

International Conference on National Evaluation Capacity 2011

JOANESBURGO, 12 A 14 DE SETEMBRO DE 2011



1. Introdução

O escritório de avaliação da ONU (UN Evaluation Office) estabeleceu como tarefa promover uma Conferência Internacional em Capacidades Nacionais em Avaliação com frequência bianual. A primeira Conferência foi realizada em Marrocos, em 2009. A segunda foi realizada em Joanesburgo, África do Sul, em setembro de 2011, e contou com a presença de representantes tanto do setor governamental como de organizações da sociedade civil dedicadas a desenvolver o tema avaliação nos diversos países. O Brasil foi representado por uma delegação de quatro pessoas: Júnia

Quiroga (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Márcia Joppert (Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação), Selma Serpa (Tribunal de Contas da União) e Armando José Vieira Filho (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República).

A Conferência, com duração de três dias, teve como tema norteador "O Uso da Avaliação" e contou com uma discussão conceitual, 2 sessões plenárias, seguidas por 2 painéis paralelos cada uma, com apresentações de 24 países.



Márcia Paterno Joppert

Júnia Valéria Quiroga

Armando José Vieira Filho

Selma Maria Hayakawa
Cunha Serpa

2. Resumo das apresentações

Expõe-se abaixo um resumo das apresentações e conclusões.

SESSÃO PLENÁRIA 1: UTILIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS – DESAFIOS, FATORES E OPORTUNIDADES – ESTUDOS DE CASO DE PAÍSES

- há necessidade de articulação positiva entre áreas de planejamento e avaliação independente;
- a utilização da avaliação deve envolver a tarefa de explicar a implementação de políticas públicas e informar ao parlamento e a outras partes interessadas;
- a participação da sociedade civil é fundamental;
- o envolvimento de diversos atores nas avaliações (em especial beneficiários e financiadores) é importante, pois permite consenso sobre as forças e debilidades dos objetos avaliados;
- a independência dos avaliadores (do ponto de vista político e financeiro) é fundamental para a qualidade das avaliações;

- o campo da avaliação em um país necessita de um líder, um padrinho forte. A Colômbia mostrou bem a importância disso – conclusões e recomendações do seu sistema de avaliação permitiram alcançar progresso e melhorar o desempenho do governo;
- é necessário e pertinente avaliar os avaliadores. No entanto, não há um método claro para isso. A meta-avaliação permitiria isso de maneira indireta.

PAINEL 1: FATORES SISTÊMICOS QUE CONTRIBUEM PARA O USO DA AVALIAÇÃO

Este painel contou com apresentações dos seguintes países: Benin, Índia e Guatemala. Os principais pontos apontados foram:

Índia e Guatemala indicaram como fatores que contribuem para o uso a existência de atores que produzam um ambiente propício e um marco institucional. Sistemas de avaliação são necessários como parte integral de um sistema democrático, devendo-se ir além da prestação de contas e alcançando a transparência. Devem também ser parte integral

das políticas públicas e envolver diversos atores, como a academia e a sociedade civil, em processos participativos.

Para Benin, a avaliação das políticas públicas foi declarada prioridade nacional, contemplando um marco institucional patrocinado pelo Primeiro Ministro, que resultou em uma Política Nacional de Avaliação, com definições sobre profissionalização, e no estabelecimento de um fundo e de um conselho nacional para a realização de avaliações. Estas são enviadas ao governo para acompanhamento das recomendações e divulgadas entre as partes interessadas.

A Índia abordou o trinômio resultados-qualidade-comunicação em seu sistema de avaliação e a regulamentação do marco de resultados em um longo documento. Pontuou a importância de diferenciar monitoramento e avaliação.

PAINEL 2: IMPACTO DAS AUDITORIAS E ORÇAMENTO EM AVALIAÇÃO

Este painel contou com apresentações do Brasil e de Marrocos e teve como resultado a conclusão de que auditorias são atividades que podem contribuir de forma complementar para a avaliação de políticas públicas e que a integração da avaliação no processo orçamentário pode melhorar a sua efetividade. O Brasil demonstrou, por meio de três casos, como os resultados de auditorias operacionais foram utili-

zados para melhorar políticas e programas e que a diferença entre auditoria e avaliação não está sempre clara em termos de método. Recomendou o lançamento de uma discussão junto à comunidade de avaliação, com participação de representantes da auditoria e dos avaliadores para analisar metodologias, relações causais, competências dos auditores etc., já que as práticas variam segundo tradições culturais e democráticas.

Marrocos mostrou a importância de desenvolver um bom marco avaliativo com indicadores de gênero e da incorporação deste tema no marco legislativo.

SESSÃO PLENÁRIA 2: O USO DA AVALIAÇÃO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS – DESAFIOS, FATORES E OPORTUNIDADES

Esta sessão contou com apresentações da Uganda, China, Marrocos, México e Brasil.

A apresentação de Uganda mostrou que avaliações realizadas apontaram sérias deficiências de coordenação de ações para a erradicação da pobreza e trouxe valiosas e acessíveis informações sobre o que deu e o que não deu certo, resultando no Plano Nacional de Avaliação, que fortaleceu a função avaliativa do governo.

Em um estudo de caso, o representante da China mostrou os objetivos da avaliação de um fundo de desenvolvimento nos

últimos 25 anos e as lições aprendidas: usuários primários da avaliação devem entender os seus propósitos; o uso e a disseminação devem ser pensados desde o plano de trabalho; um fator de sucesso foi o envolvimento do Ministério da Fazenda. Foram apontados como assuntos pendentes a intensidade do uso dos resultados, o equilíbrio entre as funções dos usuários e a independência das avaliações, bem como a possibilidade de descoberta pelos usuários do potencial valor das avaliações.

O Marrocos apresentou a experiência do Observatório Nacional de Desenvolvimento Humano, que tem por missão analisar e avaliar o impacto dos programas de desenvolvimento humano e propor medidas e ações para o seu aprimoramento. É baseado em um sistema de informações centralizado, que coloca à disposição do público informações estruturadas e documentadas, construídas a partir de dados existentes, relativas ao desenvolvimento humano, para auxiliá-los em suas atividades de compreensão, análise a avaliação de tais políticas.

O México mostrou o modelo institucional criado para conduzir um conjunto de avaliações dos projetos sociais e o modelo de Avaliação de Desempenho Específico (EED), enfatizando a forma de apresentação dos resultados: sumários executivos com apenas 9 páginas¹.

O Brasil apresentou os desafios da implementação da prática avaliativa no MDS: a cultura, a interdisciplinaridade e a rotatividade da equipe, o convencimento dos parceiros sobre a importância das avaliações, a definição da agenda, os ritmos diferentes entre os resultados e a necessidade da gestão, além da falta de experiência em processos de contratação desse tipo.

PAINEL 3: MONITORAMENTO COMO FATOR DE FACILITAÇÃO DO USO DA AVALIAÇÃO

Neste painel, as apresentações do Malawi, Nigéria, Tajiquistão e Tanzânia tiveram foco nos desafios enfrentados pelos países em seus trabalhos de monitoramento, identificados a seguir:

- dificuldades na disponibilização de dados estatísticos, especialmente relativos às metas de desenvolvimento do milênio. Não há uma metodologia comum para coleta dos dados;
- limitação de monitoramento participativo. Foram desenvolvidos comitês que permitem aos cidadãos participarem nos processos de coleta de informações e sistematização de experiências, o que promoveu um maior senso de pertencimento;
- mudanças em governos e finalização de projetos foram outros desafios apontados.

1 Todos os resultados podem ser encontrados no link: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd_2010_2011/fichas_narrativas_eed.es.do>.

As recomendações feitas foram: definir públicos-alvo e institucionalizar o envolvimento de diversos atores em processos avaliativos.

PAINEL 4: ESTABELECENDO SISTEMAS DE AVALIAÇÃO LEVANDO EM CONTA O USO DOS SEUS RESULTADOS

O painel 4 teve apresentações do Chile, Costa Rica, Malásia, Mauritânia, Mongólia e Cazaquistão com as seguintes questões gerais:

- compromisso político de alcançar o balanço entre a participação e a independência das avaliações;
- fortalecimento das capacidades nacionais para gerir as avaliações – fatores críticos são o *turnover* de pessoal, a falta de respaldo político, a falta de envolvimento dos atores e restrições orçamentárias, entre outros;
- qualidade e disponibilidade de dados – alguns países têm bons sistemas e, em outros, isso ainda é um desafio. Para fazer boas avaliações, é fundamental ter bons dados;
- falta de um respaldo legal – um grupo pode estar interessado, mas com

uma mudança de governo vai tudo abaixo. É preciso haver um esquema mais independente das mudanças de governo para não obstaculizar o que se resolve com base legal;

- distinção entre monitoramento, avaliação e pesquisa: necessidade de procedimentos e métodos apropriados;
- falta de requisitos de acompanhamento – achados são muito claros, mas não há compromisso do governo para fazer um acompanhamento acerca das ações propostas;
- mecanismos inadequados para comunicar os achados;
- financiamento da avaliação: ficou claro que em alguns países se investe no processo e em outros se enfrenta desafio – impacto no sentido de apropriação.

Sugestões para superar alguns dos pontos ou melhores práticas:

- institucionalização e fortalecimento da capacidade profissional para avaliação – inclui mecanismo de comunicação dos resultados;
- asseguramento da utilização da evidência, sem impor uma avaliação, mas contando com a capacidade dos sistemas;

- sincronização da avaliação com o ciclo de planejamento e orçamento – poderia ser emulada pelos países que a praticam;
- participação ativa dos usuários – se não se envolvem desde o princípio, é muito difícil que apliquem as recomendações;
- compromisso de governo com o financiamento da avaliação – com esse compromisso, podemos originar o tema da apropriação.

3. Boas práticas e lições aprendidas

Um aspecto importante da experiência mexicana – os *templates* de apresentação dos resultados das avaliações – é apresentar os dados de uma maneira amigável – experiência a considerar.

Um tema que se repetiu foi a comunicação e disseminação. Há informes que são disseminados às partes interessadas de maneira inadequada. Observou-se que a comunicação tem que ser pensada desde o início, está muito relacionada aos usos e seus diferentes aspectos deveriam ser mais bem discutidos, bem como os requisitos para responder aos achados e recomendações.

Duas conclusões: o uso da avaliação depende de 3 fatores: ambiente propício (pode existir ou não a cultura de boa governança de políticas públicas, de transparência, de gestão de resultados e uma sociedade civil forte que possa demandar e solicitar bons serviços), marco institucional (institucionalidades, existência de um marco político, um departamento específico, uma agenda clara para avaliações) e capacidades individuais.

Reconhecimento de que a avaliação é realizada tanto em um ambiente técnico como em um ambiente político – estabelecer estratégias políticas para avaliação, saber como é o processo de formulação de política para que a avaliação possa orientar os formuladores.

Também se discutiu sobre a oportunidade do uso de avaliações rápidas – assegurar-se de que as avaliações podem afetar os ritos e processos bem como a formulação de políticas em nível de país.

Há que se abordar o lado da oferta – discutamos sobre a qualidade da avaliação como elemento importante. Isso tem a ver com a relevância e ações de apoio.

Por um Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos

A discussão sobre Direitos Humanos ganhou espaço e se fortaleceu no Brasil nas últimas décadas. Todavia, ainda carecemos de construção de medidas que forneçam mensurações apropriadas não apenas das violações de direitos, mas também de onde, quanto e como o país tem avançado na realização dos Direitos Humanos. A obtenção destas medidas impactará diretamente a elaboração de análises sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil – permitindo a melhoria dos relatórios, tanto oficiais quanto os contra-íntermedos realizados pela sociedade civil, irá qualificar o debate público sobre o avanço destes direitos e subsidiará a formação em Direitos Humanos no país.

Para fazer frente à demanda por indicadores, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) iniciou em 2007 um processo de estudos sobre o estado da arte no campo de indicadores para Direitos Humanos. A partir de mobilização de entidades que trabalham com o tema, tanto nacionais quanto internacionais, de diálogo com a sociedade civil e de estreitamento das relações com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

(IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a SDH/PR realizou estudos, promoveu pesquisas, organizou seminário internacional, chegando, enfim, ao que hoje é referência internacional de ponta para produção de sistema de indicadores de Direitos Humanos. O Alto Comissariado para Direitos Humanos das Nações Unidas, após extensivas pesquisas e debates internacionais, consolidou uma metodologia para construção de indicadores de Direitos Humanos que está na fronteira do debate mundial sobre o tema.

A metodologia citada tem sido referência para produção de módulos de indicadores em instituições internacionais que trabalham com Direitos Humanos, como é o caso da Organização dos Estados Americanos (OEA). Contudo, nenhum país ou entidade decidiu enfrentar uma construção completa, que envolvesse todos os Direitos Humanos – a OEA, por exemplo, só trabalha com Educação, Saúde, Trabalho e Previdência Social. A SDH/PR, por meio da rede de instituições e movimentos mobilizados, propôs-se a enfrentar o desafio de abordar todo o sistema, realizando propostas para abarcar

Jorge Teles

Darlan Mesquita

Aurélio Cepeda

todos os Direitos Humanos. Para tal, a SDH/PR tem firmado parcerias e trabalhado em rede, contando com a participação ativa de parceiros nacionais e internacionais.

O primeiro movimento foi mobilizar as parcerias internas, como IBGE, IPEA, Ministérios, Governos subnacionais e sociedade civil. Outro passo importante foi olhar para fora, e chamar para colaboração os Organismos Internacionais. Também foram identificados especialistas nas temáticas, nacionais e internacionais, que pudessem enriquecer tecnicamente as discussões. Foram realizadas várias reuniões, além de encontros e seminários, culminando em um grande seminário internacional no ano de 2007, onde participaram representantes nacionais e internacionais da sociedade civil, do governo, de instituições de pesquisa e de órgãos de estatística. Neste seminário foram ouvidas experiências nacionais e internacionais, além de propostas sobre indicadores para o Brasil. A partir desta profícua atividade, foram realizadas conversas com as instituições parceiras e firmado um acordo com dois organismos internacionais, para apoio à produção do sistema nacional, a saber: UNFPA e PNUD. Também foram realizados contatos com o Alto Comissariado para Direitos Humanos das Nações Unidas, o qual tem participado do desenvolvimento das atividades brasileiras por meio de seu escritório regional, no Chile.

A metodologia adotada trás como vantagem, além de um acúmulo internacional na área, a possibilidade de se atender adequadamente ao que está posto na

Constituição Federal do Brasil de 1988, o que está colocado no Plano Plurianual 2012-2015, os acordos postos no Plano Nacional de Direitos Humanos em sua terceira edição (PNDH-3), além das legislações específicas de cada temática. Isto dá ao país flexibilidade de atender a estas peças jurídicas presentes, mas também de responder prontamente a quaisquer mudanças que os cidadãos e cidadãs do Brasil considerarem pertinentes em um ou mais desses instrumentos. Portanto, trata-se de proposta de sistema de indicadores de Direitos Humanos com caráter de ferramental de Estado, e não apenas de um governo, não respondendo apenas a demanda conjuntural. Isto imprime um caráter mais sustentável ao sistema, assim como contribui melhor para empoderamento no tocante a promoção, proteção e defesa dos Direitos Humanos, reduzindo a permeabilidade do sistema a oscilações conjunturais e a mudanças de disposição de agentes unilateralmente. O sistema proposto, portanto, não é de governo, mas da sociedade brasileira como um todo.

Para atender ao que se espera dele, o sistema se apropria do que está posto na legislação nacional e internacional, pois conforme a Constituição Federal do Brasil, no seu artigo 5º, § 3º, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004: "os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equi-

valentes às emendas constitucionais”. O próprio princípio de Direitos Humanos é oriundo da Declaração Universal dos Direitos Humanos e rege a metodologia do Alto Comissariado. Os direitos são expressos e garantidos por lei, por meio de tratados, princípios gerais e outras fontes do direito, estabelecendo obrigações que os governos têm de tomar em determinadas situações ou de se abster de atuar em outras, a fim de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais de indivíduos ou grupos.

As conceituações expressas acima interferem diretamente sobre o que se entende como indicador de Direitos Humanos, que, segundo o Alto Comissariado, trata-se de informações específicas quanto ao estado de um evento, atividade ou resultado relacionado a normas e padrões de direitos humanos, o qual focaliza e reflete preocupações e princípios de Direitos Humanos e permite a avaliação e o monitoramento da promoção e proteção dos Direitos Humanos. Todos estes conceitos constituem pedra angular para a construção apropriada de um sistema de indicadores que dê conta da dinâmica dos Direitos Humanos.

Do ponto de vista nacional, a SDH/PR entende que um sistema como este deve dar conta de produzir estatísticas que se organizem pelos acordos consubstanciados na legislação brasileira e sigam o objetivo posto de proteção, promoção e defesa dos Direitos Humanos. Isto requererá um trabalho mais fino, de reconhecimento deste aparato jurídico, bem como de domínio de metodologias de construção de indicadores e de formulação de sistemas.

Esta tarefa, para ser bem-sucedida, não pode ser enfrentada por apenas uma entidade – mais uma vez, o trabalho em rede se coloca como crucial, não apenas pela importantíssima construção democrática e participativa, legitimando o sistema, mas também pela necessidade intrínseca de se mobilizar os diferentes saberes, para atender ao complexo entrelaçamento de conhecimentos que é vital ao enfrentamento a contento do desafio posto.

A metodologia tem como princípio que os Direitos Humanos são universais, inalienáveis, indivisíveis, interrelacionados, interdependentes, iguais e não discriminatórios. Tendo este princípio em consideração, para organizar as diferentes temáticas dentro dos Direitos Humanos, o Alto Comissariado identificou nas normativas doze grupamentos de direitos, a saber, Direito: à Vida; à Liberdade e Segurança da Pessoa; à Alimentação Adequada; à Satisfação do Mais Alto Padrão de Saúde Física e Mental; de não ser Submetido à Tortura, Tratamento e Punição Desumanos ou Degradantes; de Participar em Manifestações Públicas; à Educação; à Moradia Adequada; à Seguridade Social; ao Trabalho; à Liberdade de Expressão e Opinião; e a Julgamento Justo. Para esses direitos, foram identificados atributos, os quais captam razoavelmente a essência do conteúdo normativo dos direitos. Cada atributo reúne um conjunto de indicadores. Esses atributos traduzem o texto da norma jurídica do direito em um número limitado de temas principais, que possibilitam definir indicadores apropriados para acompanhar a observância ao direito. Eles também permitem tornar concreto e mais tangível o conteúdo de

um direito e explicitar o vínculo existente entre as disposições normativas do direito e os indicadores estabelecidos.

Os indicadores a serem escolhidos para compor o sistema devem ser baseados no contexto normativo do Direito Humano a que se referem. Eles devem refletir as obrigações do Estado de respeitar, proteger e realizar os Direitos Humanos, além de medir o esforço do Estado para o cumprimento desses mesmos direitos. Os dados devem ser coletados de acordo com padrões internacionais e ter disponibilidade sistemática e regular. Os indicadores devem medir: o comprometimento do responsável pelo cumprimento das normas do direito (denominados Indicadores Estruturais); o esforço empreendido para transformar o compromisso em realidade (Indicadores de Processo); e os resultados ao longo do tempo (Indicadores de Resultado). Os indicadores e sua análise devem refletir normas e princípios de não-discriminação, tratamento igualitário, indivisibilidade, responsabilidade, participação e exercício de poder. A escolha desses indicadores é estratégica, pois define o modo de acompanhamento da política de Direitos Humanos.

A partir desta metodologia, a SDH/PR tem procurado atender em primeiro lugar às dimensões que possuem maior acúmulo de debate sobre indicadores no Brasil, são elas: Saúde, Educação, Trabalho e Renda, Previdência e Assistência Social, Direitos Cíveis e Políticos. Também serão abordadas as áreas que não apresentam tanto desenvolvimento, comparativamente, que

são aquelas referentes a Justiça, Cultura e, avançando a partir das novas discussões, Meio Ambiente. Com isto, pretende-se chegar a um sistema completo, que abranja todas as dimensões dos Direitos Humanos.

A proposta de trabalho para 2012 envolve o trabalho em rede das instituições envolvidas tanto no Comitê de Acompanhamento – SDH/PR, IBGE, IPEA, PNUD e Sociedade Civil, quanto da rede ampliada, correspondendo aos Ministérios, aos poderes legislativo e judiciário, aos governos supranacionais, aos demais movimentos organizados da sociedade civil, bem como os Organismos Internacionais, com destaque para o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), vinculado à Rede de Altas Autoridades de Direitos Humanos (RAADH), e o próprio Alto Comissariado para Direitos Humanos das Nações Unidas. A proposta de trabalho envolve atividades a distância e momentos presenciais, por meio de oficinas – como a realizada em 9 e 10 de fevereiro, para discutir os atributos dos direitos, e seminários nacionais e internacionais. Em junho será apresentada uma primeira proposta de sistema, que irá para consulta pública. A expectativa é alcançar uma versão consolidada em julho e disponibilizá-la em agosto do corrente. O intuito é já neste ano dar suporte a atividades de elaboração de cenários, estudos e pesquisas, planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação, bem como prestação de contas (*accountability*) e contribuir para *advocacy*, qualificação de relatórios e contrainformes, além de subsidiar iniciativas de formação.

IV Seminário de Avaliação de Políticas Públicas e Qualidade do Gasto

PORTO ALEGRE, 5 E 6 DE DEZEMBRO DE 2011



IV SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

Leonardo Maranhão
Busatto

Nos dias 5 e 6 de dezembro de 2011 foi realizado em Porto Alegre-RS, no auditório do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o IV Seminário de Avaliação de Políticas Públicas e Qualidade do Gasto. O evento foi promovido pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (SEFAZ), a Fundação de Economia e Estatística (FEE), a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e teve por objetivos promover a discussão sobre o tema, gerar sinergia entre as instituições participantes, bem como disseminar boas práticas. Estiveram presentes no evento 212 pessoas, representando 34 instituições.

Foram proferidas nove palestras, cujos resumos encontram-se a seguir:

Monitoramento e avaliação no mundo real: necessidades, dificuldades e potencialidades – Ariel Pares, do Ministério do Meio Ambiente, apresentou as principais questões envolvidas no contexto das avaliações públicas no Brasil e no mundo. Ressaltou que são quatro os aspectos para compreender os desafios do monitoramento e da qualidade do gasto: disciplina fiscal, consolidação democrática, globalização e competitividade e sociedade da informação.

Instrumentos de monitoramento e pesquisas de avaliação no aprimoramento de programas sociais: a experiência da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS) – Paulo de Martino Jannuzzi, secretário da SAGI/MDS, apresentou os instru-

mentos de monitoramento e pesquisas de avaliação para o aprimoramento de programas sociais realizados por esta Secretaria desde a sua criação e destacou como obstáculos do avanço do monitoramento e avaliação (M&A) no Brasil: a ausência de cultura ou formação no assunto, a resistência à avaliação por parte dos gestores e a confusão conceitual entre M&A e pesquisa acadêmica. Paulo acredita que as avaliações devem ser ajustadas à maturidade, necessidades e complexidade dos programas, ressaltando que não existe um “padrão-ouro” de técnicas avaliativas, mas sim uma gama eclética de metodologias.

Avaliação *ex-ante*: importâncias e requisitos – Ronaldo Coutinho Garcia, representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), discorreu sobre avaliação *ex-ante* no contexto do Plano Plurianual (PPA) e qualidade do gasto afirmando que a contenção de gastos das últimas décadas fez com que a máquina pública desaprendesse a gastar. Além disso, salientou que o PPA é uma programação plurianual de despesa que se “orçamentalizou”, em contradição a um

princípio básico do plano, que é a seletividade, pois governo algum pode enfrentar todos os problemas. Assim, o núcleo do PPA deveria ser o que o Governo se propõe a enfrentar, e os demais, referentes à manutenção das conquistas, deveriam estar em anexo.

Avaliação do Plano Plurianual: experiência recente e perspectivas – Pedro Bertone Ataíde, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, deu seguimento ao tema do PPA, tratando sobre experiências recentes e perspectivas da avaliação do Plano Plurianual. Fez uma introdução ao PPA 2012-2015 quanto à sua estrutura e conteúdo, destacando as inovações implementadas: a redução no número de programas finalísticos, de cerca de 400 para 65, dialogando com a estrutura de políticas públicas e expressando muito mais a multisetorialidade.

Desenho de políticas e tipos de avaliação – Sonia Nahas de Carvalho, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (SEADE/SP), apresentou o “desenho de políticas e tipos de avaliação”, discutindo os tópicos: agenda do

governo; formação e gestão de políticas; tipologia, avaliação e processos de políticas públicas. Ressaltou que entender políticas públicas pressupõe a noção de processo requerendo revisões periódicas. A avaliação é parte do processo da política pública que ocorre ao longo dele e não deve ser confundida com a sua etapa final. Os agentes continuamente interferem ao longo dos diversos estágios, representando um contínuo de tomada de decisões. O ideal seria que a avaliação fosse feita sobre cada passo, desde a formação da agenda, formulação, até a implementação das políticas e nos impactos ou efeitos sociais decorrentes das ações públicas.

Oferta, demanda e práticas recentes em M&A – Márcia Joppert, diretora-geral da Agência Brasileira de Avaliação, apresentou os resultados de pesquisa efetuada sobre a oferta e demanda dos serviços de monitoramento e avaliação no Brasil e a prática recente do PPA Federal 2008-2011. A pesquisa englobou diversos pontos, como: frequência de contratação dos serviços; principais provedores e sua qualidade; temas mais demandados; problemas metodológicos e técnicos mais

recorrentes, como desenho de projetos e busca por bons indicadores; grau de institucionalização. As conclusões do estudo são que, mesmo com os avanços na área, ainda há pouca demanda por serviços de M&A nas organizações públicas, devido a fatores como dificuldades de contratação em função de procedimentos burocráticos. Além disso, a oferta acadêmica de cursos em M&A, considerada de qualidade regular, é escassa. Além disso, existem *deficits* metodológicos e muitos problemas técnicos a serem superados. Algumas recomendações são listadas: maior oferta de literatura relacionada traduzida para o português; estímulo a pesquisas na área de M&A; criação de novas ofertas de cursos; maior participação da sociedade; identificação de lideranças e formação de parcerias.

Eficiência e produtividade do setor público: o caso da saúde – a economista Fabiana Rocha, da Universidade de São Paulo, apresentou suas pesquisas na área de saúde. Relacionou a importância da avaliação na área da saúde à mensuração do desperdício, atendimento das demandas sem maior carga tributária, determinação das fontes de ineficiência

e aplicação de transferências de recursos para municípios mais eficientes, por meio de prêmios para melhores desempenhos, por exemplo. A pesquisa sobre a saúde feita pela palestrante usou como método a estimação de fronteiras de produção, na qual se estima a eficiência da prática efetiva em função de um nível ideal. Seu trabalho concluiu que os municípios pequenos foram os menos eficientes, devido principalmente aos fatores de escala e demanda reduzida. Além disso, ela ressaltou que os bens e serviços públicos devem ser ofertados pelo nível de governo mais próximo da população, pois está mais apto a responder aos incentivos de pressão da sociedade e avaliar suas necessidades.

Análise econômico-fiscal de projetos de investimento público – Hailton Madsureira de Almeida, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ressaltou em sua palestra o papel da STN na avaliação de investimentos públicos federais, tomando como referência o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Comentou que as diretrizes estratégicas da STN são criar condições para o equilíbrio do resultado nominal e

contribuir para aprimorar a qualidade do gasto público.

Auditoria operacional: a quem interessa?

– a palestra de Dagomar Henriques Lima, do Tribunal de Contas da União, apresentou o *status* atual dessa natureza de auditoria. Ele ressaltou que ela é regrada pela Constituição brasileira e que tem passado por mudanças devido à experiência internacional e novos termos. O caráter de atribuição de responsabilidades do controle externo é importante, mas sua principal função seria o aperfeiçoamento da gestão pública, além de estimular melhorias de desempenho e desestimular não conformidades. Entre os métodos de responsabilizar os agentes do setor público estão modelos contratuais que premiem bons desempenhos ou modelos administrativos, por meio de planos de metas a serem atingidas. Para ele, auditoria representa passos em direção a maior transparência, e não a punição, que só ocorre em casos onde a lei é atingida. Para atingir os objetivos da auditoria operacional, é importante que os trabalhos executados sejam de qualidade e que se identifiquem os interessados, suas necessidades, valores e expectativas.