Experiência internacional em sistemas integrados de M&A

14 de fevereiro de 2017
Seminário "Instrumentos para a Avaliação da Qualidade das Despesas Públicas"

WORLD BANK GROUP

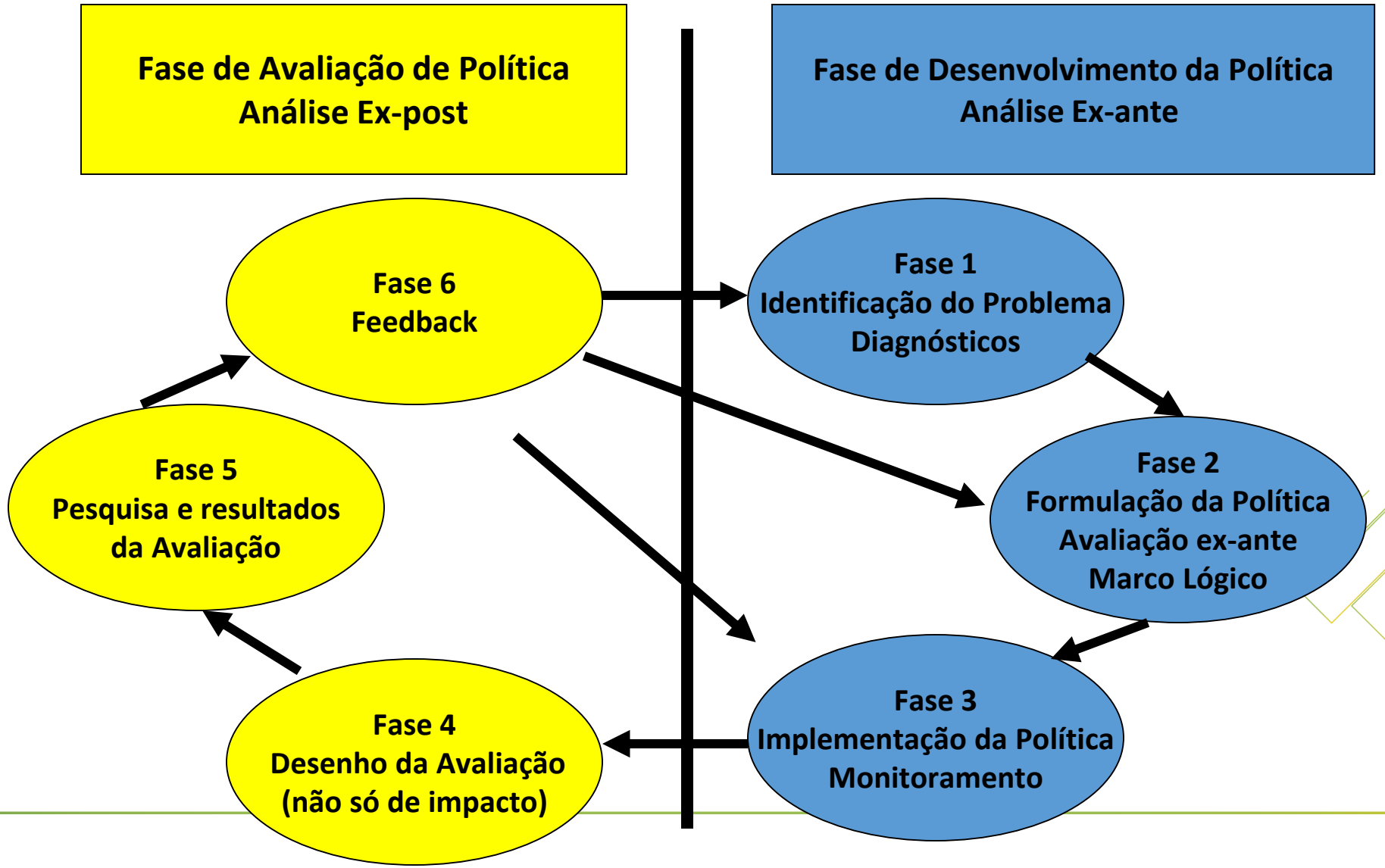
O que queremos dizer com Monitoramento & Avaliação?

- Monitoramento - coleta de informações de desempenho sobre a implementação, progresso e resultados.
- A avaliação utiliza a informação para fazer perguntas sobre se as políticas e os programas são eficazes e eficientes - atingem os seus objetivos? Podem ser feitos de uma maneira melhor?
- Monitoramento e avaliação são atividades-chave para qualquer organização que vise melhorar o seu desempenho por aprendizagem.
- Eles permitem a aprendizagem sistemática de atividades passadas e atuais - o que funciona, o que não funciona e por que - para replicar boas práticas e evitar erros e resultados ruins.
- Os sistemas de Monitoramento & Avaliação não são ferramentas técnicas que coletam dados e dizem aos políticos o que fazer.

Qual é a finalidade do Monitoramento & Avaliação?

- Para fazer mudanças no desenho das políticas;
- Para fazer mudanças na implementação das políticas;
- Garantir que os recursos sejam alocados para políticas eficazes e eficientes e não para políticas ineficazes;
- Para mudar o comportamento dos afetados pelas políticas e pelas políticas de implementação;
- **Se não houver mecanismos institucionais para permitir que os resultados do Monitoramento & Avaliação afetem a política, o exercício provavelmente será desperdiçado;**
- **Se os políticos de nível mais alto não estiverem interessados em Monitoramento & Avaliação, não haverá impacto.**

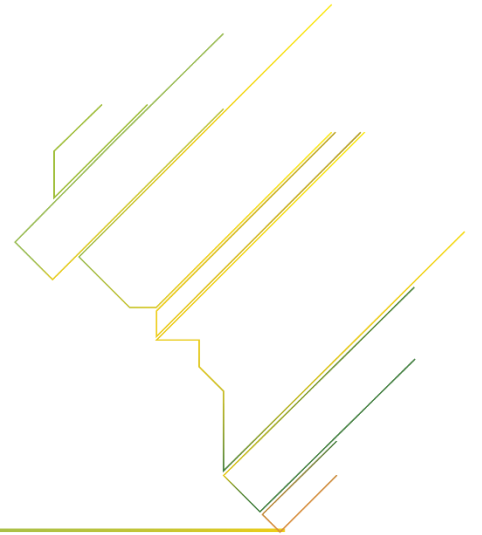
Avaliação e o Ciclo da Política Pública



Antes de Monitorar e Avaliar - Objetivos de Políticas

Não podemos monitorar ou avaliar uma política se não soubermos:

- Qual era o problema que precisava ser solucionado?
- O que a política deveria alcançar?
- Quando ela deveria alcançar isso?
- Como ela deveria alcançar isso?



Exemplo de Diretrizes do Canadá para desenvolvimento de políticas (1)

TESTE DE POLÍTICAS BÁSICO	• O problema foi adequadamente identificado e as metas e objetivos foram claramente definidos? • Existem considerações horizontais e interdependências com outras prioridades ou questões? • Estão em termos que focam nos cidadãos? • A proposta substitui algum programa ou se sobrepõe a um programa existente? • Essa iniciativa será sustentável (social, econômica, e ambientalmente) a longo prazo? • Uma vasta gama de opções para o alcance das metas/objetivos foi considerada? • Um mecanismo de feedback foi incorporado no projeto da política e do programa para permitir a avaliação, sincronização e atualização? • A política é baseada em aconselhamento científico fundamentado?
Teste de interesse público	• Como a proposta satisfaz as necessidades dos canadenses? • Como os benefícios gerais à sociedade se comparam aos custos? • Todos os riscos foram considerados? • A proposta respeita os direitos dos canadenses e considera suas necessidades diversificadas? • Os canadenses tiveram a oportunidade de fazer considerações significativas?
Teste de temas do Governo	• Como a proposta contribuirá para as prioridades do governo conforme a Fala do Trono, o Orçamento, etc.? • É consistente com políticas legislativas (por exemplo, *Official Languages Act*, *Privacy Act*, etc.) e governamentais, e diretrizes de programas (por exemplo, *Social Union Framework*, *Expenditure Management System*, *Environmental Assessment*, F/P/T ou acordos internacionais como WTO e/ou NAFTA)? • Outros departamentos foram envolvidos no desenvolvimento desta iniciativa? • Oportunidades para sinergias (por meio de questões e departamentos) foram identificadas? • Qual é o plano para conectar essa iniciativa com os canadenses?

Exemplo de Diretrizes do Canadá para desenvolvimento de políticas (2)

Teste de Envolvimento Federal	• Qual é a razão para o envolvimento federal nessa área (por exemplo, constitucional, legal, âmbito do tema)? • Os interesses federais foram adequadamente identificados? • Como a iniciativa equilibra a necessidade de uma ação coordenada a nível nacional com a necessidade de flexibilidade para refletir as diversas necessidades e circunstâncias das províncias e regiões?
Teste de Accountability	• Uma estrutura de responsabilização adequada foi desenvolvida? Foram estabelecidos mecanismos para o acompanhamento, a medição e a apresentação de relatórios aos canadenses sobre os resultados e o desempenho? • Os critérios de elegibilidade e os compromissos de serviço público foram disponibilizados ao público?
Incentivando Parcerias	• Esta iniciativa pode se beneficiar de um planeamento e colaboração conjuntos? • Foi concebido de forma a complementar a programação e serviços locais existentes? • Existem medidas para garantir um tratamento equitativo das províncias/regiões - tendo em conta as suas diversas necessidades e circunstâncias? [Tem sido considerado o caráter único de Quebec na formulação de políticas e programas?] • Se uma alteração substancial no financiamento ou na concepção está sendo considerada, os parceiros, particularmente as províncias e territórios, foram consultados ou notificados com antecedência? • Os papéis relativos e as contribuições dos parceiros são claros? Como eles serão reconhecidos publicamente? • Possuem oportunidades para parcerias com comunidades, setor voluntário e setor privado? • Foram estabelecidos mecanismos para consultar os povos aborígenes?
Teste de Eficiência e Acessibilidade Financeira	• A opção proposta será rentável? A proposta avalia opções de **non-spending**? • Considera opções de realocação? • Será que um esforço conjunto **F/P/T** ou uma parceria resultaria num programa ou serviço mais eficiente ou eficaz? • Quais são as questões de financiamento a mais longo prazo associadas a esta proposta - para o governo federal e seus parceiros? • Existem problemas de integridade do programa relacionados a esta iniciativa (por exemplo, compromissos não discricionários/legais, riscos, investimentos estratégicos)? • A iniciativa considerou os riscos de litígios a jusante (por ex., potencial para disputas comerciais, reivindicações aborígenes, etc.)?

Fonte: Privy Council Office , Canada's Good Governance Guidelines to assess and develop policies

M&A nos países da OCDE - sistemas ou atividades?

- Os países da OCDE têm uma ampla base de M&A como pilar para um ciclo de políticas baseadas em evidências.
- No entanto, as atividades de M&A não se encontram necessariamente dentro de sistemas unificados e autossuficientes.
  - As atividades de M&A são normalmente bastante separadas (ex. Reino Unido), mais raramente unificadas (ex. Canadá).
  - As atividades de M&A também se sobrepõem a outros sistemas - informação, gestão da qualidade, auditoria, etc.
  - A avaliação é misturada com outros trabalhos analíticos.
- Existe uma grande variedade de práticas, em termos de objetivos, sistemas, arquiteturas e ferramentas.
- Não há uma prática padrão recomendada. M&A é visto em todos os lugares como um trabalho em andamento.

Uma diversidade de instrumentos de M&A: alguns exemplos da OCDE

Objetivo	Exemplo
1. Solução de problemas de implementação: Monitorando a execução do programa para detectar e corrigir problemas de implementação.	• *Reino Unido*: **the Prime Minister's Delivery Unit**
2. Responsabilidade intra-governamental: M&A da execução do programa para assegurar que os agentes públicos estão fazendo o que devem e o que se comprometeram a fazer.	• *Canadá*: informações de M&A articuladas utilizadas para a responsabilização e gestão internas e para a prestação de contas externa (relatórios ao centro do governo e ao Parlamento). • *Reino Unido*: Acordos de Serviço Público (também com elementos de responsabilidade pública).
3. Fornecer informações públicas: Fornecer informações ao legislativo e ao público (para a prestação de contas externas, para legitimar as políticas públicas, ou para facilitar a escolha e a voz do público).	• *Reino Unido*: "score-cards" (ou "tabelas de classificação") para educação e saúde (para a escolha do consumidor).

Uma diversidade de instrumentos de M&A: alguns exemplos da OCDE

Objetivo	Exemplo
4. Melhorar o design do programa: M&A para aprender sobre eficiência e eficácia de programas individuais.	• *Irlanda*: avaliação dos projetos dos Fundos Estruturais da UE (também para a prestação de contas).
5. Coordenação e priorização entre os programas: M&A para aprender sobre eficiência e eficácia por meio dos programas.	• *Austrália*: sistema de avaliação 1987-96 para ajudar na priorização de políticas e orçamentos, e também para melhorar o desempenho do programa e realizar a prestação de contas interna. • *Canadá*: Avaliações Estratégicas (orçamento). • *EUA*: Ferramenta de Avaliação de Programa (PART) (orçamento).

Atividades de Monitoramento nos países da OCDE

- O monitoramento é uma atividade generalizada. Muitos sistemas de monitoramento estão integrados dentro (e refletem o crescimento) do gerenciamento orientado ao desempenho.

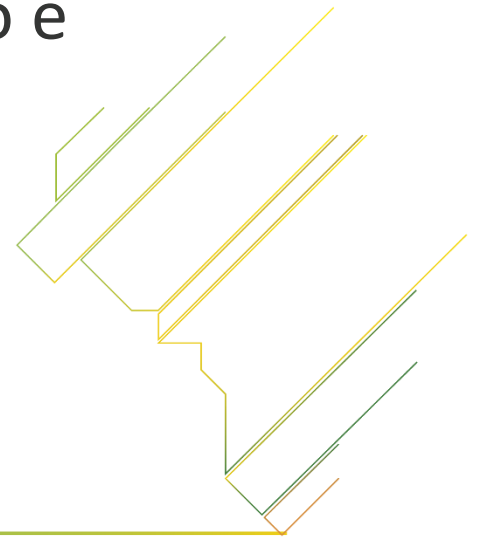
- Exemplos: Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e EUA.

- O monitoramento tornou-se cada vez mais obrigatório e supervisionado pelo centro do governo, mas sua implementação é em grande parte da competência de cada ministério e agência.

- Dois tipos de sistema de monitoramento:

- Contratação interna (accountability).

- Aviso prévio (aprendizagem).



Atividades de Avaliação nos países da OCDE

- Em muitos países da OCDE, só se pode falar vagamente de "sistemas" de avaliação.
- Geralmente, a avaliação ex-post não é realizada de forma centralizada. Tipicamente, o centro do governo estabelece uma estrutura política e fornece assistência técnica e os ministérios têm liberdade dentro dessas regras para seguir suas próprias políticas de avaliação. Existem duas exceções a essa imagem da avaliação descentralizada ex-post:

- Os Ministérios das Finanças da maioria dos países da OCDE agora realizam revisões de despesas, avaliações rápidas para fins de alocação de orçamento.

- Algumas agências de auditoria externa (por exemplo, no Reino Unido e nos EUA) realizam avaliações de desempenho.

- A avaliação ex-ante de programas geralmente não segue uma rotina formalizada.

Atividades de avaliação de programas ex-post em determinados países da OCDE

- *Canadá*: **o centro** garante ativamente que as agências tenham uma função de avaliação. Fornece um quadro para a avaliação, e fornece apoio às agências.
- *Estados Unidos*: como parte modesta de um sistema mais amplo de controle de gestão (a Ferramenta de Avaliação de Assistência a Programas), **o centro** assegura que as agências tenham uma função de avaliação e trabalha com a agência para avaliar essa função e, se necessário, para identificar um programa para melhorá-lo.
- *Nova Zelândia*: **o centro** garante que as agências tenham uma função de avaliação como parte de um exercício de planejamento estratégico anual (embora a avaliação não seja uma alta prioridade nesse exercício).
- *Reino Unido*: **o centro** estabelece diretrizes e presta apoio à avaliação, mas não controla nem supervisiona as atividades de avaliação das agências.

Atividades de avaliação de programas ex-post em determinados países da OCDE

- A *França* não tem sequer os **elementos fracos** de um sistema de avaliação de programas, como se viu nos países acima citados. Mas tem inspeções ministeriais, que tem a avaliação entre as suas tarefas.
- A *Espanha* não tem um sistema de avaliação de programas, tem uma agência central dedicada que avalia ativamente (e que pode se tornar o núcleo de um sistema de avaliação emergente a nível governamental).

Os propulsores do M&A nos países da OCDE

- O principal propulsor do M&A parece ter sido o quadro mais amplo de gerenciamento de desempenho.
  - Por exemplo, na Austrália, no Canadá, no Reino Unido e nos Estados Unidos, as reformas do setor público exigiram melhores relatórios, uma vez que os departamentos e agências governamentais receberam maior discrição administrativa; esses governos também desejavam vincular as informações de avaliação e desempenho com a tomada de decisões orçamentárias e o debate político de alto nível.
- Em alguns países da OCDE, as necessidades de avaliação externa, tipicamente relacionadas com projectos financiados pela União Europeia, também ajudaram a desenvolver uma cultura de avaliação.
- As constatações adversas da avaliação (exceto as de auditores externos) geralmente desencadeiam ações obrigatórias para corrigir programas.

O impacto do M&A no ciclo de elaboração de políticas nos países da OCDE

- Existe uma crítica falta de análise sobre o impacto do M&A.
- Algumas áreas reais ou potenciais de aplicação eficaz de M&A são as seguintes:

  - O monitoramento para fins de prestação de contas (notadamente na contratação interna) tornou-se universal.

  - O monitoramento a fim de identificar e enfrentar os problemas de implementação está se generalizando.

  - As revisões de gastos (avaliações rápidas para fins de priorização orçamental) também estão se difundindo.

- O impacto da avaliação do programa é menos claro. "A avaliação é uma estratégia muitas vezes tentada com resultados irregulares" (Allen Schick). A avaliação parece ter sido mais útil na correção de programas do que em questões mais amplas de política e alocação de recursos.

Caso EUA: Evolução recente da gestão de desempenho

- Entre 2004 e 2009, o Escritório de Gestão e Orçamento (OMB) utilizou a Ferramenta de Avaliação de Programa (PART) - ferramenta de diagnóstico utilizada para avaliar o desempenho do programa e impulsionar melhorias.

- Objetivo principal: informar as decisões orçamentais e identificar ações para melhorar os resultados.

- As agências ficaram responsáveis pela implementação de ações anuais de acompanhamento dessa Ferramenta, ou seja, planos de melhoria para cada programa.
- Avaliação: a Ferramenta de Avaliação analisa cada programa em quatro componentes (objetivo, planejamento, gestão e resultados/prestação de contas) e dá uma pontuação para cada um. As pontuações para cada componente são então ponderadas - resultados/accountability carrega o maior peso (50 por cento), e o programa recebe uma pontuação global.
- Um programa é classificado como *eficaz* se receber uma pontuação global de 85 por cento ou mais, *moderadamente eficaz* se a pontuação for de 70 a 84 por cento, *adequada* se a pontuação for de 50 a 69 por cento, e *inadequada* se a pontuação for 49 por cento ou inferior. O programa é pontuado "Resultados Não Demonstrados", se ele não possui boas medidas de desempenho ou dados para as medidas existentes.

As vantagens e desvantagens da abordagem PART

Uso limitado pelo Congresso

Difícil de vincular diretamente às decisões orçamentárias

Falta de visão inter-agência

Qualidade desigual das medidas de desempenho

Aumento do prazo para os relatórios de desempenho

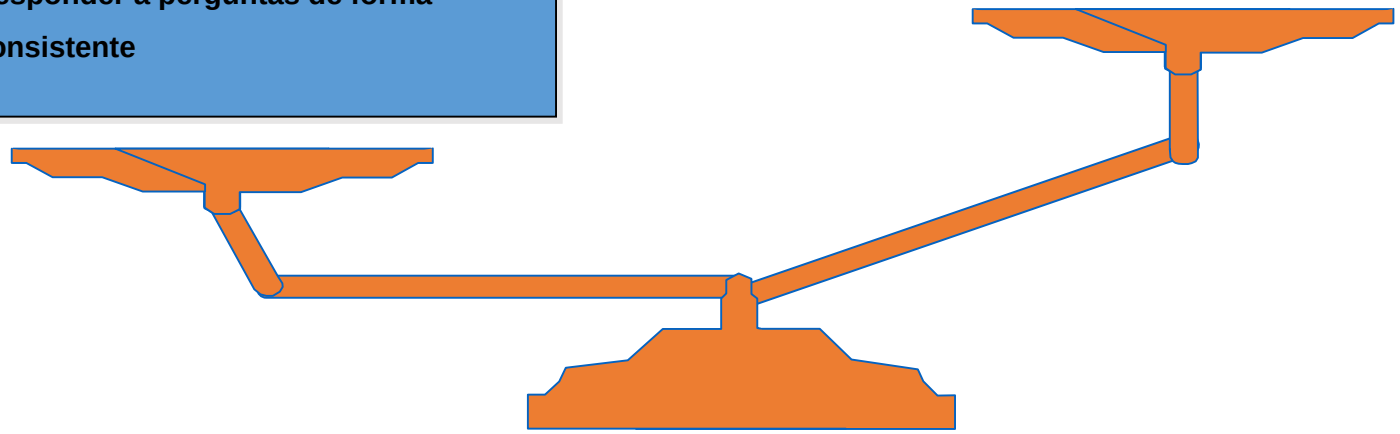
Responder a perguntas de forma consistente

Esclarecer os objetivos do programa e projetar e mudar o foco do orçamento de entradas e saídas para resultados.

Classificar os programas governamentais de forma consistente e comparável, ajudando a esclarecer os trade-offs entre prioridades de gastos concorrentes.

Aprofundar o conhecimento sobre o desempenho do programa, colaborando estreitamente no processo de avaliação.

Concordar com linhas de base de desempenho, metas e melhorias necessárias.



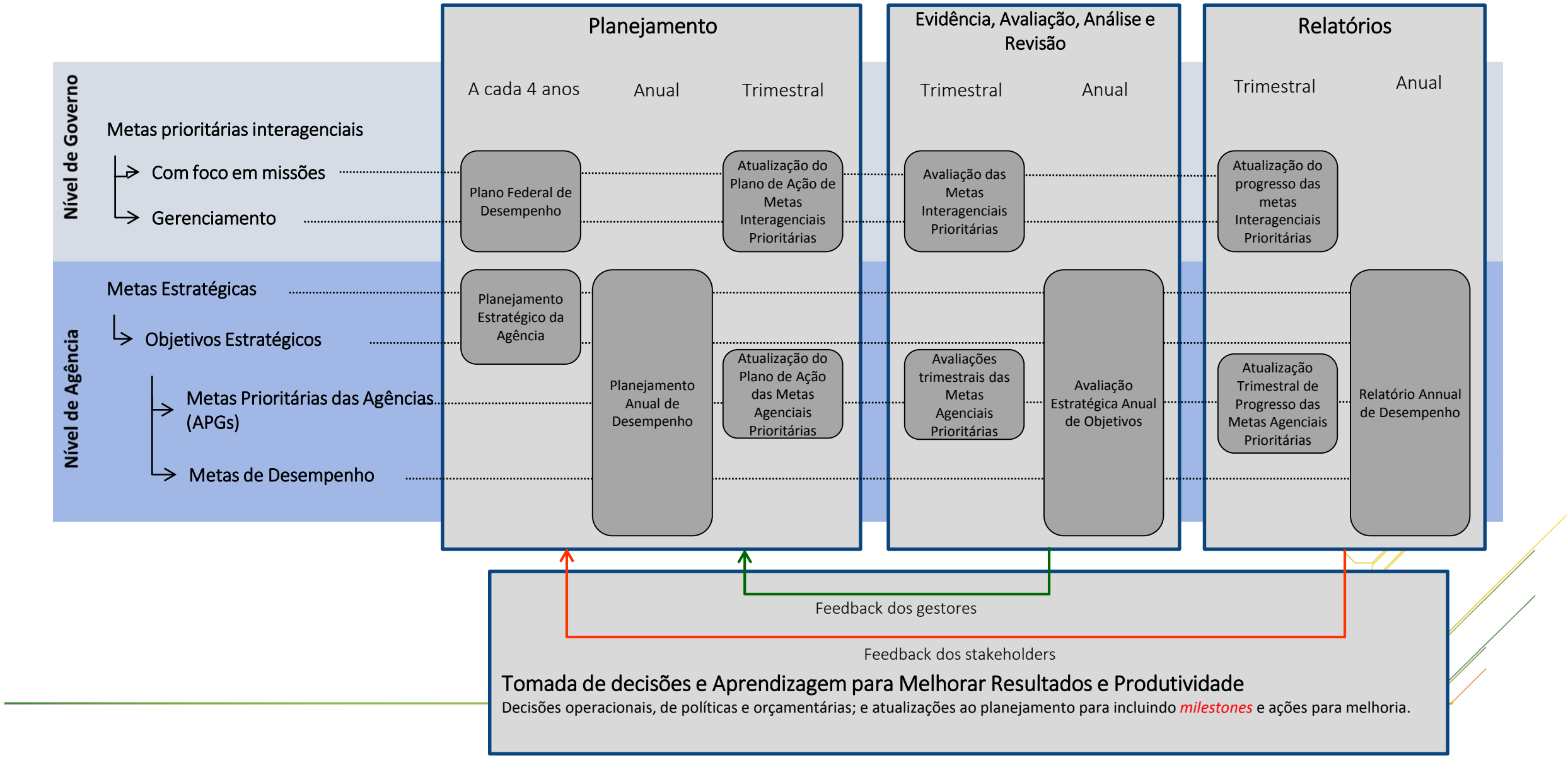
Post-PART, the GPRA Modernization Act (2010)

- **Papéis e Responsabilidades de Melhoria de Desempenho Estabelecidos**
  - Papéis estabelecidos para Diretor de OMB, COO (geralmente Secretário Adjunto), Oficial de Melhoria de Desempenho (PIO), Líderes de Metas, Conselho de Melhoria de Desempenho (PIC)
- **Estrutura de Metas e Avaliação de Desempenho Desenvolvidas**

Metas	Peridiocidade	Avaliação de desempenho
1. **Metas Federais Interagenciais Prioritárias (CAP)**	A cada 4 anos	**Avaliações trimestrais** por Diretor de OMB /PIC
2. **Metas Agenciais Prioritárias (APGs)**	A cada 2 anos	**Avaliações trimestrais** por COO da agência/PIO
3. **Metas e objetivos estratégicos**	A cada 4 anos	**Revisões anuais estratégicas** por agências e OMB

- **O Conselho de Melhoria de Desempenho deve compartilhar as melhores práticas e expertise**
- **Relatórios de Desempenho Modernizados**
  - Foi estabelecido o Performance.gov como fonte principal para relatórios de desempenho
  - Lista de programas obrigatória de todo o governo, atualizada anualmente

Ciclo de Gerenciamento de Desempenho Federal



Desafios comums da implementação

- Coleta excessiva de informações sobre desempenho e definição de metas demais (por exemplo, o Reino Unido passou de 600 para 30 metas);
- Não utilizar informação sobre desempenho;
- Dificuldades associadas com a mensuração de produtos e resultados (organizações/setores que são mais facilmente mensuráveis *vs.* aquela(e)s que são mais difíceis de mensurar);
- Qualidade das informações sobre desempenho;
- Mandatos sobrepostos entre atores/ferramentas em sistemas de desempenho;
- Grande quantidade de demandas aos ministérios/unidades para reportar, monitorar e avaliar;
- Manipulação de resultados, indicadores;
- Falta de conexão entre vários sistemas (por exemplo, avaliação orçamentária e de desempenho, diferentes unidades de análise);
- Mensurar a coisa errada (por exemplo, ambulâncias do Reino Unido).

Tendências recentes

Tendências recentes que temos observado em alguns sistemas:

- Maior ênfase na **utilização** de informações de desempenho focando no processo de gerenciamento.
- Maior envolvimento dos *stakeholders* na resolução de problemas, no desenvolvimento de políticas e no monitoramento (por exemplo, *Policy Labs*).
- Proliferação das *Delivery Units* – removendo barreiras, facilitando.
- Aumentando a Transparência (por exemplo, *Open Data*).
- Gerenciando complexidades e abordando esforços interssetoriais para atingir objetivos.
- Menos ênfase no uso da informação de desenvolvimento para as principais decisões orçamentárias (OECD).

Algumas reflexões e observações finais

- Os sistemas de monitoramento e avaliação frequentemente têm suas origens nas crises (ou fiscal ou da entrega de serviços).
- Não tem um modelo de Monitoramento & Avaliação único e não tem uma progressão linear. Mesmo dentro de um país, um sistema que parece funcionar bem poderia ser trocado com uma mudança de governo.
- Um sistema de M&A requer um apoio político de alto nível do chefe do governo, e do todo o governo. É impossível implementar um sistema de M&A sem a demanda ativa de todo o governo.
- Todo sistema de M&A tem custos além de benefícios. Sistemas com muito detalhe e muitas regras provavelmente não funcionam.

Muito obrigado

WORLD BANK GROUP