

Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como *benchmarking* para a experiência brasileira

Gustavo Guberman¹
Glauco Knopp²

- 1 Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas e mestre em Gestão Empresarial pela mesma escola. É graduado em Economia pela Universidade de Taubaté, onde também realizou um MBA, e Intendência pela Academia Militar das Agulhas Negras. Atualmente é Analista do Banco Central do Brasil.
- 2 Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV e bacharel em Administração de Empresas pela ESPM. É consultor sênior em Gestão para Resultados na Administração Pública pelo Instituto Publix.

Resumo

ESTE ARTIGO TEM POR OBJETIVO APRESENTAR DIVERSAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO (M&A), PARTICULARMENTE DOS ESTADOS UNIDOS, CHILE, COLÔMBIA, AUSTRÁLIA E MÉXICO, BEM COMO ALGUMAS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS, COMO AS ADOTADAS EM ALGUNS PROGRAMAS PÚBLICOS E A ADOTADA NO ESTADO DE MINAS GERAIS. DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS, O FOCO PRINCIPAL DEU-SE SOBRE QUATRO CATEGORIAS DE ANÁLISE: (1) OS USOS QUE SÃO FEITOS DAS INFORMAÇÕES LEVANTADAS, (2) OS CLIENTES DOS SISTEMAS, (3) OS INCENTIVOS GERADOS PELOS SISTEMAS E (4) OS TIPOS DE AVALIAÇÃO INTEGRANTES. DESTACAM-SE A INDEPENDÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO RESPONSÁVEL PELO M&A, A DEPENDÊNCIA DE ALGUMAS ATIVIDADES GOVERNAMENTAIS DO USO DOS RESULTADOS, O EMPREGO SIMULTÂNEO DE VÁRIOS TIPOS DE AVALIAÇÃO, ENTRE OUTROS FATORES, COMO SENDO ESSENCIAIS PARA O SUCESSO DA PRÁTICA. DIANTE DO EXPOSTO NAS ANÁLISES DAS PRÁTICAS, FOI POSSÍVEL FORNECER RECOMENDAÇÕES QUANTO À PRÁTICA DE M&A PARA O CONTEXTO BRASILEIRO, CONSIDERANDO SUAS PECULIARIDADES, COMO AS BARREIRAS TÉCNICAS E INSTITUCIONAIS EXISTENTES, A ESTRUTURA DE INCENTIVOS E O PAPEL DA MÉDIA GERÊNCIA. O QUE AS EXPERIÊNCIAS APRESENTADAS ENSINAM É QUE A ATENÇÃO A PECULIARIDADES LOCAIS, A ATUAÇÃO DE FORMA CONSISTENTE, PLANEJADA E OBSERVANDO TODOS OS ELEMENTOS PERTINENTES, SÃO FUNDAMENTAIS PARA SE LOGRAR ÊXITO E PARA A OBTENÇÃO DE ELEMENTOS IMPORTANTÍSSIMOS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA.

Abstract

THE PAPER AIMS TO PRESENT VARIOUS INTERNATIONAL MONITORING & EVALUATION (M & E) PRACTICES, PARTICULARLY OF THE UNITED STATES, CHILE, COLOMBIA, AUSTRALIA AND MEXICO, AS WELL AS SOME NATIONAL EXPERIENCES, LIKE THOSE USED IN SOME PUBLIC PROGRAMS AND ADOPTED IN THE STATE OF MINAS GERAIS. OF INTERNATIONAL EXPERIENCES, THE MAIN FOCUS WAS GIVEN ON FOUR CATEGORIES OF ANALYSIS: (1) THE USES THAT ARE MADE OF THE INFORMATION COLLECTED, (2) CUSTOMERS OF THE SYSTEMS, (3) THE INCENTIVES GENERATED BY THE SYSTEMS AND (4) TYPES OF EVALUATION ADOPTED. EMPHASIZE THE INDEPENDENCE OF THE ORGANIZATION RESPONSIBLE FOR M & E, DEPENDENCE OF SOME GOVERNMENT ACTIVITIES TO USE THE RESULTS, THE SIMULTANEOUS USE OF MULTIPLE TYPES OF ASSESSMENT, AMONG OTHER FACTORS, AS ESSENTIAL TO THE SUCCESS OF THE PRACTICE. GIVEN THE ABOVE ANALYSIS IN PRACTICE, IT WAS POSSIBLE TO PROVIDE RECOMMENDATIONS REGARDING THE PRACTICE OF M & E IN THE BRAZILIAN CONTEXT, CONSIDERING ITS PECULIARITIES, SUCH AS TECHNICAL AND INSTITUTIONAL BARRIERS EXIST, THE INCENTIVE STRUCTURE AND THE ROLE OF MIDDLE MANAGERS. WHAT THE EXPERIENCE TEACHES IS THAT ATTENTION TO LOCAL PECULIARITIES, THE ACTING CONSISTENTLY PLANNED AND OBSERVING ALL RELEVANT FACTORS ARE ESSENTIAL TO ACHIEVE SUCCESS AND TO OBTAIN INFORMATION CRITICAL TO IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION.

PALAVRAS-CHAVE:

Monitoramento; Avaliação; Políticas públicas; *Benchmarking*; Accountability; Aprendizagem organizacional

Introdução

Nos últimos anos, o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e projetos têm ganhado notoriedade e relevância no setor público brasileiro, a reboque da modernização da administração pública empreendida a partir de meados da década de 90 do século passado, calcada nos princípios de um Estado orientado para o cidadão, focado em resultados, *accountable*, eficiente, eficaz e efetivo. Isso, somado à própria complexidade dos problemas modernos, maiores pressões da sociedade, experiências bem-sucedidas pelo mundo e influência de organismos multilaterais, traz à tona a necessidade de se avaliar o desempenho da instituição Estado (GUBERMAN; KNOPP, 2009a).

A importância do M&A de políticas públicas reside no fato de ser um processo sistemático cujo produto (informação confiável, útil e qualificada) pode subsidiar o planejamento, a implementação das intervenções governamentais, suas reformulações e ajustes, decisões sobre a manutenção, correção ou interrupção do curso das ações e, até mesmo, sobre a priorização de esforços e alocação orçamentária. É um instrumento fundamental para a promoção da aprendizagem organizacional, para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, para a transparência e *accountability*.

É relevante destacar que um fator importante para a institucionalização dos sistemas de M&A é a utilização intensiva das informações por ele geradas (MACKAY, 2006; CUNILL GRAU; BOZZI, 2008), ou seja, é essencial construir os sistemas de monitoramento e avaliação sob a perspectiva da demanda (dos potenciais usuários de seus produtos), mais que da oferta. Por institucionalização entende-se “a criação de um sistema de M&A cujos resultados sejam valorizados positivamente pelas principais partes interessadas e sejam utilizados na procura do bom governo, desde que sempre haja uma demanda suficiente da função de M&A para garantir seu financiamento e sua sustentação em um futuro possível” (MACKAY, 2006:5). Alguns requisitos para a institucionalização dos sistemas de M&A no setor público são a utilidade e credibilidade das informações geradas, a forte estrutura de incentivos e a capacidade de integração à agenda de planejamento e orçamento governamentais.

Com o propósito de fornecer subsídios para o desenvolvimento e consolidação de sistemas de monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos em governos no Brasil, este estudo foi elaborado, tomando-se como referência as experiências internacionais de M&A já consagradas, com destaque para as dos governos do México, Chile, Colômbia e Estados Unidos.

Experiências internacionais de M&A

Nesta seção, será apresentado o contexto internacional de M&A de políticas públicas. As informações aqui disponibilizadas tiveram como fonte de consulta alguns estudos e publicações do Banco Mundial (BRICEÑO, 2010; CASTRO, 2009; MACKAY, 2006; 2007; 2010).

Diversos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, já possuem, em maior ou menor grau de maturidade e complexidade, sistemas de monitoramento e avaliação de suas políticas, programas e projetos governamentais. Países como Colômbia, México, EUA, Austrália, Inglaterra, Canadá, dentre outros, possuem sistemas de M&A de políticas e programas, com as seguintes características:

- iniciam a partir de um diagnóstico de capacidades e necessidades;
- a existência de uma forte demanda do Poder Executivo ou do Poder Legislativo por informações é crítica para seu sucesso e institucionalização;
- estão inseridos em estruturas organizacionais fortes no âmbito do Poder Executivo, responsáveis por sua operacionalização, coordenação e controle;
- possuem um patrocinador poderoso (Presidente da República, Ministro);
- possuem mecanismos que garantem a credibilidade das informações por eles geradas;
- estão integrados ao ciclo de planejamento e orçamento governamental (integração transversal) e possuem alto grau de diversificação instrumental e funcional, dispondo de ferramentas que atendem às necessidades de informação de diversos estágios do ciclo de política pública e do ciclo de vida dos programas;
- possuem bom grau de coerência interna (integração e coordenação interna dos subsistemas integrantes do sistema de M&A);
- as informações geradas são disponibilizadas para o órgão central responsável pela coordenação do sistema de M&A e armazenadas em sistemas de informações;
- possuem incentivos (cenoura, porrete e sermão) para garantir a utilização das informações por eles geradas;
- as informações são utilizadas, em maior ou menor grau, nos processos centrais de governo, para fins de redesenho ou melhorias na gestão e processos dos programas, alocação orçamentária e/ou transparência (interna e/ou externa).

Como principais benefícios da boa adoção de um sistema de M&A, destacam-se: o fortalecimento das relações de prestação de contas para dentro e para fora do governo; o incremento da transparência na gestão pública; uma tomada de decisão mais eficiente; o

fomento ao intercâmbio de ideias e experiências sobre os programas e projetos públicos; a implementação de inovações e a geração de conhecimentos na administração pública.

Na perspectiva de uma gestão orientada para resultados, como destaca Legovini (2009), os sistemas de M&A de políticas e programas no setor público devem estar orientados para gerar aprendizagem organizacional e subsidiar melhorias na intervenção estatal, possibilitando, assim, a agregação de valor público.

Mais importante que avaliar olhando para trás, ou seja, buscando responder se um determinado projeto apresentou resultados, é olhar para frente, buscando melhorar a qualidade dos programas, e constituir instituições governamentais capazes de construir políticas públicas com base em evidências (LEGOVINI, 2009).

Nesse mesmo sentido, Guimarães e Campos (2010:2) afirmam que “a criação de um siste-

ma de M&A não pode ser entendida como um fim em si mesmo, tendo obrigatoriamente que estar atrelado ao processo de planejamento e gestão das políticas públicas”, ressaltando a importância do M&A na geração de valor público a partir do uso das suas informações para as tomadas de decisões gerenciais e estratégicas.

A seguir, será apresentada uma síntese das experiências de M&A em alguns países, com vistas em oferecer aos governos no Brasil possibilidades de comparação e adaptação desses modelos às suas necessidades e contexto, subsidiando o desenho de suas iniciativas no âmbito de sua realidade institucional.

Essa síntese apresenta as experiências em M&A do Chile, Colômbia, México, EUA e Austrália, tendo em vista o órgão responsável ou patrocinador do sistema, os usos da informação gerada com o monitoramento e a avaliação das políticas, os incentivos para que os envolvidos estejam comprometidos com o sistema e os tipos de avaliações que o integram.

TABELA 1: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE M&A DE PROJETOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	EUA	AUSTRÁLIA
Órgão Responsável/ Patrocinador	- Ministério das Finanças	- Ministério do Planejamento / Escritório da Presidência da República	- Ministério da Fazenda e Crédito Público - Ministério da Função Pública - <i>Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Sociales</i> (Coneval)	- Escritório de Gerenciamento e Orçamento da Presidência da República	- Ministério das Finanças
Tipos de avaliações que integram o sistema de M&A	- <i>Ex ante cost-benefit analysis</i> (Análise de custo benefício <i>ex ante</i>) - <i>Performance indicators</i> (Indicadores de desempenho) - <i>Comprehensive management reports</i> (Relatório de Gestão Global) - <i>Rigorous impact evaluations</i> (Avaliação de impacto) - <i>Comprehensive spending reviews</i> (Análise das despesas) - Avaliações rápidas (executivas) de projetos (<i>Evaluación de Programas Gubernamentales</i>)	- Indicadores de desempenho - Avaliação de impacto - Avaliação de custo-benefício - Avaliação da operação/processo - Avaliação da produtividade - Avaliações rápidas de projetos (<i>Evaluación Ejecutiva – E²</i>)	- Matriz de indicadores - Avaliação de programas (de desenho, de processos e de impacto) - Avaliação anual de unidades setoriais - Avaliações rápidas de projetos (<i>Evaluación de Consistencia y Resultados</i>)	- Avaliações rápidas de projetos (<i>Program Assessment Rating Tool - PART</i>)	- <i>Evaluations of government programs</i> (Avaliação dos Programas Governamentais) - <i>Performance reporting</i> (Relatório de desempenho) - Avaliações rápidas de projetos (executivas)
Usos da informação	- Controle orçamentário - Melhoria da performance dos objetivos e metas das políticas e programas	- Controle e decisões orçamentárias - Melhoria da performance dos objetivos e metas das políticas e programas	- Controle e decisões orçamentárias - Melhoria dos processos, gestão e desenho dos programas pelos órgãos e empresas públicas	- Planos de melhoria entregues com a avaliação finalizada (implementação é monitorada pelo OMB) - Requisição de orçamento deve ser justificada usando os resultados do PART - Uso pelo Congresso Nacional	- Decisões orçamentárias - Melhoria na eficiência operacional dos órgãos

	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	EUA	AUSTRÁLIA
Incentivos	<ul style="list-style-type: none"> - Comitê do M&A no Ministério força os responsáveis pelos órgãos a firmarem compromissos de mudanças nos processos internos e nos programas, com base nas recomendações formuladas pelas avaliações - Encontros entre o Ministério da Fazenda e escritórios de orçamento dos órgãos para discutir resultados - Informações são enviadas anualmente ao Legislativo e usadas por este para aprovar orçamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Patrocinador forte e comprometido: Presidente da República - Base de dados disponibilizada e acessada pelo Presidente da República com informações como: objetivos, estratégias, linha de base e sua trajetória e custo do programa - Informações utilizadas pelo Presidente nas reuniões gerenciais (1x ao mês) com Ministros - Existência de um Comitê Intersetorial de Avaliação - Cobrança, para os gerentes, de explicações, via relatório, sobre o baixo desempenho - Orçamento baseado no desempenho dos programas - Site com resultados das avaliações (http://www.sigob.gov.co/ini) - Informações são enviadas ao Legislativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Criou-se um instrumento normativo com procedimentos gerais para as avaliações e seus usos e uma instância interministerial colegiada para acompanhar a implementação dos aspectos suscetíveis de melhoria apontados pelas avaliações - Orçamento baseado no desempenho dos programas - Publicização dos resultados do conjunto de avaliações para o Legislativo (usados para fins orçamentários), sociedade civil e diversos órgãos do Executivo 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ranking</i> de desempenho (efetivo, moderadamente efetivo, adequado, inefetivo, resultados não demonstrados) publicado no <i>site</i> do governo 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ranking</i> de desempenho - Redefinição das iniciativas políticas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Verifica-se, pela tabela 1, que as iniciativas de M&A de políticas e programas governamentais têm sido conduzidas em diferentes configurações institucionais. No caso do México, que representa uma experiência em construção, as avaliações dos programas e políticas públicas têm sido conduzidas principalmente pelo *Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Sociales* (Coneval), uma instituição quase-independente, com apoio do Ministério da

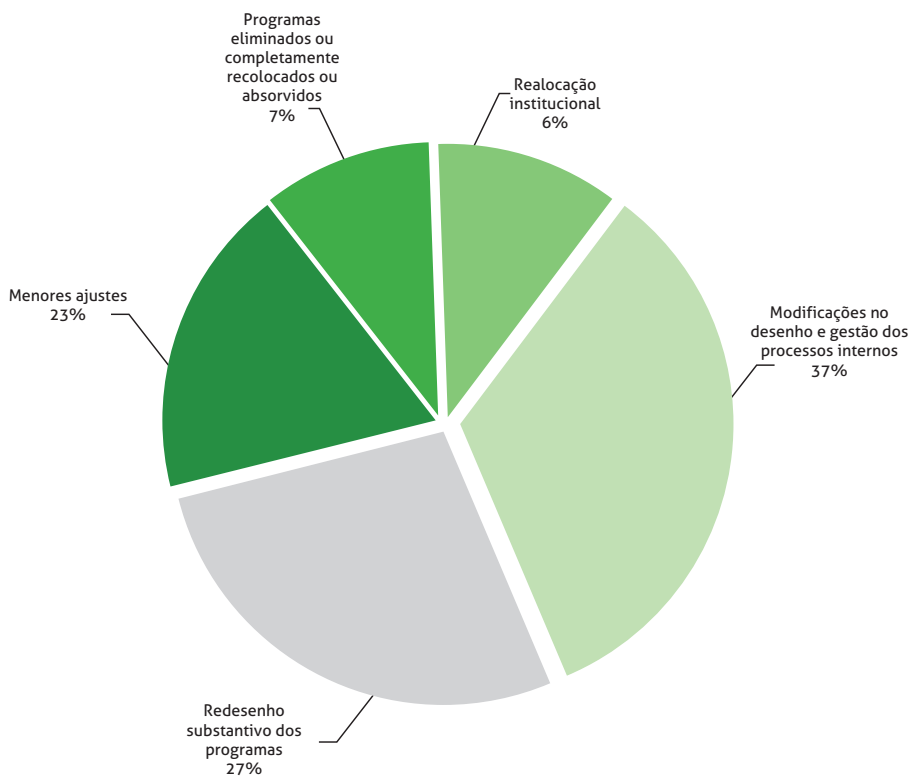
Fazenda e Crédito Público e do Ministério da Função Pública e seus parceiros. Uma das implicações deste modelo é a maior confiança na imparcialidade e independência das avaliações, mas se enfrenta o grande desafio de coordenação entre os três líderes do sistema de M&A e de integração do conjunto de resultados nos processos decisórios. Uma síntese sobre a experiência mexicana, com questões que podem inspirar o aprimoramento do sis-

tema de M&A de governos brasileiros, encontra-se destacada na próxima subseção deste documento.

O caso do Chile representa outra experiência importante em M&A de políticas, programas e projetos governamentais na América Latina, especialmente em relação ao uso das

informações geradas pelo sistema. No caso chileno, as informações têm sido utilizadas para determinar cortes e redesenho de programas, melhoria nos processos internos de gestão dos órgãos, alocações orçamentárias, entre outras modificações. A figura 1, a seguir, ilustra as mudanças provocadas pelo sistema de M&A nos últimos anos:

■ **FIGURA 1: TIPOS DE MUDANÇAS PROVOCADAS PELO SISTEMA DE M&A NO GOVERNO DO CHILE, NO PERÍODO 2000-2008**



Fonte: Mackay, 2007.

É importante destacar que, de uma forma geral, as experiências internacionais de sistemas de M&A focalizam clientes internos e externos ao governo e que as informações

geradas são utilizadas para fins de gerenciamento, orçamento, promoção de transparência, *accountability* e controle social, como sintetizado na tabela 2, a seguir:

■ **TABELA 2: CLIENTES E USOS DO SISTEMA DE M&A GOVERNAMENTAL**

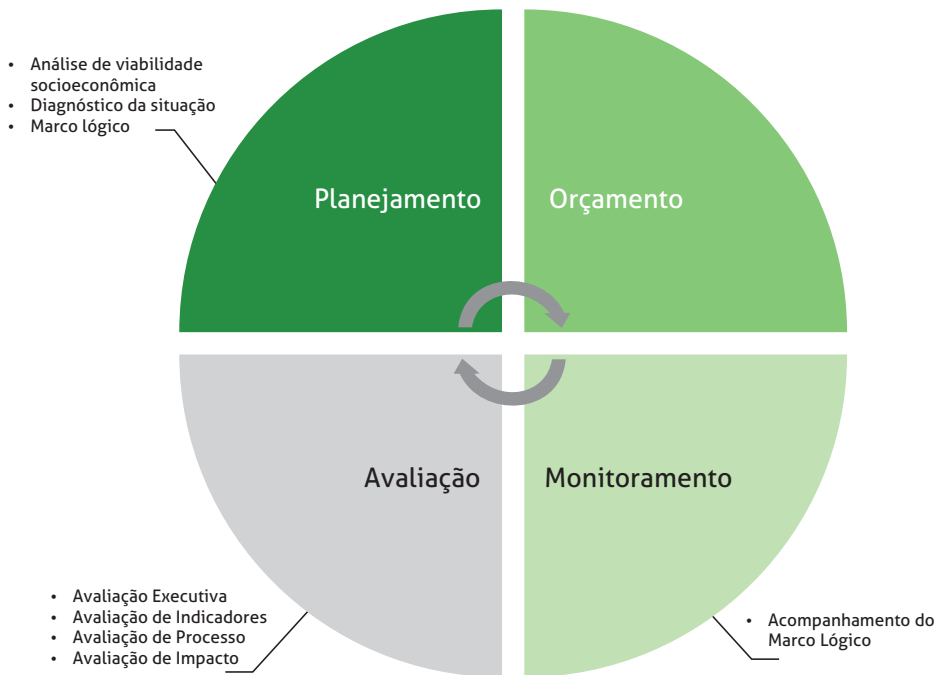
	CLIENTES	USOS
INTERNOS	<ul style="list-style-type: none"> - Órgãos (da adm. direta, indireta ou empresas públicas) executores do projeto - Órgãos centrais de planejamento e/ou orçamento - Ministérios presidenciais - Escritórios setoriais de projetos - Gerentes e equipes dos projetos - Poder Legislativo 	<p>Gerenciamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisar processos internos dos programas - Mudar e aperfeiçoar práticas gerenciais com orientação para resultados - Melhorar o desenho de programas - Melhorar o portfólio de programas - Gestão do orçamento público - Controlar/melhorar a eficiência e a efetividade da alocação dos recursos orçamentários <p>Transparência:</p> <p>Prover informação sobre o desempenho dos programas para todos os órgãos e setores do governo (<i>accountability</i> pode prover fortes incentivos para a melhoria dos programas)</p>
EXTERNOS	<ul style="list-style-type: none"> - Sociedade em geral (ONGs, universidades, institutos de pesquisa, mídia, empresas com fins lucrativos etc.) - Agências de financiamento - Bancos Multilaterais de Desenvolvimento - Doadores 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover transparência, <i>accountability</i> e controle social

Fonte: Adaptado de Briceño, 2010 e Mackay, 2010.

O Banco Mundial destaca, em seus estudos de experiências de M&A pelo mundo, que as informações geradas por esses sistemas possibilitam a formulação e redesenho de políticas públicas, com base em evidências e resultados, e sugere a adoção de algumas

ferramentas essenciais no ciclo de política pública, tais como o desenho lógico de programas e análise de sua consistência, avaliações executivas, de indicadores, de processos e de impacto, como ilustrado na figura:

■ FIGURA 2: FERRAMENTAS DE M&A E CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA



Fonte: Adaptado de Banco Mundial, s/d.

As experiências internacionais e os estudos do Banco Mundial inspiram a necessidade de desenvolver em diversos governos um sistema que de fato cubra o ciclo da política pública em todas as suas fases, que forneça informações úteis à tomada de decisão dos gestores públicos e que tenha respaldo institucional e legal, em consonância com a

perspectiva de uma gestão baseada em resultados, que culmina nas práticas de orçamento para resultados e da feitura de políticas públicas com base em evidências. Nesse sentido, o modelo de M&A de políticas e programas do governo do México é um exemplo que serve como referência na América Latina, como destacado a seguir.

A construção de um sistema de M&A: o caso do México

Esta seção sintetiza uma publicação do Banco Mundial (CASTRO et al., 2009) sobre a experiência do México na institucionalização de um sistema de monitoramento e avaliação. A escolha pelo modelo mexicano como referência para análise deu-se pelos seguintes motivos: por ser um sistema de M&A bem-sucedido e relativamente institucionalizado, sendo uma das principais referências nas Américas; e por nele estarem inseridas diversas práticas de avaliação, cobrindo todo o ciclo de políticas públicas e de vida dos programas. Embora a experiência mexicana não possa ser transposta integralmente para a realidade nacional e apresente algumas limitações, verifica-se que alguns de seus elementos e lições devem merecer atenção dos governos brasileiros.

De acordo com o Banco Mundial, o México é um exemplo de transição de um modelo de avaliação pouco abrangente, com foco em áreas específicas da administração, para um sistema mais sofisticado de avaliação, que hoje abrange todo o Governo Federal com metodologias diferentes, aumentando a capacidade e interferência na tomada de decisões do governo.

Dos anos 1970 a 1990, o governo mexicano dispunha de iniciativas dispersas e *ad hoc* de avaliação em setores específicos com respaldo de agências internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A partir da segunda metade da

década de 90 do século passado, com a abertura política e com um conjunto de reformas de modernização da gestão pública, somadas à realização de uma avaliação de impacto de um importante programa social daquele governo (Progres/Oportunidades, de combate à pobreza), introduziu-se a ideia de uma gestão pública orientada para resultados.

Desde então, o governo mexicano vem avançando na construção e institucionalização de um sistema de M&A, impulsionado por diversos fatores, dentre os quais: a exigência do Congresso, nos anos de 1998 e 1999, respectivamente, de que todos os programas federais que oferecessem subsídios deveriam preparar regras de operação – com informações básicas sobre o desenho do programa, objetivos, indicadores de desempenho, público-alvo e mecanismos de operação – e de que estes deveriam passar, anualmente, por uma avaliação externa; a criação de um aparato legal e normativo forte; a criação de um conjunto de instituições e a instituição legal de um orçamento baseado em resultados.

1. O PAPEL DO CONEVAL

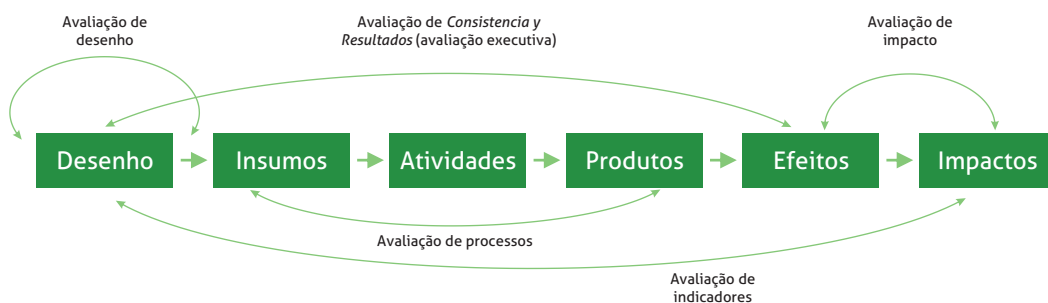
Um avanço importante para a institucionalização desse processo se deu, a partir de 2004, com a criação da Lei de Desenvolvimento Social, com a qual foram introduzidos padrões de M&A internacionalmente aceitos e foi criado o Conselho Nacional de Avalia-

ção da Política Social (Coneval) como uma instituição tecnicamente autônoma e relativamente independente – o que lhe conferiu credibilidade interna e externa ao governo. Apesar de fazer parte do Poder Executivo e de seu diretor ser designado pelo Governo Federal, o Coneval é dirigido por um colegiado independente, composto por acadêmicos eleitos democraticamente, com papel de tomar as principais decisões do órgão, desde as definições de metodologias de avaliação e a revisão dos seus resultados até decisões administrativas. As principais atribuições do Coneval são: estabelecer as orientações gerais e critérios e medir os resultados nacionais em matéria de redução de pobreza; normalizar, estabelecer metodologias, conduzir e/ou coordenar a avaliação dos programas sociais no Governo Federal; oferecer assistência técnica e capacitação aos ministérios; preparar e consolidar informes de avaliação e difusão de seus dados ao Congresso, entes federados e sociedade civil.

Inicialmente, o Coneval desenhou um portfólio de avaliações dirigido a satisfazer as necessidades específicas de informação de resultados de diferentes usuários dentro e fora do governo. O portfólio inclui uma combinação de técnicas de avaliação desenhadas ou adaptadas para cobrir os distintos níveis da cadeia de implementação dos programas do governo, a saber: avaliação de desenho; avaliação de processos; avaliação executiva (*Consistencia y Resultados*); avaliação de indicadores e avaliação de impacto.

As informações geradas pelas avaliações são dirigidas a diversos públicos, interno (ministérios, programas, Congresso) e externo (sociedade civil organizada e cidadãos) ao governo, e estão sendo publicadas de maneira agregada (por Ministério) no sítio eletrônico do Coneval. Os diversos tipos de avaliações conduzidas/coordenadas pelo Coneval, de acordo com o ciclo de política, estão dispostos na figura 3, a seguir:

■ FIGURA 3: TIPOS DE AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE M&A DO MÉXICO



Fonte: Adaptado de Castro et al., 2009.

Com o fim de implementar seu diversificado portfólio de avaliações, o Coneval, o Ministério da Fazenda e Crédito Público e o Ministério da Função Pública criaram e publicam os Programas Anuais de Avaliação. Tais programas possibilitam o planejamento anual das atividades de avaliação, assegurando que as políticas a serem avaliadas sejam selecionadas estrategicamente e as avaliações sejam realizadas com base em métodos tecnicamente validados.

Esses programas estabelecem os termos de referência das avaliações (publicados no sítio eletrônico do Coneval), com padrões relacionados tanto aos procedimentos quanto ao conteúdo, servindo como um guia técnico detalhado para os avaliadores e funcionários do governo do México. Tais padrões contêm responsabilidades, prazos, produtos mínimos a serem entregues pelos avaliadores, entre outros aspectos. A adoção de termo de referência padrão para cada tipo de avaliação contribuiu sobremaneira para reduzir a heterogeneidade na qualidade das avaliações na administração pública mexicana.

2. O USO DAS INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE M&A DO MÉXICO

Como forma de garantir que os dados das avaliações chegassem às mãos dos tomadores de decisão do governo e fossem utilizados, em 2007, foram lançadas, pelo Coneval em conjunto com o Ministério da Fazenda e Crédito Público e com o Ministério da Função Pública, as normas de *Orientações Gerais para a Avaliação dos Programas Federais (Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales)*. Além disso, foram emitidas, em outubro de 2008, as orientações para a utiliza-

ção dos resultados das avaliações, como um mecanismo de acompanhamento para priorizar e promover a utilização das recomendações de avaliações externas.

Estas orientações identificam os atores e instrumentos e estabelecem um processo de monitoramento em quatro etapas: (1) uma vez que a avaliação é revista e aprovada pelo programa ou agência, são selecionadas as áreas de melhoria em termos de sua relevância e viabilidade de implementação. Posteriormente, (2) as recomendações são classificadas por tipo de ator envolvido na solução, dependendo da sua esfera de influência (por exemplo, nível do programa, institucional, interinstitucional), e, em seguida, priorizadas em termos de importância: alta, média ou baixa. Com base nestas etapas, (3) é solicitado aos programas o desenvolvimento de um plano de implementação em dois níveis (programa e instituição), que deve descrever as atividades e prazos para a implementação das recomendações de ambos os níveis. Por fim, (4) é solicitada a disseminação dos planos de implementação das recomendações no *site* de cada Ministério, tendo as unidades de avaliação de cada Ministério responsáveis por esse processo. Todo o acompanhamento da implementação das recomendações das avaliações é feito por um *Grupo Permanente de Coordenação, Gestão por Resultados e Avaliação*, composto pelo Coneval, Ministério da Fazenda e Crédito Público e Ministério da Função Pública.

Uma maior utilização dos resultados da avaliação também foi impulsionada pelo Ministério da Fazenda e Crédito Público e pelo Gabinete do Presidente da República, por meio da implementação do orçamento baseado em resultados – os dados das avaliações são

solicitados ao Coneval para a priorização dos recursos orçamentários e para a elaboração do orçamento do ano seguinte.

Finalmente, é importante ressaltar que o sistema de M&A do governo do México está articulado com um sistema ainda mais complexo, o Sistema de Avaliação de Desempenho (monitoramento e avaliação de resultados de programas), por meio de uma complexa sistemática de coordenação institucional.

O potencial de aprendizagem a partir do conhecimento das experiências internacionais fica mais nítido ao contrastá-las com as experiências nacionais. Para tanto, na próxima seção, discute-se a prática de M&A no Brasil.

M&A no Brasil

Abordar a prática do M&A no Brasil traz o mesmo grande desafio que afeta a apreciação de diversos temas relacionados ao nosso país: como lidar com a heterogeneidade existente?

Tanto o que há de Estado da Arte quanto o de mais primário convivem por vezes em uma mesma organização.

Diante do panorama encontrado, qualquer tentativa de descrevê-lo recai obrigatoriamente em um dos seguintes riscos: ou se é genérico demais ao se tentar sintetizar realidades tão

díspares, ou se obtém uma descrição demasiadamente longa, sem que isso contribua para o objetivo da descrição e, ainda, chegando a narrativa a perder-se. O que é possível fazer para se minimizar os riscos? Delimitar bem o que e o como será apresentado.

Considerando as circunstâncias expostas, bem como o fato de que o foco deste artigo são as experiências internacionais, optou-se pela seguinte lógica de apresentação: serão tratadas características culturais/institucionais que delineiam o panorama geral sobre o qual se opera. Em seguida, serão apresentados casos que reforçam estas e casos que as desafiam, ilustrando bem o quadro heterogêneo da prática de monitoramento e avaliação no país.

A estrutura na qual as organizações públicas operam é marcada pelas influências das ocorrências do personalismo, formalismo e patrimonialismo (GUBERMAN, 2010).

Os desdobramentos decorrentes destas ocorrências são diversos e atinentes a distintos aspectos das consequências da ação das organizações públicas, quer seja se tratar da operação de política pública, do gerenciamento de projeto ou de alguma atividade corrente.

É possível, porém, parcialmente isolar e analisar o que se relaciona à prática de M&A.

Basicamente, o fator mais preponderante de influência é o formalismo, entendido como a aceitação formal das regras e normas, mas distorcidas na prática social; ou ainda, à discrepância entre o comportamento e as normas (PRATES; BARROS, 1997).

Esta aceitação formal, no caso, diz respeito ao M&A, bem como tem uma relação muito grande com a influência de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) na gestão pública. Foram estes que o introduziram no bojo das chamadas condicionalidades circunscrevendo aos instrumentos contratuais de financiamento.

Afonso e Guberman (2007) analisaram o efeito dessas condicionalidades, considerando o fato dos BMDs serem, ao mesmo tempo, organizações, agentes reguladores e intermediários de agentes públicos e privados, além de serem utilizados como mecanismo de influência de países em outros, i.e., eles operam em um ambiente institucional muito peculiar e geram efeitos para aqueles com os quais se relacionam.

No caso brasileiro, no geral, a aceitação das condicionalidades, por sua característica *ex ante*, i.e., necessária para a obtenção de financiamento, tem seu incentivo reduzido à medida que ocorrem os desembolsos (GILBERT et al., 1999). Considerando isto e o exposto no parágrafo anterior, gera-se um quadro inovador no ambiente institucional brasileiro, no sentido da Teoria Institucional das Organizações.

Por esta, quando um padrão organizacional institucionalizado externo é introduzido ou quando há pressões isomórficas conflitantes, gera-se inovação com impacto em novas estruturas e novos processos (WESTNEY, 2005).

Este modelo de ação converge com o que dizem as pesquisas sobre os BMDs, pois justamente as mudanças advindas das condicionalidades conflitam com os padrões locais até então reinantes, podendo fazer com que os agentes locais reajam às condições (HIRSCHMANN, 1999), de tal forma que estas possam mesmo ser consideradas ineficazes (GILBERT et al., 1999; STIGLITZ, 1999).

Na apreciação da prática de M&A, em boa parte do país, tem-se exatamente onde uma das facetas da ineficácia se revela. Por um lado, tem-se a prática "imposta": a obrigação da adoção de sistemas de M&A. Por outro, o formalismo, a aceitação formal divergente da prática real. Desta soma vetorial, tem-se um quadro bastante comum de monitoramento que não acompanha e avaliação que não aprecia.

Dois casos emblemáticos podem ser vistos em Guberman e Knopp (2009a; 2009b) e em Guberman (2010).

No primeiro³, pode-se acompanhar a não evolução do sistema de M&A. Inicialmente, mesmo havendo objetivos e metas definidos e profissionais destacados no organograma do projeto em questão, os gestores não consideraram o sistema confiável. Em um segundo momento, o sistema é reformulado, mais precisamente para atender a exigências do financiador para uma mudança contratual. Todavia, aquilo que havia de tecnicamente deficiente nos indicadores permanece, ou surgem novos problemas, bem como o sistema em si nem é objeto de atenção.

O segundo⁴ caso reforça o encontrado no primeiro, a despeito de se tratar de projeto de

natureza distinta. O que se destaca não é a qualidade dos indicadores, tampouco a ausência de sistemática de M&A. O que é merecedor de atenção é o fato de que, na medida em que a apuração de indicadores sinalizou para resultados distintos dos desejáveis, esta passou a levantar somente dados que em muito pouco contribuíam. Em resumo, avaliava-se, mas não o que era relevante.

Peculiaridades à parte, ambos os projetos possuem pontos em comum. No geral, o foco no “atendimento legal” a uma exigência, denotando uma prevalência do legalismo sobre o resultado. Ou seja, a prática de M&A é, primordialmente, uma questão de requisito formal, com foco em fiscalização e controle e pouca, por vezes nenhuma, utilização dos seus resultados para retroalimentar o planejamento do projeto ou política pública.

Um fator que contribui é a característica brasileira do legalismo superar o resultado na ação do ente estatal, em boa parte decorrente de uma situação de pouco expressiva governança social, a qual converge e reforça o fato de que, no Brasil, a sociedade e o estado têm relação baseada no clientelismo (além da operação patrimonialista, personalista e formalis-

ta), repetidamente atribuindo os problemas e causas dos fracassos a fatores externos, o que indica a ausência de cultura de responsabilização (BARBOSA, 2006; GUBERMAN, 2008; HOLANDA, 1995; HUBERT; MADUREIRA, 2001; PRATES; BARROS, 1997). Algo que, na gênese, diverge diametralmente da *raison d'être* de se adotar práticas de M&A.

Em resumo, o choque narrado anteriormente, entre padrões prestabelecidos da cultura local e aquilo que surgiu como imposição externa, resulta em um quadro que, basicamente, compõe-se de vestes de avaliação sobre um corpo disforme. Estas vestes, porém, podem ser utilizadas para a legitimação de ações não tão legítimas, pelo fato de que estariam embasadas em práticas sistematizadas – de onde se pode dizer que potencialmente geram mais males que benefícios.

O fato das práticas só ocorrerem na forma, não no conteúdo, alerta para o perigo da importação acrítica de modelos de gestão (GUBERMAN; KNOPP, 2009b), o que, por não ser foco do texto, deixa-se de elaborar mais. Contudo, provavelmente é aplicável ao efeito da adoção de outras metodologias ou práticas no país.

3 Este caso refere-se a um projeto de modernização da gestão pública, de abrangência nacional, financiado por Banco Multilateral de Desenvolvimento mediante empréstimo.

4 Este caso refere-se a um projeto de grande magnitude de melhoria urbana, com enfoque principal em habitação, financiado por Banco Multilateral de Desenvolvimento mediante empréstimo.

Existe consenso praticamente estabelecido no discurso oficial dos governos e da Academia sobre a relevância do M&A para a ação estatal. Entretanto, é pouco comum a ocorrência de práticas sistemáticas que subsidiem a gestão pública, a despeito da sua adoção crescente nos últimos anos (COSTA; CASTANHAR, 2003). Em outras palavras, “a avaliação tem sido reconhecida como importante, mas não tem se convertido em um processo indispensável que faça parte do processo de gestão” (MOKATE, 2002:90). Sobre esse aspecto, Mokate (2002:91) questiona: “Por que não se alcançou uma utilização ampla da avaliação como instrumento ou insumo dos processos de gestão de políticas e programas sociais?”.

Apesar de poucas (embora em número cada vez maior) as práticas consistentes, há alguns casos que servem de exemplo no país, entre os quais se destaca, a seguir, o do governo do estado de Minas Gerais.

M&A no governo de Minas Gerais

Na última década, o governo do estado de Minas Gerais tornou-se caso paradigmático de gestão pública para diversos governos no Brasil e na América Latina. Os êxitos logrados pelas gerações de reformas no aparelho do Estado empreendidas no período compreendido entre 2003 e 2010, conhecidas como Choque de Gestão (1ª geração, 2003-2006) e Estado para Resultados (2ª geração, 2007-2010), tornaram Minas Gerais objeto de mimetismo institucional e gerencial, principalmente no que diz respeito a práticas de governança pública para resultados, com destaque para os

Acordos de Resultados, os Comitês de Resultados e para o sistema de monitoramento e avaliação das políticas e programas públicos.

O estado de Minas Gerais foi exitoso na implementação do “duplo planejamento” (ver GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006), com aderência entre planejamento e orçamento (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), alinhamento de suas organizações aos resultados de desenvolvimento e consistente estrutura de controle e responsabilização por resultados (GUIMARÃES; CAMPOS, 2010).

O governo de Minas, ao mesmo tempo em que delineou uma estratégia de médio e longo prazo, desenvolveu uma estrutura para monitoramento intensivo dos resultados e de um conjunto de programas eleitos como prioritários e estruturadores (os principais vetores da estratégia de desenvolvimento do estado de Minas Gerais delineada pelo PMDI), denominada Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (Geraes).

O Geraes foi criado no ano de 2004, como uma unidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplog/MG), sendo responsável por assessorar órgãos e entidades da administração pública estadual no planejamento, execução e controle dos programas estruturadores, dentre outros. Entre suas atividades, destacam-se:

o auxílio às equipes dos projetos no estabelecimento das metas, apoio na

definição das tarefas necessárias para o cumprimento das metas, acompanhamento da execução física e financeira, liberação de cotas orçamentárias, monitoramento dos resultados obtidos, elaboração de relatório de execução, análise dos desvios encontrados e estabelecimento de ações corretivas necessárias a cada projeto estruturador (GERAES, s/d).

No período compreendido entre 2003 e 2008, o governo de Minas Gerais contava com uma estrutura robusta e institucionalizada de monitoramento de seus programas estruturadores, mas identificou a necessidade de iniciar um processo sistematizado de avaliação desses programas e de gerir e consolidar um sistema de avaliação e aprimoramento dos indicadores finalísticos do PMDI. Com isso, no ano de 2009, por meio do Programa Estado para Resultados⁵, teve origem o processo de avaliações executivas dos programas estruturadores, de estudos avaliativos sobre seus impactos e de avaliações executivas dos indicadores de resultados finalísticos do estado. Para o êxito dessas empreitadas, tornou-se fundamental a parceria com diversos órgãos do estado, notadamente com o Geraes, com as Secretarias e com a Fundação João Pinheiro⁶,

dando início, assim, à constituição de um sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas mineiras.

No começo de 2011, com a extinção do Programa Estado para Resultados (prevista desde a sua criação), o governo de Minas Gerais criou o Escritório de Prioridades Estratégicas (MINAS GERAIS, 2011a), órgão autônomo e responsável por coordenar o sistema de M&A governamental, que, por meio de um diagnóstico realizado junto a diversos *stakeholders* e de estudos de experiências internacionais em M&A, está a delinear um portfólio de avaliações para abranger todo o ciclo de políticas públicas, alinhando-se às necessidades temporais e informativas do ciclo planejamento-orçamento.

Seguindo a lógica de orientação para resultados para a cidadania – em consonância com os princípios da 3ª geração de reforma em curso em Minas Gerais, intitulada Gestão para a Cidadania – e instituição de parcerias, o Escritório trabalhará de forma cooperativa com unidades setoriais e órgãos com papéis complementares no novo sistema de M&A governamental e com diversos órgãos de ensino e pesquisa para o alcance de metas prioritárias de governo. Além disso, o Escritório subsidiará as decisões estra-

5 O Programa Estado para Resultados, vinculado à Seplag/MG, é uma estrutura temporária criada pela Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007, sendo o responsável pelo fomento à gestão estratégica no governo e por efetivar uma gestão para resultados no estado, alinhando-se com as premissas da segunda geração de reforma do aparelho do estado sob o mesmo nome. O Programa foi criado com prazo de extinção, a saber, 31 de janeiro de 2011.

6 A Fundação João Pinheiro é o órgão oficial de estatística de Minas Gerais, sendo uma instituição pública vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Atua nas áreas de ensino e pesquisa em administração pública, avaliação de políticas públicas e na produção de indicadores estatísticos, econômicos, demográficos e sociais.

tégicas do governo de Minas Gerais (principalmente as do governador do estado) com a geração e provimento de informações sobre o desempenho dos programas e políticas públicas e da atuação estatal em áreas focais, tanto por meio de avaliações quanto por meio da realização de estudos técnicos e análises setoriais regionalizados (MINAS GERAIS, 2011b).

Recentemente foi criada no âmbito da Seplog/MG a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental⁷, responsável, dentre outras coisas, pelo acompanhamento e implementação do PMDI; acompanhamento e gestão da carteira de programas estruturadores do governo; gestão das metodologias de gerenciamento de projetos e Acordo de Resultados; apoio à implementação e padronização de escritórios setoriais nas unidades.

Também estão sendo criados, nas Secretarias de Estado, escritórios setoriais de projetos, responsáveis pelo no monitoramento e apoio à execução dos programas setoriais dessas Secretarias.

O sistema de M&A do governo de Minas Gerais tem, a partir de 2011, o Escritório de Prioridades Estratégicas como instituição com papel de coordenação e o governador do estado como principal patrocinador e um dos principais usuários das informações geradas. Os gerentes de programas e secretários de estado também serão importantes usuários do sistema. Reuniões periódicas, entre os integrantes do sistema de M&A, o governador e secretários de estado, nas quais o desempenho dos programas e políticas e seus principais entraves serão apre-

sentados, funcionarão como incentivos para a melhoria de resultados.

Considerações finais

Ao serem apresentadas as experiências internacionais e a realidade brasileira em M&A, é possível delinear um quadro de possibilidades de aprimoramento da prática no Brasil, com o enorme potencial de contribuição para o desenvolvimento da gestão pública.

Para tanto, é mister atentar para o fato de que a pura e simples emulação das práticas descritas, sejam as internacionais ou mesmo a de Minas Gerais, podem resultar em mais malefícios que ganhos, conforme alertado na seção anterior.

Qual o caminho, então, a se tomar?

Ele deve iniciar-se pelo claro reconhecimento de que existem barreiras tanto técnicas quanto institucionais para a adoção de um sistema de M&A e que não se pode simplesmente investir em soluções técnicas, sem a devida atenção às institucionais.

Neste ponto, é necessário também reconhecer que nem sempre será possível derrubar a barreira, o que demanda a formulação de estratégias para contorná-las, o que pode, ao fim, gerar os resultados almejados (GUBERMAN et al., 2010).

No caso concreto de M&A, se a tendência natural é adoção por questão de requisito legal, o que se deve buscar é verificar com os envolvidos quais informações são relevantes para o trabalho deles, chegando mesmo a tratar o

conteúdo daquilo que for de requisito legal como algo à parte.

De início, se houver possibilidade, é interessante a adoção de práticas distintas para tratar aquilo do sistema que se referir ao cumprimento de obrigações normativas e legais e aquilo que visar atender às necessidades de informação levantadas com os envolvidos.

A inicial perda de eficiência gerada será compensada no futuro, quando as práticas voltarem a se fundir, no momento em que a maturidade organizacional assim possibilitar.

Em conjunto, é necessária a integração entre as áreas de planejamento dos envolvidos e o sistema de M&A para garantir a utilização das informações no novo ciclo de planejamento, o que colaborará com o fortalecimento da prática.

Outra característica da adoção de um sistema de M&A é que ela deve ser gradual, para permitir os ajustes necessários ao longo do processo, bem como a consolidação daquilo já implementado, fornecendo maior sustentação às etapas seguintes.

Desvencilhar a prática de M&A gerado a partir de informações demandadas daquela de atendimento a requisitos legais facilita que o setor responsável (pelo primeiro tipo de M&A) trabalhe com mais independência –

condição importante para uma boa atuação. Isto porque, normalmente, questões relacionadas ao atendimento a requisitos legais geram informações que alimentam órgãos de controle e auditoria, o que pode gerar o incentivo de influência por parte dos dirigentes sobre aquilo que é divulgado (vide, *e.g.*, GUBERMAN, 2010).

Sem esta vinculação, porém, os dirigentes serão menos constrangidos a intervirem, sentindo, até mesmo, maior tranquilidade na utilização dos resultados das avaliações no reavaliar da atuação organizacional.

A dissociação ainda tem o potencial de encadeamento positivo, pois o uso das informações geradas pelo sistema de M&A ocorre num crescente, expandindo-se para além do escopo inicialmente delimitado, originando demandas por novas informações que melhor subsidiem a operação das organizações, chegando ao ponto de convergência entre aquilo que é objeto de demanda legal e demanda organizacional, fundindo as práticas em um momento em que a sistemática de M&A encontrar-se-á institucionalizada.

Para esta institucionalização, três fatores adicionais contribuem. O primeiro é a já citada independência e imparcialidade (autonomia técnica), mas sob a forma organizacional de ente distinto, como um conselho (vide Coneval no México) ou órgão de

7 Com a criação da Subsecretaria, as atribuições e atividades do Geraes foram incorporadas às suas unidades, a saber, a Assessoria Estratégica de Metodologias e o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional.

pesquisa (como muitas vezes atua o IPEA⁸). O segundo é a possibilidade da criação de redes, com a incorporação de organizações da sociedade civil, que participem dos trabalhos e tornem mais difícil o desfazimento da trama. Finalmente, pode-se aproveitar o êxito no emprego das informações na atuação organizacional para a criação de algumas amarras institucionais, inicialmente, amarras “simples”, i.e., em aspectos pouco relevantes que, ao se solidificarem, passem a abranger outros aspectos até chegar à prática de decisão orçamentária, entre outras adotadas pelos países apresentados no texto.

O apoio do patrocinador é relevante? Sim, muito. Entretanto, é importante reconhecer que ele, sozinho, é insuficiente. As características encontradas na administração pública no Brasil (GUBERMAN, 2010; GUBERMAN et al., 2010), aliadas à capacidade da média gerência em atuar de forma distinta daquela preconizada pela alta administração (BURGELMAN, 1991), requerem especial atenção à atuação desta e ao constante alinhamento e monitoramento dos esforços visando ao desenvolvimento da prática de M&A.

A descrição do caso mineiro ilustra bem alguns dos pontos tratados anteriormente. Começando com a independência do órgão de M&A, passando pelo encadeamento de atividades que ampliou o escopo de atuação, a rede com a Fundação João Pinheiro, criando a trama de interdependência e chegando a criação do Escritório de Prioridades Estratégicas, denotando a forte institucionalização da prática, cujo futuro caberá determinar a magnitude desta fortaleza.

É claro que, tanto em Minas Gerais como em qualquer outro lugar em que monitorar e avaliar são mais que verbos, são estruturas consistentes e sólidas, muito mais se sucedeu que aquilo revelado à tona. Sem sombra de dúvida, porém, pode-se afirmar que atenção a peculiaridades locais, seja de forma explícita, seja de forma tácita, e ajustes no caminho foram variáveis fundamentais para o sucesso.

O que a experiência internacional (e também a mineira) pode ensinar é que, atuando de forma consistente, planejada e observando todos os elementos pertinentes, não somente é possível lograr êxito, como também se obtém elementos importantíssimos para o aprimoramento da gestão pública.

Referências bibliográficas

- AFONSO, Carla Winter; GUBERMAN, Gustavo. Influência dos Organismos Internacionais na Política Nacional de Ensino Brasileira. In. ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 3, **Anais**. São Paulo, 2007.
- BARBOSA, Livia. **Igualdade e Meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 4. ed. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Editora, 2006. 216 p.
- BRICEÑO, Bertha. Defining the Type of M&E System: Clients, Intended Uses, and Actual Utilization. **World Bank PREM notes**, n. 2, p 1-10, set. de 2010.
- BURGELMAN, R. A. Intraorganizational ecology of strategy making and organizational adaptation – Theory and field research. **Organization Science**, v. 2, n. 3, p. 239-262, 1991.
- CASTRO, Manuel F. et al. Mexico's M&E System: scaling up from the sectoral to the national level. **World Bank Independent Evaluation Group, ECD Working Paper Series**, n. 20, set. de 2009.
- COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.
- GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS E AÇÕES DO ESTADO (GERAES). **Sobre o GERAES**. Disponível em: <<http://www.geraes.mg.gov.br/sobre-o-geraes>>. Acesso em: 20 abr. 2011.
- GILBERT, Christopher; POWELL, Andrew; VINES, David. Positioning the World Bank. **The Economic Journal**, London: RES, v. 109. n. 459. p. F598-F633, 1999.
- GUBERMAN, Gustavo. **A Dinâmica da lentidão**: organizações públicas como inibidoras do desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010. 330 p. (Tese de Doutorado).
- _____.A Dinâmica Social das Organizações Públicas como Inibidora do Desenvolvimento no Brasil. In. ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, **Anais**, Salvador, 2008.
- _____;KNOPP, Glauco. Monitorando e Avaliando Objetivos e Metas em Modernização da Gestão: o que é praticado avalia? In: CONGRESSO Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 14. Salvador, Brasil, 2009a, pp.1-29.
- _____;_____.Modernizando a Modernização da Gestão: o que a experiência do PNAGE nos ensina. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 1, **Anais**, Brasília, 2009b.

____; ____ SENDIN, Lília. [Re]Pensar, [Re]Agir, [Inter]Agir: a trajetória do PNAGE no Estado do Rio de Janeiro. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 3, Anais, Brasília, 2010.

GRAU, Nuria Cunill; BOZZI, Ospina Sonia. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en la América Latina**: Informe comparativo de 12 países. Caracas: Banco Mundial/CLAD, 2008.

GUIMARÃES, Tadeu B.; ALMEIDA, Bernardo de. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, Renata et al. (Orgs.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte/MG: UFMG, 2006.

GUIMARÃES, Tadeu B.; CAMPOS, Eder. **Sistema de Monitoramento e Avaliação no Governo do Estado de Minas Gerais**: aspectos de gerenciamento. Disponível em: <http://site-resources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu_Barreto_Minas_Gerais.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2011.

HIRSCHMANN, David. Development Management versus Third World Bureaucracies: a brief history of conflicting interests. **Development and Change**, Oxford: Blackwell, v. 30. n. 2. p. 287-305, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220 p.

HUBERT; MADUREIRA, M. O brasileiro ainda não decidiu se é um gênio ou um merda. In: AGUIAR, Luiz Antônio. SOBRAL, Marisa (Orgs.). **Para entender o Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alegro, 2001. 367 p.

LEGOVINI, Arianna. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados: la experiencia de Colombia. In: SEMINÁRIO EXPERIÊNCIAS EM MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, 1., 2009, Belo Horizonte. Slide. **Belo Horizonte**: Programa Estado para Resultados, 2009. Disponível em <<http://www.estadopararesultados.mg.gov.br>>. Acesso em: 13 mar. 2011.

MACKAY, Keith. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. **World Bank Independent Evaluation Group, ECD Working Paper Series**, n. 15, jan. de 2006.

_____. **How to Build M&E Systems to Support Better Government**. Washington DC: World Bank Independent Evaluation Group, 2007.

_____. Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation. **World Bank PREMnotes**, n.1, p. 1-7, ago. de 2010.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. **Lei Delegada n. 179**, de 1 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado. Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. **Lei Delegada n. 181**, de 20 de janeiro de 2011. Altera as Leis Delegadas nº 179, de 1º de janeiro de 2011; nº 180, de 20 de janeiro de 2011; nº 181, de 20 de Janeiro de 2011 e nº

182, de 21 de Janeiro de 2011, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011b.

MOKATE, Karen M. Convertiendo el 'monstruo' en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 89-134, jan./mar. 2002.

PRATES, Marco Aurélio Spyer. BARROS, Betânia Tanure de. O estilo brasileiro de administrar: sumário de um modelo de ação cultural brasileiro com base na gestão empresarial. In: MOTTA, Fernando C; Prestes, CALDAS, Miguel P. (Orgs.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. 325 p.

STIGLITZ, Joseph E. The World Bank at the Millennium. **The Economic Journal**. London: RES, v. 109, n. 459. p. F577-F597, 1999.

WESTNEY, D. E. Institutional Theory and the Multinational Corporation. In: GHOSHAL, S.; WESTNEY, D. E. (Eds.). **Organization theory and the Multinational Corporation**. 2. ed. Houndmills: Palgrave, 2005. 345 p.