
3 A UTILIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES	19
3.1 Tipologias do uso das avaliações de programas	21
3.2 Fatores que interferem e influenciam na utilização da avaliação.....	24
4 METODOLOGIA.....	33
5 A AVALIAÇÃO PRÉVIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS	36
6 AVALIAÇÃO PRÉVIA DOS PROJETOS ESTRUTURADORES A PARTIR DOS ENVOLVIDOS	44
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS AVALIADORES.....	64
APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS INTERMEDIÁRIOS	65
APÊNDICE C: ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS AVALIADOS.....	66
ANEXO A – RELAÇÃO DOS PROJETOS AVALIADOS	67
ANEXO B – EXEMPLOS DE RELATÓRIOS DE AVALIAÇÕES PRÉVIAS	70

1 INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios da Administração Pública é lidar com a diferença entre as demandas da população e os recursos disponíveis para satisfazê-las. Em meio à impossibilidade de atender todos os problemas percebidos pela população é que todo e qualquer recurso escasso deve ser aplicado da maneira mais eficiente possível (COHEN E FRANCO, 1993).

Nesse contexto, é consenso que as avaliações têm grande importância para o Estado, já que expõem uma possibilidade de aumentar a efetividade dos gastos públicos. Dessa forma, verifica-se uma recente onda em vários países, em diversas instâncias de governo, das atividades de avaliação experimentada, inclusive com construções de uma estrutura organizacional apropriada para a realização de avaliações. A cada dia são criados institutos de avaliação relativamente independentes dos governos, bem como escritórios internos ao governo para a avaliação de determinados setores. Como consequência, tem-se um aumento significativo da parcela do orçamento público com destino à contratação ou à confecção e ao acompanhamento de avaliações (DAHLENER-LARSEN, 2005).

Diante disso, é importante que avaliações de programas governamentais ganhem relevância, já que em um contexto de escassez de recursos torna-se indispensável a necessidade da comparação, escolha e descarte de diversas formas de intervenção, de maneira a certificar e racionalizar as medidas adotadas. Ademais, um dos mais importantes mecanismos de *feedback* é a avaliação. A partir do uso sistemático desse mecanismo em uma organização, a avaliação passa a gerar aprendizagem organizacional, de modo a subsidiar o aperfeiçoamento ou a mudança da forma de agir, a indicação de erros e como corrigi-los, além de contribuir para uma melhor eficiência e eficácia organizacional (BECHELAINÉ,2013; CALMON,1999).

Nas últimas décadas, é possível perceber um crescente interesse em relação às avaliações no Brasil, tanto na administração pública como também nos anseios do meio acadêmico, observados como uma busca de aperfeiçoamento de programas, com intuito de torná-los mais efetivos, fortalecendo, assim, órgãos e unidades de auditoria, monitoramento e avaliação no setor público (BECHELAINÉ, 2013). Isso se deve às influências de organismos internacionais de financiamento e à conjuntura da reforma do Estado, acompanhada pela crise de financiamento do setor público. A influência gerada pelos organismos internacionais de financiamento acontece no sentido de influenciar a utilização de instrumentos que tornem mais eficiente e efetiva a gestão pública em países em

desenvolvimento. Assim, como também ocorre na crise de financiamento do setor público, em que é imprescindível que todo gasto seja feito da maneira mais eficiente, já que os recursos são cada vez mais escassos. Nesse sentido, é possível perceber como esses três fatores levam à difusão cultura da avaliação, já que as avaliações tem forte influência em aumentar a efetividade e eficácia dos programas governamentais (RIBEIRO, 2009).

O interesse também é crescente no Estado de Minas Gerais, que em busca de melhorar seus projetos e melhorar a eficácia e eficiência organizacional como um todo, implementou durante o ano de 2011 a ferramenta de avaliação prévia. Através de uma metodologia específica, esse instrumento busca apontar antes mesmo de um projeto iniciar-se, se este apresenta falhas, para que possam ser corrigidas, tornando-o assim potencialmente mais eficiente ao atingir suas metas do que suas alternativas possíveis de intervenção.

Entretanto, embora a importância das avaliações de políticas públicas esteja se tornando cada dia mais evidente, havendo um grande crescimento do campo de estudo e de investimentos na área, ainda existe uma questão de destaque que merece um maior aprofundamento e um maior estudo: a utilização das avaliações de políticas públicas. De fato, ainda se tem dado pouca atenção para a questão da apropriação, tanto pelos gestores, quanto pelos políticos e formuladores de políticas, da utilização que se dá a essas avaliações. Atualmente, a maioria dos estudos desenvolvidos no Brasil se restringe as metodologias a serem usadas para avaliações, e pouco é discutido de sua efetividade com a utilização dessas, existindo, assim, uma escassez de estudos empíricos que permitam verificar a utilização de tais avaliações como instrumento de correção de rumos e aprimoramento dos serviços públicos no Brasil. O modo como as avaliações são utilizadas podem afetar na aplicação de bilhões de dólares em diversos programas, tais como de redução de pobreza, de melhoria da saúde da população, bem como diversas áreas de atuação da administração pública (BECHELAINÉ 2013; PATTON, 2008).

Para Shulha e Cousins (1997) quando se trata da utilização, ainda existe uma preocupação que já é antiga e talvez seja considerada a maior fonte de frustração entre os avaliadores. Bechelaine et al (2012) apontam que diversos autores sustentam que a utilização pode ser influenciada por diversos fatores, quais sejam, políticos, organizacionais, assim como também, pelo pluralismo de atores envolvidos nos programas públicos, pela diversidade de contextos, circunstâncias e propósitos. Segundo esses autores, tudo isso envolveria os avaliados e avaliadores de uma maneira que interferem e podem comprometer a utilização das avaliações. Serpa (2010) aponta que a ausência de estudos empíricos na área sobre a utilização das avaliações dos programas e a carência por organizações que

prezem por padrões nas comprovam que o Brasil ainda seria incipiente nesse assunto de utilização das avaliações.

Tendo em vista tantos problemas que podem ser encontrados, é importante que estudos nessa área específica da avaliação sejam feitos para analisar em qual medida elas são utilizadas e podem ser aprimoradas, podendo se tornar instrumento de mais efetividade para os programas governamentais. Portanto, este trabalho justifica-se pela necessidade de verificar a utilização das avaliações, mais especificadamente no estado de Minas Gerais, no que se refere às avaliações prévias dos projetos estruturadores, para que se exponham os resultados já alcançados na utilização das avaliações e as dificuldades, e assim, se possa ter um instrumento mais eficaz e efetivo de atuação. Desse modo, a questão que o presente trabalho buscará responder será: As avaliações prévias dos programas estruturadores em Minas Gerais são utilizadas?

O objetivo central desse trabalho consiste em analisar a utilização das avaliações prévias, dos projetos estruturadores, os quais são tidos como os prioritários para o alcance dos objetivos descritos no PMDI 2007-2023, por isso considerados de maior aderência a estratégia governamental no Estado de Minas Gerais. Com esse intuito, seus objetivos específicos são: descrever o processo de avaliação prévia realizado no estado de Minas Gerais; analisar o histórico do processo de implementação de avaliação prévia de programas governamentais no âmbito do Governo do Estado de Minas Gerais e quais foram os resultados já identificados advindo dessas avaliações; delimitar as influências que norteiam a utilização (ou não) dos resultados das avaliações; e analisar as contribuições do instrumento de avaliações para o aperfeiçoamento e introdução de modificações nas políticas avaliadas no contexto do Governo do Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, o trabalho aqui proposto analisará a utilização das avaliações prévias no Estado de Minas Gerais, em especial da análise das realizadas no ano de 2013, no que tange aos projetos estruturadores. Além disso, buscará definir em que medida as sugestões advindas das avaliações foram acatadas, e o porquê delas serem ou não acatadas.

Para que esse estudo pudesse ser realizado, ele foi subdividido em oito seções a começar por esta introdução a qual apresentou a justificativa, o problema e os objetivos, geral e específicos, da pesquisa, além de fazer uma introdução sobre o tema que será tratado no decorrer deste trabalho acadêmico.

A seção seguinte abordará dos aspectos conceituais sobre avaliação e também das diferentes tipologias, levantando abordagens de diversos autores sobre esse tema, de modo a dar base sobre o assunto que será estudado, bem como visando dar subsídio para o capítulo subsequente, o qual tratará da utilização das avaliações. Essa terceira sessão se iniciará com um levantamento da conceituação feita por autores sobre a utilização da avaliação. Posteriormente a tipologia das avaliações será tratada, seguida dos fatores que interferem e influenciam a utilização da avaliação, finalizando assim o levantamento bibliográfico que dará base para o estudo.

Os aspectos metodológicos são explicitados no quarto capítulo, o qual descreve como foi feita a pesquisa exploratória documental e bibliográfica, além da coleta e análise de dados. A garantia de alcançar a conclusão é baseada primeiramente na correta escolha da metodologia que será utilizada, pois é o meio encontrado de criar a base e o campo de discussão.

A quinta seção inaugura a parte exploratória da pesquisa, a qual descreverá o histórico da avaliação prévia em Minas Gérias, apresentando os instrumentos utilizados e os produtos entregues até hoje. Por sua vez, no sexto capítulo será analisada a utilização da avaliação prévia dos projetos estruturadores em Minas Gerais segundo os envolvidos, delimitando como ocorreu a avaliação a partir das diversas visões dos *stakeholders* sobre a avaliação e relacionando os resultados encontrados com a parte teórica apresentada nos capítulos dois e três.

Por fim, no sétimo capítulo são apresentadas as considerações finais sobre este estudo, respondendo às perguntas levantadas nessa introdução, seguido pelo oitavo no qual são apresentadas as referências utilizadas para sua realização.

2 AS AVALIAÇÕES

Segundo Patton (2008), avaliação é um tema que engloba diversas definições, conceitos e significados. Ala-Harja e Helgason (2000, p. 10) defendem que um significado mais generalizado para a maioria das avaliações seria: a construção de “[...] análises sistemáticas e de aspectos importantes de um programa e de seu valor, de modo a fornecer conclusões confiáveis e utilizáveis”. Já Alkin (2004) sintetiza como uma atividade sistemática que visa obter informações com o objetivo de serem utilizadas como mudanças de atitudes ou para introdução de novos julgamentos que podem definir novos caminhos de aprimoramento de projetos.

Conforme Cohen e Franco (1993, p. 77), a avaliação tem como objetivo “maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos”. Para Epstein e Tripodi (1977, apud León e Méndez, 2000), a avaliação é o processo de apuração da eficiência e eficácia de um programa, envolvendo a coleta, análise e interpretação de informações sobre a realização dos objetivos em relação às expectativas do programa.

De forma diversa, Guba e Lincoln (1989), acreditam que os objetivos que devem ser almejados em uma avaliação devem transcender os objetivos da medida, da descrição e dos juízos e assim, dever-se-ia seguir uma posição construtiva que levem em consideração as interpretações e as significações que os atores elaboram da situação que avaliar-se-á.

Uma síntese é feita por Aguilar e Ander-Egg (1995), ao definirem o conceito de avaliação como um tipo de pesquisa social aplicada, dirigida e planejada, a qual teria o objetivo de identificar, obter e proporcionar, confiavelmente e de forma válida, informações e dados relevantes que sejam suficientes a subsidiar juízos sobre diferentes componentes de um programa ou atividades que já foram realizadas, estão sendo realizadas ou ainda se realizarão no futuro. Isso se dá com objetivo de alcançar efeitos desejados e resultados concretos, de maneira a comprovar o tamanho das conquistas atingidas. Para os autores referidos, é uma forma para a tomada de decisão racional para que os caminhos tomados sejam inteligentes ou para que os problemas sejam sanados, bem como para que os motivos relacionados ao êxito ou fracasso sejam explícitos para uma melhor compreensão do meio.

Já de acordo Weiss (1998, p. 4), “[...] 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”. Ele também afirma que a avaliação deve ser mais do que apenas um instrumento de mudança que demonstra os problemas ou propõe as soluções para as dificuldades encontradas, devendo ainda produzir alterações condizentes que levassem ao cumprimento de padrões de qualidade em diferentes serviços. De forma similar, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 594), expõem que a avaliação deveria conduzir “[...] a melhorias diretas e incontestáveis de sistemas, programas e práticas – melhorias que não teriam ocorrido de nenhuma outra forma”.

Ala-Harja e Helgason (2000) sustentam que a avaliação em si não tem como objetivo abolir a subjetividade nas tomadas de decisões, mas sim o poder de aprimorar as informações dadas aos governantes. Isso possibilitaria, segundo eles, decisões mais fundamentadas e melhores prestações de contas sobre programas e políticas. Igualmente, Cohen e Franco (1993, p. 278) afirma “[...] 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 [...]”.

Calmon (1999), por sua vez, argumenta que a avaliação é importante por ser uma fonte no processo de aprendizado para a organização. Ela se estabelece a partir do *feedback* de informações percebidas, monitoradas e examinadas a partir tanto do ambiente externo quanto do interno. Para Patton (2008), o principal foco das avaliações desde o início de sua concepção deveria ser voltado para sua utilização (*utilization-focused evaluation*) e, também, para a disseminação dos seus resultados, sendo que, em caso contrário, elas nem mesmo deveriam ser iniciadas.

Henry (2000) já tem uma visão diferenciada dos demais autores. Ele acredita que o objetivo final das avaliações deveria ser a mudança real nas condições de vida da sociedade. Para ele, o enfoque apenas na utilização da avaliação restringiria a uma visão reducionista, e acabaria por esconder o verdadeiro propósito de melhorar a realidade da população. Porém, o próprio autor reconhece a dificuldade de se atingir esse objetivo macro sem antes as informações obtidas pelas avaliações sejam apropriadas pelos formuladores de políticas, políticos, técnicos de execução e os próprios cidadãos para serem utilizadas e praticadas.

Patton (1987 apud León e Méndez, 2000), acredita que envolveria o recolhimento sistemáticos das informações sobre atividades, características e resultados do

programa, a fim de reduzir as incertezas, melhorar a eficiência e tomar decisões com base no que está sendo feito e, também, com base em quem é afetado.

O conceito de avaliação que deverá ser utilizado neste estudo será o último apresentado. A seguir, a discussão entrará em meio aos tipos de avaliação delimitados por alguns autores.

2.1 TIPOS DE AVALIAÇÃO

A tipologia das avaliações pode ser apresentada em distintas forma. Aguilar e Ander-Egg (1995) ressaltam quatro tipos que são considerados por eles como de um maior interesse prático, os quais serão expostos primeiramente neste tópico, e posteriormente um quinto tipo descrito por León e Méndez (2000). As quatro primeiras tipologias são: classificadas segundo o momento em que se valia; classificadas segundo o papel ou função da avaliação; classificadas segundo a procedência dos avaliadores; e classificadas segundo os aspectos do programa que são objeto da avaliação.

Seguindo o primeiro critério de classificação apresentado Aguilar e Ander-Egg (1995), que considera o momento em que se avalia, é possível fazer uma distinção em três tipos de avaliações: *ex-ante*, intermediárias e *ex-post*.

Quanto ao primeiro tipo de avaliação mencionado, denominado *ex-ante*, inicial ou de pré-decisão, os autores supracitados consideram que é aquela realizada anteriormente à decisão de se empreender um programa ou projeto, com o objetivo de tornar mais segura e racional a decisão de implementar ou não um projeto comparando com suas alternativas viáveis. Em seu guia para avaliação de políticas públicas, León e Méndez (2000) acrescentam que o seu principal objetivo seria o de analisar sua relevância para as necessidades que motivariam, além das suas chances de sucesso, aumentando a possibilidade que o programa, tal como foi concebido, atingirá os objetivos para os quais é previsto. Além do exame conceitual, os autores referidos acreditam que essa avaliação analisa a funcionalidade dos mecanismos de gestão, o controle da coerência de cada uma das linhas de ação e impacto esperado do programa, além da sua eficiência.

Já a avaliação intermediárias é considerada por Aguilar e Ander-Egg (1995) como aquela realizada durante a execução do projeto e que fornece informações de como se encontra o andamento do projeto em comparação ao planejamento realizado no início. León e Méndez (2000) entendem que o objetivo é o de obter informações relevantes e

precisas que possam permitir alterações necessárias na execução do programa e, para isso, seria essencial recolher dados que descreveriam o comportamento do programa, considerando importante o esforço do monitoramento nesse aspecto.

O terceiro tipo de avaliação, chamada *ex-post*, é aquela realizada apenas uma vez e ao término do programa, a fim de permitir avaliar o seu sucesso, o alcance da estratégia estabelecida, a sua eficácia, a sua eficiência, a adequação de mecanismo de gerenciamento e planejamento, além da sua capacidade de flexibilidade de adaptação à realidade de mudanças constantes, segundo sustentam León e Méndez (2000).

Outra forma de classificação, proposta por Aguilar e Ander-Egg (1995), subdividem a avaliação segundo o seu papel ou função em avaliações somativas e avaliações formativas. Patton (2008) afirma que as somativas seriam aquelas conduzidas ao término da implementação do programa e essas seriam utilizadas para subsidiarem decisões futuras. Segundo León e Méndez (2000) esse tipo de avaliação tem como objetivo de fornecer informações imediatas sobre a possibilidade de continuar ou interromper um programa. Já as formativas são consideradas por esse autor como objetivadas a aperfeiçoar políticas, sendo tomadas logo na implementação do programa e utilizadas como uma forma de aquisição de conhecimento, tanto sobre a gestão, quanto o desenvolvimento, além do resultado, todos que se pretendem melhorar.

Já o terceiro critério para classificação, segundo a procedência dos avaliadores, é subdividido por Aguilar e Ander-Egg (1995) em quatro tipos: externas, internas, mistas e auto avaliações. Nas avaliações externas, os avaliadores são externos, ou seja, não pertencem a instituição que se responsabiliza pelo programa ou projeto, enquanto nas internas, há participação de avaliadores de dentro da própria instituição que se responsabiliza pelo programa ou projeto. Por sua vez, as avaliações mistas misturam as duas avaliações descritas anteriormente. Finalmente, as auto avaliações são aquelas em que as mesmas pessoas envolvidas na execução do programa ou projeto são inseridas na participação das avaliações. De acordo com León e Méndez (2000), mesmo se deparando com a objetividade e independência da avaliação externa, a avaliação interna teria como vantagem o apoderamento da familiaridade com o programa e, assim, uma melhor compreensão dos seus mecanismos de gestão e execução. Desse modo, o autor aponta que a melhor posição seria a da criação de equipes de avaliação mistas, as quais seriam formadas por qualquer pessoa para o programa e por algum responsável pela sua gestão e execução.

Por fim, a quarta classificação possível é subdividido por Figueiredo e Figueiredo (1986) em três distinções na literatura de avaliação de políticas públicas, quais sejam são: em função de sua efetividade, em função de sua eficácia e em função de sua eficiência. Em função da efetividade o autor entende como a relação entre a implementação e os impactos de um respectivo programa. Em função da eficácia, a relação entre os efetivos resultados obtidos e os objetivos e instrumentos de um programa. Em função da eficiência é entendido como a relação entre custos e benefícios obtidos em um determinado programa ou projeto.

Segundo León e Méndez (2000), a quinta distinção pode ser feita de acordo com os elementos e de acordo com o conteúdo da avaliação, podendo ser conceitual, de implementação e gestão do programa e de resultados e impactos.

A avaliação conceitual tem como objetivo analisar a concepção do programa, verificando sua racionalidade e consistência. Nesse caso, é realizada uma análise que busca verificar a qualidade do diagnóstico socioeconômico feito, determinar se existem objetivos claramente definidos e mensuráveis e, também, definir se o diagnóstico é pertinente com os problemas. Dessa maneira, é examinada a lógica do modelo de intervenção concebido tanto internamente ao programa como em relação a outras políticas e programas externas. Essa classificação de avaliação muitas vezes é confundida com a *ex-ante*, a qual se baseia no momento em que se avalia (LEÓN; MÉNDEZ, 2000).

Já a avaliação da implementação e gestão busca examinar a maneira em que se gerencia e executa o programa, visando avaliar o grau de envolvimento dos gestores com essas tarefas, a sua atitude, a formação, a organização e a mobilização de recursos para executá-las de forma otimizada em relação à implementação, ao acompanhamento e à avaliação dos programas. Envolve ainda o estudo da organização responsável pela gestão do programa e dos seus procedimentos e critérios operacionais internos. Portanto, ela tenta mesurar todos os aspectos que influenciam a implementação das ações e afetam a execução física e financeira dos programas (LEÓN; MÉNDEZ, 2000).

A avaliação de resultados e impactos, por sua vez, busca avaliar o atingimento das metas estabelecidas quando o foco da avaliação é objetivo, ou avaliar os critérios de custos (tempo, recursos humanos, materiais e recursos financeiros) quando o foco da avaliação não é o objetivo. É feita em dois diferentes níveis: a avaliação dos resultados, que se refere aos objetivos mais imediatos e diretos que o programa busca atuar analisando os efeitos sobre os usuários e beneficiários do programa, e a avaliação de

impactos, a qual é considerada de efeito ou resultados mais gerais do programa (LEÒN; MÉNDEZ, 2000).

Neste trabalho, a ênfase será dada em avaliações *ex-ante* realizadas por avaliadores internos, dadas as estratégias empreendidas pelo governo de Minas Gerais no ano de 2013, como será explicado no capítulo 5. A seguir, será discutida a utilização das avaliações.

3 A UTILIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES

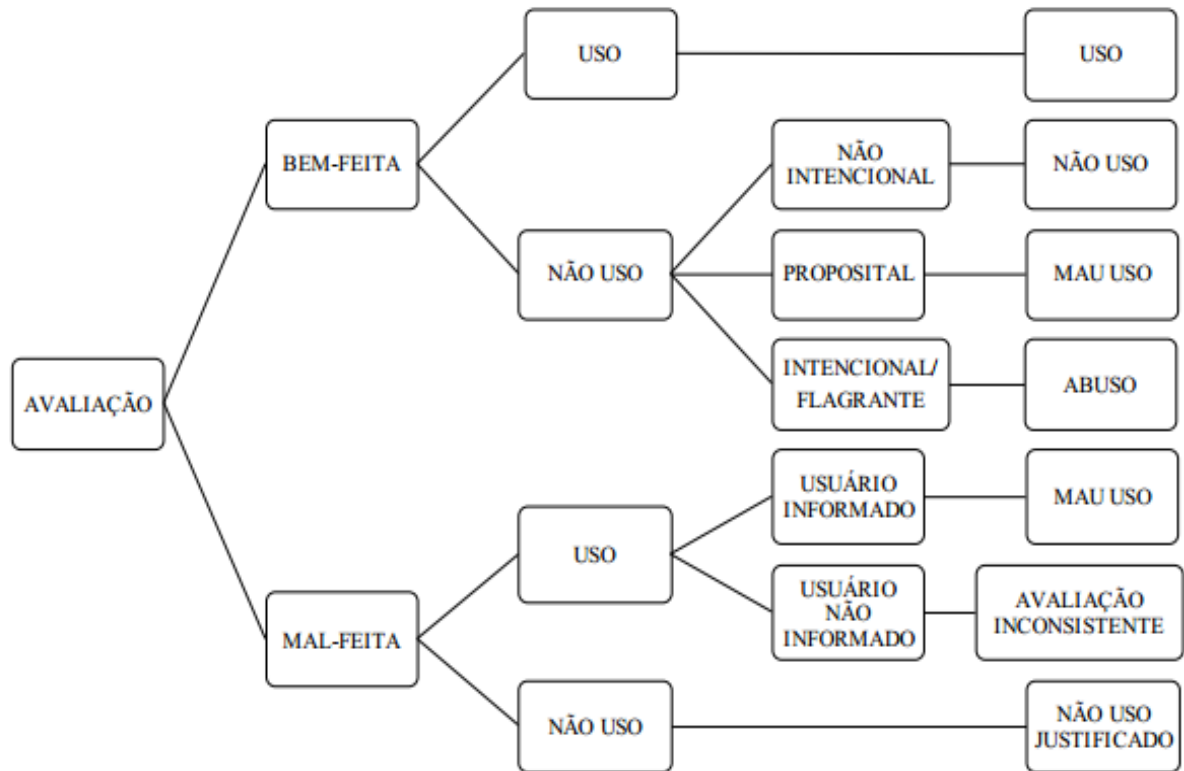
O conceito de utilização foi descrito por diversos autores, tais como Patton, (2008), Leviton e Hughes (1981), Shulla e Cousins (1997) e Alkin e Coyle (1988), que acreditam que o tema é complexo e que inúmeras são as variáveis que podem influenciar no seu uso. Patton (2008) aborda essa temática explicitando que não haveria uma definição ideal e absoluta para conceituar a utilização, pois a mesma é relacionada diretamente com valores e objetivos de quem a utilizará. Dessa forma, serão descritas a seguir alguns das definições utilizadas por alguns autores.

Leviton e Hughes (1981) entendem o termo utilização unicamente para o uso dos resultados das avaliações para políticas e programas. Nesse mesmo sentido, Mark e Henry (2003) defendem tratar-se de qualquer consequência considerada relevante dentre muitas que podem ser consideradas como resultado da avaliação. Já Alkin (2004), em sua obra acrescenta ideia de consequências planejadas, da utilização das avaliações com um fim já pretendido para resolver um problema, questão ou preocupação.

Shulla e Cousins (1997) conceituam a utilização da avaliação como um fenômeno multidimensional, com influência de vários fatores, tais como comunicação, credibilidade, relevância da avaliação envolvimento com o usuário, contexto institucional.

Alkin e Coyle (1988) acrescentam à discussão a diferenciação entre o não-uso, a má utilização e o abuso. Segundo eles, há uma imensa diferença entre o não-uso completo de uma avaliação e sua má utilização ou utilização inadequada. Nesse sentido, é possível observar no diagrama de Akin e Coyle (1988) como são relacionadas os usos das avaliações com a qualidade da avaliação e a forma de utilização das avaliações pelos usuários.

FIGURA 1 – Relações entre a utilização das avaliações de Alkin e Coyle



Fonte: Alkin e Coyle, 1988, p.335.

Como podemos perceber, o não uso pode ser derivado tanto da avaliação bem feita quanto da mal feita. O não uso por falta de qualidade da avaliação (mal feita) é então considerado como um não uso justificado, já que os resultados encontrados perdem sua relevância. O não uso também pode ser resultante de três outras formas, a partir de avaliações bem feitas, são eles: o não intencional, intencional/ flagrante e proposital. O não intencional ocorre por pouco aproveitamento do resultado da avaliação ou por desconhecimento do usuário. Esse é classificado como um mau uso. O intencional/flagrante corresponde ao uso com informações corrompidas intencionalmente, caracterizado, assim, por abuso. Por fim, o proposital ocorre quando os interesses dos usuários e demais *stakeholders* não coincidem com o resultado encontrado e, dessa forma os relatórios não são utilizados. A classificação dada para esta situação é mau uso (ALKIN; COYLE, 1988).

Uma diferenciação que merece ser comentada é a decorrente do uso de avaliações mal feitas. Essa é subdividida em usuários informados e usuários não informados. A utilização de avaliações mal feitas conscientemente é uma má utilização do instrumento, enquanto a utilização inconsciente pode ser relacionada à ignorância do usuário na área, sendo classificada como avaliação inconsistente. (ALKIN; COYLE, 1988)

Por fim, é necessário que o conceito de impacto de uma avaliação de sua utilização para que não haja confusão em seu entendimento. Para que se obtenha impacto, devem-se obter mudanças nos programas e nas políticas atribuídas às considerações das avaliações. Já a utilização abrange apenas as descobertas de assuntos que preocupavam os *stakeholders* dos programas e políticas. Três são os obstáculos apontados para se atingir o impacto: baixa qualidade dos resultados apurados, o que remete a uma baixa utilização; baixo reconhecimento da utilização das avaliações ou não utilização por escolha; e baixa adesão de indivíduos governamentais de alta dependência por escolha ou por não avistar utilidade das recomendações (LEVITON; HUGHES, 1981).

Apresentados os diferentes conceitos de utilização, é necessário apresentar as suas tipologias.

3.1 TIPOLOGIAS DO USO DAS AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS

Segundo Nickel (2013), existe consenso que o uso das avaliações pode ocorrer durante todo o processo, porém os autores apresentam as formas de classificação de diversas formas. Diante disso, apresentaremos a seguir alguns desses tipos.

Três dimensões podem ser distinguidas primeiramente: a instrumental, a conceitual e a simbólica (ou política). O uso instrumental diz respeito a usos tangíveis e diretos das conclusões ou das recomendações da avaliação fundamentalmente para as tomadas de decisões. Ocorre principalmente quando o funcionamento do programa avaliado é bem entendido pelo avaliados, o que remete à uma boa condução da avaliação e uma forma satisfatória de comunicação dos resultados. Esse tipo pode subdividido em dois: formativas e somativas. A primeira ocorre durante a avaliação, enquanto a segunda acontece depois de finalizada a avaliação. (LEVITON; HUGHES, 1981; WEISS, 1998; KIRKHART, 2000 apud NIKEL, 2013).

Quatro condições podem favorecer o uso instrumental: avaliações não controversas que não provoquem conflitos de interesse na estrutura organizacional; mudanças recomendadas que se encontrem dentro do escopo em que atua o programa e que não gere ruptura no andamento do programa; ambiente estável no programa que apresente certeza quanto o orçamento, público alvo, forma de implementação, dentre outros; e circunstância em que se encontra o programa ao receber a avaliação, sendo que momentos de crise podem favorecer esse tipo de utilização (BECHELAINÉ, 2013; WEISS, 1998).

Já o uso conceitual pode ser considerado um uso não tangível, pois não é imediato, não ocorrendo logo após as informações serem produzidas, gerando em verdade uma influência aos técnicos do programa. Mesmo sem o uso, que pode ocorrer por diversos motivos, as ideias e conceitos gerados, entendimentos dos programas construídos, os debates e/ou os diálogos sobre a situação avaliada permanecem e são internalizados na organização, direcionando formas diferentes de ação para o programa no futuro (SANDISON, 2006 apud NIKEL, 2013; WEISS, 1998).

O uso simbólico, por sua vez, também pode ser considerado um uso não tangível, com o intuito de legitimar, subsidiar ou justificar o processo de mudança ou reformulações que já seriam implementadas de qualquer maneira. Tem como função ganhar adeptos para uma decisão tomada ou posições políticas pré-definidas, servindo como ferramenta de persuasão. Nessa dimensão, os tomadores de decisões já detêm conhecimento das necessidades de seus programas (LEVITON; HUGHES, 1981; WEISS, 1998).

Patton (2008) foi além dos conceitos já consolidados por Leviton e Hughes (1981), acrescentando como modalidade de uso direto o uso processual. Esse está relacionado a mudanças no comportamento ou cognitivamente dos indivíduos da organização como resultado da participação de uma avaliação. Nesse tipo, há uma tendência à geração de aprendizado organizacional reflexo da convivência dos agentes com os avaliadores, detentores de novos papéis: o de apresentar seus valores, raciocínios e serem um elemento intermediador que criem uma avaliação participativa entre agentes e avaliadores. Dessa forma, é permitida uma maior reflexão sobre o objeto em avaliação e o papel da avaliação na organização aferindo êxitos para a organização a longo prazo. Como exemplo de êxitos possíveis, pode-se citar o melhor entendimento da linguagem de avaliação, o compartilhamento de experiências, o melhor aproveitamento dos resultados das avaliações, as melhorias na organização ou no programa afetado pela avaliação (PATTON, 2001, 2008; HARNAR; PRESKILL, 2007).

Patton (2008) ainda acrescenta ao uso político novas subdivisões: o uso legitimativo, o persuasivo, o imposto e o mecânico. Segundo o autor, o uso legitimativo ocorreria quando os resultados de uma avaliação fossem utilizados para dar suporte e justificar uma implementação que já seria implementada mesmo antes da realização da avaliação. O persuasivo teria como intenção suportar decisões específicas, a partir de uma utilização seletiva da avaliação. Por sua vez, o uso imposto seria a utilização dos resultados pelo usuário, quando obrigado por indivíduos de maior escalão, ou quando o usuário acredita estar obrigado à utilização. Um exemplo é o uso condicionado à liberação de mais

financiamento para seu projeto. Finalmente, o uso mecânico, também chamado de uso por conformidade, diria respeito à utilização das exigências básicas de uma avaliação, ocorrendo assim uma implementação de forma forçosa e condicionada (PATTON, 2008).

Sistematizando tanto as tipologia clássicas, como as mais atuais, Patton (2008) classifica as dimensões do uso em três, quais sejam, o uso direto, o uso no longo prazo e o uso político, subdividindo-as e definindo-as tal como demonstrado no quadro abaixo.

QUADRO 1 – Classificações das dimensões de uso por Patton, 2008

Categoria (Patton)	Tipos de Uso	Descrição
Uso direto	Instrumental	Quando os tomadores de decisão utilizam os resultados da avaliação para modificar o objeto da avaliação, de alguma forma
	Conceitual	A avaliação possui capacidade de influenciar a opinião dos técnicos a respeito de um determinado programa, sem que exista qualquer ação em decorrência dos resultados de uma avaliação
	Processual	A avaliação tem a capacidade de impor mudanças advindas do engajamento no processo de avaliação e no aprendizado de <i>pensar como avaliador</i>
Uso no longo prazo	<i>Enlightenment</i>	A avaliação é utilizada para influenciar outras instituições ou eventos que vão além do escopo de determinado programa avaliado
	Influência	A avaliação possui unaware/unintended impactos, ou seja, impactos não previstos ou planejados antecipadamente pelos avaliadores
Uso político	Simbólico	A avaliação é utilizada na dimensão simbólica ou política os tomadores de decisão já têm conhecimento sobre o que seria necessário mudar em um determinado programa e, nesse sentido, as avaliações servem para justificar o processo de mudança
	Legitimativo	Os resultados de uma avaliação são utilizados como forma de justificar uma decisão que seria tomada
	Persuasivo	Utilização seletiva dos resultados da avaliação para dar suporte a decisões específicas sobre financiamento e debates políticos
	Imposto	Indivíduos do alto escalão, com maior nível de autoridade, obrigam a utilização das avaliações àqueles situados em um nível hierárquico menor

Fonte: Patton, 2008 apud Bechelaine, 2013.

É importante destacar que as tipologias dificilmente são encontradas isoladamente, pois além de ser difícil a identificação da dimensão do uso, muitas vezes há uma permutação dos diferentes tipos de utilização em um mesmo estudo avaliativo (WEISS, 1988 apud BECHELAINE, 2013).

Este trabalho acadêmico considerará a classificação das dimensões de uso apresentada por Patton (2008). Discutidos os conceitos e as tipologias de utilização de avaliação, o tópico seguinte apresentará mais a fundo os fatores que interferem e influenciam na utilização das avaliações.

3.2 FATORES QUE INTERFEREM E INFLUENCIAM NA UTILIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO

Cousins e Leithwood (1986) acreditavam que o conhecimento comum gerado a partir de experiências práticas, seriam base para ações e tomadas de decisões em grande parte das organizações. Em contrapartida, o conhecimento advindo de métodos aplicados às ciências sociais possuem a tendência de serem mais independentes ao contexto e seletivos, não muito compartilhados, utilizado, muitas vezes, como suplementos ao conhecimento comum.

Nesse contexto, os autores buscaram avaliar as variáveis (dependentes e independentes) que influenciavam a utilização de dados de uma avaliação guiados por quatro perguntas: quais são as características metodológicas dos estudos empíricos para investigar a utilização da avaliação e seus determinantes; como é que as variáveis dependentes foram operacionalizadas nos estudos encontrados; que orientações para variáveis independentes foram adotadas; quais os fatores que têm tido influência na utilização dos resultados da avaliação. Foram sessenta e cinco estudos empíricos identificados pelos autores sobre uso das avaliações conduzidos entre 1971 e 1985 utilizando como modo de busca os estudos que continham os termos: *evaluation utilization, data use, desision making e knowledge utilization*.

Cousins e Leithwood (1986) consideraram como variáveis independentes o uso de avaliações como apoio para decisões e uso educativo das avaliações para o aprendizado dos tomadores de decisões. Já como variáveis independentes utilizaram dos fatores que influenciam os tomadores de decisões a utilizar as avaliações. Uma observação ao final da análise dos autores foi feita em relação ao uso corrente das avaliações, a qual foi considerada limitada independentemente do tipo de uso da avaliação (para tomada de decisões ou educativo).

O estudo realizado pelos autores definiu em duas categorias de fatores que se relacionam com a utilização das avaliações, quais sejam, as de implementação e características da decisão ou do *policy setting*. A primeira foi dividida em outras seis: qualidade da avaliação, credibilidade, relevância, qualidade da comunicação, resultados

encontrados e oportunidade. A segunda, também foi dividida em outras seis: necessidade da informação, características da decisão, clima político, informação competitiva, características pessoais e comprometimento e receptividade à avaliação (COUSINS; LEITHWOOD, 1986).

QUADRO 2 - Fatores relacionados à utilização das avaliações

Categoria	Característica
Características de implementação	Qualidade da avaliação
	Credibilidade
	Relevância
	Qualidade da comunicação
	Resultados
	Tempestividade
Características da decisão	Necessidade da informação
	Característica da decisão
	Clima político
	Informação competitiva
	Características pessoais
	Comprometimento e receptividade à avaliação

Fonte: Cousins e Leithwood, 1986 (Adaptado pela autora)

Cousins e Leithwood (1986) identificaram a qualidade da avaliação como a característica mais importante, em maior ou menor grau, com relações entre o uso e essa característica, seguido por características de decisão, a receptividade em avaliação, conclusões e relevância. Cabe ressaltar que os autores consideraram qualidade da avaliações como sofisticação metodológica, o tipo de abordagem que se utiliza ao problema da avaliação, ou intensidade das atividades avaliativas.

Algumas importantes conclusões foram encontradas nos estudos em relação as características identificadas pelos autores. Serão apresentadas as consideradas mais relevantes a seguir.

Em relação à credibilidade, foi apontada a percepção da avaliação pelos tomadores de decisão como um instrumento válido e de singular importância para as atividades realizadas gerarem um uso ou potencial para uso maior. Já considerando a relevância, a utilização é refletida no conhecimento do contexto em que se inserem, com relação direta entre o conhecimento e a utilização. A abordagem do tipo de avaliador (interno ou externo) também é considerada, uma vez que avaliadores internos que possuem

um maior conhecimento da organização e características dos programas sugeririam uma maior utilização da avaliação (COUSINS; LEITHWOOD, 1986).

No que tange aos resultados sobre qualidade da comunicação, foi apresentada alguma relação com a amplitude de divulgação e o uso. Também a partir do estudo aparentemente existe uma forte relação entre comunicação permanente e à proximidade (geográfica) entre tomadores de decisão e avaliadores (COUSINS; LEITHWOOD, 1986).

A variável resultados observou que nos estudos as descobertas já esperadas pelas equipes possuem uma maior aceitação do que os resultados inusitados. Outra observação foi feita em relação a resultados mais conclusivos e práticos, os quais aparentam ser mais utilizados do que os poucos diretos e mais gerais. Por fim, foi constatado em relação ao tempo que o atraso de relatórios e oportunidade de avaliação teve pouco impacto ao uso (COUSINS; LEITHWOOD, 1986).

Em relação à necessidade da informação, notou-se que, quanto maior a precisão da informação, melhor a utilização, bem como se percebeu que informações voltadas para a ampliação de programas apresentam melhor uso. Além disso, mostrou-se que, quanto mais audiências quanto aos resultados das avaliações, pior a influência ao uso. Já sobre as características da decisão, observou-se uma possível relação positiva entre a utilização, envolvendo área, contexto e significado da decisão. Considerando o clima político, apontou-se para uma forte relação, já que há uma possível redução da utilização caso seus resultados sejam percebidos como uma ameaça pelos funcionários da organização (COUSINS; LEITHWOOD, 1986).

Tendo em vista a informação competitiva, percebeu-se que fontes alternativas de informação podem competir com os resultados da avaliação para tomada de decisões, tais como o conhecimento prático de pessoas envolvidas nos programas, crenças, valores e interesses (COUSINS; LEITHWOOD, 1986).

Sobre as relações entre as características pessoais do tomador de decisões e utilização das avaliações, foi apontado que poucos estudos consideraram a relação entre a posição do tomador de decisões na hierarquia da organização e a maior utilização das avaliações. A relação entre fatores pessoais mostrou-se ambígua, e a experiência de campo demonstrou maior contribuição para diferentes formas de processamento das informações, além de restar evidente que melhores características de liderança aumentam a utilização das avaliações (COUSINS; LEITHWOOD, 1986).

Por fim, o comprometimento e a receptividade à informação da avaliação comprovaram haver uma melhor utilização da avaliação quanto maior for a participação e acompanhamento do processo avaliativo (COUSINS; LEITHWOOD, 1986).

Johnson et al (2009) ampliam a discussão ao realizar um pesquisa sobre o uso da avaliação entre 1986 e 2005, afim de categorizar estudos empíricos sobre a utilização da avaliação realizada desde aquele tempo. Foi realizada uma revisão da literatura em periódicos de avaliação, dissertações e capítulos de livros, por meio de pesquisa pelos termos *evaluation use*, *evaluation utilization* e *evaluation influence*. Após a extensa revisão, apenas 41 (quarenta e um) estudos foram considerados pelos autores com padrões mínimos de qualidade.

Em seu estudo, Johnson et al. (2009) utilizam as duas categorias (implementação de avaliação e decisão ou política) descritas por Cousins e Leithwood (1986) para organizar a maioria dos estudos encontrados. Para os que não foram contemplados pelo estudo de 1986, Johnson et al. (2009), criam uma nova característica para ser adicionada à categoria de implementação das avaliações: competência do avaliador. Além disso, criam uma nova categoria completa: envolvimento dos *stakeholders*, que examinaram os aspectos de uso de avaliação que não estavam representados anteriormente.

O motivo apresentado para acrescentar a nova característica competência do avaliador foi a necessidade 6 (seis) estudos, nos quais os profissionais da avaliação desempenham um importante papel na condução da sua utilização, por diferentes motivos. Nesse sentido, apesar do estudo de Cousins e Leithwood (1986) abordarem em sua característica de credibilidade a reputação dos avaliadores, o conceito não se estendia à natureza influenciadora do avaliador, sua competência ou liderança no momento de utilizar os resultados de uma avaliação.

Já a nova categoria, denominada envolvimento dos *stakeholders*, teve como motivo os estudos mais recentes, tais como os 23 (vinte e três) dos 41 (quarenta e um) analisados por Johnson et al. (2009) que apresentaram alguma preocupação com o envolvimento de atores. Essa nova categoria possui nove características: comprometimento e receptividade; qualidade da comunicação; envolvimento direto dos interessados; credibilidade no processo; entendimento dos resultados da avaliação; relevância da avaliação para os interessados; características individuais; características da decisão; e necessidade da informação. A seguir será apresentado um quadro expondo e descrevendo os fatores relacionados à utilização das avaliações para Johnson et al (2009).

Quadro 3 – Fatores relacionados à utilização das avaliações para Johnson et al (2009)

(Continua)

Categoria	Característica	Descrição
Característica de implementação	Qualidade da avaliação	Características do processo de avaliação, sofisticação de métodos, rigor, tipo da avaliação
	Credibilidade	Objetividade, credibilidade e adequação do processo de avaliação e / ou das atividades do avaliado
	Relevância	Extensão da informação fornecida da avaliação que é relevante para o tomador de decisão e a localização organizacional do avaliador
	Qualidade da comunicação	Clareza e frequência de comunicação dos resultados, amplitude da divulgação. Inclui também o tipo de recomendações do relatório e do processo de comunicação entre avaliadores e clientes
	Resultados	Natureza dos resultados das avaliações (positivos ou negativos) extensão de coerência com as expectativas do público, o valor dos resultados para tomada de decisão
	Tempestividade	Tempestividade da avaliação em um contexto ampliado; tempestividade de comunicação quando a avaliação é concluída; tempestividade de disseminação aos tomadores de decisão
	Competência do avaliador	Características pessoais do avaliador, competências culturais, estilo de liderança do avaliador
Característica da decisão	Necessidade da informação	Necessidade de informação dos públicos das avaliações; tipos de informações; características do público, com diferentes necessidades de informação
	Característica da decisão	A singularidade da decisão ou do problema que a avaliação tenta resolver; tipo de decisão a ser tomada e a novidade da área do programa
	Clima político	Orientação política da(s) pessoa(s) que encomendou as avaliações; grau em que a decisão é dependente de patrocinadores externos, rivalidades internas, constrangimentos de orçamento e lutas de poder
	Informação competitiva	Informações relacionadas ao tema da avaliação e à disposição dos interessados externos ao processo de avaliação
	Características pessoais do usuário	Características do usuário de avaliação, por exemplo, papel organizacional do tomador de decisão, estilo de processamento de informação, características sociais, e assim por diante
	Comprometimento e receptividade à avaliação	Atitudes e comprometimento dos usuários das avaliações com a condução das mesmas; grau de resistência organizacional quanto à avaliação

(Conclusão)

Categoria	Característica	Descrição
Envolvimento dos <i>stakeholders</i>	Envolvimento com comprometimento ou receptividade à avaliação	O envolvimento de atores cria comprometimento e receptividade com a avaliação
	Envolvimento com comunicação de qualidade	O envolvimento de atores promove o aprimoramento da comunicação
	Envolvimento direto do <i>stakeholder</i>	A relação direta entre envolvimento de atores e o uso da avaliação
	Envolvimento com credibilidade	Envolvimento dos atores levam ao aumento da credibilidade do processo de avaliação
	Envolvimento com resultados	Envolvimento dos atores no entendimento dos resultados das avaliações.
	Envolvimento com relevância	Participação de atores integrados com as preocupações organizacionais do desenho da avaliação
	Envolvimento com características pessoais	Envolvimento de atores de diferentes níveis organizacionais
	Envolvimento com características de decisão	O envolvimento de uma série de atores inseridos em configurações diferentes, dependendo das características das decisões que precisam ser realizadas
	Envolvimento com necessidade de informações	O envolvimento dos atores facilita a introdução de suas necessidades por informação

Fonte: Johnson et al., 2009 apud Bechelaine, 2013.

Nickel (2013) complementa ao apresentar as características da tomada de decisão, formulação de políticas e da avaliação que influenciariam na utilização da avaliação. Segundo ela, a cultura organizacional seria determinante, já que pode apoiar ou restringir o comportamento dos seus membros. Apoiada em estudos de Kirkhart (2011) e Contandriopoulos e Brousselle (2012), a autora apresenta alguns influenciadores da utilização da avaliação, tais como polaridades entre os interesses dos atores, transmissão de conhecimento, nível de conhecimento, determinação, abertura para mudanças, características dos grupos de indivíduos ou do relacionamento entre os membros da organização e os avaliadores. Já os fatores ligados a características da avaliação, segundo a autora, são a identificação e priorização dos potenciais usuários e dos usos intencionais, envolver os interessados no processo avaliativo, comunicar aos interessados os achados parciais e finais da avaliação e o rigor metodológico já que aumenta a credibilidade do processo.

Apresentados os fatores que se relacionam com a utilização da avaliação, torna-se necessário explorar os padrões de meta-avaliação, já que essa se relaciona, em

grande maioria, com os elementos apresentados acima. Primeiramente, então, cabe definir o que é meta-avaliação. O termo foi introduzido por Michael Scriven, em 1969, no campo da avaliação educacional e conceituado como a avaliação cujo objeto de estudo, processo de descrição, julgamento e síntese desta é outra avaliação para assegurar sua qualidade (COOKSY E CARACELLI, 2005 apud NICKEL, 2013).

A meta-avaliação, então, tem como objetivo jogar o mérito, relevância, qualidade, além de outros fatores relacionados com a avaliação através de um procedimento sistemático de questionamento. Assim, caberia a um meta-avaliador tanto tarefas técnicas, tal como analisar o rigor metodológico e a confiança dos dados, como também processuais e de interação com os envolvidos no processo. Desse modo, no planejamento de uma meta-avaliação deve haver comunicação com os *stakeholders* da avaliação a fim de se haja uma compreensão e interpretação de como a implementação e processo da avaliação decorreu. Para que isso seja possível, o meta-avaliador deve realizar entrevistas ou *surveys*, além de realizar outras formas de coletas de percepções e informações com todos envolvidos no processo. (STUFFLEBEAM 2001 apud BECHELAINE, 2013).

Resumidamente, meta-avaliação seria a avaliação da avaliação, ou seja, seria uma revisão sistemática da avaliação a fim de aferir se seus processos e resultados possuem padrões e critérios para julgamento da qualidade, definidos a partir de uma série de procedimentos. Esses padrões e critérios utilizados para julgar o nível de aderência e qualidade da avaliação são estudados, divulgados e revisados por instituições especializadas, tais como *Statistical Standards* (1992), *SEDCAR Standards*, *Government auditing Standards - GAO* (1994), *American Evaluation Association's Guiding Principles for Evaluators* (1995), *Standards for educational and psychological testing* (1999), e *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*. Os critérios e padrões mais utilizados em meta-avaliações na literatura são: utilidade; viabilidade; adequação ética ou propriedade; rigor exatidão ou precisão, os quais serão descritos a seguir (JOINT COMMITTEE, 1994 apud BECHELAINE, 2013; YARBROUGH et al., 2011 apud NICKEL, 2013).

Os padrões de utilidade determinam que a avaliação atenda às necessidades de informação dos interessados ou envolvidos, os quais devem ser previamente identificados. Para que os resultados tenham maior aceitação entre os interessados, é importante que as pessoas que conduzem o processo da avaliação sejam competentes e passem credibilidade. Em relação as perguntas da avaliação, essas devem atender aos anseios dos clientes e as informações adquiridas devem responder claramente os questionamentos. No que se refere os procedimentos utilizados para analisar e interpretar

as respostas das avaliações, eles devem ser cuidadosamente descritos para que a base de julgamento de valor seja claro. Já os relatórios devem ser claros em todos os aspectos e disseminados no momento adequado junto aos interessados. O estímulo ao acompanhamento por parte dos interessados também pode aumentar a possibilidade do uso da avaliação e, por isso, as avaliações devem ser planejadas, conduzidas e divulgadas visando este intuito. Caso esses parâmetros de informação, tempestividade e influência sejam seguidos, a avaliação será guiada a obter informações essenciais e atenderam uso pretendido por aqueles que podem utilizar a avaliação (JOINT COMMITTEE, 1994 apud BECHELAINE, 2013; NICKEL, 2013).

Os padrões de viabilidade determinam se economicamente a avaliação é viável e também se produzem informações que possuem valor significativo e que justifiquem a sua realização. Para isso, deve-se ter um desenho da avaliação que se operacionalize bem em campo, que não requeira mais fontes, materiais, pessoas ou tempo do que o imprescindível para levantar as respostas das questões que compunham a avaliação. Além disso, deve-se buscar antecipar os diferentes posicionamentos dos *stakeholders* durante o planejamento e processo avaliativo para que se possa evitar uma falta de viabilidade política ocasionando em perturbações e uso inadequado dos resultados das avaliações (JOINT COMMITTEE, 1994 apud BECHELAINE, 2013; NICKEL, 2013).

Já o padrão de adequação a ética ou propriedade permite que o processo da avaliação seja conduzido através de preceitos éticos, com respeito e proteção aos direitos individuais e bem-estar dos indivíduos envolvidos ou afetados pelos resultados para que esses não se sintam sob ameaça ou prejudicados. Esse padrão busca alertar contra alguma ação ilegal, inescrupulosa, sem ética ou despropositada dos avaliadores. Assim, os avaliadores devem conhecer e seguir as normas referentes à privacidade, liberdade da informação e proteção dos seres humanos. O desenho da avaliação deve auxiliar as organizações e atender as necessidades dos envolvidos ou afetados pela avaliação. As partes envolvidas devem ser registradas formalmente para que o comprometimento das mesmas seja maior e os conflitos de interesse existentes devem estar explícitos para que se evite o comprometimento do processo e resultado da avaliação. Já o relatório deve apresentar os pontos positivos e limitações do programa avaliado, para que possam ser valorizado os aspectos de sucesso e, assim, seja possível a correção das falhas existentes. Por fim, o avaliador deve ser responsável por prestar contas dos gastos realizados de forma transparente e deve garantir que tanto os resultados quanto as limitações da avaliação sejam acessíveis aos envolvidos (JOINT COMMITTEE, 1994 apud BECHELAINE, 2013; NICKEL, 2013).

Finalmente, os padrões de rigor, exatidão ou precisão determinam se uma avaliação produziu informações boas, relevantes e tecnicamente adequadas sobre a avaliação e se transmitiu aos interessados em tempo hábil e com a devida validade, bem como se os juízos estão explicitamente justificados pelos dados adquiridos. A avaliação, então, deve ser abrangente e considerar o maior número de características de identificação do programa, descrevendo e documentando de forma clara e precisa os dados sobre as características julgadas as mais importantes para aferição do mérito do programa. O contexto no qual o programa está inserido também deve ser analisado, além das influências externas identificadas. Em relação ao procedimento avaliativo, esse deve ter seus procedimentos e propósitos descritos de forma clara, e com fonte de informações confiáveis. Mais especificamente sobre a escolha do procedimento de coleta de informações, essa deve ser feita e aplicada de forma a garantir que sua interpretação alcance um resultado útil e válido e que responda os questionamentos avaliativos. É importante que os procedimentos de coleta de informações e sua análise estejam descritos no relatório da avaliação. Já as conclusões apresentadas devem estar justificadas para que seja possível a análise dos principais interessados e o relatório com um todo deve ser imparcial. Todos esses parâmetros buscam que avaliação produza, apresente e dissemine informações úteis, válidas e precisas sobre o mérito do programa (JOINT COMMITTEE, 1994 apud BECHELAINE, 2013; NICKEL, 2013).

A utilização desses critérios e padrões nas avaliações impedem que vários problemas, tanto no planejamento, quanto no seguimento da avaliação, que comprometem o processo e resultado da avaliação, sejam verificados posteriormente. Exemplo de problemas que frequentemente são encontrados na avaliação são: foco e critérios inadequados; falhas técnicas; custos em excesso; abuso de autoridade; atraso nos relatórios; resultados parciais ou ambíguos; interpretação e conclusões inadequadas; e recomendações contraproducentes (STUFFLEBEAM, 2001 apud NICKEL, 2013).

Esse trabalho acadêmico tomará como base os fatores apresentados por Johnson et al., 2009 por se tratar de uma metodologia que apresenta mais amplamente os fatores que podem influenciar na utilização das avaliações. Apresentado o arcabouço conceitual que ajudará a dar base e a fundamentar a análise posterior das avaliações prévias realizadas em Minas Gerais, o próximo capítulo trabalhará em cima da metodologia em que esse trabalho acadêmico está pautado.

4 METODOLOGIA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a metodologia escolhida para a realização deste trabalho, definindo e motivando a escolha dos métodos utilizados para coleta e análise de dados.

O método escolhido foi o classificado como exploratório descritivo, para que se possa responder melhor ao problema de pesquisa. Exploratório, na medida em que busca a exploração de um assunto geral para que se possa entender a dinâmica da utilização das avaliações prévias no Estado de Minas Gerais. Descritivo, pois visa apresentar os conceitos e tipologias fundamentais de avaliação e de sua utilização, além da influência dos fatores que interferem no uso dos resultados.

Quanto ao tipo, se caracteriza por seu caráter qualitativo. Nesse sentido, Dias (2000, p. 1) apresenta que “a pesquisa qualitativa caracteriza-se, principalmente, pela ausência de medidas numéricas e análises estatísticas, examinando aspectos mais profundos e subjetivos do tema em estudo”. A discussão trata de temas subjetivos, incipientes e de cujas conclusões não são realizadas a partir da análise numérica. Dessa maneira, a análise do assunto pode ser realizada a partir de diferentes visões e de forma flexível, diferentemente da análise rígida do método quantitativo. Dias (2000, p. 1), acredita que “os métodos qualitativos são menos estruturados, proporcionam um relacionamento mais longo e flexível entre o pesquisador e os entrevistados, e lidam com informações mais subjetivas, amplas e com maior riqueza de detalhes do que os métodos quantitativos”.

Quanto aos procedimentos técnicos que serão utilizados, esta pesquisa envolverá três procedimentos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica englobará a pesquisa em materiais importantes sobre o tema, tomando-se por base o que já foi publicado em relação ao assunto, sejam livros, estudos de caso, teses, dissertações e artigos, publicados em revistas eletrônicas ou encontros acadêmicos. Esta tratará de discussões de diversos autores sobre políticas públicas, mais especificamente, sobre a avaliação e sua utilização. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 183), “a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema. [...] Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto”.

Já a pesquisa documental buscará trazer ao estudo informações importantes encontradas em documentos existentes sobre as avaliações realizadas, como relatórios intermediários e finais, e outros documentos que se relacionam ao tema e ao processo de avaliação realizado. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 174), a pesquisa documental tem como característica ser “restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

Além dessas duas formas de fontes de dados, o estudo se utiliza, também, de entrevista semiestruturada com atores envolvidos diretamente nas avaliações prévias dos projetos estruturadores realizadas no ano de 2013, já que esses são detentores de informações e percepções sobre esse assunto que podem contribuir para este trabalho acadêmico. Manzini caracteriza a entrevista semiestruturada da seguinte forma:

A entrevista semi-estruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas. (MANZINI apud MANZINI, 2004, p. 2).

A escolha do método das entrevistas semiestruturadas então pode ser observada como vantajosa por causa de sua estrutura, a qual apresenta flexibilidade e a possibilidade de rápida adaptação ao indivíduo entrevistado e à circunstância que o entrevistado é inserido, possibilitando que as informações sejam geradas com a melhor qualidade e, assim, atinjam o máximo de clareza, para que se possa entender o objeto de análise.

A delimitação das avaliações dos projetos estruturados em 2013 deve-se ao fato dos projetos estruturadores serem considerados para o Estado de Minas Gerais como os principais projetos que impulsionam o desenvolvimento. São assim prioritários para o alcance dos objetivos descritos no PMDI, sendo considerados os mais importantes e mais aderentes à estratégia governamental.

Tomando-se por base que os projetos que foram submetidos integralmente à lógica da metodologia proposta pelo Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES), em conjunto com a Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos (DCAP), apresentariam as informações mais completas, esses foram escolhidos para serem contemplados na análise do estudo. Desse modo, dos 77 (setenta e sete) projetos avaliados o foco voltou-se para os 58 (cinquenta e oito) que foram realizados sob essa metodologia específica.

A fim de se obter informações de diversas visões, optou-se por entrevistar os envolvidos em três momentos diferentes: os avaliadores, os avaliados que participaram da entrevistas e representantes do NCGERAES que participaram.

A escolha dos avaliadores foi baseada na antiguidade de trabalho na área, já que esses poderiam possuir informações mais robustas sobre a avaliação. Desse modo, foram escolhidos dois dentre os três que participaram dessa avaliação.

A escolha do avaliados foi feita com base na facilidade de acesso, disponibilidade do avaliado e relevância das informações que poderiam ser obtidas. Dessa maneira, a partir de uma base de dados de telefones e uma intensa pesquisa foi feita a busca pelos avaliados. Em virtude da avaliação ter ocorrido no ano de 2013, houve uma certa dificuldade em encontrar os avaliados. Treze deles não mais trabalhavam no Governo do Estado de Minas Gerais, dez trabalhavam fora da Cidade Administrativa de Minas Gerais, dois já não se lembravam do processo da realização da avaliação, três se encontravam de licença, um de férias, três não tiveram disponibilidade e outros quinze não foram encontrados. Portanto, ao final desse processo, dos cinquenta e oito avaliados possíveis, onze foram escolhidos para serem entrevistados.

A escolha dos participantes do NCGERAES foi feita baseada em sua participação. Como ela foi, de certa maneira, limitada ao início e final do processo, foram escolhidos um envolvido em cada um desses momentos para serem entrevistados e apresentarem suas percepções sobre a avaliação. Esses foram denominados como intermediários durante a análise.

A análise que será feita sobre essas entrevistas será a análise de conteúdo proposta por Bardin (1988) a qual consiste na organização e análise do conteúdo em três pólos cronológicos, quais sejam, a pré-análise, a exploração do material e por fim o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

As informações resultantes dessa análise serão relacionadas com as obtidas com a pesquisa documental e bibliográfica, a fim de responder o problema de pesquisa proposto. Os roteiros das entrevistas se encontram nos apêndices e o material adquirido segundo a descrição acima será documentado, bem como as respectivas análises serão organizadas em relatório de pesquisa e esses serão componentes deste estudo monográfico.

5 A AVALIAÇÃO PRÉVIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

A ferramenta de avaliação prévia foi implementada no ano de 2010 a partir de uma proposta de avaliação de projetos criada pela equipe da Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos (DCAP), após a participação em um curso ofertado por uma consultora da CEPAL que versava sobre a avaliação econômica de projetos e de um levantamento bibliográfico correlato. Diante disso, foi elaborada uma ferramenta de avaliação prévia denominada *Framework* que visa relacionar as fases de elaboração, planejamento e execução com os resultados almejados, com intuito de realizar a análise de consistência do escopo do programa. Essa foi modificada no decorrer dos anos e sua aplicação foi customizada de acordo com o projeto que se pretendia avaliar. É importante ressaltar que “a avaliação prévia é realizada ao começo do programa, com o objetivo de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não, e ordenar as alternativas segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados” (SEPLAG, 2011, p. 24).

O *Framework* é composto de cinco instrumentos, quais sejam, o Quadro Lógico, o Questionário de Verificação, o *Checklist* de Documentos, a Matriz de *Stakeholders* e o Fluxo de Caixa. A seguir cada um deles será descrito (SEPLAG, 2014).

O Quadro Lógico consiste na apresentação de informações referentes aos elementos chave do projeto e seus componentes, de forma concisa, sistemática, lógica e clara. Para a apresentação desses componentes é sugerido que a metodologia utilizada seja a do Marco Lógico desenvolvido pela *United States Agency for International Development* (USAID) no final da década de 1960. Essa metodologia já foi utilizada, melhorada e adaptada para utilização por agências de desenvolvimento e governos ao redor do mundo desde sua criação. Como fundamentação, deve ser utilizada a árvore de problemas, a qual permite a identificação do problema central, com suas causas e efeitos desencadeados (SEPLAG, 2011, 2014).

Esta ferramenta é capaz de apresentar resumidamente as seguintes informações sobre o programa: o que o projeto propõe alcançar; quais atividades serão executadas para atingir os produtos e resultados pretendidos; quais são os recursos necessários para o programa; quais as externalidades que podem afetar o programa; e como serão aferidos e verificados o sucesso e progresso do projeto. Também hierarquiza os objetivos em sua primeira coluna em quatro níveis: o objetivo geral, propósito, entregas e atividades. O objetivo geral refere-se ao objetivo de longo prazo que o programa ou política pretende atingir. O propósito é um objetivo de médio prazo, o qual é conquistado na conclusão do programa ou projeto. Esse último no longo prazo contribui para o objetivo

geral. As entregas consistem nos produtos e serviços resultantes. Já as atividades são as tarefas necessárias para as produções das entregas, e essa devem ser relacionada a qual entrega se refere (SEPLAG, 2014).

Já o Questionário busca examinar a elaboração do projeto, para que se possa qualificá-lo observando a forma, o conteúdo e os elementos básicos a fim de verificar se o projeto possui critérios mínimos de aceitação na fase de elaboração, já que a qualidade da informação produzida gera impactos em todas as etapas e, conseqüentemente, no êxito do projeto. Esse avalia em quatro diferentes eixos: contexto institucional e estratégico; justificativa do projeto; lógica da intervenção; e planejamento e implementação. Ao final de sua aplicação, cada eixo recebe uma nota pelas respostas obtidas e comprovações documentais necessárias, além de uma nota geral para o questionário como um todo. Essa nota indica se há necessidade de reformulação ou melhoria no processo de elaboração do projeto, tornando possível a adequação de seu desenho antes da execução (SEPLAG, 2011, 2014).

Essa é uma ferramenta adaptável que pode ser modificada conforme o objeto a ser avaliado, porém alguns requisitos sempre deveriam ser observados, tais como: coerência interna do programa; diagnóstico da situação; identificação do problema que pretende ser superado; alinhamento à estratégia governamental; complementariedade entre as políticas existentes; e planejamento da intervenção (SEPLAG, 2011).

Já a Matriz de *Stakeholders*, identifica se agentes influentes ao projeto são passíveis de oferecer riscos ao projeto. Além disso, busca também possíveis oportunidades e parcerias que possam beneficiar sua implementação (SEPLAG, 2011).

O *Checklist*, por sua vez, tem por objetivo verificar se todos os documentos e critérios necessários para implementação são atendidos conforme a legislação em vigor. É feito com base em uma lista de verificação, a qual observa as tarefas a serem cumpridas, os materiais a serem comprados, os documentos a serem apresentados, entre outros, e evita possíveis esquecimentos futuros (SEPLAG, 2011, 2014).

Por fim, o Fluxo de Caixa trata do fluxo de entradas e saídas de recursos financeiros com a finalidade de analisar os gastos os quais o Estado estará comprometido a realizar. Ele se baseia nos cronogramas habitualmente preenchidos no SICONV e SIGCON (SEPLAG, 2011, 2014).

Uma vez considerados os instrumentos utilizados pelo *framework*, é importante, então, descrever o modo como é feita a junção da compreensão 'holística' dos projetos à percepção de especificidades que demonstrem pontos fortes e fracos que necessitem de melhorias ou impeçam sua implementação. Sendo assim, é realizada uma avaliação da viabilidade do projeto em cinco aspectos: o técnico, o gerencial, o legal, o financeiro e o ambiental (SEPLAG, 2011).

A análise da viabilidade técnica tem como objetivo constatar se o projeto tem uma coerência institucional, um diagnóstico robusto e se suas entregas e objetivos finalísticos são correlacionados. Também são considerados os seguintes aspectos na apreciação: as análises de demanda, atual e futura, reprimida e atendida; o tamanho do projeto; a amplitude e o local de atuação e a análise dos insumos e custos de operação. Dessa forma, um projeto tecnicamente viável apresenta como características: um processo produtivo claramente definido; capacidade de seus inputs gerarem as entregas elencadas; e a propensão de suas entregas atingirem os objetivos (SEPLAG, 2011).

Já a análise da viabilidade financeira verifica se existe conveniência na realização dos investimentos, a partir de suas características de desembolso e sustentabilidade. Leva-se em consideração o comprometimento que haverá do orçamento ou as parcerias que são estabelecidas com outros entes federativos (SEPLAG, 2011).

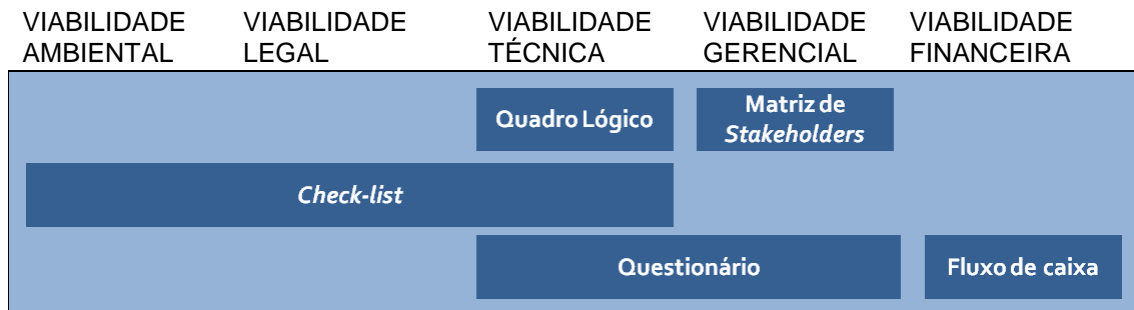
A análise da viabilidade gerencial, por sua vez, afere se o projeto possui atividades bem definidas passíveis de coordenação, com intuito de que seja possível um desenvolvimento harmônico, tanto estrutural como funcional. São exigidos requisitos mínimos para aceitação, tais como o comprometimento dos principais *stakeholders* e a inexistência de riscos expressivos que, associados a uma elevada probabilidade de ocorrência, sejam capazes de inviabilizar o projeto (SEPLAG, 2011).

A análise da viabilidade legal verifica se há embasamento na lei que permita a implementação do projeto e se toda documentação necessária está disponível, requisitos imprescindíveis no âmbito público, a qual só atua conforme previsão legal (SEPLAG, 2011).

Por fim, a análise da viabilidade ambiental verifica se o projeto estabelece e possui as documentações que comprovem sua regularidade ambiental e, se for o caso, se há existência de ações compensatórias ou mitigações e seus respectivos custos. A documentação exigida dependerá do nível de impacto do projeto ao seu entorno, podendo variar de mínimo a elevado, sendo que, neste último caso, é inviabilizada sua execução (SEPLAG, 2011).

Apresentadas as cinco viabilidades e as ferramentas que compõem o *Framework*, abaixo a figura demonstra a relação entre elas:

FIGURA 2: Relação entre ferramentas e as viabilidades do *Framework*



Fonte: SEPLAG, 2011

Essa estrutura foi desenhada a fim de permitir que os resultados de cada uma das ferramentas, analisados em conjunto, possam identificar se um projeto é ou não viável, e se existem oportunidades de melhorias. O resultado das análises acima descritas, feitas pelo *Framework*, geram um resumo executivo contendo as seguintes informações: documentos que são imprescindíveis para o projeto, inclusive aqueles que não foram obtidos; resumo das informações obtidas no quadro lógico; nota obtida pelo projeto no questionário; *stakeholders* importantes para a implementação do projeto que podem apresentar impedimentos ou não; apresentação do comprometimento anual do Estado com o custeio do projeto; e o parecer técnico sobre a implementação ou não do projeto (SEPLAG, 2011).

De maneira a instituir como as ferramentas seriam incluídas no fluxo de planejamento, execução e gerenciamento dos programas do Estado, inicialmente a metodologia foi aplicada de forma piloto. Escolheu-se então que os projetos de grande vulto apresentados pelo Estado junto à União com objetivo de realizar convênios, por serem considerados projetos que resultariam um grande impacto orçamentário e financeiro, seriam aqueles primeiramente avaliados (SEPLAG, 2011). A principal norma que prevê a necessidade de submeter projetos de conveniamento de grande vulto à avaliação prévia é o Decreto de Programação Orçamentária anual, que, ano a ano tem tido um caráter continuado. De forma a exemplificar, para o exercício de 2014, foi publicado o decreto sob o nº 46.443, de 14/02/2014 o qual traz em seu Capítulo III - que trata dos convênios e das operações de crédito - a seguinte redação:

Do acompanhamento dos convênios e portarias de entrada de recursos, instrumentos congêneres e operações de crédito

Art.21. Os projetos de convênios com valores acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) serão analisados previamente pela Diretoria Central de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos – DCAP da SCCG/SEPLAG, através de ferramenta desenvolvida para avaliação prévia de projetos e submetidos à aprovação da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças – CCGPGF (Decreto nº 46.443).

O fluxo de como ocorreriam as avaliações de forma piloto, então, foi desenhado da seguinte forma pela SEPLAG:

Os órgãos pleiteiam o conveniamento com a União via sistema estadual, intitulado Sistema de Gestão de Convênios - SIGCON, o que dá início ao processo da avaliação prévia;

São agendadas reuniões entre os avaliadores e os elaboradores do projeto para preenchimento das ferramentas de avaliação. Nesse processo, são permitidos (e desejáveis) ajustes no desenho do projeto, visto que o processo de avaliação é, em sua concepção, construtivo, e não taxativo. A equipe avaliadora é composta por técnicos da DCAP da SEPLAG, a qual tem por competência estabelecida por meio de Decreto, entre outras, estabelecer padrões de qualidade e apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da Administração Pública estadual na iniciação de projetos;

A equipe avaliadora produz o resumo executivo da avaliação, contendo parecer técnico favorável ou não à execução do projeto;

O resumo é encaminhado a uma instância colegiada de deliberação, a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças – CCGPGF. Esta Câmara, regulamentada pela Lei Delegada nº 180, de 20/01/2011, é composta pelo Secretário de Planejamento e Gestão, que a preside, Secretários de Fazenda, de Governo e de Casa Civil e Relações Institucionais, bem como pelo Advogado-Geral do Estado, Auditor-Geral do Estado; e Diretor-Presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas. A CCGPGF reúne-se mensalmente e suas competências consistem na promoção da revisão de projetos e atividades relativos ao Poder Executivo, constantes nos Orçamentos Fiscais anuais, visando a sua adequação às metas de resultado estabelecidas no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG e no PMDI; no acompanhamento das metas e dos resultados dos programas governamentais; na identificação de restrições e dificuldades para execução dos programas governamentais; e na garantia da interação governamental.

A partir da consulta ao resumo executivo da avaliação, as deliberações quanto à execução dos projetos pleiteados ganharam respaldo técnico e base comparativa (SEPLAG, 2012).

Após a experiência piloto, ampliou-se a aplicação da metodologia para mais projetos, ajustando-as quando necessário e compatibilizando com suas especificidades. Nesse sentido, tanto os projetos estruturadores quanto os associados foram alvos da avaliação. É importante ressaltar que a estrutura da metodologia permaneceu apesar de algumas modificações terem sido realizadas a fim de adequar a realidade de cada programa/projeto, como por exemplo no questionário. Outro ponto relevante é que nem todos os instrumentos disponíveis no *Framework* foram utilizados durante as avaliações de modo a simplificar o processo de análise (SEPLAG, 2011, 2014).

Ao longo do período de 2011-2014 foram avaliados cerca de 127 (cento e vinte e sete) projetos, sendo 30 (trinta) convênios de grande vulto, 77 (setenta e sete) projetos estruturadores e 20 (vinte) programas associados (SEPLAG, 2014).

A avaliação dos projetos estruturadores, foco desse estudo, foi proposta por um agente financiador, o Banco Mundial (BIRD), no ano de 2012 para que fossem avaliados de acordo com a metodologia estabelecida pela DCAP. Dessa forma, foi pactuado na matriz de indicadores do contrato de empréstimo do Terceiro Programa para o Desenvolvimento de Minas Gerais que fosse aplicada dessa metodologia em todos os Projetos Estruturadores (SEPLAG, 2014).

É importante salientar que a ferramenta de avaliação utilizada pela DCAP tinha como foco a avaliação prévia de projeto, a qual privilegia a análise da concepção do projeto e a capacidade de efetivamente alcançar os objetivos almejados o que normalmente ocorre antes do projeto entrar em vigor. Em virtude dos Projetos Estruturadores já estarem em andamento houve, então, a necessidade de se adaptar a metodologia. Desse modo, primeiramente a DCAP elaborou uma avaliação piloto, a qual foi aplicada em 8 projetos, no intuito que essa pudesse subsidiar em conjunto com o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES) a validação e sugestão de melhorias para o questionário (SEPLAG, 2014).

A gente planejou a avaliação muito com base no cronograma do GERAES tentando pegar a época que eles fossem, que fosse útil para a revisão do projeto. Porque a avaliação prévia teoricamente ela teria que ser antes de se iniciar qualquer projeto, mas isso já não era mais possível porque a gente estava já no ano de 2013, já tinha uma carteira de projetos consolidada, então a gente pensou em qual época que seria mais frutífero fazer uma avaliação. Ai a gente conversou com o GERAES, até refez o nosso questionário de perguntas tentando atender um pouco melhor a expectativa do GERAES, e marcamos as entrevistas, e planejamos as entrevistas para acontecerem antes do momento que eles fosse fazer as revisões dos projetos, de modo que o relatório que a gente produzisse pudesse de alguma forma subsidiar a alteração ou a melhoria do projeto que foi avaliado. (Avaliador 2).

[...] Ai de acordo com a metodologia deles, que eles estudaram e propuseram, eles fizeram um rol de perguntas que seriam submetidas aos gerentes, seriam analisados os projetos e a gente trabalhou junto na análise dessas perguntas [...] pra analisar a pertinência da pergunta de acordo, a pergunta da metodologia com a nossa realidade. Então essa foi a nossa participação, principalmente a minha (Intermediário 2).

Dois quesitos principais foram então abordados para serem modificados: remodelagem do questionário e entrevistas realizadas pessoalmente com o gerente do projeto (SEPLAG, 2014). Dessa maneira, a avaliação começou a seguir essa nova proposta, o questionário foi reduzido para catorze perguntas e os primeiros contatos com os avaliados

foram feitos, inicialmente a partir de um ofício do subsecretário de orçamento e posteriormente a partir do contato por telefone, esse último já com o intuito de tentar marcar uma reunião para que a avaliação pudesse ser feita segundo o avaliador 2.

A gente fez no início do ano de 2013, a gente fez um ofício do subsecretario de orçamento e encaminhou para todos os gerentes de projeto informando que iríamos avaliar o projeto. E depois contato por telefone explicando o ofício informando ou tentando agendar uma data para a avaliação (Avaliador 2).

E tentou avisar já, a explicar já para os gerentes de projetos, eu acho que se não me engano a gente mandou ofício pra eles, tanto pra formalizar que eles teriam que participar, era algo mesmo até obrigatório, a gente tinha que entregar esse produto para o banco mundial. [...] a gente informou, a gente disse do que se tratava, porque a gente estava fazendo aquilo, o que ele deveria fazer, porque é importante você dizer pra quem vai ser avaliado (Avaliador 1),

Segundo os avaliados, os avaliadores faziam um levantamento prévio das informações contidas no sistema estratégia sobre o projeto, e as entrevistas serviam para complementar essas informações, atualizá-las, corrigi-las ou tirar dúvidas quando necessário.

Feita a avaliação, os avaliadores passaram para a confecção dos relatórios (ver anexo B). Segundo o avaliador 1, houve uma tentativa de homogeneizar a linguagem e o formato desses relatórios, além de focar nos pontos mais importantes identificados durante a entrevista e na fragilidade do projeto.

[...] Então a gente tentou homogeneizar a linguagem e formato e o focar o que conta, o conteúdo do relatório principalmente nas respostas do questionário aplicado, ou seja, da entrevista com os avaliados, principalmente isso. E tentou também dar mais foco naquilo que a gente percebeu que era os principais pontos de fragilidade dos projetos. [...] Então acho que assim, o documento, o papel ele foi bom, foi um bom documento [...] (Avaliador 1).

Após a confecção do relatório, houve novamente uma participação do NCGERAES no sentido de opinar segundo a visão do monitoramento intensivo. A participação do NCGERAES ocorreu de maneira limitada durante a avaliação, no início da avaliação, quando ocorre o processo de remodelagem dos questionários, e no final, com a leitura dos relatórios.

[...] eles fizeram um rol de perguntas que seriam submetidas aos gerentes, seriam analisados os projetos e a gente trabalhou junto na análise dessas perguntas. Foi envolvido eu e o G. que somos diretores, pra analisar a pertinência da pergunta de acordo, a pergunta da metodologia com a nossa realidade. Então essa foi a nossa participação, principalmente a minha.

Alguns outros coordenadores foram envolvidos mas de uma outra forma, já no processo das perguntas do questionário (Intermediário 2).

Eu recebi um e-mail da I. já com a avaliação do projeto que eu acompanhava, centro integrado de comando e controle, já concluída, e ela pedindo pra gente dá uma olhada e da nossa opinião, uma vez que a gente tem uma visão de um monitoramento intensivo e poderia ser um pouco diferente da avaliação trouxe. Então foi basicamente isso que eu fiz, eu dei uma olhada na avaliação que foi feita do projeto, e ressaltai alguns pontos (Intermediário 1).

Portanto, ao final do processo todos os 77 (setenta e sete) projetos da carteira estratégica foram avaliados, sendo 8 (oito) na metodologia piloto, 58 (cinquenta e oito) na metodologia ajustada com NCGERAES e 11 (onze) sob a segunda metodologia, mas sem a entrevista com o gerente (ver anexo A).

O capítulo seguinte tratará da análise da utilização das avaliações prévias a partir dos envolvidos durante o processo de avaliação dos projetos que foram realizados sob a metodologia adaptada e com entrevista.

6 AVALIAÇÃO PRÉVIA DOS PROJETOS ESTRUTURADORES A PARTIR DOS ENVOLVIDOS

O presente capítulo analisará a utilização das avaliações por meio dos mecanismos de influência apresentadas por Johnson et al (2009), que podem ter impactado nas avaliações prévias dos projetos estruturadores em Minas Gerais, a partir da percepção dos envolvidos no processo, além de apresentar em que medida elas foram utilizadas.

Nesse sentido, o quadro abaixo retoma as características de Johnson et al (2009) apresentadas no capítulo 3.

Quadro 4 – Fatores relacionados à utilização das avaliações para Johnson et al (2009)

Categoria	Característica
Característica de implementação	Qualidade da avaliação
	Credibilidade
	Relevância
	Qualidade da comunicação
	Resultados
	Tempestividade
	Competência do avaliador
Característica da decisão	Necessidade da informação
	Característica da decisão
	Clima político
	Informação competitiva
	Características pessoais do usuário
	Comprometimento e receptividade à avaliação
Envolvimento dos <i>stakeholders</i>	Envolvimento com comprometimento ou receptividade à avaliação
	Envolvimento com comunicação de qualidade
	Envolvimento direto do <i>stakeholder</i>
	Envolvimento com credibilidade
	Envolvimento com resultados
	Envolvimento com relevância
	Envolvimento com características pessoais
	Envolvimento com características de decisão
	Envolvimento com necessidade de informações

Fonte: Johnson et al., 2009 apud Bechelaine, 2013 (adaptado pela autora).

Dentre essas características apresentadas, algumas foram enquadradas aos fatores que podem ter interferido de maneira negativa na utilização da avaliação prévia dos projetos estruturadores segundo os envolvidos.

Primeiramente, uma das características que pôde ser identificada foi a qualidade da avaliação. Segundo Johnson et al. (2009), essa refere-se às características do processo de avaliação, a sofisticação de métodos, do rigor e do tipo da avaliação. Dessa maneira, alguns pontos foram levantados pelos avaliados e avaliadores.

O avaliado 11 acredita que o ponto negativo relativo à avaliação é que ela inicia e termina nela mesma e que sua realização é apenas para se cumprir um pacto, seja porque o Banco Mundial pediu ou por algum outro motivo. Esse seria um ponto no processo de avaliação que poderia influenciar no resultado final.

Então a avaliação acontece e termina nela mesma. E parece que, a sensação que a gente tem dessas avaliações, não só dessa como de outras, é que eu preciso fazer a avaliação porque eu pactuei que vou fazer uma avaliação ou então porque o Banco Mundial me pediu, ou então porque eu tenho que fazer uma avaliação pro final do mês, meus relatórios, tipo assim, não tem retroalimenta o processo, então o ponto negativo é esse (Avaliado 11).

Assim como ocorreu com o avaliado 10, que participou da avaliação somente como uma formalidade, um processo que deveria ser cumprido e não levou à utilização da avaliação por não ter uma apropriação por parte do avaliado. “A bem da verdade, talvez tenha sido só mais uma etapa a ser cumprido de um processo todo, de uma formalidade” (Avaliado 10). Nesse mesmo sentido o avaliador 1 apontou que em meio a necessidade de cumprir esse marco de entrega do produto da avaliação para o Banco Mundial com poucas pessoas para realizarem a avaliação e muito trabalho levou a fazer da troca de informações preparatória ser prejudicada, já que ela poderia ter sido melhor e poderia ocasionar em um maior uso.

A gente fez muito para, a gente eu digo todo mundo, a gente fez para cumprir aquela tabela de um marco, um produto indicador com o banco mundial que tinha que ser entregue, e a gente fez, meio a um pouco de atropelo, muito trabalho pra pouca gente. Então a troca de informações preparatória pra avaliação poderia ser muito melhor, com certeza poderia ser muito melhor pra ter utilidade (Avaliador 1).

A questão da troca de informações entra na característica da qualidade da comunicação, a qual, para Johnson et al. (2009), seria a clareza e frequência de comunicação dos resultados e amplitude da divulgação. Nesse ponto, o referido autor inclui também o tipo de recomendações do relatório e do processo de comunicação entre avaliadores e clientes.

Foi percebido um descompasso de informações no quesito processo de comunicação entre avaliadores e clientes. O avaliador 1 afirma que houve uma introdução

da ideia de se avaliar o projeto, uma explicação do processo da avaliação, além de também ter um pedido ao NCGERAES que fizesse um primeiro contato com explicações. Porém, tanto o intermediário 1 quanto o intermediário 2 disseram não ter participado nesse momento.

E tentou avisar já, a explicar já para os gerentes de projetos, eu acho que se não me engano a gente mandou ofício pra eles, tanto pra formalizar que eles teriam que participar, era algo mesmo até obrigatório, a gente tinha que entregar esse produto para o banco mundial. [...]a gente informou, a gente disse do que se tratava, porque a gente estava fazendo aquilo, o que ele deveria fazer, porque é importante você dizer pra quem vai ser avaliado. [...]Então a gente mandou um ofício pra eles e pediu também ao GERAES que fizesse esse primeiro contato explicando o que que era, pra contar que a gente ia procura-lo em algum momento nos próximos meses pra fazer essa avaliação (Avaliador 1).

O avaliador 2 apontou para uma falta de conexão entre os envolvidos, segundo ele não ficou claro a participação de cada um na avaliação e nem como a ferramenta de avaliação poderia ser utilizada e dessa maneira podendo ter sido subutilizada.

E também como o processo assim da avaliação junto com o GERAES, junto com o órgão, como eu acho que ele não foi muito bem casado nessa estrutura, de olha nós estamos fazendo uma avaliação que é um produto pro GERAES que serve de subsidio tanto pro órgão, pro gerente, tanto pro GERAES conduzir o processo de revisão. Como eu acho que esses três atores não estavam tão bem conectados, não ficou muito claro a participação de cada um, como cada um ia utilizar a ferramenta, isso pode ter gerado algum problema de informação mesmo e que poderia ter sido utilizado a mais pra revisão acabou ficando de lado (Avaliador 2).

Outro problema de comunicação foi verificado entre o avaliado 9 e os avaliadores. Segundo ele, apesar de não ser gerente do projeto, ele cuidava da área, e por isso foi ele quem participou da reunião. Entretanto, para ele não teria havido uma introdução com contextualização dos objetivos da avaliação, apesar dos avaliadores apontarem que houve uma introdução da avaliação. O próprio avaliado apontou que essa explicação possa ter ocorrido para o gerente de projeto, porém não foi feita para ele, o que ocasionou em entendimento equivocado de que a avaliação não teria sido realizada com o intuito de apresentar melhorias ao projeto, mas sim novamente de ter sido apenas um marco a ser cumprido para o Banco Mundial, questão abordado na característica anterior que também influenciou de forma negativa.

Eu fui, como eu cuidava da área, eu não era gerente de projeto, mas eu cuidava dessa área, o gerente de projeto me indicou pra ir nessa reunião. A gente entendeu /sabia assim que era uma avaliação pro banco mundial, mas eu não sabia claramente a finalidade, pode ser que tenha sido explicado pro gerente do projeto. Pra mim, assim, não lembro claramente. E a gente respondeu assim, com o único intuito de responder a avaliação, e não assim: 'ah a gente vai mandar melhorias, sugerir melhorias, vocês vão

aplicar isso no projeto', eu não lembro disso ter sido feito. Foi uma coisa assim: nós estamos fazendo avaliação pro banco mundial, depois falou assim: lê a avaliação e ver se o que a gente escreveu é isso mesmo, as informações que vocês passaram a gente conferiu, ok. Mas não teve nada decorrente disso. [...]Não foi esse o intuito da avaliação, pelo menos não que foi colocado pra gente. [...]Então eu acho assim, que se tivesse feito uma contextualização, aprofundasse mais sobre o contexto da avaliação, e pegar essas sugestões e levado isso amarrado de alguma forma que isso fosse feito no projeto, poderia ser que tivesse algumas melhorias no projeto, mas não lembro de ter sido feito com esse intuito. Se era o intuito não ficou claro (Avaliado 9).

A característica da tempestividade apresentada por Johnson et al. (2009) também pôde ser identificada dentre uma das influências negativas. Conforme sustenta o autor, a tempestividade da avaliação gera influência de três formas: quanto a um contexto ampliado, em relação a comunicação quando a avaliação é concluída, e relativamente à disseminação aos tomadores de decisão.

Primeiramente a avaliação aplicada era considerada avaliação prévia, ou seja, uma avaliação que deveria ser realizada antes mesmo do projeto entrar em vigor. Em razão de já estarem no meio do caminho e em andamento, foi apresentada uma certa dificuldade de se aplicarem seus resultados. O avaliado 2 acredita que as avaliações não ajudaram o projeto por esse motivo, mas que poderia servir de aprendizado para outros projetos.

Não consigo ver, acho que especifico nesse projeto algumas coisas que se apontou algumas coisas que deveriam ser feitas antes de iniciar o projeto. Então inclusive que deve estar constando aqui nesse relatório, então talvez, [...], isso pode ser uma coisa que pode ser ajudado nos próximos mas nesse aqui não vai afetar porque já está no meio do caminho (Avaliado 2).

Nesse mesmo sentido, o avaliador 2 já possuía baixa expectativa logo no início do processo de avaliação por saber que os projetos já estavam em andamento, acreditando que o momento fosse mais uma reflexão para o órgão do que fosse utilizada de fato.

Agora eu particularmente não tinha muito expectativa que elas fossem utilizadas dado a questão de ser um projeto que estava em andamento, era uma avaliação que não vinculava nada, então era apenas um momento de reflexão que a gente passava pro órgão tentar melhorar (Avaliador 2).

Para se tentar amenizar a questão de ser uma ferramenta de avaliação prévia aplicada em uma carteira de projetos já consolidada e em andamento, o avaliador 2 apontou inclusive para uma tentativa que ocorreu de adequar o questionário às expectativas do NCGERAES. e também de que os relatórios das avaliações ficassem prontos a tempo de poder subsidiar de alguma forma melhorias durante o processo de revisão dos projetos que

ocorrerem. Porém, o intermediário 2 acredita que esse momento não conseguiu ser casado com os prazos, e que por isso a avaliação não foi incorporada no processo de trabalho do NCGERAES e da revisão da carteira de projetos.

A gente planejou a avaliação muito com base no cronograma do GERAES tentando pegar a época que eles fossem, que fosse útil para a revisão do projeto. Porque a avaliação previa teoricamente ela teria que ser antes de se iniciar qualquer projeto, mas isso já não era mais possível porque a gente estava já no ano de 2013, já tinha uma carteira de projetos consolidadas, então a gente pensou em qual época que seria mais frutífero fazer uma avaliação. Ai a gente conversou com o GERAES, até refez o nosso questionário de perguntas tentando atender um pouco melhor a expectativa do GERAES, e marcamos as entrevistas, e planejamos as entrevistas para acontecerem antes do momento que eles fosse fazer as revisões dos projetos, de modo que o relatório que a gente produzisse pudesse de alguma forma subsidiar a alteração ou a melhoria do projeto que foi avaliado (Avaliador 2).

Ponto fraco eu acho que foi a inclusão do processo de avaliação dentro do processo de trabalho do GERAES, ele deveria ter sido incorporado mais nosso processo de trabalho, ter uma maior utilização mesmo, casar os prazos, não deu tempo, não foi culpa dele, mas acho que foi o timing mesmo sabe de que aconteceu, foi de iniciar o processo. Então eu acho que o ponto fraco foi a não apropriação dessa avaliação em todo o processo de avaliação, revisão da carteira estratégica (Intermediário 2).

Em relação a tempestividade da disseminação dos resultados aos tomadores de decisão, dois dos avaliados entrevistados relataram não terem recebido o relatório da avaliação, o que prejudicaria uma possível utilização por falta de um *feedback*. O avaliado 5 apresentou que o relatório poderia ter ido para um outro setor, o qual é competente para fazer o gerenciamento do projeto.

Não chegou a mim esse relatório, eu não recebi esse relatório. Não cheguei a ter esse feedback. Mas é se chegou via gabinete e o gabinete passou pra um setor de assessoria que é quem faz gerenciamento de projeto e era simplesmente para tomar conhecimento pode ser que tenha sido arquivado antes ou me deram o feedback verbal antes deu ler essa redação final. Então não tive o feedback (Avaliado 5).

Esse relatório aqui eu não recebi não, eu lembro dos temas tinham sido discutidos, mas não recebi não, não sei se o gerente do programa recebeu. Imagino que se ele tivesse recebido ele teria me passado (Avaliado 2).

Entretanto, o avaliador 1 relatou que todos os relatórios foram enviados, porém que ele desconhece em que medida esses relatórios foram utilizados, e desconhece inclusive se os e-mails enviados com os relatórios foram abertos, vez que não houve retorno quanto aos e-mails em muitos casos.

No fim das contas e isso, a gente não sabe se, como e em que profundidade ele foi utilizado. Talvez o cara só pegou aquilo nem abriu o e-mail, porque a gente mandou pra ele, pediu um retorno, se dispôs a caso

tenha alguma dúvida ou alguma consideração até a rever alguma observação nossa lá, a gente deu ciência a SUGES, a subsecretaria de gestão da estratégia governamental, ao GERAES, mas o retorno foi nenhum. Eu não me lembro, quer dizer, acho que teve sim, um ou dois avaliados que falaram assim: 'a não, discordo desse ponto que você colocou no relatório final por isso, isso e isso'. Mas assim, foram gotinhas em um mar de possibilidades de retorno que a gente poderia ter e não houve (Avaliador 1).

Desse modo, caso os e-mails enviados com os relatórios não tiverem tido a importância adequada ou caso os avaliadores não tenham o enviado a utilização da avaliação pode ser prejudicada. O que remete a outra característica descrita por Johnson et al. (2009) de comprometimento e receptividade à avaliação, as quais seriam as atitudes e comprometimento dos usuários das avaliações com a condução das mesmas e o grau de resistência organizacional quanto à avaliação.

Foi possível perceber que em diversos casos não eram os próprios gerentes do projeto que participaram das entrevistas, refletindo a possibilidade de a avaliação não ter tido grande relevância e, também, uma possível falta de comprometimento por parte dos avaliados.

Em relação ao grau de resistência organizacional, os avaliadores identificaram certa resistência que existiria em relação a SEPLAG por parte dos órgãos setoriais muito em função do excesso de gerência percebido. O avaliador 2 acredita que os órgãos poderiam enxergar a avaliação como forma de penalização e não como forma de apoio que poderia ajudar na revisão do projeto. O avaliador 1 supõe que essa resistência com a SEPLAG, em conjunto com a questão do projeto já estar em andamento, podem ter prejudicado o processo da avaliação.

Em alguns casos mesmo que o avaliado entendesse ele ficava um pouco arreado, acho que muito em função de, aquela coisa que se vem da SEPLAG é pra me encher o saco, vem pra me tomar tempo, vem mais pra atrapalhar do que pra ajudar, e também porque, assim, muitos os projetos já estavam no fundo tocados, já estavam em execução, então talvez eles próprios já não enxergassem tanta chance, de ah eu vou revisar estruturalmente, mudar bastante até o rumo do projeto agora que o projeto já tá talvez com anos de execução. Então isso eu to supondo que possa ter acontecido pra ter essa dificuldade de obtenção de dados dele, da conversa com ele (Avaliador 1).

Então a gente tinha uma expectativa de fazer uma avaliação com base em um instrumento interessante, uma ferramenta útil, mas que talvez em virtude de um excesso de gerência, SEPLAG algumas vezes nos órgãos setoriais, isso poderia ser mal visto, ou eles poderiam encarar isso como mais uma forma da SEPLAG querer penalizar o órgão e não como uma forma de apoiar e ajudar em uma revisão do projeto (Avaliador 2).

Esse pensamento em relação à SEPLAG é corroborado pelo avaliado 6. Segundo ele, falta um acompanhamento mais próximo da SEPLAG na execução do projeto, no sentido de uma presença que agregue valor e melhorias e que gere um sentimento de apoio e confiança ao gestor. Ele entende que hoje o que existe é a presença da SEPLAG apenas perguntando e mandando preencher planilhas, o que não ajudaria de fato.

A conversa ela fica num tom de avaliação, eu acho que talvez ela gere um pouco de resistência dos gerentes frente a SEPLAG. [...]A SEPLAG é vista com resistência porque controla o orçamento com base em metas. Só que as metas muitas vezes não traduz um projeto, nem o marco muitas vezes não traduz o projeto. Então se a SEPLAG conseguisse se aproximar um pouco mais na execução do projeto e agregar valor e produzir para o projeto e facilitar a execução e apoiar o gerente com certeza ela saberia muito mais dos problemas ela teria informações mais gerais e a gente sentiria o apoio e a confiança pra tá falando com a SEPLAG tudo. [...] Então se a gente tivesse um acompanhamento mais rotineiro, mas no sentido da gente tá vendo algum benefício assim no acompanhamento, não meramente de preenchimento de planilha ou não meramente responder as perguntas que a SEPLAG tá pedindo pra gente conseguir o orçamento. Se a gente visse alguma resposta que a SEPLAG pudesse nos dar que contribui pro trabalho, com certeza a gente não teria tanta resistência. (Avaliador 6)

A necessidade da informação foi outra característica identificada que influenciou a utilização da avaliação, a qual se refere à necessidade de informação dos públicos das avaliações, conforme Johnson et al. (2009).

Segundo o avaliado 6, o relatório era basicamente o que foi discutido em reunião e não trazia novidades para o avaliado, e por isso não teria agregado valor para seu projeto. O avaliado 5 também relatou não ter utilizado os relatórios por não trazerem nenhuma novidade. Segundo ele, “resumi o que foi passado para eles sim, mas não acrescentou da leitura que eu fiz aqui nenhuma novidade” (Avaliado 5).

Sim, era basicamente a descrição do que a gente tratou em reunião, mas assim, muito longo, com base na reunião que a gente realizou. [...]Eu não quero ouvir o que eu falei, eu não quero ler o que eu falei, eu já sei o que eu falei. Eu queria uma avaliação realmente de uma avaliação que pudesse me ajudar. [...] Algo que seria realmente útil é uma avaliação que vai agregar algo pra mim (Avaliado 6).

O avaliado 3 e o avaliado 7 já acreditam que os relatórios foram úteis, mas que poderiam ser melhor. O avaliado 3 apontou para uma necessidade deles serem mais específicos, principalmente nas sugestões, levantando o que exatamente o gestor devesse fazer. Já o avaliado 7 entende que os problemas poderiam ser mais aprofundados, já que alguns não foram identificadas pelos relatórios na época.

Eu acho que o ponto que a melhorar é ser um pouquinho mais específicos, principalmente nas sugestões, exatamente o que o gestor, o que o coordenador do projeto, o que a gente precisaria pontualmente falando fazer né. Porque isso aí é uma coisa que ficou um pouco generalizado. Eu

acho que poderia ter algumas partes poderiam ser um pouco mais específicas (Avaliado 3).

Agora com relação a algumas fraquezas eu considero que basicamente de tentarem aprofundar mais nos problemas mesmo dos projetos, inclusive hoje atualmente o projeto continua, mas tem questões que são tão especificar da ação que são problemas que realmente na época não seria que não foram perceptíveis, mas que talvez a gente poderia ter feito um exercício de um planejamento melhor dos riscos. Acho que seria nesse sentido (Avaliado 7).

Uma das características identificadas foi o clima político, o qual, segundo Johnson et al. (2009), é relacionado à orientação política da(s) pessoa(s) que encomendou(ram) as avaliações, além do grau em que a decisão é dependente de patrocinadores externos, das rivalidades internas, do constrangimentos de orçamento e das lutas de poder.

Ademais, dois dos avaliados entrevistados apontaram que não puderam utilizar as avaliações prévias integralmente, por dependerem de decisões externas. O avaliado 3 alegou a necessidade de uma decisão da secretaria como um todo, já que o projeto avaliado fazia parte de um financiamento. Por sua vez, o avaliado 7 argumentou que, como era uma parceria intersetorial com outras secretarias, algumas questões não puderam ser alteradas, vez que alguns entraves eram dificultadores.

[...] mas eu acho que as sugestões foram muito boas, a tomada de decisões para algumas dessas ações eu acho que independe só de mim, assim, dependeria de uma ação mais talvez da secretaria como um todo, porque envolveu financeiramente um financiamento, mas eu acho que toda essa pontuação aqui é muito válida, muito coerente e muito fácil de entender (Avaliado 3).

Não acatamos tudo tinha um processo muito complexo temos alguns entraves é uma parceria, é intersetorial, é uma parceria entre a secretaria de esportes e saúde, então tem questões que são muito complicadas então nessa parte aí não contribuiu muito, mas com relação a outros tipos de ações como por exemplo de operacionalização mesmo lá na ponta, chegar fazer ação mesmo para o beneficiário final ajudou muito (Avaliado 7).

A característica do envolvimento com características pessoais é descrita por Johnson et al. (2009) como o envolvimento de atores de diferentes níveis organizacionais. O avaliado 10 acredita que esse envolvimento poderia ter sido interessante para avaliação. Segundo ele, outros atores que tinham influência sobre o projeto e também eram importantes, inclusive o próprio gerente do projeto, que embora não tenham sido envolvidos, talvez pudessem influenciar no resultado da avaliação.

Seria interessante ter envolvido outros atores, polícia militar, polícia civil, bombeiros, o que acabou que ficou uma conversa só com uma visão da secretaria.[...] Mas talvez se tivesse havido um envolvimento entre os outros

atores, até mesmo do próprio gerente, que era superintendente, porque ficou uma opinião técnica e não tanto muito política também, porque poderia ver se teria jeito de florear alguma coisa, talvez influenciasse no resultado ou não, o que não impede no resultado da avaliação (Avaliado 10).

Nesse sentido, os avaliadores também apontaram que exista uma necessidade de institucionalização da avaliação com empoderamento de uma chefia maior. Segundo eles, uma figura com poder de decisão poderia aumentar a utilização da avaliação. O avaliador 2 alegou que, enquanto o instrumento em questão for uma conversa apenas entre os níveis técnicos, dificilmente se firmará como um instrumento útil.

Ponto fraco está na institucionalização. A minha percepção, [...] é se, enfim, uma figura política, política não necessariamente político, mas uma figura de gabinete, um figura com poder de decisão e de mando, se ela não botar a ideia de avaliação de baixo do braço e falar eu quero e eu vou fazer, a gente vai ficar ali trabalhando em coisas pontuais, avaliações bem pontuais, sem ampliação de escopo, e o pior sem vê ela ser algo útil (Avaliador 1).

Ela foi uma ferramenta que teve alterações ao longo do processo, embora sempre calcada na mesma teoria, mas como nunca teve uma, foi uma coisa muito técnica toda a avaliação, sempre uma coisa muito técnico, um trabalho muito técnico, nunca houve um empoderamento de uma chefia maior, falando olha vocês vão fazer isso, eu quero esse resultada, eu quero que vocês façam dessa forma, é importante pra mim. Então como sempre foi uma coisa muito técnica e as vezes sempre ficava no diálogo do técnico com o técnico, nível médio com nível médio, nunca chegou em uma escala maior, ela não conseguiu se firmar enquanto um instrumento útil, então ele ficou frágil, é um instrumento que não teve uma força pra si manter ao longo dos anos, ele foi mantido as custas do empenho nosso de achar que tecnicamente era valido e de correr atrás, mas nunca houve uma demanda superior, ou mesmo um olhar diferenciado do gabinete pedindo pra que a gente, ou valorizando, ou achando que aquilo ali realmente traria resultados que seriam importantes pra administração (Avaliador 2).

Por fim, foram identificadas as características pessoais do usuário que podem ter interferido na avaliação, as quais, Johnson et al. (2009) sustentam ser as características do usuário de avaliação, tais como, o papel organizacional do tomador de decisão, o estilo de processamento de informação, as características sociais, entre outros.

O avaliado 8 apontou para uma questão que se enquadra dentro do papel organizacional do tomador de decisão, de forma que existiria uma carência de uma pessoa específica para acompanhar o projeto, alguém que se dedique exclusivamente. Isso porque, quando ocorre um acúmulo de funções, tal como ocorre com aquele que é chefe de gabinete, instrumentos como a avaliação ficam prejudicados por falta de tempo para serem pensados e trazerem uma gestão mais eficiente.

Só que a falta de ter uma pessoa destacada especificamente pra isso pra acompanhar isso é que prejudica o instrumento. [...] a gerência fica toda comigo que sou chefe de gabinete e tem mil outras atividades pra poder

fazer. Então acaba que a gente não consegue realmente parar pra poder pensar o instrumento e pensar em melhorias no instrumento, o que ele pode trazer realmente de gestão eficiente. E um instrumento sem dúvida muito interessante, essa pactuação por metas, por resultados, ela é muito interessante. Só que a falta de ter uma pessoa destacada especificamente pra isso pra acompanhar isso é que prejudica o instrumento [...] por falta de dedicação exclusiva (Avaliado 8).

Já o avaliado 4 apontou para uma questão que se enquadra no estilo de processamento de informação, entendendo que não existe uma cultura de internalização das informações geradas por instrumentos de gestão, como a avaliação, por falta de interesse de estudar os relatórios por parte das lideranças.

Eu acho que não teria exatamente haver com esse projeto, mas mais uma questão da liderança, porque eu acho que realmente não havia o interesse em estudar esses relatórios, mas assim, claro eles ouviram as opiniões que foram levantadas, mas a SEPLAG, não só essa avaliação prévia, mas elaborou outras formas de relatórios, de análises, de projetos também, e não tinha essa cultura talvez de internalizar (Avaliado 4).

Portanto, oito das características apresentadas por Johnson et al. (2009) foram identificadas em meio à avaliação prévia realizada nos projetos estruturadores, quais sejam, a qualidade da avaliação, a qualidade da comunicação, a tempestividade, a necessidade da informação, o clima político, as características pessoais do usuário, o comprometimento e a receptividade à avaliação e o envolvimento com características pessoais.

Por mais que muitas foram as influências para a não utilização das avaliações, alguns avaliados relataram que houve utilização delas. Foram dois os tipos segundo a tipologia de uso consolidada por Patton (2008) identificados, o instrumental no uso direto e a influência em longo prazo. O instrumental, segundo esse autor, corresponde à utilização pelos tomadores de decisão dos resultados da avaliação para modificar de alguma forma o objeto da avaliação. Já a influência corresponde aos impactos não previstos ou planejados antecipadamente pelos avaliadores pela avaliação.

O uso influência foi identificado no avaliado 2, o qual afirmou que o uso provavelmente não ocorreu para o projeto avaliado, mas sim para projetos futuros. Por sua vez, o avaliado 3 identificou que esse relatório ainda ajudará em outra fase do projeto que se iniciará agora.

[...] inclusive vai me ajudar aqui até agora, porque eu vou reler isso. Já estamos em outra fase do projeto, já estamos implementado, criando um grupo de trabalho pra pode abordar essa implementação do projeto. Então isso tudo aqui vem alicerça esses esforços que a gente vai tá iniciando agora esse ano (Avaliado 3).

Já o uso instrumental foi identificado nos avaliados 1, 3, 7 e no intermediário1. O avaliado 1 percebeu uma mudança principalmente no cronograma, repactuação de metas e alguns pontos que acreditou não serem estratégicos.

Foram uteis, tiveram mudanças bem impactantes. Então houve sim até uma repactuação das metas, tiramos algumas coisas que a gente entendia que não era estratégico, vamos se dizer assim. Então depois dessa avaliação aqui, a gente com certeza teve muita mudança, no cronograma principalmente (Avaliado 1).

Já o avaliado 3 verificou que a questão dos riscos, planejamento e as próprias sugestões foram úteis. “[...] na questão de riscos eles realmente eram fundamentados, a questão do planejamento, a questão das sugestões também do que que a gente deveria fazer foi uma um relatório muito útil e prático para gente na utilização” (Avaliado 3).

O avaliado 7 relatou um uso no mesmo sentido, em relação ao planejamento, aos riscos, além de pontos fracos e ações operacionais para o beneficiário final, apesar de também apresentar que parte da avaliação não pôde ser utilizada.

Algumas sim, em relação ao planejamento, planejamento de riscos, algumas questões específicas sobre pontos dificultadores [...] Obviamente não acatamos tudo tinha um processo muito complexo temos alguns entraves é uma parceria, é intersetorial, é uma parceria entre a secretaria de esportes e saúde, então tem questões que são muito complicadas então nessa parte ai não contribui muito, mas com relação a outros tipos de ações como por exemplo de operacionalização mesmo lá na ponta, chegar fazer ação mesmo para o beneficiário final ajudou muito (Avaliado 7).

O intermediário 1 entendeu que a avaliação serviu com um dos insumos da revisão do planejamento e trouxe alguns benefícios, apesar de ter sido de maneira limitada.

Após a avaliação ela serviu como um dos insumos da revisão de planejamento que a gente faz anualmente. Então após a conclusão dela ela trouxe alguns benefícios [...] Interferiu de forma muito limitada, mas acaba que interfere sim, ela contribui com a visão que o GERAES constrói, como o GERAES tem acesso a isso, que o GERAES constrói da carteira de projetos, mas como eu disse assim, muito limitado, até porque a própria atuação do GERAES na revisão da carteira também é limitada, ela se restringe a recomendações e coisas assim. Mas sem dúvida contribui. (Intermediário 1).

Finalmente, o avaliado 11 relatou que não consegue isolar as mudanças que ocorreram no projeto a uma causa específica: “não dá pra isolar a causa a raiz para as mudanças de rumos nos projetos” (Avaliado 11). Os outros sete avaliados apontaram que não fizeram uso das avaliações como subsidio de melhorias nos projetos, assim como um dos intermediários indicou que não houve utilização da avaliação como subsidio de

melhorias no processo de revisão da carteira de projetos. A seguir segue um quadro que possibilita uma melhor visualização dos resultados encontrados.

Quadro 5 – Fatores relacionados à utilização das avaliações para Johnson et al (2009) que foram identificados em meio ao processo de avaliação prévia

(Continua)

Característica	Problemas apontados
Qualidade da avaliação	<p>A avaliação inicia e termina nela mesma, sua realização é apenas para se cumprir um pacto, seja porque o Banco Mundial pediu ou por algum outro motivo.</p> <p>A avaliação feita somente como uma formalidade, um processo que deveria ser cumprido e não leva à utilização da avaliação por não ter uma apropriação por parte do avaliado.</p>
Qualidade da comunicação	<p>Descompasso de informações entre avaliadores e clientes, já que foi afirmado ter havido um pedido ao NCGERAES que fizesse um primeiro contato com explicações, porém os intermediários disseram não ter participado nesse momento.</p> <p>Falta de conexão entre os envolvidos, já que não teria ficado claro a participação de cada um na avaliação e nem como a ferramenta de avaliação poderia ser utilizada.</p> <p>Falta de uma introdução com contextualização dos objetivos da avaliação para ele que participou da reunião. Entretanto, os avaliadores apontaram que houve uma introdução da avaliação.</p>
Tempestividade	<p>Informações adquiridas no relatório da avaliação que deveriam ser implementadas antes do projeto entrar em vigor, e em razão de já estar em andamento não foram utilizadas.</p> <p>Dois dos avaliados entrevistados relataram não terem recebido o relatório da avaliação, o que prejudicaria uma possível utilização por falta de um <i>feedback</i>. Entretanto, um dos avaliadores relataram que todos os relatórios foram enviados, porém que ele desconhece se os e-mails enviados com os relatórios foram abertos, vez que não houve retorno quanto aos e-mails em muitos casos.</p>
Necessidade da informação	<p>Relatos de que os relatórios poderiam ser melhor, podendo ser mais específicos, principalmente nas sugestões, levantando o que exatamente o gestor devesse fazer, além de ter um maior aprofundamento nos problemas.</p>
Clima político	<p>Dependência de decisões externas</p>
Características pessoais do usuário	<p>Carência de uma pessoa específica para acompanhar o projeto, alguém que se dedicasse exclusivamente ao projeto.</p> <p>Necessidade de maior processamento de informação, já que segundo ele não existiria uma cultura de internalização das informações geradas por instrumentos de gestão, como a avaliação, por falta de interesse de estudar os relatórios por parte das lideranças.</p>

(Conclusão)

Comprometimento e receptividade à avaliação	<p>Caso os relatórios apontados na característica de tempestividade apresentada acima não tenham sido enviados pelos avaliadores ou abertos pelos avaliados teria havido um problema de comprometimento com a avaliação.</p> <p>Em diversos casos não eram os próprios gerentes do projeto que participaram das entrevistas, refletindo a possibilidade de a avaliação não ter tido grande relevância e, também, uma possível falta de comprometimento por parte dos avaliados.</p> <p>Relatos de resistência que existiria em relação a SEPLAG por parte dos órgão setoriais muito em função do excesso de gerência percebido.</p>
Envolvimento com características pessoais	<p>Falta de envolvimento de outros atores importantes que pudessem influenciar no resultado da avaliação.</p> <p>Os avaliadores apontaram para uma necessidade de institucionalização da avaliação com empoderamento de uma chefia maior.</p>

Fonte: Elaboração própria

Dessa maneira, foi possível ter uma percepção de em que medida a avaliação foi utilizada e quais foram os principais pontos que influenciaram de maneira negativa na avaliação. O próximo tópico trará as considerações finais desse trabalho acadêmico.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo buscou analisar, a partir de um ponto de vista qualitativo, se as avaliações prévias dos projetos estruturadores em Minas Gerais foram utilizadas. Como objetivos específicos, buscou-se descrever o processo de avaliação prévia realizado no Estado de Minas Gerais, bem como delimitar as influências que norteiam a utilização (ou não) dos resultados das avaliações, além de analisar o histórico do processo de implementação de avaliação prévia de programas governamentais no âmbito do Governo do Estado de Minas Gerais e quais foram os resultados já identificados advindo dessas avaliações. Ademais, buscou-se também analisar as contribuições do instrumento de avaliações para o aperfeiçoamento e introdução de modificações nas políticas avaliadas no contexto do Governo do Estado de Minas Gerais.

Para que esses objetivos fossem alcançados, realizou-se em primeiro lugar uma pesquisa em material bibliográfico a fim de levantar definições e tipologias sobre as avaliações e seu uso. Além disso, foi feito um levantamento dos fatores que podem influenciar o uso das avaliações. O intuito foi de se obterem informações relevantes que pudessem subsidiar uma análise mais consistente sobre o tema tratado.

Após tal abordagem, o trabalho se dedicou ao estudo específico da avaliação prévia em Minas Gerais, abordando todo histórico da avaliação e dos produtos entregues, desde sua implementação, além de uma breve descrição da avaliação prévia dos projetos estruturadores, para que se pudesse entender o contexto em que ocorreram. Posteriormente, foi realizada a análise do uso dessa avaliação para se entender em que medida elas eram influenciadas.

Para isso, foi realizada uma pesquisa documental em registros governamentais e também entrevistas com os envolvidos no processo, quais sejam, os avaliados, os avaliadores e os representantes do NCGERAES, com intuito de se obter um entendimento amplo.

As entrevistas apresentaram uma fonte preciosa de informações sobre o modo como os avaliados compreendem as avaliações, expuseram em que medida as utilizam ou não, e motivando em caso negativo. Assim, o conhecimento desenvolvido foi apoiado em fundações sólidas, as quais se basearam em percepções de pessoas envolvidas diretamente no processo.

A partir de todas as informações coletadas e analisadas, é possível, portanto, responder o questionamento levantado por este estudo: As avaliações prévias dos programas estruturadores em Minas Gerais são utilizadas?

O que se pôde perceber é que na maioria dos casos as avaliações não foram utilizadas, e quando o foram, em grande parte ocorreu em caráter reduzido. Em resumo, dos onze avaliados entrevistados, apenas três relataram um uso direto que pode resultar em melhorias para o projeto. Desses três, dois apresentaram que não puderam utilizar a avaliação como um todo, sendo que um deles foi apresentado um uso influência. Também foi apresentado outro uso influência, o qual informou que apesar de não ter utilizado a avaliação para o projeto em questão, a avaliação serviu de aprendizado para projetos posteriores, um uso não previsto ou planejado antecipadamente pelos avaliadores pela avaliação

O estudo mostra que muitos foram os fatores percebidos que influenciaram negativamente seu uso. Torna-se importante elencá-los: a qualidade da avaliação; a qualidade da comunicação; a tempestividade; a necessidade da informação; o clima político; as características pessoais do usuário; o comprometimento e a receptividade à avaliação; e o envolvimento com características pessoais.

Como apontado no decorrer dessa pesquisa, as avaliações prévias têm como objetivo contribuir para aumentar a racionalidade e dar suporte na tomada de decisões, analisando problemas e se a lógica proposta é coerente, de a partir de análise sistemática dos dados coletados e das informações obtidas. Também busca ordenar as alternativas segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados com a finalidade de auxiliar em mudanças significativas nos programas, além de otimizar a alocação de recursos.

Porém, como a implementação dessa avaliação ocorreu de forma condicionada a incorporação de práticas para obter financiamento junto ao Banco Mundial, um fenômeno conhecido como isomorfismo coercitivo pode ter ocorrido. Esse fenômeno é caracterizado por DiMaggio e Powell (1983) como influências nas estruturas organizacionais ocasionadas a partir de pressões formais ou informais exercidas por algumas organizações em outras. Dessa forma, o Banco Mundial ao condicionar a concessão do financiamento à realização da avaliação prévia pode ter resultado em uma adoção de medidas gerenciais sem gerar a internalização dessas na organização. Mesmo que essa internalização tenha ocorrido, o foco de tentar almejar melhorias e aperfeiçoamento pode ter se perdido, uma vez que a partir da criação de um indicador e de uma necessidade de se atingir a meta, a

avaliação pode ter se tornado um meio para o financiamento e não o fim de obter projetos mais eficientes e, conseqüentemente, a otimização da alocação de recursos públicos.

Diante disso e a partir da discussão teórica e da análise realizada, percebe-se que poucas foram as contribuições do instrumento para aperfeiçoar e introduzir modificações nas políticas avaliadas. Porém, vale ressaltar que a existência das avaliações é muito importante, mesmo que o momento da aplicação da avaliação prévia não tenha sido o mais adequado ou que sua utilização não tenha sido feita, pois se trata de um instrumento de gestão e controle que muito pode contribuir para a Administração Pública. Dessa forma, é necessário que haja um amadurecimento desse instrumento, as avaliações prévias, mais especificamente, ainda requer melhorias e avanços, além de que muitos fatores que influenciam a avaliação devem ser amenizados ou até combatidos, visando a maior efetividade. Nesse sentido, o que se busca evitar é que o uso dos recursos públicos continuem a serem realizados sem que se produza um retorno adequado.

Por fim, espera-se que as reflexões e os apontamentos apresentados possam servir como contribuição para o entendimento da dinâmica e dos aspectos relacionados ao uso das avaliações prévias de programas governamentais, que ainda tem escassos estudos no Brasil. Cabe salientar que esse campo de estudo ainda é muito grande e que o tema pesquisado ainda não se esgota.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

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

ALKIN, M. C. **Evaluation roots: tracing theorists views and influences**. Thousand Oaks, California: Sage, 2004. 180f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília. 2004.

ALKIN, M. C.; COYLE, K. **Thoughts on evaluation utilization, misutilization, and non-utilization**. Studies in Educational Evaluation, v. 14, p. 331 -40, 1988.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.

BECHELAINE, C. H. O. B. **As avaliações vão para a gaveta? Um estudo da utilização de avaliações de impacto no governo de minas gerais**. 2013. 241f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2013.

BECHELAINE, C. H. O. B et al. **A influência dos processos de institucionalização na utilização dos resultados de avaliações de políticas públicas: o caso mineiro das avaliações executivas de projetos**. Revista de Contabilidade Gestão e Governança. v.16 n.1 p. 82-97, 2012.

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

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

COUSINS, J. B.; LEITHWOOD, K. A. **Current Empirical research on evaluation utilization**. Review of Educational research, v. 56, n. 3, p. 331-64, fall 1986. Disponível em: http://www.wmich.edu/evalphd/wp-content/uploads/2010/05/Current_Empirical_Research_on_Evaluation_Utilization.pdf>. Acesso em: 9 Abr 2015.

DAHLER-LARSEN, P. **Evaluation and Public Management**. In: FERLIE, E.; LYNN Jr, L.; POLLITT; C (Orgs). The Oxford handbook of public management. Oxford: Oxford University, 2005, p. 615-39.

DIAS, C. A. **Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas**. Informação & Sociedade: Estudos, v. 10, n. 2, 2000. Disponível em:

<<http://www.brapci.ufpr.br/documento.php?dd0=0000002621&dd1=a0003>>. Acesso em: 10 fev 2015.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. **The iron cage revisited: institucional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. American Sociological Review, v. 48, April, 1983.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set.dez. 1986.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park: Sage, 1989.

HARNAR M, PRESKILL H. **Evaluators Descriptions of Process Use: An Exploratory Study**. *New directions for evaluation*, p. 27-44, 2007.

HENRY, G. T. **Why not use?** In: CARACELLI, V. J.; PRESKILL, H. (Eds). *The expanding scope of evaluation use*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000, p. 85-98.

HENRY G. T., MARK M. **Beyond use: understanding evaluation's influence on attitudes and actions**. American Journal of Evaluation, 24(3): 293-314, 2003.

JOHNSON, K. et al. **Research on evaluation use: a review of the empirical literature from 1986 to 2005**. American Journal of Evaluation, Champaign, v. 30, n. 3, p.377-410, aug. 2009. Disponível em: <http://www.wmich.edu/evalphd/wp-content/uploads/2010/05/Research_on_Evaluation_Use.pdf> Acesso em: 02 abr 2015.

LEÓN, A. C.; MÉNDEZ, C. V. **Guía para La Evaluación de Políticas Públicas**. 2000. 168p. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/manualeval.pdf>> Acesso em: 02 abr 2015.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p. Disponível em: <http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acesso em: 10 fev 2015.

LEVITON, L. C.; HUGHES, E. F. X. **Research on the utilization of evaluations: A review and synthesis**. Evaluation Review, Birmingham, v. 5, n. 4, p. 525-48, aug. 1981.

MANZINI, E. J. **Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros**. In: Seminário Internacional Sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos. Bauru, SP, 2004. Disponível em: <<http://www.sepq.org.br/Isipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.

MARK M, HENRY G.T. **The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence.** *Evaluation*, 10: 35–57, 2004.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.443**, de 14 de fevereiro de 2014. Institui a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para exercício de 2014, entre outras providências. *Diário do executivo de Minas Gerais*, 15 fev. 2014. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec%bd%03m=46443&comp=&ano=2014&aba=js_textooriginal>. Acesso em: 20 mar. 2015.

NICKEL, D. A. **Meta-avaliação da gestão da Atenção Básica em Santa Catarina, com foco na utilização.** 2013. 143f. Tese (Pós graduação em Saúde Coletiva) - Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2013.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Active.* New York: Cambridge University Press, 1990.

PATTON, M.Q. **Evaluation, Knowledge Management, Best Practices, and High Quality Lessons Learned.** *American Journal of Evaluation*, 22 (3): 329 –336, 2001.

_____. **Utilization-Focused Evaluation.** Thousand Oaks: Sage, 2008.

RIBEIRO, S. M. R. **Avaliação no Brasil: questões de teoria e de prática.** XIV Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública. Salvador, Bahia, 2009. Anais... Salvador: CLAD, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG. Superintendência Central de Coordenação Geral. **Portfólio de Entregas e Realizações 2011-2014.** Belo Horizonte, 2014. 55p.

_____. Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos. **Manual DCAP.** Belo Horizonte, 2011. 70p.

_____. Diretoria de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos. **Avaliação Prévia da Carteira de Programas Estruturadores.** Belo Horizonte, 2013. 250p.

SERPA, S. M. H. C. **Para que avaliar? identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil.** 2010 180f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília. 2010.

SHULHA, L. M., & COUSINS, J. **Evaluation Use: Theory, research, and practice since 1986.** *Evaluation Practice*, 18(3), 195-209, 1997. Disponível em: <http://www.wmich.edu/evalphd/wpcontent/uploads/2010/05/Evaluation_Use_Theory_Research_and_Practice.pdf> Acesso em 09 mar 2015.

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

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004.

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS AVALIADORES

- 1) Como foi feita a introdução da ideia de se avaliar o projeto?
- 2) Qual foi a sua expectativa inicial da realização da avaliação?
- 3) Como ocorreu a definição do planejamento (o que, como, por quem, quando) da avaliação? Houve apresentação de um projeto inicial com especificação das diretrizes gerais?
- 4) Como você avalia a qualidade das informações, dos dados e dos materiais necessários para a realização da avaliação?
- 5) Como você qualifica a troca de informações e colaboração entre os atores envolvidos no processo de avaliação?
- 6) Ao final da avaliação os relatórios desenvolvidos eram claros e de fácil entendimento? Foi necessário ajuda aos avaliados para entenderem o relatório?
- 7) Em relação a análise, como você avalia a confiabilidade e consistência das informações geradas?
- 8) Você acredita os relatórios apresentados relataram conclusões e recomendações úteis ao projeto? Houve alguma modificação ou melhoria no projeto em decorrência da avaliação? Se sim, poderia ser citado algum exemplo? Se não, por quê?
- 9) As expectativas iniciais foram condizentes com o resultado obtido na avaliação?
- 10) Você poderia apontar os pontos fortes e fracos da avaliação percebidos por você?

APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS INTERMEDIÁRIOS

- 1) Qual foi a participação do GERAIS na avaliação?
- 2) Qual foi a sua expectativa inicial da realização da avaliação?
- 3) Como você avalia o processo da avaliação?
- 4) Você acredita que os relatórios apresentados relataram conclusões e recomendações úteis ao projeto? Houve alguma modificação ou melhoria no projeto em decorrência da avaliação? Se sim, poderia ser citado algum exemplo? Se não, por quê?
- 5) A avaliação interferiu de alguma maneira no planejamento feito posteriormente?
- 6) As expectativas iniciais foram condizentes com o resultado obtido na avaliação?
- 7) Você poderia apontar os pontos fortes e fracos da avaliação percebidos por você?

APÊNDICE C: ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS AVALIADOS

- 1) Como foi feita a introdução da ideia de se avaliar o projeto?
- 2) Qual foi a sua expectativa inicial da realização da avaliação?
- 3) Como ocorreu a definição do planejamento (o que, como, por quem, quando) da avaliação? Houve apresentação de um projeto inicial com especificação das diretrizes gerais?
- 4) Como você avalia a qualidade das informações, dos dados e dos materiais necessários para a realização da avaliação?
- 5) Como você qualifica a troca de informações e colaboração entre os atores envolvidos no processo de avaliação?
- 6) Ao final da avaliação os relatórios desenvolvidos eram claros e de fácil entendimento? A equipe de avaliadores auxiliou quando necessário?
- 7) Em relação a análise, como você avalia a confiabilidade e consistência das informações geradas?
- 8) Os relatórios apresentados relataram conclusões e recomendações úteis ao projeto? Houve alguma modificação ou melhoria no projeto em decorrência da avaliação? Se sim, poderia ser citado algum exemplo? Se não, por quê?
- 9) As expectativas iniciais foram condizentes com o resultado obtido na avaliação?
- 10) Você poderia apontar os pontos fortes e fracos da avaliação percebidos por você?

ANEXO A – RELAÇÃO DOS PROJETOS AVALIADOS

Quadro 1 - Projetos com metodologia piloto

Projeto Estratégico	Órgão Executor
Implantação da Rede de Atenção em Saúde Mental no Estado de Minas Gerais	SES
Vida no Vale	COPANOR
Rede Hiperdia Minas	SES
Caminhos de Minas	DER
Governo Digital	SEPLAG
Inovação na Gestão Pública	SEPLAG
Plug Minas	SEC
Plano Macro Estrutural do Vetor Norte	SEDE

Fonte: SEPLAG, 2013 (Adaptado pela autora)

Quadro 2 - Projetos com metodologia adaptada e entrevista

(Continua)

Projeto Estratégico	Órgão Executor
Perícia Criminal Integrada no Estado de Minas Gerais	PCMG
Delegacia Modelo	PCMG
Projeto Implantação de Videomonitoramento (Olho-Vivo)	PMMG
Segurança Rural	PMMG
Fortalecimento da Análise e Inteligência de Defesa Social	SEDS
Implantação do Centro Integrado de Comando e Controle	SEDS
Atendimento às Medidas Socioeducativas	SEDS
Humanização do Sistema Prisional e Implantação de APAC	SEDS
Modernização do Sistema Prisional	SEDS
Território Aliança	SEEJ
Polícia para a Cidadania	PMMG
Implantação dos Centros de Prevenção à Criminalidade	SEDS
Escritório de Gestão e Articulação para Segurança no Trânsito	SEDS
MASP - Modernização na Administração de Serviços e Sistemas de Pessoal	SEPLAG
Viva Vida - Mães de Minas	SES
Receptividade na Copa	SECOPA
Mobilidade na Copa	SECOPA
Segurança na Copa	SEDS
Cidade da Ciência e do Conhecimento	SECTES
Expansão do Ensino Superior	SECTES
Rede de Inovação Tecnológica	SECTES
Cidade das Águas (UNESCO-HIDROEX)	SECTES
Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar	SEAPA

(Conclusão)

Minas mais Jovem (Juventude Mineira em Rede)	SEEJ
Porta a Porta	SEDESE
Travessia Social	SEDESE
Travessia Educação	SEE
Travessia Saúde	SES
Educação em Tempo Integral	SEE
Reinventando o Ensino Médio	SEE
Professor da Família	SEE
Implantação de Minas Fácil	JUCEMG
Fomento Florestal - Incentivo a aquisição e plantio de Floresta de Produção de Base Sustentável	SEAPA
Desenvolvimento do Agronegócio de Minas Gerais	SEAPA
Rede de Metrô da RMBH	SETOP
Interiorização para Oferta de Gás Natural	GASMIG
Centro de Capacitação Aeroespacial de Minas Gerais	SEDE
Expansão e Desenvolvimento do Aeroporto Internacional Tancredo Neves	SEDE
Sistema de informações metropolitanas	SEGEM
Nova Metrópole - Expansão da Mobilidade na RMBH	SEGEM
Ordenamento Econômico com Infraestrutura Customizada	SEDE
Redução e Valorização de Resíduos	SEMAD FEAM
Conservação e Recuperação da Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga	SEMAD IEF
Meta 2014: Revitalização da bacia do Rio das Velhas	SEMAD
Revitalização das bacias do Rio Doce, Paraopeba e outras bacias e desenvolvimento dos instrumentos de gestão dos Recursos Hídricos	SEMAD IGAM
Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas	SEMAD FEAM
Rota das Grutas de Lund	SEMAD IEF
Estruturação dos Atrativos e Destinos Turísticos	SETUR
Estação da Cultura Presidente Itamar Franco	CODEMIG
Minas Patrimônio Vivo - Projeto de Proteção ao Patrimônio Cultural	IEPHA
Circuito Cultural Praça da Liberdade	SEC
Minas 2016 - Promoção do Esporte de Rendimento em Minas Gerais	SEEJ
Geração Saúde - Promoção do hábito da prática esportiva, atividades físicas orientadas e de lazer	SEEJ
Minas Criativa	SETUR
Ampliação da estrutura da atenção primária	SES
Tecnologia da Informação para a Atenção Primária a Saúde	SES
Saneamento de Minas	SEDRU
Centro de Tecidos Biológicos de Minas Gerais - Cetebio	HEMOMINAS

Fonte: SEPLAG, 2013 (Adaptado pela autora)

Quadro 3 - Projetos com metodologia adaptada e sem entrevista

Projeto Estratégico	Órgão Executor
Implantação da Cidade Administrativa	CODEMIG
Movimento Minas	Escritório de prioridades estratégicas
Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores	SEE
Saúde na Copa	SES
Infraestrutura Esportiva	SECOPA
Plano de Desenvolvimento da Distribuidora	CEMIG
Rede de Urgência e Emergência	SES
Rede Mineira do Trabalho	SETE
Água para todos - Universalização do Acesso e Uso da Água	IDENE
Estratégias Nutricionais de Promoção à Saúde	SES
Travessia Renda	SETE

Fonte: SEPLAG, 2013 (Adaptado pela autora)

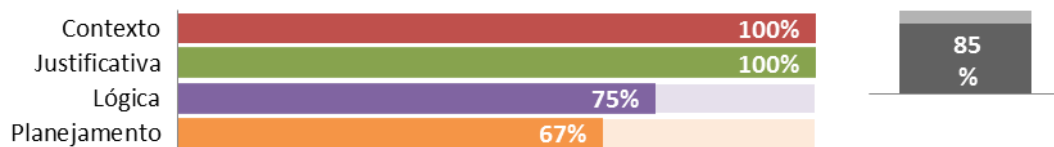
ANEXO B – EXEMPLOS DE RELATÓRIOS DE AVALIAÇÕES PRÉVIAS

1. Projeto: Modernização na Administração de Serviços e Sistemas de Pessoal - MASP

Projeto: Modernização na Administração de Serviços e Sistemas de Pessoal - MASP

Orgão: SEPLAG

Questionário:



Nota: Participou da reunião de avaliação T. A. V..

Eixo contexto: Não há, segundo a entrevistada, redundância do projeto com outras ações do Governo do Estado. Segundo ela, existe um Comitê no âmbito do projeto a quem compete acompanhar e controlar iniciativas assemelhadas dos demais órgãos estaduais. Todavia, também se destacou que não é possível controlar todas as iniciativas dos órgãos setoriais, uma vez que eles têm demandas diferentes de gestão de pessoas e podem demandar soluções imediatas para dificuldades enfrentadas em suas rotinas.

Sugestões: -

Eixo justificativa: O desafio do projeto está bem delimitado no sistema Estratégia: "(...) este projeto tem como desafio rever processos e sistemas vinculados à vida funcional do servidor a fim de modernizar e possibilitar maior assertividade e agilidade, objetivando, por fim, um tratamento humanizado e personalizado dos servidores públicos."

Foi realizado um diagnóstico para realização do "GRP Minas", que foi usado como subsídio para elaboração do projeto. Além desse, existe um diagnóstico de *gaps* de aposentadoria e o próprio tem um subprojeto que visa à convalidação e aprofundamento do diagnóstico realizado no âmbito do GRP Minas. Foi produzido também um *book* ou relatório dos processos de gestão de pessoas objetivando seu redesenho e otimização.

Sugestões: -

Eixo lógica: Existe relação do projeto com seus objetivos estratégicos, que são aqueles da Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz, apresentados no PMDI. Todavia, os indicadores estratégicos dessa Rede (Índice de Sustentabilidade Fiscal; Índice de Eficiência Fiscal Operacional; Índice de Incremento Patrimonial; Índice de comprometimento com despesa de pessoal - todos os poderes; Índice de Captação de Recursos) não são capazes de mensurar impacto desse projeto. Isso porque esses projetos têm um foco meramente operacional, reduzido ao âmbito intragovernamental e pouco ou nada refletem dos benefícios gerados sobre o público externo ao Governo Estadual.

É opinião da entrevistada que o projeto MASP tem relação, mesmo que indireta, com os indicadores "Índice de comprometimento com despesa de pessoal - todos os poderes" e "Índice de Sustentabilidade Fiscal". Ela também afirma que serão futuramente apresentados indicadores afinados ao propósito do projeto.

Sugestões: Registra-se, como observação, que os indicadores da Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz são pouco capazes de mensurar o impacto das intervenções do Governo que visem ao alcance dos objetivos estratégicos dessa Rede. Por exemplo: qual dos indicadores poderia mensurar os objetivos de "Ampliar a integração intra-governamental" e "Ampliar a transparência, a participação e o controle social das ações de governo"?

Eixo planejamento: Houve uma revisão dos valores do projeto muito significativa: o TAP informava um orçamento total de R\$ 71 milhões, enquanto o Detalhamento de Escopo apresenta o valor total atualizado, que é de R\$ 105 milhões – uma variação de 48%. Segundo a entrevistada, a estimativa de custos informada no TAP foi feita baseado em experiências de outros estados e foi o diagnóstico (subprojeto "Diagnóstico da situação atual") que deixou mais claro os custos e propiciou essa revisão. O orçamento foi feito com base em pesquisa de mercado e superou em muito a estimativa inicial porque em 2010, quando no início do planejamento do projeto, "não se tinha noção do tamanho da ferramenta (de Tecnologia de Informação) necessária".

Outra observação interessante relatada pela entrevistada é que "não é o tamanho do projeto que determina o orçamento, mas é o orçamento que determina o tamanho do projeto." O que tal observação denota é que o escopo do projeto é delimitado pela disponibilidade financeira, ou que o escopo do projeto, sua extensão seria idealmente maior, mas tal não se dá por essa constrição.

Na delimitação das entregas ou produtos, há o equívoco conceitual – segundo metodologia adotada pela DCAP – entre os "critérios de aceitação" e os "meios de verificação". O campo "critérios de aceitação" deveria, idealmente, fazer a caracterização do produto, identificando todas as características desejáveis e necessárias para que ele seja entregue em perfeita consonância com o que foi estipulado pela gerência do projeto. Enquanto, por outro lado, o "meio de verificação" identifica o documento ou ato que atesta, garante que efetivamente o bem, produto ou serviço foi entregue segundo as especificações do "critério de aceitação".

Existe cadastrado no sistema apenas um indicador no "Planejamento de Qualidade", qual seja: Percentual de melhorias identificadas e implantadas = melhorias implantadas / melhorias identificadas com previsão de implantação em 2013. Ainda assim, esse é um indicador quantitativo. A entrevistada afirmou que os benefícios qualitativos demorarão ainda um tempo para serem percebidos, uma vez que dependem da instalação, entrada em funcionamento e maturidade do sistema.

Não está cadastrado no sistema Estratégia o Planejamento de Riscos. Durante a entrevista, T. disse que ele havia, sim, sido elaborado, mas em nova consulta ao sistema, em 13 de novembro de 2013, confirmou-se que tais informações não estão lançadas – o Planejamento de Riscos está vazio.

Sobre a disponibilidade orçamentária de recursos para o projeto, destaca-se que a totalidade dos recursos provirá de operação de crédito e que o escopo inicial do projeto foi reduzido para sua adequação ao orçamento atual, de R\$ 105 milhões.

A gerente formal do projeto, S. L. não tem dedicação exclusiva ao projeto, porém a gerente “informal” do projeto, T. tem.

Os custos de manutenção do projeto foram previstos e dizem respeito, principalmente, à manutenção de sistemas e *hardware*, folha de pagamento do pessoal envolvido no novo modelo, e logística.

Sugestões: Recomenda-se revisar a definição dos critérios de aceitação conforme a sugestão apresentada. Um exemplo:

- **Produto:** Definição do Modelo de Inteligência de Dados definido
- **Critério de Aceitação:** Modelo de inteligência de dados definido e validado pelo Comitê Gestor
 - A validação pelo Comitê Gestor do projeto seria apenas o **meio de verificação** que atestaria que o Modelo de Inteligência de Dados foi definido conforme estipulado/esperado. O **critério de aceitação** tem o papel exatamente de identificar quais serão as características necessárias, as funcionalidades desse Modelo de Inteligência que serão verificadas pelo Comitê Gestor. **Quais são?**

Sugere-se, desde já, planejar indicadores capazes de mensurar qualidade das entregas, bem como a satisfação dos clientes do sistema quando de sua entrada em funcionamento.

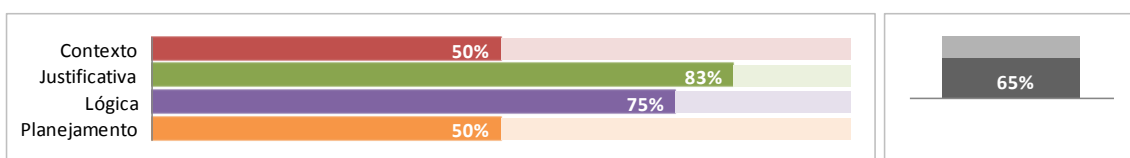
Também é importante verificar se o Planejamento de Riscos não está disponível por algum erro do sistema, uma vez que a entrevista afirmou não ter havido omissão da gerência sobre esse ponto. Na elaboração e gestão de Riscos, convém levar em conta não apenas riscos internos ao Governo do Estado, mas também riscos que têm origem na relação com os demais *stakeholders* envolvidos com o projeto, seja os fornecedores, os beneficiários e outros públicos.

Comentários Gerais: -

2. Projeto: Revitalização das bacias do Rio Doce, Paraopeba e outras bacias e desenvolvimento dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos

Projeto: Revitalização das bacias do Rio Doce, Paraopeba e outras bacias e desenvolvimento dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos

Órgão: IGAM



Eixo contexto: Anterior a esse projeto, havia outro cujo foco era a capacitação dos Comitês de Bacia e o fomento de seus planos diretores. A partir do Projeto “Meta 2014”, pensou-se também em revitalizar a bacia de outras localidades, com destaque para aquelas com pior índice de qualidade das águas.

A revitalização das Bacias está bastante associada à questão de saneamento. De acordo com as informações da gerente e de sua assessora, Maria de Lurdes, houve, no início desse governo, um esforço para mapeamento de todas as atividades relacionadas à saneamento executadas por órgãos públicos estaduais. Além disso, houve também reunião com a FUNASA para tentar delimitar o escopo de trabalho de cada órgão.

Sugestões: Resgatar o mapeamento feito no ano passado em relação às ações estaduais relacionadas a saneamento. A identificação de atividades correlatas ou mesmo, de certa forma, duplicadas é muito válida e raramente é realizada. Assim, o ideal é que não se perca esse conjunto de informações e pelo menos o IGAM possa aproveitá-las.

Nota-se também que existem algumas associações de programas associados afeitas ao tema: Monitoramento da Qualidade e Quantidade da água e Conservação e Revitalização de Bacias Hidrográficas. É válido avaliar se há alguma duplicidade nessas ações em relação ao projeto.

Eixo justificativa: O problema do projeto é bem definido: baixa qualidade das águas, especialmente nas bacias afeitas ao projeto. Inclusive foram priorizadas as Bacias com pior Índice de Qualidade das Águas (IQA) (bacias do Rio Doce e Paraopeba).

O diagnóstico do projeto é o mapa da qualidade das águas, que é elaborado pelo IGAM. Além desse mapa, existem planos diretores das Bacias compostos por: diagnóstico, prognóstico e intervenções.

Sugestões: -

Eixo lógica: O objetivo do projeto está relacionado com o objetivo estratégico de: “Implementar e integrar a gestão, aprimorar a conservação, a preservação, a defesa e melhoria da qualidade ambiental”. Ressalva-se, no entanto, que esse objetivo, da forma como está posto no PMDI, abarca em uma única frase quase todas as questões associadas ao meio ambiente.

As atividades estão bem detalhadas, conforme pontuada pela gerência. Via de regra, os projetos do Sistema de Meio Ambiente têm cronogramas bem minuciosos.

Sugestões: O ideal seria que houvesse no PMDI um objetivo mais relacionado ao projeto. No entanto, o instrumento está posto. Cabe avaliar em que medida os projetos estruturadores da área de meio ambiente são, de fato, prioritários.

Eixo planejamento: Os gastos do projeto estão basicamente associados a diárias, cartilhas e fornecimento de lanches. Esses gastos, de acordo com a gerente, foram feitos com base em estimativas confiáveis. Havia também previsto gastos com sistemas e implantação de rede de monitoramento de água, mas foram cortados.

As entregas do projeto estão definidas de forma clara. No entanto, vale à pena refletir se os critérios de aceitação podem ser aperfeiçoados. A título de ilustração cita-se: a entrega

referente à elaboração de plano para incremento do percentual de tratamento de esgotos sanitários tem como critério de aceitação o “Plano Elaborado”. Tal critério não estabelece requisitos mínimos que esse plano deveria atender.

É difícil mensurar ou definir um indicador que meça a qualidade do projeto. Eventos de capacitação não necessariamente surtem efeitos. A ampliação da coleta e tratamento de esgoto é de responsabilidade da COPASA. Logo, um indicador relacionado a essa entrega não teria governabilidade do IGAM. O IQA, de acordo com a gerente, surte efeitos somente no longo prazo.

Os riscos estão bastante detalhados. Resta analisar se um projeto com mais de 40 riscos cadastrados é bom ou ruim.

Os recursos financeiros estão parcialmente previstos para o projeto. No entanto, o corte de diárias de viagem afeta substancialmente o projeto, pois muitas entregas dependem do deslocamento de técnicos do IGAM para as regiões onde estão as Bacias.

A dedicação do Gerente ao Projeto é de 40% do tempo. Conforme informado, existem atividades correlatas que são desempenhadas e, ainda que não sejam diretamente relacionados ao projeto, contribuem para a sua execução.

Foram descartadas duas entregas, conforme informado acima: implantação de redes hidrometeorológicas e de módulos do Sistema Estadual de Informação sobre Recursos Hídricos. No entanto, na opinião do gerente, não existe uma atividade ou entrega que não esteja dentro do escopo do projeto.

Não existem custos de manutenção relacionados ao IGAM. Há, provavelmente, custos de manutenção da COPASA em relação à rede de tratamento e coleta de esgoto. Porém, esses custos não precisam ser considerados (a COPASA que paga).

O público alvo definido do projeto é muito amplo: Prefeituras, Comitês de Bacias Hidrográficas, Agências de Bacias, órgãos gestores de recursos hídricos e usuários de recursos hídricos das bacias abrangidas pelo projeto. Aparentemente, isso se deve ao fato de que dentro de um projeto Estruturador há diversos subprojetos com público-alvo específicos.

Sugestões: Rever o critério de aceitação dos subprojetos, preferindo aqueles que especificam o que será entregue; avaliar se a quantidade de riscos cadastrados não está super dimensionada; relacionar o público alvo com cada subprojeto.

Comentários Gerais: O projeto tem como objetivo melhorar a qualidade das águas. Para tanto, ações de saneamento são imprescindíveis. Houve um esforço de mapeamento de todas as atividades estaduais relacionadas a saneamento, mas, aparentemente, não foi levado adiante.

Tem-se, também, que no PMDI há um objetivo amplo para as questões ambientais, o que, de certa forma, dificulta o que é ou não prioritário para o governo.

Há, ainda, nos projetos do SISEMA, geralmente, um número alto de riscos cadastrados. Talvez os incentivos postos pelo Núcleo de Gestão Estratégico da SEPLAG tenham contribuído para essa postura.

Elencam-se, então, os seguintes apontamentos:

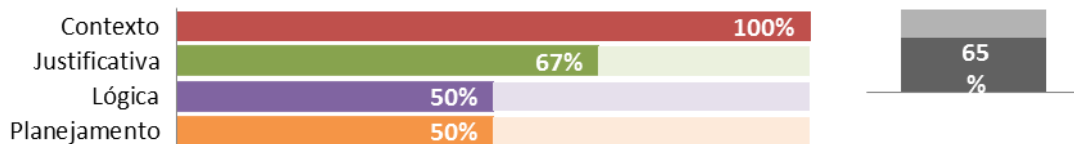
1. O Estado nem sempre se preocupa em mapear áreas de sombreamento entre as atividades estaduais. Já que esse passo foi dado, por que não levá-lo adiante?
2. Nota-se, que, os projetos do SISEMA têm um número grande de riscos cadastrados. Será que isso é desejável? Será que isso deriva de incentivos da própria SEPLAG?
3. Existe margem para definir o que é ou não prioritário para o governo na área ambiental. Isso deveria ser levado em consideração para aumentar ou diminuir o número de projetos nessa área?

3. Projeto: Minas 2016

Projeto: Minas 2016

Órgão: SEEJ

Questionário:



Eixo contexto: O projeto tem escopo bastante definido: a construção do Centro de Treinamento Esportivo e é localizado em termos espaciais – será construído em Belo Horizonte -, além de ter um público-alvo também específico: atletas de alto rendimento das modalidades esportivas que terão infraestrutura instalada. Por esse motivo, define-se que o projeto não é uma iniciativa redundante.

Sugestões: Mesmo não sendo uma iniciativa duplicada, deve-se chamar atenção para a constatação de que uma interface com outros programas estaduais de apoio ao esporte de alto-rendimento deve ser construída, como meio de garantir que haja demanda para o uso do espaço esportivo construído. A principal questão talvez seja a dificuldade de garantir que os atletas possam ter condições de se manterem dedicados à atividade esportiva (despesas com estadia, alimentação, profissionais de apoio). Uma solução possível para tal pode ser a concessão de bolsas (por exemplo, através do Programa “Bolsa-Atleta”). Outro item importante é conseguir selecionar e apoiar futuros atletas, com projetos de “base” para o atletismo e demais modalidades.

Eixo justificativa: O projeto não partiu de um estudo preliminar ou diagnóstico que permita identificar e qualificar a necessidade da intervenção. Um diagnóstico preliminar poderia e deveria não só identificar com clareza o desafio ou problema que pretendia ser resolvido pela intervenção, mas também antecipar o plano de ação para lidar com as eventuais contingências a serem enfrentadas.

No caso específico desse projeto, são questões que um diagnóstico preliminar poderia e deveria responder: i) o público-alvo foi consultado e pôde opinar sobre o modelo da

intervenção?; ii) será possível garantir acesso desse público-alvo às instalações? Construir um (único) centro de treinamento especializado na capital poderá garantir a atração de atletas de outras regiões (sem a concomitante oferta de auxílio financeiro)?; iii) qual seria uma alternativa viável e interessante de garantir a manutenção do espaço esportivo? Quem assumiria esses custos?

Sugestões: Infelizmente, o diagnóstico preliminar só pode ser realizado, axiomáticamente, antes do início da intervenção e como meio de se antecipar um plano de ação lógico para lidar com as incertezas e dificuldades do projeto. Para o “Minas 2016/CTE”, portanto, não cabe mais pensar em um estudo preliminar, mas, talvez, o uso desse e de outros instrumentos de diagnóstico e avaliação pode servir como meio de “correção de rota”.

Fica, então, como forte sugestão para o futuro, que grandes esforços sejam empenhados no diagnóstico prévio como meio de se garantir um planejamento robusto e evitar problemas de execução, em especial no caso de projetos Estruturadores, para os quais merecem aplicação intensiva e recursos (financeiros, humanos, tecnológicos, etc).

Eixo lógica: Há uma dificuldade em atrelar o propósito do projeto com o objetivo estratégico definido pelo PMDI. Esse plano não traz em sua descrição da “Rede de Identidade Mineira” nenhum objetivo estratégico (ou mesmo de estratégias) que abarquem o esporte de alto-rendimento, que é o eixo sob o qual se estrutura esse projeto. Dentre os indicadores dessa Rede no PMDI, também, nenhum pode capturar com clareza e diretamente os resultados obtidos com o projeto.

Verificou-se, também, que tal como está disposto no sistema Estratégia não se pode afirmar com segurança que o conjunto de atividades/etapas é capaz de produzir as entregas/subprojetos a que se relacionam. O principal exemplo são as etapas “Obra do módulo 1 - Pista de Atletismo do Centro Olímpico UFMG concluída” e “Parque aquático concluído”: essas etapas são as mais fundamentais para a entrega final do projeto e não deixam claro o que (quais etapas) será necessário para as entregas finais.

Sugestões: Como o projeto diz respeito majoritariamente a obras – e essas são as suas principais entregas -, sugere-se que as etapas referentes a elas sejam destrinchadas nas demais etapas que são necessárias para efetuar essas obras. Por exemplo: projeto básico, projeto executivo, licitação de obra, etc.

Eixo planejamento: No sistema Estratégia, as entregas não tem seus critérios de aceitação informados (o campo está em branco). Essa informação deve (precisa) estar informada com clareza e rigor nos projetos executivos ou termos de referência para contratação. Para o caso da Pista de Atletismo, o gerente do projeto deixou claro que o critério de aceitação é a certificação da pista (de tipo 1) por uma Associação Internacional de Atletismo de renome.

Os critérios de qualidade (Indicadores no Planejamento de Qualidade) são os percentuais de execução de cada uma das obras (Parque Aquático, “Pavilhão” e Pista de Atletismo). Esses não são indicadores de qualidade e só será possível mensurar a qualidade se se acompanhar a execução e essa estiver atrelada a critérios de qualidade bem detalhados nos projetos executivos. Outra dificuldade desse indicador é desconsiderar os equipamentos a serem instalados.

Torna-se ainda mais problemática a falha desse indicador ao levarmos em conta a observação do gerente do projeto de que, como as obras são executadas através de convênio com a UFMG/FUNDEP (exceto o “Pavilhão”), não é possível fazer a mensuração *pari passu* do percentual executado a cada momento (não há medição de obra e pagamento vinculado a cada etapa).

Ademais – e ainda mais crítico – é o fato de a equipe de gerência do projeto não dispor de engenheiro e, como consequência, o gerente ter que assumir ele próprio – sem ter experiência e qualificação para tal – o acompanhamento das obras.

O gerente do projeto afirma não ter dedicação exclusiva ao projeto por ter que assumir outras demandas – em função de ser assessor do Secretário de Estado de Esporte e Juventude. Segundo ele, nem mesmo nos momentos em que ele tem que empenhar mais esforços e tempo no projeto ele alcança dedicação de 60% de seu tempo.

Os principais riscos do projeto foram identificados, com a exceção de um, importantíssimo a nosso ver: o risco de a infraestrutura esportiva não ter a manutenção adequada, uma vez que a responsabilidade do Governo do estado resume-se à execução das obras e, após a sua conclusão, elas serão “entregues” à UFMG, que se responsabilizará pela gestão (o Governo do estado terá assento no Conselho de Administração do CTE, mas não será o único gerente). Os custos de manutenção não foram, então, estimados e não há uma clareza – um plano de gestão – que contemple a segurança de que haverá uma fonte para o custeio posterior.

O público-alvo foi definido de maneira razoavelmente precisa: “Atletas e equipes com potencial de resultados expressivos no alto rendimento, prioritariamente, das modalidades desenvolvidas no CTE”. Seria desejável que existisse um estudo de demanda que precisasse a demanda atual e futura (por modalidades, faixas etárias e até por regiões do estado), uma vez que esse público pode ser bastante volátil no longo prazo e não necessariamente se concentrar na região do CTE (a necessidade de migração para ser beneficiário é uma questão importante a ser considerada, bem como a questão de oferta de subsídios aos atletas).

Sugestões: Como as obras tratam-se de equipamentos esportivos de alto padrão, que visam a atender as demandas de um público bastante específico, é desejável que haja ciência completa de todos (monitores GERAES, equipe gerente do projeto e obviamente construtoras contratadas) dos critérios de aceitação. Sugere-se que esses sejam publicados (com precisão e de maneira exaustiva) no Estratégia e que haja acompanhamento de especialistas para garantir sua efetiva entrega segundo esses critérios.

É necessário garantir recursos técnicos de acompanhamento das obras, em especial de um engenheiro especializado.

É fundamental que o Governo estadual empenhe-se em levantar alternativas para o financiamento futuro do CTE, mesmo que não seja ele próprio o responsável pela oferta dos recursos financeiros para tal. Seja por meio da cooptação ou pela coerção, a UFMG deve ser instada a cooperar para que se encontre uma solução para esse financiamento, seja pela assunção por algum ente público ou, quem sabe, através de apoio/patrocínio de empresas interessadas no tema esportes olímpicos (que está e estará em voga nos próximos anos).

Não é uma alternativa possível assinar, desde já, um Termo de Compromisso ou instrumento congênere que repasse de maneira objetiva e clara a responsabilidade e obrigatoriedade de manutenção adequada do CTE, após entregue, pela UFMG?,

Comentários Gerais:

À guisa de conclusão e considerando já estarem expostas de maneira satisfatória as principais observações atinentes ao projeto, ficam à apreciação breve notas que podem merecer também atenção da SEEJ e da SUGES/SEPLAG:

- i. Abrir o CTE para população (“não-alto-rendimento”) pode ser uma alternativa futura para utilização do espaço com fins de evitar a sua ociosidade e também como alternativa de financiamento (gastos de custeio são elevados), conforme observado pelo gerente;
- ii. Mudou-se o gerente (que antes era alguém responsável por outras intervenções da SEEJ) para que ele se responsabilizasse especificamente pelo acompanhamento da obra – mesmo não sendo ele um engenheiro especializado;
- iii. Houve início de obra sem projeto executivo finalizado, o que compromete sensivelmente o projeto e coloca em risco a qualidade das entregas, que devem ser bastante específicas – equipamentos esportivos para atletas de alto-rendimento;
- iv. O gerente afirmou que a alternativa de execução de intervenções (Pista de Atletismo e Parque Aquático) por meio de convênio resultou em falta de controle, uma vez que não houve medições de obra ao longo da execução e pagamento atrelado ao avanço na execução física.
- v. A dificuldade em atrelar o propósito do projeto com o(s) objetivo(s) estratégico(s) definido(s) pelo PMDI (citada no “Eixo Lógica, acima) levanta duas hipóteses, ambas indesejáveis:
 - a. O PMDI, enquanto Plano de Desenvolvimento de longo prazo pode apresentar limitações, por não conseguir abarcar com clareza iniciativas que são importantes em sua área. Por exemplo, o fomento à infraestrutura esportiva voltada para o alto rendimento não é citada dentre os objetivos estratégicos e as estratégias prioritárias da Rede de Identidade Mineira;
Ou
 - b. Um empreendimento milionário (R\$ 30 mi, aproximadamente, segundo PPAG 2012-2015) e considerado prioritário será executado pelo Governo Estadual sem que haja aderência à estratégia governamental.