

**A Importância da Abordagem Institucional em Avaliações de Políticas Públicas: o caso das avaliações executivas de projetos do Estado de Minas Gerais**

**Autoria:** Cinthia Helena de Oliveira Bechelaine, Mauro César da Silveira

**RESUMO**

Diversos trabalhos apontam para o fortalecimento de estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas como uma necessidade inerente a um bom governo, sendo designada a influenciar a reformulação de políticas, durante sua implementação ou posteriormente. Nesta direção, partindo da premissa que um número crescente de governos trabalha para aprimorar sua atuação através da criação de sistemas para medir e compreender seu desempenho, este trabalho trata do estudo da avaliação de programas governamentais sob a perspectiva da utilização de seus resultados. O objetivo do estudo é contribuir para a compreensão dos fatores que influenciam a utilização das avaliações e examinar em que medida as avaliações de programas governamentais, em Minas Gerais, particularmente, as avaliações executivas, foram concebidas e implementadas de forma a favorecer a utilização de seus resultados. As avaliações executivas são avaliações rápidas que, no caso mineiro, focalizam o estudo dos projetos estruturadores, projetos prioritários que apresentam como característica essencial a capacidade de transformar a estratégia do governo em ações concretas. A pesquisa foi organizada como estudo de caso qualitativo, em que foi realizada análise documental complementada por entrevistas, não estruturadas, com atores envolvidos direta ou indiretamente na implementação das avaliações executivas no Estado de Minas Gerais. Para contextualizar essa pesquisa, primeiramente, apresenta-se uma discussão teórica do conceito de avaliação de programas, cuja finalidade é a identificação e correções de situações potencialmente melhoráveis. Posteriormente, observam-se algumas razões pelas quais as avaliações realizadas pelos governos são utilizadas de maneira insuficiente ou não são utilizadas de modo algum, visto que as avaliações representam, historicamente, um universo de promessas que não chegam a se realizar. São também analisados propósitos da teoria institucional, no intuito de destacar que a ação e a mudança, no contexto ambiental e organizacional, envolvem um complexo quadro de interações em dinâmica permanente. As implicações dessas discussões teóricas são ilustradas e problematizadas em um estudo de caso das avaliações executivas mineiras, analisadas à luz de seus antecedentes, processos e implicações, destacando-se suas dificuldades de implementação na percepção de alguns atores. Por fim, a conclusão da importância de estimular a contribuição individual das pessoas que estão envolvidas do planejamento e execução das políticas nas avaliações. Evoluir para uma administração gerencial onde os resultados sejam um incentivo implica em criar quadros institucionais e condições organizacionais que viabilizem esses sistemas.

## 1. Introdução

Este trabalho trata do estudo da avaliação de programas governamentais sob a perspectiva da utilização de seus resultados. O conceito de avaliações de políticas públicas, assim como o de planejamento, surge a partir das transformações no papel do Estado, à adoção de políticas sociais e a conseqüente necessidade de analisar os custos e as vantagens de sua intervenção (Rossi & Freeman, 1993).

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

Frequentemente monitoramento é confundido com avaliação e, em muitos casos, os dois processos são até mesmo combinados, no entanto, esses processos têm finalidades diferentes. Enquanto o monitoramento constitui uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação das políticas públicas, o conceito de avaliação, por sua vez, ultrapassa essa competência (Cohen & Franco, 1993).

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

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

Para Shulha e Cousins (1997), a questão da utilização das avaliações, é uma preocupação antiga, talvez a maior fonte de frustração entre os avaliadores. De acordo com os autores, a relação avaliador-avaliado, e o produto dessa relação, estão inseridos em um contexto multidimensional, cujos fatores políticos e organizacionais interferem sobre a utilização das avaliações. Nesse contexto de fraca utilização de seus resultados, que se insere a importância da abordagem institucional para a avaliação de programas. Como colocado por Guba e Lincoln (1989), a avaliação deve transcender a simples aplicação dos métodos de pesquisa e incluir aspectos humanos, políticos, culturais, contextuais e sociais que envolvem todo o seu processo.

No caso do Estado de Minas Gerais, de acordo com Guimarães e Campos (2009, p. 7), a introdução de mecanismos de avaliação de políticas públicas apresenta-se como “a consolidação do sistema de M&A mineiro”, introduzido, primeiramente, a partir das políticas do Choque de Gestão. Para os autores, parte dessa cultura foi planejada por meio de avaliações executivas, que teriam um olhar mais crítico acerca dos elementos faltantes para um processo de planejamento dos projetos.

As avaliações executivas, implantadas no ano de 2010 no Estado de Minas Gerais, focalizam o estudo dos projetos estruturadores, projetos prioritários que apresentam como característica essencial a capacidade de transformar a estratégia do governo em ações

concretas (Toscano & Barrence, 2008). Baseada em experiências internacionais como o *Program Assessment Rating Tool* (PART), dos Estados Unidos, e de programas do México, Chile e Colômbia, as avaliações executivas mineiras apresentam um diagnóstico dos projetos estruturadores, suas boas práticas e vulnerabilidades, de modo a considerar oportunidades de melhoria em cada projeto avaliado.

A pesquisa foi organizada como estudo de caso qualitativo, em que foi realizada análise documental complementada por entrevistas, não estruturadas, com atores envolvidos direta ou indiretamente na implementação de avaliações de programas no Estado de Minas Gerais, particularmente avaliações executivas dos projetos estruturadores. As entrevistas, que tiveram duração máxima de 2 horas, abrangeram executivos do alto escalão do governo e de diversos órgãos, gerentes de projetos estruturadores avaliados pela avaliação executiva em 2010, representantes de escritórios setoriais de projeto, do escritório central de projetos estruturadores (Superintendência de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES) e do *staff* estratégico do Programa Estado para Resultados (EpR), responsável por implementar as avaliações, totalizando 9 entrevistados.

O objetivo desse trabalho é contribuir para a compreensão dos fatores que influenciam a utilização das avaliações executivas e examinar em que medida essas avaliações de programas governamentais, em Minas Gerais, foram concebidas e implementadas de forma a favorecer a utilização dos seus resultados.

De forma esquemática, o trabalho está organizado em quatro seções principais. Após uma breve contextualização sobre o tema abordado, a segunda seção apresenta, sinteticamente, a o conceito de avaliações de programas e políticas públicas e aspectos sobre a utilização de seus resultados. Na seção seguinte discute-se a teoria neoinstitucional, suas definições e propósito. Com vistas a ilustrar e problematizar a elaboração teórica, a terceira seção apresenta o estudo de caso das avaliações executivas dos projetos estruturadores realizada no Estado de Minas Gerais ao longo do ano de 2010. Trata-se de uma análise de sua concepção, processos, implicações e percepção de atores chaves que participaram direta ou indiretamente da experiência. Na última seção, destinada às considerações finais, cabe a constatação que Minas Gerais apresenta um sistema de avaliações de programas ainda em construção, onde não existe garantia da utilização de seus resultados e que ainda requer aprimoramentos em termos de seu arranjo institucional.

## 2. A Avaliação de Programas

### 2.1. Em busca de um conceito

Segundo a definição de Ala-Harja e Helgason (2000), por programa entende-se um conjunto de atividades organizadas dentro de um cronograma e orçamento determinado do que se dispõe para a implementação de políticas, ou seja, para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis.

Em algum momento governos e cidadãos irão necessitar de distinguir os programas governamentais com capacidade transformadora daqueles que são inefetivos, revisar as políticas em andamento ou até mesmo lançar novos programas no intuito de alcançar os resultados desejados. Para fazer isso eles precisam de informações contidas em avaliações (Rossi & Freeman, 1993). O tema avaliação, no entanto, acomoda muitas definições, com uma profusão de conceitos e significados (Patton, 2008).

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

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

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

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

Tendo em vista esses conceitos, de acordo Weiss (1998, p. 4), cinco elementos podem ser percebidos em um conceito avaliação de programas: “avaliação consiste na análise sistemática dos processos ou dos resultados de um programa (ou política), em comparação com um conjunto de padrões explícitos ou implícitos, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do mesmo”.

O primeiro elemento (análise sistemática) enfatiza a metodologia da avaliação que, seja qualitativa ou quantitativa, deve ser conduzida com rigor e formalismo. Na abordagem de Cohen e Franco (1993) a avaliação, apesar de similar, diferencia-se da pesquisa científica “pura” pela identificação de metodologias e técnicas próprias aplicadas e não somente ao incremento de conhecimento disponível.

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

Figueiredo e Figueiredo (1986), por exemplo, distinguem o foco das avaliações em termos de efetividade, eficácia e eficiência: por avaliações de efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos, sugerem uma relação de causa e efeito; por avaliação de eficiência, a relação entre os custos empregados na implementação de uma dada política e os benefícios alcançados, indicando uma noção de otimização dos recursos disponíveis; e de eficácia, a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos, como por exemplo, a relação entre as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

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

Por fim, o quinto e último elemento aponta para a finalidade das avaliações de programas ou políticas: contribuir para o aprimoramento da política ou programa em questão. Nesse sentido, o propósito da avaliação não seria outro senão influenciar a reformulação de políticas, antes de sua implementação (*ex-ante*), durante ou posteriormente (*ex-post*).

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

Para Ala-Harja e Helgason (2000), uma avaliação não se destina a abolir a subjetividade envolvida na tomada de decisão, mas permite certa melhoria no provimento de informações

aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Como colocam Cohen e Franco (1993, p. 278):

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

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

Entende-se, também, que é fundamental a participação dos atores envolvidos no processo avaliativo, de modo que sejam considerados o contexto em que estão envolvidos, a forma como percebem o serviço e suas percepções – como colocado na definição de Guba e Lincoln (1989). A construção de um conhecimento que ignore esses fatores pode limitar os objetivos de uma avaliação. Como assinalado por Calmon (1999), para que as avaliações cumpram com os propósitos apresentados, pressupõe-se a utilização de seus resultados.

## 2.2. A questão do uso

A conexão entre aprendizado organizacional e avaliação se estabelece a partir de um processo de *feedback*, no qual se percebem, monitoram e examinam informações relevantes advindas do ambiente interno e do externo. Entretanto, de acordo com Ospina (2002), a existência de avaliações por si só não garante o melhoramento da gestão pública, vez que a viabilidade desse sistema para promover uma cultura de verificação de resultados e fortalecimento de instituições depende, em grande parte, da utilização da informação gerada. Segundo Faria (2005, p. 101), existe uma ingenuidade nas expectativas de se produzir “melhores e mais sábias decisões” com apenas a realização de avaliações, dadas as inúmeras evidências de que o esperado efeito de *feedback* das avaliações é falho.

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

Weiss (1998) distingue quatro tipos de uso das avaliações, quais sejam, instrumental, conceitual, como instrumento de persuasão e para esclarecimento. No uso instrumental nenhuma decisão ou ação imediata é esperada. O uso conceitual é circunscrito aos técnicos dos programas, cujo poder de decisão é limitado. Quando a avaliação é utilizada como instrumento de persuasão, os tomadores de decisão já possuem conhecimento sobre o que seria necessário mudar nos programas – e nesse sentido, a avaliação serve para mobilizar o processo. Por fim, quando é utilizada como forma de esclarecimento, a avaliação acarreta impacto sobre os formadores de opinião, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições pautando, assim, a agenda governamental.

Mokate (2002) identifica algumas das possíveis razões pelas quais as avaliações não seriam facilmente integradas ao ciclo de gestão. Sinteticamente, são três os principais entraves: (1) os paradigmas gerenciais dificultam a apropriação das equipes de gestão; (2) os

processos de avaliação tem ocorrido de forma que os avaliadores externos assumem caráter de fiscalização e não conseguem ser vistos como aliados do processo de gestão; e (3) dificuldade inerentes a programas sociais. No primeiro caso a gerência de programas e projetos, normalmente, se caracteriza pelo foco em atividades e nos processos cujo produto máximo do trabalho é a entrega de um produto ou serviço determinado. Nesse sentido, o desempenho dos gerentes desses programas ocorre pelo cumprimento das ações pactuadas em planos de trabalho de curto prazo, onde não existe nenhuma motivação para fazer avaliações dos resultados dos projetos o cumprimento de seus objetivos reais. O segundo caso ocorre normalmente quando as avaliações são externas, realizada por terceiros, e assumem um caráter de fiscalização, auditorias ou controle das equipes que estão implementando as iniciativas. Nesses casos, as avaliações resultam em informes que nunca serão utilizados nos processos decisórios. Por fim, a autora aborda a dificuldade de atribuir valor a algumas intervenções com variáveis múltiplas e cujos efeitos só se evidenciam no longo prazo, como acontece frequentemente nos programas de cunho social.

Faria (2005) observa também o desenho hierárquico das avaliações de programas que, muitas vezes, ocorrem sob a lógica do planejamento *top-down*. Originalmente, a comunidade de avaliadores restringia seus resultados somente aos financiadores dos programas (e da própria avaliação) e encarregados do mais alto escalão, esses seriam também os atores que ajudariam, inclusive, a definir o escopo, a abrangência, a metodologia e o âmbito de divulgação dos resultados da avaliação.

Não obstante, Silva e Melo (2000) apontam que as vicissitudes e obstáculos da implementação de avaliações, como instrumento para correção de rota possuem natureza variada. Em primeiro lugar devido a aspectos relacionados a capacidade institucional dos agentes implementadores, em segundo, por problemas de natureza política e, em terceiro, devido a resistência de grupos ou setores negativamente afetados.

Para Shulha e Cousins (1997) a revisão crítica sobre utilização de avaliações aponta para questões importantes para a sua utilização, tais como a diversificação do papel do avaliador, que deve incorporar papéis como facilitador, planejador e planejador.

Dentre as várias causas da não utilização das avaliações para o aprimoramento, observa-se que todos os autores abordam, de alguma forma, a necessidade de realizar avaliações mais “aliadas” das equipes executoras. Nesse sentido que se insere a importância da abordagem institucional no campo, como colocado na próxima seção.

### 3. A abordagem institucional

Hall e Taylor (2003) afirmam que as análises institucionalistas preocupam-se, essencialmente, em responder a seguinte questão: como as instituições afetam o comportamento dos atores? “Afinal, é em última análise por intermédio das ações dos indivíduos que as instituições exercem influências sobre situações políticas” (Hall e Taylor, 2003, p. 197). O neo-institucionalismo enfatiza a autonomia relativa das instituições políticas, as possibilidades de ineficiência na história e a importância da ação simbólica para um entendimento da política. Segundo Ostrom (1990), o termo instituição possui várias definições, podendo se referir a tipos diferentes de entidades. Instituição pode se referir tanto a uma organização quanto as normas, regras e estratégias adotadas por indivíduos que operam dentro ou entre as organizações.

Bourdon et al (2000) acredita que a dificuldade em definir instituições deve-se à aplicação geral do termo tanto para as condutas públicas e privadas em geral, como para as sancionadas de forma explícita e coercitiva por órgãos da sociedade especificamente designados para tal. A teoria institucional oferece condições para estudar os fenômenos sociais, econômicos e políticos a partir de um foco conceitual e teórico distinto, embora seja

difícil dizer com clareza o que é a teoria institucional, posto que há diversas acepções e linhas de pesquisa para o termo (DiMaggio & Powell, 1991). Há várias razões para essa dificuldade de definição e ambiguidade na teoria institucional: o conceito de instituição distingue-se no campo de disciplinas científicas diferentes; os institucionalistas atribuem importância distinta a questões macro e micro estruturais dos fenômenos estudados e pesos também diferenciados às questões cognitivas e normativas que compõem as instituições.

Ostrom (1990) utiliza o termo instituições como normas, regras e estratégias que estruturam padrões de interação em situações repetitivas. Sendo que: (i) regras são prescrições compartilhadas e mutuamente entendidas que são previsivelmente aplicadas em situações específicas por agentes responsáveis pelo monitoramento da conduta e pela imposição de sanções; (ii) normas são prescrições compartilhadas que tendem a ser reforçadas pelos próprios participantes através da imposição de custos e incentivos; (iii) estratégias são os planos que os indivíduos fazem dentro da estrutura de incentivos produzida pelas regras, normas e expectativas sobre o comportamento provável de outros indivíduos em situações afetadas por condições físicas e materiais relevantes.

Para Scott (2001), as instituições podem ser vistas com regras, normas ou *scripts* que fornecem modelos morais, ou cognitivos para guiar as ações dos indivíduos. Instituições podem ser constrangimentos formais – leis, regras, normas – ou informais – convenções, valores, símbolos, códigos de conduta. Já Jepperson (1991) define instituição como um procedimento organizado e estabelecido na forma de um sistema normativo constituído de rotinas auto reproduzidas, socialmente construídas. Enquanto instituição representa uma ordem ou padrão social que atingiu um determinado estado ou propriedade, institucionalização denota o processo que leva a esse estado (Jepperson, 1991).

Berger e Luckman (2003, p.79) consideram que o fenômeno da institucionalização “ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores”. Um conjunto de ações habituais, cujo processo de formação precede à institucionalização, é atribuído, ao longo do tempo (historicidade) e de maneira compartilhada, a um determinado ator ou atores, que passam a desempenhar papéis no contexto social (Berger; Luckman, 2003).

Zucker (1991) entende institucionalização como um processo, pelo qual atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real, e, ao mesmo tempo, como uma variável, de quanto uma ação pode ser considerada como certa em uma determinada realidade social. A mesma autora defende que geralmente o processo de institucionalização ocorre por acaso como sub-produto da criação de outras estruturas, mas que uma vez institucionalizada, a estrutura ou atividade se mantém sem que haja necessidade de outras ações.

Para Immergut (2006), as instituições sem dúvida alguma são criadas por atores sociais envolvidos numa luta pelo poder político e, para compreender seu impacto, é preciso analisar os incentivos, as oportunidades e as restrições que oferecem aos atores envolvidos na disputa.

Nesse sentido, apesar da preponderância explicativa das instituições quanto ao que acontece na vida política de um país (a definição das regras, a delimitação das arenas, os tipos de organização de interesses, as estratégias de cooperação e confronto e os recursos dos atores políticos e sociais), são os padrões de preditibilidade e de indecisão configurados por mecanismos institucionais específicos que se constituem na chave para entender a dinâmica e a complexidade dos processos legislativos de *policy-making*.

De acordo com North (1990) e Jepperson (1991), elas são como regras do jogo de uma sociedade e estruturam um conjunto de incentivos – positivos e negativos – para a efetivação de trocas, sejam políticas, econômicas ou sociais. De modo geral, ao interpor regras que constroem o comportamento e a interação de um conjunto de atores, as instituições permitem a organização da vida política ao estabelecerem mecanismos que fornecem

estabilidade a um contexto social. Assim sendo, a abordagem institucional procura elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados políticos, sociais e organizacionais.

De acordo com Goodin (1997), o novo institucionalismo pode ser resumido por um conjunto de proposições: (i) os agentes individuais e os grupos buscam seus objetivos num contexto coletivamente constrangido; (ii) os constrangimentos tomam a forma de instituições — aqui entendidas como padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos, além de um conjunto de comportamentos esperados dos ocupantes desses papéis; (iii) as instituições constroem o comportamento dos atores, mas são, de várias maneiras, vantajosas para os indivíduos e grupos na busca de seus interesses particulares; (iv) os fatores sociais que constroem o comportamento dos indivíduos e dos grupos também moldam os desejos, as preferências e razões das pessoas, influenciando, por consequência, a definição de suas metas e estratégias de ação; (v) os constrangimentos possuem raízes em características históricas e são, em grande medida, resíduos ou consequências de escolhas passadas; (vi) os constrangimentos “oferecem”, preservam e alteram diferentes recursos de poder a diferentes grupos de indivíduos em um dado contexto social; (vii) as ações individuais e dos grupos, constrangidas e moldadas pelas instituições, são o motor que move a vida social.

Para este trabalho adotar-se-á a definição de Scott (2001) segundo a qual as instituições são sistemas simbólicos compostos por elementos regulatórios, normativos e cultural/cognitivos, que estão associadas a um conjunto de comportamentos e recursos, e produzem estabilidade e significado em um dado contexto social ao determinar as regras do jogo a serem observadas por um conjunto de atores.

A definição do parágrafo anterior destaca as propriedades regulatórias, normativas e cultural-cognitivas das instituições e mostram que, para se desenvolverem, essas características não podem estar dissociadas de um conjunto de comportamentos e de recursos materiais. Para Scott (2001), não há como separar instituições de comportamento, posto que elas são elementos que influenciam o comportamento de um conjunto de atores. Ademais, direcionam a utilização de um leque de recursos e, dessa forma, promovem resultados.

Compreender as instituições envolve o entender seus efeitos. Elas possuem a capacidade de constroer o comportamento dos atores numa situação, pois provocam restrições ao impor limites legais, morais e culturais para legitimar o comportamento de pessoas, grupos e organizações (Scott, 2001). Além de constroer, as instituições também oferecem suporte e poder aos atores envolvidos numa atividade.

As instituições também apresentam como propriedade o fato de não serem estáticas. Embora elas forneçam estabilidade e ordem, também estão sujeitas as alterações mediante processos incrementais ou revolucionários. Dessa forma “as instituições não serão consideradas somente como uma propriedade ou um marco de um setor social, mas também como um processo, incluindo as atividades de institucionalização e desinstitucionalização” (Scott, 2001, p. 50). O termo instituição pode ser compreendido como um padrão, ao passo que a institucionalização deve ser compreendida como um processo (Jepperson, 1991).

A institucionalização é o processo por meio do qual um dado arranjo institucional ou uma ordem social se torna aceita e legitimada (Zucker, 1983). Por meio do processo de institucionalização, uma inovação que tenha sido previamente adotada é mantida porque atinge legitimidade.

A respeito do processo de institucionalização, Jepperson (1991) salienta que é importante definir o que é um “grau” avançado de institucionalização. Como já visto, para o autor, uma instituição será considerada plenamente “institucionalizada” ou estabelecida quando apresentar altos custos de entrada para ser discutida ou não “obedecida” por um conjunto de atores e representar um “enorme problema de dispêndio de recursos e ação coletiva para ser confrontada ou para impedir que os processos governados por ela



aconteçam” (Jepperson, 1991, p. 151). Pensando no argumento inverso, o grau de institucionalização será considerado baixo num contexto em que as recompensas (*payoffs*) são insuficientes para o cumprimento dos papéis determinados aos atores e não há mecanismos de enforcement para assegurar a vigência das instituições.

A seguir apresenta-se o estudo de caso das avaliações executivas do Estado de Minas Gerais. Trata-se de uma análise de sua concepção, processos, implicações e percepção de atores chaves que participaram direta ou indiretamente da experiência.

#### 4. O caso da avaliação Executiva de Projetos do Estado de Minas Gerais

##### 4.1. Antecedentes

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

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

Os projetos estruturadores são gerenciados seguindo duas características principais que os tornam uma inovação na administração pública: uma orçamentária e outra de controle. O fluxo de recursos orçamentários e financeiros é garantido aos projetos estruturadores. Isso é um diferencial importante num ambiente com os desafios descritos anteriormente, em que a discricionariedade do poder executivo no trato com o orçamento era permeada por práticas de contingenciamento e abandono dos planos governamentais de médio e longo prazo. O diferencial do controle é dado na gestão dos programas, baseado em um tipo de gerenciamento de projetos utilizado comumente pela administração de empresas privadas, com controle mensal de metas, marcos e produtos (*outputs*) dos projetos realizado pelo GERAES.

O EpR foi criado para viabilizar a ação coordenada do Estado em áreas de resultado definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023 (PMDI 2007-2023), agrupando os projetos estruturadores segundo a lógica dos principais resultados esperados para a sociedade. O EpR é coordenado pelo Vice-Governador do Estado, sendo, portanto uma estrutura transitória da administração pública mineira<sup>1</sup>.

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

A idéia de constituir um conjunto de avaliações de impacto remete ao fato da necessidade de ter ao final de um ciclo governamental (no caso em questão, 2007-2010), um conjunto mais confiável de informações acerca da efetividade das principais políticas públicas no Estado. Ou seja, se por um lado o Governo havia dado bons passos no monitoramento de seus projetos estruturadores, por meio do GERAES, pouco se sabia sobre os impactos que

poderiam ser esperados pelos projetos, a magnitude desses e a existência de causalidade entre as ações e os resultados esperados (Guimarães & Campos, 2009).

No entanto, segundo entrevistas, embora as primeiras ações isoladas em avaliação de impacto de algumas políticas públicas implementadas se tornassem um referencial de avaliação de projetos de governo, o Estado ainda necessitava de uma avaliação sistêmica de seus projetos estruturadores. Considerando a necessidade de apoio técnico específico que norteasse a construção de uma metodologia de avaliação de programas governamentais, em meados de 2009, o EpR, a partir do contato com uma consultora internacional<sup>ii</sup>, aproximou-se das experiências já existentes no campo da avaliação de programas governamentais. Buscava-se uma metodologia mais simples, rápida, menos dispendiosa e que permitisse uma visão geral e padronizada da carteira de estruturadores.

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

#### **4.2. Implantação da Avaliação Executiva**

As avaliações executivas, também chamadas de avaliações rápidas, se caracterizam por ser um processo analítico global e integrado de programas e projetos governamentais, a partir de uma metodologia padronizada, com perguntas que demandem critérios para as respostas. As avaliações executivas têm como objetivo proporcionar uma avaliação "instantânea" do desempenho de um programa governamental (World Bank, 2009). Essas características possibilitam que as avaliações executivas sejam aplicadas a programas e projetos em todos os setores da Administração Pública, independente de sua área de atuação e objeto.

Em essência, três aspectos distinguem uma avaliação executiva dos demais tipos (World Bank, 2009). O primeiro está relacionado ao fato de que essas avaliações concentram-se na análise de aspectos de desenho, operação e resultados dos programas e projetos, sem a pretensão de chegar a conclusões sobre os efeitos e os impactos destes nem estabelecer relações de causalidade entre o desempenho das ações e as mudanças nas condições dos seus beneficiários. O segundo aspecto diz respeito à sua metodologia, caracterizada pela coleta de informações documentadas (pesquisas existentes, avaliações anteriores, bases de dados, outros documentos), pela conclusão em um prazo razoável (entre três e seis meses) e pela geração de propostas de ajustes nos aspectos avaliados dos programas e projetos governamentais. Dois modelos principais têm sido utilizados pelas avaliações executivas: no primeiro modelo as avaliações são baseadas em um questionário predefinido com um número definido de perguntas, divididas em áreas de atuação e acompanhadas de orientações e critérios detalhados, que serão respondidas pelos avaliadores; e no segundo modelo as avaliações, apesar de ter um quadro geral, com áreas predeterminadas de desempenho que serão avaliados, são mais flexíveis, no sentido de que os avaliadores têm mais autonomia para decidir como avaliar cada área. Por fim, as avaliações executivas podem (e costumam) ser utilizadas como metodologias complementares às avaliações de desenho, impacto e outros tipos de avaliação de programas.

A implementação da Avaliação Executiva de Projetos (AEP) mineira deu-se a partir de março de 2010, incluindo a avaliação de 4 projetos estruturadores como uma experiência

piloto, que se desdobrou na avaliação da carteira de 52 projetos estruturadores restantes, com término em dezembro do mesmo ano.

Foi realizado um esforço conjunto entre o EpR e GERAES de criar um conselho gestor para a avaliação executiva de projetos responsável por apoiar a coordenação nas definições estratégicas, validar a metodologia e os relatórios de avaliação, bem como avaliar a fase piloto e o desenvolvimento da avaliação da carteira de projetos. Ressalta-se que na construção desse arranjo, buscou-se ao máximo dotar de independência o grupo de execução da AEP, que tem uma relação mais de diretrizes do conselho do que uma relação de subordinação.

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

O questionário da avaliação possui 29 perguntas divididas em seus quatro eixos: propósito e concepção, planejamento, execução e gerenciamento e resultados. Os eixos apresentam diferentes pesos de acordo com a importância e o número de questões a eles atribuídos. Dessa forma, ao final, a avaliação poderá ter uma nota de zero a 100, sendo esta tão maior quanto seja o número de respostas “Sim” que o projeto tenha recebido.

- I. Propósito e Concepção (20%): avalia a clareza do propósito do projeto e a precisão na sua concepção. Tem-se como premissa que um projeto bem concebido, além de favorecer o seu planejamento, possui maiores chances de alcançar o potencial de transformação desejado dada a clareza em relação à intervenção necessária;
- II. Planejamento (30%): avalia a presença de elementos essenciais de planejamento como objetivo e metas, atividades e medidas de desempenho. Considera-se que um planejamento adequado do projeto é fundamental para que as necessidades da fase de concepção sejam entendidas, detalhadas e organizadas de forma a facilitar, inclusive o gerenciamento do projeto;
- III. Execução e Gerenciamento (30%): avalia a gestão sobre os pontos de vista da supervisão financeira, dos avanços físicos das atividades, da compilação de dados de desempenho, da sustentabilidade e da responsabilização das ações e atividades. O gerenciamento do projeto é a garantia de que os resultados planejados estão sendo alcançados ou de que o projeto necessite de correções de rumo;
- IV. Resultados (20%): avalia o desempenho do projeto em termos dos resultados alcançados pelas medidas de desempenho planejadas e das informações geradas por avaliações externas.

O grupo de avaliadores responsáveis por conduzir a avaliação, baseando-se no manual elaborado, foi composto tanto de avaliadores externos, vindos da iniciativa privada, como avaliadores internos, conhecedores do ciclo de políticas públicas e dos instrumentos utilizados pelo governo mineiro. Os avaliadores foram selecionados, principalmente, através do processo de provimento dos empreendedores públicos<sup>iii</sup>.

Em síntese, a AEP acontece em 5 etapas principais: (1) Inicialização, que envolve o envio de um ofício ao responsável pelo órgão executor do projeto Estruturador comunicando que seus projetos serão avaliados e uma reunião de *kick-off* que tem o objetivo de explicar ao gerente do projeto e à equipe os objetivos e regras da avaliação; (2) Entrevistas, que constitui processo fundamental para que a equipe do projeto apresente as evidências para cada item

avaliado à equipe de avaliação, e análise de evidências pelos avaliadores; (3) elaboração de relatórios, que possui dois produtos, o primeiro é o relatório completo, em que cada questão da avaliação é respondida nos termos “sim”/”não”, justificadas à luz das evidências coletadas e oportunidades de melhoria, e o segundo relatório é o executivo, que sintetiza as características, boas práticas, oportunidades de melhoria e desafios estratégicos; (4) Devolutiva, processo de diálogo entre gerente do projeto e avaliadores cujo conteúdo aborda a apresentação dos resultados encontrados na avaliação e entrega dos relatórios completo e executivo; (5) Finalização, quando elaborada a versão final do Relatório Completo após a devolutiva e ajuste das solicitações de mudança sugeridas pelo gerente e ponderadas pelos avaliadores.

Observa-se que o ciclo da avaliação executiva mineira, diferentemente de avaliações mais técnicas como as avaliações de impacto, prevê maior contato com os atores envolvidos com o projeto. Nas etapas de reunião de inicialização (*kick-off*), entrevistas e devolutiva, há diálogo, no mínimo, com os gerentes dos projetos, responsáveis por sua execução. Na fase de devolutiva incentiva-se a utilização de formulário padrão para rever alguns pontos da avaliação que tenham sido desconsiderados pelos avaliadores ou para a apresentação de novas evidências.

Além do maior diálogo com as equipes dos projetos a AEP também apresenta como características o caráter consultivo. Apesar de cada eixo avaliado possuir um peso determinado, a metodologia não tem qualquer pretensão punitiva ou de classificação (*ranking*), conforme apresentado à equipe do projeto no momento da reunião de inicialização (*kick-off*). A própria devolutiva foca mais os dados qualitativos e, portanto, as justificativas das respostas “Sim” e “Não”, do que as notas dos projetos.

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

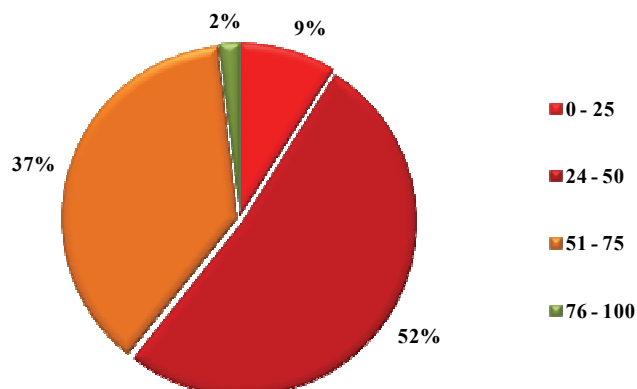
Por fim, cabe ressaltar que embora a avaliação executiva mineira aparentemente possua instrumentos (manual), estrutura de governança (conselho) e processos relativamente bem delimitados, não foi criada nenhuma legislação que formalizasse esses mecanismos, diferentemente ao que ocorreu nos demais países que implantaram esse tipo de avaliação.

### 4.3. Resultados e percepções

No período de março a dezembro de 2010, a AEP analisou 56<sup>iv</sup> projetos estruturadores e entrevistou, ao todo, 379 atores a respeito de questões inerentes aos projetos avaliados – o que perfaz uma média de aproximadamente de 7 entrevistas por projeto avaliado. A média de duração de cada avaliação executiva foi de 41 dias, contados desde a data de início da avaliação (primeira entrevista) até a realização da devolutiva com o gerente do projeto avaliado. Se considerado o processo completo de avaliação, desde seu início até a finalização do processo – que prevê a solicitação de mudanças no relatório por parte da equipe do projeto e a ponderação de realizá-las por parte dos avaliadores – essa apresentou uma média de 64 dias.

A análise dos resultados gerais da avaliação aponta para existência de espaços para oportunidades de melhoria a ser introduzidas em termos de concepção, planejamento, execução e gerenciamento e resultados. Embora, o foco das avaliações executivas não seja a “nota” dos projetos e sim seus aspectos qualitativos, pode-se observar, a partir da Figura 1, 60% dos projetos avaliados concentraram-se na faixa de 0 a 50 pontos, em um total de 100

pontos, ou seja, mais da metade dos projetos avaliados não alcançou muitos dos requisitos desejáveis no manual de avaliação.



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

Fonte: Programa Estado para Resultados.

Os dados das devolutivas das avaliações apontam que 48% dos gerentes não encaminharam seus comentários por meio do formulário para solicitações de mudanças, transparecendo a ainda frágil institucionalização. Embora, considere-se que como qualquer iniciativa relativamente nova o processo de institucionalização da avaliação seja gradativo, a AEP foi recebida por alguns com certa resistência.

Com o fim da avaliação da carteira, foram selecionados alguns atores-chave do Estado que, em algum momento, estiveram envolvidos direta ou indiretamente com o modelo de avaliações executivas. As entrevistas, que tiveram duração máxima de 2 horas, abrangeram executivos do alto escalão do governo e de diversos órgãos, gerentes de projetos estruturadores avaliados pela avaliação executiva em 2010, representantes de escritórios setoriais de projeto, do GERAES e do *staff* estratégico do EpR, totalizando 9 entrevistados.

De uma forma geral, de acordo com os entrevistados A, B, C, E e F “o atual contexto institucional do Estado apresenta uma forte e consolidada cultura de monitoramento” (Entrevistado F), tendo como principal referência nesse âmbito de atuação o GERAES, e uma “cultura de avaliação de programas ainda em construção” (Entrevistado A), tendo as iniciativas particulares em avaliações de impacto como indutoras desse processo e, mais recentemente a avaliação executiva.

Devido à incipiente cultura de avaliação no Estado, os entrevistados B, E e F consideram que seria necessário envolver o alto escalão dos órgãos e as equipes dos programas e projetos sobre a importância das avaliações, de forma que esses atores “compre a ideia” (Entrevistado C). Nesse sentido, também foi abordado que a AEP deveria funcionar como instância de colaboração ao apontar oportunidades de melhoria e não como cobrança ou punição. Para o Entrevistado H, um dos maiores desafios seria quebrar resistências para conseguir uma aproximação com equipes e órgãos, para isso, segundo ele, “faz-se necessário envolver a equipe dos projetos para a importância de um ciclo de avaliações”.

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

existe uma avaliação antes do projeto iniciar, não se deve esperar avaliações positivas no futuro”, vez que os projetos já iniciam com falhas em sua concepção e propósito.

Foi destacado que, ao final de 2010, as avaliações executivas de projetos, embora constituísse uma iniciativa válida, estavam “descoladas” da estrutura e dos processos do Estado (Entrevistados A, B, E, F e I). Na percepção desses atores, por exemplo, que as avaliações não estavam integradas nem ao ciclo de planejamento e orçamento, nem ao sistema de monitoramento. As avaliações isoladas, segundo os mesmos, não fazem sentido, devem se inserir no ciclo de planejamento e orçamento, para permitir o aperfeiçoamento dos projetos e seus processos de gerenciamento em tempo hábil (para a revisão anual do PPAG), e no ciclo de vida do projeto.

Os entrevistados A e I afirmaram que, de alguma forma, a atual metodologia da AEP abrange os estágios do ciclo de política pública e, apesar das limitações inerentes ao momento e prazo de sua realização, atende às necessidades de informação sobre o projeto para cada um desses estágios. Colocado também pelo entrevistado B, a AEP apresenta uma “metodologia padronizada e com boa consistência, que permite avaliar o projeto de forma homogênea e compará-lo com outros, tem mecanismos de controle de qualidade, foco em oportunidade de melhorias e caráter consultivo”. Para o entrevistado G, o ponto forte da avaliação executiva seria constituir uma “avaliação de diálogo”.

O próprio EpR, que hospeda a avaliação, como questionado pelo entrevistado E, F e H, não estaria plenamente institucionalizado, por ser uma estrutura relativamente nova (criada em 2007) e transitória da administração pública mineira (com fim em 2011).

Vislumbrando o futuro da AEP o entrevistado H afirmou que tais avaliações devem estar inseridas em um núcleo de inteligência central e relativamente autônomo (fora ou dentro do governo, como instituto, agência, entre outros formatos jurídico-institucionais), para integrar e coordenar diversas avaliações (cardápio de avaliações) e para possibilitar transversalidades entre as políticas públicas e intersetorialidades. Na percepção do entrevistado, portanto, deveria existir uma “estrutura central de avaliação institucionalizada para integrar o ciclo de planejamento, orçamento e o ciclo de vida do projeto” (Entrevistado H).

## 5. Conclusão

Qualquer tentativa de reformas ou introdução de novas práticas de gestão deve levar em conta o contexto institucional. Nesse sentido, estratégias de modernização devem levar em conta as preferências de atores envolvidos para a construção de consenso conjunto. Evoluir para uma administração gerencial onde os resultados sejam um incentivo implica em criar quadros institucionais e condições organizacionais que viabilizem esses sistemas.

Várias questões importantes podem ser inferidas a partir deste breve mapeamento da relação entre questões relativas ao uso das avaliações e neoinstitucionalismo.

No caso das avaliações executivas do Estado de Minas Gerais, embora a metodologia de avaliação tenha um maior diálogo com as equipes de execução dos programas, ainda seja recente e represente uma inovação na administração pública mineira, observam-se algumas falhas no processo de institucionalização. Essas falhas podem, em parte, repercutir tanto no engajamento dos gerentes de projetos com a idéia, como na utilização dos resultados da avaliação na melhoria dos processos.

Primeiramente, observa-se que o desenho inicial da avaliação executiva de projetos foi *top-down*, uma vez que não contou com a participação dos gerentes dos projetos estruturadores que seriam avaliados, nem na adaptação e desenho da metodologia de avaliação, nem na escolha dos projetos que seriam avaliados.

Quanto aos incentivos para a utilização das oportunidades de melhorias apresentadas para cada projeto avaliado, nota-se uma lacuna. A ausência de um acompanhamento após as avaliações, deixando que a equipe do projeto “se vire” com as medidas corretivas apontadas, bem como a ausência de mecanismos de estímulos (sejam orçamentários ou ligados a demais instrumentos de planejamento) pode comprometer a motivação dos gerentes para fazer bom uso dos apontamentos das avaliações.

Pode-se inferir que, para que haja a devida utilização dos resultados das avaliações, é necessário prover a organização de mecanismos que transcendam a simples verificação dos problemas internos e externos que afetaram o desempenho de seus programas.

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

Nesse contexto, mesmo que a metodologia avaliação executiva seja apropriada ao contexto mineiro e constitua uma prática inovadora e sem precedentes em outros estados brasileiros, é importante que preceda de um arranjo institucional forte. No caso de avaliações com caráter mais técnico, como as avaliações de impacto ou de custo-efetividade, por exemplo, esse arranjo deve ser ainda mais incentivado. A busca pelo envolvimento dos atores no arranjo institucional das avaliações de programas deve ser contínua no intuito de legitimar o processo, do contrário, conforme colocado por Ala-Harja e Helgason (2000), as avaliações continuarão a representar um universo de promessas que não chegam a se realizar.

## Referências

- Ala-Harja, M. & Helgason, S. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 51 (4): 5-59.
- Arretche, M. T. S. (1998). Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez.
- Berger, P. L.; Luckmann, T. (2003). *A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Bourdon, R. & Bourricaud, F., (2000). *Instituições. Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo: Ed. Ática.
- Calmon, K. M. N. (1999). A Avaliação de Programas e a dinâmica da Aprendizagem Organizacional. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 19: 1-70.
- Cohen, E. & Franco, R. (1993). *Avaliação de projetos sociais*. Editora Vozes: Petrópolis.
- Costa, F. L. da & Castanhar, J. C. (2002). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 37 (5): 969-962.
- DiMaggio, P. J; Powell, W.W. (1991). The New Institutionalism in Organizational Analysis, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago.

- Faria, C. A. P. (2005). A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 20 (59): 97-169.
- Figueiredo, M. F. & Figueiredo, A. M. C. (1986). Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.
- Goodin, R. (org.). (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Guimarães, T. B., & Campos, E. S. (2009). *Sistema de Monitoramento e Avaliação no Governo do Estado de Minas Gerais: Aspectos de Gerenciamento*. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu\\_Barreto\\_Minas\\_Gerais.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu_Barreto_Minas_Gerais.pdf)> Acesso em 14/10/10.
- Hall, P A.; Taylor, R C. R. (2003). As Três Versões do Neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58: p. 192-223.
- Immergut, E. M. (2006). O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: Saravia, E. & Ferrarezi, E. (org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.
- Jepperson, R. (1991). Institutions, institutional effects and institutionalism. In: Powell, W.; DiMaggio, P. (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chigaco: University of Chigaco Press.
- Mackay, K. (2007). *How to Build a M&E Systems to Support Better Government*. World Bank: Washington Independent Evaluation Group (IEG).
- Mokate, K. M. (2002). Convirtiendo El “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 8 (1): 91-136.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Ospina, S. (2002). Una aproximacion sistémica a la evaluacion de la gestion publica. In: La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados, 7., Lisboa, Portugal.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Active*. New York: Cambridge University Press.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-Focused Evaluation*. California: Sage Publications.
- Pisco, L. A. (2006). A avaliação como instrumento de mudança. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 11 (3): 564-576.



Rossi, P. & Freeman, H. (1993). *Evaluation: a systematic approach*. Newbury Park: Sage Publications.

Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

Silva, P. L. B. & Melo, M. A. B. de. (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP: Unicamp, Caderno 48.

Shulha, L. M. & Cousins, J. (1997). Evaluation Use: Theory, research, and practice since 1986. *Evaluation Practice*, 18(3): 195-208.

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

Trevisan, A. P. & Bellen, H. M. V. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42 (3): 529-550.

Weiss, C. (1998). *Evaluation*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.

World Bank. (2009). *Results of the expert roundtables on innovative performance measurement*. Washington: World Bank. Technical Notes, 2. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1235414009766/TechnicalNoteExecutiveEvaluations.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2010.

Zucker, L. G. (1991). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: Powell, W. W.; DiMaggio, P. J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

<sup>i</sup> Para mais informações consultar BECHELAINE e SILVEIRA (2010).

<sup>ii</sup> Gita Beker Busjeet.

<sup>iii</sup> Para mais informações consultar BERNARDI e GUIMARÃES (2008).

<sup>iv</sup> O único Projeto Estruturador não avaliado pela avaliação executiva se refere ao Projeto COPA 2014, devido ao curto tempo de concepção do mesmo.