

✓ Meta-Avaliação dos Relatórios da Avaliação do Impacto do Programa Minas Comunica II - Ciclo 2022

Julio Alfredo Racchumi Romero

Universidade Federal do Ceará (UFC), Departamento de Estudos Interdisciplinares (DEINTER), Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP).

E-mail: jarrest@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3004-0647>

Resumo: A avaliação de políticas públicas é uma ferramenta essencial para aprimorar a gestão estatal, garantir transparência e orientar decisões baseadas em evidências. A meta-avaliação visa julgar a qualidade das avaliações realizadas, assegurando que cumpram critérios técnicos e atendam às pessoas ou grupos interessados na avaliação (*stakeholders*). O estudo teve como objetivo realizar uma meta-avaliação dos Relatórios da Avaliação do Impacto do Programa Minas Comunica II, componente do Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público de Minas Gerais – Ciclo 2022. A metodologia adotada baseou-se nos padrões da categoria "Utilidade" definidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE), utilizando checklist para verificar o grau de conformidade aos padrões. Embora a avaliação apresente pontos fortes, ainda há fragilidades no atendimento às demandas sociais e na explicitação de valores e propósitos. O estudo reforça a importância da meta-avaliação como instrumento para o aprimoramento da prática avaliativa no setor público.

Palavras-chave: Meta-Avaliação de Políticas Públicas. Relatórios da Avaliação do Impacto do Programa Minas Comunica II. Categoria de Utilidade.

EN Meta-Evaluation of the Impact Assessment Reports of the Minas Comunica II Program. 2022 Cycle

Abstract: The evaluation of public policies is an essential tool for improving government management, ensuring transparency, and guiding evidence-based decisions. Meta-evaluation aims to assess the quality of evaluations carried out, ensuring that they meet technical criteria and serve the interests of stakeholders. The objective of this study was to conduct a meta-evaluation of the Impact Assessment Reports of the Minas Comunica II Program, a component of the Annual Report on Commitment to Public Value in Minas Gerais – 2022 Cycle. The methodology adopted was based on the standards of the "Utility" category defined by the Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE), using a checklist to verify the degree of compliance with the standards. Although the evaluation has strengths, there are still weaknesses in meeting social demands and in explaining values and purposes. The study reinforces the importance of meta-evaluation as a tool for improving evaluation practices in the public sector.

Key-words: Meta-Evaluation of Public Policies. Impact Assessment Reports of the Minas Comunica II Program. Utility Category

ES Meta evaluación de los informes de evaluación del impacto del programa Minas Comunica II. Ciclo 2022

Resumen: La evaluación de las políticas públicas es una herramienta esencial para mejorar la gestión estatal, garantizar la transparencia y orientar las decisiones basadas en pruebas. La metaevaluación tiene por objeto juzgar la calidad de las evaluaciones realizadas, garantizando que cumplan los criterios técnicos y satisfagan a las personas o grupos interesados en la evaluación (partes interesadas). El objetivo del estudio era realizar una metaevaluación de los informes de evaluación del impacto del programa Minas Comunica II, componente del Informe Anual de Compromiso con el Valor Público de Minas Gerais - Ciclo 2022. La metodología adoptada se basó en los estándares de la categoría «Utilidad» definidos por el Comité Conjunto de Estándares para la Evaluación Educativa (JCSEE), utilizando una lista de verificación para comprobar el grado de conformidad con los estándares. Aunque la evaluación presenta puntos fuertes, aún existen debilidades en la atención a las demandas sociales y en la explicación de valores y propósitos. El estudio refuerza la importancia de la metaevaluación como instrumento para mejorar la práctica evaluativa en el sector público.

Palabras-clave: Metaevaluación de políticas públicas. Informes de evaluación del impacto del programa Minas Comunica II. Categoría de utilidad.

FR Méta-évaluation des rapports d'évaluation de l'impact du programme Minas Comunica II. Cycle 2022

Résumé: L'évaluation des politiques publiques est un outil essentiel pour améliorer la gestion de l'État, garantir la transparence et orienter les décisions fondées sur des preuves. La méta-évaluation vise à juger de la qualité des évaluations réalisées, en s'assurant qu'elles répondent à des critères techniques et satisfont les personnes ou groupes intéressés par l'évaluation (parties prenantes). L'étude avait pour objectif de réaliser une méta-évaluation des rapports d'évaluation d'impact du programme Minas Comunica II, composante du rapport annuel d'engagement envers la valeur publique de Minas Gerais – Cycle 2022. La méthodologie adoptée s'est appuyée sur les normes de la catégorie « Utilité » définies par le Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE), en utilisant une liste de contrôle pour vérifier le degré de conformité aux normes. Bien que l'évaluation présente des points forts, il existe encore des faiblesses dans la réponse aux demandes sociales et dans l'explicitation des valeurs et des objectifs. L'étude souligne l'importance de la méta-évaluation en tant qu'instrument d'amélioration des pratiques d'évaluation dans le secteur public.

Mots-clés: Méta-évaluation des politiques publiques. Rapports d'évaluation de l'impact du programme Minas Comunica II. Catégorie d'utilité

1 INTRODUÇÃO

A avaliação é um processo essencial no ciclo das políticas públicas, permitindo a aferição de sua relevância, eficácia e impacto. Desde o século XIX, a prática de avaliar políticas têm evoluído, tornando-se uma ferramenta indispensável para o aprimoramento da gestão pública (Cavalcanti, 2007). Ela promove a transparência, a prestação de contas e contribui diretamente para a tomada de decisões mais efetivas e baseadas em evidências.

A avaliação de políticas públicas pode ser compreendida como o exame sistemático das ações do Estado, considerando seus objetivos, processos e resultados (Belloni, 2001). Envolve diferentes métodos e abordagens, sendo fundamental para o monitoramento, aprimoramento e retroalimentação de programas sociais. Avaliar políticas públicas é, portanto, avaliar o papel do Estado na resolução de problemas coletivos (Weiss, 1999; Cavalcanti, 2007).

No contexto brasileiro, programas voltados ao desenvolvimento tecnológico e econômico têm sido fundamentais para promover inclusão digital, desenvolvimento regional e aumento da competitividade. Esses programas buscam, por meio da infraestrutura e inovação, diminuir desigualdades regionais e ampliar oportunidades de acesso a serviços públicos e privados (Castell; Cardoso, 2005). O Programa Minas Comunica II integra esse esforço. Lançado em 2014, teve como objetivo ampliar o acesso à telefonia móvel em distritos de Minas Gerais que ainda não contavam com esse serviço, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. O programa previu investimentos significativos com impacto esperado em áreas como educação, desenvolvimento econômico local e comunicação (Minas Gerais, 2023c).

A meta-avaliação surge como uma abordagem crítica voltada à avaliação das avaliações. Conceituada por Scriven (1991), ela busca verificar a qualidade, validade, utilidade e ética dos processos avaliativos. A meta-avaliação contribui para a melhoria das práticas avaliativas, evitando distorções e promovendo a profissionalização da atividade. Seu objetivo é assegurar que a avaliação, enquanto instrumento técnico e político, seja aplicada

de forma coerente com os princípios de credibilidade, utilidade e relevância.

Considerando estes questionamentos, o objetivo desta meta-avaliação é analisar o Relatório de Avaliação de Impacto do Programa Minas Comunica II, elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP/MG), no âmbito do Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público de Minas Gerais – Ciclo 2022. A análise recai sobre a categoria “Utilidade” dos padrões propostos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE)*, buscando verificar em que medida a avaliação atendeu às necessidades das pessoas ou grupos interessados na avaliação (stakeholders) e contribuiu para decisões informadas.

A escolha do Programa Minas Comunica II se justifica tanto pela relevância de seu escopo (ampliação do acesso à telefonia móvel em regiões desassistidas) quanto pela disponibilidade de relatórios técnicos detalhados, que possibilitam a aplicação dos critérios metodológicos da meta-avaliação. A proposta deste estudo é, portanto, examinar se os relatórios do programa atendem aos padrões esperados na categoria de “utilidade”, porque este apresenta uma estreita relação entre as qualidades de uma avaliação e a utilidade que os stakeholders podem aproveitar para atender às suas necessidades, além de contribuir para o fortalecimento da prática avaliativa no âmbito das políticas públicas.

2 VISÃO GERAL DA AVALIAÇÃO E META-AVALIAÇÃO

Os primeiros estudos que podem ser classificados como avaliação de políticas públicas surgiram entre 1830 e 1840, concentrando-se na educação e infraestrutura e a inícios de século XX incorporaram-se a estes estudos as avaliações na área da saúde (Cavalcanti, 2007). Nas décadas de 1930 e 1940, foi uma etapa importante para o processo de desenvolvimento de avaliação, porque se criaram instituições focadas na realização de avaliações internas da administração pública e no setor privado, responsáveis pelas políticas sociais, especialmente nos Estados Unidos (Worthen; Sanders, 1997). Após a Segunda

Guerra Mundial, a avaliação se espalhou pela Europa e outros países anglo-saxões, atingindo o nível de institucionalização de avaliação como é conhecido atualmente. Durante esse período, diferentes abordagens avaliativas coexistiram, incluindo tipos, abordagens, objetivos e participantes (Alvira, 1991).

Na atualidade, existem diferentes tipos de avaliação, que classificam segundo o momento em que desenvolve avaliação (ex-ante, intermediária e ex-post), segundo o objetivo ou a finalidade da avaliação (formativa ou somativa), segundo quem realiza a avaliação (externa, interna, mista, participativa ou autoavaliação), segundo o que precisa ser avaliado (desenho, implementação, processo, resultados e impacto) e segundo os paradigmas ou epistemologias que são abordadas (Weiss, 1999; Cavalcanti, 2007)

Diante do exposto é possível perceber que a definição de avaliação de políticas públicas depende de ponto de vista para o qual é desenvolvido, mas podemos destacar que, a avaliação é vista como o processo que implica um julgamento, isto é, atribui valor ou medida de aprovação, ou desaprovação de uma política (Arretche, 2001). Da mesma forma, a avaliação configura-se como elemento importante da administração das ações do Estado, e pode ser definida como um processo sistemático de análise de atividades, fatos ou coisas que permite a compreensão das implicações para serem reformuladas quando é necessário (Belloni *et al*, 2001).

Considerando que a política pública segue um processo cíclico, é possível dizer que a avaliação se torna importante, porque contribui para o processo de retroalimentação e aprimoramento de políticas ou programas, gerando espaços para a prestação de contas e definindo novas linhas de ação com relação ao que foi avaliado (Secchi, 2013). Visto desta forma, a avaliação considera-se um processo complexo, e muitas vezes não está livre de questionamento e subjetividade por parte das partes envolvidas, sejam dos avaliadores ou dos avaliados, junto a esta complexidade, sabe-se que os resultados obtidos são de suma importância para promover a mudança ou a continuidade de um projeto ou programa avaliado. Diante disto, conceito novo é discutido, o qual contribui para compreender os processos avaliativos utilizados, chamado de “Meta-Avaliação”.

A meta avaliação surgiu pela primeira vez com Michael Scriven, que a definiu como: “A avaliação das avaliações (Scriven, 1991), visando garantir a qualidade dos serviços de avaliação, evitar o confronto com práticas e serviços ilegais que não sejam de interesse público, apontar o caminho para o aprimoramento da profissão e promover uma maior compreensão da instituição que está sendo avaliada (Stufflebeam, *et al.*, 1987).

Atualmente, não é possível identificar critérios únicos da meta-avaliação, pois existem muitos padrões válidos do que é considerado no seu processo para procurar a melhor qualidade (García, 2007; Scriven, 2009). Contudo, define-se como uma pesquisa sistemática para fazer um julgamento sobre a qualidade, relevância e pertinência de uma avaliação, considerando a análise do processo de avaliação, isto é, avaliar a avaliação. Segundo Stufflebeam (2011), a meta-avaliação é um processo que procura avaliar e descrever uma atividade de avaliação, como também realizar um julgamento com base em certos critérios que caracterizam uma “boa avaliação”.

Da mesma forma que é possível usar avaliações nas perspectivas formativa e somativa, para a meta-avaliação, também se utiliza destas duas perspectivas com suas próprias características (Scriven, 1991). Por um lado, a meta-avaliação formativa acontece durante todo o processo de avaliação e objetiva fornecer à equipe responsável pelo processo de avaliação, informações úteis para aprimorar esse processo enquanto ele continua em andamento; por outro lado, a meta-avaliação somativa, realiza-se no final do processo de avaliação, procurando respostas conclusivas sobre o mérito e relevância para os contratantes, usuários e outras partes interessadas no processo de avaliação, conferindo credibilidade ao processo e aos resultados gerados (Elliot, 2011).

Definir quais são os procedimentos apropriados para uma meta-avaliação é uma tarefa difícil, porque estes dependem do tipo da avaliação realizada. Nos últimos anos, os estudos apresentam possibilidades para conduzir uma meta-avaliação, mas o marco de referência conceptual de maior relevância é o produzido pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluations* (1994), agora em sua 3ª edição (*Joint Committee...*, 2011). Este é considerado como referência para os estudos sub-

sequentes, porque oferece padrões não só para a elaboração e execução de avaliações, como também para a realização de meta-avaliações. Porém, existem outras formas ou abordagens que podem ser de grande utilidade aos avaliadores e interessados na qualidade das avaliações realizadas e representam a contribuição de diversos autores para o desenvolvimento das meta-avaliações (Elliot, 2011).

Para compreender as visões avanços e perspectivas dos diferentes estudos de meta-avaliação no quadro 01 apresentam-se os principais modelos utilizados nos estudos de meta-avaliação das políticas públicas:

Quadro 1. Principais modelos de Meta-Avaliação

Denominação	Precursores	Descrição	Características
Lista Chave de Verificação de Avaliação (Key Evaluation Checklist – KEC)	Scriven (2007)	Referência para a execução de avaliações de produtos, unidades organizacionais, departamentos, associações, consultorias, avaliações de serviços e práticas diversas, quanto em meta-avaliações e está composta por quatro componentes.	a) Preliminares b) Fundamentação c) Subavaliação d) Conclusões e Implicações
Critérios fundamentais	Davidson (2005)	Responsável por gerar considerações válidas, justificáveis, úteis, éticas e ágeis. Esse conjunto de adjetivos resulta em elementos fundamentais para a verificação das avaliações. Assim, o sucesso da meta-avaliação está no cumprimento de 5 critérios	a) Validade b) Utilidade c) Conduta d) Credibilidade e) Custo.
Padrões de Avaliação	Joint Committee on Standards for Educational Evaluation - JCSEE (1981, 1994)	De grande aceitação internacional, apresenta uma série de diretrizes aplicáveis aos diferentes processos avaliativos no intuito de avaliar o mérito e a relevância dos processos de avaliação, por meio de 5 padrões.	a) Categoria utilidade b) Categoria de viabilidade c) Categoria ética d) Categoria de precisão e) Categoria de Responsabilização

Fonte: Autor (2022)

3 O PROGRAMA E AVALIAÇÃO OBJETO DA META-AVALIAÇÃO

A Fundação João Pinheiro (FJP/MG), no âmbito do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais – Sapp-MG produziu o Primeiro Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público do governo de Minas Gerais.

Previsto no Decreto 48.298/2021, o documento apresenta os principais resultados das avaliações realizadas no ciclo avaliativo de 2022. O estado de Minas Gerais é um dos estados pioneiros na institucionalização de um sistema para monitorar e avaliar suas ações e programas governamentais (Minas Gerais, 2023a). O Relatório antes mencionado foi antecedido por um Plano Anual de Monitoramento e Avaliação 2022, o qual serve como base para estabelecer os programas avaliados, coordenados e conduzidos pelo Comitê Executivo do Sapp-MG. Ao todo, foram seis programas de diferentes órgãos estaduais avaliados, mas para delimitar nosso estudo, escolhemos a avaliação do Programa Minas Comunica II – Seplag, a qual possui um relatório completos e sumários executivo, no que se encontram informações mais detalhadas sobre o que foi realizado, o percurso metodológico adotado e outras conclusões mais aprofundadas (Minas Gerais, 2023a)

O programa Minas Comunica II foi lançado em março de 2014 pelo Governo de Minas, e faz parte da continuidade de Minas Comunica I. Nesta segunda etapa, o programa objetiva levar o sinal de telefonia celular a 692 distritos, em 359 municípios do estado – estes seriam os distritos do estado cujas sedes ainda não contavam com telefonia móvel. Para as atividades escolhe-se uma operadora que objetiva levar o sinal de telefonia celular 3G para estes distritos. Os gastos realizados pela operadora seriam pagos posteriormente através do não-recolhimento do ICMS futuro gerado nas operações da empresa¹, alinhando-se com o 9º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) (Minas Gerais, 2023c). Além disso, para levar a implementação e execução do programa, o investimento previsto naquele ano foi de R\$138,4 milhões, objetivando beneficiar 1,17 milhão de pessoas. A empresa Vivo/Telefônica foi a vencedora da licitação.

Sobre a avaliação do programa, a falta de disponibilidade de dados torna quase impossível a avaliação de impactos do Minas Comunica II. Três possibilidades foram implementadas: Identificar se o programa incentivou ou não a criação de novos distritos pelos municípios mineiros (teriam sido criados pelos municípios com o intuito de também participarem); avaliar o impacto no desempenho dos alunos das áreas beneficiadas, estimados por meio de técnica de “diferenças-em-diferenças”,

¹ Para ter mais informação da avaliação e os resultados desta, ver em https://drive.google.com/file/d/19B_-ZRsY6-JGKspYbClIkTgHEp-Tneo/view

² Para ter mais informação da avaliação e os resultados desta, ver em <https://drive.google.com/file/d/15LojWS2o71MSWFaoCuwhZBmLRHnxz4a1/view>

ou seja, compara-se a evolução observada antes e depois do tratamento dos municípios beneficiados com aqueles que não o foram; e testar possíveis diferenças nos desempenhos econômicos entre os municípios atendidos e aqueles que não o foram (estimar os impactos econômicos locais do programa apesar da falta de dados para tanto) (Minas Gerais, 2023c)².

4 METODOLOGIA UTILIZADA NA META-AVALIAÇÃO

Para o presente estudo, utiliza-se a abordagem da meta-avaliação somativa, posto que esta avaliação acontece depois que foi concluído o processo avaliativo, permitindo trabalhar com relatórios prontos, finalizados. Esta abordagem permite utilizar banco de dados coletados, documentação analisada, registros feitos, depoimentos, entre outros materiais disponíveis que retrate a avaliação feita, auxiliando aos interessados a identificar tanto os pontos fortes, o mérito e o valor, como as possíveis fragilidades da avaliação em estudo (Stufflebeam, 2011).

Os padrões do *Joint Committee on Standards for Evaluation* serviram como base metodológica para este estudo. Segundo Yarbrough et al. (2011) cinco são as categorias de padrões de avaliação do *Joint Committee* propostas: utilidade, exequibilidade, adequação, precisão e responsabilização. Na meta-avaliação deste estudo, apenas a categoria Utilidade será considerada, devido à necessidade de definir um limite com base no tempo e importância do padrão.

A Categoria utilidade é composta por oito padrões, abrangendo o conceito da atenção às demandas de informação dos indivíduos interessados na avaliação é crucial e garantindo a credibilidade do processo, os quais são essenciais para que a avaliação seja conduzida por profissionais competentes. Além disso, é importante envolver todas as partes interessadas, negociar os objetivos da avaliação e selecionar os dados pertinentes para atender às necessidades identificadas. Também, é fundamental destacar os valores subjacentes aos objetivos, processos e interpretação dos resultados, bem como garantir a clareza e pontualidade na comunicação e entrega dos relatórios. Por fim,

é necessário considerar as possíveis consequências e impactos que os resultados da avaliação podem acarretar (Elliot, 2011).

QUADRO 2. Padrões relacionados à categoria de Utilidade do JCSEE – 2011

Padrões	Condição de atendimento
U1 - Credibilidade do avaliador	As avaliações devem ser conduzidas por pessoal qualificado que estabeleça e mantenha credibilidade no contexto da avaliação.
U2 - Atenção aos interessados	As avaliações devem dedicar atenção a todos os indivíduos e grupos envolvidos no programa e por elas afetados.
U3 - Propósitos negociados	Os propósitos da avaliação devem ser identificados e continuamente negociados com base nas necessidades dos stakeholders.
U4 - Explicação de valores	As avaliações devem esclarecer e especificar os valores culturais e individuais que fundamentam objetivos, processos e julgamentos.
U5 - Informação relevante	A informação obtida por meio da avaliação deve servir às necessidades identificadas e emergentes dos stakeholders.
U6 - Produtos e processos significativos	As avaliações devem construir atividades, descrições e julgamentos, de modo que os participantes se sintam estimulados a redescobrir, reinterpretar ou rever seus entendimentos e comportamentos.
U7 - Comunicação e relatórios apropriados e no prazo	As avaliações devem atender às constantes necessidades de informação de seus vários públicos.
U8 - Preocupação com consequências e influências	As avaliações devem promover o uso responsável e adequado de seus resultados, além de prevenir consequências negativas indesejáveis e má utilização.

Fonte: Yarbrough et al. (apud Aguiar, 2013)

Como foi visto, a Categoria Utilidade é composta por oito padrões, abrangendo conceitos da atenção às demandas de informação dos indivíduos interessados na avaliação garantindo a credibilidade do processo e sendo dirigido por profissionais

competentes. Além disso, é importante envolver todas as partes interessadas, negociar os objetivos da avaliação e selecionar os dados pertinentes para atender às necessidades identificadas. Também, é fundamental destacar os valores subjacentes aos objetivos, processos e interpretação dos resultados, bem como garantir a clareza e pontualidade na comunicação e entrega dos relatórios. Por fim, é necessário considerar as possíveis consequências e impactos que os resultados da avaliação podem acarretar (Elliot, 2011).

O método utilizado para a coleta e análise da categoria e seus padrões correspondentes consistiram em utilizar *Checklist* compostos por cada categoria e seus respectivos padrões. Embora existam diversas interpretações sobre o que é um *checklist*, é importante ter em mente que ele pode ser utilizado de várias maneiras, sempre conforme o objetivo desejado (Jcsee, 2018). Para garantir que os critérios de Utilidade da avaliação fossem alcançados no processo de avaliação, foram empregados o Checklist de conformidade com os padrões apresentados no QUADRO 2, utilizando os documentos do QUADRO 3.

QUADRO 3. Documentos objeto de estudo e meta-avaliação. 2023.

Documentos	Ficha técnica	Referências
Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público de Minas Gerais - Avaliação de Políticas Públicas Ciclo 2022	SAPP-MG Comex NIMA-FJP CGE-MG	MINAS GERAIS, 2023a
Avaliação de Impacto - Minas Comunica II Sumário Executivo	NIMA/DPP Equipo de técnica de avaliação	MINAS GERAIS, 2023b
Avaliação de Impacto - Minas Comunica II Relatório Final	NIMA/DPP Equipo de técnica de avaliação	MINAS GERAIS, 2023d

Em função destes padrões e para verificar se o relatório avaliado cumpriu ou não com cada critério estabelecido, sugerem-se quatro opções de classificação para cada critério: atende (A), atende Parcialmente (AP), Não Atende (NA) e Não Corresponde (NC). Qualquer julgamento no processo da

meta-avaliação é subjetivo e feito com base na interpretação dos critérios apresentados, conjuntamente com as evidências retiradas do próprio relatório de avaliação. Para cada padrão, foi feito um estudo no texto do relatório para verificar se este está contido ou não. Posteriormente, foram realizadas análises e apresentados os resultados da aplicação de cada padrão no relatório de avaliação.

5. RESULTADOS DA META-AVALIAÇÃO DA CATEGORIA DE UTILIDADE DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO MINAS COMUNICA II.

Lembrando que para a meta-avaliação a categoria “Utilidade” é um dos critérios mais importantes, porque quando uma avaliação não for útil, ela não deve ser realizada. Logo, atendido esse critério, garantem-se as condições para atender aos outros atributos (Letichevsky *et al.*, 2005).

O processo avaliativo é realizado com base na identificação de métodos eficazes que atendem às exigências de uma avaliação de um programa social. (Yarbrough *et al.*, 2011). Assim, a seguir apresentam-se os pareceres sobre os relatórios apresentados no Quadro 3³.

³ Para esta etapa serão utilizados os três primeiros relatórios que contêm informações e resultados da avaliação do Minas Comunica II (Ver quadro 3)

5.1 Atendimento a credibilidade (U1)

As avaliações devem ser conduzidas por profissionais capacitados que estabeleçam e mantenham a credibilidade no contexto da avaliação. Conforme as informações extraídas do texto do Relatório de avaliação (Minas Gerais, 2023a), temos:

Este é o primeiro Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público do governo de Minas Gerais. Previsto no Decreto 48.298/2021, o documento apresenta os principais resultados das avaliações realizadas no ciclo avaliativo 2022, no âmbito do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais – Sapp-MG [...]. O Sapp-MG tem o objetivo de qualificar a produção e gestão das políticas públicas do Estado, contribuindo

Fonte: Autor (2022)

especialmente para a melhoria da qualidade do gasto público mineiro [...]. MAIO DE 2019 Consolidação do eixo de M&A na FJP e criação do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação - NIMA. (Minas Gerais, 2023a, p. 2-3; Minas Gerais, 2023c, p. 2-3).

Da mesma forma, identifica-se que a equipe técnica responsável pela avaliação é feita por integrantes do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação – NIMA (Minas Gerais, 2023a, 2023c). Os profissionais mencionados produzem informações de qualidade que permitem observar os alcances do programa. Segundo Yarbrough et al. (2011), a importância de verificar a confiabilidade dos avaliadores é necessária porque permite analisar a capacidade destes para atender às necessidades dos interessados.

Ao respeito no Relatório FJP (Minas Gerais, 2023a) descreve de forma detalhada sobre o NIMA, e no Relatório FJP (Minas Gerais, 2023b) especifica o equipo técnico de avaliadores responsáveis, além disso, considera-se que os profissionais fazem parte dos profissionais de uma instituição de prestígio e com grande experiência na gestão pública, então é possível constatar que a avaliação foi realizada por pessoal que conta com credibilidade e experiências, e por tanto, considera-se que atende ao padrão de credibilidade (A).

5.2 Atendimento aos interessados (stakeholders) (U2).

As avaliações devem dedicar atenção a todos os indivíduos e grupos envolvidos no programa e por eles afetados. Considerando o relatório FJP (Minas Gerais, 2023c) temos:

A falta de disponibilidade de dados torna quase impossível a avaliação de impactos do Minas Comunica II. Três possibilidades foram implementadas. Inicialmente, buscou-se identificar se o programa incentivou ou não a criação de novos distritos pelos municípios mineiros” (Minas Gerais, 2023c, p.12)

Buscou-se testar também se o programa apresentou algum impacto no desempenho dos alunos das áreas beneficiadas. Os impactos foram estimados por meio da técnica de “diferenças-em-diferenças”, ou seja, compara-se a evolução observada antes e depois do tratamento dos municípios beneficiados com aqueles que não o foram. Como descrito anteriormente, a disponibilidade de telefonia móvel apresenta um impacto dúbio sobre o desempenho escolar. (Minas Gerais, 2023c, p.13)

Nos relatórios revisados, observam-se os esforços por obter informação de diferentes fontes que permitem abranger todos os Stakeholders ou pessoa-chaves, no entanto, conforme descrito no mesmo relatório existe limites para obter maior informações para que a avaliação seja dirigida aos diferentes *stakeholders* que teriam o interesse nos resultados do processo avaliativo, tais como os gestores do programa, beneficiários diretos, entre outro. Isto é mostrado com os dados usados na análise, tais como, base do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), dados do programa Minas Comunica II, fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do estado de Minas Gerais e dados da base da Fundação João Pinheiro (FJP). A respeito dos dados do INEP, utilizamos a base de dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Censo Escolar (Minas Gerais, 2023c).

Verifica-se que houve a preocupação dos avaliadores em contemplar todas as partes interessadas, mas não é possível ser identificada no Relatório de Avaliação. Considerando esta análise, é possível concluir que este padrão foi atendido parcialmente (AP).

5.3 Atendimento aos propósitos negociados (U3)

Os propósitos da avaliação devem ser identificados e continuamente negociados com base nas necessidades dos stakeholders em relação a este padrão no relatório analisado:

A Fundação João Pinheiro é parte do Comitê Executivo do Sapp-MG e, por isso, coordenou e executou a avaliação de impacto do Programa Minas Comunica II apresentada neste documento. (Minas Gerais, 2023c, p.4)

[...] Três possibilidades foram implementadas. Inicialmente, buscou-se identificar se o programa incentivou ou não a criação de novos distritos pelos municípios mineiros (Minas Gerais, 2023c, p.12-13).

Buscou-se testar também se o programa apresentou algum impacto no desempenho dos alunos das áreas beneficiadas (Minas Gerais 2023c, p.12-13).

Por fim, buscou-se testar possíveis diferenças nos desempenhos econômicos entre os municípios atendidos e aqueles que não o foram (Minas Gerais, 2023c, p.12-13).

O Relatório analisado, expressou de forma geral objetivo da avaliação de impacto econômica do Programa Minas Comunica, no entanto, devido à falta de dados, o propósito da avaliação fica dificultoso, desta forma, examinam indicadores que possam identificar as mudanças acontecidas nos distritos de forma indireta. Essa avaliação de impacto buscou, desta forma, assumir algumas premissas que possam auxiliar nos efeitos do programa sobre os beneficiários, tendo como público-alvo os municípios com distritos beneficiados pelo programa (Minas Gerais, 2013c).

Yarbrough et al. (2011) afirmam que o alcance do programa, a coleta de dados, as estratégias de análise e de divulgação, e o relatório final, serão elementos que contribuem para responder aos objetivos da avaliação. Sendo assim, do analisado no relatório, é possível definir que o atendimento para este padrão foi parcial (AP).

5.4 Atendimento a explicitação de valores (U4)

As avaliações devem esclarecer e especificar os valores culturais e individuais que fundamentam objetivos, processos e

juizamentos. Considerando este ponto, nota-se que, segundo o relatório analisado, afirma que os serviços de telefonia impactam no sistema econômico, porque facilitam as comunicações, mas, ao mesmo tempo, impactam o bem-estar social local.

Entende-se que o bem-estar pessoal é visto como algo subjetivo e compreende vários aspectos, entre os quais se destaca, os valores culturais, éticos e religiosos (Dinner, 1996). Embora, percebe-se nos relatórios o interesse por procurar identificar os atributos do bem-estar, os avaliadores não conseguem mostrar as evidências empíricas de forma direta com avaliação alguns resultados dos valores que possivelmente o programa pode trazer para os beneficiários e que estão correlatas com as demandas sociais, os interesses institucionais das metas do programa.

Por tanto, do exposto, é possível dizer que não houve atendimento do Relatório de Avaliação ao que é recomendado pelo padrão (NA).

5.5 Atendimento a informação relevante (U5)

A informação obtida por meio da avaliação deve servir às necessidades identificadas e emergentes dos stakeholders. No Relatório Meta-avaliado, elencaram-se perguntas avaliativas que buscam relacionadas ao desenvolvimento de infraestrutura, promovendo a integração regional para a promoção do bem-estar e visando à universalização do acesso aos serviços de telecomunicação em todo o estado (Minas Gerais, 2023c). Em relação a este padrão, podemos encontrar no relatório:

Grosso modo, pode-se elencar as perguntas avaliativas que buscaremos responder:

Os distritos identificados em 2013 cujas sedes não contavam com telefonia celular foram atingidos pelo programa? Estes passaram a contar com sinal de telefonia móvel em suas sedes?

O desenho do programa incentivou a criação de novos distritos em Minas Gerais?

A disponibilização de telefonia móvel nos distritos contemplados melhorou o desempenho educacional dos alunos locais?

A disponibilização de telefonia móvel melhorou o desempenho econômico dos municípios contemplados? (Minas Gerais 2023c, p. 4)

Logo, considerando a complexidade e dificuldade mencionada para obter dados úteis para avaliar o impacto do programa, em que os avaliadores se auxiliaram com dados possíveis de analisar e métodos sofisticados, é possível concluir que o padrão foi parcialmente atendido (AP).

5.6. Atendimento aos produtos e processos significativos (U6)

As avaliações devem construir atividades, descrições e julgamentos, de modo que os participantes se sintam estimulados a redescobrir, reinterpretar ou rever seus entendimentos e comportamentos. Ao focar exclusivamente nos distritos ainda não atendidos por telefonia móvel, o programa acaba por incentivar as prefeituras a criar novos distritos (buscando exatamente esta ampliação dos serviços de telefonia móvel local). A título de exemplo, enquanto na vigência do Minas Comunica I (2007-2013), foram criados 26 novos distritos no estado, na do Minas Comunica II (2014-2020), 147 novos distritos foram criados.

Não foi possível identificar nenhum impacto (positivo ou negativo) no desempenho dos alunos dos distritos beneficiados pelo programa. Isto sugeriria a necessidade de se implantar, concomitante à disponibilização de telefonia móvel, práticas pedagógicas mais afeitas à utilização das novas tecnologias. Mas este resultado deve ser visto com cautela.

Os únicos resultados estatisticamente significativos observados relativos ao programa se relacionaram com a formalização do setor econômico dos municípios. Aqueles atendidos pelo programa apresentaram crescimento adicional de 1

p.p. em seu rendimento médio formal, vis-a-vis aqueles não atendidos. Também foi observado um maior aumento (de 0,2 p.p.) na participação dos trabalhadores formais na população (Minas Gerais, 2023c). Estes resultados, entretanto, devem ser vistos com cautela, tal qual antes. A falta de dados disponíveis restringe a possibilidade de se fazer análise de impactos. Faz-se necessário que se obtenha mais dados disponíveis para se aprofundar estas análises.

Do analisado no trabalho, é possível dizer que o atendimento deste padrão não foi atendido (NA), pois foi verificado que, por meio de determinados instrumentos metodológicos, não foram contemplados todos os atores diretos, mas não deixa claro se todos os *stakeholders*.

5.7 Atendimento a comunicação e relatórios apropriados e no prazo (U7)

As avaliações devem atender às demandas frequentes de informação de seus diversos públicos. Diante desta afirmação, segundo os relatórios meta-avaliados, mostram responsabilidade e compromisso na criação dos documentos que permitam o entendimento para os diferentes atores do programa (*stakeholders*). Nesses documentos, apresentam-se de forma sucinta as atividades realizadas, como também os dados utilizados e os resultados encontrados.

Embora para o caso da avaliação de Minas Comunica II, não existe um documento único, os relatórios com o conteúdo da avaliação estão disponíveis para consulta no site da Fundação João Pinheiro, permitindo que o acesso pelos diferentes atores do programa e da avaliação do projeto (*stakeholders*) sejam de forma automática e direta (Minas Gerais, 2023a, 2023b, 2023c). Considerando os esforços realizados e evidenciados nos relatórios meta-avaliados, é possível afirmar que se atendem ao padrão de Comunicação e relatórios apropriados e no prazo (A).

5.8 Atendimento a preocupação com consequências e influências (U8)

As avaliações devem incentivar o uso responsável e adequado dos seus resultados, como também prevenir consequências negativas indesejáveis e má utilização. Em relação a este ponto, observou-se que os responsáveis pela avaliação do Minas Comunica II dirigem os processos avaliativos com responsabilidade os desdobramentos das informações obtidas na avaliação:

A partir dos resultados encontrados pode-se fazer duas recomendações relevantes para as políticas futuras:

Ao contemplar somente distritos, o programa acabou por incentivar a criação destes no estado, gerando custos sociais relevantes para os municípios. Isto foi resolvido no “Alo, Minas”, programa que sucedeu ao “Minas Comunica II”.

A disponibilidade de telefonia móvel no mundo atual pode ser vista como parte dos direitos essenciais do ser humano. Esta é fundamental para as atividades profissionais, afetivas, cognitivas e cidadãs das pessoas. Isto justificaria a sua introdução nos ODS. O programa estudado foi eficaz na expansão desta disponibilidade para conjunto expressivo das cidadãs e cidadãos mineiros. Entretanto, para que esta seja efetivamente eficiente, faz-se necessário implementar políticas públicas setoriais paralelas. Assim, deve-se implementar políticas educacionais pedagógicas que permitam ampliar os efeitos positivos desta disponibilidade sobre o aprendizado dos alunos. Os governos locais e estaduais devem melhorar seus canais de e-government (governo eletrônico) para alavancar os direitos dos cidadãos. O mesmo pode ser dito em relação à saúde ou à cultura. Ou seja, a estrutura ótima das políticas públicas muda caso exista ou não disponibilidade de telefonia móvel. Faz-se necessário, portanto, adaptar a estrutura existente quando esta disponibilidade passa a existir (Minas Gerais, 2023c, p. 47).

Assim, de conformidade, depreende-se que este Padrão foi atendido, pois se verificou que as medidas adotadas em todo o curso do processo avaliativo atenderam ao padrão referente à preocupação da prevenção de consequências indesejáveis (A).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O propósito deste estudo foi utilizar as avaliações realizadas no ciclo avaliativo 2022, no âmbito do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais – Sapp-MG, especificamente escolhemos a avaliação do Programa Minas Comunica II – Seplag, a qual possui um relatório completos e sumários executivo)

Sabe-se que existem diferentes estratégias e modelos relevantes, tanto para a avaliação quanto para a meta-avaliação, mas para responder ao objetivo deste estudo, a proposta que foi utilizada são os que se referem aos critérios e diretrizes gerados pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, e dentre desses critérios a escolha neste primeiro momento foi pela categoria de Utilidade, a qual apresenta uma estreita relação entre as qualidades de uma avaliação e a utilidade que os *stakeholders* podem aproveitar para atender às suas necessidades. Por tanto, os padrões que fazem parte da categoria Utilidade são apropriados para justificar um uso adequado dos resultados da avaliação e aumentando as chances que está possa contribuir positivamente sempre que está seja oportuna e necessária.

Os resultados da meta-avaliação para a avaliação de Minas Comunica II, indicou que dos oitos padrões da categoria de “Utilidade”, três foram atendidos plenamente, três foram atendidos parcialmente, enquanto só dois foram considerados não atendidos. Apesar de não ter atendido a totalidade dos padrões da categoria de “Utilidade”, é possível dizer que os relatórios apresentados atenderam de forma parcial às expectativas dos *stakeholders*. Entre os padrões que foram atendidos parcialmente ou não atendidos é importante destacar que os referentes aos propósitos negociados, explicitação de valores, informação relevante e produtos e processos

significativos, são padrões que estão relacionados aos desdobramentos sociais que uma avaliação pode proporcionar, sobretudo, porque avaliação é um instrumento que auxilia à gestão pública para atender às demandas da população e portanto, é importante refletir sobre porque não foi possível atender a estes padrões de forma plena.

Ressalta-se, também, que este estudo é uma primeira tentativa de realizar uma meta-avaliação das avaliações realizadas pelo Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais – Sapp-MG que produziu o relatório anual de compromisso com o valor público de Minas Gerais, avaliação de políticas públicas do Ciclo 2022, pelo que está sujeito a observações e limitações que fazem parte de todo estudo que trabalha com *Checklist*, o qual estabelece uma lista de normas e regras gerais influenciadas pelo decisor para simplificar os julgamentos e baseadas em experiência e intuição.

Por fim, espera-se que este trabalho influencie outros trabalhos de meta-avaliação. Não apenas das avaliações produzidas pelo Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Minas Gerais – Sapp-MG, mas outras avaliações em outras instituições e utilizar outras categorias do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, e até utilizando outros modelos de meta-avaliação.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Nádia Maria Costa Bastos de. de. **Meta-avaliação:** caminhos para o aperfeiçoamento de práticas avaliativas no Sistema de Ensino Naval. Rio de Janeiro, 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ALVIRA, Francisco Martín. **Metodología de evaluación de programas.** Madrid: Centro de investigaciones sociológicas. 2002.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUZA, Luiz Carlos de. **Metodologia de avaliação de políticas públicas:** uma experiência em educação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas:** uma contribuição para a área social. 2007. 301 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

DIENER, Ed. **Subjective well-being in cross-cultural perspective.** Em G. Hector (Ed.), *Key issues in cross-cultural psychology: selected papers from the Twelfth International Congress of the International Association for Cross-Cultural Psychology.* San Diego: Academic Press, 1996.

ELLIOT, Ligia Gomes. **Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação.** Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 1-23, out. 2011.

GARCIA, José Carlos. **Avaliação e aprendizagem na educação superior.** Estudos em Avaliação Educacional, 20 (43), 201-213. 2009.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION - JCSEE. **Checklist of the program evaluation standards statements.** 2018. Disponível em: <https://wmich.edu/evaluation/checklists>. Acesso em 10 abr. 2024.

LETICHEVSKY, Ana Carolina et al. **La Categoría precisión en la meta-evaluación:** aspectos prácticos y teóricos en un nuevo enfoque. Ensaio: aval. pol. públ. educ., Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 255-268, jun. 2005. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362005000200008&lng=pt&nrm=iso. acessos em 04 mar. 2024

MINAS GERAIS. Fundação Joao Pinheiro (FJP). **Primeiro Relatório Anual de Compromisso com o Valor Público de Minas Gerais - Avaliação de Políticas Públicas Ciclo 2022.** SAPP-MG, NIMA-FJP, CGE-MG. 2023a

MINAS GERAIS. Fundação Joao Pinheiro (FJP). **Avaliação de Impacto - Minas Comunica II.** Sumário Executivo. SAPP-MG, NIMA-FJP, CGE-MG, Equipo de técnica de avaliação. 2023b

MINAS GERAIS. Fundação Joao Pinheiro (FJP). **Avaliação de Impacto - Minas Comunica II.** Relatório Final. SAPP-MG, NIMA-FJP, CGE-MG, Equipo de técnica de avaliação, 2023c

SCRIVEN, Michael. **Evaluation thesaurus** (4th ed.). Sage Publications, Inc. 199.

SCRIVEN, Michael. **Key evaluation checklist.** Evaluation Checklist Project, p. 01-22, 2007.

SCRIVEN, Michael. **Key evaluation checklist.** Retrieved January 22, 2009, from the Western Michigan University, 2007. Disponível em: http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/kec_

feb07.pdf. Acesso em: 08 mar. 2024.

SECCHI, Leonardo S. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

STUFFLEBEAM, Daniel Leroy.; SHINKFIELD, Anthony L. **Evaluación sistemática: guía teórica y práctica**. Trad. Carlos Losilla. Barcelona: Paidós, 1987.

STUFFLEBEAM, Daniel Leroy. **Meta-Evaluation**. Journal Of Multidisciplinary Evaluation, Kalamazoo, EUA, v. 7, n. 15, p. 99-158, fev. 2011. Originally published as Papes #3, Occasional Paper Series, December, 1974.

STUFFLEBEAM, Daniel Leroy Meta-Evaluation. **Journal Of Multidisciplinary Evaluation**, Kalamazoo, EUA, v. 7, n. 15, p. 99-158, fev. 2011. Originally published as Papes #3, Occasional Paper Series, December, 1974.

WEISS, Carol Hirschon. **Evaluating: methods for studying programs and policies**. New Jersey: Prentice Hall - Englewood Cliffs, 1998.

WORTHEN Blaine Robert. SANDERS James R. **Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guides**. Editora Longman Pub Group; 2ª edição Capa comum 558 páginas. 1997.

YARBROUGH, Daniel B. *et al.* (orgs.). **The program evaluation standards: a guide for evaluators and evaluation use**. 3ª Ed. Los Angeles: SAGE, 2011.