

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Láisa Queiroz Lokuciejewska

A INTERAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO COM O CAMPO DE
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2021

Láisa Queiroz Lokuciejewska

A INTERAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO COM O CAMPO DE
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de Carvalho
da Fundação João Pinheiro, como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública.

Orientador: Carolina Proietti Imura

Belo Horizonte
2021

L836i Lokuciejewska, Láisa Queiroz.
A interação do controle interno e externo com o campo de avaliação de políticas públicas no estado de Minas Gerais / Láisa Queiroz Lokuciejewska. – 2021.
[12], 111 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Carolina Proietti Imura

Bibliografia: f. 95-101

1. Políticas Públicas – Avaliação – Minas Gerais. 2. Controle interno – Setor Público – Minas Gerais. 3. Controle externo – Minas Gerais. I. Imura, Carolina Proietti. II. Título.

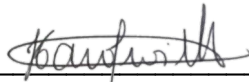
CDU 351.91(815.1)xxxx

Láisa Queiroz Lokuciejewska

A INTERAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO COM O CAMPO DE AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

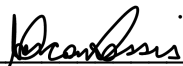
Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Carolina Proietti Imura (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Alexandre de Freitas (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Marcos Arcanjo de Assis (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 01 de dezembro de 2021

A todos que acreditam na vocação do Estado para geração de valor público.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu marido, filhos, pais, irmãs e amigos pelo suporte que me deram para que eu alcançasse êxito nessa longa jornada.

Agradeço a todos que me auxiliaram na construção do conhecimento necessário para conduzir esta pesquisa, aos entrevistados, à equipe do NIMA da FJP, e em especial ao Prof. Reinaldo Morais e a minha querida orientadora, Prof^a. Carolina Imura.

A avaliação
não é medo, é coragem;
não é autoritária, é participativa;
não é imposição, é negociação.
(Thereza Pennafirme)

RESUMO

As avaliações de políticas públicas demonstram, historicamente, ser um mecanismo poderoso que permite à gestão pública aperfeiçoar a capacidade responsiva do Estado e o processo de *accountability*. O presente trabalho persegue o objetivo de compreender a inserção do sistema de controle, externo e interno, no campo de monitoramento e avaliação do Poder Executivo em Minas Gerais, com o foco na percepção dos efeitos dessa interação entre os gestores, auditores e especialistas em avaliação. O estudo se valeu da pesquisa bibliográfica, da análise documental e de uma pesquisa de campo, a qual se desdobrou em duas etapas. A primeira etapa envolveu sete entrevistas qualitativas semiestruturadas com três categorias de *stakeholders*, a saber, de gestores estaduais responsáveis por tarefas afetas à função de monitoramento e avaliação, de controladores da Administração Pública estadual, e por fim, de especialistas em avaliação de políticas públicas. Na segunda etapa, foi feito um levantamento do tipo *survey* em uma amostra intencional de cento e sessenta e quatro gestores estaduais do setor público mineiro. Os resultados mostram que a inserção dos órgãos de controle na função de avaliação de políticas públicas tem um caráter recente e factual, sendo verificada em âmbito estadual, nacional e internacional. Demonstram também, que embora imbuída de competência técnica, a contribuição do controle para o campo tem um alcance limitado, por ainda vir carregada de um caráter fiscalizatório e por desconhecer nuances da política pública. Por fim, os resultados além de evidenciarem entraves culturais e técnicos da própria gestão pública, tornaram patente a necessidade das organizações, que executam avaliações de políticas públicas no estado, incorporarem os gestores dos programas avaliados na discussão das finalidades e usos dos estudos avaliativos.

Palavras-chaves: Avaliação de Políticas Públicas. Controle Externo. Controle Interno. Controle Gerencial. Auditorias de Desempenho. Valor Público.

ABSTRACT

Public policy evaluations have historically shown to be a powerful mechanism that allows public management to improving the responsive capacity of the State and the accountability process. The present work pursues the objective of understanding the insertion of the control system, external and internal, in the field of monitoring and evaluation of the Executive Branch in Minas Gerais, focusing on the perception of the effects of this interaction among managers, auditors and evaluation specialists. The study was based on bibliographic research, document analysis and field research, which unfolded in two stages. The first stage involved seven semi-structured qualitative interviews with three categories of stakeholders, namely, state managers responsible for tasks related to the monitoring and evaluation function, controllers of the public state administration, and finally, specialists in public policy evaluation. In the second stage, a survey was conducted on an intentional sample of one hundred and sixty-four state managers from the public sector of Minas Gerais. The results show that the insertion of control agencies in the evaluation of public policies is recent and factual, being verified at state, national and international levels. They also show that, although imbued with technical competence, the contribution of the control to the field has a limited scope, as it is still charged with a supervisory character and for being unaware of the public policy nuances. Finally, the results, in addition to highlighting cultural and technical obstacles of public management, have made evident the need for organizations, that carry out public policies evaluations in the state, to incorporate the managers of the evaluated programs in the discussion of the purposes and uses of evaluative studies.

Keywords: Public Policy Evaluations. External control. Internal Control. Performance Auditing. Public Value.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 01 – Linha do tempo da implementação do CMAP no governo federal (2016-2021).....	42
Figura 02 - Evolução da missão constitucional do controle externo nacional.	65

GRÁFICOS

Gráfico 01 - Sobre a coerência da execução de APP pela CGE e pelo TCE em Minas Gerais.	69
Gráfico 02 - Sobre a coerência da execução de APP pela CGE-MG e pelo TCE-MG em função do cargo ocupado	69
Gráfico 03 - Sobre a validação das ações de auditoria de desempenho como um tipo de avaliação.....	72
Gráfico 04: Atuação dos órgãos de controle em função do nível de participação dos gestores em processos de avaliação de programas governamentais.....	73
Gráfico 05 - Sobre a necessidade de se incorporar os avaliados na construção do propósito da avaliação.....	76
Gráfico 06 - Intenções dos gestores em Minas Gerais sobre o uso primário da avaliação segundo as dimensões de Patton.	77
Gráfico 07 - Maiores entraves à consolidação da prática de avaliação no setor público de MG.....	81
Gráfico 08 - Segundo maior entrave à prática da avaliação no estado de MG	82
Gráfico 09 - Sobre o risco da avaliação expor erros da equipe gestora.....	83

QUADROS

Quadro 01 – Síntese das entrevistas qualitativas da pesquisa de campo	21
Quadro 02 – Síntese do contexto, desafios e conceitos do campo de avaliação de políticas públicas	30
Quadro 03 – Principais tipologias da avaliação de políticas públicas	34
Quadro 04 – Dimensões do uso primário das avaliações segundo Patton	35
Quadro 05 – Estigmas ou entraves à consolidação da prática de M&A.....	37
Quadro 06 – Critérios de Grau e Bozzi (2008) para caracterizar de um sistema de M&A.	42
Quadro 07 – Principais formas de execução do controle interno	53
Quadro 08 – Tipologia do controle em externo e interno	55
Quadro 09 – Tipologia do controle em legalista, gerencial e judicial.....	56
Quadro 10 – Tipos de enfoque dados à auditoria de desempenho	60

Quadro 11 - Comparação entre auditoria operacional, auditoria de desempenho e avaliação de Programas	61
Quadro 12 – Síntese das percepções dos <i>stakeholders</i> coletadas pela pesquisa de campo	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Avaliação de Política Públicas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CONACI	Conselho Nacional do Controle Interno
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Fundação Escola Nacional de Administração Pública
EpR	Programa Estado para Resultados
GERAES	Superintendência de Gerenciamento dos Recursos do Estado
INTOSAI	Organização Internacional dos Entes Supremos de Fiscalização
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
M&A	Monitoramento e Avaliação
OCDE	Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
SECAP	Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SFC	Secretaria do Controle Interno
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SiMAPP	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
TCE/MG	Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
UFE	<i>Utilization Focused Evaluation</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	METODOLOGIA	18
3	AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO: UM CAMPO EM CONSTRUÇÃO	25
3.1	Avaliação e monitoramento: emergência, desafios e alguns conceitos	25
3.2	Finalidade, tipologia, e dimensões dos usos da avaliação	30
3.2.1	Tipologias da avaliação	32
3.2.2	Dimensões de uso das avaliações	35
3.3	A institucionalização da política de avaliação no Brasil	36
3.3.1	Institucionalização em nível federal	39
3.4	A institucionalização em Minas Gerais	42
3.4.1	O estado da arte da política de M&A em Minas Gerais	47
4	O SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	50
4.1	Controle: conceitos e a distinção em externo ou interno	50
4.1.1	O controle externo	51
4.1.2	O controle interno	53
4.2	Tipologias do Controle: legalista, gerencial ou judicial	56
4.3	A análise comparativa entre as ações de auditoria e a avaliação	59
4.4	A evolução da missão institucional do controle	62
5	A INTERAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO COM O CAMPO DE M&A EM MINAS GERAIS	68
5.1	Por que o controle se insere no campo de M&A? Há coerência com a sua missão institucional?	68
5.2	O Controle faz avaliação?	72
5.3	Como o controle contribui para o campo de M&A?	75
5.3.1	Qual é o grau de qualidade técnica da contribuição feita pelo controle?	78
5.4	Como é a postura dos órgãos de controle na condução das avaliações?	80
5.4.1	Qual o grau de liberdade da gestão diante dos "achados" das avaliações do controle?	84
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
	REFERÊNCIAS	92
	APÊNDICE A - Questionário	98
	APÊNDICE B – Roteiros das Entrevistas Qualitativas	106

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas assumiram papel proeminente nas funções de planejamento e gestão governamental em nações do mundo todo, e em países desenvolvidos, a sua prática já está consolidada (CUNHA, 2018).

De acordo com definição estabelecida pela Casa Civil (2018, p.14) do governo federal,

avaliação é um processo sistemático, integrado e institucionalizado, [que] tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão.

De modo geral, as definições de avaliação mencionam planos ou políticas públicas, mas, na prática, observa-se que os objetos de estudo do campo avaliativo abrangem, mais especificamente, programas e projetos. Isso se dá uma vez que é imprescindível que se considere o contexto em que a unidade avaliada se insere, o alinhamento entre os objetivos e as prioridades preestabelecidas para o uso dos recursos, além das formas de negociação da própria política em que o projeto se insere (COTTA, 1998).

Fundamentalmente, os estudos avaliativos de programa ou projeto não podem nunca perder de vista a noção de aplicabilidade para o cotidiano da gestão pública, sob pena de caírem na obsolescência (COTTA, 1998). Segundo Mokate (2002), a avaliação pode ser uma atividade interna ou externa ao órgão e, ao contrário do que se pode pensar, não necessariamente depende de sistemas complexos de produção de dados, ou de metodologias sofisticadas de análise de dados para atingir seus resultados. Por sua vez, há estudos que apontam que a presença de avaliadores internos na equipe de avaliação, tem uma relação direta com a maior utilização desses estudos, em virtude da equipe ser capaz apreender mais “conhecimento sobre as características dos programas avaliados e a cultura da organização em que estão inseridos” (BECHELAINÉ; CKAGNAZAROFF, 2014, p. 86).

No Brasil, a relevância da avaliação tem sido reconhecida, principalmente a partir da reforma administrativa iniciada em 1998, que atribuiu rumos gerenciais ao antigo modelo de administração pública e introduziu a necessidade de produção dos Planos Plurianuais no planejamento estratégico de todos os entes federados. Os Planos Plurianuais ou PPAs são normas criadas pelo Poder Executivo e submetidas

ao Poder Legislativo, nas quais são fixadas as diretrizes, objetivos e metas da gestão para os programas governamentais e para as despesas de capital, abrangendo um período de quatro anos (CUNHA, 2018). Anualmente, o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos precisam ser avaliados e revisados pelo Poder Executivo.

Ainda no âmbito federal, muito recentemente foi promulgada a Emenda Constitucional 109¹, de 15 de março de 2021, em que foram alterados os Art. 37 e Art. 165 da Constituição Federal de 1988, conferindo à avaliação de políticas públicas status constitucional, bem como estabelecendo a obrigatoriedade de entes nacionais e subnacionais de realizarem, individualmente ou conjuntamente, as avaliações de seus programas, e divulgarem os resultados destes estudos periodicamente (BRASIL, 2021). Já no segundo semestre desse mesmo ano, foi divulgado o primeiro Relatório de Anual de Avaliação de Políticas Públicas do Poder Executivo federal, fruto da recente criação do CMAP - Comitê de Monitoramento e Avaliação, uma estrutura em processo de implementação, coordenada no âmbito do Ministério da Economia (BRASIL, 2021).

Em Minas Gerais, o campo de avaliação e monitoramento ganhou destaque a partir de um estudo diagnóstico do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), publicado em 2002, intitulado “Minas Gerais do século XXI”, que também motivou um movimento conhecido como “choque de gestão” no estado (CAMPOS et al, 2009). Alguns autores, como Gambi (2010), consideram que a política de monitoramento e avaliação de projetos estruturadores do governo de Minas, do período de 2003 a 2010 consubstanciou o que a literatura trata como sistema de monitoramento e avaliação do setor público.

Porém, devido a uma série de fatores, citados ao longo deste estudo, esse período de relevância política, com forte apoio e envolvimento da alta administração, mostrou-se insuficiente para que o campo de avaliação se estruturasse de maneira sistêmica e perene. Ainda hoje se observa, na administração pública mineira, processos de avaliação pouco estruturados e pulverizados.

Na esteira do movimento de valorização do campo de M&A, houve o incremento do papel do Estado na dimensão socioeconômica e a ampliação dos

¹ A EC/109 além de criar a obrigatoriedade para os entes nacionais de realizarem avaliações em seus programas e políticas, também vincula, no que couber, os instrumentos normativos de planejamento e orçamento – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual – aos resultados encontrados nos estudos avaliativos.

serviços públicos oferecidos à população, que levaram os entes de fiscalização a buscarem formas de controle que superassem a mera averiguação dos aspectos formais dos processos administrativos, consentindo a incorporação de técnicas de controle gerencial, alcançando questões acerca da eficiência, da eficácia e da efetividade da atuação governamental (ROCHA, 2002).

Originalmente, as tendências em favor deste controle dito gerencial também foram introduzidas pela Constituição Federal de 1988. Momento em que, de fato, os órgãos e entidades de controle brasileiros tiveram as suas atribuições ampliadas, refletindo uma mudança de perspectiva, na qual as organizações de fiscalização, como Tribunal de Contas União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU), passaram a ser instrumentos de aperfeiçoamento da administração pública (ROCHA, 2002).

Não obstante, observa-se que o sistema de controle da gestão pública em âmbito estadual e nacional, nas últimas duas décadas, vem paulatinamente estabelecendo novos instrumentos de mensuração da qualidade da gestão com os propósitos de, não somente, aprimorar a concepção e o gerenciamento das políticas públicas do estado, bem como de reduzir o distanciamento entre controladores e gestores, compreendendo o princípio da boa fé nos atos de gestão como regra, não como exceção (FERRAZ, 2005).

Revela-se, portanto, uma mudança de foco na forma de operacionalizar o controle da gestão pública, superando uma abordagem de fiscalização meramente formalista dos atos administrativos, para um controle de desempenho das ações governamentais. Em harmonia com esta tendência, Rocha (2002) defende que essa mudança de rumos que vem sendo implementada é imprescindível, visto que os órgãos de controle se colocam entre os agentes que influenciam o processo decisório do corpo administrativo.

Esta pesquisa, portanto, trata justamente dos pontos de tangência entre a evolução que se desenrola nos dois campos de trabalho do setor público: o de avaliação de políticas públicas e dos sistemas de controle interno e externo. Para tanto, buscou-se compreender o campo de avaliação e o sistema de controle, suas trajetórias no Brasil e, mais especificamente em Minas Gerais, para, então, observar de que forma se relacionam, ou seja, como se aproximam ou se distanciam, divergem ou convergem, tendo como pano de fundo os contextos da nova administração pública e a perspectiva da avaliação como atribuição de valor público.

Pretende-se, então, responder: como e quando se dá a evolução da missão institucional do controle, de um enfoque legalista para um enfoque gerencial? Em que se assemelham ou se diferenciam as auditorias de revisão das ações governamentais utilizadas pelos órgãos de controle, em relação às avaliações feitas ou contratadas pelo Poder Executivo? E por fim, como este envolvimento dos auditores no campo da avaliação é percebido pelos *stakeholders*, no governo do estado de Minas Gerais?

Uma vez postas essas questões, este estudo tem por objetivo geral compreender a inserção do sistema de controle, externo e interno, no campo de monitoramento e avaliação do Poder Executivo em Minas Gerais, com o foco na percepção dos efeitos dessa interação entre os gestores, auditores e especialistas em avaliação. Mais especificamente, pretende-se:

- a) analisar os antecedentes e a conformação atual do campo de monitoramento e avaliação no setor público nacional e mineiro;
- b) compreender as concepções de avaliação dos diferentes atores envolvidos no campo avaliativo atual;
- c) caracterizar a trajetória das duas últimas décadas do sistema de controle da administração pública, com o enfoque sobre a mudança de paradigma do controle legalista para o controle gerencial; e, por fim:
- d) compreender as implicações da inserção dos órgãos de controle no campo da avaliação de políticas públicas, suas capacidades e desafios para geração de valor público.

Para o alcance de tais propósitos, este trabalho recorre à pesquisa bibliográfica e documental para recuperar os principais aspectos que moldam a trajetória de ambos os campos: do controle e do campo de M&A. Complementarmente, utiliza duas estratégias de coleta primária: entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário. As entrevistas foram dirigidas aos atores estratégicos da pesquisa, a saber, gestores públicos com responsabilidades ligadas à função de monitoramento e avaliação, representantes dos órgãos de controle e especialistas em avaliação no Brasil. E o levantamento realizado por meio do questionário foi restrito à categoria de gestores públicos e assessores estratégicos do Poder Executivo mineiro.

Diante do fato, deste estudo ter alcançado, durante a pesquisa de campo, algumas fontes primárias altamente especializadas, que já permeiam a literatura de referência sobre o tema, optou-se pelo uso dos resultados das entrevistas qualitativas ao longo de todos os capítulos que constroem a narrativa e contextualizam os principais resultados da pesquisa, portanto, somando-se à pesquisa bibliográfica e documental.

Como principais constatações, verifica-se que a inserção dos órgãos de controle no campo de avaliação de políticas públicas, ainda que não legitimada por todos os atores envolvidos nessa função, tem um caráter recente e factual, sendo verificada em âmbito estadual, nacional e internacional. Os resultados demonstram também, que embora imbuída de competência técnica, a contribuição do controle para o campo tem um alcance limitado, por ainda vir carregada de um caráter fiscalizatório e por desconhecer nuances da política pública. Por fim, foram evidenciados entraves culturais e técnicos da própria gestão pública, tornando patente a necessidade das organizações, que executam avaliações de políticas públicas no estado, incorporarem os gestores dos programas avaliados na discussão das finalidades e usos dos estudos avaliativos.

Deste modo, o trabalho está organizado em cinco capítulos além desta introdução, e apresenta uma estrutura de desenvolvimento pouco convencional, pois a metodologia consta na sequência, opção para melhor subsidiar a compreensão dos Capítulos que seguem. Na metodologia são esclarecidos detalhes sobre a coleta e tratamento dos dados que subsidiaram a análise dos resultados. No terceiro capítulo, são trazidas as teorias que norteiam o olhar da pesquisa sobre o campo de M&A, suas concepções, tipologias e dimensões de uso, como também são apresentados aspectos relevantes sobre a institucionalização da política de avaliação no Brasil e em Minas Gerais. No capítulo quatro, investiga-se o sistema de controle da administração pública, através das suas tipologias, histórico e principais instrumentos, assim como a trajetória de mudança da sua missão institucional. No quinto capítulo são explorados os resultados que captam os efeitos da inserção dos órgãos de controle na função de avaliação de políticas públicas, em Minas Gerais. E por fim, no capítulo sexto, são feitas as considerações finais deste estudo.

2 METODOLOGIA

Diante do cenário de crise e de premente economicidade dos escassos recursos públicos, acompanhado de um aumento da dimensão e complexidade das intervenções sociais, desde os anos 1990, a importância das avaliações de programas e políticas se tornaram quase um consenso na discussão sobre governança no setor público (COTTA, 1998). Entretanto, apesar disso, este campo ainda é considerado carente de normatização e pouco consolidado em termos de cultura organizacional da administração pública. De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000, p.6), “as avaliações representam, historicamente, um universo de promessas que não chegam a se realizar”.

Mesmo relevante, a avaliação de políticas públicas ainda é um campo em construção no Brasil e em Minas Gerais. Isto porque, a despeito das esparsas iniciativas² de poucos entes federados visando sistematizar a prática da avaliação, ainda não existe uma política nacional estruturada que estabeleça, à rigor, os conceitos de avaliação e monitoramento, os objetivos a serem perseguidos com a execução dessas atividades, os processos adequados de execução, os elementos mínimos que caracterizam um relatório final de avaliação, além dos critérios de quem pode e deve conduzir este tipo de estudo no setor público (SERPA, 2011).

Entretanto, poucos dias antes da finalização deste trabalho, um decreto³ estadual, institui o Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais. Fruto de uma articulação da Fundação João Pinheiro e SEPLAG-MG, o decreto procura estabelecer formalmente as bases para melhoria do gasto público e produção de políticas públicas com base em evidências. Seu processo de implementação, desafios e êxitos são ainda incógnitas, mas a se considerar a tendência internacional e nacional, a emenda constitucional 109/2021, as iniciativas de outros estados e a crise fiscal que impulsiona gestões mais eficientes, é possível que a agenda mineira de avaliação ganhe consistência e, mantenha-se ativa a despeito da mudança de gestão governamental que se avizinha.

² Iniciativas como a do Espírito Santo que em 2017 criou o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP), do governo federal na criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) em 2019, e do governo do Ceará que, no mesmo ano, estabeleceu a avaliação das políticas financiadas pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP).

³ Decreto Nº 48.298, de 12 de novembro de 2021 instituiu o Sapp-MG.

Desta forma, esta pesquisa se justifica, portanto, ao refazer a trajetória da avaliação nas gestões governamentais mineiras nas últimas duas décadas e compreender seus avanços e impasses. Complementarmente, mas não com menos importância, busca identificar o lugar ocupado pelos órgãos de controle e suas interseções com o campo de avaliação na esfera nacional e estadual, suas vantagens e desvantagens, complementaridades e ou divergências. E a partir da exploração desses aspectos, este estudo apresenta subsídios relevantes e necessários ao aperfeiçoamento da prática de monitoramento e avaliação, especificamente no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais, e, principalmente, no que tange à contribuição das organizações executoras de avaliação em face das demandas apresentadas pela amostra de gestores estaduais mineiros.

Nesta lógica, com relação ao seu objetivo geral pode-se inferir que este é um estudo descritivo exploratório, pois visa além de descrever o histórico e conformação atual da função avaliativa no estado, aumentar a compreensão sobre a crescente tendência de inserção dos órgãos de controle no campo da avaliação de políticas públicas, um assunto pouco discutido no Brasil, e até então, ainda não investigado no contexto do setor público mineiro.

Considerando sua finalidade última de contribuir com a construção do conhecimento científico, todavia, sem a ambição de apresentar uma solução ou uma proposta de intervenção no mundo real para o fenômeno observado, esse trabalho se enquadra como uma pesquisa básica e estratégica. Tendo em vista o vazio informacional acerca desse novo viés de controle gerencial da administração pública, o estudo pretende também pretende contribuir amparando novos estudos e pesquisas aplicadas sobre esta temática. Sempre considerando a importância de se promover, no campo aplicado da gestão pública, cada vez mais, uma cultura avaliativa consistente, institucionalizada e sustentável.

Quanto ao método, esta pesquisa se vale de abordagens predominantemente qualitativas, uma vez que utiliza tanto da valoração e da interpretação dos dados coletados, mas busca também, triangular fontes e quantificar as frequências de algumas percepções, para ao fim, compreender a questão a partir de um panorama composto por diversos pontos de vista sobre o objeto investigado. Foram aplicados diferentes procedimentos técnicos, a saber: a pesquisa bibliográfica, análise documental e a pesquisa de campo, cuja coleta de dados foi feita por meio de

levantamento do tipo *survey* (aplicação de questionário) e de entrevistas qualitativas semiestruturadas.

A pesquisa bibliográfica e a análise documental se desenvolveram à medida em que foi preciso compreender tanto a trajetória e a atual conformação dos arranjos da política de avaliação mineira, quanto a evolução histórica do papel institucional das entidades fiscalizadoras da administração pública em âmbito nacional e estadual. Os principais documentos analisados durante a pesquisa foram as legislações afetas ao tema, o Guia Prático de Análise *Ex-Post*, da Casa Civil (2018), o Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas, da SECAP/ME (2021), além de relatórios técnicos de avaliação executiva, publicados pelo extinto Escritório de Prioridades Estratégicas.

No desenvolvimento da pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas qualitativas semiestruturadas, assim chamadas por conter um pequeno número de questões abertas, segundo Haguette (1997). Todas as entrevistas ocorreram em ambiente virtual, em virtude da pandemia de COVID-19, e foram gravadas via plataforma de videoconferência do *Google Meet*, perfazendo um total de sete entrevistas durante o período de 31 de agosto a 14 de outubro de 2021. Os roteiros das entrevistas podem ser encontrados no Apêndice B.

Foram estabelecidos três grupos de atores (fontes primárias) a serem entrevistados, a saber: os gestores, os controladores e os especialistas em M&A de políticas públicas. O primeiro grupo teve como objetivo complementar a pesquisa bibliográfica e documental de caracterização histórica e da conformação atual do campo de APP no estado, compreendendo sua trajetória, e como seus principais arranjos e processos são atualmente operacionalizados.

Na sequência, agentes do controle interno e externo foram entrevistados, com o objetivo de expandir a compreensão sobre a recente inserção do controle gerencial no campo de M&A, suas motivações, propósitos e potencialidades. E, finalmente, com o propósito de compreender as implicações, capacidades e desafios para geração de valor público, da interação entre os controles e o campo da avaliação, a partir da perspectiva da sua própria comunidade científica, foi conduzida uma última rodada de entrevistas, com três renomados especialistas da área de avaliação de políticas públicas com experiências práticas na gestão pública.

Interessa registrar que para dois agentes entrevistados foi resguardado o sigilo da fonte, ao passo que para o restante dos interlocutores não houve essa necessidade. A síntese das entrevistas qualitativas é apresentada no Quadro 01.

Quadro 01 – Síntese das entrevistas qualitativas da pesquisa de campo

Categoria	Entrevistado	Papel do entrevistado no campo	Sigilo da fonte resguardado
Gestores	Diana Barbosa	Coordenadora da Avaliação Executiva de projetos estruturadores do extinto Estado para Resultados (2010)	Não
	Entrevistado 2	Ex-servidora da SEPLAG-MG, com vasta experiência na revisão e avaliação anual de programas do PPAG	Sim
Controladores	Entrevistado 3	Auditor da CGE-MG, que atua no âmbito das avaliações executivas, de programas públicos estaduais	Sim
	Conselheiro Sebastião Helvécio do TCE-MG	Articulador e entusiasta do movimento vanguardista que o TCE-MG desenvolve no campo da APP	Não
Especialistas em M&A	Paulo Jannuzzi	Ex-secretário de Avaliação e Gestão da Informação do MDS (2011-2016), atual professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, e também, da Faculdade Cesgranrio. Autor de diversas publicações sobre o tema.	Não
	Carla Bronzo	Pesquisadora e professora da Escola de Governo da FJP-MG, especialista em avaliações de programas sociais.	Não
	Francisco Gaetani	Empreendedor político da implantação do CMAP, ex-presidente da ENAP, e atual professor da FGV.	Não

Fonte: Elaboração própria.

A técnica de entrevista qualitativa é definida por Weiss (1994) como aquela em que a uniformidade do roteiro de perguntas é sacrificada com a finalidade de se atingir um aproveitamento completo das informações que podem ser obtidas, de cada uma das fontes primárias. E, de fato, embora todas as entrevistas desenvolvidas tenham, em comum, a perseguição de um recorte atual e fidedigno sobre a interação

entre o sistema de controle e a prática da avaliação no estado, elas também investigavam concepções, expectativas e experiências diversas entre si, que permitem vislumbrar, em perspectiva mais ampla, o objeto dessa pesquisa.

Após a análise de conteúdo por resposta de roteiro de cada uma das setes entrevistas, os resultados mais relevantes foram distribuídos em dois eixos, a saber, “relatos sobre o histórico do respectivo campo de atuação da fonte” e “Interação do sistema de controle com o campo de M&A.” As informações classificadas no primeiro eixo foram utilizadas de forma complementar às referências bibliográficas que caracterizam a trajetória recente do campo de monitoramento e avaliação do governo federal e mineiro, bem como, da evolução da missão institucional dos órgãos de controle externo e interno da administração pública brasileira.

Os dados do segundo eixo foram distribuídos em quatro categorias temáticas, intituladas em formato de indagações, as quais são exploradas no quinto capítulo:

- e) Por que o controle se insere no campo de M&A? Há coerência com a sua missão institucional?
- f) O controle faz avaliação?
- g) Como o controle contribui para o campo de M&A? E qual é o grau de qualidade técnica da contribuição feita pelo controle?
- h) Como é a postura dos órgãos de controle na condução das avaliações? E qual o grau de liberdade da gestão diante dos "achados" das avaliações do controle?

Na etapa complementar da pesquisa de campo, foi realizado um levantamento do tipo *survey*, ou seja, aplicação de questionário com amostra intencional. Segundo Weiss (1994), o levantamento por amostragem é a principal técnica a ser utilizada em caso de comparação de percepções ou opiniões sobre um mesmo aspecto entre grupos distintos. Além disso, esse procedimento de coleta de dados também é indicado para os casos em que há escassez de tempo e de recursos disponíveis, tal como, nesta pesquisa. Desta forma, para a captação das diversas percepções entre os gestores do Poder Executivo estadual, optou-se pela técnica do *survey*.

Os participantes responderam a um questionário auto administrado, elaborado e distribuído pelo NIMA⁴ - Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação da Fundação João Pinheiro, em parceria com esta pesquisadora, utilizando-se da plataforma gratuita *Google Forms*. O questionário ficou disponível entre os dias 25 de outubro a 10 de novembro de 2021 e uma versão do roteiro pode ser encontrada no Apêndice A.

A classe profissional selecionada para o levantamento de *survey*, foi a de gestores de programas públicos estaduais, que embora não represente todas as partes interessadas na função de avaliação, integram os estratos mais afetados pelos resultados das avaliações (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016). Diante do amplo universo de gestores do governo estadual, a seleção dos perfis, mais correlatos às atividades de monitoramento e avaliação, se deu em função do cargo ocupado e da área de atuação, contemplando as seguintes subcategorias:

- a) gerente ou gestor(a) de projeto estratégico do governo estadual;
- b) gerente ou gestor(a) de programa ou ação governamental do governo estadual;
- c) gestor(a) da área meio de órgão do governo estadual;
- d) assessor(a) estratégico(a) de órgão do governo estadual.

A aplicação dos questionários foi feita pelo NIMA/FJP, em função de objetivos compartilhados, e outros alheios a esta pesquisa. De todo modo, em comum, buscou-se apreender aspectos ligados à concepção dos gestores do estado quanto ao tema da avaliação, suas expectativas e necessidades em relação a este instrumento, além de suas experiências relacionadas às atividades de avaliação, em especial, àquelas conduzidas por órgãos de controle do estado (TCE/MG ou CGE/MG). Desta forma, o questionário, se dividiu em três eixos principais:

- 1) concepções sobre o monitoramento e avaliação;
- 2) experiências vividas com a prática avaliativa, coordenadas ou não pelo sistema de controle e, por fim;
- 3) interesse e necessidades de treinamento ou capacitação.

⁴ Especiais agradecimentos são dedicados ao Prof. Reinaldo Moraes, Prof. Victor Ferreira e aos alunos Gabriela Silva, e Thiago de Oliveira Gonzaga, do Curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro.

A sondagem do posicionamento dos respondentes quanto à finalidade atribuída aos instrumentos de avaliação dos programas governamentais, foi balizada pela classificação estabelecida por Patton (2012), sobre a teoria da avaliação focada no seu uso (*Utilization-Focused Evaluation*). Ao longo de outras nove questões fechadas, foram testadas a percepção dos gestores quanto aos principais estereótipos pejorativos atribuídos à avaliação, e aos entraves à consolidação da prática de M&A no setor público mineiro, conforme a abordagem de Mokate (2002) e Ramos & Schabbach (2012), teorias que serão abordadas no próximo capítulo.

Em síntese, foram alcançados 164 respondentes, em um universo de interesse estimado em aproximadamente 700 gestores estaduais, com responsabilidades diretamente afetas às práticas de monitoramento e avaliação. Por fim, ressalta-se que foi feita a análise de frequência dos dados quantitativos coletados, e os resultados explicitados em observância à proporcionalidade e, ou porcentagens.

3 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO: UM CAMPO EM CONSTRUÇÃO

Este capítulo caracteriza o campo da avaliação de políticas públicas, como pesquisa social e como função essencial ao governo, isto é, como política pública. Além disso, descreve, brevemente, as duas últimas décadas do campo de monitoramento e avaliação no governo federal e em Minas Gerais. As primeiras duas seções que o constituem apresentam uma revisão dos principais conceitos, tipologias e dimensões de uso da pesquisa de avaliação. As duas últimas seções foram construídas a partir da pesquisa documental e bibliográfica, e tratam especificamente da institucionalização da prática de monitoramento e avaliação no setor público federal e mineiro. Complementarmente, nessas duas últimas sessões, foram utilizados os resultados das entrevistas qualitativas classificados no eixo “relatos sobre o histórico do respectivo campo de atuação da fonte”. Essa escolha foi feita dado o alto grau de especialização e de envolvimento no campo das fontes primárias alcançadas por esta pesquisa.

3.1 Avaliação e monitoramento: emergência, desafios e alguns conceitos

O princípio de eficiência na Administração Pública foi incorporado à nossa Constituição Federal de 1988, através da reforma administrativa proposta pela Emenda 19, de 1998 e é concebido como:

[...] o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Hely Lopes Meirelles (2002, *apud* VALOIS, 2003)

De acordo com Valois (2003), esse princípio se tornou um importante instrumento do controle social, mas também jurídico, para respaldar a exigência de maior qualidade sobre bens e serviços públicos ofertados pelo Estado. Nesse sentido, quanto mais as políticas públicas foram sendo concebidas e implementadas por governos democráticos para responder aos anseios voltados para o bem-estar social, mais se fez necessário o desenvolvimento de conhecimento qualificado para subsidiar à tomada de decisão das atividades de gestão (JANNUZZI, 2020).

Historicamente, observa-se que o campo da avaliação no setor público se estrutura como área de conhecimento profissional e científico na esteira da expansão das garantias de direitos sociais, inerentes à consolidação do modelo de Estado de Bem-Estar Social. À medida que as demandas por assistência social,

desenvolvimento econômico sustentável, proteção ambiental, saúde e educação foram crescendo em complexidade e cobertura, mais os dados tecnicamente robustos e tempestivos se tornaram necessários à tomada de decisão da administração (JANNUZZI, 2020).

Na Europa, países, predecessores na instauração de garantias e direitos de cidadania, já nas décadas iniciais do último século assumiram a vanguarda no processo de valorização da atividade avaliativa. Países da Europa Ibérica, que se atrasaram um pouco na institucionalização da cultura de avaliar, foram os que enfrentaram regimes autoritários durante longos períodos, como Portugal e Espanha (JANNUZZI, 2020).

Para o continente latino-americano, a relevância da avaliação advém em grande medida da necessidade de modernização da máquina pública, em concomitância com reformas administrativas que ocorreram na década de 1990, e que nortearam os países para uma mudança de paradigma na gestão pública. O mote dessas reformas era a transformação da administração pública antes burocrática, demasiado rígida e focada nos processos, para uma administração gerencial, voltada para o cidadão, orientada para resultados e mais atenta à efetividade do gasto público (CUNHA, 2018).

Nesse sentido, de acordo do Cunha (2018), a gestão para resultados revela-se como o fator determinante para a incorporação da avaliação na prática de gerenciamento latino-americana. De fato, são abundantes os registros de fundos econômicos, bancos e comissões internacionais - tais como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), que à época prescreveram a conveniência de os países latino-americanos implantarem, não apenas os sistemas de avaliação e monitoramento, mas também diversos mecanismos com vistas à promoção de desenvolvimento econômico estável, controle inflacionário e aperfeiçoamento da eficiência no uso dos recursos financeiros.

No caso brasileiro, outros fatores, como a crise inflacionária anterior ao plano real podem ser elencados para explicar a apropriação da avaliação pelo setor público. O processo inflacionário expôs as fragilidades das finanças do Estado ao pressionar uma redução dos gastos públicos e o aumento da efetividade na execução das despesas. Já no fim da década de 1980, com o processo de reabertura política e redemocratização do país, novos atores e demandas sociais ganharam fôlego e

representatividade no cenário político e passaram a influenciar na formulação de políticas públicas, tornando-as mais abrangentes e complexas (CUNHA, 2018).

Entretanto, a economia brasileira não refletia a euforia causada pela recuperação dos direitos políticos e a positivação de normas e garantias cidadãs no ordenamento jurídico do país. Logo, o prolongamento da crise econômica agravava ainda mais a desigualdade social. Esse período também foi marcado por outro fator objeto de preocupação para administração pública: a reconfiguração do aparelho de Estado provocou rupturas nas funções de planejamento que, em última instância, deixaram a alta gestão desprovida de informações relevantes para tomada de decisão (GARCIA, 1997⁵ *apud* CUNHA, 2018).

Analogamente, Jannuzzi (2020) pontua que a profissionalização da gestão e o incremento da qualidade dos bens e serviços públicos, no Brasil e na América Latina, também contribuiu para o aumento da demanda por dados e conhecimento qualificados acerca dos programas, bem como reverberou em estímulos à produção de pesquisas e estatísticas.

O Brasil, marcado por sua heterogeneidade, tem esta característica evidenciada também na capacidade técnica nos diferentes níveis de gestão abarcados pela federação. Atualmente, observa-se um movimento que perpassa a customização de todo o percurso da pesquisa avaliativa, para fazer frente à multiplicidade dos problemas sociais e às fragilidades de governança nos diferentes níveis de governo no país, ou seja, uma tendência de abordagens mais plurais, e multifacetadas na seara da avaliação e monitoramento (JANNUZZI, 2020).

Concernente às definições, diversos autores afirmam não haver um consenso a respeito do que é a avaliação. Isso se dá pelo fato de que em áreas distintas de conhecimento, como na economia, sociologia ou planejamento, este conceito é apresentado de formas diversas, não raro contraditórias (CUNHA, 2018).

Assim, dentre as várias definições, tem-se, no sentido mais amplo, a avaliação compreendida como uma função estatal, consubstanciada em sistemas de M&A, e definida por Scriven (2018, p. 27) como “processo de determinação do mérito, importância e valor das coisas, e as avaliações são os produtos deste processo”. Quanto àquelas que se aplicam em sentido restrito, percebe-se a avaliação como uma

⁵ GARCIA, Ronaldo C. Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa.

pesquisa social ou processo investigativo estruturado e aplicado para produção de conhecimento acerca dos projetos ou programas governamentais (JANNUZZI, 2020).

Nessa perspectiva, Mokate (2002) estabelece quatro atributos fundamentais para a caracterização da avaliação: ela deve ser (i) um processo rigoroso, (ii) sistemático e integrado aos processos da gestão, (iii) com a finalidade última de contribuir para tomada de decisão gerencial, ademais (iv) deve ocorrer de forma concomitante com as atividades gerenciais. Ainda acrescenta que a avaliação pode ser conduzida interna ou externamente ao órgão e dispensa metodologias sofisticadas e complexas na produção de conhecimento para alcançar seus fins.

Em harmonia, Jannuzzi (2020, p. 43) conceitua:

Em uma definição mais pragmática e aplicada, avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Por outro lado, Cunha (2018) acrescenta que, a despeito do caráter objetivo de análise e validação dos resultados da avaliação, estão presentes nesse instrumento aspectos qualitativos que a transformam, de alguma forma, em um juízo de valor por parte de todos os envolvidos – avaliadores, gestores, fornecedores e beneficiários - sobre ação governamental investigada. Por conseguinte, advoga-se por uma pesquisa de avaliação que inclua em seus critérios uma análise da pertinência dos objetivos do programa, como algo que realmente possa gerar valor público à sociedade (MOKATE, 2002).

A tendência atual no campo da avaliação é a compreensão mais ampla do seu alcance, superando a perspectiva que a restringe à mensuração dos resultados e análise dos efeitos, com o fim de tão somente influenciar a lei orçamentária, ou verificar a conformidade das contas. Dessa forma, avaliadores e avaliados, estão cada vez mais convencidos de que este é um campo de conhecimento aplicado, onde se deve produzir informações que sejam adequadas à tomada de decisão da gestão, acerca de um projeto ou programa, desde a sua concepção até a análise de oportunidade e conveniência da sua execução, ou seja, até a sondagem do próprio mérito administrativo (JANNUZZI, 2020).

Já o monitoramento de projetos, programas ou políticas públicas é definido por Jannuzzi (2014) como uma atividade contínua, periódica e sistemática de acompanhamento de uma determinada intervenção estatal, de forma a fornecer dados qualificados que permitam, de maneira oportuna, a identificação e reparação de desvios ainda no processo de execução do projeto ou programa, para o alcance dos efeitos desejados.

A principal vantagem do monitoramento ou do acompanhamento de desempenho, segundo Mokate (2006), é fornecer aos gestores informações sobre os pontos de sucesso ou fracasso da iniciativa, de forma contínua e regular, E, desse modo, sendo capaz de gerar *feedback* adequado acerca das realizações especificadas na cadeia de valor. Assim, as questões associadas ao monitoramento visam, em primeiro lugar, monitorar os processos e atividades, a entrega dos produtos e a utilização dos recursos; e as consequentes conquistas em termos de efeitos e impactos (MOKATE, 2006). A autora argumenta ainda que o monitoramento e a avaliação são processos complementares entre si, e juntos constroem significado e relevância para ambos. Pois o monitoramento sem a avaliação gera um juízo de valor para o programa que não permite ao gestor atribuir mérito à iniciativa quanto aos seus objetivos finais, nada sinalizando para a tomada de decisão quanto a suspensão, continuidade ou expansão do programa (MOKATE, 2002).

Em consonância com essa abordagem, Jannuzzi (2014) também considera que o monitoramento e avaliação são atividades que se complementam ao longo do tempo. Ou seja, enquanto o primeiro fornece à gerência dados objetivos e um retrato instantâneo sobre a situação do programa ou projeto, a segunda trabalha de forma mais analítica questões sobre o andamento da iniciativa, porém fornecendo informações mais aprofundadas, fruto de uma pesquisa de campo sobre a intervenção.

Em suma, a avaliação, por definição, introduz julgamentos de mérito na análise das entregas do projeto ou programa. Contudo, ela é enriquecida com a informação produzida pelo acompanhamento de desempenho. Sobretudo quando o monitoramento contribui, particularmente, para a identificação das relações causais entre as atividades implementadas pela intervenção e o alcance ou não dos resultados almejados (MOKATE, 2006).

O Quadro 02 é apresenta uma síntese dos temas desta seção.

Quadro 02 – Síntese do contexto, desafios e conceitos do campo de avaliação de políticas públicas

Tema da seção	Síntese
Contexto de emergência do campo	Expansão da cobertura e complexidade das demandas sócio-econômicas e ambientais. Reformas administrativas da década de 1990 e a “Gestão para Resultados” refletiram em maior profissionalização da gestão e protagonismo à função de planejamento. Influências de organismos internacionais. Incremento da qualidade das políticas públicas, associado aos fatores anteriores estimularam a produção de conhecimento qualificado acerca dos programas e projetos públicos.
Desafios presentes	Heterogeneidades das capacidades de gestão entre os diversos entes federativos. Ampla fluidez do conceito de avaliação, que permite diferentes interpretações. Intervenções públicas que atuam sobre problemas sociais de origens multifacetadas.
Conceitos de avaliação e monitoramento	Avaliação é uma pesquisa social, rigorosa, sistemática, integrada aos processos da gestão, que busca contribuir para tomada de decisão gerencial e gerar valor público à sociedade. Monitoramento é uma atividade contínua, periódica e sistemática que permite a correção de desvios ao longo da execução do programa. Atividades complementares entre si.

Fonte: Elaboração própria com base em dados Cunha (2018), Jannuzzi (2014;2020) e Mokate (2002).

Em conclusão, observa-se que a avaliação, em linhas gerais, introduz julgamentos de mérito na análise das entregas do projeto ou programa. Contudo, ela é enriquecida com a informação produzida pelo acompanhamento de desempenho. Sobretudo quando o monitoramento contribui, particularmente, para a identificação das relações causais entre as atividades implementadas pela intervenção e o alcance ou não dos resultados almejados (MOKATE, 2006). No entanto, características ligadas às finalidades, temporalidade e procedência da equipe avaliadora, são também indispensáveis para melhor compreensão do campo de avaliação de políticas públicas, e por conseguinte, serão abordadas na próxima seção.

3.2 Finalidade, tipologia, e dimensões dos usos da avaliação

Embora não haja exatamente um consenso na literatura de referência sobre o principal objetivo da avaliação, observa-se com alguma frequência a ideia compartilhada de que “a finalidade das avaliações não é outra senão contribuir para o aprimoramento da política ou do programa avaliado, com base em análises

sistemáticas dos aspectos de um programa e seu valor” (BECHELAINÉ & CKAGNAZAROF, 2014, p. 79; ALA-HARJA & HELGASON, 2000; PATTON, 2015).

Nessa mesma linha, Cotta (1998) argumenta que o principal atributo da avaliação de programas, sem embargo, é sua aplicabilidade. Dessa forma, ela pode ser compreendida como uma ferramenta que não se limita a expor dificuldades ou irregularidades, e a propor recomendações para solucionar um problema, pois vai além, ao criar ambiente propício às mudanças estruturais que elevam os padrões de qualidade da prestação dos serviços públicos a um patamar superior (BECHELAINÉ; CKAGNAZAROFF, 2014).

Quanto à condução da pesquisa de avaliação para que se atinja os objetivos esperados, Jannuzzi (2020) explica não haver uma fórmula padronizada ou metodologia mais indicada para toda e qualquer proposta de produção de estudo avaliativo. Segundo ele, “o melhor método é o que produz evidências que respondem de forma consistente às demandas requeridas, ao tempo de seu uso na decisão da gestão pública” (JANNUZZI, 2020, p. 55).

De forma geral, Jannuzzi (2020) aponta que as avaliações não devem se propor à busca de uma verdade absoluta, ainda que se pautem em métodos científicos, na racionalidade para construção dos argumentos e nas evidências que justifiquem as conclusões da investigação. O autor defende, então, que o objetivo principal de se avaliar é o de prover aos gestores informações robustas sobre os prováveis efeitos das suas decisões.

Um ponto controverso, porém, diz respeito à análise de custo-benefício, uma vez que parte dos pesquisadores acredita que este objetivo não deve compor o escopo dos instrumentos avaliativos de programas e projetos de cunho social. Esta oposição se assenta no argumento de que benefícios sociais frequentemente são de difícil mensuração em valores monetários (COTTA, 1998), o que, portanto, pode inviabilizar uma conclusão justa e acertada.

Em síntese, este estudo considera que a pesquisa avaliativa deve ser produzida no prazo e custos condizentes com o suporte estabelecido pelos demandantes. O conhecimento deve ser qualificado, tecnicamente estruturado e aderente às inquietações dos gestores, o suficiente para ocasionar o aprimoramento desejado pela administração pública. Com esse intuito, são sugeridas abordagens ecléticas e interdisciplinares, a triangulação de técnicas, além da observação de diferentes atores relevantes para o esforço investigativo, tais como os beneficiários de

diferentes estratos, os burocratas envolvidos com as atividades meio e com as atividades finalísticas da intervenção, além do suporte de especialistas externos para apuração mais precisa sobre o objeto pesquisado (JANNUZZI, 2014).

3.2.1 Tipologias da avaliação

Em relação aos tipos de avaliações, os critérios mais clássicos são aqueles que tratam sobre o momento em que se realiza a avaliação, a composição da equipe avaliadora e sobre a necessidade de informação segundo o estágio da intervenção no ciclo do programa (COTTA, 1998; JANNUZZI, 2020).

Segundo o momento do programa, a pesquisa pode ser uma:

- a) avaliação *ex-ante*, feita antes do início do programa, ela avalia o diagnóstico do problema e desenho da intervenção, para auxiliar os gestores quanto à concepção ou viabilidade da intervenção. Ou, uma;
- b) avaliação *ex-post*, que avalia o programa durante sua execução ou após esta (seus efeitos). Procurando investigar aspectos que vão subsidiar a tomada de decisão da gestão quanto aos rumos do programa, ou redesenho necessário na estratégia de implementação (COTTA, 1998). Na prática da avaliação, costuma-se chamar a avaliação que se realiza durante a implementação, de *ex-dure*.

De acordo com a composição ou origem da equipe avaliadora, a avaliação pode ser classificada como:

- a) interna, quando feita pelo próprio órgão executor do programa. Em geral, as equipes internas detêm maior conhecimentos sobre as potencialidades e gargalos das intervenções públicas, todavia carecem de apoio técnico e de investigações de campo para compreenderem as causas e assimilarem estratégias de solução;
- b) externa, quando feita por uma equipe externa ao órgão executor. Teoricamente, este tipo de abordagem garantiria maior imparcialidade na condução da pesquisa avaliativa;
- c) mista, quando a equipe é composta por membros do time gestor do programa e por avaliadores externos. Nessa modalidade, tende a ver um resultado mais robusto da avaliação, que passa a contar com a expertise de avaliadores

externos e também, com o conhecimento aprofundado sobre as nuances do programa da equipe interna. E mais raramente, como;

- d) participativa, quando a avaliação recorre a algum nível de participação direta do público-alvo da política, para coleta e tratamento de dados (JANNUZZI, 2020, COTTA 1998).

Por fim, com relação ao estágio de necessidade de informação da intervenção, Rossi (2004, *apud* JANNUZZI, 2020) estabeleceu cinco tipos de avaliação:

- a) avaliação de demanda: refere-se ao mapeamento de necessidades, um diagnóstico que irá subsidiar o desenho e planejamento da intervenção;
- b) avaliação de desenho: investiga a lógica e a compreensão da problemática que respaldam a idealização da intervenção.
- c) avaliação da implementação: orientada à dimensão de gestão e governança do programa e ao acompanhamento de indicadores. Busca identificar os principais gargalos que impedem o pleno funcionamento do programa. Também chamada de avaliação formativa ou avaliação de processos.
- d) avaliação de resultados e impactos: que investiga os efeitos imediatos e mediatos do programa, tanto na população beneficiária como em seu entorno; Guarda o enorme desafio de evidenciar o nexo causal, que comprove que determinadas alterações na realidade ocorreram, total ou parcialmente, em virtude de determinada intervenção estatal, e não por outros motivos alheios ao programa. Também chamada de avaliação somativa. E, por fim:
- e) avaliação de eficiência ou custo-efetividade: é a menos comum, e busca identificar se os dispêndios com pessoal, equipamentos e operacionalização das atividades do programa superam os ganhos dos benefícios gerados por meio de suas entregas.

Em suma, a tipologia que observa os estágios do ciclo de vida do programa (tempo), carrega consigo uma lógica poderosa e fundamental, visto que:

sem a mensuração das necessidades, programas não poderão ser planejados de forma racional; sem efetividade da implementação, efeitos bem sucedidos não poderão resultar do programa; e sem resultados com valor público não há razão para se preocupar com custo- efetividade. Um foco prematuro em uma questão inadequada

de avaliação é a provável razão da produção de relatórios de avaliação irrelevantes. (POSAVAC e CAREY, 1992, p.11 *apud* COTTA, 1998, p.111, tradução nossa).

Há ainda uma abordagem metodológica que diferencia os relatórios produzidos em um processo avaliativo de acordo com a natureza da informação que é publicada. Nesta classificação são definidos quatro grandes grupos de avaliações, a saber (JANNUZZI, 2020):

- a) Estudos avaliativos, que seriam os estudos baseados em dados secundários.
- b) Pesquisas de avaliação, que seriam os trabalhos baseados em fontes primárias, com foco na produção de evidências necessárias ao aperfeiçoamento do programa.
- c) Meta-avaliações, que tratam das revisões de estudos avaliativos, pesquisas avaliativas, e outros trabalhos sobre a experiência de outros entes a respeito da intervenção observada.
- d) Relatórios-síntese de avaliação, que trazem informações sucintas, objetivas e gerais, sobre questões diversas do programa. Voltados para a ampla comunicação.

No Quadro 03, apresenta-se um resumo das principais formas de classificação da avaliação.

Quadro 03 – Principais tipologias da avaliação de políticas públicas

Momento da intervenção avaliada	Posição do Avaliador	Necessidade de informação segundo o estágio da intervenção	Natureza do produto da avaliação
Avaliação <i>ex-ante</i>	Interna	Avaliação de demanda: foco no problema e necessidades	Estudos Avaliativos
Avaliação <i>ex-post</i>	Externa	Avaliação de desenho: foco na lógica entre meios e fins	Pesquisas de avaliação
	Mista	Avaliação de implementação: foco nos processos de execução	Meta-avaliações
	Participativa	Avaliação de resultados e impactos: foco nos efeitos em diferentes camadas	Relatórios Síntese de avaliação e portais web
		Avaliação de custo-efetividade: foco na relação entre dispêndios e benefícios	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Cotta (1998) e Jannuzzi (2020)

3.2.2 Dimensões de uso das avaliações

Quanto à compreensão do conceito de utilização dos resultados encontrados pelas pesquisas de avaliação, Bechelaine e Ckagnazaroff (2014) afirmam que essa definição não é unitária, pois reflete um fenômeno multidimensional, caracterizado por aspectos ligados à pertinência da informação, credibilidade do processo, triangulação de fontes, comunicação dos resultados, foco nas necessidades da gestão e, principalmente, ao contexto institucional.

Assim como o conceito, a classificação da utilização das avaliações é feita em distintas dimensões e categorias pela literatura de referência. Optou-se nesta pesquisa, pela tipologia de uso introduzida por Patton (2012), por ser este o criador da metodologia de avaliação focada na utilização (*Utilization-Focused Evaluation – UFE*).

De acordo com a classificação proposta por Patton (2012) a utilidade da avaliação se subdivide em seis tipos de usos primários dos resultados (QUADRO 04).

Quadro 04 – Dimensões do uso primário das avaliações segundo Patton

Dimensão	Descrição do uso
Somativa ou de Julgamento	Com o propósito de determinar o valor e/ou ajudar a determinar o futuro do programa, no que diz respeito à sua continuidade, expansão ou extinção.
Formativa ou de Aprimoramento	Usada para aperfeiçoar o programa, construindo capacidades de gestão e para garantir a qualidade do bem ou serviço entregue à sociedade.
<i>Accountability</i>	Os resultados da avaliação são usados para demonstrar que os recursos disponíveis estão sendo bem gerenciados, e comprovar que os objetivos e as metas do programa estão sendo atingidos através dos indicadores.
Monitoramento	Usada para promover o controle de qualidade do programa, monitorando seu desempenho e antecipando possíveis problemas da execução.
Desenvolvimento	Seu uso se dá no desenvolvimento de estratégias de adaptação do programa aos contextos de emergência, especialmente para projetos que lidam com situações dinâmicas.
Geração de conhecimento	Seu uso é orientado para a busca de lições que podem ser extraídas da triangulação de métodos, visando o aprendizado institucional. Identifica boas práticas que revelam efetividade de

gestão e que podem ser expandidas em outros projetos ou programas da área/setor.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Patton (2012, p. 129 -131)

Segundo o método UFE, todo o ciclo da avaliação é planejado e executado em função dos objetivos apresentados pelas partes primárias implicadas, as quais seriam, conforme designação do autor, os agentes delegados para atuar junto ao avaliador, participando da definição de métodos e objetivos da avaliação. São, também, os responsáveis pela interpretação dos resultados, garantindo que, ao fim e ao cabo, todo o processo de avaliação tenha significado, relevância, credibilidade e utilidade (PATTON, 2012). Logo, trata-se de uma abordagem que confere grande protagonismo aos gestores no processo avaliativo.

3.3 A institucionalização da política de avaliação no Brasil

A avaliação quando compreendida em seu sentido mais amplo e observada no médio a longo prazo, apresenta um caráter pedagógico, de contribuir para o aprendizado institucional em todo o ciclo de vida da política pública, não se restringindo ao emprego de um método linear em uma atividade gerencial ou a uma análise de impactos.

Segundo Filgueiras e Queiroz (2016), a avaliação de políticas públicas apresenta o objetivo imediato de produzir conhecimento relativos à pertinência e à qualidade de um programa governamental, além do objetivo mediato de pacificar o conhecimento gerado no campo de poder político-institucional em que o programa se insere, permitindo ajustes de formulação ou de implementação, em processos de adaptação e etapas de aprendizado político-organizacional.

Institucionalizar a função de avaliação significa, também, pavimentar o emponderamento de alguns atores para exercer o controle sobre a gestão, tendo em vista resultados globais que examinam as políticas implementadas por governos." (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016, p. 11).

A partir dessa lógica, esses autores compreendem a função avaliativa também como uma política pública, portadora do propósito de atribuir valores, gerar transparência e conhecimento para os gestores, prestar contas à sociedade, e por conseguinte, contribuir com a democracia, subsidiando o envolvimento social no debate sobre as políticas públicas.

A implantação de um sistema de avaliação significa, portanto, constituir uma política, à qual se associam um desenho e objetivos normativos, um processo de implementação e um processo de institucionalização de regras e práticas que circundam a própria função de avaliação. (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016, p. 11).

Por razões semelhantes, Faria (2005) advoga em favor da função de avaliação como uma política pública, institucionalizada como sistema de avaliação e monitoramento, e estabelecida como um ferramental imprescindível ao fomento de *accountability* sobre o desempenho dos burocratas e dos agentes eleitos para o Poder Executivo. É, portanto, através desse prisma, que Filgueiras e Queiroz (2016, p.11) afirmam que “institucionalizar a função de avaliação significa, também, pavimentar o empoderamento de alguns atores para exercer o controle sobre a gestão, tendo em vista resultados globais que examinam as políticas implementadas por governos”.

E tal como política, a avaliação sistêmica é permeada por importantes e quase sempre conflituosas relações de poder, o que exige uma estratégia de governança, que estabilize os arranjos institucionais, mas que também propicie autonomia e capacitação para os avaliadores exercerem seu trabalho. Por conseguinte, governos democráticos, com sistemas políticos competitivos e com políticas descentralizadas são capazes de criar ambiente mais propícios a institucionalização da política de avaliação. Neste sentido, a falta de articulação das instituições envolvidas no fluxo de formulação e avaliação de políticas públicas é apontada como uma das causas para o baixo grau de consolidação da função avaliativa no Brasil (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016).

A discussão sobre os desafios de se consolidar a cultura de monitoramento e avaliação no âmbito do setor público, como algo inerente às atividades de gestão e ao próprio ciclo da política pública, também foi objeto de estudo de Mokate (2002) e de Ramos & Schabbach (2012). A primeira autora traz observações sobre o contexto da América Latina como um todo, enquanto o trabalho de Ramos & Schabbach (2012) trata, particularmente, do contexto da administração pública federal brasileira. Conforme síntese exposta no Quadro 05.

Quadro 05 – Estigmas ou entraves à consolidação da prática de M&A

Dimensão	Mokate (2002)	Ramos & Schabbach (2012)
Macro: estrutural - cultural	O paradigma da gestão orientada pelo cumprimento de tarefas, que não responsabiliza a equipe gestora pelo valor público entregue à sociedade, assim não gera	A resistência à crítica e o defensivismo político geram a predominância de uma cultura autoritária que inibe o interesse pelo levantamento de dados,

	estímulos para que sejam feitas avaliações de resultado ou impacto de programas sociais.	monitoramento e avaliação das ações. Algumas ações e programas governamentais não são desenhados para serem avaliados.
Técnica- metodológica	Um véu místico que desestimula a avaliação de programas sociais, em função de seus objetivos serem de longo, e pela suposta impossibilidade de se mensurar eventos sensíveis às causas multidimensionais.	Sistemas de informação com base de dados insuficientes, de frequência irregular e acesso limitado Pesquisas avaliativas tecnicamente frágeis, que através de inferências espúrias, atribuem falsos resultados (bons ou ruins) aos programas.
Finalística/ Adequação	Avaliações <i>ex-post</i> feitas por agentes externos, alheios à gestão, em momentos que não há mais chance de realimentar o processo decisório, passando a ser vista como uma caça aos culpados.	Desintegração dos gestores no processo avaliativo: quando não é feito um levantamento das necessidades dos atores para construção do método e das finalidades da pesquisa, gerando um resultado que não é útil para realimentar o ciclo da política pública.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Mokate (2002, p. 94-98) e com base em dados Ramos & Schabbach (2012, p.1290-1291)

Segundo Serpa *et al* (2014) alguns requisitos devem ser observados para caracterização de um sistema de avaliação, o primeiro deles se refere a uma clara distinção entre os processos de avaliação das atividades de gestão desenvolvidas pelos órgãos. O segundo requisito é concernente aos arranjos institucionais, sendo que uma parcela considerável da execução das avaliações deve ser necessariamente conduzida por agentes internos, vinculados às organizações do sistema.

Em relação ao segundo requisito, há o desafio da articulação de um arranjo de governança, que de fato, propicie a produção de dados “customizados” e tempestivos para diferentes etapas da gestão dos programas, que, portanto,

requer a identificação de demandas mais específicas de questões e problemas a investigar, o que cobra estreita colaboração e intercâmbio entre instituições governamentais e centros de pesquisa. (JANNUZZI, 2014, p.40).

O terceiro critério apresentado por Serpa *et al* (2014), é o caráter perene das atividades de avaliação para que este conjunto de arranjos e dispositivos institucionais se constitua um sistema de avaliação, ou seja, os relatórios devem apresentar certa regularidade ao longo do tempo. Por último, o quarto critério observa se há ou não o uso efetivo das informações resultantes dos estudos avaliativos.

Quanto à regulamentação da função avaliativa no Brasil, somente recentemente, esta função galgou relevância constitucional, quando foi incorporada à carta magna brasileira uma normativa que prevê a obrigatoriedade do Poder Executivo de cada ente federativo – União, estado, Distrito Federal e município – realizar avaliações periódicas de seus programas e políticas públicas, de forma regular e contínua, vinculando os resultados encontrados aos instrumentos de planejamento e controle orçamentário (BRASIL, 2021).

Esta incorporação por meio da Emenda Constitucional 109 de março de 2021, alterando os Art. 37 e Art. 165 da nossa constituição, representou um passo significativo para o campo de avaliação, um ganho tanto para o fomento da cultura de avaliação, quanto para institucionalização de sistemas de avaliação pelo país, muito embora, a norma não tenha especificado diretrizes ou mecanismos de operacionalização das avaliações previstas.

De forma geral, o campo de M&A no Brasil foi fortalecido e se expandiu no período de 1994 a 2014. Nesse ínterim, houve grande desenvolvimento metodológico, além de uma profusão de pesquisas avaliativas, cursos de pós-graduação e de especialização em avaliação, bem como uma ampliação da oferta de artigos, livros nacionais e internacionais sobre a temática. Segundo entrevista concedida por Jannuzzi (2021), após esse período, um enfoque economicista, isto é, mais orientado para a melhoria da alocação dos recursos do que para o aprimoramento da política pública, passou a prevalecer no governo federal.

3.3.1 Institucionalização em nível federal

Em abril de 2016, ainda no governo de Dilma Rousseff, foi criado, por meio de Portaria Interministerial, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP. Com baixo grau de formalização e pouca institucionalização, esse sistema de M&A se estabeleceu com o duplo objetivo de aperfeiçoar as políticas públicas do Poder Executivo federal, bem como de aprimorar a alocação de recursos e a qualidade dos gastos públicos (OLIVEIRA, 2019).

A idealização de um sistema centralizado de monitoramento e avaliação se deu, principalmente, diante da necessidade de se internalizar os trabalhos de avaliação gerados por diversos setores do próprio governo: como a Fazenda, os Centros de Pesquisa, as pastas finalísticas e o próprio controle interno. Dessa forma, criou-se uma espécie de câmara de compensação e discussão das políticas públicas,

permitindo que os maiores interessados no conteúdo produzido por distintas esferas do governo, se apropriem daquele conhecimento (GAETANI, 2021).

Conforme Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016, quando da sua criação o Comitê era composto pelos titulares de várias pastas, a saber: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e Assessoria Econômica (SEAE) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Política Econômica (SPE) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda; Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União; Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) e Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República, além do Ministro do Planejamento, então responsável pela coordenação do CMAP.

Segundo Oliveira (2019), o CMAP foi concebido em um contexto gerencial de gastos descontrolados, que exigia a incorporação de certa racionalidade nos processos de implementação e formulação de programas do setor público federal. Um dos principais empreendedores políticos que articulou a criação desse sistema de M&A junto com então Ministro do Planejamento Valdir Simão, foi Francisco Gaetani, à época Secretário Executivo do Planejamento, que em entrevista concedida para esta pesquisa afirmou:

Em última instância, o CMAP visava problematizar a implementação. O que quer que ajudasse a implementação valia a pena colocar na história. Não tinha pretensão de fazer avaliação de política. (...) Então, era basicamente isso, dar uma fotografia na implementação, para tentar descontinuar algumas coisas, corrigir algumas coisas. (GAETANI, 2021)

Entre os anos de 2016 e 2017, o Comitê teve, inicialmente, uma fase de produção bastante ativa e orientada para o aprimoramento de um grupo estratégico de políticas públicas federais, seguida por uma fase em que a prioridade foi invertida, e foco passou a ser a qualidade do gasto e a melhoria da alocação dos recursos públicos (OLIVEIRA, 2019).

Posteriormente, em junho de 2019, houve a institucionalização do CMAP por meio do Decreto n. 9.839, agora sob o nome de Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. O Sistema foi restabelecido como estrutura organizacional, agora com a dupla finalidade de avaliar políticas públicas selecionadas do Poder Executivo federal, bem como de monitorar a implementação das propostas

de alteração resultantes dos seus estudos avaliativos do tipo *ex-ante* ou *ex-post* (BRASIL, 2019).

O CMAP passou, então, a ser um conselho deliberativo composto por três Secretários-Executivos de cada uma das pastas: do Ministério da Economia (ME), da Casa Civil e da Controladoria Geral da União (CGU). Assim, o Conselho atualmente coordena o trabalho de dois comitês executivos, o de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), que avalia programas que recebem subsídios, e o de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), responsável por avaliar programas de gastos diretos (BRASIL, 2019).

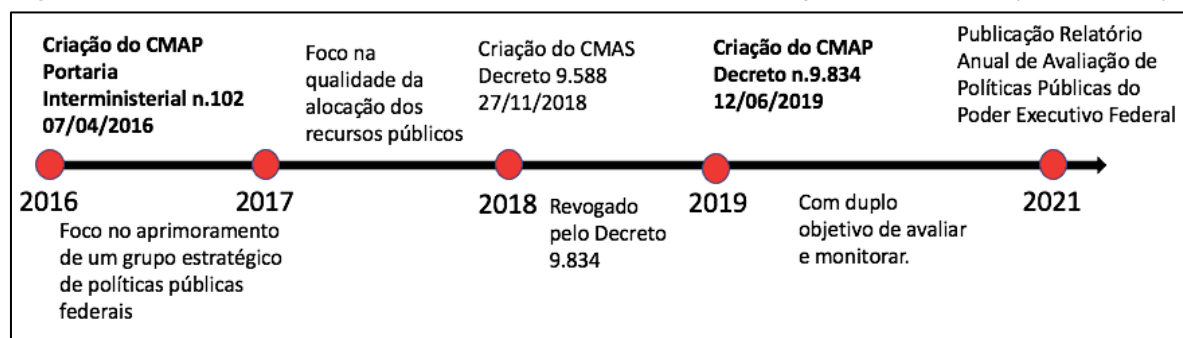
Ainda sobre os arranjos de governança, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria da Secretaria Especial de Fazenda (SECAP/ME) é o órgão responsável pelo apoio técnico e administrativo ao Conselho, atuando em nome do Ministério da Economia, unidade coordenadora do sistema. No entanto, segundo a norma que o instituiu, o CMAP também conta com o apoio técnico de três centros de pesquisa, a saber (i) a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); (ii) o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); (iii) além da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2019).

Observa-se que a participação de servidores ou profissionais em avaliações, comitês ou conselhos da estrutura do CMAP não é considerada atividade remunerada e não deve representar ônus ao erário (BRASIL, 2019).

À guisa de conclusão, cabe o registro da publicação do primeiro Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas do Poder Executivo Federal, pela SECAP/ME, já no segundo semestre de 2021. Nesse documento, o governo federal estabelece a avaliação de programas governamentais como uma política pública de longo prazo, que se pretende institucionalizar, não só normativamente como de fato. O relatório, além de comunicar os resultados de 3 ciclos de avaliação, também esmiúça os fluxos dos processos, e os principais atores envolvidos. Por fim, observa-se que o CMAP delega à CGU, o papel de monitorar a implementação do plano de ação e das recomendações aprovadas pelo Conselho.

De forma a sintetizar a trajetória do CMAP, suas principais etapas de institucionalização são apresentadas na Figura 01.

Figura 01 – Linha do tempo da implementação do CMAP no governo federal (2016-2021)



Fonte: Elaboração própria

3.4 A institucionalização em Minas Gerais

No âmbito do estado de Minas Gerais, há registros de ensaios para implementação dos arranjos incrementais que pavimentaram a criação de um sistema de avaliação e monitoramento no setor público, descritos em detalhes por autores como Campos *et al* (2009), Bechelaine *et al* (2010) e Gambi (2010).

Esta última autora analisou a experiência mineira através do crivo indicado por Grau e Bozzi (2008⁶, *apud* GAMBI, 2010), no qual são estabelecidos pelos menos dez critérios para se enquadrar um dispositivo organizacional como um sistema de avaliação, atendo-se a três dimensões principais: institucional-legal, operacional e funcional (QUADRO 06).

Quadro 06 – Critérios de Grau e Bozzi (2008) para caracterizar de um sistema de M&A.

Dimensão	Critério
Institucional-legal	Existência formal de órgão ou entidade coordenadora. Sistema operado por unidade(s) legalmente investida de autoridade sobre toda a administração pública. Sistema sob autoridade do Poder Executivo. Sustentabilidade do arranjo (fonte de financiamento e recursos humanos estáveis).
Operacional	Robustez de arcabouço técnico-instrumental para avaliações sistêmicas. Regularidade das atividades. Atividades de monitoramento e avaliação como o cerne do sistema.
Funcional	Explícita articulação entre usuários e funções do sistema. Utilização da informação produzida pelas avaliações. Papel regulador.

Fonte: Adaptado de Gambi (2010, p.164)

⁶ Fortalecimento dos Sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A) na América Latina – Informe Comparativo de 12 países.

Após uma profunda investigação sobre a produção, o uso e os instrumentos utilizados à época, Gambi (2010) considera que houve, de fato, a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação em Minas Gerais, no período compreendido entre os anos de 2003 a 2010, isto é, durante as duas gestões do governo Aécio Neves, no estado.

No período de 2003 a 2006, também chamado de primeira onda do choque de gestão, o governo de Minas Gerais implementou ações que visavam o equilíbrio fiscal, a melhoria da qualidade do gasto público, além do fomento à inovação da gestão pública. Neste sentido, cabe citar ações como a integração do plano-orçamento, a criação da carteira de projetos estruturadores e da estrutura organizacional que faria seu monitoramento, os Acordos de Resultado e as Avaliações de Desempenho dos servidores (CAMPOS *et al*, 2009).

Já durante a segunda onda do choque de gestão (2007-2010), o governo empreendeu uma gama de ações voltadas para o monitoramento e a avaliação dos Projetos Estruturadores, aprofundando os arranjos incrementais da política de gestão orientada para resultados que fora iniciada na primeira gestão. (BARBOSA, 2021; CAMPOS *et al*, 2009)

Em entrevista concedida para esta pesquisa, Diana Barbosa (2021) – que ao longo do ano de 2010, foi responsável pela coordenação das avaliações executivas da carteira de projetos estruturadores – descreve que havia duas estruturas basilares, nas quais o sistema de M&A do estado se apoiava: a Superintendência de Gerenciamento dos Recursos do Estado (GERAES) – que funcionava dentro da SEPLAG, e o Programa Estado para Resultados (EpR), que a princípio, discutia o PPAG e, em tese, criava as condições necessárias para que os resultados pactuados fossem efetivamente alcançados.

A lógica do PPAG nessa época, era a gente ter áreas de resultados cada um com seus indicadores e metas. E a carteira de projetos, que seria como a gente iria alcançar esses resultados e essas entregas para a sociedade. (BARBOSA, 2021)

Sobre o monitoramento da carteira de projetos

A estrutura do GERAES, criada desde 2004, era responsável pelo monitoramento intensivo dos projetos estruturadores por meio das ferramentas do

PMBOK⁷. As intervenções tinham que conter em seu desenho um escopo, a estrutura analítica, e ações que se desdobravam no Plano de Ação, entre outras ferramentas, como gestão de risco ou monitoramento de custos. (BARBOSA, 2021; CAMPOS *et al*, 2009)

As reuniões periódicas entre a equipe do GERAES e a equipe do projeto também contavam com a presença do vice-governador do estado. E essas agendas eram chamadas de reunião gerencial para apresentação dos resultados, sendo feitas no sentido de construir uma convergência por área temática do PPAG dentre as secretarias. Dessa forma, buscava-se evitar erros de planejamento por baixa interlocução entre as pastas, como por exemplo, para se evitar uma situação em que um projeto de saneamento sucedesse a um projeto de pavimentação urbana, criando buracos em uma via recém pavimentada (BARBOSA, 2021).

Sobre a dinâmica da avaliação

Conforme relato de Barbosa (2021), dentro da estrutura do Estado para Resultados, o primeiro desafio enfrentado foi da revisão de indicadores do PPAG, um processo que, em linhas gerais, discutia a consistência dos indicadores finalísticos dos projetos estruturadores, em relação a sua capacidade de aferir os resultados pretendidos. Além disso, existia um projeto de seleção, acompanhamento e tutoria de empreendedores públicos, os quais, na verdade, eram uma equipe de profissionais selecionados, ora para imprimir dinamismo nos projetos, ora por serem especializados em determinada área, ora por terem um perfil gerencial desejável para determinado projeto.

Ao longo do ano de 2008, o EpR realizou três grandes devolutivas do seu esforço avaliativo para o governo, a saber: Pesquisa de Amostra por Domicílio de Minas Gerais (PAD-MG), em parceria com a Fundação João Pinheiro, a Pesquisa de Controle de Qualidade dos Serviços Públicos, e avaliações de impacto, algumas delas realizadas pela equipe da FJP (CAMPOS *et al*, 2009).

Somente em 2010, no último ano da gestão, o Estado para Resultados inicia a elaboração de uma metodologia própria de avaliação da carteira de projetos

⁷ *Project Management Body of Knowledge (PMBOK)* é uma espécie de enciclopédia internacional que apresenta um conjunto de boas práticas na gestão de projetos, publicado pelo *Project Management Institute*.

estruturadores, chamada Avaliação Executiva. O modelo metodológico mineiro foi bastante inspirado em referências de outros países, como Colômbia, México e, principalmente, dos Estados Unidos. Além disso, a empreitada também contou com uma consultoria do Banco BID, para implementação da nova estratégia. Observa-se que não há relatos de participação dos órgãos de controle na prática de monitoramento e avaliação empreendida durante este ciclo do choque de gestão (BARBOSA, 2021).

A finalidade da Avaliação Executiva se estabelecia em torno de evidenciar boas práticas ou pontos de melhoria dos principais projetos. Sua implementação foi balizada por um manual padronizado, com 29 perguntas distribuídas em quatro seções: concepção, planejamento, gerenciamento e resultados. Estas questões eram aplicadas em entrevistas conduzidas junto à equipe do projeto avaliado, agentes relevantes, e com analistas setoriais do GERAES (MINAS GERAIS, 2011).

Segundo a coordenadora das avaliações, a princípio, foi rodado um projeto piloto de Avaliação Executiva com quatro projetos estruturadores estaduais. Observou-se, porém, que alguns aspectos da metodologia não se adequaram bem ao contexto mineiro por dois motivos: o primeiro, porque as secretarias estaduais não eram tão autônomas quanto as agências americanas, que praticamente eram cobradas apenas quanto aos custos e resultados das suas ações. Ao passo que na gestão mineira, a SEPLAG tinha um papel ativo na construção das políticas juntos aos órgãos finalísticos. A segunda razão se deve ao fato de que os projetos da nossa carteira estratégica estavam ainda incipientes, ou seja, longe do estágio de maturação necessário para que a avaliação executiva pudesse verificar os resultados entregues à sociedade.

A ideia da Avaliação Executiva era uma avaliação rápida da carteira de projetos. Para além disso, o Estado para Resultados fez, pelo menos, umas quatro parcerias com a Fundação João Pinheiro e com outras instituições para fazer avaliações de impacto. (BARBOSA, 2021).

Entre o fim do ano de 2010 e o início de 2011, após o encerramento do ciclo de avaliação executiva de todos os 57 projetos estruturadores de forma sucinta, foram iniciadas as tratativas entre as equipes gerenciais do GERAES e do Estado para Resultados, com a finalidade de desenhar o que seria, de fato, um sistema de monitoramento e avaliação no estado. A proposta era de introduzir as metodologias

de M&A que estavam sendo aperfeiçoadas, porém cada qual em seu momento adequado.

Contudo, a partir de 2011, o EpR foi extinto e sucedido pela criação do Escritório de Prioridades Estratégicas: uma estrutura bem diferente, que surge já com o status de Secretaria de Estado, e que não funcionava na lógica de M&A, mas em caráter de coordenação e condução das principais políticas de educação, saúde, segurança e desenvolvimento econômico. O monitoramento permaneceu vinculado ao GERAES, único setor remanescente da estrutura da gestão anterior.

Entretanto, já em 2015, logo no início de uma nova gestão de espectro político oposto, o método da carteira estratégica de projetos e processos foi suprimido, todos os empreendedores públicos foram desligados do aparelho estatal, e o próprio GERAES teve seu quadro reduzido, assim como sua capacidade operacional (BARBOSA, 2021).

De todo modo, observa-se que a estruturação do sistema de M&A durante as duas gerações do choque de gestão (2003-2010) não foi um processo linear. Desde o seu início foram sendo implementadas ações em paralelo, que convergiram para uma macro configuração bem articulada, em que os insumos, processos e resultados da gestão estavam concatenados. Conforme conclui Barbosa (2021),

Foi a época que eu mais via significado e coerência no que a gente fazia. Se dava um passo, e tinha um indicador pactuado para ele, que depois gerava o décimo quarto, o prêmio por produtividade, que afetava a avaliação de desempenho. Isso tudo era uma cadeia conectada com os resultados finalísticos previstos no PPAG.

Alguns fatores – dentre eles, o isomorfismo das instituições⁸ (ROSA, 2016), a falta de rigor sobre o que deve ou não ser considerado como pesquisa de avaliação (GAMBI, 2010), o baixo grau de utilização das informações geradas para induzir correções no ciclo da política e produzir melhorias nas entregas à sociedade (GAMBI, 2010), bem como o ausência de sincronia na produção dos resultados a tempo de retroalimentar os instrumentos normativos orçamentários e de planejamento (ROSA, 2016) – são apresentados pelos pesquisadores para explicar como este esforço político administrativo, construído ao longo de quase uma década, com o patrocínio

⁸ Caracterizado por Rosa (2016) como o fenômeno em que as instituições se ajustam, de forma similar, às pressões do ambiente em que se inserem, sofrendo modificações em suas características organizacionais de acordo com as pressões normativas e dos entes governamentais.

da alta administração, mostrou-se insuficiente para a consolidação de um sistema de monitoramento e avaliação perene no estado.

É preciso reconhecer, contudo, que a experiência vivenciada acabou por deixar legados, ainda hoje percebidos, como, por exemplo:

- a) a criação de metodologia específica para o monitoramento de processos contínuos ou programas do estado, que, até então, eram acompanhados através de ferramentas de monitoramento de projetos;
- b) a criação das Assessorias Estratégicas, escritórios internos às secretarias que acompanham os projetos estratégicos das pastas, em interlocução com a estrutura central do Planejamento; e por fim;
- c) a consolidação do GERAES, e por conseguinte, da prática de monitoramento rotineiro dos programas e projetos do estado (BARBOSA, 2021).

3.4.1 O estado da arte da política de M&A em Minas Gerais

Atualmente, em Minas Gerais, a função de monitoramento e avaliação permanece ativa em dispositivos normativos desarticulados entre si, e se desenvolve de maneira pouco coordenada ao longo da estrutura orgânica do Poder Executivo no Estado. Na esfera da gestão, a operacionalização do monitoramento e da avaliação das ações governamentais compete à SEPLAG-MG, órgão que elabora e envia o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental para o Poder Legislativo estadual – conforme Art. 9 e 12 da Lei Ordinária no 23.578 de Minas Gerais:

Art. 9º - A coordenação do monitoramento e da avaliação do PPAG 2020-2023 será exercida pela Seplag, à qual compete definir diretrizes e orientações técnicas para a operacionalização do monitoramento e da avaliação do PPAG 2020-2023.

Art. 12 - O Poder Executivo, por intermédio da Seplag, enviará ao Poder Legislativo, até o dia 15 de junho de cada exercício financeiro, relatório anual de avaliação do PPAG 2020-2023, com o objetivo de aferir e analisar os resultados alcançados em cada programa de governo.

Em relação à atuação do controle interno na seara de avaliação, observa-se que essa também se dá mediante previsão legal, conforme Lei 23.304 de 30 de maio de 2019, que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo:

Art. 49 - A CGE, órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, tem como finalidade assistir diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes, no âmbito da administração pública direta e indireta do Poder Executivo, à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, ao incremento da transparência e do acesso à informação e ao fortalecimento da integridade e da democracia participativa.

§ 1º - A CGE tem como competência:

II - avaliar o cumprimento e a efetividade dos programas de governo;

No âmbito do PPAG, observa-se que há uma obrigatoriedade de se fazer o monitoramento e avaliações na carteira de projetos e programas do estado, porém esta função é exercida de forma insuficiente e pouco sistematizada, porque na maioria das vezes, se limita a verificar aspectos ligados à execução física e orçamentária das ações governamentais (ENTREVISTADO 2, 2021).

No âmbito dos projetos estratégicos, há um acompanhamento mais rotineiro e detalhado dos indicadores, que, porém, é feito fora do sistema oficial de monitoramento, e trata-se de uma minoria no universo de programas do governo de Minas Gerais. O SIGPlan é o sistema oficial de acompanhamento de toda a carteira de programas e projetos, sejam eles estratégicos ou não. Trata-se de um software antigo, que embora apresente um conjunto de limitações operacionais, responde pelo monitoramento da execução física e orçamentária de todas as ações governamentais do estado. Porquanto, poderia ser mais bem utilizado pelas instâncias de planejamento estratégico do estado. (ENTREVISTADO 2, 2021).

Em virtude do desconhecimento, ou da carência de pessoal focado nos variados modelos de avaliação, a SEPLAG-MG faz a opção por não adentrar as especificidades das políticas públicas de cada órgão finalístico do governo estadual. Em outras palavras, a atual política de M&A do governo não se propõe a fazer avaliações tempestivas e customizadas às necessidades dos programas, tais como avaliações de desenho, de custo-efetividade ou de impactos, embora reconheça a existência dessa demanda (ENTREVISTADO 2, 2021).

Além disso, o conhecimento e produção de avaliações no âmbito das universidades ainda fica muito restrito ao meio acadêmico, longe do radar de gestores, interessados nas informações concernentes aos programas e projetos sob sua gestão (BARBOSA, 2021; BRONZO 2021)

Essa visão panorâmica sobre a precariedade do atual modelo de M&A de Minas Gerais é corroborada pela perspectiva de um dos entrevistados:

(...) o Estado aqui, em Minas, não tem uma concepção de sistema de monitoramento. Tem um processo de acompanhamento de PPAG. Eu acho que isso existe, mas eu não acho, que isso configura um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas, (...) que pressupõe um fluxo, que pressupõe estruturas de governança, pressupõe diálogos com outras áreas.

Em síntese, nota-se certo desconhecimento sobre a prática de monitoramento e avaliação, a começar pela dificuldade em se elaborar e acompanhar indicadores. Em segundo lugar, há um receio do gestor sobre as avaliações, fruto de estigmas e deturpações difundidas a respeito desta ferramenta na gestão pública. Por fim, percebe-se que muitos atores, seja no Executivo, no Legislativo ou nos órgãos de controle, compreendem a avaliação apenas na sua modalidade *ex-post*, negligenciando a existência e utilidade das avaliações de desenho, de processos e de resultados qualitativos (BRONZO, 2021; ENTREVISTADO 2, 2021).

Neste capítulo, foram observados os conceitos e atributos essenciais ao entendimento do campo e da pesquisa de avaliação de políticas públicas, complementarmente, foram apreendidas informações relevantes sobre a recente trajetória de institucionalização da função de monitoramento e avaliação no âmbito do governo federal e mineiro. No capítulo a seguir serão apresentadas definições, tipologias e marcos temporais importantes para compreensão do sistema de controle externo e interno da administração pública e da evolução de sua missão institucional. Uma trajetória que coloca o sistema de controle em rota de convergência com o campo de monitoramento e avaliação de políticas, fenômeno que será explorado no capítulo 5, sob o prisma das percepções dos seus *stakeholders*.

4 O SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo se subdivide em quatro seções. Nas duas primeiras são introduzidos conceitos e classificações do sistema de controle brasileiro, que se distingue ora em externo e interno, ora em legalista, gerencial ou judicial. A terceira seção é dedicada à revisão da bibliografia em que feita a comparação entre as ações de auditoria, utilizadas pelos órgãos de controle para avaliar intervenções governamentais, e a pesquisa de avaliação. Por fim, na última seção, são conjugados dados obtidos por meio da revisão bibliográfica com resultados da pesquisa qualitativa, classificados como “relatos sobre o histórico do respectivo campo de atuação da fonte”, com o propósito de delinear a evolução da missão institucional do sistema de controle nas duas últimas décadas e apresentar os principais fundamentos da recente inserção dos órgãos de controle no campo da avaliação de políticas públicas.

4.1 Controle: conceitos e a distinção em externo ou interno

Segundo Rocha (2002), o controle é um processo fundamental à garantia de qualidade na produção e entrega de qualquer bem ou serviço, seja no setor público ou na iniciativa privada. E para que esse processo possa de fato aprimorar as organizações e seus processos de produção, é preciso que seja tempestivo e oportuno. E, desse modo, possibilitar as correções dos procedimentos ou redirecionamento de rota. Nesse sentido, aproxima-se dos objetivos do monitoramento.

[..] o controle somente pode ser caracterizado como tal quando contribui tempestivamente para a consecução dos objetivos da organização. Pronunciar-se após a consumação do dano, limitando-se a identificar os responsáveis, é uma disfunção em termos da atuação esperada do controle. (ROCHA 2002, p. 17).

Quanto ao sistema de controle na administração pública, este deve ser compreendido, de acordo com Filgueiras (2018, p. 356-358), como um

conjunto de organizações altamente complexas, com procedimentos rigorosos e que se ligam uma à outra, em função de rotinas e mandatos institucionais [...] com vistas a assegurar a legalidade e a legitimidade da ação de governos e burocracias.

O controle na administração pública atua sobre os próprios entes governamentais para defesa de um regime democrático de direito, visto que a atuação estatal deve estar sempre calcada nos princípios de legalidade, eficiência dos seus

meios e eficácia das suas entregas à sociedade. Dessa forma, o sistema atua para garantir, além da qualidade da administração pública, a salvaguarda dos direitos individuais e coletivos (ROCHA, 2002).

À proporção que o Estado se estabelece em torno de demandas públicas crescentes e complexas, seu poder de intervenção se expande concomitante à sua atuação. Daí a importância do Estado contemporâneo não abdicar de mecanismos de vigilância para a garantia de direito e liberdades individuais. Dentre esses mecanismos, encontra-se o *accountability*, definido por Filgueiras (2018), como a burocracia responsável pelo monitoramento e controle das instituições democráticas, buscando a conformidade e realizando ajustes segundo as preferências do agente principal, que no caso brasileiro, teoricamente, seriam os cidadãos representados pelos poderes de Estado.

Após o período ditatorial experimentado pelo Brasil, o cenário era de escassez de organizações de *accountability*. Entretanto, na gradativa reconstrução da democracia e com a retomada da ampla concorrência entre forças políticas e regramentos institucionais mais claros, foram se estabelecendo condições mais favoráveis à implantação de órgãos de controle voltados, primordialmente, ao enfrentamento à corrupção e à criação de instrumentos de equilíbrio entre os poderes. Este processo ficou conhecido como o sistema de freios e contrapesos – ou *checks and balances* (FILGUEIRAS, 2018).

Na efervescência de movimentos plurais e forças heterogêneas, que caracterizou a assembleia constituinte, foi promulgada a constituição federal de 1988. Ao estabelecer as competências para um conjunto de organizações, estabelece-se a estrutura de controle e vigilância entre os três poderes. Assim, foi fixada a distinção do controle da administração pública em dois tipos: o interno e o externo. O primeiro, exercido pelos próprios órgãos da administração pública (três poderes) e o segundo, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas (ROCHA, 2002).

4.1.1 O controle externo

Sobre o controle externo, compreende-se aquele que tem por finalidade averiguar a lisura dos atos da administração e da execução do orçamento, bem como verificar a conformidade dos dispêndios realizados com recursos públicos (ROCHA, 2002). No Brasil, o exercício do controle externo pode ser direto ou indireto: quando exercido pelo Poder Legislativo, é chamado de controle externo direto, e quando

exercido por meio dos tribunais de contas, é considerado controle externo indireto, pois o segundo apresenta um caráter auxiliar ao primeiro.

As atribuições do Tribunal de Contas da União, como controle externo indireto, são bastante amplas, pois abarcam os três poderes da República, e foram determinadas no do Art. 71 da CF/1988, em seu inciso IV fica estabelecido a competência para:

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (BRASIL, 1988).

De forma geral, o sistema brasileiro de controle externo indireto é composto por um total de 33 tribunais de contas. Incluídos neste conjunto estão o Tribunal de Contas da União (TCU), 26 (vinte e seis) tribunais dos estados e um do Distrito federal, três tribunais estaduais que controlam somente contas dos seus municípios, além de dois tribunais municipais de contas, das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Cabe notar que a corte de contas se configura como órgão autônomo e atuação independente, ainda que vinculado ao respectivo poder legislativo do ente federativo ao qual pertence (TCU, 2021).

Em Minas Gerais, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-MG) possui jurisdição sobre as contas de todos os 853 municípios mineiros e do próprio governador. Sua criação, em 1935, antecede a criação da CGE. Em 1939, a corte foi extinta pelo regime ditatorial do Estado Novo, sendo reaberta oito anos depois, em 1947. Em 1988, a Constituição Federal estabelece suas competências e configuração, que perduram até hoje, com sete conselheiros. Destes, quatro são escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador. Entre os escolhidos pelo Governador, um deverá ser procedente do quadro de auditores do Tribunal e o outro, do quadro de Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal. (MINAS GERAIS, 2021)

Assim como no Brasil, observa-se em Minas Gerais que a atuação do controle externo não se restringe às irregularidades da execução da despesa e impropriedades formais dos atos administrativos. Isso se dá, em grande medida, pela CF/88, que por meio do Art. 70, amplia as competências dos tribunais de contas, atribuindo a estes a função de controle da legitimidade, economicidade e

razoabilidade, além da legalidade e regularidade dos atos da administração (TCU, 2021).

4.1.2 O controle interno

Quanto ao controle interno, observa-se que, no Brasil, os sistemas também se estruturam fundamentados em norma constitucional, especificamente no Art. 74 da Constituição Federal de 1988, que prevê a implantação integrada deste sistema nos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, com as finalidades de:

- a) Avaliar o alcance das metas do plano plurianual e a execução do orçamento e dos programas governamentais.
- b) Comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades que fazem uso de recursos públicos, sob a ótica da eficácia, e da eficiência.
- c) Controlar as operações de crédito.
- d) Auxiliar o controle externo.

Para fins de comparação com o panorama global, Rocha (2002) aponta que a tendência internacional dos sistemas de controle interno tem se pautado em duas finalidades principais:

- a) Atividades de consultoria e de controle voltadas para o aprimoramento da gestão administrativa, desenvolvidas pelos próprios órgãos ou entidades de forma autônoma e focadas na adição de valor público.
- b) Abordagem sistêmica e estruturada junto às organizações governamentais para o aperfeiçoamento da gestão de riscos, e da governança pública.

Com relação às principais formas de execução do controle interno em âmbito internacional, Rocha (2002, p. 3) aponta duas vertentes (QUADRO 07).

Quadro 07 – Principais formas de execução do controle interno

Forma de Execução	Papel do Ministério da Fazenda	Papel dos órgãos finalísticos	Tipo de controle	Países que utilizam
Centralizada	Supervisão direta e extensiva do Ministério da Fazenda, que verifica a execução	Cada pasta tem sua unidade de controle interno, porém seu dirigente é	Posterior, somente após a execução	Espanha, França, Portugal e Luxemburgo

	das receitas e despesas orçamentárias e financeiras, em todos os órgãos.	nomeado pelo Ministério da Fazenda.	da despesa	
Descentralizada	Coordenador do controle interno, estabelecendo os processos e padrões a serem seguidos pelos órgãos finalísticos.	Cada ministério se responsabiliza integralmente pela execução e controle de seu próprio orçamento.	Regulador, apenas estabelece os padrões	Países Baixos e Reino Unido

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Rocha (2002, p.3)

No Brasil, o modelo adotado foi centralizado até o ano de 2002, quando dois decretos da Presidência da República modificaram a configuração. Inicialmente o Decreto 4.113, de 5 de fevereiro de 2002, fez com que a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), antes subordinada ao Ministério da Fazenda, passasse ao controle da Casa Civil. No mês seguinte, por meio do Decreto 4.177, de 28 de março de 2002, o SFC foi transferido para a Corregedoria Geral da União (CGU).

Na opinião de Rocha (2002, p. 3), “ao subordinar a função de controle [interno] ao trabalho de correição, verifica-se que o Brasil se distanciou da experiência internacional”, posto que a tarefa consultiva de aperfeiçoamento das práticas administrativas, finalística e essencial ao controle interno, pode ter sido prejudicada em função da sua subordinação à função coercitiva.

Em relação à organização dos sistemas de controle interno e suas capacidades, percebe-se uma grande heterogeneidade entre os entes da federação, posto que, a maior parte dos municípios brasileiros nem mesmo possui algum tipo de controle interno (BLIACHERIENE, 2021, Informação verbal⁹).

Em consonância com essa constatação, uma pesquisa divulgada em 2014 pelo Conselho Nacional do Controle Interno (CONACI), apresenta o panorama do controle interno no Brasil. Em um universo de 33 sistemas – sendo 26 estaduais, um do Distrito Federal e seis de capitais brasileiras – verificou-se que 79% das organizações centrais de controle interno executam suas atividades de forma centralizada e que aproximadamente 71% dos órgãos centrais de controle interno no

⁹ Informe repassado em palestra proferida pela Professora Doutora da Universidade de São Paulo (USP), Ana Carla Bliacheriene no *webinário* TCE-CE Debate, com o tema “Avaliação de Políticas Públicas” em 22/10/2021

Brasil foram criados no período pós constituição de 1988, sendo mais de 50% deles criados após publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2001.

Além disso, em torno de 90% desses órgãos centrais declararam pertencer ao primeiro escalão do governo e apenas 10% ao segundo. Com relação às nomenclaturas adotadas pelos órgãos centrais, também se observa uma ausência de padronização, posto que aproximadamente 50% se intitulam “Controladoria Geral”, outros 6% são chamados de “Auditoria Geral”, e uma minoria é denominada “Secretaria de Controle Interno”, ou “Secretaria de Controle e Transparência, ou ainda “Secretaria de Fazenda” (UNGARO; SORÉ, 2014).

Em Minas Gerais, a Controladoria Geral do Estado (CGE) atua como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, desde a sua criação, por meio da Lei Delegada no.180 de 20 de janeiro de 2011. Sendo que à composição do sistema mineiro de controle interno somam-se os seguintes órgãos: Ouvidoria Geral do Estado (OGE), a Advocacia Geral do Estado (AGE) e o Conselho de Ética Pública (CEP), todos diretamente subordinados ao governador do estado (MINAS GERAIS, 2019).

No quadro 08 é apresentada uma síntese da tipologia do controle externo e interno.

Quadro 08 – Tipologia do controle em externo e interno

Tipo de controle	Competência	Vinculação	Autonomia orçamentária	Deliberações
Interno	Comum a todos os Poderes da República	Hierarquicamente subordinado ao Chefe do respectivo Poder	Não	Predominância do caráter sugestivo
Externo	Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas	Os Tribunais de Contas se vinculam ao Poder Legislativo, sem submissão hierárquica	Sim	Caráter de determinação

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TCE-MG (2012) e Coelho (2010)

Observa-se, portanto, que as funções desenvolvidas pelos sistemas de controle externo e interno guardam certa semelhança quanto aos objetivos fixados. Entretanto, diferenciam-se quanto ao grau de autonomia e padronização institucional. Isso porque o sistema de controle interno se submete à estrutura orgânica do Poder Executivo, tendo por função monitorar a gestão administrativa e indicar, de maneira

opinativa, preventiva ou corretiva, as atividades a serem executadas. Ademais, as ações propostas pelo controle interno devem ser majoritariamente de caráter sugestivo, uma vez que o gestor público permanece integralmente responsável pelos riscos e pela prestação de contas sobre as decisões tomadas, podendo ou não atender à recomendação que lhe é feita (TCE/MG, 2012).

Por outro lado, os tribunais de contas se vinculam, mas não se submetem ao Poder Legislativo, assim como não são hierarquicamente inferiores ao parlamento nacional. De forma geral, suas recomendações apresentam poder de determinação, isto é, são de caráter normativo-vinculativo para os administradores, uma vez que o não cumprimento pode resultar na aplicação de multas ou sanções (COELHO, 2010).

4.2 Tipologias do Controle: legalista, gerencial ou judicial

Além da classificação do controle em externo ou interno, importa compreender outra especificação do controle sobre a qual a Administração Pública no Brasil se sujeita: o controle da legalidade, o controle gerencial e o controle judicial (QUADRO 09).

Quadro 09 – Tipologia do controle em legalista, gerencial e judicial

Tipo de controle	Competência	Execução	Descrição
Legalista	Todos os poderes de Estado	De ofício, majoritariamente posterior	Fiscalização dos atos da administração sob o crivo do ordenamento jurídico vigente.
Gerencial	Todos os poderes de Estado	De ofício, a qualquer tempo	Verificação da execução da despesa e da qualidade do gasto público.
Judicial	Exclusivo do Poder Judiciário	Somente sob provocação, posterior	Examina a legalidade dos atos da administração e à defesa das garantias e direitos dos administrados.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Marx (2015)

O controle da legalidade é compreendido como o conjunto de atividades de fiscalização dos atos administrativos à luz do arcabouço legal vigente. Sua atuação é essencialmente orientada para o cumprimento de aspectos formais dos atos de gestão, vinculados por leis, decretos ou normativas internas. Além disso, segundo Marx (2015, p. 57), o controle da legalidade “[...] busca garantir segurança jurídica às transações e evitar que exista alguma lacuna que possibilite a ocorrência de fraude ou desvio”.

Em virtude da preocupação com a atuação do gestor público em conformidade aos limites fixados em lei, surgiram os primeiros tribunais de contas no mundo. Na perspectiva desse controle, basta o fiel cumprimento ao ordenamento jurídico para caracterizar o bom emprego dos recursos públicos (ROCHA 2002).

Em contrapartida, para o controle gerencial ou de desempenho, é necessário analisar tanto os custos envolvidos, quanto os objetivos alcançados para caracterizar a qualidade do gasto público. Nesse sentido, o controle gerencial atua junto à burocracia com o foco nas metas preestabelecidas pela própria gestão, buscando mitigar os riscos que podem prejudicar o desempenho da política pública (MARX, 2015).

A distinção entre controle da legalidade e controle do desempenho é também delineada pela Organização Internacional dos Entes Supremos de Fiscalização (INTOSAI¹⁰, 1992), que estabelece padrões para as auditorias governamentais. Tais auditorias podem ser voltadas para o controle de conformidade legal, sendo chamadas de auditorias regulatórias ou tradicionais ou ainda podem ser auditorias orientadas para verificação da execução da despesa em face aos resultados e metas alcançados pela intervenção pública. De natureza subjetiva, são denominadas auditorias operacionais ou de desempenho.

Há, portanto, uma duplicidade de funções atribuídas aos órgãos do sistema de controle, sendo estes responsáveis tanto pelo controle da legalidade quanto pelo controle de desempenho da gestão (MARX, 2015). Essa justaposição está delineada no quadro jurídico-normativo do país desde meados da década de 1960, e foi ampliada pela CF/88, por meio do seu Art.70.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, Marx (2015) afirma que compete ao sistema de controle não somente averiguar a regularidade do empenho das despesas em conformidade com a lei, como também verificar se a implementação dos projetos e programas das políticas públicas estão alinhadas com os instrumentos normativos de planejamento

¹⁰ *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) é uma organização não governamental autônoma, independente e apolítica, que padroniza e dá suporte às atividades de auditoria externa e governamental de mais 195 países membros.

das políticas públicas, de curto (LOA), médio (LDO) e longo prazo (PPA). Esse tema foi objeto de ampla investigação do autor, que constatou:

Essa dualidade é encontrada tanto na percepção dos auditores em relação à sua função, quanto na atuação do órgão de controle, que ora atua como órgão avaliador, mediante realização de auditorias operacionais, ora atua como órgão repressivo, por meio da realização de ações investigativas e operações especiais. (MARX, 2015, p. 60).

Cabe observar que a administração pública também está sujeita ao controle judicial. Ou seja, o controle privativo do Poder Judiciário ocorre apenas sob estímulo ou provocação e abrange os atos administrativos efetuados por qualquer um dos três poderes da federação: Executivo, Legislativo e Judiciário. Com o propósito de conformar a atividade administrativa do setor público ao arcabouço normativo vigente, sua atuação é voltada ao exame da legalidade dos atos da administração e à defesa das garantias e direitos dos administrados (BRASIL, 1988).

Sob a ótica do controle externo, a fiscalização do mérito administrativo, isto é, dos fundamentos de conveniência e oportunidade elencados pelo gestor para embasar o ato administrativo, extrapola as competências do controle judicial, o qual deveria se ater ao controle da legalidade dos atos administrativos sempre que provocado (ROCHA, 2002).

A perspectiva do controle externo, todavia, está sendo progressivamente contestada, com base no inciso XXXV do Art. 5 da CF/1988, que estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”, não existindo assim restrições do controle judicial quanto aos atos administrativos. Desta feita, a doutrina jurídica afirma não haver coisa julgada no âmbito de deliberações das cortes de contas que possa ser afastada do reexame do Poder Judiciário.

Atualmente, observa-se que quanto mais as cortes de contas, a começar pelo TCU, insistem na natureza jurisdicional de suas decisões, mais esses órgãos têm-se exposto a contestações perante o Poder Judiciário, o qual, cioso das suas próprias prerrogativas, têm imposto seguidas restrições às competências dessas cortes. (ROCHA, 2002, p. 15).

Na medida em que se aprofunda a disputa entre o controle externo e o controle judicial pela competência de fiscalizar o mérito administrativo, isto é, a conveniência e a oportunidade da tomada de decisão dos gestores, observa-se a aproximação dos controladores com o campo de avaliação. E isso se dá, provavelmente, pela convergência de objetivos, uma vez que a avaliação de políticas

públicas pretende também (mas não somente) analisar o mérito administrativo (JANNUZZI, 2020; COTTA, 1998).

4.3 A análise comparativa entre as ações de auditoria e a avaliação

De acordo com a INTOSAI (2019), a auditoria de conformidade tem como finalidade verificar se um determinado processo ou atividade está de acordo com os critérios identificados como aplicáveis pela autoridade competente. Segundo Marx (2015), elas possuem um caráter de atestação, isto é, emitem um certificado de que determinada execução das despesas cumpre todos os requisitos legais. Neste sentido, uma auditoria contábil realizada sobre a gestão de determinado projeto ou programa é um exemplo de auditoria regulatória.

Tendo em vista que o controle guarda a missão institucional de atuar como dispositivo de aperfeiçoamento da gestão pública, dentro da lógica do *accountability*, em que “as organizações devem ser responsabilizadas pelos resultados de sua atuação mais do que pela sua forma de funcionamento” (BARZELAY, 2002, p. 10), emerge a chamada auditoria de desempenho. Essa modalidade de auditoria se estabelece como uma atividade de revisão governamental destinada à análise *ex-post* da economicidade, efetividade e eficiência dos programas públicos (BARZELAY, 2002).

Em definição fixada pela INTOSAI (2004, *apud* SERPA, 2011)

[...] auditoria de desempenho é o exame independente da eficiência e eficácia das ações, programas ou organizações governamentais, levando-se em consideração a economia, com vistas a promover o seu aperfeiçoamento.

No Brasil, as auditorias de desempenho assumiram diferentes nomenclaturas. No âmbito do controle externo são chamadas de Auditorias Operacionais (COELHO, 2010; SERPA 2011), e na esfera do controle interno, essas auditorias são denominadas Avaliações Executivas ou Relatório de Avaliação (CASA CIVIL, 2018).

Rocha (2002) examina as principais características das auditorias de desempenho realizadas pelas entidades de fiscalização superiores em diferentes países, e argumenta que a dimensão do desempenho a ser auditado não é uma escolha trivial e varia de acordo com a perspectiva de governo. Porém, Barzelay (2002) indica que há uma tendência mundial de prevalência das auditorias

operacionais orientadas para o controle da eficiência em relação às demais modalidades (QUADRO 10).

Quadro 10 – Tipos de enfoque dados à auditoria de desempenho

Dimensão	Características	Países que utilizam
Eficácia e Eficiência	Controle do grau de alcance das metas programadas e da relação entre os bens e serviços gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados. Pouco informa sobre a utilidade do serviço prestado.	Nova Zelândia e Reino Unido
Efetividade	Controle da relação entre resultados (i.e., impactos observados) e objetivos (i.e., impactos esperados).	Austrália, Canadá e EUA
Qualidade	Controle do grau de satisfação dos usuários.	Escandinávia

Fonte: Adaptado de Rocha (2002, p. 10)

Cabe observar uma importante divergência entre conceitos chaves para a compreensão da avaliação de políticas públicas. Ou seja, na concepção do controle, a análise da efetividade trata meramente de verificar se o público-alvo da intervenção foi realmente alcançado (ROCHA, 2002; CASA CIVIL, 2018). Já para o campo da avaliação, a efetividade se preocupa com o impacto ou com os efeitos para além das entregas diretas ao público alvo. Uma análise de efetividade busca, portanto, compreender as consequências da intervenção em um amplo espectro, envolvendo diferentes dimensões sociais (JANNUZZI, 2014; RUA, 2010). As pesquisas avaliativas propõem verificar se determinadas alterações na realidade ocorreram, total ou parcialmente, em virtude de determinada intervenção estatal, e não por outros motivos alheios ao programa (COTTA, 1998).

Em uma análise comparativa entre a avaliação de políticas públicas e as auditorias de desempenho, Serpa (2011) argumenta que, embora não guardem a mesma origem e apresentem algumas diferenças, são instrumentos análogos, que compartilham propósitos comuns. A auditoria de desempenho seria fruto de um “casamento forçado” entre as auditorias e a avaliação, face a dois imperativos. O primeiro, resultante da própria demanda sobre os controladores em produzirem conhecimento que qualifique a gestão dos programas governamentais. E o segundo, fruto do desafio metodológico que surge da tentativa de se aferir os resultados das intervenções estatais, o que teria provocado a incorporação de técnicas de pesquisa social nos processos de auditoria (SERPA, 2011).

No Quadro 11 é apresentado um estudo feito no âmbito da OCDE¹¹, que traz uma comparação entre: Avaliação de Programas, Auditoria Tradicional e Auditoria de Desempenho ou Operacional. Esta classificação levou em consideração os objetivos, os aspectos governamentais e a função do avaliador ou do auditor. E o estudo concluiu que a auditoria de desempenho é na realidade uma avaliação governamental, por emitir um julgamento de mérito sobre o programa. (BARZELAY, 2002; SERPA, 2011).

Quadro 11 - Comparação entre auditoria operacional, auditoria de desempenho e avaliação de Programas

	Imagem de Governo	Imagem de bom funcionamento	Objetivo principal	Modalidade predominante	Papel do auditor/avaliador
Auditoria tradicional	Máquina burocrática	Execução das transações e tarefas efetivamente reguladas por sistemas	<i>Accountability</i> de conformidade	Auditoria	Verificar as informações; encontrar discrepâncias entre os procedimentos observados e as normas gerais; inferir consequências; relatar achados
Auditoria de Desempenho	Cadeia de produção: insumos → processos → produtos → impactos	Procedimentos produção organizacionais funcionam de forma otimizada	<i>Accountability</i> de desempenho	Inspeção	Avaliar os aspectos dos programas e das organizações envolvidas; relatar achados
Avaliação de Programas	Intervenções orientadas ao governo com a intenção de resolver problemas coletivos	Programas públicos atingem os objetivos; políticas públicas promovem o bem estar coletivo	Fornecer informações verídicas e úteis sobre a efetividade de políticas públicas e programas públicos	Pesquisa	Avaliar a efetividade das intervenções ou medir o impacto de interferências diversas sobre problemas coletivos

Fonte: Barzelay, 2002, p. 8

Segundo Barzelay (2002), quem conduziu esse estudo, a principal diferença, entre a avaliação de programas e a auditoria de desempenho, reside nas suas finalidades, uma vez que para a auditoria operacional o objetivo principal é colaborar com a instrumentalização de processos político-administrativos, sobre os quais a *accountability* de desempenho é moldada, incitada e controlada. Ao passo que

¹¹ A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização econômica intergovernamental, sua fundação ocorreu em 1961.

para a avaliação, o principal objetivo é analisar os efeitos causados pelas intervenções governamentais, de forma a verificar o alcance dos objetivos e impactos pretendidos.

De forma consonante, o representante do controle externo de Minas Gerais, entrevistado por esta pesquisa, entende que as diferenças se devem ao enfoque e aos critérios de análise. Pois a auditoria operacional é moldada com o enfoque no desempenho do gestor, junto a determinado resultado da ação governamental, ao passo que a avaliação lança um olhar mais amplo, que abarca a política e o modo como ela está sendo implementada. E para além do enfoque, há uma ampliação do leque de critérios avaliativos, pois "(...) enquanto a auditoria operacional está preocupada num foco de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, a avaliação quer compreender a utilidade e o impacto" (HELVÉCIO, 2020, Informação verbal¹²).

De toda forma, os estudos que abordam os aspectos de convergência ou divergência entre a avaliação e o controle, na maioria das vezes fazem menção à disputa entre auditores e avaliadores sobre a fatia de mercado das atividades de revisão governamental, principalmente em locais onde essas atividades ainda não estão bem institucionalizadas (BARZELAY, 2002; NAIDOO, 2020).

Neste sentido, cabe o registro do recente esforço feito pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de fomento à atuação conjunta entre os auditores e avaliadores, em um trabalho colaborativo, de intensa interlocução entre as áreas. Segundo Naidoo (2020), o trabalho cooperativo entre esses profissionais de formações completamente distintas pode ser um bom caminho a ser trilhado em países onde a pesquisa de avaliação não está completamente consolidada, pois esta se aproveitaria da estrutura dos órgãos de controle. Já o sucesso da parceria estaria condicionado à existência de uma boa instância de coordenação e à supressão de qualquer imposição hierárquica entre as partes.

4.4 A evolução da missão institucional do controle

A reforma administrativa do estado brasileiro instaurada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, teve como pano de fundo o modelo organizacional preceituado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, editado por Bresser-

¹² Informe repassado pelo Conselheiro Sebastião Helvécio do TCE-MG, em Webinário: "Controle e avaliação de políticas públicas por tribunais de contas", transmitido em 23/11/2020, pelo YouTube.

Pereira (1996, p. 4 *apud* MARX, 2015, p. 33), “cuja proposta básica era de transformar a Administração Pública brasileira, de burocrática em Administração Pública gerencial”.

O aspecto central promovido por essa mudança de paradigma da administração – que impactou as instâncias de fiscalização de políticas públicas e marcou a distinção entre aqueles dois modelos – reside no fato do modelo gerencial propor que os dispositivos de controle da atividade burocrática oriente seu foco para o alcance dos resultados e não pela mera licitude dos atos e procedimentos.

Dessa forma, as reformas ocorridas na década de 1990 nos sistemas de controle, principalmente internos, almejam a superação do enfoque sobre o controle formalista e o fortalecimento da capacidade técnica e institucional voltada para o monitoramento das políticas públicas, bem como o fomento de uma mudança na cultura organizacional na burocracia do controle, orientada para o aprimoramento da gestão e não mais para sua persecução (MARX, 2015).

Esta mudança paradigmática do controle com foco nos resultados deve ser transpassada por um processo de naturalização do equívoco, no qual o erro, desde que despido de má-fé, passa a ser compreendido como algo provável durante o aprendizado de quaisquer atividades administrativas. Em síntese, Rocha (2002, p. 17) argumenta que “[...] a incompetência administrativa, no mais das vezes, não constitui ilicitude. A aferição de responsabilidades, de natureza eminentemente jurídica, deveria ser a exceção e não a regra”.

A referida reforma administrativa gerencial teve impactos não somente no sistema de controle, mas também no ciclo de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas, segundo Jannuzzi (2020, p. 41):

[...] com o protagonismo de organizações multilaterais de fomento na disseminação do pacote tecnocrático da Nova Gestão Pública nos anos 1980-1990, embalado sob os rótulos de “Gestão por Resultados” e “Política Pública orientada por evidências”, acabou influenciando os rumos da institucionalização e as práticas de avaliação no Brasil e outros países na região.

Em suma, as reformas gerenciais do Estado foram marcadas por um profundo questionamento sobre a eficiência das intervenções do setor público e desencadearam um ciclo de amadurecimento das atividades de gestão e de controle das políticas públicas, especialmente as de proteção social, ligado a uma tendência global, de aumento da relevância e procura por pesquisas e práticas associadas ao

monitoramento e avaliação de programas públicos (JANNUZZI, 2014; MARX, 2015; MOKATE, 2002). De fato, observa-se que os sistemas de controle brasileiros têm, gradativamente, buscado minorar o cunho legalista e formalista que, em grande medida, marcou a atuação das suas organizações na interação com a gestão pública (COELHO, 2010; MARX, 2015; ROCHA, 2002).

No período pós-CF/88, quem inicialmente avançou na questão da avaliação de políticas públicas foi o controle interno e o próprio Poder Executivo, principalmente após a Lei Orgânica da Saúde. E o controle externo permaneceu durante muito tempo debruçado em análises de conformidade, legalidade e prevenção de danos ao erário (CSH, 2021).

Nas últimas duas décadas, verifica-se, tanto no Brasil como em âmbito mundial, a tendência de inserção do controle externo na seara de avaliação de políticas públicas (CSH, 2021). E nota-se um movimento global direcionado ao controle gerencial, dando-se maior enfoque no monitoramento do desempenho das organizações (ROCHA, 2002).

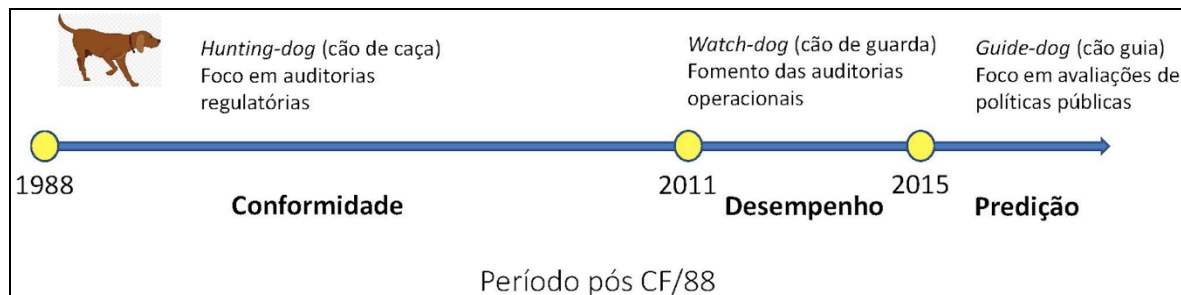
Em 2004, o escritório americano de contas (*General Accounting Office - GAO*) alterou seu próprio nome para escritório governamental de accountability (*Government Accountability Office - GAO*) o que, simbolicamente, teria sido a senha para que tribunais de contas do mundo todo se voltassem para a questão da governança, em desfavor do controle meramente legalista. Nesse mote, as entidades superiores de fiscalização brasileiras foram motivadas a adentrar a seara da avaliação de políticas públicas. Em 2011, o controle externo brasileiro começa o desenvolvimento das auditorias operacionais nos moldes anglo-saxônicos, passando a enfatizar o desempenho dos programas e políticas públicas, a partir de critérios de efetividade, eficiência, eficácia e economicidade (CSH, 2021).

Particularmente nos últimos seis anos, este movimento tem sido liderado mundialmente pelos trabalhos do tribunal de contas francês, por meio da INTOSAI. O controle externo tem, então, atuado com auditorias preditivas, dentro da lógica de avaliações de impacto, em que são prospectados cenários distintos, para melhor subsidiar as escolhas dos legítimos tomadores de decisão, sejam eles do Poder Legislativo ou do Poder Executivo (CSH, 2021).

A evolução da missão institucional do controle externo é resumida em uma linha do tempo (FIGURA 02) que abarca o período pós - CF/88 e associa a evolução

da missão constitucional do controle externo com a imagem de um cachorro, que também “evolui” de um cão de caça para o cão guia.

Figura 02 - Evolução da missão constitucional do controle externo nacional.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Helvécio (2020, Informação verbal¹³)

Para além da tendência internacional, há uma hipótese de que o fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos de controle, principalmente o externo, ocorre mediante às fragilidades e inoperância dos órgãos do Poder Executivo (OLIVIERI, 2016). Essa tendência tem propiciado um ambiente organizacional bastante assimétrico, em que os entes do controle avançam constantemente sobre as esferas da gestão, inclusive sobre o campo de M&A (GAETANI, 2021).

Observa-se que nas duas últimas décadas, os órgãos de controle interno e externo do governo federal se estruturaram rapidamente e foram capazes de gerir um posicionamento estratégico importante dentro do Estado brasileiro. Realizaram concursos públicos voltados para os quadros de tecnologia da informação (TI), realizaram parcerias com organismos internacionais para capacitação de pessoal e, por conseguinte, notabilizaram-se pela competência técnica e operacional (GAETANI, 2021).

Por sua vez, o Poder Executivo federal, desde o fim dos anos 1990, passava por uma fase de estruturação e fortalecimento técnico-operacional da gestão que, embora não tenha sido homogêneo entre os ministérios, representou um período de reorganização e progressivo aperfeiçoamento das capacidades institucionais. Porém, esse processo foi interrompido em meados da década de 2010, reverberando em um contínuo declínio das capacidades da gestão, em relação às questões de estabilidade e modernização da estrutura organizacional, planos de carreira,

¹³ Informe repassado pelo Conselheiro Sebastião Helvécio do TCE-MG, em *webinário*: “Controle e avaliação de políticas públicas por tribunais de contas”, transmitido em 23/11/2020, pelo *YouTube*.

recomposição da força de trabalho, aparelhamento tecnológico etc. (JANNUZZI, 2021; GAETANI 2021)

Nos dias de hoje, verifica-se uma evidente assimetria entre as capacidades institucionais dos órgãos de controle e as pastas setoriais do governo federal que também entre si, revelam grande heterogeneidade. Essa constatação, fruto de uma observação histórica, explica, em alguma medida, a atuação ostensiva do controle externo junto ao Poder Executivo federal, inclusive avançando na seara das avaliações de políticas públicas, nas quais são propostos uma série de instrumentos, típicos da gestão, como, por exemplo, metas, marcos, análises *ex-ante* e até desenhos de políticas (GAETANI, 2021).

Tal assimetria também foi constatada por Olivieri (2016), em um estudo que analisou, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, a atuação do controle interno e externo: ora estrangendo, ora viabilizando as atividades de investimentos em infraestrutura. Nessa pesquisa, a autora aponta que

Nesse vácuo de reflexão e ação sobre monitoramento e controle das operações cotidianas internamente à Administração Pública Federal, os órgãos de controle impõem-lhe, com toda a autoridade conferida pela Constituição, pelo direito administrativo e pelas suas respectivas leis orgânicas, e com toda a competência decorrente de sua qualificação interna acima da média em relação à APF (em termos de salário, treinamento, estrutura e apoio organizacional), sua própria interpretação sobre a forma correta e legal de realizar os procedimentos administrativos e de prestar contas. (OLIVIERI, 2016, p.41).

Se por um lado os órgãos de controle acreditam nas vantagens de expandirem seu monitoramento às atividades da gestão, por outro, os “controlados”, embora compreendem e legitimem o papel dessas instituições, não compactuam com a ideia de que o foco dessas atividades está no aperfeiçoamento do desempenho das políticas e da administração. Reconhecem, majoritariamente, uma conduta policialesca e voltada aos aspectos de legalidade por parte do controle, e, por conseguinte, esse seria incapaz de fomentar um ciclo virtuoso de melhorias nas atividades de gestão (OLIVIERI, 2016).

Assim como Gaetani (2021), Oliveri (2016) conclui que a solução para esse conflito de visões sobre o lugar a ser ocupado pelos sistemas de controle interno e externo, não perpassa a culpabilização dos órgãos de controle, nem mesmo a

importação de modismos que, em tese, reorganizariam a gestão pública num passe de mágica.

Segundo Olivieri (2016), a saída para este desarranjo exigiria alterações na legislação, diagnósticos e estudos aprofundados sobre os possíveis mecanismos de fortalecimento da gestão federal brasileira; a integração do controle interno à gestão – numa espécie de blindagem à exacerbação do controle externo –; além da superação de velhas práticas pitorescas¹⁴ do controle, modernizando-o, com o foco no desempenho das ações governamentais.

Contudo, devido a impossibilidade de se levantar, tempestivamente, dados suficientes no presente estudo, é feita a sugestão para que pesquisas futuras possam testar, dentro do contexto de Minas Gerais, a validade dessa hipótese, defendida por Olivieri (2016) e Gaetani (2021), de que a assimetria de salários, treinamentos, aparelhagem tecnológica, dimensionamento da força de trabalho e das capacidades institucionais, entre os campos do controle e da gestão, efetivamente contribuiu para o avanço do sistema de controle sobre a função de M&A no estado.

Em conclusão, registra-se o caráter factual e recente da tendência dos sistemas de controle interno e externo adentrarem o campo de avaliação de políticas públicas no Brasil. Quanto aos aspectos que propiciaram ou ainda estimulam essa tendência, a revisão bibliográfica feita neste capítulo nos indica uma série de fatores, seja em virtude da disputa política com o controle judicial pela análise do mérito da ação governamental (ROCHA, 2002), seja pela novas e complexas demandas advindas da reforma administrativa gerencial do Estado (MARX, 2015), seja por seguir a esteira do movimento internacional em favor do controle gerencial (MARX 2015; SERPA, 2011; COELHO 2010), ou pela conjuntura assimétrica que enseja a ocupação das lacunas deixadas pelo próprio Poder Executivo (OLIVIERI, 2016; GAETANI, 2021).

¹⁴ Condutas baseadas em conceitos de presunção de culpa, *in dubio pro societate*, administrador médio, além da aplicação de multas acachapantes em casos em que o próprio Tribunal de Contas reconhece que não houve dolo (GAETANI, 2021; OLIVIERI, 2016).

5 A INTERAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO COM O CAMPO DE M&A EM MINAS GERAIS

Com a finalidade de responder aos principais questionamentos que esta pesquisa se propôs, este capítulo se vale dos resultados e discussões dos capítulos anteriores para contextualizar uma análise que se esforça em vocalizar as diversas fontes da pesquisa, sejam elas as entrevistas qualitativas ou os resultados do *survey*. Busca-se colocar em diálogo as opiniões reveladas pelas pessoas consultadas e pelo referencial teórico para, enfim, evidenciar suas convergências e divergências.

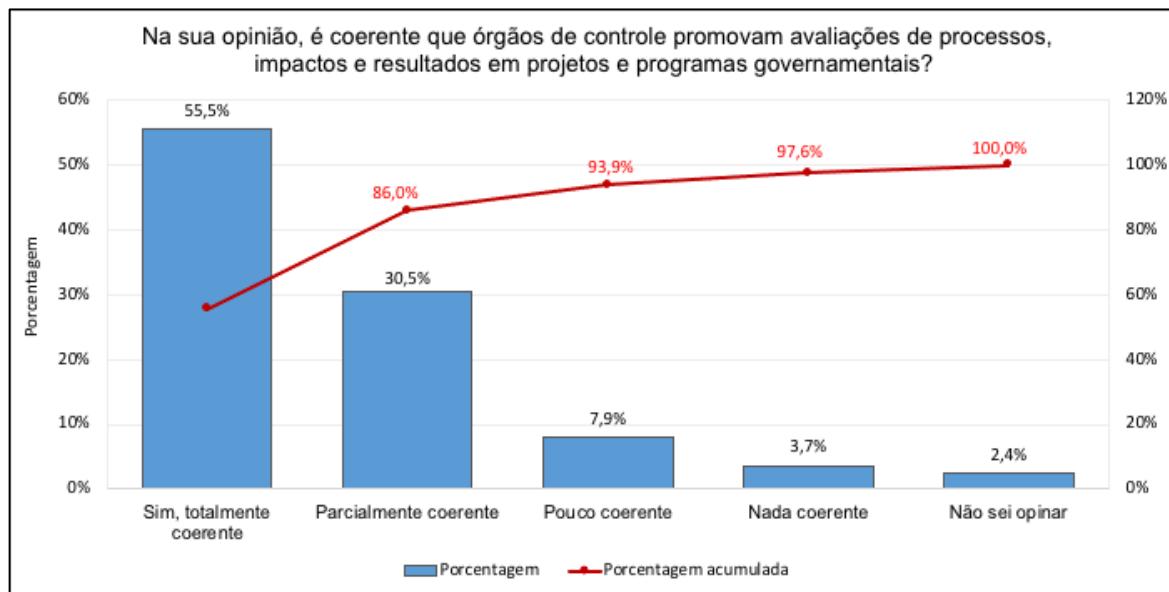
Este capítulo se subdivide em quatro seções. Na primeira, são exploradas as motivações da inserção do controle no campo de avaliação de políticas públicas e a coerência da sua mudança de enfoque e missão institucional. A segunda seção busca compreender os papéis que o controle assume e se outros autores do campo de APP legitimam essa atuação. Na terceira seção, observa-se os alcances e os tipos de contribuições resultantes da atuação do controle no campo da avaliação em Minas Gerais, em termos técnicos e finalísticos, e faz-se uma análise dessa oferta em face da demanda apresentada pela amostra de gestores estaduais alcançados pelo *survey*. Finalmente, a quarta seção expõe apontamentos feitos pelos entrevistados e entrevistadas quanto à postura assumida pelos órgãos de controle quando executam avaliações, bem como sobre o uso de seus resultados para subsidiar a tomada de decisão da gestão.

5.1 Por que o controle se insere no campo de M&A? Há coerência com a sua missão institucional?

Nesta etapa da análise, são levantadas as percepções dos *stakeholders* sobre as causas da recente intensificação das ações dos órgãos de controle na seara da avaliação de programas governamentais. Procura-se também captar a legitimidade que os outros atores atribuem a esse movimento do sistema de controle.

Para 91 dos 164 gestores do executivo mineiro participantes do *survey*, há absoluta coerência na atuação dos órgãos de controle como executores das avaliações de desempenho de projetos e programas do estado.

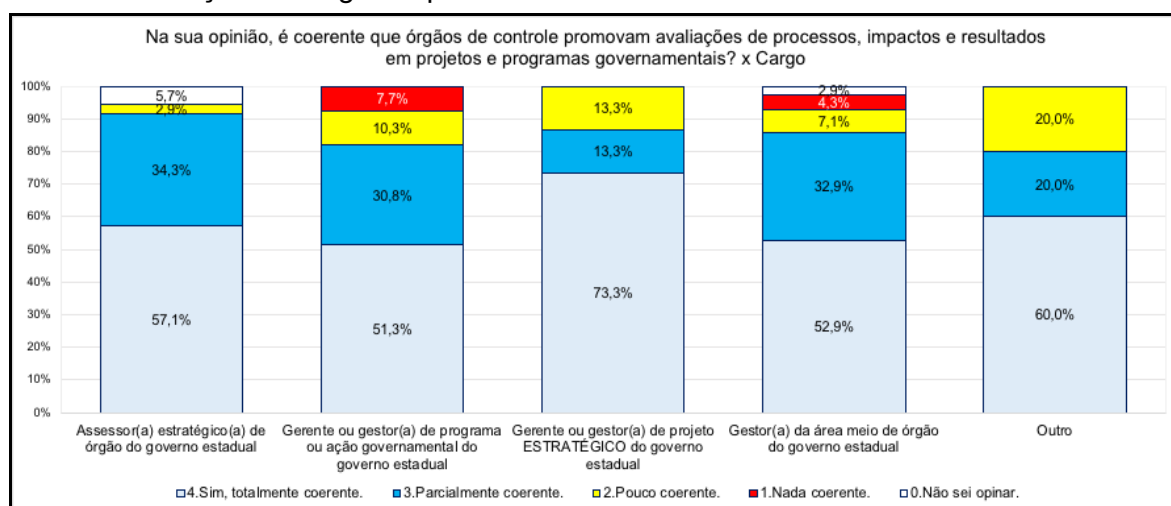
Gráfico 01 - Sobre a coerência da execução de APP pela CGE e pelo TCE em Minas Gerais.



Fonte: Elaboração NIMA/FJP

Menos de 12% enxergam pouca ou nenhuma coerência no exercício dessa atividade pelos órgãos de controle. A maioria desses respondentes são gerentes de programas não estratégicos do governo e, em menor medida, gestores da área meio, conforme o Gráfico 02.

Gráfico 02 - Sobre a coerência da execução de APP pela CGE-MG e pelo TCE-MG em função do cargo ocupado



Fonte: Elaboração NIMA/FJP

Por parte das gestoras públicas entrevistadas, há um alinhamento com a opinião da maioria dos respondentes do *survey*, uma vez que entendem que algumas atribuições dos órgãos de controle estão correlacionadas à prática de avaliação.

Na abordagem do controle externo e interno, há a percepção de grande coerência na inserção no campo da avaliação de políticas públicas. O argumento é que uma das missões institucionais desses órgãos, ainda que recente, é a de contribuir com o aprimoramento da gestão pública, o que coincide com um dos objetivos da avaliação de políticas públicas:

Todos nós mudamos a nossa missão! Há uns dez anos, a missão era ser um guardião do erário. Hoje, a gente entra lá, em todos [websites dos TCs] e de uma maneira ou de outra, está escrita essa frase: “atuar melhorando a política pública e melhorando a administração a favor do cidadão”. (CSH, 2021).

Dessa forma, para melhor compreensão da inserção do controle na função de APP, observa-se que ela guarda alicerces na crescente demanda por *accountability* das ações governamentais, bem como na discussão sobre a qualidade dos gastos públicos. Neste sentido, acolhe-se a abordagem de Filgueiras (2018), em que uma série de fatores exógenos (a começar pela CF/88, influências internacionais, até fatores políticos e midiáticos mais recentes) aliados a fatores endógenos (de fortalecimento organizacional e posicionamento político estratégico) desencadearam um processo incremental, isto é, gradativo, de mudança da missão institucional dos órgãos de controle da administração pública brasileira.

Neste ponto, faz-se uma ressalva, pois o representante do controle interno afirma que, idealmente, gostariam de atuar analisando os resultados das avaliações realizadas por outros órgãos governamentais, tais como a Secretaria de Planejamento ou os próprios órgãos finalísticos e não como executores dos estudos avaliativos. Portanto, adentrar a seara da avaliação de políticas públicas, com o fomento da discussão e a proposição de métodos avaliativos, parece ser uma das formas encontradas pelo controle interno para auxiliar o gestor na sua tomada de decisão diante da ausência de iniciativas semelhantes.

Assim, a CGE, também influenciada por uma tendência internacional, prontificou-se a colaborar para que a administração seja cada vez mais certa na alocação dos recursos públicos, em um contexto de sucessivas crises econômicas e de constantes contingenciamentos orçamentários (ENTREVISTADO 3).

Por outro lado, segundo Bronzo (2021), a atuação dos órgãos de controle no campo do M&A como executores de avaliação de políticas públicas parece extrapolar suas próprias atribuições de fiscalização da administração pública. E, dá-se, no sentido de ocupar lacunas que ainda não foram enfrentadas pelo Poder Executivo estadual.

Outro especialista entrevistado aponta que a incoerência se dá, principalmente, por uma questão de formação profissional:

O auditor, ele tem uma formação em Direito, uma formação em contabilidade, uma formação em economia. Ele está ali e ele tem uma visão mais orientada a buscar problemas e evidências, no sentido de corrupção ou mau uso dos recursos públicos, que o induz a certos caminhos que não é o caminho do avaliador. O avaliador está voltado a encontrar a relevância, a contribuição efetiva do programa para a melhoria do bem-estar. (JANNUZZI, 2021).

Em uma perspectiva mais pragmática, o especialista Francisco Gaetani (2021) interpreta que, diante do caráter factual da inserção do controle na seara da avaliação, faz-se necessário internalizar sua produção, para que ela alcance quem eventualmente pode administrar essa contribuição, ou seja, o Centro de Governo¹⁵.

Ademais, observa-se entre os entrevistados uma tendência de assentimento à hipótese de Olivieri (2016), para quem a assimetria entre as capacidades institucionais leva o controle a ocupar os espaços onde a gestão do executivo deixou lacunas. Exceção feita aos argumentos do o especialista Paulo Jannuzzi (2021) que, mesmo reconhecendo a heterogeneidade entre os ministérios federais, afirma que, de forma geral, durante as duas décadas (1994 a 2014), as pastas vinham cumprindo a tarefa de monitoramento e avaliação de suas políticas públicas a contento.

Nota-se, então, que a legitimação da atividade do controle na condução de avaliações, mesmo que respaldada por dispositivos constitucionais e infraconstitucionais e, ainda, validada por grande parte dos gestores públicos, consultados, não é consensual entre os representantes do campo mais técnico e especializado da avaliação brasileira.

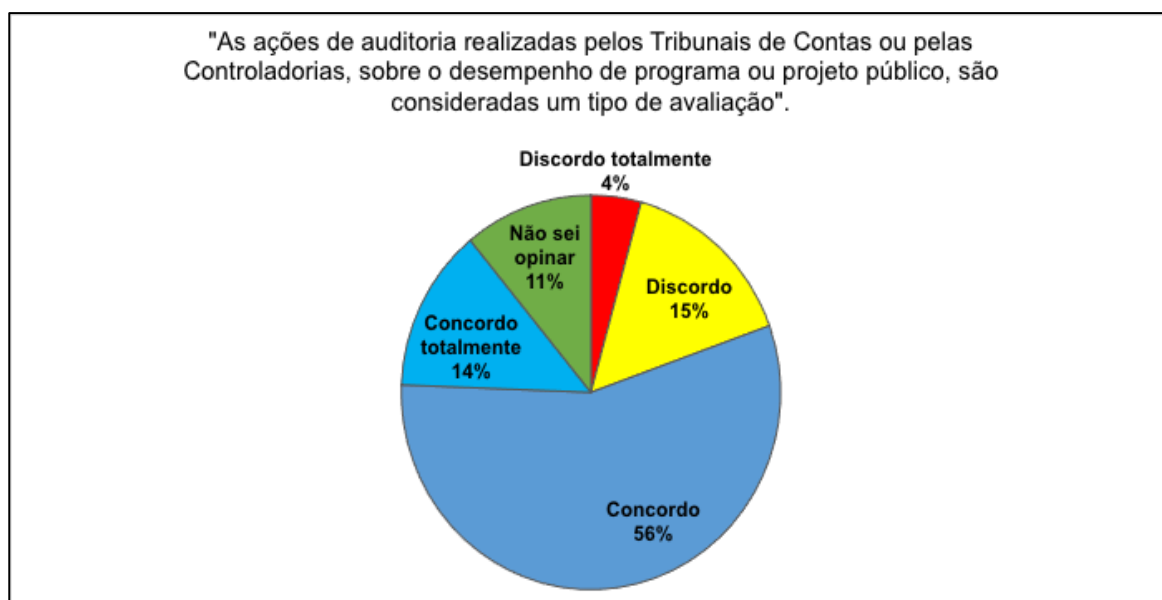
¹⁵ O Centro de Governo seria a composição das pastas que tem por objetivo “juntar e integrar as políticas do governo central ou arbitrar, em última instância, dentro do Poder Executivo, os conflitos internos da máquina governamental” (RHODES e DUNLEAVY, 1990, apud OLIVEIRA, 2019, p.13).

5.2 O Controle faz avaliação?

Nesta seção são explorados os resultados que evidenciam diferentes concepções sobre a avaliação, com o intuito de compreender como os diferentes *stakeholders* identificam o trabalho desenvolvido pelos órgãos de controle no campo de M&A, em Minas Gerais.

No Gráfico 03, observa-se que quase 70% dos gestores participantes no *survey* concordam que as ações de auditoria para verificar processos e resultados dos projetos e programas públicos podem ser consideradas um tipo de avaliação de políticas públicas.

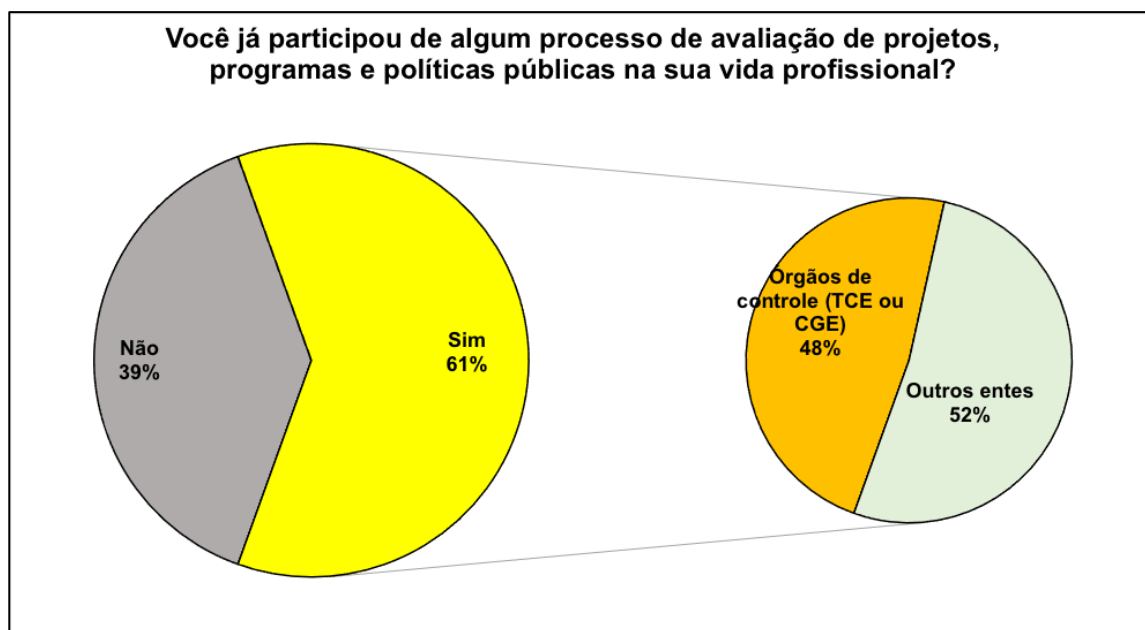
Gráfico 03 - Sobre a validação das ações de auditoria de desempenho como um tipo de avaliação.



Fonte: Elaboração NIMA/FJP

No Gráfico 04 é possível observar que 100 dos 164 gestores respondentes do *survey* afirmam já ter participado de algum processo de avaliação no contexto governamental. E dentre os 100 gestores, 48% relatam que os processos avaliativos foram conduzidos por um órgão de controle do estado (TCE/MG ou CGE/MG). Ou seja, conforme Gráfico 04, quase metade dos processos avaliativos vivenciados pelos gestores consultados são atribuídos à atuação do sistema de controle estadual.

Gráfico 04: Atuação dos órgãos de controle em função do nível de participação dos gestores em processos de avaliação de programas governamentais.



Fonte: Elaboração própria com dados do NIMA/FJP

Dessa forma, verifica-se não somente o alto grau de reconhecimento por parte dos gestores estaduais sobre as ações de auditoria de desempenho como um tipo de estudo avaliativo, bem como a intensidade com que essas ações têm sido conduzidas no setor público de Minas Gerais. Isso coloca os órgãos de controle em uma posição central no rol das organizações ativas no campo de M&A do estado.

Nessa perspectiva, o representante do controle externo de Minas Gerais faz uma autoanálise, comparando seus instrumentos com alguns modelos de pesquisa de avaliação, da seguinte forma:

- a) As auditorias tradicionais são orientadas para os aspectos de conformidade à legislação, isto é, se o que foi feito é legítimo, não se colocam, portanto, como um tipo de pesquisa de avaliação.
- b) As auditorias operacionais, por sua vez, têm como foco o desempenho e o resultado dos programas, ou seja, o que e como foi entregue pela gestão, procurando pontos de melhoria. Equiparam-se, portanto, às avaliações *ex-ante* e *ex-post*.
- c) Por fim, a auditoria preditiva se desenvolve como as avaliações de mensuração do impacto da intervenção estatal, sendo, portanto, avaliação de políticas públicas (CSH, 2021).

Em contrapartida, os especialistas do campo tendem a não compactuar com essa visão de que as ações de auditoria configuram um tipo de avaliação, pois para Bronzo (2021):

(...) Eles fazem a auditoria, né? Um tipo de avaliação de conformidade, pode ser chamada assim. Se gastou adequadamente, se tem corrupção, se não tem.

E sobre o contexto federal, Jannuzzi (2021) se posiciona no mesmo sentido:

Em que pese, eles muitas vezes colocarem isso como avaliação, eu entendo que é uma perspectiva muito mais de controle e auditoria. E eu acho que, desse ponto de vista, o campo da auditoria prosseguiu. Naturalmente, com foco que lhes é mais peculiar, que é uma perspectiva mais de auditoria, do controle público do que propriamente de avaliação, com fins ao aprimoramento (...). Eu acho que é isso que diferencia um pouco a perspectiva das avaliações dos órgãos de controle, voltados à *accountability*, voltados à responsabilização, voltados à transparência.

Outra vez verifica-se que a questão não está pacificada no âmbito da Administração Pública. Talvez, devido à ausência de definições claras, de conceitos mais bem definidos e difundidos ou mesmo pelo caráter transdisciplinar do campo do M&A, as fronteiras permanecem excessivamente fluidas, dando margem a diferentes interpretações.

Porém, em observância aos quatro atributos mínimos necessários à avaliação, apontados por Mokate (2002), tem-se que os processos de auditoria de desempenho dos programas estão mais orientados a instrumentalizar questões de *accountability* do estado, do que integrar os processos de gerenciamento, com a produção de informações úteis à tomada de decisão do gestor, como apontado por Jannuzzi (2021).

Não obstante, esta pesquisa remonta à concepção de Bechelaine & Ckagnazaroff (2014), para quem a avaliação, como ferramenta, não se limita a apontar irregularidades e propor recomendações. Ela precisa avançar na proposição de melhorias estruturais que, efetivamente, elevem o padrão de qualidade dos serviços públicos, atribuindo mérito e gerando valor público de forma explícita. E, portanto, entende-se que as ações do sistema de controle no campo da APP ainda não teriam demonstrado resultados significativos o suficiente para o ciclo de políticas públicas do estado, para assim o serem consideradas. A capacidade da avaliação de contribuir para o ciclo das políticas públicas é, justamente, o tema de análise da seção a seguir.

5.3 Como o controle contribui para o campo de M&A?

Atualmente, o representante do controle interno estadual afirma que este se posiciona como fomentador da prática de avaliação no setor público mineiro, disseminando uma metodologia de avaliação executiva, orientada para execução dos processos e verificação dos resultados alcançados em determinadas secretarias. Pretende, assim, demonstrar o resultado positivo do trabalho para o aprimoramento dos programas do governo (ENTREVISTADO 3, 2021).

Para o Conselheiro Sebastião Helvécio do TCE-MG (2021), são elencadas três grandes contribuições do sistema de controle para o desenvolvimento do M&A: (i) cobrar a perenidade de programas exitosos; (ii) quando necessário, auditar o desempenho de programas; e, por fim, (iii) apresentar ao Parlamento e ao Executivo, a prospecção dos melhores cenários possíveis para uma tomada de decisão.

Sobre esse aspecto, uma das gestoras entrevistadas acredita que os órgãos de controle, em particular a CGE, podem trazer aportes para o campo de M&A, em um contexto institucionalizado no Poder Executivo estadual, mesmo sem especificar de que forma essa contribuição pode se dar. Já outra gestora, demonstra mais pessimismo em relação ao alcance da contribuição dada pelo controle, visto que, ainda hoje, as avaliações feitas por esses órgãos são investidas de um caráter fiscalizatório:

Então, gerar recomendações de um órgão de controle não gera um ciclo de revisão de política pública. Porque ele é um órgão de controle. (...) ou ele ajuda a construir a política pública ou ele avalia e controla se essa política está com desvios ou não. Porque se ele ajuda a construir, depois ele está implicado naquele desfecho, bom ou ruim. (BARBOSA, 2021).

Esta fala lança luz para dilemas não incomuns às pesquisas avaliativas: a questão da neutralidade e vieses. Na medida em que os órgãos de controle adentram tecnicamente os projetos e programas governamentais, mesmo que pela via da avaliação, eles passam a integrar o processo. Tendo em vista que, tanto os programas quanto os processos avaliativos se dão em ciclos, como fica o lugar do controle (*stricto sensu*) quando parte da execução que ele audita pode ter tido sua própria contribuição?

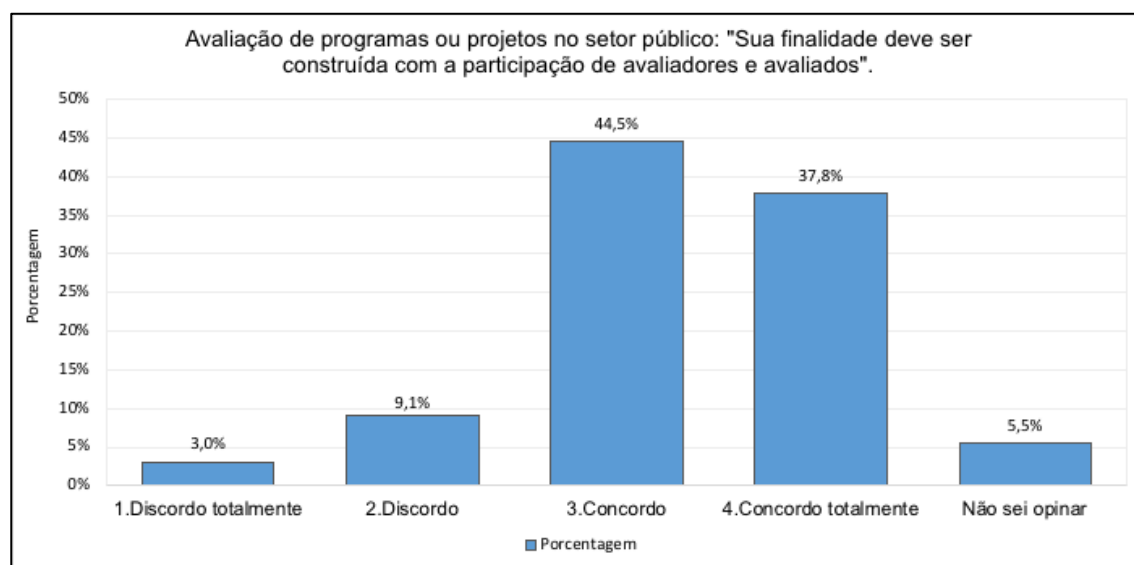
Conforme discutido no terceiro capítulo, a gestora representante da Secretaria de Planejamento de Minas Gerais reconhece que, ao executar avaliações apenas no âmbito de programas do PPAG, as demandas por outros tipos de

avaliações – como de desenho, de resultados, de impactos, ou mesmo de custo-efetividade – estão sendo negligenciadas por esta secretaria (ENTREVISTADO 2, 2021).

Isto posto, verifica-se, pelos relatos dos representantes do sistema de controle, que as avaliações atualmente por eles conduzidas seguem metodologias de auditoria preestabelecidas, focadas na mensuração do desempenho de programas já implementados, que não necessariamente, contemplam as demandas prementes dos gestores do programa avaliado.

Desse modo, interessa apresentar o resultado apresentado na consulta de *survey*, em que mais de 82% dos gestores respondentes compreende haver a necessidade de incorporação da equipe gestora do programa avaliado no processo de construção das finalidades da pesquisa avaliativa (GRÁFICO 05).

Gráfico 05 - Sobre a necessidade de se incorporar os avaliados na construção do propósito da avaliação



Fonte: Elaboração NIMA/FJP

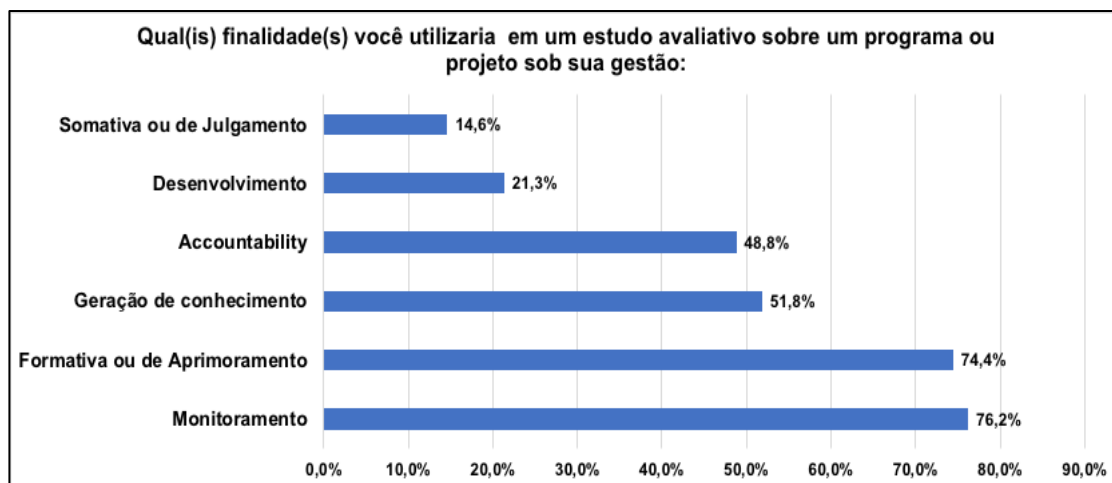
As avaliações internas ou mistas têm ganhado cada vez mais relevância, na medida em que se passa a valorizar o aspecto pedagógico da avaliação, como defende Patton (2012; 2018). Ou seja, a avaliação deixa de ser uma externalidade, distante daqueles que investem tempo e recursos nos projetos implementados, e passa a compor o processo de forma sistêmica e sistemática, buscando gerar aprendizados que retroalimentam as decisões.

A avaliação convida as partes interessadas (*stakeholders*) a verem o mundo de certa maneira, a usar uma lente específica para fazer

sentido do que está sendo avaliado, a fazer julgamentos baseados em determinados tipos de evidências e valores. (Patton, 2018, p.13).

Outro dado revelado pelo *survey* e pertinente ao caráter pedagógico indicado por Patton (2012), diz respeito às finalidades de um estudo sobre um programa ou projeto que conduzem atualmente (GRÁFICO 06).

Gráfico 06 - Intenções dos gestores em Minas Gerais sobre o uso primário da avaliação segundo as dimensões de Patton.



Fonte: Elaboração NIMA/FJP

Verifica-se no Gráfico 06¹⁶ que a maior demanda se dá por avaliações da dimensão de monitoramento, que imprimem um controle de qualidade ao programa e auxiliam o gestor na correção de rotas enquanto o programa está sendo implementado. Observa-se também, que a menor intenção de uso se refere às avaliações de mérito, que auxiliam o gestor ou gestora a definirem a interrupção, expansão ou continuidade da ação governamental. Isto é, a verificação de eventuais problemas durante a implementação desperta mais interesse entre os respondentes do que as análises do tipo *ex-post*, que verificam a efetividade do programa, seus resultados e efeitos quando a intervenção já atingiu certa maturidade.

Diante do exposto, a análise de convergência dos resultados encontrados pela pesquisa demonstra que os esforços em M&A empreendidos por pelo menos três agentes do estado (SEPLAG- MG, órgãos de controle interno e de controle externo), ainda que meritórios, mostram-se insuficientes frente à diversidade das demandas dos gestores estaduais alcançados por este estudo.

¹⁶ Registra-se que o Gráfico 06 não é do tipo soma 100%, visto que cada respondente poderia escolher até três opções de aplicabilidade dos estudos avaliativos.

5.3.1 Qual é o grau de qualidade técnica da contribuição feita pelo controle?

Neste ponto são discutidos aspectos sobre as finalidades e qualidade técnica dos relatórios produzidos pelos órgãos de controle pelos diferentes agentes do campo de avaliação de políticas públicas.

Os especialistas que atuam na esfera da gestão pública federal apresentam pontos de vista distintos, ainda que não antagônicos, sobre o tema. Gaetani (2021) enaltece o treinamento e a estrutura tecnológica da CGU, além de reforçar a importância de alguns estudos *ex-ante* elaborados pelo TCU, principalmente em casos de privatizações e concessões, para qualificar a tomada de decisão pelo Poder Executivo:

A CGU, ela tem o monitoramento online das coisas. Em função do SIAFI, dos órgãos de contra inteligência, da matriz de risco e tudo. (...) eles têm um quadro muito bom. Nos concursos que foram feitos, particularmente no governo Lula, eles foram muito inteligentes, eles contrataram muita gente de TI. Montaram uma parte de inteligência, conectaram-se internacionalmente, fizeram coisas com a ONU, com a OCDE. (GAETANI, 2021).

Por sua vez, Jannuzzi (2021) expõe a percepção de que o sistema de controle ainda não domina suficientemente as nuances da política pública para avocar para si a chancela de avaliador ou para propor reformulações de desenho dos programas. Nesse sentido, as principais críticas à produção do controle no campo da avaliação de políticas públicas são:

- a) o desconhecimento sobre as especificidades da política pública;
- b) o enfoque muito calcado na conformidade e nos princípios do Direito Administrativo, em detrimento aos valores constitucionais instituídos pelo art. 5;
- c) o olhar, frequentemente desatento, sobre aspectos de relevância pública, que fundamentam os objetivos da política, que em última instância, atende a uma plataforma de governo legitimada pelas eleições (JANNUZZI, 2021).

Em consonância, Bronzo (2021) argumenta que, em Minas Gerais, há tanto uma dimensão do conhecimento metodológico das avaliações, quanto uma dimensão do conhecimento específico das políticas públicas, que parecem ser preteridas nos trabalhos avaliativos dos órgãos de controle. Isso os aproxima mais dos modelos de uma auditoria de conformidade do que de uma avaliação de efetividade.

Já uma das gestoras entrevistadas informa que nem sempre as recomendações produzidas pelos órgãos de controle guardam coerência com o quadro financeiro do órgão ou são exequíveis no curto prazo. Trata-se de uma espécie de desconhecimento situacional que resulta em achados previsíveis e que agregam pouco valor para a gestão (BARBOSA, 2021).

Do outro lado, por parte do controlador externo entrevistado observa-se uma enorme preocupação com o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação que seja útil e adequada às políticas públicas:

Para você ter uma ideia, na experiência francesa, são necessários geralmente quatro a cinco anos para você terminar uma avaliação de uma determinada política pública nesse âmbito do impacto. (...) Há muitas variáveis naquele resultado para que você consiga expurgar um, expurgar o outro e esperar o tempo para sedimentar. Por exemplo, em menos de um ano você não consegue medir um determinado impacto, (...) temos feito muito esse discurso: da necessidade de capacitar essa turma mais jovem a fazer essa medição do impacto, que é muito difícil e demorado (CSH, 2021).

Ao observar o organograma do TCE-MG, verifica-se a existência de quadros orientados às atividades de auditoria operacional, cuja produção acumulada nos últimos dez anos é considerada de relevo entre os estudiosos das cortes de contas brasileiras. Além disso, registra-se a recente implantação de um Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas, inserido na estrutura do TCE-MG, que vem trabalhando no desenvolvimento de uma metodologia própria de avaliação de impacto e busca atuar em um projeto piloto junto ao Poder Executivo estadual (CSH, 2021). Assim, verifica-se um investimento explícito do Controle Externo mineiro em qualificar sua equipe para atuar na seara avaliativa.

O controle interno, ao contrário do externo, apresenta um quadro menor de pessoal e executa um trabalho ainda incipiente no campo avaliativo, a partir da condução de avaliações do tipo executivas. Em 2021, iniciou-se um projeto piloto junto à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social. Para o representante do controle interno entrevistado, os gestores que tiveram seus programas avaliados demonstram satisfação com relação aos resultados entregues pela avaliação realizada (ENTREVISTADO 3, 2021).

Os processos avaliativos revelam, ainda de acordo com o controlador interno, que parte dos programas são elaborados de forma pouco consistente e com baixo grau de formalização, sendo evidenciadas fragilidades ou lacunas, tanto na etapa de formulação quanto no planejamento dos programas. Quando se verificam

projetos ou programas com boa estrutura, baseados em modelos lógicos, indicadores bem estabelecidos e um monitoramento adequado dos seus produtos, nota-se que isso deve muito mais a uma iniciativa do próprio gerente do que a diretrizes governamentais gerais (ENTREVISTADO 3, 2021).

Por fim, verifica-se que este aspecto também é destacado pelos especialistas. Neste sentido, Gaetani (2021) argumenta que o nascedouro da intervenção governamental costuma ser tecnicamente muito frágil e faz um alerta quanto ao processo de elaboração das nossas políticas públicas, ainda muito marcado por voluntarismos e pelo baixo grau de detalhamento. Segundo o especialista, não há aspecto mais negligenciado na discussão da política pública no Brasil do que a questão da implementação. Além disso, entre as pastas, há grande disparidade de capacidades, de planos de carreira, de estrutura organizacional e de recursos tecnológicos. Ademais, os órgãos finalísticos que já possuem uma rotina de M&A estabelecida tendem a se opor à criação de um sistema centralizado de M&A, dentro do governo por temerem retrabalhos. Portanto, essa heterogeneidade das capacidades de gestão dentre os órgãos finalísticos não pode sair do radar de quem se propõe a produzir conteúdo de qualidade na prática avaliativa.

Em síntese, observa-se o esforço dos órgãos de controle do estado, principalmente o externo, em aperfeiçoar a qualidade técnica dos seus estudos avaliativos ao estabelecer equipes específicas e desenvolver metodologias. Entretanto, parece frágil a perspectiva da avaliação como processo pedagógico e aderente às diferentes realidades institucionais. Ou seja, a perspectiva dos órgãos de controle no campo avaliativo parece estar ainda restrita à lógica das avaliações externas, de resultados e pouco participativas, o que, para os gestores públicos mineiros consultados, têm feito pouco sentido diante da realidade das pastas.

A próxima e última seção apresenta, entre outros assuntos, uma discussão sobre o caráter dialógico ou verticalizado dessa relação entre controladores e avaliados.

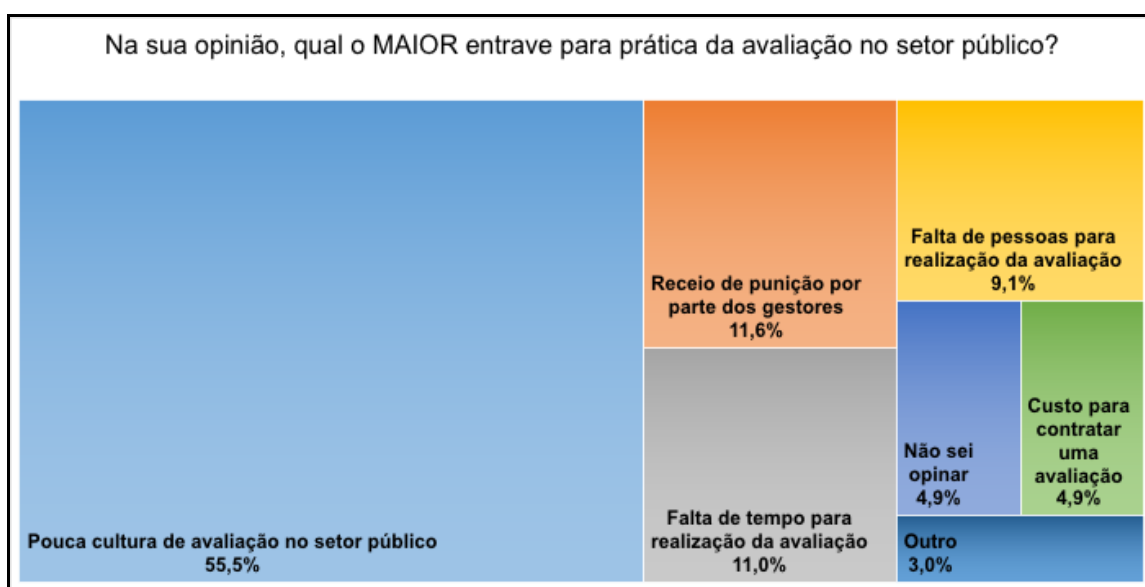
5.4 Como é a postura dos órgãos de controle na condução das avaliações?

Pretende-se aqui apreender as impressões deixadas pela abordagem dos controladores durante a execução do estudo avaliativo. Busca-se também captar como os controladores se percebem inseridos ou recepcionados pelas secretarias de Estado ao longo do processo de avaliação. Por fim, são acolhidos os entendimentos

sobre a possibilidade das avaliações feitas no âmbito do controle implicarem em algum tipo de ingerência sobre o poder decisório da gestão.

Por meio do Gráfico 07, observa-se que mais da metade dos respondentes do *survey* elegeram a pouca cultura de avaliação no setor público como principal entrave à consolidação da prática. Seguido pelo "receio de punição por parte dos gestores", que aparece tecnicamente empatado com a "falta de tempo para realização da avaliação".

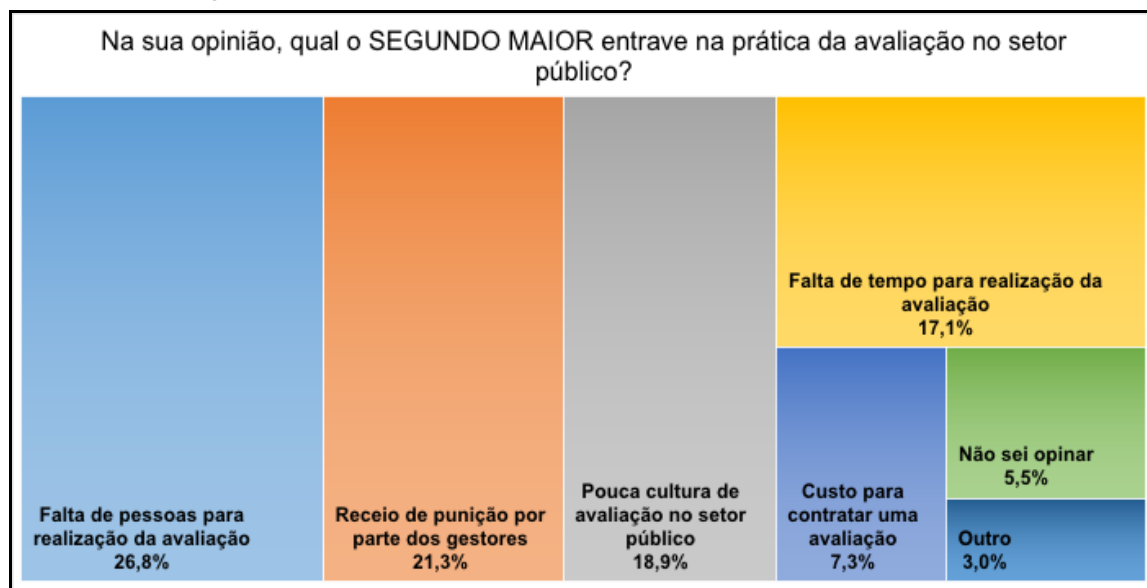
Gráfico 07 - Maiores entraves à consolidação da prática de avaliação no setor público de MG.



Fonte: Elaboração NIMA/FJP

Esse empate técnico é superado na pergunta subsequente, em que "a falta de pessoas para realização da avaliação" parte do quarto lugar - no Gráfico 07, para o primeiro lugar no Gráfico 08. E, novamente, o "receio de punição por parte dos gestores" é apontado como o segundo maior entrave por 21,3% dos respondentes.

Gráfico 08 - Segundo maior entrave à prática da avaliação no estado de MG

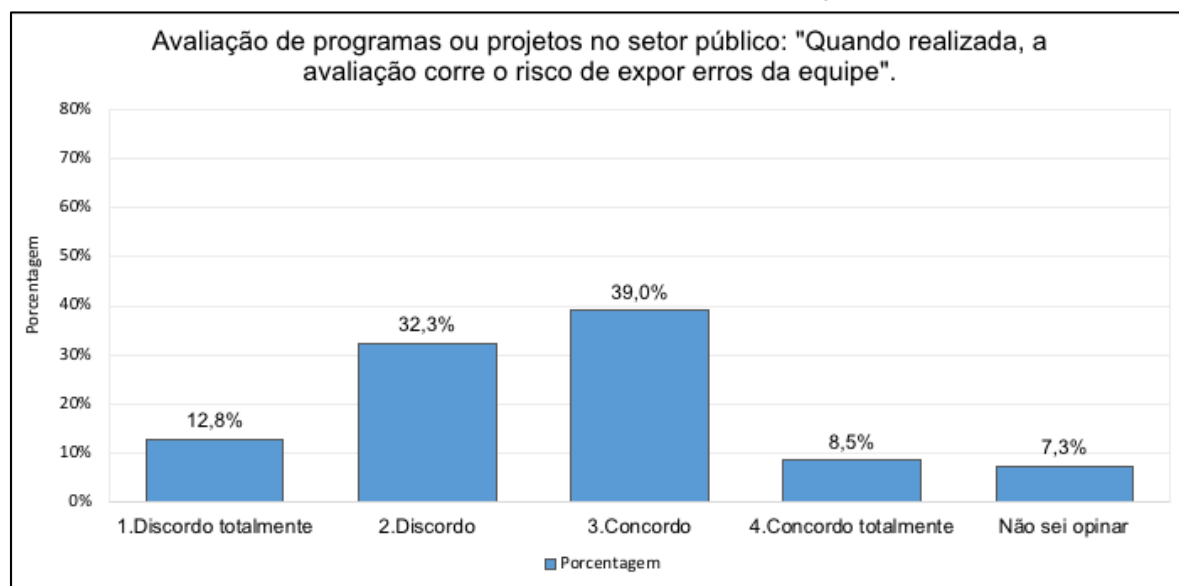


Fonte: Elaboração NIMA/FJP

Em suma, observa-se que a "pouca cultura de avaliação" e o "receio de punição por parte dos gestores" ocupam o topo no *ranking* de entraves para a consecução das avaliações, na percepção dos gestores públicos mineiros sondados por esta pesquisa.

Ainda quanto à sondagem de aspectos culturais ligados ao medo, os gestores foram questionados sobre o risco da avaliação se tornar um processo de culpabilização. Por meio do Gráfico 09, nota-se que as opiniões se dividem quanto ao tema, com uma leve vantagem de 2,4 pontos percentuais para o segmento que concorda que há esse risco.

Gráfico 09 - Sobre o risco da avaliação expor erros da equipe gestora.



Fonte: Elaboração NIMA/FJP

Em alusão aos resultados das entrevistas qualitativas, observa-se que há uma resistência à ideia de ser “voluntariamente” avaliado por um órgão ou entidade do sistema de controle, pois a proposta é frequentemente recebida pelos órgãos finalísticos como uma obrigação ou como mais uma ferramenta de fiscalização sobre o desempenho dos gestores (ENTREVISTADO 2, 2021).

Em harmonia com esse ponto de vista, especialistas indicam que, embora sejam muito competentes, os órgãos de controle podem extrapolar sua atuação, apresentando-se como um agente iluminado, capaz de enxergar o que a maioria não vê, orientar as políticas e combater a corrupção generalizada (GAETANI, 2021; JANNUZZI, 2021).

O controlador interno afiança que as secretarias de Estado que receberam as avaliações executivas desenvolvidas pela CGE demonstram estar muito satisfeitas, tanto em relação à forma como o trabalho é conduzido junto à equipe gestora, quanto em relação aos achados dispostos no relatório final de avaliação (ENTREVISTADO 3, 2021). Ao passo que, o controlador externo demonstra perceber a necessidade de empenhar esforços junto à gestão, em uma tentativa de eliminar estigmas de perseguição ou voluntarismo atribuído ao trabalho dos auditores. Dessa forma, ele declara que “o gestor público não é nosso inimigo, o gestor público é um brasileiro, uma brasileira que está lá a contribuir para o nosso sucesso” (CSH, 2020).

Face ao exposto, revela-se indispensável que as organizações atuantes do campo de M&A desenvolvam um processo reflexivo e rigoroso sobre o aspecto punitivo das avaliações de políticas públicas, como percebido por parte significativa dos gestores mineiros que responderam ao levantamento. Para os órgãos de controle esta necessidade se faz ainda mais patente, uma vez que transitam entre os papéis de fiscalizador – que automaticamente imprime um cunho de superioridade e hierarquia –, e o de colaborador, buscando o aprimoramento da gestão – o que pressupõe uma relação colaborativa e horizontal entre as partes.

5.4.1 Qual o grau de liberdade da gestão diante dos "achados" das avaliações do controle?

A despeito dos controladores informarem que o legítimo tomador de decisão é aquele que foi democraticamente eleito, assim como a titularidade do controle externo pertence aos parlamentares (CSH, 2021), a opinião dos gestores entrevistados é diferente. Para eles, as recomendações feitas pelos controladores são recepcionadas pelas secretarias de estado com o efeito de determinação, pois carregam um tom de prescrição e imprime certa hierarquia no relacionamento com as áreas finalísticas (BARBOSA, 2021).

Em consonância, Jannuzzi (2021) reconhece que os entes de fiscalização possuem um papel de indução muito grande sobre o gestor. Não raro, o obrigam a assumir prioridades ou a fazer reformulações que implicam em alterações significativas no curso e nos efeitos da política.

Nessa lógica, Gaetani (2021) explica que o poder discricionário do gestor brasileiro tem passado por um processo de fragilização contínuo desde a última década. Esse processo se configura pela necessidade de certa anuência de atores diversos, frequentemente alheios às questões inerentes à política pública, para que a gestão conduza suas atividades cotidianas e de ofício.

No campo do M&A, a tomada de decisão é determinada pela capacidade do gestor público em administrar diferentes contribuições e seus distintos enfoques, sejam eles garantistas, controlistas ou economicistas (GAETANI, 2021). Por esse ângulo, Jannuzzi (2021) aponta que:

A avaliação, dependendo de quem a faz, ainda que siga determinados protocolos e o mesmo edital, vai produzir conhecimentos diferentes. Então, eu acho que o gestor precisa estar exposto a isso. Reconhecer

diferentes visões sobre o programa e constituir a sua visão e a sua decisão a partir disso.

Nesse sentido, há dois desafios impostos aos gestores de projetos e programas. O primeiro deles é o de reconhecer as diferentes contribuições (críticas, elogios e sugestões ao seu projeto) a partir do lugar de quem fala, que nunca é isento ou neutro. O segundo, e complementar ao primeiro, é o de conseguir filtrar o que há de melhor em cada contribuição e somar à sua própria percepção. O gestor não pode, portanto, abdicar do seu poder decisório, pois, em última instância, é dele a responsabilidade sobre a política pública, bem como a legitimidade derivada do governante eleito. E, portanto, a eles cabe o poder discricionário sobre a descontinuidade, expansão ou ajustes dos programas ou projetos públicos (JANNUZZI, 2021).

Os elementos apresentados nesta seção evidenciam a necessidade de fortalecimento dos gestores para que, entre outras coisas, sejam capazes de discernir o que é contribuição e o que é interferência excessiva (e descontextualizada) na política sob sua gestão, mas também capacitá-los (gestores e equipes) para a elaboração de políticas mais consistentes e aderentes à realidade que pretende alterar. Complementarmente subsidiá-los em práticas sistemáticas de monitoramento, de modo a contribuir para performances mais bem informadas e eficientes.

Por outro lado, evidencia-se também a necessidade de modernização da atuação dos órgãos de controle, por meio da substituição da sua conduta policialesca, como evidenciado por FERRAZ (2005); OLIVIERI (2016) e ROCHA (2002), por uma abordagem construtivista junto à gestão, particularmente, quando o seu objetivo for a alavancagem da qualidade de bens e serviços públicos entregues à sociedade (BECHELAINE & CKAGNAZAROFF, 2014).

Por fim, através do Quadro 12 é possível recapitular de forma sintética, as percepções de cada uma das três categorias de *stakeholders* sobre todas as perguntas elencadas ao longo deste quinto capítulo.

Quadro 12 – Síntese das percepções dos *stakeholders* coletadas pela pesquisa de campo

Pergunta	Gestores	Controladores	Especialistas
Por que o controle se insere no campo de M&A?	Ocupação de uma lacuna.	Demanda por <i>accountability</i> . Tendência internacional. Ocupação de uma lacuna.	Não há consenso. Ocupação de uma lacuna. Exacerbação das suas funções.

Há coerência com a sua missão institucional?	Sim.	Sim.	Não.
O Controle faz avaliação?	Sim.	Sim.	Não.
Como o controle contribui para o campo de M&A?	Gerando recomendações acerca dos programas.	Fomentando a prática de APP. Auditando o desempenho de programas. Prospectando cenários.	Dentro de uma lógica conformista, calcada nos princípios do Direito Administrativo e pouco participativa.
Qual é o grau de qualidade técnica da contribuição feita pelo controle?	Frequentemente são apresentados "achados" previsíveis e que agregam pouco valor para equipe gestora.	Foi constatada uma assimetria técnica entre o controle externo e interno. O primeiro goza de maior tradição na função de auditar o desempenho de programas do setor público.	Não há consenso. Ora muito competentes, ora desconhecem metodologias e especificidades da política pública.
Como é a postura dos órgãos de controle na condução das avaliações?	Fiscalizatória e impositiva.	Interação frequentemente percebida como harmônica e satisfatória.	"Iluminista" e marcada pela desconfiança sobre a lisura dos atos da gestão.
Qual o grau de liberdade da gestão diante dos "achados" das avaliações do controle?	Quase nenhum. Recomendações possuem caráter de determinação.	Não se reconhecem como legítimos tomadores de decisão sobre as políticas públicas.	Quase nenhum. Há um forte poder de indução nas recomendações de auditoria sobre o curso das políticas públicas.

Fonte: Elaboração própria

De forma geral, observa-se através da síntese das percepções das principais partes envolvidas no campo de monitoramento e avaliação de políticas públicas no estado de Minas Gerais (QUADRO 12), que a interação entre os órgãos de controle estaduais e o campo é objeto de abordagens e opiniões frequentemente divergentes, restando poucos pontos de consenso, mesmo no âmbito de uma mesma categoria de agentes relevantes para o campo.

A seguir, no último capítulo, serão expostos alguns pontos de reflexão e retomados os principais aprendizados obtidos ao longo desta pesquisa: através das análises das trajetórias nacional e mineira do campo de M&A, da observação das alterações de enfoque do sistema de controle da administração pública, bem como da análise dos pontos de convergência e divergência revelados nas percepções dos *stakeholders* da interação entre o universo do controle e o campo de avaliação de políticas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo pretendeu compreender como tem se dado a interação do sistema de controle (interno e externo) com o campo de avaliação de políticas públicas no Brasil e, mais especificamente, em Minas Gerais. Para tanto, analisou os antecedentes e a conformação atual do campo de monitoramento e avaliação no setor público nacional e mineiro, buscou compreender as concepções e posições dos diferentes atores atualmente envolvidos no campo nacional da avaliação, bem como o estado da arte das avaliações em Minas Gerais e no Brasil, recontando parte de sua trajetória histórica. Utilizou-se, para isso, de fontes de dados diversas e complementares, reunindo referenciais bibliográficos, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários em mais de 160 gestores públicos mineiros.

De modo geral, verifica-se o caráter ainda incipiente das políticas de monitoramento e avaliação, tanto em âmbito federal como mineiro. Os desafios enfrentados pela recente experiência de institucionalização da avaliação em nível nacional, a partir da criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), dão pistas sobre as dificuldades que os níveis estaduais também devem enfrentar em iniciativas semelhantes.

Inicialmente criado por portaria interministerial, o CMAP só ganhou fôlego quando, três anos depois, ganhou status de decreto. Demonstrando que, mesmo que a agenda da avaliação pretenda se alicerçar em argumentos técnicos e de boa fé, assim como outras políticas públicas, não é desprovida de status político (SCRIVEN, 2018). Ou, como afirma Jannuzzi (2020), toda política pública é criada para atender aos anseios de uma plataforma de governo que foi legitimada pelas urnas. Mas, à agenda da avaliação se soma um outro desafio: certo defensivismo político que leva o Poder Executivo a hesitar em verificar seu próprio desempenho, por receio da exposição ou de tornar o governo mais suscetível a ataques e críticas (RAMOS & SCHABBACH, 2012).

Em Minas Gerais, observa-se, entre 2003 e 2010, um período de efervescência das tarefas de monitoramento e avaliação, ainda que embrionárias, quando estruturas voltadas para a análise crítica das políticas e agendas próprias para sua discussão são criadas. Os documentos consultados não registram participação dos entes de controle nas atividades de M&A nesse período.

A partir de 2011, verifica-se que a política de M&A do setor público mineiro sofre sucessivos reveses, o que produziu um cenário precário e pouco fértil para modernização do gerenciamento das ações governamentais ou para iniciativas sistemáticas de monitoramento e avaliação. Hoje vige um acompanhamento formal e padronizado de processos, que verifica o cumprimento de metas físicas e orçamentárias e que pouco dialoga com as peculiaridades das políticas de cada secretaria. Os arranjos de governança ainda são frágeis, obstáculos culturais, tais como o desconhecimento autodeclarado sobre a prática avaliativa, além do descolamento entre a rica produção de avaliações por universidades e institutos de pesquisa que, frequentemente, permanecem insulados, distantes da gestão pública do estado.

Um breve olhar sobre o sistema de controle da Administração Pública

Sobre os sistemas de controle interno e externo, em âmbito nacional, a pesquisa desenvolvida revela o fortalecimento contínuo de suas atuações nas duas últimas décadas, acompanhada de expansão das suas competências, calcada na própria fluidez de papéis que a Constituição de 1988 lhes atribui. Porém, uma mirada mais ampliada sobre os entes federativos nacionais constata uma enorme heterogeneidade das capacidades técnicas dos órgãos de controle interno, o que torna este sistema mais frágil quando comparado ao sistema brasileiro de controle externo.

No caso mineiro, verifica-se também certa assimetria. Neste caso, entre os órgãos de controle interno e externo, perpassando desde questões históricas, visto a recente organização CGE-MG nos moldes como se estabelece hoje, até questões de estrutura organizacional e de capacidade técnica.

A interação do controle com o campo de M&A em Minas Gerais

Este estudo constata que a inserção do controle interno e externo no campo da avaliação de políticas públicas é um fato e se dá em meio a uma mudança de enfoque do sistema, que deixa de se orientar pela mera perseguição de ilicitudes e passa a priorizar a qualidade das entregas estatais feitas aos cidadãos.

Observa-se que o movimento de aproximação entre os dois campos (controle e avaliação) reflete tendências internacionais que remontam o fim do século passado, mas é somente assimilado no Brasil e em Minas Gerais ao longo da última década, sendo intensificado nos últimos anos.

Em Minas Gerais, coincide com a desintegração do Programa Estado para Resultados, em 2011, e início da desarticulação do sistema de M&A do chamado ciclo do choque de gestão. Foi também em 2011 que o TCE/MG fez uma publicação discutindo a consistência dos indicadores utilizados pelo governo do estado para validar o alcance dos resultados finalísticos fixados no PPAG e passou a se dedicar com maior intensidade às auditorias operacionais dos programas estaduais e municipais.

Diante do objetivo de compreender as implicações da inserção do sistema de controle no campo da avaliação de políticas públicas, suas capacidades e desafios para geração de valor público, defende-se que a temática se coloca tão atual quanto fascinante. Pois, configura-se como um fenômeno de convergência de universos distintos, mas também complementares: da gestão pública, da política pública, do Direito Administrativo, da política como *locus* de poder e até do universo da tecnologia da informação (TI), não necessariamente sincronizados entre si (GAETANI, 2021). Como afirma Scriven (2018), a avaliação é uma das mais poderosas e versáteis das “transdisciplinas”.

O conflito de visões sobre o papel e o alcance do sistema controle em fomentar o aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas foi bem diagnosticado por Olivieri (2016) no âmbito da administração pública federal. Coincidentemente, os resultados desta pesquisa evidenciam o mesmo conflito de percepções dentro do campo de M&A em Minas Gerais.

Mesmo que os representantes do controle externo e interno reiterem o objetivo de aprimoramento da gestão pública em suas inserções na avaliação de políticas públicas, gestores e gestoras mineiras ainda percebem o caráter fiscalizatório e normativo nas iniciativas. Ademais, questionam o caráter pedagógico e construtivista das avaliações pela ausência de construção conjunta ou caráter reflexivo nos instrumentos ou metodologias aplicadas. Tampouco as auditorias de desempenho são reconhecidas pelos especialistas como instrumentos legítimos de avaliação de políticas públicas, essencialmente por seu caráter eminentemente

prescritivo e conformista, no sentido de perseguir a identificação de irregularidades na execução dos programas.

A interação entre os órgãos de controle e o campo da avaliação está ainda permeada por incertezas. Apresenta-se, então, alguns pontos de reflexão.

Constata-se que é dada grande relevância às avaliações de resultado, enquanto outros tipos de avaliação, ainda pouco conhecidos, revelam-se até mais pertinentes à realidade da gestão pública mineira. Os processos de elaboração das políticas ainda estão muito envoltos por voluntarismos, pouco detalhamento e baixo grau de formalização. Por outro lado, análises orientadas para inconsistências de desenho, que rediscutem a racionalidade lógica da implementação dos programas, revelam seu potencial no governo mineiro, mas são pouco conhecidas e, portanto, pouco aplicadas.

A despeito de quem vai assumir o papel de executor das avaliações de políticas públicas no estado, é preciso criar uma nova lógica de escuta da gestão. Para que as avaliações sirvam ao propósito de influenciar o ciclo da política pública e entregar valor público à sociedade, é fundamental que se coloque o gestor do programa avaliado no centro do processo avaliativo. O custo de não incorporar as demandas e expertise da própria equipe gestora no desenho do estudo avaliativo é o mesmo da ineficiência que se pretende combater com a avaliação. Em outras palavras, uma avaliação puramente externa, não responsiva às especificidades da política, temática ou setor, pode incorrer em um processo dispendioso de recursos e de tempo, que não retorna como mecanismo de aprimoramento da política pública, menos ainda como aprendizado institucional e, portanto, sem valor intrínseco, é engavetada.

Uma vez que o controle se propõe a ocupar o lugar de avaliador de políticas públicas, ele necessita, imediatamente, revisar sua concepção de avaliação e suas metodologias. Deve-se também atentar para os aspectos subjetivos que moldam, formal e informalmente, as relações e o clima organizacional, tornando-o favorável ou não ao uso do conhecimento produzido nas avaliações para o ciclo da política pública e para o processo de aprendizagem institucional (BECHELAINÉ; CKAGNAZAROFF, 2014). Logo, trata-se de um reposicionamento estratégico, que implica na renúncia à sua capacidade de intimidar o gestor ao longo do processo avaliativo.

É imperativo que o controle se reconheça como tal, no sentido de perceber os estigmas que são imputados à sua atuação para, então, elaborar estratégias de aproximação dialógica com a gestão.

Outra boa estratégia que os órgãos de controle podem adotar refere-se à criação de mecanismos de controle de qualidade (ou meta-avaliação) de suas produções no campo avaliativo. Isso deve ocorrer a partir de critérios que considerem a pertinência e relevância e que realmente induzam os avaliadores a identificar potencialidades ou pontos de melhoria sobre suas metodologias de avaliação dos programas e projetos públicos de Minas Gerais (MOKATE 2002, JANNUZZI 2020).

Diante da complexidade dos diversos fatores que obstam a consolidação da prática de M&A no estado, convém ao corpo administrativo, assim como a outros atores do campo, abster-se da tendência de culpabilizar os órgãos de controle pelas dificuldades observadas no campo. Muitas são reflexos das mazelas e lacunas que ainda não foram enfrentadas pelo próprio Poder Executivo, como por exemplo a necessidade de revisão das carreiras e a carência de investimento em capacitação e treinamento dos gestores para se apropriarem da atividade M&A, como parte integrante do ciclo de vida política pública que gerenciam.

Nessa lógica, é preciso problematizar com seriedade as dificuldades enfrentadas pela gestão pública de Minas Gerais, porquanto essas fragilidades, naturalmente, resultam em perda de qualidade das entregas de bens e serviços feitas à sociedade.

Diante do exposto, compreende-se que a atuação dos órgãos de controle na seara das avaliações de políticas públicas é uma realidade e, provavelmente, um ponto sem retorno. Entretanto, pode-se ainda, delimitar melhor seu papel e suas contribuições, evidenciando de forma explícita e informada seus objetivos, premissas, critérios e lugar de fala.

Consideram-se, então, respondidas as principais indagações que motivaram e nortearam este estudo. A pesquisa também tangenciou outros desafios, como é de se esperar em um campo ainda em construção, levantando outros pontos com potencial de investigação futura, tal como o teste da hipótese de que a assimetria de salários, treinamentos, aparelhagem tecnológica, dimensionamento da força de trabalho e das capacidade institucionais, entre os campos do controle e da gestão, efetivamente contribuiu para o avanço do sistema de controle sobre a função de M&A para o contexto do setor público do estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do serviço público - RSP**, Brasília, ano 51, n. 4, p. 5-60, Out/Dez 2000. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/334>. Acesso em: 2 jun. 2021.
- BARBOSA, Diana M. Depoimento [31 aug. 2021]. Entrevistador: Láisa Queiroz Lokuciejewska. Belo Horizonte. 1 arquivo .mp4 (44 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre o histórico do campo de M&A em Minas Gerais.
- BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do serviço público - RSP**, Brasília, ano 53, v. 1, n. 2, ed. 1, p. 5-35, Abr-Jun 2002. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/283>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- BECHELAINE, C. H. de O.; CKAGNAZAROFF, I. B. As avaliações vão para gaveta?: uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso de avaliações de políticas públicas. **Contabilidade, gestão e governança**, Brasília, v. 17, n. 2, p. 78-93, mai./ago. 2014. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/642>. Acesso em: 5 abr. 2021
- BECHELAINE, Cinthia et al. A Avaliação Executiva de Projetos no Estado de Minas Gerais: contexto de benchmarking e institucionalização da avaliação de políticas públicas. **II Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Fortaleza, p. 1-18, 2010.
- BRASIL., **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. [S. l.], 16 mar. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.
- _____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [S. l.: s. n.], 1988. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2021.
- _____. CMAP. **Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília, 2021. ano-base 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/paginas/cmap>. Acesso em: 6 set. 2021.

_____. **Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019.** Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, 13 jun. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9834.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. [S. l.], 5 jun. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

_____. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2016.

BRONZO, Carla. Depoimento [13 out. 2021]. Entrevistador: Láisa Queiroz Lokuciejewska. Belo Horizonte. 1 arquivo .mp4 (20 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre a atuação do controle interno e externo no campo de M&A em Minas Gerais.

CAMPOS, Éder Sá Alves et al. Gestão por resultados em Minas Gerais: análise crítica arranjo incremental de monitoramento e avaliação. **EnANPAD**, São Paulo - SP, ano XXXIII, p. 1-16, setembro 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS1085.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

CASA CIVIL (Brasil). Presidência da República et al. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 301 p. v. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guiaexpost.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.

COELHO, Hamilton. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano XXVIII, v. 75, n. 2, p. 66-76, abril/maio/junho 2010.

COTTA, Tereza C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 2, v. 49, p. 103-124, abr./jun. 1998. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1634>. Acesso em: 12 abr. 2021.

CSH, Conselheiro Sebastião Helvécio do TCE-MG. Depoimento [01 out. 2021]. Entrevistador: Láisa Queiroz Lokuciejewska. Belo Horizonte. 1 arquivo .mp4 (35 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre a atuação do controle externo no campo de M&A em Minas Gerais.

CUNHA, Carla G. S. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**: planejamento e gestão em perspectiva, Porto Alegre, ed. 12, p. 27-57, dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.dee.sp.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4298/4056>. Acesso em: 21 abr. 2021.

ENTREVISTADO 2. Depoimento [09 set. 2021]. Entrevistador: Láisa Queiroz Lokuciejewska. Belo Horizonte. 1 arquivo .mp4 (15 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre a conformação atual do campo de M&A em Minas Gerais.

ENTREVISTADO 3. Depoimento [24 set. 2021]. Entrevistador: Láisa Queiroz Lokuciejewska. Belo Horizonte. 1 arquivo .mp4 (19 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre a atuação do controle interno no campo de M&A em Minas Gerais.

FARIA, Carlos A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 20, n. 59, p. 97-169, outubro 2005. DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 jun. 2021.

FERRAZ, Luciano. Controle pelos Tribunais de Contas da Eficiência e Eficácia dos Serviços Concedidos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 439-455, 2005.

FILGUEIRAS, Fernando; QUEIROZ, Lúcia. Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada. **ENAP: Cadernos**, Brasília, n. 47, p. 1-108, 2016. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2566>. Acesso em: 31 maio 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. cap. 14, p. 355- 382. ISBN 978-85-7811-331-5.

GAETANI, Francisco. Depoimento [14 out. 2021]. Entrevistador: Láisa Queiroz Lokuciejewska. Belo Horizonte. 1 arquivo .mp4 (39 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre a atuação do controle interno e externo no campo de M&A.

GAMBI, Raissa F. R. **As armadilhas de um consenso: Monitoramento e Avaliação de Programas Públicos**: o caso dos Projetos Estruturadores do Governo de Minas Gerais, 2003 -2010. 2010. 239 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/194>. Acesso em: 17 jun. 2021.

HAGUETTE, Teresa M. F. A entrevista. In: **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 5. ed. [S. l.]: Petrópolis, 1997. cap. 8, p. 86 - 91.

INTOSAI. **ISSAI 400**: Compliance Audit Principles. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-400.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. **AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 4, ed. 18, p. 39-61, julho/dez 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61649/162643>. Acesso em: 29 mar. 2021.

_____, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014. DOI <https://doi.org/10.18222/eae255820142916>. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2916/2768>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____, Paulo de Martino. Depoimento [29 set. 2021]. Entrevistador: Láisa Queiroz Lokuciejewska. Belo Horizonte. 1 arquivo .mp4 (52 min). Entrevista concedida para a pesquisa sobre a atuação do controle interno e externo no campo de M&A.

MARX, César A. **A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil**. 2015. 95 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14107>. Acesso em: 9 jun. 2021.

MINAS GERAIS (TCE-MG). Tribunal de Contas. **Histórico**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/Noticia/Detalhe/98>. Acesso em: 3 ago. 2021.

_____. Escritório de Prioridades Estratégicas. **Manual da Avaliação Executiva dos Projetos Estruturadores**: do Governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: [s. n.], 2011. 40 p.

_____. **Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. [S. l.], 21 jan. 2011. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=180&ano=2011>. Acesso em: 29 abr. 2021.

_____. **Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. [S. l.], 31 maio 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=23304&ano=2019&tipo=LEI>. Acesso em: 29 abr. 2021.

_____. **Lei nº 23.578, de 15 de janeiro de 2020**. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2020-2023 - PPAG 2020-2023. [S. l.], 16 jan. 2020. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-23578-2020-minas-gerais-institui-o-plano-plurianual-de-acao-governamental-para-o-quadrienio-20202023-ppag-2020-2023>. Acesso em: 17 jun. 2021.

MOKATE, Karen M. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do serviço público - RSP**, Brasília, ano 53, n. 1, p. 89-134, jan./mar 2002. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/281/287>. Acesso em: 9 abr. 2021.

_____, Karen M. El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo. In: VERA, Miguel (ed.). **Evaluación para el desarrollo social**: aportes para un debate abierto en América Latina. Ciudad de Guatemala: Magna Terra, 2006. cap. 1, p. 21-52. Disponível em:

https://www.academia.edu/5955792/EVALUACIÓN_PARA_EL_DESARROLLO_SOCIAL_APORTES_PARA_UN_DEBATE_ABIERTO_EN_AMÉRICA_LATINA. Acesso em: 10 abr. 2021.

NAIDOO, Indran. Audit and evaluation: working collaboratively to support accountability. **Evaluation**, New York, p. 1-13, abril 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1356389019889079>. Acesso em: 22 set. 2021.

OLIVEIRA, Patrícia. **O Desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo**: A experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017. Orientador: Francisco Gaetani. 2019. 108 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2019.

OLIVIERI, Cecília. A atuação dos controles interno e externo ao Executivo: como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil. **IPEA**: Texto para discussão, Rio de Janeiro, n. 2252, ed. 1, p. 1-54, 2016.

PATTON, Michael Quinn. Por que a obra de Paulo Freire é relevante para Avaliação, hoje?: Uma visão geral sobre o livro e seus autores. In: PATTON, Michael Quinn; GUIMARÃES, Vilma (ed.). **Pedagogia da Avaliação e Paulo Freire**: Incluir para transformar. Rio de Janeiro: [s. n.], 2018. cap. Introdução, p. 13-18. Disponível em: <https://issuu.com/telecursofrm/docs/avaliacao-incluir-para-transformar->. Acesso em: 1 nov. 2021.

_____, Michael Quinn. Step 5. Identify and Prioritize Primary Intended Uses by Determining Priority Purposes. In: **Essentials of Utilization - Focused Evaluation**. California: Sage Publications, 2012. p. 113-139.

_____, Michael. Misuse: the shadow side of use. In: CHRISTIE, Christina A.; VO, Anne T. (ed.). **Evaluation Use and Decision-Making in Society**: a tribute to Marvin C. Alkin. [S. l.]: Information Age Publishing, 2015. cap. 9, p. 131-147.

RAMOS, Marília P.; SCHABBACH, Letícia M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ed. 46, p. 1271 - 1294, set./out. 2012.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as apropriações legislativas sobre o tema. **Senado Federal**: Consultoria Legislativa, Brasília, p. 1-45, 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/156>. Acesso em: 27 abr. 2021.

ROSA, Marina A. S. **Avaliação de programas no setor público**: análise da experiência do estado de Minas Gerais em Avaliação de Programas no âmbito da Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). 2016. 82 p. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

RUA, M. G. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos**: Notas Introdutórias. Brasil, p. 1-37, 2010.

SCRIVEN, Michael. **Avaliação**: Um guia de conceitos. Tradução: Marília S. Câmara. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018. ISBN 978-85-7753-404-3. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=LYmEDwAAQBAJ&pg=PT3&lpg=PT3&dq=scriven+1991+evaluation+thesaurus+traduzido&source=bl&ots=PnLzMK4nR0&sig=ACfU3U1idqa9sPLDhZhlyFAhTcOv9rKHw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjQhPC9ydDxAhXbr5UCHYGnB00Q6AEwD3oECAkQAw#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 2 jul. 2021.

SERPA, Selma et al. Quais as características e para que servem os sistemas de avaliação de programas governamentais da administração federal direta?.

EnANPAD, Rio de Janeiro, n. XXXVIII, p. 1-16, setembro 2014. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/73/2014_EnANPAD_APB1284.pdf. Acesso em: 1 jun. 2021.

_____, Selma. Auditoria Operacional e Avaliação de Programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido. **Revista do TCU**, Brasília, n. 122, p. 142-151, set/dez 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/204>. Acesso em: 22 set. 2021.

_____, Selma. Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 2, p. 46-75, jul/dez 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-do-tribunal-de-contas-da-uniao-sobre-os-sistemas-de-monitoramento-e-avaliacao-da-administracao-direta-do-poder-executivo.htm>. Acesso em: 27 abr. 2021.

TCU (Brasil). Tribunal de Contas. **Biblioteca digital**: Publicações. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-do-tribunal-de-contas-da-uniao-sobre-os-sistemas-de-monitoramento-e-avaliacao-da-administracao-direta-do-poder-executivo.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS (Minas Gerais). TCE/MG. O controle na Administração Pública. **Cartilha de orientações sobre Controle Interno**, [s. l.], p. 1-27, 2012. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111620363>. Acesso em: 10 jun. 2021

UNGARO, Gustavo G.; SORÉ, Raphael R. (org.). **Panorama do controle interno no Brasil**. Brasília: CONACI, 2014. 140 p.

VALOIS, Fernanda. A atuação do Princípio da Eficiência: frente aos serviços e agentes públicos. **DireitoNet**, [S. l.], p. 1-2, 30 maio 2003. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1099/A-atuacao-do-Principio-da-Eficiencia>. Acesso em: 29 abr. 2021.

WEISS, Robert S. Introduction. In: **LEARNING from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies**. [S. l.]: Free Press, 1994. cap. 1, p. 1-14.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO

Pesquisa: perfil do monitoramento e avaliação no Governo de Minas Gerais

Olá!

Esta pesquisa está sendo desenvolvida pelo Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação (NIMA) da Fundação João Pinheiro (FJP). Você foi selecionado para participar dela por sua atuação estratégica como servidora ou servidor do governo de Minas Gerais.

O objetivo do levantamento é mapear os interesses e as experiências de gestores e gestoras de Minas no campo do monitoramento e da avaliação de programas e projetos do setor público. As informações coletadas contribuirão para uma melhor compreensão das necessidades e potencialidades das áreas de planejamento, monitoramento e avaliação no âmbito do executivo estadual.

Sua colaboração será confidencial e o anonimato sobre sua participação está garantido, uma vez que os resultados serão sempre apresentados como retrato de um grupo. O tempo estimado para resposta de todo o questionário é de 7 minutos.

Agradecemos, antecipadamente, pela sua colaboração e solicitamos que envie sua resposta até o dia 28 de outubro de 2021.

Equipe NIMA | FJP

- () Aceito continuar e concordo com os termos acima.
 () Não desejo participar da pesquisa.

1. Monitoramento e Avaliação

Neste primeiro bloco, queremos saber um pouco sobre seu conhecimento sobre monitoramento e avaliação. Ou seja, mesmo que você não tenha muito contato com a área, sua resposta é de suma importância.

1.1 – Em uma escala de 1 a 5, sendo que 1 significa nada e 5 muito, qual seu grau de conhecimento atual sobre o tema do Monitoramento e Avaliação de políticas públicas?

[] 1 [] 2 [] 3 [] 4 [] 5

1.2 – Vamos mencionar algumas ferramentas em monitoramento e avaliação e gostaríamos que você dissesse o quanto as conhece.

	Conheço e já apliquei	Conheço, mas nunca apliquei	Já ouvi falar, mas	Nunca ouvi falar
--	-----------------------	-----------------------------	--------------------	------------------

				não conheço	
	1.2.1- Metodologia do Marco Lógico				
	1.2.2 - Mapa de processos e resultados				
	1.2.3 - Indicadores				
	1.2.4 - Teoria da mudança				

1.3 – Qual o seu grau de concordância com as seguintes afirmações sobre a avaliação de programas ou projetos públicos:

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
1.3.1 - É um processo caro				
1.3.2 - É um processo demorado e, quando termina não tem mais utilidade.				
1.3.3 - É um processo que toma muito tempo do gestor.				
1.3.4 - É um processo que toma muito tempo da equipe.				
1.3.5 - Quando realizada, a avaliação corre o risco de expor erros da equipe.				
1.3.6 - Tem aplicação limitada no caso de programas sociais, em que os benefícios são de difícil mensuração.				
1.3.7 - Sua finalidade deve ser construída com a participação de avaliadores e avaliados.				

1.4 – Qual o seu grau de concordância com as seguintes afirmações sobre a avaliação de programas ou projetos públicos?

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
1.4.1 - A avaliação de uma política ou programa é sempre executada por equipe externa de especialistas.				
1.4.2 - Uma avaliação rigorosa de uma política ou programa público deve priorizar o uso de métodos estatísticos				

1.4.3 - A avaliação é uma ação que ocorre exclusivamente após a execução de uma política.					
1.4.4 - As ações de auditoria realizadas pelos Tribunais de Contas ou pelas Controladorias, sobre o desempenho de programa ou projeto público, são consideradas um tipo de avaliação.					

1.5 – Na sua opinião, é coerente que órgãos de controle promovam avaliações de processos, impactos e resultados em projetos e programas governamentais?

- Sim, totalmente coerente
- Parcialmente coerente
- Pouco coerente
- Nada coerente
- Não sei opinar

1.6 – Na sua opinião, é coerente que o próprio órgão/setor executor de projetos e programas governamentais realizem avaliações?

- Sim, totalmente coerente.
- Parcialmente coerente.
- Pouco coerente.
- Nada coerente.
- Não sei avaliar.

2. Experiências em Monitoramento e avaliação (M&A)

Agora, gostaríamos de saber se você já vivenciou ou vivencia processos de monitoramento e avaliação em suas experiências profissionais no governo de Minas Gerais.

2.1 – Você já participou de algum processo de avaliação de projetos, programas e políticas públicas na sua vida profissional? (Não se consideram aqui as avaliações de desempenho).

- Sim, como avaliador (a)
- Sim, como demandante da avaliação
- Sim, como participante/informante
- Nunca participei

2.1.2 Se já tiver participado de alguma avaliação, qual foi o tipo de organização que conduziu a avaliação? [marque mais de uma opção, caso se aplique]

- Universidade / Instituição Acadêmica
 Instituto de Pesquisa
 Empresa de consultoria
 Consultor individual
 Órgãos de controle (Tribunais de Contas, Controladorias-Gerais)
 Próprio órgão executor do programa
 Outro órgão do governo (exceto órgãos de controle)

2.2 – Você considera que o setor (coordenadoria, diretoria, superintendência, etc.) em que trabalha atualmente desenvolve ações de monitoramento? [Considera-se aqui o acompanhamento contínuo e sistemático do projeto ou programa, a partir de indicadores e metas.]

- Sim
 Não
 Não sei opinar
 Não se aplica

2.3 Em relação à avaliação de programas/projetos, quais modalidades são utilizadas no seu contexto profissional? [marque ao menos uma alternativa para cada linha]

	No meu órgão, mas não no meu setor	No meu setor, em outro programa	No programa que atuo	Nenhuma utilização	Não sei opinar
2.3.1 - Modelo lógico					
2.3.2 - Avaliação de processos					
2.3.3 - Avaliação de desenho					
2.3.4 - Avaliação executiva					
2.3.5 - Avaliação de resultados e de impacto					

2.4 – Na sua opinião, qual o MAIOR entrave para prática da avaliação no setor público? [escolha o principal].

- Custo para contratar uma avaliação
 Receio de punição por parte dos gestores

- Falta de tempo para realização da avaliação
- Falta de pessoas para realização da avaliação
- Pouca cultura de avaliação no setor público
- Outro fator. Especifique _____
- Não sei opinar

2.5 – Na sua opinião, qual o SEGUNDO MAIOR entrave na prática da avaliação no setor público?

- Custo para contratar uma avaliação
- Receio de punição por parte dos gestores
- Falta de tempo para realização da avaliação
- Falta de pessoas para realização da avaliação
- Pouca cultura de avaliação no setor público
- Outro fator. Especifique _____
- Não sei opinar

2.6 Você tem interesse em submeter um programa/projeto sob sua gestão a um estudo de avaliação?

- Sim
- Não
- Não sei opinar
- Não se aplica

2.8 – Selecione abaixo com qual(is) finalidade(s) você utilizaria um estudo avaliativo sobre um programa ou projeto sob sua gestão: [marque no máximo 3 opções]

- Determinar o valor e/ou o futuro do programa sob minha gestão.
- Aperfeiçoar o programa, construindo capacidades da gestão, e para garantir a qualidade do bem ou serviço entregue à sociedade.
- Demonstrar que os recursos disponíveis estão sendo bem gerenciados, e comprovar que os objetivos e as metas do programa estão sendo atingidos, por meio dos indicadores.
- Monitorar o desempenho do programa e promover seu controle de qualidade, antecipando possíveis problemas da execução.
- Desenvolver estratégias de adaptação para o programa aos contextos de emergência, ou situações dinâmicas.
- Fomentar o aprendizado institucional, identificando boas práticas que revelam efetividade de gestão e que podem ser expandidas em outros projetos ou programas.
- Outra(s) forma(s). Especifique _____

2.9 – Na sua opinião, qual a principal contribuição dos indicadores para o(s) programa(s) em que você atua? (Marque no máximo 3 opções)

- Corrigir rumos e selecionar alternativas de ação.
- Avaliar o grau de sucesso no alcance das metas.
- Orientar a alocação de recursos financeiros no orçamento público.
- Atender solicitações do órgão de Planejamento quanto à transparência.
- Mobilizar diferentes atores envolvidos com o programa público.
- Não sei opinar.

2.10 – Na sua opinião, qual(is) o(s) principal(ais) desafio(s) na utilização dos indicadores?

(Marque no máximo 3 opções)

- Conhecimento necessário para a elaboração de indicadores
- Escolha dos indicadores mais aderentes aos objetivos dos projetos/programas
- Qualidade dos dados e informações que compõem o indicador
- Alto custo financeiro para a obtenção dos dados que compõem o indicador
- Desconhecimento da equipe para uso e interpretação dos indicadores
- Desconhecimento da equipe para atualização dos indicadores
- Outra. Especifique _____

3. Necessidades de capacitação

Neste último bloco, gostaríamos que nos contasse sobre seus níveis de habilidade e interesse em adquirir competências importantes para execução do monitoramento e avaliação de programas governamentais.

3.1. Qual o seu grau de interesse por programas de capacitação nas temáticas abaixo?

	Muito interesse	Pouco interesse	Nenhum interesse	Não sei avaliar
3.1.1 - Construção e aplicação de indicadores				
3.1.2 - Teoria sobre avaliação de programas públicos				
3.1.3 - Métodos qualitativos aplicados à avaliação de programas públicos				
3.1.4 - Métodos quantitativos aplicados à avaliação de programas públicos				

3.2 – Você já fez algum curso de monitoramento e avaliação? Obs: pode marcar mais de uma opção.

- Sim, uma disciplina de graduação
- Sim, mais de uma disciplina de graduação
- Sim, uma disciplina de pós graduação *latu sensu* (especialização)
- Sim, mais de uma disciplina de pós graduação *latu sensu* (especialização)
- Sim, uma disciplina de pós graduação *stricto sensu* (mestrado/doutorado)
- Sim, mais de uma disciplina de pós graduação *stricto sensu* (mestrado/doutorado)
- Sim, pelo menos um curso de capacitação com até 20 horas
- Sim, pelo menos um curso de capacitação com mais de 20 horas
- Não fiz curso de monitoramento e avaliação

3.3 – Caso tenha interesse, comente mais sobre a formação em monitoramento e avaliação que você participou.

4 PERGUNTAS DE IDENTIFICAÇÃO

Já estamos quase no fim! Obrigado por nos responder até aqui! Para finalizarmos precisamos que você nos conte sobre a função que você exerce no momento:

4.1- A qual categoria você pertence?

- Gerente ou gestor(a) de projeto ESTRATÉGICO do governo estadual
- Gerente ou gestor (a) de programa ou ação governamental do governo estadual
- Assessor(a) estratégico(a) de órgão do governo estadual
- Gestor(a) da área meio de órgão do governo estadual
- Outra. Especifique _____

4.2 Qual o seu tempo de experiência no setor público?

- Até 2 anos
- Entre 2 e 5 anos
- Entre 6 e 10 anos
- Mais de 10 anos

4.3 Qual o seu tempo de experiência no atual setor

- Até 2 anos

- Entre 2 e 5 anos
- Entre 6 e 10 anos
- Mais de 10 anos

4.4 Você está em exercício em que órgão?

Se desejar, comente aqui um pouco mais sobre suas experiências em relação às avaliações de políticas públicas no governo de Minas Gerais.

Comentários, dúvidas e sugestões sobre este questionário:

APÊNDICE B – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS QUALITATIVAS

Roteiro de entrevista com servidora do extinto Escritório de Prioridades Estratégicas de MG

- 1) Como se dava a avaliação e o monitoramento de programas no período em que você coordenava as avaliações executivas de projetos estruturadores?
- 2) Como os projetos eram selecionados e como eram aplicados os resultados dessas avaliações?
- 3) Você considera que a metodologia utilizada foi adequada? Quais você considera terem sido os pontos fortes e fracos deste sistema de M&A?
- 4) Quando e de que forma se deu o término desta política de avaliação no estado de Minas Gerais?
- 5) Como você avalia o trabalho de monitoramento e avaliação do desempenho dos programas e projetos do governo de Minas, desde a desestruturação daquele sistema de M&A até os dias atuais, em relação aos seus maiores desafios e a finalidade de gerar valor para sociedade e informação para os gestores?
- 6) Na sua opinião, quais são as maiores potencialidades e obstáculos à participação dos órgãos de controle, como o TCE e a CGE, na execução de avaliação das políticas públicas?

Roteiro de entrevista com servidor experiente da área de M&A da SEPLAG -MG

- 1) Atualmente, como são feitas as avaliações anuais dos programas que compõem o PPAG?
- 2) Como é feito o monitoramento desses programas?
- 3) De que forma a Seplag- MG trata as demandas das secretarias ou órgãos finalísticos quanto avaliações de desenho, resultado ou impacto dos seus programas? Essas demandas são frequentes?
- 4) Como você avalia o atual trabalho de monitoramento e avaliação do desempenho dos programas e projetos do governo de Minas, quanto aos seus maiores desafios e capacidade de gerar valor e informação para sociedade?
- 5) Como você avalia o trabalho de revisão de programa governamentais desenvolvido pelos órgãos de controle do estado, a saber, CGE/MG e TCE/MG?
- 6) Na sua opinião, quais são as maiores potencialidades e obstáculos à participação dos órgãos de controle no estado, na função de avaliação das políticas públicas?

Roteiro de entrevista com auditor da CGE/MG

- 1) O que você entende por avaliação de políticas públicas?
- 2) E por que você entende que avaliar projetos, programas e políticas públicas é importante para os governos, em especial para o governo de Minas?
- 3) Como se dá esse movimento de maior participação dos órgãos de controle, em nível federal e agora em nível estadual, no campo da avaliação de políticas públicas?

- 4) E como tem sido, na prática, esse processo avaliativo pela CGE junto aos órgãos e secretarias do executivo?
- 5) Na sua opinião, por que um órgão do controle interno deve atuar neste papel de executor de avaliações de programas e projetos do Poder Executivo?
- 6) Como você vê o desenvolvimento do monitoramento e da avaliação no governo de Minas atualmente?

Roteiro de entrevista com Conselheiro do TCE-MG

- 1) O que o senhor entende por avaliação de políticas públicas, especialmente no que diz respeito às suas finalidades e relevância?
- 2) Em que contexto e por quais razões começa a surgir a tendência global dos órgãos de controle atuarem também no campo da avaliação de políticas?
- 3) Como e quando o TCE-MG passou a expandir suas formas de atuação, para além do controle formalista da administração públicas?
- 4) O senhor poderia nos contar como tem sido, para o TCE, o desenvolvimento deste novo campo de atuação, avaliando projetos ou programas públicos?
- 5) E com relação ao controle interno. Como o senhor vê a inserção dos órgãos como CGE no campo da avaliação?
- 6) Como o senhor vê o desenvolvimento do M&A no governo de Minas atualmente?

Roteiro de entrevistas com Especialistas em Políticas Públicas

- 1) O que você entende por avaliação de programas públicos?
- 2) E como você percebe o desenvolvimento do M&A no governo de Minas atualmente?
- 3) De que forma você percebe a tendência de atuação dos órgãos de controle no papel de executores da avaliação?
- 4) Alguns especialistas em gestão pública, atribuem a tendência de ocupação dos espaços de avaliação dos programas do Poder Executivo, por parte das entidades de fiscalização, como uma consequência da inação, ou da fragilidade, do próprio Poder Executivo em executar ou mesmo demandar avaliações. Qual é sua opinião sobre essa hipótese?