



Definindo o Tipo de Sistema de M&A: Clientes, Usos Pretendidos e Utilização Real



Bertha Briceño

Este é o segundo artigo em uma série mensal sobre sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) do governo, sob a liderança do PREM—Grupo de Redução da Pobreza e Igualdade—e orientação de Jaime Saavedra, Gladys Lopez-Acevedo e Keith Mackay, com contribuições de vários colegas do Banco Mundial. O principal objetivo desta série é resumir o conhecimento existente sobre sistemas de M&A e documentar novos conhecimentos nesta área que podem ainda não estar claros. O grupo alvo desta série são os funcionários do Banco Mundial e do doador que trabalham para dar suporte aos governos do cliente no fortalecimento de seus sistemas de M&A, assim como os funcionários do governo interessados em aprender sobre os usos e benefícios do M&A e em adotar uma abordagem mais sistemática de M&A em seus governos.

Este artigo caracteriza vários tipos de sistemas de monitoramento e avaliação (M&A), inclusive com exemplos de três sistemas de governos na América Latina: México, Colômbia e Chile. A caracterização feita aqui varia de órgãos independentes completamente externos, passando por sistemas de governo fortemente centralizados, a sistemas altamente descentralizados. Cada tipo de sistema tem vantagens diferentes que resultam da interação das forças de oferta e procura: pelo lado da oferta, os atores produzem informações de M&A para vários fins pretendidos; a demanda responde com real utilização, revelando os verdadeiros incentivos dos clientes do sistema. Além disso, são apresentadas estratégias para mitigar as potenciais desvantagens dos diferentes tipos de sistemas.

Como os países têm demonstrado cada vez a necessidade de apoio de M&A, esta análise deve ajudar os defensores e os líderes das forças tarefas a identificar boas oportunidades para seu contexto particular; identificar e entender as previsões que orientam a criação de novas unidades e órgãos de M&A; além de melhorar o entendimento dos compromissos envolvidos.

Quem Produz a Informação de M&A e Por Que

Um bom ponto de partida é perguntar quem realiza as atividades de M&A e para qual finalidade, para depois tirar lições relevantes para o desenho de novas unidades de M&A. Os bancos de desenvolvimento, agências bilaterais de assistência, organizações independentes, a academia e os governos em geral estão bastante envolvidos no M&A dos programas de desenvolvimento. Os bancos de desenvolvimento e as agências bilaterais de assistência costumam usar o M&A para medir a eficácia do desenvolvimento, prestar contas a doadores e partes interessadas, e para demonstrar transparência. Os acadêmicos, normalmente através de centros afiliados a faculdades de economia e política pública, realizam estudos muito rigorosos com foco em geração de conhecimento no campo de economia do desenvolvimento. De forma geral, os acadêmicos também pretendem influenciar a política, embora de uma forma menos direta do que os governos.

Em termos gerais, os governos realizam atividades de M&A significativas como uma forma de

aumentar a efetividade do programa e melhorar a alocação de recursos. Os sistemas de governo normalmente atendem a clientes internos do Executivo, tais como departamentos de planejamento e orçamento; unidades centrais nos ministérios ou agência encarregadas de planejamento e orçamento; e, em alguns casos, unidades especiais de avaliação. Todas essas unidades do governo normalmente usam o sistema de M&A como uma ferramenta para melhorar a eficiência e eficácia da alocação de recursos, com um tipo de abordagem de controle centralizado.

Três sistemas do governo na América Latina, o CONEVAL do México, o SINERGIA da Colômbia e o DIPRES do Chile são apresentados como exemplos (veja o quadro 1).

Os clientes internos também incluem agências executoras ou implementadoras nos governos e líderes de força tarefa nos bancos de desenvolvimento. Normalmente eles têm mais interesse em rever os processos, mudar e melhorar as práticas com uma orientação a **resultados**, gerar visibilidade para os projetos e responder aos eleitorados e aos gestores com informações concretas.

A eficiência e eficácia da alocação de recursos também são importantes focos dos clientes internos de agências bilaterais de assistência e de bancos de desenvolvimento, como juntas de doadores e diretores, unidades internas de avaliação e gerentes de setor/regionais.

Em termos de clientes externos dos sistemas de M&A relacionados ao governo, há um potencial uso pelo Congresso e a sociedade civil, que estão interessados em incentivar a transparência, prestação de contas e o controle social.¹ Por outro lado, as atividades de M&A que os bancos de desenvolvimento e doadores realizam têm como clientes externos os formuladores de política, governos clientes, órgãos legislativos e o eleitorado em geral. A tabela 1 apresenta uma classificação simples dos principais clientes e os correspondentes focos de uso.

Tipos de Sistemas de M&A e Usos Pretendidos

A maioria dos órgãos de M&A dos programas de desenvolvimento lutam por independência, transparência, autonomia, credibilidade, utilidade, apropriação, entre outras qualidades.²

Em teoria, um sistema de M&A ideal deve ter independência suficiente para ser digno de

crédito externamente e ser socialmente legítimo, mas não tão independente a ponto de perder sua relevância. O sistema de M&A deve conseguir influenciar a formulação de política ao garantir a adoção das recomendações baseadas nas lições aprendidas. Além disso, deve ser sustentável ao longo do tempo e durante as transições de governo, porque este sistema é considerado responsivo às necessidades dos clientes e útil para suas principais partes interessadas.

Os órgãos de M&A têm diferentes naturezas e incentivos predominantes: os arranjos institucionais variam de órgãos externos independentes, passando por sistemas de governo fortemente centralizados nas autoridades de orçamento, até sistemas altamente descentralizados em relação ao governo.

Órgão independente, externo: ênfase em transparência e controle social

Quando a transparência, o controle social e a prestação de contas são as principais forças motrizes das atividades de M&A, e há grande ênfase na independência, a criação de órgãos externos independentes é bastante atraente. O fato de ser externa ao governo e de o financiamento ser independente traz a possibilidade de fazer avaliações livremente, sem qualquer influência indevida. O órgão de M&A desfruta de um alto nível de independência que acaba por reforçar a credibilidade externa.

Entre os exemplos desses tipos de órgãos de M&A, podemos citar as iniciativas de doadores e da sociedade civil, de instituições independentes de supervisão e de grupos de debates. A *Transparency International*, a Iniciativa Internacional para Avaliação de Impacto (3ie), o Centro para Desenvolvimento Global e a iniciativa *Bogotá Cómo Vamos*, na Colômbia, são exemplos de órgãos que financiam ou realizam atividades de M&A. A desvantagem de um órgão externo é que ele pode não ter o acesso adequado às informações, o entendimento e o conhecimento contextual. Estes órgãos geralmente contam com a construção de uma duradoura reputação de independência e não partidarismo para influenciar a formulação de política. Um órgão independente de M&A pode ter maior facilidade para a transparência e a prestação de contas. Contudo, influenciar a política continua a ser um grande desafio para esses órgãos (seja a academia ou entidades financiadas pelo doador).

Quadro 1. Principais Características de Três Sistemas de M&A do Governo: CONEVAL, DIPRES e SINERGIA

México: O Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (Consejo Nacional de Evaluación de La Política de Desarrollo Social [CONEVAL])

O CONEVAL foi criado em 2004 como parte da Lei de Desenvolvimento Social, sendo financiado por uma linha orçamentária direta do orçamento nacional. O CONEVAL foi criado com uma dupla missão: medir a pobreza e avaliar todas as políticas e programas de desenvolvimento social em nível federal. O CONEVAL é chefiado por um diretor executivo e pertence ao Executivo, através do setor social, mas tem autonomia técnica e gerencial. É governado por uma diretoria executiva composta por seis acadêmicos independentes, o Ministro de Desenvolvimento Social e seu próprio diretor executivo.

Em um ambiente descentralizado, o CONEVAL estabelece os padrões e as diretrizes para as avaliações dos programas do governo federal. Essas avaliações são encomendadas pelas próprias agências federais. Há aproximadamente 130 programas sob o mandato do CONEVAL, sendo que todos devem realizar avaliações do tipo matriz lógica. Além disso, o CONEVAL supervisiona diretamente cerca de 15 avaliações ao ano, no âmbito do Plano Anual de Avaliação (Programa Anual de Evaluación [PAE]). O PAE é definido pelo CONEVAL, juntamente com o Ministério da Fazenda e a Controladoria Geral.

Colômbia: O Sistema Nacional de Avaliação e Gestão para Resultados (SINERGIA)

Um plano obrigatório de desenvolvimento do governo deve orientar a nova administração na Colômbia. Neste contexto, a Lei 152 de 1994 explicitamente delegou ao Departamento Nacional de Planejamento (DNP) o mandato de planejar, elaborar e organizar um sistema para a avaliação e o monitoramento da gestão com base em desempenho no setor público. O DNP é um departamento administrativo antigo, organizado em unidades técnicas ou diretorias. No DNP, a Diretoria para Avaliação de Políticas Públicas (DAPP) assumiu a promoção do sistema nacional de M&A, que ficou conhecido como SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación y Resultados de La Gestión Pública). A DAPP é uma das dez diretorias no DNP, sendo chefiada por um diretor técnico, respondendo diretamente ao diretor adjunto do DNP e ao seu diretor geral, que têm o status de ministro e vice-ministro, respectivamente.

A principal atividade da DAPP evolve a administração do sistema de metas do governo (Sigob), que inclui as metas para todos os setores e ministérios, e a gestão e o comissionamento de avaliações dos principais programas do governo. Atualmente o sistema inclui aproximadamente 600 indicadores de metas intra-setoriais e mais de 30 avaliações já foram finalizadas.

Chile: A Divisão de Controle de Gestão no DIPRES

No Chile, o DIPRES fica no departamento de orçamento do Ministério da Fazenda. No DIPRES, uma unidade especial, a Divisão de Controle de Gestão, lidera o sistema para avaliação de controle de gestão. Desde o início da década de 90 a avaliação do sistema de controle de gestão tem sido um esforço para o governo chileno, sob a forte liderança de sucessivos diretores de orçamento.

A meta geral da unidade é contribuir para a eficiência da alocação e da utilização do gasto público, contribuindo para melhorar o desempenho, a transparência e a prestação de contas. A Divisão de Controle de Gestão é uma das quatro divisões e duas sub-diretorias que formam o DIPRES.

O Chefe da Divisão de Controle de Gestão se reporta diretamente ao diretor de orçamento, sob o Ministro da Fazenda. A Diretoria de Orçamento deve prestar contas ao Congresso.

Desde o início da década de 90, quatro áreas de trabalho foram desenvolvidas e reforçadas: avaliação de programas e instituições, instrumentos para monitoramento e supervisão, mecanismos institucionais de incentivo de salário e o fundo de modernização da gestão pública.

No orçamento de 2010, 150 instituições governamentais adotaram aproximadamente 1.200 indicadores de desempenho e, atualmente, 28 avaliações de instituições e programas estão em andamento.

Fonte: Compilado pelo autor.

Tabela 1. Anfitriões de Atividades de M&A, Clientes e Usos

Governos	Clientes internos	<ul style="list-style-type: none"> • Executivo: ministérios de planejamento / orçamento / presidenciais 	<ul style="list-style-type: none"> • Controla /melhora a eficiência e eficácia da alocação de recursos • Controla a implementação das políticas nacionais • Dá feedback para a tomada de decisão política/orçamentária
		<ul style="list-style-type: none"> • Gerentes em agências / ministérios implementadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão de processos • Melhoria de práticas de gestão com orientação a resultados • Gerência e funcionários do programa ou gestão institucional • Responde ao eleitorado com informações concretas
	Clientes externos	<ul style="list-style-type: none"> • Multilaterais/ doadores • Congresso • Sociedade civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Foco em transparência e prestação de contas
Bancos de desenvolvimento, agências de assistência, órgãos especiais de avaliação	Clientes internos	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores • Líderes de equipes de tarefa 	<ul style="list-style-type: none"> • Controla a implementação • Apresenta programas inovadores • Viabilidade dos projetos com foco em resultados • Revê processos • Melhora a programação da pasta • Melhora o desenho dos programas • Testa inovações
		<ul style="list-style-type: none"> • Departamentos de avaliação interna • Órgãos de chefia (diretoria, junta de doadores) 	<ul style="list-style-type: none"> • Controla/melhora a eficiência e eficácia da alocação de recursos • Revê processos • Concentra-se na transparência e prestação de contas • Responde ao eleitorado com informações concretas
	Clientes externos	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedade civil • Formuladores de política • Governos • Parlamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Foco na transparência e prestação de contas • Controla a implementação das políticas nacionais
Academia	Clientes internos	<ul style="list-style-type: none"> • Academia e comunidades científicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Geração de conhecimentos em desenvolvimento econômico
	Clientes externos	<ul style="list-style-type: none"> • Formuladores de política, organizações não governamentais, doadores, organismos internacionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Disseminação de conhecimentos e apoio a intervenções eficazes.

Fonte: Compilado pelo autor.

Sistema de M&A de propriedade do governo de forma centralizada: ferramenta de gestão ou controle

Quando o sistema de M&A se encontra no centro do governo (orçamento, autoridade central, planejamento, presidência ou departamento de controle interno), ele costuma servir de ferramenta para gestão ou para o controle orçamentário. No âmbito das autoridades orçamentárias, o M&A costuma ser usado para controlar a eficiência e/ou eficácia de recursos e, desta forma, o órgão de M&A geralmente tem muito mais poder de fazer cumprir as recomendações resultantes das avaliações de M&A. Em sua versão extrema de execução, o órgão de M&A tem poder direto sobre a agenda da avaliação, além de ter uma posição de destaque e o apoio do Congresso. É isso o que acontece com o DIPRES no Chile. Colocar o sistema sob as autoridades orçamentárias também pode melhorar a integração do M&A aos estágios de orçamentação e execução do ciclo de política pública.

Por outro lado, quando as atividades de M&A pretendem basicamente servir como uma ferramenta de gestão, pode ser criado um órgão central de coordenação fora das autoridades diretas de orçamento para evitar a abordagem “obrigados a engolir”. O órgão busca a aquisição e propriedade, e espera a *adoção voluntária das recomendações*. Para tanto, o órgão de M&A investe pesadamente em consultas, em demonstrar os benefícios da avaliação como uma ferramenta gerencial, em atividades de capacitação e em estabelecer um clima cultural favorável para M&A. Tanto o programa SINERGIA da Colômbia quanto o CONEVAL do México realizam atividades regulares de capacitação e divulgação para promover uma cultura de gestão orientada a resultados.

Algumas das vantagens da agência de M&A centralizada incluem mais autoridade para priorizar programas chaves a serem monitorados e avaliados quando há limitação de recursos; a capacidade de buscar recomendações que afetam várias agências ou o governo como um todo; a capacidade de buscar práticas padronizadas, melhores práticas e metodologias de qualidade; a possibilidade de manter funcionários técnicos especializados para apoio (que as agências por si só podem não conseguir pagar, especialmente no começo, quando o volume de atividades de M&A é baixo); mais oportunidades de gerar sinergias para aprendizagem e economia de escala na coleta de dados; redução da duplicação de esforços; e,

manutenção de uma memória institucional das práticas de M&A.

Sistema descentralizado de M&A do governo: total apropriação pelas agências

Na versão extremamente descentralizada, a agência que opera o programa também realiza as atividades de M&A para melhorar seu próprio desempenho, ao invés de se reportar a uma entidade ou autoridade central. As vantagens são o conhecimento contextual profundo e o melhor acesso a dados e exposição de informação. Como as atividades de M&A dependem muito da qualidade e disponibilidade da informação interna produzida pelos programas, e de sua vontade e capacidade de gerar dados primários ou recuperar informações sobre beneficiários, a agência tem muitos incentivos para produzir e fazer melhor uso da informação de insumo, além de usar internamente os resultados.

Algumas desvantagens do arranjo totalmente descentralizado são a menor padronização de metodologias e práticas, que leva à qualidade e rigor mais heterogêneos nos produtos de M&A; limitada coordenação entre os setores; menos oportunidades de compartilhar as melhores práticas; e a necessidade de manter sua própria expertise técnica. Alguns defendem que a separação entre o avaliador e o executor é menos clara, o que pode aumentar o potencial para uma interferência indevida. Mas na teoria esse não é o caso se o uso for principalmente interno e a verdadeira motivação for melhorar o próprio desempenho, ao invés da elaboração de relatórios.

Estratégias de apoio

Alguns dos riscos potenciais de diferentes tipos de sistemas de M&A podem ser mitigados com várias estratégias de apoio, ou instituições complementares, como:

Alianças chaves. Nos sistemas de governo analisados, o apoio do *Congresso*, bom fluxo de informações e a promoção de alianças com as autoridades centrais do governo são estratégias comuns usadas para superar os fracos poderes de execução e promover a adoção de recomendações em setores relutantes. O CONEVAL, com o *Ministério da Fazenda*, e o SINERGIA, com a *Casa Civil*, são alguns exemplos dessas alianças. Nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como o Canadá, Austrália, Estados Unidos e Países Baixos, o apoio

prestado pelos *departamentos nacionais de auditoria* é considerável: eles têm ajudado revisando (com auditorias de eficiência) o planejamento, a condução e o uso do M&A no governo executivo; publicando guias de boas práticas nesses tópicos; analisando a qualidade dos dados e sistemas de dados do departamento/agência; e, usando sua posição influente e de destaque para defender os méritos do M&A. As alianças com *departamentos nacionais de estatística*, embora ainda não tenham sido buscadas, também poderiam ser importantes.

Independência financeira. A capacidade da agência coordenadora de influenciar as políticas e a adoção das recomendações, assim como de estabelecer uma agenda de avaliação, pode ser melhorada com grande apoio legal (CONEVAL), uma linha orçamentária permanente, ou usando os recursos financeiros da própria agência para realizar as atividades de M&A (DIPRES). Por outro lado, quando os recursos para as atividades de M&A vêm do orçamento do programa, eles precisam ser destinados a empréstimos e, de forma geral, são altamente dependentes de aquisição e adoção voluntária. Assim, a agência pode acabar por negligenciar exatamente os programas e setores que mais necessitam de monitoramento e avaliação.

Contratação externa. Quando os sistemas de M&A são terceirizados para consultores, empresas ou centros de pesquisa, e usam processos de compra competitivos e abertos, eles aumentam a legitimidade e independência, e reduzem os potenciais conflitos de interesse entre os avaliadores e os gestores. O DIPRES no Chile e o SINERGIA na Colômbia são bons exemplos de sistemas que usam contratação externa.

Governança híbrida. Um bom exemplo de um órgão de M&A altamente independente e que ainda pertence ao governo é o caso do CONEVAL. Apesar de pertencer ao Executivo, através do setor social, ele desfruta de autonomia técnica e gerencial, com forte apoio de uma estrutura particular de governança: uma diretoria executiva composta de seis acadêmicos independentes, o Ministério do Desenvolvimento Social e seu próprio diretor executivo.

Mecanismos de controle de qualidade. Acredita-se que quanto maior a apropriação de M&A pelas agências, melhor o entendimento, a qualidade e a completitude da informação prestada

pelos programas para o M&A. No entanto, em ambientes centralizados, o órgão de M&A pode buscar maior qualidade e informação de insumo mais confiável junto às agências executoras, através da criação de mecanismos de controle como verificação externa, auditorias ou alianças com departamentos de controle interno, assim como com departamentos nacionais de auditoria e de estatística.

Divulgação pública. O princípio de abertura se refere a tornar o processo de avaliação o mais transparente possível, além de disponibilizar amplamente seus resultados. Vários países introduziram recentemente leis abrangentes sobre o acesso à informação pública, assim prestando apoio indireto à capacidade de divulgação do sistema de M&A (como aconteceu no México e no Chile). O risco de falta de autonomia para divulgar informações de M&A quando o sistema está sob a responsabilidade de uma autoridade executiva pode ser mitigado com provisões como uma longa tradição de divulgação pública. As avaliações do SINERGIA são um exemplo de divulgação pública limitada, assim como da ausência de uma lei de informação pública que seja mais abrangente.

Rigor acadêmico. As avaliações realizadas externamente por pesquisadores e membros da academia costumam passar por filtros de qualidade adicionais, estabelecidos pela comunidade acadêmica e também podem dar apoio às atividades de capacitação. A revisão aos pares, projeção em seminários e o processo de publicação contribuem enormemente para garantir o rigor e a qualidade nas conclusões (por exemplo, SINERGIA e CONEVAL). Essas importantes vantagens podem ser à custa da negligência da utilidade imediata da disseminação em linguagem acessível. No outro extremo, a avaliação se combina à pesquisa pura e, apesar de a geração e o uso da pesquisa terem sido estudados intensa e formalmente, a essência e os argumentos subjacentes às duas são muito diferentes.

Capacitação e padronização. A capacitação e a padronização são sempre importantes, mas de tornam ainda mais importantes em ambientes altamente descentralizados, quando um volume considerável de atividades de M&A foi alcançado ou é obrigatório, e quando as agências devotam recursos financeiros e humanos significativos para o M&A (CONEVAL).

Tabela 2: Mapeando a Utilização da Informação de M&A

Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> • Proporção de orçamento avaliado/conhecido 	<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento de programas avaliados ou monitorados sobre o valor total do orçamento • Orçamento de programas avaliados ou monitorados sobre a agenda plurianual • Orçamento de programas avaliados ou monitorados sobre o número de programas na classificação programática do orçamento
Utilização	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento das recomendações, compromissos e planos de ação derivados da informação de M&A 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de mudanças derivadas das avaliações • Número de alertas gerados pelo monitoramento • Número e lista de recomendações adotadas • Recomendações priorizadas e adotadas • Recomendações implementadas / número total de recomendações formuladas
	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência / prestação de contas 	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhuma medida associando transparência ou prestação de contas com as informações dos sistemas de M&A
	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da qualidade e eficiência do gasto público e influência nas alocações de orçamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhuma aplicação • Mudanças nas alocações de orçamento / recursos resultante da utilização dos resultados de M&A pelo Congresso • Correlação com mudanças no orçamento ou outra alocação de recursos
	<ul style="list-style-type: none"> • Bem público / pesquisa aplicada (para estudos mais rigorosos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Produção científica (número de citações e publicações) • Uso dos conjuntos de dados públicos (citações, pesquisa acadêmica derivada e pesquisa política)

Fonte: Compilado pelo autor.

Demanda Revelada: Utilização Real da Informação de M&A

A informação de M&A pode servir a vários propósitos: dar *feedback* para a tomada de decisão política e orçamentária, assim como para o planejamento nacional; melhorar a análise e o desenvolvimento políticos; ajudar as atividades gerenciais como gestão de programa e funcionários, ou gestão institucional; melhorar a transparência e a prestação de contas; e muitos outros (Mackay 2007, 9). Geralmente, o parâmetro de sucesso do sistema de M&A é o grau de utilização da informação produzida; quase todos os órgãos de M&A enfatizam a importância da utilização. A utilização também pode ser considerada como um dos principais determinantes da sustentabilidade. Os princípios de avaliação do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, em inglês) afirmam

que: “para que as avaliações sejam úteis, elas devem ser usadas” (OCDE-DAC 1991). A utilização é um pré-requisito para sustentabilidade financeira. Então, por que financiar caras ferramentas ou avaliações de M&A se elas não forem usadas?

Definir as medidas de um bom desempenho não é uma tarefa fácil.³ Normalmente são exploradas duas dimensões (tabela 2): a primeira dimensão, cobertura, é uma medida da extensão da prática de avaliação em relação a um valor de referência ou universo, geralmente a proporção do orçamento avaliada, ou seja, o valor dos programas que foram avaliados em relação ao valor total do orçamento, ou o número de programas avaliados em relação a uma agenda plurianual, ou o número ou programas em uma classificação programática do orçamento. A segunda dimensão é o consenso sobre a necessidade de acompanhar as recomendações, os compromissos e os planos de ação resul-

tantes das atividades de M&A. Esta pode incluir medidas simples do número de avisos resultantes do monitoramento, número de recomendações das avaliações que são realmente adotadas, até medidas mais exigentes como a parcela das recomendações implementadas em relação ao número total de recomendações formuladas.

Por fim, em termos de metas finais dos sistemas, especificamente melhoria da qualidade e eficiência do gasto público, não foram criados indicadores claros para medir esses resultados ou atribuí-los para os fins dos sistemas de M&A. Contudo, há poucas revisões das avaliações individuais que analisam a extensão de uso do M&A e medem sua efetividade em termos de custo. Essas revisões poderiam ser realizadas de forma mais sistemática para ajudar a medir a eficiência de custo geral do sistema de M&A, apesar de o custo e os atrasos típicos entre a realização de uma avaliação e a medição de seus impactos serem um problema.

As medidas de outras dimensões, como transparência e percepção dos cidadãos em relação à prestação de contas resultantes de sistemas de M&A com bom desempenho, ainda não foram exploradas. Se o sistema também pretender influenciar as alocações de orçamento, outras medidas de utilização podem incluir a mudança nas alocações em consequência da utilização pelo orçamento e pelo Congresso ou, de forma mais indireta, as medidas de correlação com as mudanças na alocação de recurso. A República da Coreia conta com um mecanismo onde as alocações orçamentárias dos programas que não alcançam suas metas de desempenho dentro de uma determinada margem são cortadas automaticamente. Algumas tentativas de usar essa medida analisam a correlação entre os resultados da avaliação e o aumento no orçamento dos programas avaliados (Kim e Park 2007, 2008). Por fim, no caso das avaliações mais rigorosas, o uso também pode ser medido em termos das referências para produção científica (ou seja, citações e publicações).

Um dos pontos fortes do sistema chileno é que ele mantém informações muito específicas sobre as mudanças do programa e monitora a extensão das recomendações resultantes das avaliações. Como os termos de referência padronizados preconizam a produção de recomendações específicas, essas recomendações servem como base para

a criação de comitês institucionais que, depois, são monitorados de perto pelo DIPRES.

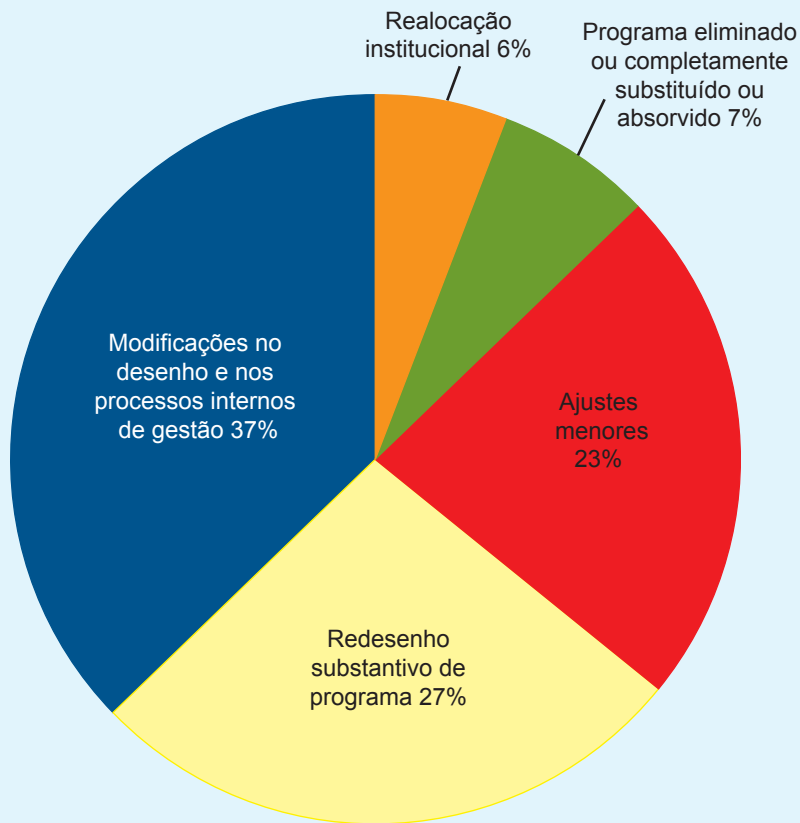
O relatório do DIPRES de 2008 é um bom exemplo de uso da informação de M&A: entre 2000 e 2008, 174 programas foram avaliados pelo programa governamental de avaliações e avaliações de impacto. Há uma classificação de mudanças derivadas das recomendações com cinco categorias, apresentadas na figura 1. De 1999 a 2007 houve mais de 3.500 compromissos resultantes das recomendações, cerca de 500 por ano nos primeiros anos e menos desde 2006. Destes, 82% foram alcançados, 11% foram parcialmente alcançados e 6% não foram alcançados.

É amplamente aceito que a informação de M&A do DIPRES é bastante utilizada na análise e nas decisões de orçamento, para impor ajustes ao programa e para informar o Congresso e a sociedade civil. No entanto, o uso gerencial ou a apropriação pelo líder dos programas são limitados, devido à natureza centralizada do sistema e à ausência de incentivos para que as agências se envolvam em suas próprias avaliações (Mackay 2007, 29).

No México, o CONEVAL lançou, ao final de 2008, a política *Mecanismo para Acompanhamento de Aspectos Sujeitos a Melhoria*, para criar um procedimento geral para mapear aspectos de melhoria resultantes das avaliações de consistência. Os aspectos a serem melhorados são classificados segundo o envolvimento de diferentes partes: alguns aspectos estão sob o controle direto do programa, enquanto outros envolvem a atenção de várias unidades em uma agência, várias agências, ou requerem a atenção de diferentes níveis de governo. Além disso, as próprias agências do setor classificam esses aspectos como prioridade alta, média ou baixa, segundo sua contribuição com a meta do programa. No caso do orçamento de 2008, 101 programas com avaliações rápidas foram incluídos no sistema de mapeamento, com 930 aspectos para serem melhorados. Destes, 70% eram aspectos considerados sob controle do programa (CONEVAL 2008a, 2008b, 2010).

O foco de utilização do SINERGIA tem sido as operações e a gestão dos programas, já que normalmente as avaliações são realizadas com o envolvimento voluntário dos ministros / agências do setor, ao contrário do modelo chileno. O Presidente Uribe foi um grande defensor das informações de M&A na Colômbia. Ele exigiu o uso intensivo das metas e indicadores, especialmente

**Figura 1. Classificação das Mudanças nos Programas
2000 – 2008, DIPRES**



Fonte: DIPRES (2008); ilustração do autor.

durante seu primeiro mandato (OCDE-DAC 2008). A desvantagem é o uso limitado por parte das autoridades orçamentárias e do Congresso. Recentemente o sistema passou a dar atenção também ao acompanhamento dos compromissos em relação às recomendações resultantes de cada avaliação.

Em suma, as avaliações da utilização do sistema de M&A incluíram, até o momento, substitutos de cobertura, pesquisas de satisfação do cliente (o Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial realiza pesquisas anuais entre os principais públicos dentro e fora do Banco), evidências sobre a adoção das recomendações e dos compromissos (CONEVAL e DIPRES), e algumas evidências baseadas em observação (SINERGIA). Apesar de ainda ter muito trabalho a ser feito, a utilização dos sistemas de M&A está começando a ser abordada mais sistematicamente.

Observações Finais

A capacitação do M&A tem a ver com o desenvolvimento de bons sistemas de M&A: sistemas que sejam independentes o bastante para terem credibilidade externa e serem socialmente legítimos; sistemas que influenciem a formulação de política e sejam sustentáveis no transcorrer do tempo; e, sistemas que sejam responsivos às necessidades dos clientes e das principais partes interessadas. Como mais países pensam em criar sistemas de M&A, as lições aprendidas com as experiências de outros países podem ser extremamente úteis. Circunstâncias específicas moldam a evolução e o foco de cada sistema e nenhuma receita deve ser ingenuamente exportada para outros países. No entanto, uma estratégia explícita para apoiar o desenvolvimento de novos sistemas de M&A deve começar por identificar as preferências do país, definindo claramente os clientes e o papel

principal para o órgão de M&A, além de determinar como acompanhar o desenvolvimento do sistema de M&A.

Agradecimentos

Este artigo se baseou no trabalho anterior realizado para a Iniciativa Internacional para Avaliação de Impacto (3ie) e para o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (Briceño e Gaarder 2009). A autora agradece o apoio generoso deles.

Sobre a Autora

Bertha Briceño trabalha como *especialista sênior em avaliação* no Programa de Água e Saneamento (WSP, em inglês) do Banco Mundial. Antes de entrar para o WSP em 2009, ela trabalhou por três anos como diretora do sistema de M&A da Colômbia, o SINERGIA. Antes, ela trabalhou no Escritório de Avaliação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, participando das avaliações de projeto e do programa do país. Ela também dá consultoria à Iniciativa Internacional de Avaliação de Impacto (3ie). Ela tem *Mestrado em Desenvolvimento Internacional* pela Harvard Kennedy School.

Notas de fim de página

1. No contexto institucional da Colômbia, o controle social se refere ao uso de mecanismos constitucionais participativos que permitem o controle do Estado; à confiança e eficácia das entidades que controlam o Estado – Congresso, Fiscalia ou a mídia; e, aos mecanismos de prestação de contas dos eleitos exercendo mandato (Sudardsky 2008).
2. Alguns exemplos dos princípios são os Padrões de Qualidade OCDE-DAC (2010), os princípios da Agência de Avaliação da Espanha (Ministério da Presidência da Espanha 2010) e os princípios do Banco Mundial-IEG (2010).
3. O Banco Mundial e o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) contribuíram com a avaliação dos sistemas por meio da promoção de diagnósticos e as revisões dos desempenhos dos sistemas em 12 países (CLAD e Banco Mundial 2008).

Referências

- Briceño, Bertha, e Marie Gaarder. 2009. *Institutionalizing Evaluation: A Review of International Experience*. Iniciativa Internacional para Avaliação de Impacto (3ie) e o Departamento do Reino Unido para Desenvolvimento Internacional (DFID).
- CLAD (Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento) e Banco Mundial. 2008. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos*. <http://www.clad.org/investigaciones/investigaciones-concluidas/fortalecimiento-de-los-sistemas-de-monitoreo-y>.
- CONEVAL. 2008a. “Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de programas federales 2008.” http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/2733.pdf.
- . 2008b. “Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la administración pública federal.” http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo_seguintamiento_291008.pdf?view=true.
- . 2010. “Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la administración pública federal.” www.coneval.gob.mx/contenido/normateca/2339.pdf.
- DIPRES. 2008. “Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009.” http://www.dipres.cl/572/articles-41339_doc_pdf.pdf.
- Kim, John, e Nowook Park. 2007. “Performance Budgeting in Korea.” *OECD Journal on Budgeting* (7) 4.
- Mackay, Keith. 2007. *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington, DC: Banco Mundial, IEG.
- Ministério da Presidência da Espanha. 2010. *Agência de Avaliação e Qualidade. Principios Rectores y Código Ético*. http://www.aeval.es/es/la_agencia/presentacion/principios/.
- OCDE-DAC (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – Comitê de Assistência ao Desenvolvimento). 1991. “Principles for the Evaluation of Development Assistance.” Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>.
- . 2008. *Emerging Good Practice in Managing for Development Results (MfDR) Sourcebook, Third Edition*. <http://www.mfdr.org/sourcebook/>.

- . 2010. *Quality Standards for Development Evaluation*. Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/55/0/44798177.pdf>.
- Park, Nowook. 2008. "Does More Information Improve Budget Allocation? Evidence and Lessons from Performance-Oriented Budgeting in Korea." Documento de Trabalho apresentado no Congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas, agosto, Masstricht, Países Baixos.
- Sudarsky, John. 2008. "La evolución del capital social en Colombia, 1997–2005." Bogotá, revista 747 (144).
- World Bank, IEG (Grupo Independente de Avaliação). 2004. *Influential Evaluations: Evaluations That Improved Performance and Impacts of Development Programs*. Washington, DC.
- . 2010. "Evaluation Methodology Overview." <http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=1324361&piPK=64252979&pagePK=64253958&menuPK=5039271&contentMDK=20790052>.

Sítio do Banco Mundial

www.worldbank.org/poverty/nutsandbolts



Esta série de notas destina-se a resumir as boas práticas e os resultados importantes encontrados nos tópicos relacionados ao PREM. Os pontos de vista expressos nas notas são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, o ponto de vista do Banco Mundial. As Notas (PREMnotes) são amplamente distribuídos aos funcionários do Banco e também estão disponíveis no site do PREM (<http://www.worldbank.org/prem>). Se você estiver interessado em escrever uma "PREMnote", envie a sua idéia para Sra. Madjiguene Seck no endereço mseck@worldbank.org. Para obter cópias adicionais dos PREMnotes entre em contato com o serviço de consultoria do PREM no telefone x87736.

Esta série é para a divulgação externa e interna.