

Mecanismos e Incentivos para a Adoção de Avaliação de Políticas e Programas para Melhorar a Eficiência do Gasto Público

Mapeamento de Iniciativas de Avaliação ao Nível Federal e
Discussão de Recomendações Preliminares

Desafios na Implementação de Sistemas de Avaliação de Políticas e Programas Públicas

Desafios de Economia Política

- Tomada de decisões usando segue horizonte de curto prazo (pressões do ciclo político).
- Necessidade de acordos intertemporais críveis entre os principais partidos políticos para assegurar a institucionalização/continuidade e a independência técnica das iniciativas de avaliação.
- Governos de coalisão ou divididos (a influencia do centro de governo influencia na alocação de despesas pode ser limitada, além de estabelecer um teto ou envelope para o setor/ministério).
- Custos da criação e manutenção de coalisões - eficiência e eficácia do gasto podem ser relegadas na distribuição de fundos regionais.
- Dificuldades em comunicar/usar resultados negativos podem limitar a disseminação das conclusões das avaliações realizadas.

Desafios Técnicos e Administrativos

- Fragmentação e problemas de coordenação entre programas de avaliação.
- A diversidade das metodologias utilizadas pode gerar conclusões contradictorias sobre a eficácia e eficiência de políticas e programas.
- Capacidade limitada e alta rotatividade de pessoal técnico.
- Qualidade/custo da informação disponível para realizar avaliações – necessidade de investir em sistemas de monitoramento e indicadores.

Mapeamento de Iniciativas de Avaliação de Programas

Atualmente existem diversas iniciativas e pilotos (que dedicam recursos para avaliar programas) que podem ser aproveitadas:

- CMAP
- Ministério de Planejamento - avaliação regular do PPA e outros programas (balanços da carteira de investimento)
- STN – avaliação de eficiência da despesa
- Iniciativas setoriais (Ministérios de Desenvolvimento Social, Educação, e Saúde, entre outros)
- TCU/CGU, Senado / Instituição Fiscal Independente
- IPEA
- ENAP
- Instituições acadêmicas, think tanks, iniciativas estaduais

Avaliação Formativa como Requisito para Acessar Recursos do Orçamento (*Gatekeeping*)

- A avaliação tem como objetivo melhorar a eficiência do uso de recursos evitando que políticas e programas de baixa eficiência entrem no orçamento.
- Incorpora critérios de médio prazo na avaliação da sustentabilidade de políticas e programas.
- O análise das alternativas ajuda a justificar a necessidade de financiamento público e melhorar o desenho dos programas.
- Utiliza padrões básicos nas apresentações das propostas orçamentarias (Canadá, Chile, e Reino Unido).
- Incluem um mecanismo crível, ligado ao ciclo do orçamento.

Incentivos Financieros

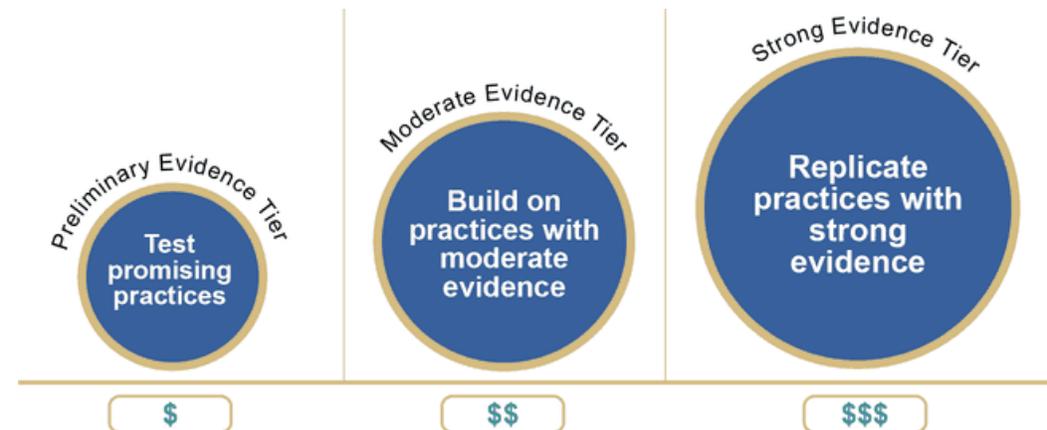
Outros incentivos financeiros utilizados para promover a adoção de avaliação do custo-benefício e desenho de programas incluem:

- *Matching Grants* e outros incentivos financeiros ou transferências que acrescentam recursos para os programas que incorporam desenhos rigorosos e tem um foco em resultados (Canadá, Estados Unidos, Austrália).
- *Tiered-evidence Grants* ou financiamento proporcional/ “escalável” dependendo do rigor da evidência fornecida nas propostas de programas (Estados Unidos).
- *Pagamentos por Êxito* é uma modalidade onde os custos de programas subnacionais ou são financiados por não governamentais que demonstram impactos positivos são reembolsados pelo Governo Federal (Estados Unidos).
- Incentivos para identificar ineficiências no desenho e implementação de programas que permite aos reutilizar as poupanças no mesmo setor (Polónia).

Tiered-evidence Grants

O volume de financiamento inicial é determinado com base na evidencia apresentada.

- Para programas experimentais ou propostas que não tem sido testadas anteriormente as contribuições do governo federal são menores.
- As iniciativas que incorporam evidência rigorosa são elegíveis para um financiamento maior.
- Durante a vida de um programa, o nível de financiamento pode ser revisto (por exemplo, em base aos resultados de uma avaliação de impacto já incorporada no desenho da proposta).



Avaliação de Políticas e Programas por um Órgão Técnico Externo - Mexico

Investimento de longo prazo:

O modelo mexicano tem evoluído nos últimos 15 anos a partir da legislação que estabeleceu a avaliação sistemática dos programas do governo. Os trabalhos do CONEVAL, órgão técnico e autônomo, demoraram quase 5 anos em começar e o sistema ainda esta sendo aprimorado. Ou objetivo central e a criação de um sistema de avaliação de desempenho que apoie um orçamento baseado em resultados.

Competências:

A legislação (2006) deu ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Administração Pública a competência de avaliar todos os tipos de programas, e também determinou que os dois Ministérios trabalhariam em coordenação com o CONEVAL para avaliar políticas sociais e determinar lineamentos técnicos. Juntos, a três partes definem o Plano Anual de Avaliação.

CONEVAL - Autonomia:

A reputação dos membros do CONEVAL e importante para garantir autonomia e qualidade técnica, assim como para incluir a comunidade acadêmica e sociedade civil.

CONEVAL - Aspectos Técnicos e de Política Pública:

-Papel fundamental na orientação metodológica das avaliações mediante estabelecimento de Lineamentos; definição do tipo de avaliações; criação e analise de Termos de Referencia para as avaliações.

-Repositório de Políticas e Avaliações, bem como de profissionais “certificados” em avaliação de programas.

Avaliação de Políticas e Programas por um Órgão Técnico Externo – Coréia

Continuidade e previsível:

Todos os anos, desde 2006, cerca de 10 programas são selecionados para um In-depth Evaluation of Budgetary Program (IEBP). A legislação estabelece que o Ministério da Estratégia e Finanças (MOSF) poderá solicitar um IEBP quando: O resultado da autoavaliação faz necessário; Existem programas duplicados; É desejável melhorar a eficiência das despesas do governo uma vez que se espera um aumento significativo do orçamento.

Colaboração e rigor acadêmico:

Espera-se que tanto o MOSF como os ministérios apoiem o KDI / KIPF durante a avaliação. O KDI / KIPF supervisiona a avaliação, seleciona a equipe, e também apoia. O Instituto de Desenvolvimento da Coréia (KDI) e, desde 2016, o Instituto Coreano de Finanças Públicas (KIPF), lideram as avaliações. Além da autonomia, os institutos são reconhecidos mundialmente pela sua excelência acadêmica.

Unidade de análise:

O MOSF mudou a unidade básica do IEBP de programas individuais para o grupo de programas em 2010. Um grupo de programas é composto, potencialmente, por programas de diferentes órgãos do governo, mas com objetivos comuns. O racional era que programas semelhantes ou duplicados entre os ministérios pudessem ser integrados.

Possíveis consequências:

As agências responsáveis precisam elaborar um plano de ação de acompanhamento e a maioria dos programas que têm um IEBP insatisfatório sofrem modificações significativas na estrutura de despesas ou podem ser encerrados. Os programas também podem ser modificados.

Avaliação e Válvulas Políticas

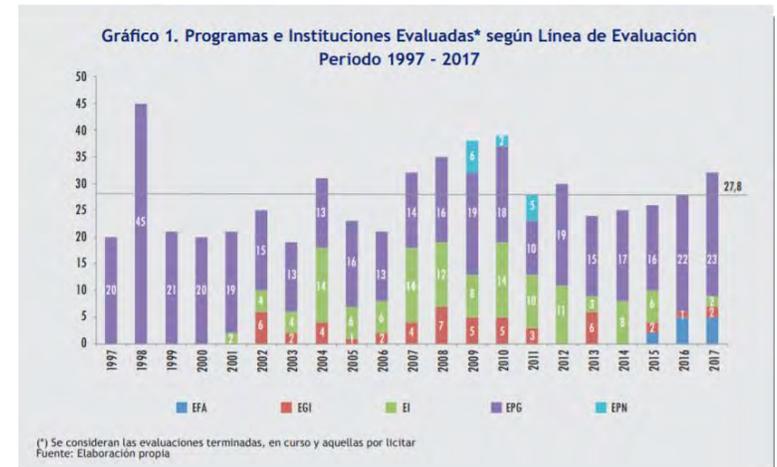
- Na Coréia a avaliação prévia de projetos de investimento são avaliados externamente, mas um dos critérios considerados é a importância política do projeto.
- Em Chile, a avaliação dos projetos de investimento é feita pelos ministérios setoriais, mas aquelas que cumprem com os requisitos mínimos são incorporados em um Banco de Projetos. Eles podem ser selecionadas por legisladores nas alocações de emendas e fundos regionais.]

Avaliação Prévia/Scoring por uma Instituição Independente Ligada ao Poder Legislativo

- A Oficina do Orçamento do Congresso é uma órgão não partidário que produz avaliações técnicas que informam os debates sobre o orçamento.
- As avaliações são públicas e são consumidas por diversos atores e a mídia.
- A Oficina produz cenários de médio e longo prazo (30 anos), considerando os impactos da adoção de novas leis e programas em discussão.
- As propostas de lei que serão discutidas pelo Comitê de Orçamento são avaliadas considerando impactos nos resultados e custos no médio e longo prazo. Além disso, o CBO considera impactos distributivos (por exemplo, reforma tributária e sistema de saúde).

Avaliação Implementação e Resultados Interna

- Combinação de avaliação de desempenho, estruturas de gestão, eficiência, e impacto (Reino Unido – guia ex-post, Canada, Chile).
- Consideração dos resultados na preparação do orçamento anual e de médio prazo – Tesouro colheita/centraliza a informação.



[Chile – Avaliações de Programas Governamentais (EPG), Avaliações de Impacto (EI), Avaliações de Gasto Institucional (EGI), Avaliações de Programas Novos (EPN) e Avaliações Focalizadas (EFA).]

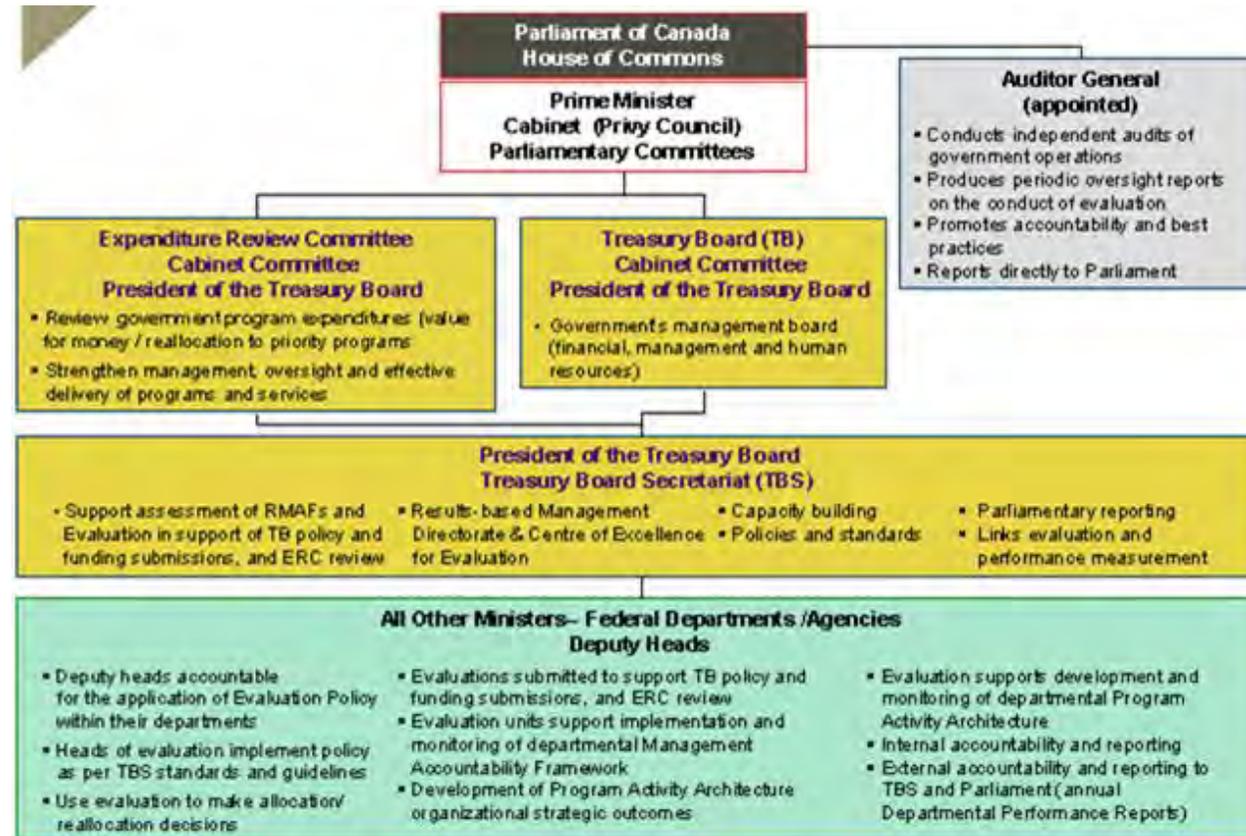
Revisão da Eficiência do Gasto

- A revisão regular da eficiência de gastos é um mecanismo que tem sido usado pelos países para melhorar a alocação geral de recursos, dentro de limites de gastos definidos.
- Partem de um mandato político claro.
- Independência na análise e metodologias rigorosas.
- Se concentra na eficácia de políticas e programas, na eficiência e na relação custo-benefício.
- Os exercícios de revisão de despesas variam em seu escopo e regularidade.
- A avaliação também ajuda a determinar se há espaço para maximizar os bens e serviços que ela adquire e fornece (*value for money*).
- As recomendações podem incluir propostas de harmonização, fusão ou simplificação da legislação; reforçar a ligação entre os instrumentos políticos; avaliar a utilidade, necessidade, eficácia e eficiência alocativa das políticas existentes; simplificar as organizações e promover a cooperação entre organizações; limitar o custo da implementação de políticas; e introdução de esquemas alternativos de financiamento, incluindo financiamento privado.

Enfoques na Revisão de Despesas

		Abrangencia	
		Setoriais	Orçamento Completo
Frequência	Anual	Revisões Estratégicas: Austrália: 2007- Revisão da Despesa: Holanda 1981- Avaliações de Programas: Coréia: 2006-	Zero Base Budgeting: Estados Unidos 1970s Costeo por Atividades: Estados Unidos 1980s
	Periódicas	Revisão de Value for Money Comissão de Realinhamento e Encerramento (Estados Unidos: 1985-2005) Reino Unido Revisão da Despesa (2011 Defesa) World Bank Public Expenditure Reviews	CSR: Reino Unido 1997-, Austrália 2007 Holanda, 1981, 2009 Revisão de Programas: Canada 1994- Revisão do Gasto: Irlanda 2011- RGPP: Francia 2008 Revisão de Gasto: Italia 2014

Revisão Regular da Eficiência e Eficácia de Programas



Lições Relevantes para o Brasil

- Estratégias para identificar e administrar as possíveis fontes de resistência burocrática e política:
 - A maioria dos sistemas têm sido criados como consequência ou em períodos de ajuste ou consolidação.
 - Ligar avaliação com a implementação de regras fiscais (*'hard budget constraints'*) e metas de economia.
 - Alguns dos sistemas tem válvulas para acomodar interesses políticos específicos.
 - Construção gradual (Canadá, Chile) e seletividade (caso de México).
- Estratégias para mobilizar atores internos e externos que apoiem as a mudança de paradigma:
 - A implementação dos sistemas tem sido apoiados por uma estratégias de comunicação, instrumentos financeiros, e o uso de exemplos de alto impacto.
 - Simplificação e harmonização de metodologias de avaliação e centralização do controle de qualidade.
 - Parcerias com instituições acadêmicas e a mídia.
- Inovações metodológicas e tecnológicas.
- Transparência.

Sequência e Blocos para a Construção de um Sistema de Avaliação de Políticas e da Eficiência da Despesa

- Aproveitar os esforços em andamento através da padronização de critérios técnicos para avaliação, melhor coordenação e estabelecimento de um sistema de revisão entre pares.
- Estruturação de órgãos e processos técnicos centrais de controle de qualidade, de apoio e de capacitação - Modelos de coordenação interinstitucional/secretariado (exemplo de Canadá, Mexico).
- Otimização de sistemas de indicadores de desempenho e uso da informação administrativa para facilitar a avaliação periódica.
- Estabelecer uma rotina regular de avaliação da eficiência de despesa de um grupo pequeno de programas, representando setores importante do gasto público.
- Incluir no desenho do sistema válvulas políticas, requisito simplificados para projetos de pequeno porte (Chile, Coréia).
- Transparencia:
 - Publicar informação sobre os programas com resultados negativos, para alimentar o debate público.
 - Colaborar com o desenvolvimento da Instituição Fiscal Independente – publicar estimações de custos.
 - Publicar micro-datos em formato que permita a avaliação externa.

Obrigados

Perguntas e respostas



Proposta de Agenda para a Mesa Redonda

Com a participação de representantes de Chile (DIPRES), Coreia (KDFT), Estados Unidos (GAO), OECD, e Mexico (CONEVAL).

Organizada em cinco painéis:

- Estratégias para gerenciar as possíveis fontes de resistência burocrática e política
 - Mobilização de atores internos e externos que apoiem as a mudança de paradigma
 - Coordenação interinstitucional e seleção de prioridades
 - Inovações metodológicas e tecnológicas
 - Uso dos resultados das avaliações e transparência
-