

# Boletim de Avaliação de Políticas Públicas

---

Junho de 2015

Volume 1, Nº 1

## **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ÊXITOS E POSSIBILIDADES DE AVANÇO.**

### **EDIÇÃO DE LANÇAMENTO**

**SECRETÁRIO DO  
TESOURO NACIONAL**  
Marcelo Barbosa Saintive

**SUBSECRETÁRIO DE  
PLANEJAMENTO E  
ESTATÍSTICAS FISCAIS**  
Otávio Ladeira

**COORDENAÇÃO-GERAL  
DE ESTUDOS  
ECONÔMICO-FISCAIS**  
Fabiana Rodopoulos  
Alex Pereira Benício

**GERÊNCIA DE ESTUDOS  
ECONÔMICO-FISCAIS**  
Janete Duarte  
Artur Santos

**Equipe Técnica**  
Carlos Renato Castro  
Rebeca Regatieri

A institucionalização e consolidação de um sistema de Monitoramento & Avaliação (M&A) avançou significativamente na América Latina, tendo como referência o Chile, a Colômbia e o México. Nesses países, existem instrumentos de avaliação da implementação e dos resultados das políticas públicas bem definidos em normas legais que regulamentam um ciclo de avaliação, com o objetivo de, a partir da performance das políticas públicas em gerar os resultados abordados em seus objetivos, servir de insumo para o aprimoramento das políticas públicas e subsidiar a decisão alocativa. Assim, o ciclo de avaliação é periodicamente utilizado como norteador do aperfeiçoamento das políticas públicas e do ciclo orçamentário.

O Brasil tem se esforçado no planejamento e monitoramento da atuação do Estado na implementação de suas políticas públicas, por meio do Plano Plurianual e de seus importantes indicadores físicos e orçamentários de execução da política pública. Também temos experiências importantes de realizações de avaliações ao longo do ciclo das políticas públicas e com amplas metodologias nos Ministérios Setoriais.

Para agregar aos esforços que são executados pelos setoriais de M&A para o constante aprimoramento das políticas e para subsidiar de forma tempestiva a alocação dos recursos entre as diferentes temáticas e políticas públicas, propõe-se que passos sejam dados na direção da institucionalização do M&A de forma coordenada no Governo Federal e de forma articulada com o ciclo orçamentário. Como uma contribuição na perspectiva de disseminação dessa proposta, o Tesouro Nacional lança o Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, como um instrumento adicional para produzir indicadores e *insights* sobre algumas políticas públicas.



## 1 Introdução

Sistemas de Monitoramento & Avaliação (M&A) implementados em diversos países, como as referências que serão abordadas nesse boletim, incluindo o Brasil, objetivam integrar indicadores, quantitativos e qualitativos, que perpassam todas as etapas constituintes de uma política pública e utilizar esse processo no ciclo orçamentário do governo. Essas etapas podem ser destacadas em: diagnóstico e desenho, implementação, e resultados de curto, médio e longo prazos.

Na etapa de diagnóstico e desenho da política, avaliações *ex ante* podem ser executadas afim de saber, fundamentalmente, se a política responde a um problema bem delimitado e pertinente; diante disso, se há objetivo claro de atuação do Estado; e se propõe um desenho que efetivamente pode alcançar esse objetivo. Diferentes abordagens de avaliações *ex post* também podem ser realizadas continuamente ao longo da execução das políticas públicas para abordar desde o diagnóstico e o desenho em vigência até a efetiva obtenção dos resultados esperados pelas políticas.

Em relação ao desenho e diagnóstico, diversos países utilizam a Metodologia de Marco Lógico (MML)<sup>1</sup> para explicitar a teoria que fundamenta a execução da política pública, por meio de análises entre os problemas e os objetivos que a originaram, os insumos a serem utilizados e os resultados esperados, de modo a responder se há uma adequação entre tais fatores. No Brasil, o IPEA desenvolveu uma adaptação do MML para a sua aplicação nos programas do Plano Plurianual (PPA), contribuindo para seu uso técnico pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/ MPOG)<sup>2</sup>

Avaliações de implementação são executadas continuamente a partir de indicadores físicos e orçamentários, de uso de insumos e de entrega de produtos, entre outros, que possibilitem aferir se o que foi planejado está sendo executado. Dentro desta abordagem também são frequentes as avaliações quantitativas e qualitativas sobre a gestão institucional e os mecanismos operacionais que estão por trás da implementação da política pública, checando se a gestão e os processos estão corretos e se são eficientes.

Uma abordagem também importante e que tem recebido destaque crescente é a avaliação de impacto, em que se busca verificar e quantificar a efetividade da política sobre o grupo de pessoas expostas à intervenção pública e, quando possível, avaliar seus impactos sobre a sociedade, para além de seus beneficiários diretos. Para isto, o exercício é comparar os resultados das variáveis de interesse sobre os beneficiários que tiveram acesso à política pública com os resultados na situação contrafactual, ou seja, os resultados caso eles não tivessem acesso à política. Como essa comparação é impossível na realidade social, pois não se pode observar no mesmo período de tempo os resultados do beneficiário acessando e não acessando a política, compara-se o grupo de beneficiários com um grupo de controle, que possui características muito similares ao grupo anterior. E, para integrar as distintas avaliações expostas acima realizam-se avaliações de custo-benefício, comparando os retornos sociais gerados com os custos de execução da política pública.

O presente boletim tem como objetivo destacar o sistema chileno de M&A, que tem sido amplamente divulgado e reconhecido como experiência de boas práticas na área, ao longo de 2015, em diversos seminários e eventos, os quais têm ocorrido muito em função de o ano ter sido declarado pelo Grupo de Avaliação das Nações Unidas (United Nations Evaluation Group - UNEG) como ano internacional da avaliação. De modo complementar, são apresentadas de maneira sucinta as

---

<sup>1</sup>Países como Chile e México utilizam essa metodologia em seus sistemas de M&A.

<sup>2</sup>Este trabalho está sistematizado na Nota Técnica N 10 de 2010 do IPEA, intitulada "Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação". Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100924\\_notatec6disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100924_notatec6disoc.pdf)

experiências da Colômbia e do México. Este complemento tem por objetivo evidenciar que a institucionalização do M&A de forma coordenada e articulada nos Governos Centrais tem sido uma prática em disseminação, pois cria marcos e referências para as atividades de M&A com algumas padronizações acordadas. Ao final, algumas experiências de destaque do Brasil são apresentadas, trazendo à luz exemplos importantes como o do PPA, dos Ministérios Setoriais e demais órgãos do Governo Federal.

## 2 A experiência latinoamericana com M&A de Políticas Públicas

Na América Latina, sistemas de M&A foram implementados na Colômbia, no México e no Chile. Os arranjos institucionais nesses três países se deram de formas distintas. Essa seção tem como objetivo apresentar as formas de institucionalização adotadas nesses países, com destaque para o sistema chileno<sup>3</sup>. Compreender essas formas já implementadas é de fundamental importância para se buscar o êxito em questões-chaves como independência, credibilidade e influência política na execução do sistema de M&A, o que se traduz na efetividade do uso dos resultados encontrados para uma tomada de decisão tempestiva, seja na reorientação do desenho e implementação da política, seja na elaboração do orçamento e da execução financeira dos recursos.

### 2.1 Chile: um caso de sucesso de entrelaçamento entre o M&A e o Ciclo Orçamentário

No Chile, a institucionalização do M&A ocorreu dentro do Ministério da Fazenda (MF)<sup>4</sup> e está aliada à programação financeira-orçamentária. Coube à *Dirección de Presupuestos* (Diretoria de Orçamento - DIPRES) incluir em sua estrutura um departamento responsável por estabelecer linhas e diretrizes para a avaliação, bem como executar essa avaliação em conjunto com uma equipe de consultores externos<sup>5</sup>.

Os esforços desencadearam um processo de tentativa e erro dentro do governo, em que destacou-se o fato importante de que algumas dessas iniciativas foram inicialmente voluntárias e são consideradas como parte importante no processo de consolidação das ferramentas no longo prazo. No início deste processo, as melhores prá-

**A institucionalização do M&A no Chile, de forma articulada e coordenada, é reconhecida internacionalmente como uma experiência de sucesso em termos de aplicação do esforço em fazer do monitoramento e da avaliação uma ferramenta de aprimoramento do desenho do programa, bem como de decisão alocativa de onde investir o recurso público.**

---

<sup>3</sup>Como fontes de informações secundárias para a leitura destas experiências estão as seguintes referências: i) Briceño, B., Gaarder, M. (2009). Institutionalizing Evaluation: Review of International Experience. Department for International Development. Disponível em: [http://zunia.org/sites/default/files/media/node-files/3i/183989\\_3ie%20DFID%20institutionalizing%20evaluation%20report1259564315.pdf](http://zunia.org/sites/default/files/media/node-files/3i/183989_3ie%20DFID%20institutionalizing%20evaluation%20report1259564315.pdf); ii) Laguna, M. (2011). Chile's monitoring and evaluation system, 1994-2010. Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/08/14964356/chiles-monitoring-evaluation-system-1994-2010>.

<sup>4</sup>Cabe salientar que no Chile o processo de elaboração das peças orçamentárias está dentro do MF, sendo que no Brasil essa elaboração é atribuição da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a qual encontra-se no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Assim, no caso particular do Brasil o importante seria o alinhamento entre o MF e o MPOG, para que as atribuições orçamentárias e financeiras decorrentes do processo de M&A sejam articuladas e bem implementadas.

<sup>5</sup>A experiência chilena pode ser acessada no sítio <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2131.html>

ticas foram estudadas por meio de documentação e entrevistas com alguns governos, tais como a Austrália, o Reino Unido e a Nova Zelândia. Uma série de seminários ocorreram em meados dos anos 1990, incluindo também *experts* do Banco Mundial e da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Ao final, um modelo próprio foi consolidado.

O processo de implementação do M&A progrediu como produto tanto de um programa de modernização do Estado, quanto da pressão do Legislativo por mais informações acerca dos programas em execução. As ações embrionárias desta institucionalização remontam ao ano de 1993, quando um Comitê Interministerial implantou a elaboração de indicadores de performance nos órgãos governamentais. Estes indicadores refletem metas e resultados a serem buscados anualmente, podendo ser orientados por produtos ou processos, de modo que sempre seja possível comparar o desempenho das instituições e dos programas ao longo dos anos. A DIPRES teve como atribuição estabelecer os critérios de qualidade para a construção destes indicadores de performance, bem como sua validação a partir dos dados enviados pelas instituições governamentais. Os indicadores de performance passaram a compor a Lei Orçamentária que é enviada ao Congresso.

Em 1997, a DIPRES lançou uma segunda linha de trabalho, a avaliação de programas governamentais. Trata-se de uma avaliação *ex post* efetuada com base em uma Matriz de Marco Lógico, que inclui em seus quadrantes os objetivos do programa, indicadores de eficácia e eficiência, seus meios de verificação e as premissas necessárias para a evolução destes indicadores. O passo seguinte, adotado em 2001, foi a evolução para o uso de técnicas econométricas conceituadas como avaliação de impacto. A justificativa para a criação desta nova metodologia de avaliação foi dada em razão de os modelos de matrizes de Marco Lógico não incorporarem ou, muitas vezes, não obterem resultados conclusivos sobre a causalidade do programa nos resultados finais ou de longo prazo. Neste mesmo ano também foram estabelecidas avaliações *ex ante* dos programas a serem implantados e com propostas de expansão ou reformulação.

Em 2002, a DIPRES estabeleceu uma nova linha de trabalho por meio da avaliação das instituições em conjunto com suas políticas e programas, denominada avaliação global das despesas. O objetivo desta linha é avaliar o conjunto de procedimentos, políticas e programas que estão na administração de um ministério. Estas avaliações são executadas no prazo de 8 meses. Por último, em 2008 os senadores e deputados da Comissão Especial Mista de Orçamento (*Comisión Especial Mixta de Presupuestos*) e o MF estabeleceram uma linha de trabalho específica para a avaliação de impacto dos novos programas. O surgimento desta linha pode ser entendido como uma consequência lógica e natural dos trabalhos com avaliação de impacto, pois o que, muitas vezes, fica evidente no desenvolvimento das metodologias econométricas é a necessidade de, na concepção do programa, já ter sido abordada a definição de um bom grupo de controle e de quais informações serão úteis para a adequada avaliação do programa, entre outras questões.

**No Chile a definição dos programas que serão avaliados no ano subsequente ocorre em conjunto com a aprovação do Orçamento.**

---

Quanto à estrutura, Comitê Interministerial, que inclui representantes dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Secretário de Presidência, elege cerca de 15 a 20 programas para a agenda anual de avaliação. Em novembro de cada ano esta agenda é enviada ao Congresso, que tem por incumbência aprová-la ou rejeitá-la. O Congresso pode solicitar a inclusão ou remoção de determinado programa ou instituição. Esta aprovação dá origem

a um protocolo de acordo entre o MF e o Congresso Nacional (*Informe de Finanzas Públicas*, 2013).

Os resultados das avaliações são apresentados em outubro junto com o relatório de *Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año*. O documento segue uma padronização que contempla os seguintes capítulos: I) situação fiscal no ano anterior; II) pro-

jeto de lei de orçamento para o setor público no ano; III) projeção financeira do setor público para os três anos subsequentes ao ano do informe; IV) passivos contingentes e perspectivas de longo prazo na política fiscal; V) avanços na qualidade do gasto público; VI) gastos tributários; e VII) programa de modernização da gestão financeira. Deste modo, é no capítulo V que são apresentadas as sínteses das avaliações já realizadas, sendo que **os programas são classificados em desempenho bom, suficiente, insuficiente ou resultados inconclusivos**. É a partir desta classificação e da comparação evolutiva dos orçamentos e dos resultados obtidos nos últimos anos que são projetados aumentos ou cortes no orçamento do ano seguinte. Não necessariamente os programas mal avaliados recebem cortes em seus orçamentos, mas depois desta avaliação são necessariamente re-desenhadas a partir das recomendações e do plano de trabalho firmado, bem como estão sujeitos à novas avaliações.

**Com o fito de aprimorar os programas a partir dos resultados obtidos nas avaliações, a DIPRES e os órgãos responsáveis pela execução dos programas estabelecem compromissos formais por meio de um plano de trabalho com duração entre 2 e 3 anos, fixando responsabilidades, etapas e prazos que caminhem em consonância com as recomendações propostas nas avaliações**<sup>6</sup>.

### 2.1.1 Síntese dos instrumentos de monitoramento da experiência chilena

Existem quatro ferramentas de monitoramento das políticas públicas e dos ministérios. São elas:

- **Definições estratégicas:** Com base nas informações geradas no ano anterior, cada instituição atualiza sua missão, objetivos estratégicos, produtos, e seus clientes. Consideram também as prioridades definidas pela Secretaria Geral da Presidência e pela DIPRES na lei orçamentária anual.
- **Indicadores de performance:** medidas quantitativas que contrastam metas e resultados alcançados anualmente por cada instituição na provisão dos bens e serviços públicos. Elaborados pela instituição, mas seguindo critérios estabelecidos pela DIPRES, de modo a ser comparável no tempo e refletir ao máximo a performance institucional em termos de eficiência, efetividade, economia e qualidade. Estes indicadores são incluídos na proposta de lei orçamentária.
- **Relatórios de Gestão:** documento amplo, englobando estratégia, resultados e orçamentos utilizados anualmente; são solicitadas às instituições públicas a revisão de suas informações institucionais, que incluem estrutura organizacional, definições estratégicas, gerenciamento de pessoal, gerenciamento financeiro, descrição e justificativa das metas realizadas e sua relação com orçamento utilizado. Também são enviados anualmente para o Congresso.
- **Programas de Melhoramento da Gestão:** considerando cinco grandes áreas - recursos humanos, qualidade de serviço, planejamento e controle, administração financeira e enfoque de gênero, acompanham-se indicadores específicos para cada instituição com vistas a aumentar a capacidade gerencial e a performance organizacional. Os resultados são considerados nas discussões salariais e de orçamento dos respectivos órgãos.

---

<sup>6</sup>Toda avaliação é composta por três documentos: uma Minuta Executiva e um Informe Final, que trazem, respectivamente, a síntese e o desenvolvimento completo da metodologia e dos resultados encontrados; e documento com a Resposta Institucional do órgão executor do programa avaliado, o qual se posiciona sobre os resultados encontrados e relata a situação atual dos pontos levantados pelas recomendações da avaliação.

### 2.1.2 Síntese dos Instrumentos de avaliação *ex post* da experiência chilena

#### A) Avaliação de programas governamentais

Essa linha aborda a descrição geral do programa, delineando objetivos, componentes de produção, população alvo, beneficiários efetivos, período de execução, âmbito territorial, fontes de financiamento e aspectos mais importantes que caracterizam o programa. Uma segunda parte aborda os problemas que justificam a execução do programa, os indicadores de eficácia, qualidade e eficiência, a evolução do orçamento executado em conjunto com os indicadores de produto, por exemplo, por meio da evolução de beneficiários, e a análise do desempenho global de todos os indicadores tratados anteriormente. A partir destas análises são traçadas as principais recomendações a serem desenvolvidas pelo órgão executor do programa. A base da avaliação é a Matriz de Marco Lógico, arcabouço desenvolvido e propagado pelos organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. De 1997 até 2014 foram avaliados 314 programas nessa abordagem (Informe de Finanzas, 2015).

**A avaliação de programas governamentais avalia o desenho (objetivos, público alvo, componentes, territorialidade e fonte de financiamento), a gestão e os resultados do programa, associados ao processo de uso dos recursos**<sup>7</sup>.

---

Como exemplo, em 2014 foi avaliado o programa *Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*<sup>8</sup>. Analisando a evolução de orçamento executado, de estrutura física e de pessoal com a evolução do número de beneficiários e do sentimento de segurança ou vitimização das populações atendidas, verificou-se um aumento do custo médio dos componentes do programa e por beneficiário. Esse resultado foi associado à inclusão no programa de comunidades de baixa densidade populacional. O programa não estabelecia como critério de elegibilidade que a comunidade fosse predominantemente urbana. Contudo, o programa havia sido desenhado para comunidades urbanas, de modo que em comunidades de baixa densidade populacional ocorria subutilização dos recursos do programa. Com isso, entre as recomendações estava a revisão da metodologia de cálculo de oferta e demanda pelo programa.

#### B) Avaliação de impacto de programas

Lança-se mão de métodos econométricos para garantir que os impactos verificados sobre os beneficiários são de fato devidos ao programa em análise. Dentro desta linha de avaliação existem duas ramificações: i) módulo de Avaliação de Impacto, que se concentra na avaliação da eficácia do programa (de acordo com os objetivos definidos previamente pelo programa), na eficiência e no uso dos recursos; e, ii) módulo de Avaliação em Profundidade, que além dos aspectos do módulo anterior, agrega os efeitos do programa ao longo do tempo e a gestão dos processos internos. Entre 2001 e 2014 foram avaliados 155 programas nesta abordagem (Informe de Finanzas, 2015).

Como exemplo do módulo de avaliação de impacto pode-se citar a avaliação do programa de alimentação escolar na Educação Básica, desenvolvido pela *Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas* (JUNAEB) do Ministério da Educação<sup>9</sup>, que promove benefícios alimentares desde a fase lactante

---

<sup>7</sup>Mais informações em <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-111762.html>

<sup>8</sup>Plano Cuadrante de Seguridad Preventiva do Ministério do Interior e de Segurança Pública - Esse programa se constitui de patrulhas preventivas focalizadas, atendimento de denúncias feitas ou de delitos verificados nas patrulhas, fiscalização rotineira de estabelecimentos comerciais com alta probabilidade de ocorrer delitos e cumprimento de ordens judiciais. Esta avaliação pode ser consultada em: <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-15162.html>

<sup>9</sup>Esta avaliação pode ser consultada em: [http://www.dipres.gob.cl/595/articles-116631\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-116631_doc_pdf.pdf)

até o ensino médio para as crianças em estado vulnerável. Nesse caso, a avaliação de impacto do programa se deu com a análise dos indicadores de absenteísmo, repetência, abandono escolar, notas nas provas padronizadas de proficiência em português e matemática, bem como sobre desenvolvimento normal físico, segundo o IMC (Índice de Massa Corporal), a relação peso-altura e a autopercepção de sobrepeso dos alunos beneficiários do programa. Essa análise foi realizada em comparação com os alunos de perfil semelhante que não tiveram acesso ao programa.

### C) Avaliação global das despesas

Esta ferramenta avalia um conjunto de instituições que interagem em um dado setor. Como o nome indica, assume uma perspectiva mais ampla e usualmente, com horizonte temporal de um ano, avalia um número variado de fatores, entre os quais, a relação entre objetivos institucionais e o setor, processos de gerenciamento, estruturas organizacionais e serviços e produtos ofertados.

Como exemplo, tais aspectos foram avaliados no âmbito do *Servicio Nacional de Menores* (Sename), órgão vinculado ao Ministério da Justiça. Englobou a avaliação de três departamentos: 1) Proteção de direitos e Primeira Infância, 2) Adoção e, 3) Justiça Juvenil. Em 2012, contava com 1300 projetos a cargo de 228 Organismos Colaboradores Acreditados. Conclusões e recomendações relacionadas aos serviços prestados, ao desenho institucional, à execução orçamentária, ao mecanismo de financiamento, aos aspectos de eficiência e custo-benefício, entre outros, foram apresentadas.

### D) Avaliação de novos programas

Segundo Briceño Gaarder (2009), a linha de trabalho da DIPRES de avaliação de novos programas elucida claramente quão desenvolvida é a atuação do Chile na sistemática de avaliação de políticas públicas. A ideia de se definir desde o início da implantação de um programa a forma como se dará a sua avaliação permite estabelecer grupos de controle baseados em amostras aleatórias, sempre que possível, o que eleva a robustez dos resultados encontrados.

Entre os princípios para a avaliação de novos programas estão a busca pelo uso de métodos que usam amostras aleatórias, para garantir a relação de causalidade entre o programa e seus efeitos, e a implementação de projetos-pilotos antes de sua instituição.

---

Foram estabelecidos padrões e procedimentos para a abordagem desta linha de trabalho, com destaque para os seguintes pontos<sup>10</sup>:

- Identificação das variáveis dependentes ou resultados esperados do programa;
- Identificação das variáveis independentes ou explicativas que podem influenciar as variáveis dependentes identificadas ou o impacto do programa;
- Descrição das características dos potenciais beneficiários, considerando os critérios de elegibilidade;
- Identificação da população objetivo e potencial do programa, e desenho da melhor estratégia para extração de um grupo de controle, considerando, idealmente, à randomização (ao nível dos indivíduos ou dos grupos) da população do programa;
- Identificação do horizonte de avaliação;
- Desenho dos instrumentos de coleta de informação para antes e depois da implementação do programa.

De 2009 até hoje, foram avaliados 14 programas, entre eles os programas de bonificação dos trabalhadores ativos e de proteção integral à infância.

---

<sup>10</sup>Informações disponíveis em: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-41360.html>

## 2.2 Colômbia

A Colômbia implantou, em 1994, o *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados* (Sistema Nacional de Avaliação da Gestão e dos Resultados - SINERGIA), o qual é liderado pelo *Departamento Nacional de Planeación* (Departamento Nacional de Planejamento – DNP), que possui status de ministério e atua de forma semelhante ao MPOG no Brasil. Dentro do DNP, as atividades de implementação e execução de avaliação das políticas públicas são conduzidas pela *Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas* (Diretoria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – DEPP).

O papel da DEPP é: i) definir a agenda anual de programas a serem avaliados - em média 20 programas - que deve ser aprovada por comitê interministerial, o qual inclui representantes do MF; ii) elaborar o desenho das estratégias de avaliação, perpassando pelo mapeamento da cadeia de valores da política e pela definição do alcance da avaliação; iii) gerenciar a contratação de pesquisadores e consultorias; e, iv) supervisionar a execução da avaliação (DNP, 2011). A DEPP contrata consultorias e pesquisadores para que esses executem as avaliações dos programas selecionados.

## 2.3 México

No México, a institucionalização de sistema de M&A ocorreu com a criação em 2004 do *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social - CONEVAL), órgão com patrimônio próprio, autonomia técnica e de gestão e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social. O papel central da CONEVAL é estabelecer critérios a serem utilizados no M&A implementado pelas entidades executoras das políticas públicas, além da execução direta dessas ações nos programas de desenvolvimento social.

O *enforcement* para o seguimento das diretrizes foi obtido por meio de lei que define que as agências do governo com programas sociais devem fazer pelo menos uma avaliação por ano em cooperação com a CONEVAL, para que sua dotação seja incluída no Orçamento Nacional. A pressão pela institucionalização aludida veio das agências multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que apoiavam financeiramente e com equipe técnica o desenvolvimento de programas sociais, como o programa de transferência de renda *Progresá*, posteriormente chamado de *Oportunidades* (Briceño & Gaarder, 2009).

## 3 Brasil: um breve relato de algumas práticas importantes de M&A

Há muito se discute, também no Brasil, a importância de se avaliar e monitorar programas governamentais. Com isso, várias iniciativas se consolidaram em diversos graus de maturidade e de influência em instâncias de governo. A seguir, apresenta-se um breve relato de algumas dessas experiências.

Talvez a que apresenta maior histórico e maturidade seja aquela vivida pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA, ao longo dos últimos 50 anos. O IPEA, atualmente vinculado ao MPOG, vem contribuindo expressivamente com o debate acerca das políticas públicas no Brasil. Observa-se, por exemplo, a consolidação acadêmica de suas publicações e a sistematização de importantes bases de dados. Essa produção, conduzida por mais de 200 técnicos de planejamento e pesquisa, perpassa diversos setores de atuação do Estado. A sua atual missão expressa bem a aderência de suas funções com a consolidação de um sistema de M&A no Brasil: "Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação

de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas”.

O planejamento da ação governamental, materializado principalmente no PPA, permitiu a estruturação de um sistema de monitoramento dos programas finalísticos, principalmente em nível federal. Conforme sabido, o PPA deve apresentar objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos e ser monitorado anualmente. O relatório anual de avaliação do PPA, enviado ao Congresso Nacional, contém a mensuração dos indicadores previamente elencados para cada programa permitindo, desse modo, o acompanhamento dos objetivos e das metas definidas. Essa estrutura, gerida pelo MPOG, representa uma importante abordagem e segmento de um sistema de M&A. Ela fornece o monitoramento de um espectro amplo de programas, naturalmente dentro dos limites metodológicos e conceituais que a aferição de indicadores permite.

Ao exercerem os seus papéis institucionais, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União desenvolvem também, no âmbito da União, atividades com características de M&A. Entre outros processos, anualmente, uma lista de órgãos e seus respectivos programas são avaliados pelos referidos órgãos de controle. Os relatórios de gestão dessas unidades selecionadas são apresentados contendo elementos da vinculação do seu planejamento com suas competências e com o PPA. A programação orçamentária e financeira, os resultados alcançados, os eventuais fatores intervenientes e os aspectos de governança e autocontrole são abordados. Na análise dos resultados alcançados, referência explícita aos objetivos e monitoramento dos indicadores do programa, expressos no PPA, são exigidos, assim como metas físicas e financeiras.

Iniciativas importantes estão também se consolidando em alguns órgãos, principalmente naqueles responsáveis pelas políticas sociais de maiores vultos, como educação, saúde e programas de transferência de renda. Dentro disso, destaca-se o papel do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). O Inep tem como missão promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral. O órgão em questão desempenha hoje um papel proeminente no monitoramento e divulgação dos principais indicadores relacionados à Educação Básica brasileira.

O Ministério da Saúde (MS) conta também com um departamento que cuida do M&A do Sistema Único de Saúde (SUS), trata-se do Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS (DEMAS). Entre as principais ações incluem-se o monitoramento do planejamento estratégico do MS, a implementação de ações de M&A para qualificação do SUS e o desenvolvimento de projeto de gestão das informações qualificadas e estratégicas em saúde.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tem-se a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) fazendo parte dessa rede de iniciativas em uma etapa bastante estruturada. A SAGI subsidia técnicos e gestores nos três níveis de governo – Governo Federal, estados e municípios –, envolvidos nas Políticas de Desenvolvimento Social, na gestão cotidiana e no aprimoramento de programas e ações do Ministério, desenvolvendo ferramentas informacionais voltadas para a organização e disponibilização de dados na internet, painéis de indicadores de monitoramento, pesquisas de avaliação e estudos técnicos específicos.

Além destes, encontramos referências a vários outros núcleos de M&A, como aqueles presentes no BNDES, nos institutos de pesquisa (FGV, Inper, Instituto Jones dos Santos Neves, Fundação João Pinheiro, etc.), nas Universidades e em associações como a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. A existência desses diversos núcleos é fundamental para a consolidação de um sistema amplo e coordenado de M&A nos diversos entes da federação. O caminho de consolidação da

prática de M&A no Brasil deverá considerar a experiência e a prática dos diversos órgãos, como os mencionados anteriormente.

## 4 Conclusão

Considerando a experiência internacional aqui relatada e as iniciativas brasileiras, dois desafios, entre tantos, podem ser destacados para o Brasil: a estruturação de um sistema que inclua e coordene a ação de todos esses atores e que essas avaliações gerem efetivamente aprimoramento na política pública, desde o seu planejamento estratégico, orçamentário e financeiro até a sua oferta efetiva.

Nesse sentido, propõe-se fomentar o debate acerca da construção de um sistema de M&A coordenado pelos órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças que inclua, nos respectivos setores de atuação estatal (educação, saúde, etc.), a liderança dos atores já consolidados na avaliação das políticas públicas. A coordenação deveria garantir, na linha da experiência chilena, a orientação e o compromisso para reorientações no planejamento da política pública. Tal orientação e compromisso poderia se materializar com a inserção de diretrizes e recomendações, decorrentes das avaliações, nas peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA).

É nesse contexto, que surge também a proposta desta série de boletins. Um dos objetivos é promover avaliações que poderiam ser elaboradas a cada ciclo orçamentário e sugerir possíveis ajustes de eficiência, eficácia e efetividade em programas específicos. No primeiro número do Boletim de Avaliação de Políticas Públicas alguns indicadores e *insights* relativos ao Programa de Financiamento Estudantil (FIES) são apresentados. Sugerimos fortemente a leitura!