

**Enap** *Cadernos*

# **Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada**

*Autores:*

*Fernando Filgueiras e Lúcia Queiroz*

# Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada

*Autores:*

*Fernando Filgueiras*

*Lúcia Queiroz*

## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**

*Presidente*

Francisco Gaetani

*Diretor de Comunicação e Pesquisa*

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial*

Paulo Marques

*Diretora de Formação Profissional*

Maria Stela Reis

*Diretor de Gestão Interna*

Camile Sahb Mesquita

*Editor:* Fernando de Barros Gontijo Filgueiras – *Coordenadora-Geral de Pesquisa:* Marizaura Reis de Souza Camões – *Coordenadora-Geral de Comunicação e Editoração:* Janaína Cordeiro de Moraes Santos – *Revisão:* Renata Fernandes Mourão e Luiz Augusto Barros de Matos – *Revisão gráfica:* Ana Carla G. Cardoso – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Amanda Soares Moreira.

---

*Ficha Catalográfica:* Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

F481g Filgueiras, Fernando  
Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada / Fernando Filgueiras, Lúcia Queiroz. – Brasília: Enap, 2016.  
107 p.: (Cadernos, 47)

ISSN 0104-7078

1. Administração Pública. 2. Avaliação. 3. Sistemas de Avaliação.  
4. Avaliação de Políticas Públicas. 5. *Accountability*. 6. Análise Comparativa. I. Título. II. Filgueiras, Fernando. III. Queiroz, Lúcia.

CDU 351-047.43



Enap, 2016

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

### **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

## Sobre os autores

### **Fernando Filgueiras**

Diretor de Comunicação e Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Autor de *Corrupção, democracia e legitimidade* (Editora UFMG, 2008). Organizou *Dimensões políticas da justiça* (Editora Civilização Brasileira, 2013). Autor de artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais. Suas áreas de interesse são: *accountability*, governança, bom governo, corrupção política, políticas públicas. Email: fernandofilgueiras@hotmail.com

### **Lúcia Queiroz**

Integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), lotada na Coordenação Geral de Pesquisa da Diretoria de Comunicação e Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Doutora em Administração Pública e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UnB, com período sanduíche na *School of Public & Environmental Affairs* da Indiana University, Bloomington. Exerceu cargos de assessoramento superior e de direção em órgãos da administração pública municipal e federal. Coautora do capítulo de livro *O processo de descentralização e regionalização do SUS no contexto do Pacto pela Saúde (Políticas de saúde no Brasil: continuidades e mudanças)*. Editora Fiocruz, 2012) e autora dos capítulos *A descentralização da gestão: uma abordagem introdutória aos principais desafios postos no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS (Redes e regionalização em saúde no Brasil e na Itália: lições aprendidas e contribuições para o debate)*. All Type Assessoria Editorial Ltda, 2011) e *Textos normativos X contextos locais: estudo de caso sobre os dilemas do processo de descentralização da saúde (Gestão de Sistemas de Saúde)*. Editora Segrekar, 2003), além de artigos publicados em periódicos nacionais. Suas áreas de interesse são: formulação de políticas públicas, planejamento estratégico situacional no setor público, federalismo e descentralização. E-mail: lfnqueiroz@gmail.com



## Resumo

Este estudo explora e compara sistemas de avaliação de políticas públicas, tendo em vista oito experiências: Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, México e Suécia. O objetivo central deste estudo comparativo é compreender a governança dos sistemas de avaliação, observando suas diferenças e similitudes quanto ao contexto político em que operam, o arranjo institucional do sistema de avaliação e o resultado que esses arranjos promovem em termos de aperfeiçoamento institucional das políticas públicas e de fortalecimento do processo de *accountability*. O estudo aplica uma metodologia qualitativa, explorando os arranjos institucionais, as práticas internas, a capacidade e os meios de comunicação e difusão adotados pelos sistemas de avaliação. Para compreender as diferenças e similitudes entre os casos selecionados na investigação, aplicamos a técnica de *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, verificando quais são as condições necessárias para que um sistema de avaliação de políticas públicas contribua para o aperfeiçoamento institucional, contribuindo para a efetividade governamental e para a *accountability*. Os achados da pesquisa são que a governança de sistemas de avaliação de políticas públicas que envolve o Poder Legislativo na função de avaliação é condição para produzir maior efetividade governamental e *accountability*.

Palavras-chave: avaliação, efetividade governamental, *accountability*



## Lista de siglas

<b>AAP</b>	<i>Architecture d'Activité de Programmes</i> (Canadá)
<b>Aeval</b>	<i>Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios</i> (Espanha)
<b>Coneval</b>	<i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</i> (México)
<b>Daec</b>	<i>Comitê Departamental de Auditoria e Avaliação</i> (Canadá)
<b>Dipres</b>	<i>Dirección de Presupuestos</i> (Chile)
<b>EPG</b>	<i>Avaliação de Programas Governamentais</i>
<b>GAO</b>	<i>U.S. Gabinet of Accountability Office</i> (Estados Unidos da América)
<b>MML</b>	<i>Metodologia do Marco Lógico</i>
<b>NAO</b>	<i>Gabinete Sueco de Auditoria Nacional</i> (Riksrevisionen)
<b>NAO</b>	<i>National Audit</i> (Inglaterra)
<b>Oira</b>	<i>Office of Information and Regulatory Affairs</i> (Estados Unidos da América)
<b>PRA</b>	<i>Paperwork Reduction Act</i> (Estados Unidos da América)
<b>OMB</b>	<i>Office of Management and Budget</i> (Estados Unidos da América)
<b>QCA</b>	<i>Qualitative Comparative Analysis</i>
<b>RGPP</b>	<i>Revisión Générale des Politiques Publiques</i> (França)
<b>SPP</b>	<i>Secretaria de Programación y Presupuesto</i> (México)
<b>SGMAP</b>	<i>Sécretariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique</i> (França)
<b>VFM</b>	<i>Value for Money</i> (Inglaterra)



## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>A importância de sistemas de avaliação na gestão das políticas públicas.....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Estratégia analítica da governança de sistemas de avaliação e metodologia da pesquisa .....</b>	<b>26</b>
<b>4</b>	<b>Os Casos .....</b>	<b>34</b>
<b>5</b>	<b>A governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas .....</b>	<b>84</b>
<b>6</b>	<b>Considerações finais .....</b>	<b>98</b>
	<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>101</b>



# 1 Introdução

Este trabalho de investigação se deve à relevância obtida pelos processos de avaliação no ciclo das políticas públicas, no decorrer das últimas quatro décadas. Neste sentido, procurou contemplar o conceito ampliado de avaliação, que consiste em ter, como seu objetivo central, o de contribuir para a melhoria dos processos de planejamento das políticas e das práticas governamentais em benefício dos cidadãos (WEISS, 1979, 1988a, 1988b, 1993, 1998, 1999).

Assume-se, todavia, que a constituição da função de avaliação de políticas públicas pode, ela mesma, se constituir como uma política pública. E, como tal, não é apenas um mecanismo gerencial. A avaliação de políticas públicas não é uma atividade mecânica ou linear da aplicação de métodos e análises de impacto. A decisão sobre o que avaliar, como avaliar, quais metodologias empregar e quais resultados alcançar envolve embates, concepções de mundo, tecnologias disponíveis e capacidades que nem sempre estão disponíveis ou organizadas para os avaliadores. A avaliação de políticas públicas é atravessada por relações de poder e conflitos, demandando um processo de institucionalização que não apenas a pacifique, mas a capacite para poder exercer plenamente sua função no ciclo das políticas públicas.

Nesses termos, a avaliação de políticas públicas significa constituir uma política na qual essa função seja institucionalizada para gerar aprendizados gerenciais, corrigir falhas, prestar *accountability* e, por sua vez, contribuir para a participação da sociedade na discussão das políticas públicas. A implantação de um sistema de avaliação significa, portanto, constituir uma política, à qual se associam um desenho e objetivos normativos, um processo de implementação e um processo de institucionalização de regras e práticas que circundam a própria função de avaliação. Institucionalizar a função de avaliação significa, também, pavimentar o empoderamento de alguns atores para exercer o controle sobre a gestão, tendo em vista resultados globais que examinam as políticas implementadas por governos.

Isso posto, o desenvolvimento da investigação considerou aspectos relativos à história, às práticas operacionais padronizadas, às regras e às decisões orçamentárias como aspectos que se associam ao grau de institucionalidade das políticas públicas, antecedendo a sua implementação e ditando a forma como as políticas são avaliadas em determinados

contextos político-institucionais (WEISS, 1999). Assim, a investigação teve como foco explorar os sistemas de avaliação nos países selecionados para o estudo, tendo em vista seus objetivos, processos e resultados, procurando evidenciar aspectos relacionados à institucionalização desses sistemas no ciclo das políticas públicas e nas práticas gerenciais adotadas. Dessa maneira, uma das preocupações da pesquisa é explorar arranjos institucionais de sistemas de avaliação. A outra é explicar os resultados desses arranjos para a qualidade do governo.

Duas são as questões centrais desta pesquisa. A primeira consiste em identificar a forma segundo a qual os atores responsáveis pela função de avaliação de políticas públicas são delegados e como a prática da avaliação é institucionalizada como instrumento de gestão governamental. Recorremos ao conceito de governança como recurso analítico fundamental para compreender os sistemas de avaliação de políticas públicas. Interessados em observar e compreender a institucionalização de sistemas de avaliação, partimos da premissa de que a governança desses sistemas proporciona processos de autonomia e capacidades para que as organizações possam realizar sua função de maneira consistente. A segunda questão busca compreender como se dá a função de avaliação por meio de suas práticas, diretrizes e objetivos normativos. Analisar esse conjunto de práticas, diretrizes e objetivos proporciona uma reflexão sobre a política da avaliação de políticas públicas, pensando não apenas o processo de institucionalização em si, mas também os seus conteúdos normativos e diretrizes de valores que cercam a função de avaliação e suas relações de poder.

A hipótese que guiou a investigação e que definiu a estratégia analítica utilizada assume que o contexto político e os arranjos institucionais de políticas públicas, ou seja, a sua governança, estão associados com a produção de resultados em termos dos objetivos básicos de um sistema de avaliação, que consistem em uma maior efetividade do governo e a promoção da *accountability*.

Sob o aspecto metodológico, a investigação teve caráter exploratório e comparativo. Foram analisados os casos do Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, México, Inglaterra e Suécia, de modo a compreender como diferentes arranjos institucionais impactam a qualidade da gestão das políticas públicas. A escolha desses casos decorreu do fato de serem sistemas bem institucionalizados, contextos políticos diversos e arranjos institucionais diferentes, possibilitando examinar quais os resultados alcançados por diferentes arranjos dos sistemas de avaliação de políticas públicas.

A análise foi direcionada aos contextos políticos e institucionais nos quais surgem os sistemas de avaliação, com foco nas seguintes questões: o sistema político influencia os resultados alcançados pelo sistema de avaliação de políticas públicas em termos de sua capacidade para aumentar a efetividade das políticas e o processo de *accountability*? O tipo de

governança adotado para os sistemas de avaliação de políticas públicas promove aprendizado institucional de forma a impactar a efetividade das políticas e o processo de *accountability*? A autonomia e a integração sistêmica são observadas nos sistemas de avaliação? Qual a capacidade institucional dos sistemas de avaliação para prover resultados em termos de políticas? Quais as estratégias de comunicação adotadas pelos sistemas de avaliação, as quais impliquem em ampliação da *accountability*?

A pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa dos arranjos institucionais do sistema de avaliação de políticas públicas desses países. Do ponto de vista analítico, foram avaliados os sistemas de avaliação de políticas públicas quanto ao sistema político que os contextualiza, quanto ao tipo de arranjo institucional adotado, quanto à autonomia e integração sistêmica, quanto à capacidade de avaliação, metodologias aplicadas e estratégias de comunicação adotadas pelas agências.

Além desta introdução, o texto contempla os aspectos teórico-metodológicos da investigação, a caracterização de cada um dos casos selecionados e os resultados obtidos mediante a análise da associação entre as variáveis realizada com a utilização da técnica de *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*.

## 2 A importância de sistemas de avaliação na gestão das políticas públicas

O tema da avaliação de políticas públicas tem obtido relevância no âmbito da gestão pública, particularmente nas sociedades ocidentais, nas quais os processos avaliativos são considerados como instrumentos importantes para orientar a construção de políticas públicas e para mensurar as respostas oferecidas à sociedade pelos governos que as propõem (WEISS, 1979, 1993, 1998, 1999; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; PATTON, 1988, 1999; WINTER, 1990, 2010; JOHNSON, 1998; SCOTT, 1998; MARK; HENRY, 2004; VAN THIEL; LEEUW, 2002; COSTA; CASTANHAR, 2003; LEVITON, 2003; HALL, 2004; HILL; HUPE, 2005; INGRAM; SCHNEIDER; DE LEON, 2007; OSTROM, 2007; SABATIER; WEIBLE, 2007; ANDERSON, 2008; LEEUW; FURUBO, 2008; SCHNEIDER; SIDNEY, 2009; LAURIAN *et al.*, 2010; HANBERGER, 2011; OLIVEIRA; PINHO, 2011; RAMOS; SCHABBACH, 2012; SUAREZ-BALCAZAR; TAYLOR-RITZLER, 2013; BOURGEOIS; COUSINS, 2013; RICHARDSON, 2013; BOVAIRD, 2014; COUSINS *et al.*, 2014; LABIN, 2014; OLIVER *et al.*, 2014; WANDERSMAN, 2014).

As ações de avaliação de políticas públicas visam gerar conhecimento sobre os produtos e os resultados obtidos por uma política, informando se os seus produtos e resultados estão alinhados com suas intenções e objetivos iniciais. Nesses termos, as ações de avaliação buscam oferecer informações sobre as consequências, esperadas ou inesperadas, que decorrem da implementação da política, no sentido de manter ou corrigir as decisões adotadas no seu desenho e na sua implementação, visando ao seu aperfeiçoamento, baseado nas evidências obtidas (WEISS, 1979, 1988a, 1999; ANDERSON, 2008; MARK; HENRY; JULNES, 2000).

No campo da administração pública, a avaliação associa-se à arte e à ciência de evidenciar como uma política pública, mediante seu conteúdo e as condições de sua implementação, atingiu seus objetivos, como funciona e como produziu os efeitos, esperados ou inesperados, sobre a realidade (SOUZA, 2002; COSTA; CASTANHAR, 2003; ANDERSON, 2008; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

O termo políticas públicas, no entanto, possui uma elasticidade que o afasta de definições únicas e completas. Essa condição inclui tanto definições que se voltam para a sua vertente analítica, apresentando-o como o “campo de estudo da política que analisa o governo à luz de

grandes questões públicas” (SOUZA, 2002, p. 4), quanto a vertente executiva, segundo a qual consistiria no “conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (SOUZA, 2002, p. 4). O conceito de política pública associa-se às decisões adotadas no âmbito da administração pública, cujo objetivo primordial consiste em modificar um ou vários setores da vida social, sendo influenciadas pelos valores, ideias e visões daqueles que as adotam (SARAVIA, 2006).

As análises de políticas públicas que têm como foco a sua avaliação são apenas uma das modalidades utilizadas para o estudo das políticas. Nesse aspecto, Saravia (2006) destaca a metodologia proposta por Hogwood e Gunn, segundo a qual as políticas públicas podem ser analisadas, além da perspectiva avaliativa, de natureza descritiva ou prescritiva, por outras diferentes seis perspectivas: (i) segundo o conteúdo político, no qual são enfocadas a gênese e o desenvolvimento de uma política; (ii) segundo o processo da política, que enfoca as etapas envolvidas e os diversos setores presentes ao longo da implementação da política; (iii) segundo os produtos da política, em abordagens sobre as relações existentes entre os níveis de despesa e os serviços fornecidos pelas áreas envolvidas na implementação da política; (iv) segundo a organização dos dados, em abordagens que contemplam a forma como foram coletados e analisados no processo de tomada de decisão; (v) em abordagens sobre o processo de elaboração da política; e (vi) e em análises da política propriamente dita, com ênfase nas ideias e opções específicas.

O referencial teórico-analítico classicamente utilizado para a análise das políticas públicas inclui representá-las como ciclos (*policy cycle*), cuja visualização contribui para realçar os estágios, a sequência, a interdependência, o dinamismo e a aprendizagem neles envolvidos (SOUZA, 2002). Com variações entre os autores, as propostas analíticas que utilizam o ciclo de políticas públicas contemplam três fases principais: (i) a fase de formação da agenda; (ii) a fase de implementação; e (iii) a fase de avaliação.

Nas últimas quatro décadas, a produção teórica voltada para a análise de políticas públicas incorporou elementos teórico-metodológicos para a compreensão dos processos políticos envolvidos que, para os objetivos da presente análise, serão considerados como modelos tanto alternativos quanto complementares às abordagens clássicas.

### **A fase de formação da agenda (*agenda setting*)**

Essa fase se caracteriza pela seleção dos problemas e pela tomada de decisões por parte dos dirigentes ou decisores (*policy makers*), a qual resultará na formulação da agenda governamental a ser trabalhada. Entre os autores que têm se debruçado sobre os aspectos teórico-metodológicos que singularizam os processos decisórios envolvidos na formação da

agenda, podem ser destacados os trabalhos realizados por Cohen, March e Olsen (1972); Kingdon (1984); Sabatier e Weible (2007); e True, Jones e Baumgartner (2007). A questão fundamental nesse momento do ciclo das políticas é a interrogação a respeito de como um problema público se transforma em decisão, a qual implica o aporte de recursos e processos, ou simplesmente é omitida da agenda, gerando não decisão.

As escolhas políticas feitas na fase de formação da agenda não resultariam de análises detalhadas, mas sim proviriam das soluções de que os decisores (*policy makers*) dispõem no cenário de formulação das políticas (COHEN, MARCH E OLSEN, 1972). O ambiente de formação de agendas governamentais é descrito mediante a utilização de figuras metafóricas, no qual as organizações públicas se assemelhariam a anarquias organizadas. Nesses ambientes os dirigentes buscariam em latas de lixo (*garbage can*) as soluções que seriam adaptadas aos problemas existentes no momento. Contrariando os modelos explicativos que o precederam, no modelo da lata de lixo, as soluções muitas vezes podem preceder os problemas.

Uma alternativa para a análise da formulação das agendas governamentais poderia ser explicada como uma resultante *multiple streams* (múltiplos fluxos) (KINGDON, 1984). O argumento central é o de que as políticas públicas resultariam da combinação de problemas existentes, das soluções para esses problemas e de condições políticas favoráveis. Este modelo conferiu visibilidade à atuação dos empreendedores de políticas públicas (*policy makers*) e à presença de eventos na arena governamental que, em conjunto, contribuiriam para a criação das janelas de oportunidades (*policy windows*), sendo necessários ao surgimento das políticas públicas.

O modelo de *garbage can* teria limitada capacidade explicativa para abordar a diversidade dos determinantes e condicionantes que se apresentam na fase de definição das agendas governamentais e de formatação dos processos decisórios, representados pelos ciclos das políticas públicas (SABATIER; WEIBLE, 2007). O modelo de coalizões de defesa, por outro lado, agrega elementos teórico-conceituais aos modelos anteriores. Assim, o modelo das coalizões de defesa pode ser apresentado como uma lente, que melhor se aplica às análises que procuram entender e explicar as crenças e as mudanças políticas em contextos nos quais predominam disputas com múltiplos atores, pertencentes a diferentes níveis de governo e a grupos de interesse distintos. Esse modelo tem procurado explicar as relações que se estabeleceriam entre os subsistemas da política e os acontecimentos externos, numa valorização das mediações que decorrem das crenças, dos valores e das ideias, e cuja relevância teria sido desconsiderada pelos modelos anteriores.

O modelo do equilíbrio pontuado ou interrompido (*punctuated equilibrium*) busca sua fundamentação nas noções de biologia e de computação, para explicar as razões pelas quais, em algumas situações,

o sistema político manteria o *status quo* e, em outros momentos, esse equilíbrio se romperia, produzindo mudanças radicais no cenário político, que são necessárias à formulação das políticas públicas. Baumgartner e Jones (1993) adotaram como ponto de partida os trabalhos realizados por Herbert Simon, segundo os quais os seres humanos, ao atuarem no contexto político, o fazem limitados por suas capacidades de processamento de informações, o que contribuiria para a compreensão das razões envolvidas nas mudanças que ocorrem nos sistemas políticos.

A fase da formulação é determinante para o escopo e desenho e é passível de avaliação. Nesta fase, a atuação do sistema política delimita não apenas o arranjo institucional da política como também os recursos disponíveis para a implementação. Na fase da implementação, contudo, uma outra ordem de problemas surge no contexto de análise, quando, a partir da decisão do sistema político, processos gerenciais, econômicos e estruturais delineiam o sucesso ou fracasso da política pública.

### **A fase de implementação**

A fase da implementação corresponde ao momento no qual a política pública passaria a ser objeto da ação do governo, sendo intermediária entre a formulação e a avaliação da política e, por essa razão, de elevada importância na correção de rumos e na proposição de reformulações capazes de impactar na obtenção dos objetivos propostos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; O'TOOLE JR.; MONTJOY, 1984; SABATIER, 1986; SOUZA, 2002; SABATIER; WEIBLE, 2007).

A relevância e a diversidade das variáveis políticas e técnicas envolvidas na fase de implementação das políticas públicas são elevadas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). Elementos políticos precisam ser incorporados na análise da implementação, assim como os elementos interorganizacionais. As análises elaboradas por O'Toole Jr. e Montjoy (1984) fundamentaram-se nas teorias organizacionais e desenvolveram predições acerca de processos de implementação de políticas conduzidos em situações de interdependência ou coordenação interorganizacional. O argumento central é o de que, embora haja a percepção geral de que a ação descoordenada de duas ou mais organizações seja capaz de limitar a capacidade de execução e de implementação de políticas públicas, interferindo em seus resultados, a probabilidade de execução das ações previstas varia de forma diretamente proporcional ao número de organizações envolvidas na implementação da política. Em cenários de interdependência e de coordenação interorganizacional, a probabilidade da implementação de uma política pública se elevaria conforme o número de organizações envolvidas na política também aumentasse. A implementação de uma política pública é uma questão de cooperação, a qual é, portanto, uma condição essencial

para que a intenção política seja convertida em ação, sendo implementada pelos responsáveis e obtendo os resultados previstos na fase de formulação da política. Importante frisar que os diferentes momentos do ciclo das políticas públicas não são estanques.

Há dois modelos básicos para a compreensão da fase de implementação: o modelo caracterizado pelo distanciamento entre os processos de tomada de decisão e os processos de implementação das políticas (modelo *top-down*) e o modelo no qual há uma maior permeabilidade entre os processos e os agentes responsáveis pelas decisões relacionadas à política e à sua implementação (modelo *bottom-up*) (SABATIER, 1986). O modelo *top-down* se fundamentaria em concepções funcionalistas, que identificam os agentes políticos como detentores do poder decisório, separando-os dos administradores, vistos nesse modelo como os responsáveis pela implementação. O modelo *bottom-up* representa um contraponto a essas concepções, ao considerar a presença dos burocratas, das redes de atores e das influências que podem exercer no processo político e de tomada de decisão ao longo da fase de implementação das políticas. De acordo com Sabatier (1986), a fase de implementação pode representar o momento no qual as políticas sofrem modificações, que podem ser positivas ou negativas, a depender do poder discricionário que possa ser exercido pelos responsáveis por sua implementação.

A contribuição do modelo teórico da escolha racional para a fase de implementação destaca-se pela relevância dos conceitos de agente e principal, que procuram explicar as relações que se estabelecem entre os políticos eleitos, a burocracia e os eleitores, constituindo-se, assim, como recursos fundamentais para a análise (SOUZA, 2002). Esses recursos são variáveis importantes para a compreensão dos processos presentes na fase de implementação das políticas públicas, pois envolvem não apenas o grau de conhecimento e a capacidade organizacional em relação à política que está sendo implementada, mas também os processos, os atores e o grau de discricionariedade de que dispõe a burocracia nessa fase.

### **A fase de avaliação**

O valor construído por uma política pública não é conhecido no momento da formulação e da implementação. Formulação e implementação são determinantes do sucesso ou fracasso da política, mas o conhecimento do valor estabelecido, os vínculos normativos e os resultados alcançados somente ocorrem na fase da avaliação.

As ações de avaliação costumam ser associadas ao momento final do ciclo das políticas públicas, ao procurarem indicar se uma política está contribuindo para alterar a realidade na qual foi ou está sendo implementada, o que envolve um julgamento sobre os produtos entregues

e os resultados previstos nas fases precedentes (WEISS, 1998; SOUZA, 2002; COSTA; CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005; HILL; HUPE, 2005; ANDERSON, 2008). Para tanto, as ações de avaliação incorporam, comumente, elementos de valor e de julgamento sobre a política pública, procurando resgatar tanto os objetivos, os instrumentos, os custos, os benefícios, quanto os atores e o papel dos formuladores e dos implementadores que atuaram nas fases precedentes, devendo envolver o cuidado e a expertise compatível com a complexidade que a política possui (SOUZA, 2002; FARIA, 2005).

A avaliação de políticas prevê a distinção entre a avaliação de produtos e a avaliação de resultados. Os trabalhos de Hill e Hupe (2005) realçaram a necessidade de haver distinções mais claras entre avaliação de produtos e de resultados. Há casos de políticas públicas avaliadas como bem sucedidas pelo fato de que as suas atividades ocorrem e até aumentam, sem que, no entanto, tenham sido evidenciados os resultados na realidade que pretendiam modificar. Para esses autores, a avaliação de políticas públicas deve prever que sejam contemplados tanto elementos que se voltam para a avaliação de processos, quando ocorrem no âmbito da implementação, quanto elementos que se voltam para a avaliação de resultados, quando ocorrem no âmbito da realidade que se almeja modificar (HILL; HUPE, 2005).

As ações de avaliação podem ser classificadas em avaliações de produtos e avaliações de impacto ou resultados (ANDERSON, 2008). As avaliações de produto consideram se as diretrizes da política foram respeitadas e se os produtos obtidos em decorrência da implementação da política atingiram as metas estabelecidas. Cabe às avaliações de impacto mensurar os impactos exercidos pela política em seu público-alvo, o que, comparativamente às avaliações de produtos, configura uma ação de maior amplitude e complexidade. Anderson (2008) contribuiu para essa distinção ao pontuar que os produtos refletem o que foi realizado por uma organização, no sentido de buscar atender as decisões e as declarações feitas por uma política, de modo que podem ser, objetivamente, contados, somados e estatisticamente analisados. Os resultados são as consequências para a sociedade, esperadas ou inesperadas, provenientes das ações levadas a cabo por uma política ou programa. Em outros termos, a avaliação de resultados deve procurar informar se a sociedade está sendo, de algum modo, transformada por aquela política ou programa, sendo seus impactos “um amálgama dos resultados e dos produtos” (ANDERSON, 2008, p. 272, tradução nossa).

Contudo, Robichau e Lynn Jr. (2009) afirmaram que a literatura não contempla distinções conceituais satisfatórias entre produtos e resultados, capazes de orientar os estudos a serem feitos sobre o tema. Poucos estudos sobre políticas públicas possuem modelos que reconhecem ou incorporam uma lógica que relacione produtos e resultados, sendo que a maioria utiliza

ou produtos ou resultados, sem considerar como os produtos influenciam os resultados finais das políticas e de suas implementações.

A avaliação de resultados em análises de políticas está fortemente relacionada a quatro fatores: (i) às decisões assumidas durante o momento da formulação da política; (ii) à clareza com a qual os objetivos da política foram propostos; (iii) aos fatores que afetam os produtos e os resultados da política; e (iv) à capacidade que a política possui de ser reajustada com base nas lições aprendidas ao longo de sua implementação. As propostas definidoras de processos de avaliação de resultados devem ser normativamente construídas, de modo que se contemplem regras e que sejam considerados os seguintes aspectos: (i) ser fortemente vinculada aos objetivos da política ou do programa, refletindo os valores que essa procura instituir; e (ii) ser focada na possibilidade de reformulação e revisão, decorrente da aprendizagem envolvida no processo de avaliação (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Além das dificuldades conceituais, outros teóricos apontaram para um desequilíbrio na produção científica sobre o tema da avaliação, havendo menos estudos disponíveis sobre avaliação de resultados do que sobre avaliação de processos e produtos (ANDERSON, 2008; MARK; HENRY, 2004; HILL; HUPE, 2005; ROBICHAU; LYNN JR., 2009; LAURIAN *et al.* 2010), fato que, possivelmente, estaria associado às dificuldades inerentes à sistematização e à condução dos estudos específicos sobre avaliações de resultados.

O exame do que foi produzido no decorrer da implementação de uma política pode passar a sensação de que muitas coisas foram feitas, gerando estatísticas que criam a ilusão de progresso para serem apresentadas aos legisladores, grupos de interesse e à população em geral, amenizando as pressões sobre as organizações e os agentes públicos (ANDERSON, 2008). Contudo, apesar das dificuldades existentes para a realização de avaliações de resultados, sobretudo para políticas de bem-estar, essa modalidade é considerada como a que se encontra mais próxima das transformações e das mudanças causadas pelas políticas sobre a vida das pessoas (MARK; HENRY, 2004). Essa capacidade das políticas públicas de promover transformações sociais depende, sobretudo, de um aprendizado institucional. Esse aprendizado pode ser fomentado pela política de avaliação de políticas públicas, ou simplesmente esvaziado do horizonte das políticas públicas, estando a função de avaliação ausente, ou criando ilusões de progresso, se não for uma função autônoma e com capacidade estatal para fazer as entregas de avaliação.

Os aspectos de aprendizagem em processos de avaliação de resultados se relacionam às resistências culturais e às mudanças no ambiente organizacional, na medida em que se reconhece que determinados padrões de pensamento, de sentimentos e de comportamentos dos *policy makers* interferem nas decisões adotadas em momentos de formulação de políticas.

Essas decisões serão definidoras da sua implementação e do modo como terão seus resultados mensurados (HOFSTEDE, 1997). Nesse sentido, é plausível considerar que determinadas resistências de natureza cultural às mudanças organizacionais decorrentes de processos de avaliação podem explicar a ausência de indicadores de avaliação em alguns programas ou políticas.

O objetivo central da avaliação pode ser ampliado, ao defini-lo como o de ajudar pessoas e organizações a melhorar seus planos, suas políticas e práticas em benefício dos cidadãos (WEISS, 1979, 1988a, 1988b, 1993, 1998, 1999). As ações de avaliação devem contemplar a complexidade que é inerente aos contextos nos quais as políticas públicas são formuladas e implementadas, considerando variáveis como os conflitos de interesse, as mudanças nas regras que impactaram sobre a condução e a gestão da política.

Weiss (1999) resgatou os aspectos relativos à história, à tradição, à cultura, às práticas operacionais padronizadas, às regras e às decisões orçamentárias como aspectos que se associam ao grau de institucionalidade de uma política, argumentando que a história organizacional que antecede a implementação de uma política pode ditar a forma como essa política é avaliada. Resoluções adotadas no passado são *path-dependent* e as informações oferecidas pelas ações de avaliação contribuem para moldar as ideologias e as novas práticas institucionais, mediante a incorporação do conhecimento gerado em regras, nos hábitos e na cultura organizacional. Uma das razões pelas quais as ações de avaliação podem ser consideradas infrequentes é a desconexão institucional que, por vezes, existe entre as ações de avaliação e as ações de formulação de políticas, acrescentando que sistemas democráticos, sistemas políticos competitivos e políticas descentralizadas favorecem a institucionalização das ações de avaliação (WEISS, 1999).

Numa perspectiva que se aproxima da empregada por Weiss (1999), Wandersman (2014) associa a capacidade de avaliar dos gestores de políticas públicas e de suas equipes com a capacidade de usar o conhecimento e as ferramentas avaliativas para planejar mais sistematicamente, para implementar com qualidade, para se autoavaliar e para usar a informação numa perspectiva de contínuo aperfeiçoamento.

As relações entre avaliação, aprendizagem e desenho organizacional devem ser analisadas de forma a compreender as relações entre os processos decisórios e a avaliação de resultados ao apontar a influência da informação, da ideologia e dos interesses, que seriam “moderados pelo ambiente organizacional” (JOHNSON, 1998, p. 95, tradução nossa). Ainda nessa linha, os mais importantes usuários dos processos de avaliação são os tomadores de decisão, que seriam os usuários primários das avaliações. As avaliações exercem um papel sobre os tipos de mudança que podem

ocorrer no processo de implementação de uma política. Elas agregam às mudanças de caráter comportamental, as mudanças nas regras, as mudanças na estrutura organizacional, as mudanças nos objetivos e nos propósitos da política.

A implementação, a aprendizagem organizacional e a avaliação das políticas públicas são inter-relacionadas. Assim, a aprendizagem organizacional constituiria a chave tanto para a implementação quanto para a análise de políticas públicas, sendo a implementação a finalidade que conteria as outras duas, já que “nós avaliamos para aprender e nós aprendemos para implementar” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p. xviii, tradução nossa). A avaliação de políticas tem como objetivo tanto gerar o conhecimento necessário à formulação e à alteração de políticas públicas em seus modos de implementação quanto a reconciliação desse conhecimento com o poder político-institucional, em processos de adaptação e aprendizagem político-institucional.

Além de serem oportunidades de aprendizagem e de aperfeiçoamento das estruturas e dos processos organizacionais instituídos no contexto do ciclo de políticas (COUSINS; LEITHWOOD, 1986; PATTON, 1988, 1999; MARK; HENRY, 2004; COUSINS *et al.*, 2014), os processos de avaliação oferecem aos gestores públicos elementos de análise para que obtenham os retornos (*feedbacks*) sobre a relevância e a qualidade da política pública que está sendo implementada, provendo informações capazes de melhorar a qualidade do funcionamento organizacional como um todo. Nesse sentido, os processos de avaliação são apresentados como potenciais instrumentos para conferir a visibilidade e a transparência almejada à atuação dos Estados democráticos, condições crescentemente consideradas essenciais para a instituição de *accountability* aos cidadãos nas sociedades democráticas ocidentais (TROSA, 2001; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

As ações de avaliação são voltadas para suprir os esforços dos gestores que atuam em ambientes democráticos, numa perspectiva de ajudar a corrigir, apoiar e ampliar a forma como as pessoas, individual ou coletivamente, conferem sentido às políticas e programas implementados para resolver as necessidades humanas (MARK; HENRY, 2004). A conceituação da avaliação deve ser relacionada a seis funções (ou variáveis) assumidas pelas ações de avaliação: aperfeiçoamento das políticas e programas; *accountability* interna; legitimação; aprendizagem organizacional; *accountability* externa e democrática; e funções simbólicas e rituais (HANBERGER, 2011).

O elo entre a avaliação e a melhoria social é a razão de ser da avaliação, pela oportunidade crucial que oferece à política para melhorar (*social betterment*) o que está sendo feito para a sociedade (WEISS, 1988a; MENY; THOENIG, 1992; MARK; HENRY, 2004). As ações de avaliação desafiam ideias antigas, oferecem novas perspectivas e contribuem no reordenamento da agenda política, num processo que pode ser traduzido

como equivalente a uma iluminação (WEISS, 1988a). Ao ampliar a ideia do uso direto e instrumental que pode ser feito com o conhecimento gerado pela avaliação, Weiss (1988a) propôs um uso conceitual, que não apenas prevê influências diretas no processo decisório e na implementação da política sob avaliação, mas aprendizados de caráter geral, com impacto sobre a vida das pessoas, que provém da prática avaliativa. Weiss (1988a) também ressaltou que o poder contido nas ações de avaliação é fortemente dependente da atenção e da sensibilidade dos gestores públicos para captarem as informações oferecidas e as utilizarem na proposição ou na manutenção das políticas. As ações de avaliação têm o poder de instruir as decisões dos gestores de políticas públicas, desde que esses se disponham a considerar as informações decorrentes do processo de avaliação na formulação de políticas. De acordo com Weiss (1999), os gestores de políticas públicas que valorizam as ações de avaliação o fazem levados pelo seu engajamento com as boas políticas e porque as querem melhores e mais adequadas às necessidades da população. Nesse aspecto, a motivação para conduzir processos de avaliação estaria vinculada à possibilidade de usar o conhecimento produzido para redesenhar a política, adequando-a aos objetivos propostos numa perspectiva de obtenção de melhores resultados.

Há uma possível contradição entre a contribuição oferecida aos gestores públicos por processos avaliativos e os sinais de desvalorização dos processos de avaliação, que podem ser identificados na arena de implantação de políticas públicas (WEISS, 1999). Embora as avaliações de políticas sejam reconhecidamente importantes para legisladores, grupos de pressão, líderes partidários, potenciais usuários da política, contribuintes, pesquisadores, entre outros grupos, os gestores de políticas públicas são os atores que mais diretamente impactam e são impactados pelos resultados das políticas que empreendem (WEISS, 1999). A fraca presença de avaliações de resultados no meio público está associada não apenas aos formatos adotados no processo decisório das políticas, mas também às características dos agentes públicos responsáveis pela formulação e pela condução da política. As políticas públicas com alto grau de informalidade e baixo nível de debate tenderiam a não ceder espaço para o conhecimento oferecido por ações de avaliação, dado que nesses contextos “cada ator no processo atua com o nível de conhecimento que ele já tem” (WEISS, 1999, p. 479, tradução nossa), razão pela qual não estariam inclinados a valorizar o delineamento oferecido pelas ações e pelos sistemas de avaliação. Por outro lado, fatores como o caráter descentralizado das políticas e os processos decisórios democráticos e participativos favoreceriam a institucionalização de processos de avaliação (WEISS, 1999).

Ingraham (1987) chamou a atenção para as relações existentes entre o desenho das políticas públicas e seus processos de avaliação, destacando que, em situações complexas, apenas a análise do contexto no qual uma

política foi formulada pode permitir a compreensão das escolhas feitas pelos *policy makers* para a avaliação da política. Assim, a impossibilidade de evidenciar resultados pode não ser decorrente da ausência de resultados frente aos objetivos propostos pelo programa. Em alguns casos, a avaliação de resultados é impossibilitada por lacunas decorrentes de um planejamento pouco consistente (INGRAHAM, 1987; HANBERGER, 2011; HOWLETT, 2014). Na mesma vertente analítica, Frey (2000) estudou as particularidades da análise de políticas públicas em países em desenvolvimento e verificou a existência de interdependências entre as decisões adotadas na fase de formulação e os resultados obtidos no momento da avaliação das políticas.

O problema da aprendizagem institucional questiona até que ponto as avaliações de políticas públicas proporcionam melhorias em políticas públicas e maior efetividade governamental. Dessa forma, devemos questionar: (i) o que aconteceu? (ii) por que aconteceu? (iii) o que aconteceu foi satisfatório ou insatisfatório? (MARCH, 2009). A relevância dos fatores institucionais e das regras como elementos de aprendizagem institucional que enfatizam a influência da aprendizagem sobre a avaliação de resultados foi também compreendida como parte de processos que se fundamentam em análises, barganhas, imitações, seleções e aprendizagem (MARCH, 2009). Mesmo que haja eventos históricos que não são incorporados às experiências porque não se constituem em objeto de observação, para March (2009), as realizações de caráter histórico devem contemplar todos os eventos que poderiam ser produzidos por processos históricos, o que inclui os eventos observados (e a interpretação sobre eles), os eventos concretos e os eventos potenciais. Um aspecto destacado por March (2009) refere-se à avaliação da experiência e à sua dependência do juízo de valor que os indivíduos elaboram sobre os resultados das ações e da avaliação crítica que se estabelece entre expectativas e resultados. Os indivíduos ajustam não apenas seus níveis de aspiração, mas também suas definições do que deve ser valorizado, havendo uma tendência à autocongratulação. Os mesmos resultados podem ser vistos como sucessos ou fracassos de uma política ou programa, dependendo da situação de quem avalia e do contexto institucional em que a avaliação ocorre.

De um modo geral, as teorias que tratam sobre avaliação abordam seus dilemas internos, funções e expectativas dos *policy makers* com o processo de avaliação. Poucas são as perspectivas que se concentram no próprio fazer da avaliação e dos contextos institucionais em que elas operam. Ou seja, questiona-se muito o uso instrumental que é feito da avaliação, mas se discute muito pouco qual é o arranjo institucional que possibilita aos avaliadores exercerem a sua função.

De todo esse corolário apresentado, duas questões precisam ser propostas como fundamentais para o entendimento da avaliação de políticas públicas. Em primeiro lugar, a avaliação de políticas públicas

envolve uma concepção sistêmica, em que ela se coloca não apenas como uma fase do ciclo, mas como um conjunto organizado de atividades e procedimentos complexos que circunscrevem um objetivo: estabelecer um panorama dos resultados, *accountability* e aprendizado organizacional. Como sistema, a avaliação de políticas públicas compõe uma racionalidade interna, em que avaliadores exercem um papel central no ciclo das políticas utilizando seu conjunto de ferramentas, formado por metodologias, práticas e concepções de mundo. A avaliação de políticas públicas produz um juízo de valor, no contexto de um conhecimento técnico inserido em um ambiente político e burocrático. Ao ter que lidar com expectativas e resultados, a avaliação tem uma concepção sistêmica delimitada em regras e funções que sustentam a nossa capacidade de compreensão de uma política pública. Assim, formatos institucionais de sistemas de avaliação importam na construção dos resultados da avaliação e na capacidade com que os agentes responsáveis possam realizar avaliações realmente acuradas e que elas possam cumprir suas funções normativas.

Em segundo lugar, como um sistema, a avaliação de políticas compreende relações de poder. Implementadores e *policy makers* disputam com os avaliadores resultados, impactos e concepções da política, além do fato de que tendem a impedir avaliações sobre as políticas que desenham e implementam. Um sistema de avaliação de políticas públicas envolve, para além de todos os aspectos técnicos, autonomia política e institucional para que possa concretizar sua função. Esse poder pode ser formal ou informal e, quanto mais institucionalizado e quanto mais envolver os diversos agentes relacionados à política, mais o sistema se torna capaz de produzir avaliações consistentes e juízos informados. Quanto menos institucionalizado e menos sistêmico, mais os agentes se tornam refratários à avaliação e menos as avaliações respondem às suas funções.

Dessa forma, arranjos institucionais de sistemas de avaliação importam para compreender os seus resultados no exercício da função. Um sistema de avaliação eficiente precisa estar empoderado para que possa ser efetivo como instrumento de política pública. Esse poder compreende, para além da própria capacidade de avaliar, uma disputa interna entre avaliadores, que trazem para dentro de seus juízos concepções ideológicas, políticas, sociais e culturais. Enfim, a avaliação se constitui como uma política de políticas públicas, a qual implica procedimentos, metodologias e desenhos institucionais diversos, atravessados por relações de poder e capacidades diferenciadas. Como política das políticas públicas, a avaliação envolve um processo de diferenciação, o qual implica modelos de governança diversos, sedimentados em desenhos institucionais que especificam regras e procedimentos que precisam ser seguidos pelos atores. Na próxima seção, trataremos desse aspecto da política de avaliação de políticas públicas, o qual se propõe como problema central deste texto.

### 3 Estratégia analítica da governança de sistemas de avaliação e metodologia da pesquisa

Conforme apontamos anteriormente, o processo de avaliação constitui um momento fundamental do ciclo das políticas públicas. Desde a década de 1990, a função de avaliação tem sido fortalecida na gestão governamental, de forma a implementar nos diversos países sistemas com escopos variados. Em geral, a justificativa para a implementação de sistemas de avaliação é o processo de modernização da gestão pública, dentro de um contexto de ampliação da legitimidade do Estado e dinamização da administração. Conforme o estudo dos casos apontado, o escopo da avaliação é muito variado, assim como o processo de institucionalização. O foco desta pesquisa consiste nesses dois elementos. Por um lado, o escopo do sistema de avaliação, tendo em vista os seus objetivos, processos e resultados. De outro lado, a forma de acordo com a qual a função de avaliação se institucionaliza no ciclo das políticas públicas e nas práticas gerenciais adotadas, gerando resultados em termos de aperfeiçoamento institucional e *accountability*.

Importante frisar, nesse sentido, que a constituição da função de avaliação de políticas públicas pode, ela mesma, se constituir como uma política pública. E, como tal, não é apenas um mecanismo gerencial. A avaliação de políticas públicas significa constituir uma política em que essa função é delegada para gerar aprendizados gerenciais, corrigir falhas, prestar *accountability* e contribuir para prover a participação da sociedade na discussão das políticas públicas. A implantação de um sistema de avaliação significa, portanto, constituir uma política, à qual se associa um desenho e objetivos normativos, um processo de implementação e um processo de institucionalização de regras e práticas que circundam a própria função de avaliação. Institucionalizar a função de avaliação significa, também, pavimentar o empoderamento de alguns atores para exercer o controle sobre a gestão, tendo em vista resultados globais que aquilata ou defenestram as políticas implementadas por governos. A função de avaliação é um campo de conhecimento institucionalizado em práticas reflexivas ou não, as quais expressam poderes no interior de uma estrutura e em um curso de ação moldado pela interação dos

agentes. Os arranjos dos sistemas institucionais dos sistemas de avaliação, portanto, importam na explicação de seus resultados e no exercício de suas funções no interior de um governo. Esses arranjos institucionais dos sistemas de avaliação demandam, por conseguinte, toda uma estrutura de governança que contribui para ou dificulta a realização da função de avaliação na gestão de políticas públicas.

Dessa maneira, duas são as preocupações centrais desta pesquisa. Em primeiro lugar, busca-se entender a forma segundo a qual os atores responsáveis pela função de avaliação de políticas públicas são delegados e de que forma a prática da avaliação é institucionalizada como instrumento de gestão governamental. Dessa forma, cremos que o conceito de governança possa ser fundamental como recurso analítico para compreender os sistemas de avaliação de políticas públicas. Em segundo lugar, quer-se compreender como se dá a função de avaliação por meio de suas práticas, diretrizes e objetivos normativos. Analisar esse conjunto de práticas, diretrizes e objetivos possibilita pensarmos a política da avaliação de políticas públicas, pensando não apenas o processo de institucionalização em si, mas também os seus conteúdos normativos e diretrizes de valores que cercam a função de avaliação e suas relações de poder.

Toda a discussão sobre o tema da governança é derivada do fato de que a interação entre o Estado e a sociedade deve ser considerada no plano da gestão pública, de forma a assegurar mecanismos que ampliem a qualidade das políticas e serviços públicos e a qualidade do regime político em que a administração opere. Mais do que um problema organizacional das políticas públicas, o conceito de governança considera também o problema da ação pública, de modo que a administração não se circunscreve apenas à dimensão gerencial, mas envolve também a dimensão política (RHODES; BEVIR, 2016). No contexto das democracias contemporâneas, os cidadãos têm apresentado uma atitude mais crítica em relação às políticas implementadas pelos governos. Essa atitude crítica fez surgir uma posição de contestação e uma demanda de transformações que operem no plano dos mecanismos de gestão e no plano dos regimes políticos (NORRIS, 2011). Nesse sentido, a ampliação da desconfiança nas instituições políticas e da administração, uma maior percepção da corrupção nas transações de gestores e em grandes empreendimentos públicos e os problemas de coordenação e baixa informação seriam problemas recorrentes nas democracias e que afetam diretamente o plano da gestão (OFFE, 1999; PHAR; PUTNAM, 2000; HARDIN, 1999; DALTON, 2004; LEVI, 1998; KLINGEMAN; FUCHS, 1995). Haveria, nesse sentido, novas demandas ao serviço público alinhadas com uma posição crítica da cidadania em relação ao déficit democrático das organizações públicas (NORRIS, 2011). É nesse contexto de uma

cidadania crítica que a função de avaliação de políticas públicas cumpre um papel fundamental para a sociedade.

A ideia de um *déficit* democrático diz respeito a uma alta desconfiança dos cidadãos nas instituições e a uma elevada percepção de mau funcionamento da máquina pública. A oferta de bens e serviços públicos é prejudicada pela ineficiência, ineficácia e inefetividade das políticas públicas, por serviços públicos arcaicos e fortemente burocráticos, pela falta de treinamento e capacitação de servidores, pela corrupção sistêmica e por modelos de gestão pública que não percebiam a capacidade da administração para adicionar valores públicos e sua conexão com o sistema político. Além disso, o conceito de governança procura ampliar o escopo de atuação da gestão pública para além do aspecto gerencial, dotando os gestores não apenas dos mecanismos e instrumentos adequados de gestão, mas também de capacidades políticas da burocracia para atuar na direção do interesse coletivo.

A definição de governança não se resume ao aspecto gerencial e aos mecanismos de gestão. Ela representa um processo de conexão entre os mecanismos de administração e a dimensão política e infraestrutural do poder. Nesses termos, Fukuyama (2013) define governança “*as a government’s ability to make and enforce rules, and to deliver services, regardless of whether that government is democratic or not*” (FUKUYAMA, 2013, p. 350). Nos termos postos por Fukuyama (2013), o central para a definição de governança é a capacidade estatal para a execução de políticas e serviços ofertados à sociedade. Essa capacidade estatal, de acordo com o autor, está relacionada ao grau de autonomia institucional. A autonomia constitui a capacidade com que as instituições podem realizar ação pública independentemente das diretrizes particularistas ou interesses privados. A interação entre capacidade e autonomia constitui um ponto ótimo em que seja possível constituir governos e processos da administração com maior qualidade. Um excesso de autonomia pode ser prejudicial aos governos, assim como baixa capacidade pode constituir situações de paralisia. Essa interação entre capacidades estatais e autonomia constitui um ponto ótimo em que ganhos de escala acima dos próprios contextos nacionais desvirtuam a capacidade do governo para ofertar bens e serviços de qualidade aos cidadãos (FUKUYAMA, 2013).

Associando capacidade e autonomia institucional, a governança só é possível reconhecendo-a como um ganho democrático essencial. Ou seja, ao contrário do modelo weberiano e do modelo da *New Public Management*, não é possível pensar a governança separada do contexto político e institucional da democracia. O conceito de governança afirma a capacidade do governo para a constituição de regras e serviços de forma hábil e eficiente. Porém, a agenda da eficiência não importa se não estiver circunscrita na finalidade dos governos e na sua legitimidade

para concretizar a ação pública. Dessa forma, o conceito de governança é inseparável de sua qualificação como democrática. Ao mesmo tempo em que a eficiência e a eficácia de políticas e serviços devem ser reforçadas para termos governos efetivos, é necessário que, além disso, esses mesmos governos também sejam legítimos e portadores de uma autoridade constituída em público e movida pelo interesse público (ROSE-ACKERMAN, 2004).

A governança reconhece o caráter qualitativo do governo, tendo em vista políticas e serviços públicos ofertados que sejam capazes de reconhecer o valor da equidade como o fundamento do regime político e valor público fundamental da administração (ROTHSTEIN; TEORELL, 2008). A governança democrática é o modelo de administração aberto ao público e que dirige serviços e políticas para o cidadão. A governança democrática significa a administração em público, para a qual, além da eficiência e da eficácia, importa a legitimidade da ação estatal, tendo em vista serviços e políticas públicas capazes de promover a equidade e adicionar valor público à ação do Estado (BEVIR, 2010). A governança democrática reúne três elementos que importam para a constituição da gestão pública: (1) as capacidades estatais para implementação e coordenação; (2) os mecanismos de transparência e *accountability*; (3) mecanismos de participação política. A junção dos três elementos torna o governo e a burocracia estatal legítimos para atuarem em público, assegurando sua autoridade para formular, implementar e avaliar políticas públicas.

Tomando esse conceito de governança como central em nossa discussão analítica, os sistemas de avaliação de políticas públicas devem estar circunscritos não apenas à discussão metodológica e gerencial. A discussão sobre os sistemas de avaliação de políticas públicas deve envolver também os aspectos políticos, os arranjos institucionais adotados e o exercício de sua função no contexto da gestão de políticas públicas. A governança dos sistemas de avaliação significa observar o modo de acordo com o qual essa função é institucionalizada no âmbito do Estado, de forma que ela possa refletir como se dão as relações de poder no ciclo das políticas públicas e a efetividade dessa função.

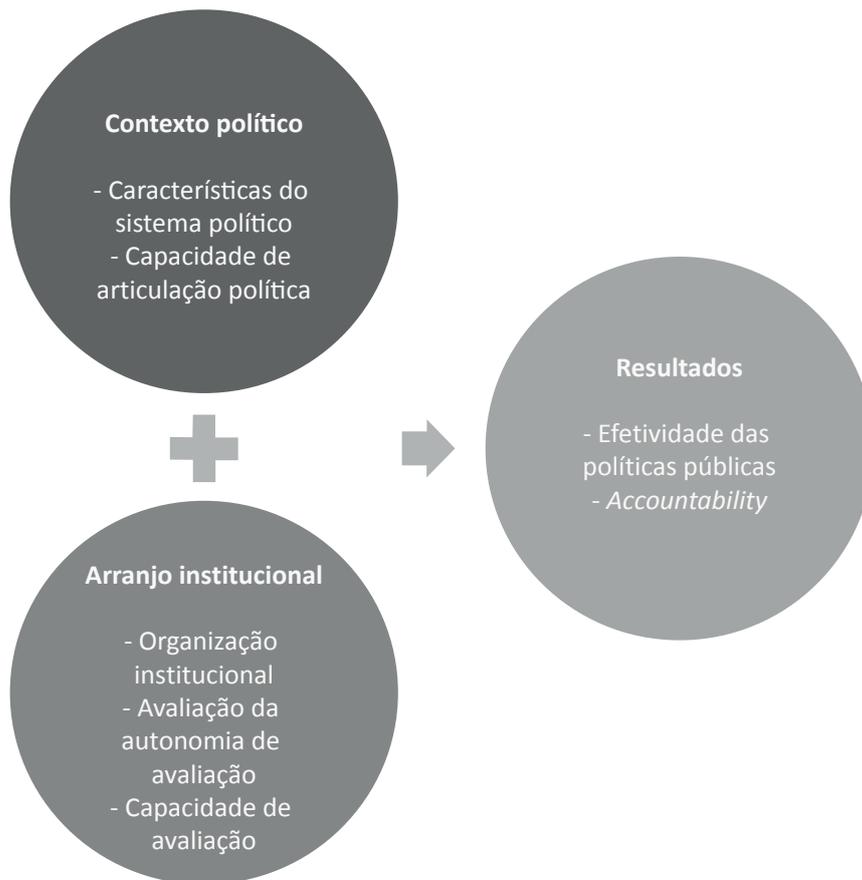
Para ser efetiva, a função de avaliação guarda um processo de governança interno, em que ela tem que estar delegada institucionalmente para assegurar a concretude dos seus resultados. Os três elementos acima expostos devem ser sublinhados para a análise da governança dos sistemas de avaliação. Em primeiro lugar, qual é a capacidade para que esses sistemas de avaliação realizem suas funções no interior do Estado? Em segundo lugar, como difundem os resultados dos seus trabalhos e fomentam o processo de *accountability*? Em terceiro lugar, como os sistemas de avaliação contribuem com o aprendizado institucional das políticas públicas e para a construção de governos mais efetivos? A

governança dos sistemas de avaliação interroga, portanto, como ocorre o processo de institucionalização, sua centralidade como ferramenta de gestão governamental e como ela se apresenta no interior do ciclo das políticas públicas.

A governança questiona, portanto, o empoderamento institucional dos sistemas de avaliação de políticas públicas (FETTERMAN; KAFTARIAN; WANDERSMAN, 1996). Mas, para além da institucionalização dos sistemas de avaliação e do seu empoderamento, é necessário compreender também o uso e as práticas desse poder. Ou seja, a política dos sistemas de avaliação deve ser compreendida como o conjunto de elementos que guia a prática da avaliação, no interior de um campo de conhecimento (TROCHIM, 2009). Conceitualmente, uma política de avaliação é *“any rule or principle that a group or organization uses to guide its decisions and actions when doing evaluation”* (TROCHIM, 2009, 16). Essas regras e princípios que guiam o processo de avaliação são formais e informais e conscientemente são adotados para guiar a prática da avaliação ou ações que o grupo ou a instituição responsável pela função de avaliação adotarão no seu curso de ação. Observar a política de avaliação, dentro do seu contexto de governança, significa observar como a função de avaliação é implementada, quais resultados produz e em que medida o seu poder é efetivamente realizado.

A prática da avaliação, portanto, não é uma prática meramente técnica ou gerencial. Ela está inserida dentro de um contexto político e institucional mais amplo, o qual influencia diretamente a sua capacidade para prover avaliações acuradas sobre as políticas públicas. Dessa forma, analiticamente, abordaremos o processo de institucionalização e as práticas adotadas no sistema de avaliação, de forma a compreender como esses fatores impactam no fortalecimento da efetividade das políticas públicas e no fortalecimento da função de *accountability*. Partimos da premissa, como discutido acima, de que a avaliação das políticas públicas cumpre uma função primordial para a constituição do aprendizado institucional, para o fortalecimento da gestão governamental e para promoção da *accountability*. A Figura 1 ilustra a nossa estratégia analítica, a qual associa os resultados em termos de gestão de políticas públicas ao contexto político e ao arranjo institucional dos sistemas de avaliação de políticas públicas.

**Figura 1 – Modelo analítico**



Fonte: Elaboração própria.

Associar o contexto político e os arranjos institucionais para explicar os resultados da função de avaliação de políticas públicas significa pensar até que ponto o sistema é autônomo para que seja capaz de cumprir suas funções na governança pública. Associado ao conceito de governança, para compreender os sistemas de avaliação, devemos acrescentar o conceito de delegação. A delegação para agências burocráticas é vantajosa para os políticos, porque gera especialização em função da divisão do trabalho e, ao mesmo tempo, proporciona controle político sobre a agência (LUIA, 2001; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987). No caso da governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas, o processo e a forma da delegação são vitais para estabelecer ou não a autonomia institucional. A autonomia dos sistemas de avaliação, por sua vez, possibilitará maior especialização, a dedicação exclusiva ao tema da avaliação e, portanto, maior capacidade para que as agências possam conduzir a função de avaliação. Uma vez que seja mais autônoma e, por sua vez, mais capacitada para conduzir a função de avaliação, a agência responsável será mais empoderada para, mediante o conhecimento gerado, produzir maior *accountability* e contribuir para ampliar a efetividade das políticas públicas. Em nosso esquema analítico,

os arranjos institucionais importam para a governança dos sistemas de avaliação e para explicar os seus resultados.

Este estudo tem um caráter comparativo, em que pretendemos avaliar quais modelos de governança e práticas de avaliação produzem resultados melhores do ponto de vista de sua qualidade no processo de gestão governamental. Como chaves analíticas, avaliaremos os sistemas de avaliação de políticas públicas observando as interrogações e fatores seguintes. Em primeiro lugar, o contexto político e institucional do qual os sistemas de avaliação surgem. Ou seja, o sistema político influencia os resultados alcançados pelo sistema de avaliação de políticas públicas em termos de sua capacidade para aumentar a efetividade das políticas e o processo de *accountability*? Em segundo lugar, a organização do sistema de avaliação em termos institucionais. O tipo de governança adotado para os sistemas de avaliação de políticas públicas promove aprendizado institucional de forma a impactar a efetividade das políticas e o processo de *accountability*? Em terceiro lugar, a autonomia e a integração sistêmica são observados nos sistemas de avaliação? Em quarto lugar, qual a capacidade institucional dos sistemas de avaliação para prover resultados em termos de políticas? Por fim, quais as estratégias de comunicação adotadas pelos sistemas de avaliação, as quais impliquem em ampliação da *accountability*?

A resposta a esse conjunto de questionamentos seguirá uma perspectiva comparativa, de forma a questionar de que modo a governança dos sistemas de avaliação implica em maior ou menor qualidade da gestão pública. A pesquisa sobre a governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas será comparativa. A perspectiva de comparação visa não apenas compreender de que forma se estrutura um sistema de avaliação de políticas públicas, mas, sobretudo, compreender como a escolha do arranjo institucional do sistema de avaliação pode produzir melhores resultados em termos de gestão governamental.

Em termos comparativos, analisaremos oito casos, de modo a compreender como diferentes arranjos institucionais impactam a qualidade da gestão das políticas públicas. Os casos são Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, México, Inglaterra e Suécia. A escolha desses casos se justifica pelo fato de esses países terem sistemas bem institucionalizados, contextos políticos diversos e arranjos institucionais diferentes. A pesquisa seguirá uma abordagem qualitativa dos arranjos institucionais do sistema de avaliação de políticas públicas desses países. Do ponto de vista analítico, avaliaremos os sistemas de avaliação de políticas públicas quanto ao sistema político que os contextualiza, quanto ao tipo de arranjo institucional adotado, quanto à autonomia e integração sistêmica, quanto à capacidade de avaliação, metodologias aplicadas e estratégias de comunicação adotadas pelas agências.

De início, faremos uma abordagem exploratória sobre cada um dos casos, descrevendo suas características, identificando o processo de delegação de poder às agências responsáveis pela função de avaliação de políticas públicas, suas políticas internas e a capacidade de avaliação. Posteriormente, identificaremos as associações entre os modelos de governança de avaliação de políticas públicas, a autonomia de cada um dos casos e o contexto político no qual ocorre a delegação às agências responsáveis pela função de avaliação de cada um dos casos com os resultados em termos de gestão governamental. Na perspectiva dos resultados da gestão governamental, abordaremos os indicadores de *accountability* e efetividade governamental, tendo em vista os indicadores de governança do Banco Mundial. A análise da associação entre essas variáveis seguirá a técnica de *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). A técnica de QCA se utiliza da álgebra booleana para comparar diferentes configurações de casos e identificar causalidade entre condições suficientes e necessárias entre variáveis independentes e resultados (RIHOUX; RAGIN, 2009). Pelo uso da técnica de QCA, é possível uma análise comparativa sistemática de casos complexos e com um número baixo de casos. Ela permite identificar sistematicamente diferenças e similaridades entre casos, bem como as condições necessárias para a ocorrência de um determinado fenômeno para um número pequeno de observações, possibilitando a exploração de processos causais em que determinadas condições produzem determinados resultados.

Ao identificar diferenças e semelhanças dos casos analisados, pretendemos analisar modelos de governança de sistemas de avaliação de políticas públicas. Ao identificar esses modelos, informaremos os arranjos institucionais constituídos em torno de sua autonomia e capacidade para produzir avaliações a partir do contexto do sistema político, da autonomia funcional e capacidade de integração sistêmica e das práticas de avaliação. Em um segundo passo, analisaremos a capacidade desses arranjos para produzir efetividade governamental e *accountability*. Essas serão nossas duas variáveis dependentes, partindo da premissa de que sistemas de avaliação, ao teoricamente produzir aprendizado e aperfeiçoamento das políticas públicas, aumentam a efetividade governamental, ampliam a *accountability* pública e melhoram a qualidade da regulação.

## 4 Os Casos

### 4.1 Canadá

O atual sistema canadense de avaliação de políticas foi instituído em 2001, definindo um conjunto de princípios, objetivos rigorosos e metodologias para que o ciclo das políticas públicas se complete. O Gabinete do Primeiro Ministro do Canadá e a Câmara dos Comuns do Parlamento definem conjuntamente três organizações institucionais com mandato para coordenar e organizar os trabalhos de avaliação de políticas públicas. Ou seja, a chefia do Poder Executivo e o Parlamento assumem a tarefa de definir o sistema de avaliação, delegando competências e responsabilidades para que os diversos envolvidos possam prestar o serviço de avaliação. Todo o sistema de avaliação do Canadá se organiza em torno de uma política. Essa política procura favorecer o envolvimento dos diversos agentes no processo, tendo em vista um escopo claro de produzir relatórios precisos e colaborar para um processo de tomada de decisão esclarecido em torno das políticas públicas e programas, com foco claro na produção de resultados.

A política canadense de avaliação de políticas públicas define os seus princípios regentes e está organizada no âmbito da Lei de Gestão das Finanças Públicas, originalmente de 1985, com emendas recentes no ano de 2016. A Lei de Gestão das Finanças Públicas do Canadá estabelece um rol extenso de definições conceituais, bem como regras e atribuições de responsabilidades aos diversos agentes envolvidos. A lei, propriamente dita, não define as competências e singularidades do sistema de avaliação de políticas públicas. A Lei de Gestão das Finanças Públicas cria o Conselho do Tesouro, o qual assume a posição política de direção do governo no que tange às questões financeiras, de gestão pública e de recursos humanos. É de dentro do Conselho do Tesouro que a política de avaliação é definida, tendo em vista delegação expressa do Primeiro Ministro e do Parlamento.

O Conselho do Tesouro, portanto, assume o papel estratégico de formulação da política de avaliação, definindo os seus princípios e a gestão de todo o processo. No que tange aos princípios do sistema canadense de avaliação, a política repousa sobre três princípios fundamentais:

- A realização de relatório exato dos resultados é responsabilidade direta e principal dos gestores na função pública.

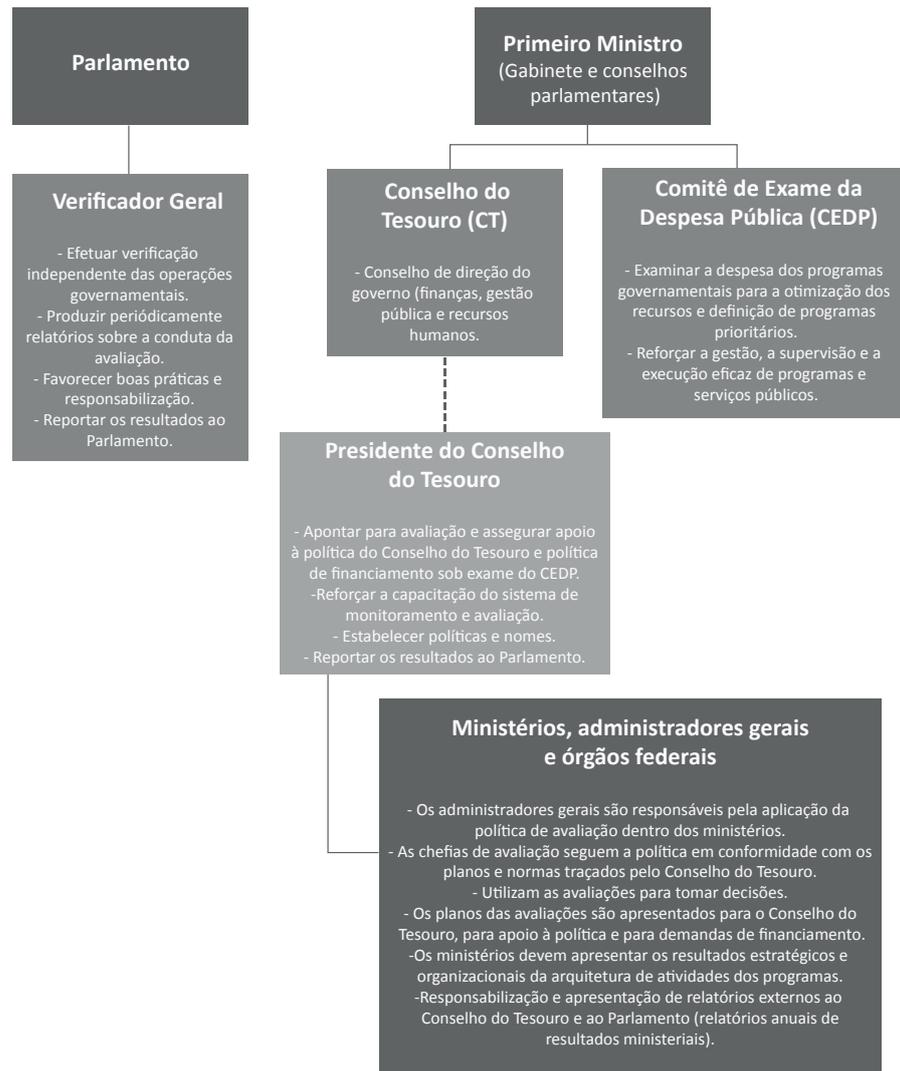
- A avaliação rigorosa e objetiva de políticas e programas de governo é uma ferramenta que ajuda os gestores na gestão dos resultados.
- Os ministérios, com apoio do Secretariado do Conselho do Tesouro, devem assegurar o rigor e a disciplina nos processos de avaliação, dentro de sua jurisdição.

O Conselho do Tesouro tem um papel duplo no interior do sistema de avaliação de políticas públicas: por um lado, cabe a ele definir a política e os meios para que a avaliação ocorra e feche o ciclo das políticas públicas; por outro lado, cabe a ele o papel de supervisionar todo o sistema, assegurando a qualidade das avaliações proporcionadas. O Conselho do Tesouro assume tanto o papel de provedor quanto o de controlador do sistema de avaliação. Todo sistema de *accountability* sofre do dilema de quem controla o controlador. Nesse caso, o Parlamento do Canadá, empoderado pela representação popular, nomeia o Verificador Geral, a quem cabe o papel de efetuar verificação independente das operações governamentais, produzir relatórios periódicos de vigilância no que tange à conduta do governo para a produção de avaliações rigorosas de políticas públicas, favorecer boas práticas de gestão de sistemas de avaliação e, por fim, reportar ao Parlamento os resultados. O sistema canadense cria toda uma cadeia de governança que se inicia no Parlamento e no Gabinete do Primeiro Ministro, passa por uma organização responsável pela coordenação do sistema, que é o Conselho do Tesouro, com o controle exercido pelo Verificador Geral, nomeado pelo Parlamento. Essa cadeia desce aos ministérios, em que os gestores assumem a responsabilidade pela execução da avaliação.

Aos gestores dos ministérios e órgãos federais cabe a execução de toda a política de avaliação, dentro de suas jurisdições. Os gestores devem seguir as regras estabelecidas pelo Conselho do Tesouro, que a regulamenta por meio de portarias e normas específicas, que passam as diretrizes metodológicas, as escolhas de políticas e o escopo da avaliação. De forma geral, as avaliações devem atender aos dois macro-objetivos de todo o sistema, os quais são: (1) ajudar os gestores a conceber políticas e programas ou produzir melhorias na gestão; (2) avaliar periodicamente os resultados de políticas ou programas, impactos intencionais e não intencionais e outros métodos para alcançar resultados. Esses dois objetivos são fixados na Lei de Gestão das Finanças Públicas, envolvendo todas as organizações consideradas. No total, 87 ministérios e organizações correspondem a essa definição da Lei de Gestão das Finanças Públicas do Canadá, sendo que os 42 Ministérios devem cumprir a função de avaliação e as demais 45 organizações devem estabelecer capacidades de avaliação interna permanente.

Toda essa arquitetura do sistema de avaliação do Canadá encontra-se sistematizada na Figura 2.

**Figura 2 – Arquitetura do sistema de avaliação do Canadá**



Fonte: Elaboração própria.

A governança de todo o sistema de avaliação das políticas públicas e programas do governo do Canadá é realizada pelo Conselho do Tesouro. A ele cabe a função de coordenação do sistema. A autonomia de todas as avaliações realizadas é assegurada pelo Verificador Geral, nomeado pelo Parlamento. Cabe a ele difundir boas práticas de avaliação junto ao Conselho do Tesouro e todos os ministérios, podendo efetuar verificações independentes das metodologias aplicadas e controlar a conduta de avaliação no interior dos ministérios. Esse controle da conduta implica a capacidade do Verificador Geral para aplicar sanções e assegurar responsabilização dos gestores em caso de desvios e má conduta em todo o processo de avaliação. O Conselho do Tesouro e o Verificador Geral exercem papéis estratégicos em todo o sistema de avaliação, cumprindo as funções de coordenação e controle de todas as engrenagens do sistema. Asseguram integração e parâmetros metodológicos que devem

ser aplicados, não ficando a função de avaliação exclusivamente nas mãos dos gestores ministeriais. Por um lado, a governança do sistema de avaliação do governo do Canadá assegura coordenação, controle, parâmetros comuns, diretrizes, normas, princípios e o fechamento de todo o ciclo da *accountability*, visto que todos os relatórios de avaliação são reportados ao Parlamento.

Não existe uma norma que regulamente a função de avaliação no interior dos ministérios. De forma geral, alguns ministérios do governo do Canadá constituem secretarias de planejamento e controle operacional distintos da função de finanças. Outros ministérios constituem a função de avaliação junto à direção da política e outros estabelecem um sistema misto de verificação e avaliação ministerial.

No que diz respeito às metodologias aplicadas no processo de avaliação, o Conselho do Tesouro incentiva avaliações quantitativas e qualitativas das políticas públicas e dos programas governamentais. Toda a política de avaliação deve estar inscrita na gestão por resultados, devendo, nos relatórios, constar a execução, e a informação, de maneira sistemática, sobre os resultados da política e o plano de ação em consequência da avaliação. Ou seja, nas diretrizes do Conselho do Tesouro, a política de avaliação deve ser uma ferramenta de gestão, por um lado, e uma ferramenta de aprendizado, por outro lado. Como ferramenta de gestão, ela deve servir ao monitoramento e à compreensão do impacto. Como ferramenta de aprendizado, ela deve incentivar os gestores a averiguarem os caminhos traçados, propor mudanças e utilizar o aprendizado para fortalecer as políticas.

Do ponto de vista metodológico, o sistema canadense de avaliação de políticas públicas segue passos previamente fixados em normas do Conselho do Tesouro. Em primeiro lugar, é fixado um mandato. Nessa primeira etapa do processo de avaliação, há a implicação da alta gestão dos ministérios, da direção dos programas, dos principais envolvidos e dos beneficiários para a elaboração de um mandato. Nessa etapa, tendo em vista a participação desses atores, é constituído um breve documento que aponta o contexto, a precisão e os objetivos de avaliação e indica, também, como a avaliação será gerida e quais os recursos necessários.

Esse documento é averiguado pelo Conselho do Tesouro e, em uma segunda etapa, é constituído um plano de avaliação. Esse plano de avaliação estabelece as responsabilidades, as grandes linhas e objetivos das políticas e programas, dentro de um modelo lógico relacionado à estrutura organizacional do ministério. O plano anuncia as questões e subquestões de avaliação e os métodos que devem ser utilizados para abordar o problema. Ou seja, o plano de avaliação deve abarcar todas as organizações envolvidas em uma política, tendo em vista o encadeamento lógico das ações para que os resultados esperados possam

ser averiguados. Essa ferramenta serve tanto ao monitoramento, podendo o gestor intervir em problemas da cadeia de implementação da política, quanto à avaliação, tendo em vista os resultados proporcionados.

O terceiro passo da avaliação é formular um instrumento de coleta de dados. Nessa etapa, são formulados questionários, guias de discussão, guias de avaliação de arquivos, estudos de caso, guias de avaliação por consulta, e dá-se a construção de amostragens adequadas e testadas. No instrumento de coleta deve constar também se serão utilizados métodos de autoavaliação ou avaliação externa, ou uma combinação de ambos. A estratégia de coleta de dados, então, é implementada.

A quarta fase da metodologia de avaliação do sistema canadense é o estabelecimento de considerações. Nessa fase, é discutido se a avaliação empregará recursos internos, contratuais ou os dois. O método utilizado depende do nível de autonomia necessário, da quantidade de recursos internos disponíveis e do momento da avaliação. Podem ser envolvidos avaliadores externos no âmbito do plano de avaliação. Todos os planos de avaliação devem ser aprovados pelo Conselho do Tesouro e pelo Verificador Geral, os quais podem fazer sugestões ou inclusões no processo de avaliação.

A quinta fase consiste na escolha de um comitê consultivo e um comitê diretor de avaliação, dirigidos ao caso. Cabe ao comitê consultivo orientar o processo de avaliação e o avaliador, enquanto o comitê de direção toma decisões em todos os momentos críticos da avaliação. O método a ser usado muitas vezes depende da complexidade do programa e da importância da descentralização. Assim, a avaliação de um programa executado pelo ministério, ou programa envolvendo a participação provincial e federal, pode chamar um comitê de direção, dada a multiplicidade inerente aos organismos envolvidos na execução do programa. Também podem ser utilizados grupos de revisão, especialmente para programas de alto risco. Esses grupos se constituem de especialistas em avaliação e especialistas na área, os quais prestam aconselhamento sobre a qualidade da concepção da avaliação e dos relatórios.

Por fim, os resultados provisórios são frequentemente relatados nos estágios iniciais de coleta de dados. Os relatórios de avaliação final são apresentados ao Comitê Departamental de Auditoria e Avaliação (Daec) de cada ministério para aprovação. Uma prática recomendada é que o Daec também deve rever e aprovar o plano de ação e acompanhar a implementação das recomendações da avaliação. Aprovados no interior do ministério, os relatórios seguem para o Conselho do Tesouro e para o Parlamento. Os avaliadores devem ter conhecimento sólido de metodologias quantitativas e qualitativas e formular conclusões válidas, objetivas e confiáveis. Nessa metodologia de avaliação das políticas públicas e programas governamentais do governo canadense, a confiança

dos dados e da análise é controlada internamente nos ministérios e externamente pelo Verificador Geral.

A cadeia lógica dos planos de avaliação de políticas e programas gera uma estratégia de organização da gestão por resultados. Essa estratégia passa pelos Relatórios de Arquitetura de Políticas e Programas (*Architecture d'Activité de Programmes – AAP*), dirigidos ao Parlamento. Desde 2003, todos os ministérios, organizações e agências do governo federal devem formular essa arquitetura dos programas e políticas. Os AAPs formularão a base para o relatório ao Parlamento e para a mensuração dos resultados. As arquiteturas de programas e políticas devem conter um ou mais resultados estratégicos esperados, claramente definidos e adequados, tendo em vista as competências da organização. Devem incluir também um conjunto completo de programas com orçamento, incluindo detalhes e informações suficientes para a tomada de decisão pela direção, ligando as atividades do programa ou política com os resultados esperados que a política e os recursos disponíveis suportam. As arquiteturas também devem definir uma estratégia de medição de desempenho que permita estabelecer normas para cada nível de atividade da política ou programa do ministério. Por fim, a arquitetura deve estabelecer toda a governança e gestão da política, as quais definem a tomada de decisão e a responsabilidade pelos resultados. As agências e órgãos devem estabelecer um inventário exaustivo das atividades necessárias para a implementação da política, de forma que o Conselho do Tesouro e o Parlamento possam tomar decisões informadas. A AAP é um modelo lógico para toda a arquitetura organizacional e orçamentária da política ou programa, indicando os elementos para os planos de avaliação. O objetivo da AAP é criar um modelo lógico que ligue os insumos necessários (recursos orçamentários, humanos e de gestão) com os resultados esperados. Esse é o ponto central do sistema de avaliação do governo canadense.

A avaliação é também uma ferramenta essencial para avaliar a integridade da AAP de um ministério. Ela ajuda a desenvolver os resultados, alinhá-los com cada atividade do programa e avaliar a realização dos resultados estratégicos. A comunicação do processo de avaliação é feita ao Parlamento, a quem cabe decidir, acompanhar e emitir parecer. Além disso, envolve, por meio do sistema representativo, a discussão dos resultados das políticas. Não há, contudo, uma estratégia mais sólida de comunicação dos resultados das políticas e programas com a sociedade. Isso faz com que o sistema de avaliação de políticas públicas do caso do Canadá tenha dificuldades para cumprir com o objetivo de ampliar a legitimidade e consistência com os interesses mais amplos da sociedade, ficando muito restrito aos aspectos técnicos da avaliação. Falta à governança do sistema canadense estabelecer âncoras dos resultados

alcançados junto à sociedade, mediante mecanismos e instituições participativas, tendo em vista a qualidade do gasto público, os resultados alcançados e o seu alinhamento com o interesse público.

## 4.2 Chile

Em 1927, como produto de recomendações da missão Kemmerer, que assessorou o Governo do Chile na organização financeira do Estado, foi criada, mediante o Decreto nº 1924, a Direção do Orçamento, e, em 9 de janeiro de 1929, foi publicada a Lei Orgânica do Orçamento. A Direção de Orçamento (*Dirección de Presupuestos* – Dipres), criada em 1927 na estrutura administrativa do Ministério da Fazenda, tem como objetivos zelar por uma eficiente alocação e uso dos recursos públicos no marco da política fiscal, mediante a aplicação de sistemas e instrumentos de gestão financeira, programação e controle da gestão. Em 1960, foi criado o escritório central de organização e métodos na Escola Nacional de Formação. Em 1970, foi instaurada a Subdireção de Racionalização e Função Pública, sob cuja responsabilidade se encontram as duas organizações.

Atualmente as normas básicas que estabelecem os processos de formulação, aprovação e execução do orçamento estão contidas na Constituição e no Decreto-Lei nº 1263, de 1975. Esse decreto estabelece os princípios da universalidade e da unidade do orçamento, o enquadrando num programa financeiro de médio prazo e estabelece as normas para o controle e a eficiência dos gastos públicos, destacando que:

- A Dipres é o organismo técnico encarregado de propor a alocação dos recursos financeiros do Estado, de orientar e de regular o processo de formulação orçamentária, além de regular e supervisionar a execução do gasto público.
- O cálculo de entradas do orçamento deve conter uma projeção do sistema de receitas públicas e, para esse efeito, a Dipres poderá consultar os organismos públicos que determinem, colem ou controlem receitas.

A partir de 2003, no quadro das disposições do artigo 52 do Decreto nº 1.263, de 1975, foi conferido à Dipres o poder de avaliar as ações dos programas sociais, do desenvolvimento produtivo e do desenvolvimento institucional incluídas nos orçamentos dos serviços públicos e determinadas por um ou mais decretos do Ministério das Finanças.

A cada ano, como parte da apresentação do Projeto de Lei do Orçamento, as instituições públicas e os programas a serem avaliados são acordados entre o Congresso Nacional e o governo por meio de um memorando de entendimento firmado. O Congresso e o governo delegam conjuntamente e em consenso a função de avaliação. Cabe à Dipres uma

série de tarefas permanentes, entre as quais: assessorar o Ministro da Fazenda na análise de projetos de concessão de infraestrutura pública e de negociações salariais do setor público; analisar a consistência e a coerência das iniciativas legais e normativas com a disponibilidade de recursos, zelando para que essas iniciativas sejam coerentes com a eficácia do gasto e com a gestão pública, particularmente nas áreas de institucionalidade pública e de recursos humanos. Além disso, cumpre à Dipres analisar e implementar os instrumentos de melhorias da gestão pública e dos procedimentos para a elaboração e discussão orçamentária e sua administração.

Sob o aspecto organizacional, a Dipres depende do Ministério da Fazenda e se organiza por meio de uma série de divisões administrativas, sob a direção do Diretor do Orçamento. Nas últimas décadas, a Dipres desenvolveu e introduziu no processo orçamentário diferentes instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas, com o objetivo de melhorar a análise, a avaliação e a formulação do orçamento público, contribuindo para orientar os recursos para as políticas e objetivos do governo.

Nesse sentido, tem sido implantado o Sistema de Avaliação e Controle da Gestão, cujo objetivo consiste em promover a eficiência e a eficácia na alocação e no uso dos recursos públicos, com transparência, mediante a aplicação de técnicas e de instrumentos de avaliação e controle da gestão, ligados ao orçamento. Esse sistema, estreitamente vinculado ao ciclo orçamentário, procura viabilizar a avaliação e o monitoramento da gestão orçamentária, retroalimentando o processo decisório. Importante observar que a função de avaliação se liga à função orçamentária, de forma que o aperfeiçoamento institucional das políticas públicas cerca-se da questão da qualidade do gasto público.

O Sistema de Avaliação e Controle da Gestão compreende diferentes instrumentos, que buscam se integrar, de forma sinérgica, ao ciclo orçamentário, associados às quatro etapas da gestão orçamentária: (i) formulação; (ii) discussão/aprovação; (iii) execução; e (iv) avaliação. Como decorrência do desenvolvimento e da consolidação de cada um desses instrumentos, tem havido o fomento e o impulso às melhorias da gestão nos programas e instituições públicas.

O Ministério das Finanças procura reunir as funções do Estado e operacionalizá-las em tarefas concretas, que incluem:

- a criação de mercados onde esses não existem;
- a correção de falhas de mercado, quando elas são verificáveis e existem mecanismos técnicos adequados para isso;
- a regulação dos mercados que não são plenamente competitivos ou em que as externalidades são importantes;

- a geração de políticas que permitam a todos os cidadãos atingir as condições sociais mínimas, que se refletem nos programas promovidos nas áreas de saúde, educação e habitação.

O Estado, como gerador de planos, programas e políticas, deve também garantir a concepção, a implementação e os resultados de cada um deles. Essa concepção se fundamenta na necessidade de garantir a qualidade do gasto que é feito com recursos públicos e que, portanto, diz respeito a todos os habitantes do país. Para tanto, a Direção de Orçamento (Dipres) tem procurado garantir a alocação e utilização eficientes de recursos públicos no contexto da política fiscal. Nesse contexto, a avaliação de políticas, programas e instituições públicas é considerada essencial para cumprir essa missão, fornecendo informações sobre o seu funcionamento, bem como os seus pontos fortes e fracos.

Para garantir a qualidade, a transparência e a utilização das avaliações realizadas pela Dipres, foram estabelecidos, entre outros, requisitos de autonomia da instituição avaliadora, que foram desenvolvidos por entidades de fora do setor público, e transparência de tornar públicos os seus resultados, condições que se mantêm até hoje. Nesses termos, os princípios do sistema de avaliação chileno são:

- Independência: a avaliação deve ser externa à instituição e ao ministério responsável.
- Transparência: os resultados devem ser de caráter público.
- Técnica: a avaliação deve ser pertinente e objetiva, fundamentando-se em antecedentes estritamente técnicos.
- Oportunidade temporal: a avaliação deve prover informação nos tempos adequados para apoiar a tomada de decisões.
- Eficiência: o custo da avaliação deve guardar relação com os resultados que se espera dela.

O governo chileno tem utilizado vários instrumentos para procurar dar conta de garantir a qualidade do gasto público. O desenvolvimento e o aperfeiçoamento desses instrumentos têm sido feitos de forma gradual, formatando o atual Sistema de Avaliação e Controle de Gestão da Dipres, cuja representação pode ser vista na Figura 3. De fato, em 1993, a partir de uma experiência piloto, começaram a ser utilizados indicadores para um conjunto limitado de serviços.

**Figura 3 – Arquitetura do sistema de avaliação Chileno**



Fonte: Elaboração própria.

Desde 2001, têm sido utilizados indicadores de desempenho, mediante um formato padrão único, construído a partir das definições estratégicas apresentadas pelas instituições, permitindo, assim, alinhar processos de planejamento com os recursos disponíveis. Esses indicadores devem ser relevantes, verificáveis e mensuráveis a custos razoáveis e devem mensurar a evolução do desempenho dos principais produtos das instituições públicas ao longo do tempo, comparando-as entre si, para distintas dimensões (eficácia, eficiência, economia e qualidade dos serviços) e âmbitos de controle (processos, produtos e resultados). Na sequência, foram obtidos

progressos na elaboração de modelos mais complexos e mais completos de avaliação *ex-post* e de avaliação *ex-ante*, cujo objetivo consiste em contar com programas bem desenhados, tanto em seu aspecto conceitual quanto operacional.

Finalmente, vale destacar que toda informação gerada por esse sistema é pública e enviada ao Congresso, no objetivo de propiciar a transparência na utilização dos recursos públicos e na prestação de contas à população.

Em 1997, sob o marco legal do protocolo do acordo com o Congresso, e da Lei de Administração Financeira e seu Regulamento, foi implementado o Sistema de Avaliação de Programas Governamentais (EPG). Em sua fase piloto, o Sistema de Avaliação de Programas Governamentais (EPG) contemplou a avaliação de 20 programas públicos e respondeu a uma série de compromissos estabelecidos no âmbito da aprovação da Lei do Orçamento, destinando-se a uma maior avaliação e transparência da gestão pública.

Gradualmente, o sistema desenvolveu diferentes linhas de avaliação *ex-post*, cujo alcance e profundidade são diferentes:

- **Avaliação de Programas Governamentais (EPG):** foi iniciada em 1997 e procura avaliar a consistência dos objetivos e aspectos relativos ao desenho do programa governamental, à sua organização, à gestão e aos resultados no que tange aos produtos (cobertura, focalização, entre outros).
- **Avaliação de Impacto de Programas (EI):** foi iniciada em 2001. Além de avaliar os aspectos da EPG, o foco da atenção da EI está centrado na avaliação dos resultados intermediários e finais, com o uso de metodologias quase-experimentais, grupos de controle e técnicas econométricas.
- **Avaliação do Gasto (despesa) Institucional (EGI):** foi iniciada em 2002 e se destina a avaliar o desenho e a gestão institucional, bem como os resultados e o uso dos recursos na oferta dos produtos estratégicos da instituição. Avalia uma ou mais instituições, contemplando aspectos relativos ao desenho institucional, consistência com as definições estratégicas, aspectos da gestão organizacional e resultados.
- **Avaliação de Programas Novos (EPN):** foi iniciada em 2009 e tem como objetivo desenhar as ações de avaliação desde o momento no qual se planeja um novo programa público, incorporando preferencialmente a construção de um grupo controle, obtido de forma experimental. Estabelece linhas de base para a realização de futuras avaliações de impacto do novo programa.

Na visão do Banco Mundial, a avaliação de programa tem obtido sucesso na condução de avaliações de impacto coordenadas pela Dipres. Entre os

resultados mais importantes, podem ser destacadas as contribuições para a tomada de decisão orçamentária, para o melhoramento da gestão e da prestação de contas, e, desse modo, para o aprimoramento da eficácia e eficiência da despesa pública. A avaliação dos programas permitiu a formação de uma crescente cultura de avaliação no setor público e contribuiu para a transparência da governança.

As diferentes metodologias utilizadas na avaliação de programas e de instituições podem ser sintetizadas como se segue:

### **I – Metodologia do Marco Lógico – MML (*Logical Metodologia Framework*)**

A Metodologia do Marco Lógico (MML) é uma ferramenta utilizada, desde o início, na linha de Avaliação Programas Governamentais (EPG), para a análise e identificação de problemas no desenho das políticas e nos principais indicadores responsáveis pelo seu desempenho nos diferentes níveis de objetivos, particularmente indicadores de produto.

Esse instrumento busca facilitar o processo de conceituação, desenho, implementação e avaliação de projetos ou programas, com ênfase na orientação por objetivos para grupos-alvo e na participação e comunicação entre as partes interessadas. A MML é considerada como uma metodologia que ajuda a pensar sobre o problema, os agentes envolvidos, a hierarquia de objetivos e a seleção de uma estratégia de implementação ótima. Seu principal produto é a matriz do quadro lógico, que procura resumir e refletir os elementos mais importantes do programa (o que ele faz, como ele faz, quais são os pressupostos envolvidos e como o desempenho do programa será avaliado).

No sistema chileno, cada EPG é realizada com a informação disponível, por grupos de três especialistas independentes, selecionados por concurso público, durante um prazo de seis meses.

### **II – Metodologias de Avaliação de Impacto (EI)**

A avaliação de impacto tem utilizado diferentes metodologias para estimar o impacto de uma intervenção, de modo a permitir isolar a influência de fatores externos ao programa e que poderiam estar influenciando os resultados. A EI tem os objetivos de quantificar e analisar o resultado final de uma política pública para seus beneficiários, participantes ou usuários, contemplando os aspectos relativos ao uso de recursos.

A avaliação dos resultados de uma política pública requer que seja desenvolvido um trabalho sistemático que visa responder perguntas como: a política tem contribuído significativamente para resolver o problema que lhe deu origem? Os destinatários dos produtos e serviços gerados pela política foram realmente beneficiados? Os benefícios recebidos pelos participantes são aqueles que o programa tinha a intenção de alcançar ou são outros, imprevistos? Os benefícios da política estão chegando à

população-alvo da política? Os usuários dos produtos e serviços recebidos em decorrência da política estão satisfeitos? Os beneficiários da política têm experimentado uma melhoria significativa em seu problema de condição inicial, como resultado da sua participação nas ações da política?

A avaliação de impacto compreende a efetividade das medidas adotadas ou dos serviços entregues em decorrência da implementação da política ou do programa. Avalia-se a eficácia mediante a análise dos produtos, compreendidos como bens e serviços entregues, beneficiários atendidos, entre outros. Assim, para determinar a eficácia de uma intervenção, é necessário identificar os efeitos esperados no curto, médio e no longo prazo sobre a população-alvo do programa. A medição e a avaliação dos produtos são feitas mediante o uso de indicadores de desempenho, que medem a evolução dos níveis de produção e/ou os atributos ou características mais relevantes dos bens e serviços entregues pela política. Assim, pergunta-se: quais são os benefícios que terá a população beneficiária, uma vez que complete a sua participação no programa?

### **III – Metodologia de Avaliação do Gasto Institucional (EGI)**

A Avaliação do Gasto (despesa) Institucional (EGI) não utiliza uma metodologia específica predeterminada, mas aplica uma metodologia semelhante à aplicada no EPG, adaptada às exigências de uma avaliação mais ampla, com foco na instituição como um todo e não em um programa específico. O foco principal dessa metodologia consiste em, conforme os objetivos estratégicos da instituição, avaliar a eficácia da instituição na prestação de bens e serviços, e identificar melhorias de eficiência na provisão dos produtos e serviços mais relevantes. Essa metodologia usa a informação existente na instituição avaliada, podendo levantar novas informações, se necessário.

Essa metodologia utiliza, para avaliação, as definições estratégicas, a estrutura organizacional e o orçamento da instituição, bem como a documentação relativa à provisão de bens e serviços, juntamente com os instrumentos e mecanismos pelos quais a instituição mede seu desempenho nas diferentes dimensões e áreas de controle. Nesse aspecto, são avaliados:

- i. a coerência entre a missão, os objetivos estratégicos, o fornecimento de bens e serviços (produtos estratégicos) e os beneficiários. Para tanto, avalia-se se os bens e/ou serviços (produtos estratégicos) que a instituição proporciona são necessários e suficientes para atingir as metas institucionais e os objetivos definidos para permitir que seja cumprida a missão institucional. Considera-se também a análise do quadro jurídico em que as ações da instituição se baseiam. Por último, avalia-se a qualidade e a relevância dos indicadores definidos para medir os objetivos institucionais, sendo importante assegurar que a concepção dos indicadores seja consistente com os objetivos a serem medidos.

- ii. Os resultados e uso de recursos, medidos por meio de indicadores de eficácia, qualidade, eficiência e economia, obtidos de produtos estratégicos, vinculando esses resultados com os recursos alocados para a prestação desses benefícios.

#### **IV – Metodologia de Avaliação de Programas Novos (EPN)**

Essa metodologia foi desenvolvida *ad hoc* para cada avaliação, a fim de identificar e comprovar as possíveis lacunas entre o projeto proposto e o programa efetivamente implementado (em execução). Por outro lado, a EPN verifica o progresso do programa no que tange ao nível de produção e de resultados de curto prazo, assim como procura quantificar certos indicadores de gasto (despesas por beneficiário, gastos por unidade de componente de despesa etc.). Assim, uma vez conhecido em profundidade o desenho e a operação do programa, são analisadas a viabilidade e a adequação do projeto para fazer uma avaliação de impacto, que é baseada principalmente em metodologias experimentais.

A missão da Dipres consiste em assegurar a alocação e o uso eficiente de recursos públicos no âmbito da política fiscal, por meio da implementação de sistemas e instrumentos de gestão, de programação financeira e de controle de gestão. Um componente importante dessa missão é garantir a informação e o seu tratamento, dependendo da sua disponibilidade, confidencialidade e integridade.

De acordo com o seu quadro regulamentar interno, a Dipres declara que:

- A informação processada na Dipres está contemplada no escopo definido pela Lei nº 20.285 sobre o acesso à informação pública e às propriedades pertencentes ao Estado do Chile, bem como aos sistemas a ela associados, que devem ser protegidos de acordo com o seu valor e criticidade.
- Todas as informações solicitadas pela Dipres serão usadas para processar as necessidades dos usuários e suas respectivas respostas. Em nenhum caso as informações serão compartilhadas com terceiros.
- Os funcionários da Dipres estão sujeitos a um quadro regulamentar de políticas de segurança da informação e de recursos humanos para atender aos requisitos de confidencialidade, integridade e disponibilidade da informação corporativa.

Neste escopo, o sistema chileno tem uma estratégia clara de comunicação e transparência. O vínculo do sistema ocorre no memorando de entendimento entre o Congresso e o Ministério da Fazenda, o que assegura à Dipres autonomia para a realização da avaliação de políticas públicas, bem como autonomia para que essas avaliações ocorram de maneira consistente. O Congresso acompanha e empodera a Dipres para que as avaliações se sustentem em metodologias apropriadas e sólidas, com foco na qualidade do gasto público.

### 4.3 Espanha

A função de avaliação de políticas públicas da Espanha é realizada por um conjunto difuso de instituições dos três Poderes constitucionais, incluindo o Conselho de Ministros, Corte de Contas, diretorias de ministérios setoriais, governos regionais e outras instituições. Porém, do ponto de vista de mandato e intervenção nas políticas públicas, a avaliação é realizada pela Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Publicas y la Calidad de los Servicios (Aeval). O sistema adotado no caso espanhol é diferente com relação ao modelo administrativo. A Aeval se constituiu como agência reguladora, conforme a Lei nº 28, de 18 de julho de 2006, tendo por objetivo duas grandes macroestruturas: (1) a avaliação de políticas públicas; (2) a avaliação da qualidade dos serviços públicos.

Uma primeira consideração deve ser feita, do ponto de vista da concepção da Aeval, que se localiza, institucionalmente, como produtora de avaliação de políticas públicas. Ela gere e coordena todo um sistema de conhecimento, de forma a produzir avaliações que serão consumidas pelo governo e pelo Parlamento espanhol. Uma segunda consideração é que, no caso espanhol, a função de avaliação não se confunde com a função de auditoria. A função de auditoria é realizada pelos próprios ministérios (controle interno) e pela Corte de Contas (controle externo). O que se entende por função de avaliação na Espanha é a produção de informações sobre políticas e programas de governo quanto à sua eficácia, eficiência, efetividade, valores públicos e especificidade. Importante frisar que esse desenho configura um desenho em que o Parlamento espanhol se alheia ao processo de avaliação de políticas públicas. O sistema de avaliação, enquanto tal, é concebido como função de governo e a delegação parte diretamente do Primeiro Ministro espanhol.

A constituição dessa agência reguladora das políticas e serviços públicos ocorreu pela nomeação de uma comissão de especialistas, a qual reuniu e integrou acadêmicos e profissionais de prestígio de distintas disciplinas, assim como gestores públicos representativos. A comissão realizou uma análise detalhada da avaliação de políticas públicas na Espanha e estudos comparativos internacionais, centrados, sobretudo, em reflexões institucionais e metodológicas. Esses estudos formaram informes que possibilitaram criar a agência estatal. Note-se que a estratégia adotada pelo governo espanhol foi criar um envolvimento de diferentes setores interessados, tendo como horizonte a constituição de uma agência que fosse capaz de mirar uma melhoria da qualidade e da capacidade da gestão pública. Criada oficialmente em 1º de janeiro de 2007, a Aeval assumiu o compromisso de ser uma impulsionadora das melhorias qualitativas da gestão. Por essa razão, seu foco de atuação concentra-se na dinâmica das políticas públicas e na qualidade dos serviços públicos.

Tendo adotado o formato institucional de uma agência reguladora, a Aeval é um órgão de governo regido pelo seu estatuto e pelo contrato de gestão. Do ponto de vista de seu estatuto, são definidas as características centrais da organização, as competências e os princípios que regem sua atuação pública. No âmbito do contrato de gestão, são fixadas as metas anuais, o orçamento disponível e o marco de atuação conforme a legislação vigente.

O modelo de governança, nesse sentido, é concentrado em uma única agência, a qual assume toda a tarefa da avaliação das políticas públicas. Esse modelo concentrado tem a vantagem de resolver os dilemas de coordenação e os custos políticos de decisão. Porém, requer um desenho institucional bastante estável e sedimentado em torno de um objetivo claro. No formato institucional da Aeval, o sistema de avaliação assume a posição de impulsor de uma perspectiva mais qualitativa das políticas públicas, as quais devem apresentar resultados mensuráveis. A Aeval, nesse sentido, assume um mandato institucional que lhe capacita a intervir no processo, assumindo, em muitos casos, uma posição de controle pelos resultados. Dentro do modelo concentrado de governança do sistema de avaliação, é necessário refletir a respeito das normas e regras que permitam controle sobre a ação da própria agência, de modo a assegurar tanto a autonomia, quanto a qualidade da avaliação.

Os objetivos institucionais da Aeval, constantes na legislação e nos contratos de gestão são:

- promover a cultura da avaliação e de qualidade dos serviços públicos e impulsionar sua prática na gestão pública;
- elaborar e propor metodologias, realizar atividades de certificação, nos termos previstos no estatuto da agência, e fomentar a implantação de sistemas de informação e indicadores, para avaliação e gestão da qualidade do serviço público;
- realizar trabalhos de avaliação e análises de políticas e programas governamentais;
- fomentar a melhoria da qualidade do serviço público, como compromisso com a cidadania;
- analisar a atividade implementada pelas agências estatais e seu compromisso para melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos;
- prestar um serviço eficaz, eficiente e de qualidade, em um marco de equilíbrio entre a responsabilidade pela gestão, a autonomia e a flexibilidade da mesma.

A legislação define as competências e funções da Aeval, de forma que ela possa elaborar e implementar as avaliações das políticas e programas de governo. Do ponto de vista de gestão da agência, o contrato de gestão

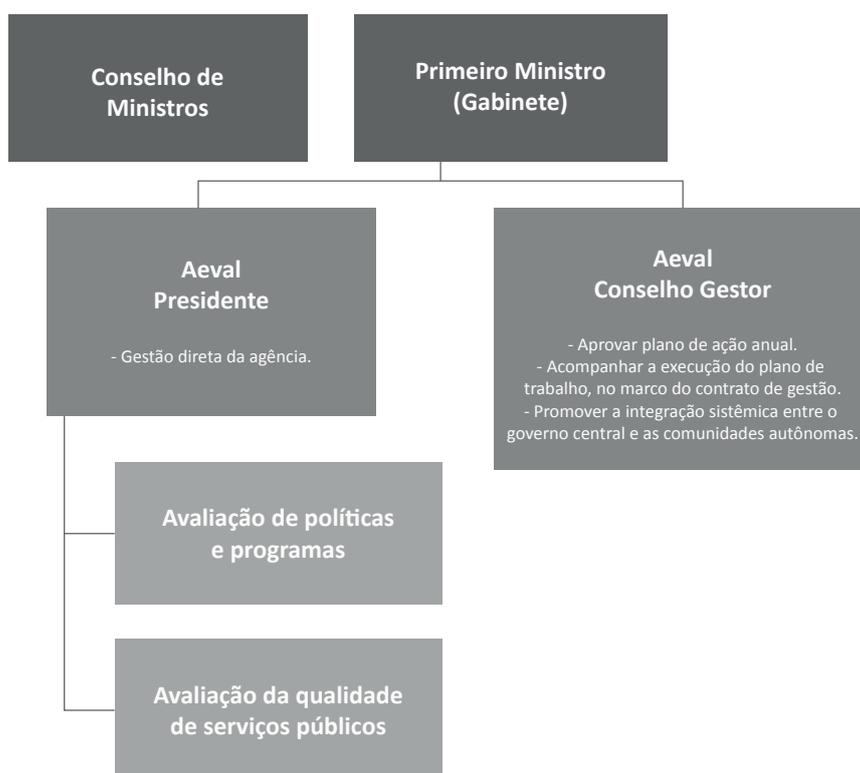
definirá o plano de ação previsto, os recursos disponíveis e o marco legal de atuação. A gestão é realizada por um presidente e por um conselho gestor. O Presidente da Aeval é indicado pelo Primeiro Ministro do governo espanhol e submete-se a um conselho gestor. Ao Conselho Gestor cabe a aprovação do plano de trabalho do ano em curso, no âmbito do contrato de gestão, e do orçamento necessário para a execução da atividade. O Conselho Gestor da Aeval, além de membros nomeados pelo Gabinete do Primeiro Ministro, deve conter representantes das comunidades autônomas, promovendo uma maior integração dos diversos poderes. O plano de trabalho da agência deve ser integrado ao plano de ação, incluindo todas as avaliações de programas e políticas públicas indicadas pelo Conselho de Ministros. O Conselho de Ministros atua como o órgão de formulação política da avaliação, delegando à Aeval, por via do contrato de gestão em curso, as avaliações que serão realizadas. O Conselho de Ministros, nesse sentido, atua como instância política. Toda a gestão do processo de avaliação de políticas e programas é de responsabilidade exclusiva da Aeval, a quem cabe decidir sobre as metodologias, os critérios e indicadores que serão operacionalizados. Dessa forma, toda a atuação da Aeval está circunscrita por princípios bem estruturados, conforme abaixo:

- **independência de critério**, opinião e juízo na realização dos trabalhos sobre a base de valores de responsabilidade pública e competência profissional;
- **transparência e participação**, entendidas, respectivamente, como prestação de contas aos cidadãos e como o compromisso de consulta e participação dos interessados na realização dos trabalhos;
- **autonomia e responsabilidade**, entendidas, respectivamente, como capacidade da agência para gerir com autonomia os meios disponíveis para alcançar os objetivos firmados e como a disposição da mesma para assumir as consequências dos resultados alcançados;
- **cooperação interadministrativa e participação institucional**, entendidas como a disposição ativa para colaborar com outros órgãos e instituições, assim como para fomentar a participação direta das comunidades autônomas na agência e no desenvolvimento de trabalhos compartilhados;
- **qualidade e melhoria contínua**, entendidas como o compromisso sistemático com a autoavaliação e a utilização de modelos de excelência que permitam estabelecer áreas de melhorias e prestar serviços de forma inovadora;
- **ética profissional e responsabilidade pública**, entendidas como o compromisso do pessoal da agência, especialmente seus

dirigentes, de observar em sua atuação os valores contidos no Código de Ética Profissional do pessoal da agência e em normas de conduta aplicáveis aos servidores públicos da Administração Geral do Estado.

Esses princípios são definidos no âmbito do Estatuto da Aeval, de forma que eles se apresentem como diretrizes de valores contidas no sistema de avaliação. A arquitetura da governança do sistema de monitoramento e avaliação do governo espanhol segue o organograma apresentado na Figura 4.

**Figura 4 – Arquitetura do sistema de monitoramento e avaliação da Espanha**



Fonte: Elaboração própria.

No conjunto dessa arquitetura institucional, a Aeval, como apontamos anteriormente, realiza a função de avaliação em duas dimensões: a avaliação de políticas e programas governamentais e a avaliação dos serviços públicos. No que tange à qualidade das políticas públicas, elas são avaliadas a partir de uma concepção mais ampla de relação entre o Estado espanhol e a sociedade. As avaliações são realizadas utilizando uma capacidade burocrática fixada no corpo de pessoal da agência em consonância com a participação de uma comunidade de especialistas mobilizados para essa atividade. As políticas são avaliadas com base na eficiência na utilização dos recursos públicos, na eficácia das ações públicas empregadas e na efetividade das políticas e seus impactos na sociedade. Todas essas avaliações são complementadas por pesquisas de percepção

dos cidadãos, tendo em vista não apenas uma avaliação da gestão e do emprego dos recursos públicos, mas também da qualidade democrática das políticas e programas, nos diferentes momentos do ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, a avaliação da qualidade democrática da política refere-se à qualidade da gestão da política, no que diz respeito à sua abertura, transparência, *accountability*, efetividade social, participação e coerência. Interessante observar no padrão de avaliação adotado pela Aeval que, além das metodologias tradicionais de avaliação de políticas públicas, com base em métodos científicos voltados para a produção de indicadores, são realizados, em paralelo, avaliações da própria cidadania com relação à boa governança das políticas públicas, tendo em vista, nesse caso, além da legalidade e eficiência dos recursos, a legitimidade da política pública. O modelo espanhol de avaliação é o que contém o maior traço de transparência e o que mais busca a participação cidadã, por meio de pesquisas de opinião alinhadas ao processo de avaliação. No que tange à avaliação dos serviços públicos, são duas as abordagens metodológicas. Em primeiro lugar, se busca uma avaliação micro da qualidade dos serviços, centrada nos aspectos organizacionais, estruturantes, recursos humanos e processos. Associada a essa abordagem micro, em segundo lugar, vem uma abordagem meso, relacionada à pesquisa de satisfação dos usuários de serviços públicos.

O modelo espanhol de avaliação segue uma perspectiva concentrada, do ponto de vista de sua governança, tendo em vista uma avaliação paralela de políticas e de serviços públicos. A especificidade do modelo espanhol está no fato de que essa associação em dois níveis possibilita um processo de aprendizagem institucional. Esse é o principal ativo do modelo da Aeval, em que a avaliação de políticas e programas, quanto à sua efetividade, eficiência, eficácia e impacto, se associa com a avaliação de serviços públicos, possibilitando um processo de intervenção pública mais efetivo, o qual não se concentra apenas na melhoria de uma política ou de um serviço. A premissa é que o sistema de avaliação deve concentrar seus esforços no processo mais amplo de melhoria de gestão, tendo em vista uma perspectiva sistêmica. Essa perspectiva sistêmica origina-se de uma abordagem micro, meso e macro das políticas, programas e serviços públicos, além de cumprir uma função de avaliação que acompanha todo o ciclo das políticas públicas, tendo em vista o desenho e formulação, a implementação, a avaliação dos resultados e os impactos. Contudo, o sistema de avaliação espanhol, no âmbito da Aeval, não atua efetivamente no monitoramento das políticas. A função de monitoramento cabe aos próprios ministérios setoriais, tendo em vista a coordenação exercida pelo Conselho de Ministros.

A autonomia de todo o sistema de avaliação é assegurada no contrato de gestão da Aeval, com foco em resultados concretos de uma política

pública compreendida de forma sistêmica, no âmbito do governo, com mecanismos de escuta da opinião da sociedade. Essa autonomia assegura à Aeval um poder que auxilia na intervenção e que pode impulsionar mudanças qualitativas, com foco na produção de resultados. Além de gerar informação estratégica, tendo em vista a participação da comunidade de especialistas, o modelo espanhol possibilita uma cobertura sistêmica do ciclo das políticas. No entanto, não foi possível nesta pesquisa identificar mecanismos de capacitação e melhoria da qualidade dos recursos humanos da Aeval.

Por fim, do ponto de vista das estratégias de comunicação das avaliações adotadas pela Aeval, todos os relatórios são destinados ao Primeiro Ministro e à Câmara dos Deputados, à qual cabe o papel de apreciar e tomar providências quanto aos resultados alcançados com as políticas públicas. Não ficou claro, nos termos da pesquisa, quais estratégias de comunicação são adotadas em relação à sociedade.

#### **4.4 Estados Unidos**

O *Office of Management and Budget (OMB)* é o gabinete de gestão e orçamento, que assiste o Presidente dos Estados Unidos na supervisão da preparação do orçamento federal e avalia a eficácia dos programas da agência, políticas e procedimentos, além de trabalhar para se certificar de que os relatórios das agências governamentais, as regras e as propostas de legislação sejam consistentes com o orçamento presidencial e com a política da administração. Além disso, o OMB supervisiona e coordena os assuntos relacionados à regulação administrativa, às aquisições, à gestão financeira, à tecnologia da informação e às políticas de gestão da informação. Nesse contexto, a política de avaliação dos EUA é definida no âmbito do gabinete presidencial, com o OMB assumindo a função de definição da política e o *Office of Information and Regulatory Affairs (Oira)* assumindo a função de execução. Toda a política de avaliação atual dos EUA circunscreve-se pela promoção da transparência e do governo aberto. O Oira sistematiza, cria indicadores e variáveis, faz a gestão das informações e produz avaliações sobre a gestão e as políticas setoriais com base nas informações produzidas. O Oira trabalha com cinco setores organizacionais, que são: (1) Setor de Alimentos, Saúde e Trabalho; (2) Setor de Política de Informação; (3) Setor de Recursos Naturais e Meio Ambiente; (4) Setor de Estatística e Política Científica; e (5) Setor de Transportes e Segurança.

O modelo de governança do sistema de avaliação norte-americano é centralizado e concorrente. Nesse modelo, uma agência recebe a delegação para promover a avaliação de políticas públicas. No caso norte-americano, a concorrência dentro do modelo de governança parte do princípio da

separação dos Poderes Executivo e Legislativo. Cada um dos poderes tem um sistema próprio de avaliação de políticas públicas, que concorrem entre si no que tange aos modelos adotados e construção dos resultados.

No âmbito do Poder Executivo dos EUA, os principais intervenientes para as ações de avaliação são o Oira e as agências federais individuais, incluindo os gabinetes de quinze departamentos cujos funcionários *seniors* em política são nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, além de agências menores, com diferentes graus de autonomia em relação ao Gabinete do Presidente dos Estados Unidos (WORLD BANK, 2011).

Assim, a missão principal do *Office of Management and Budget (OMB)* é servir ao Presidente dos Estados Unidos na implementação de sua visão, por meio do poder executivo, sendo considerado o maior componente do Escritório Executivo do Presidente. O OMB define a política de avaliação implementada pelo Oira e se reporta diretamente ao Presidente. Além disso, ajuda ao conjunto de departamentos executivos e agências em todo o governo federal na implementação dos compromissos e prioridades assumidos pelo governo.

Sob o aspecto histórico, o Gabinete do Orçamento, órgão antecessor do OMB, foi criado em 1921, como uma parte do Departamento do Tesouro, pela Lei de Orçamento e Contabilidade, de 1921, assinada pelo Presidente Warren G. Harding. Em 1939 o Gabinete do Orçamento foi transferido para o Escritório Executivo do Presidente, durante a rápida expansão governamental dos gastos, ocorrida durante a Segunda Guerra Mundial. Em 1970, o Gabinete do Orçamento foi reestruturado como OMB, durante a administração do Presidente Richard Nixon. Do ponto de vista institucional, o caso americano revela uma trajetória mais longa se comparado aos demais casos, no que tange à avaliação.

Desde a exposição feita pelo Presidente dos Estados Unidos sobre transparência e governo aberto, em 21 de janeiro de 2009, o OMB foi encarregado de emitir uma diretiva do governo aberto, que fosse capaz de enfatizar a importância da divulgação das informações geradas no âmbito governamental, no sentido de que possam ser facilmente encontradas e usadas pela população. Com essa finalidade, a Diretiva do Governo Aberto tem instruído os departamentos e as agências de execução governamentais a adotar medidas específicas para implementar os princípios de transparência, participação e colaboração, conforme estabelecido no memorando da Presidência dos Estados Unidos. A política de avaliação do governo norte-americano insere-se nessa questão da eficiência e eficácia da política pública com relação aos problemas de transparência e governo aberto. O OMB define a política de avaliação como um mecanismo de *accountability* e de transparência em relação

ao uso dos gastos públicos, por um lado, e de construção de informações gerenciais que balizem o processo de decisão, por outro.

Os diferentes setores da administração pública nos Estados Unidos estão comprometidos com um conjunto amplo de atividades, cujo objetivo primordial consiste em procurar integrar as evidências de resultados das políticas com uma avaliação rigorosa do orçamento, da gestão e das decisões políticas operacionais, o que inclui objetivos intermediários como:

- obter uma melhor utilização de dados coletados por outras agências governamentais;
- promover o uso de avaliações rápidas, de baixo custo e alta qualidade, além da experimentação iterativa e de avaliações maiores, voltadas para a análise de resultados de longo prazo;
- adotar maior número de estruturas baseadas em evidências para programas de subsídios; e
- construir capacidade de avaliação baseada em evidências e o desenvolvimento de ferramentas capazes de comunicar melhor o que funciona.

A Diretiva do Governo Aberto demandou revisões nas orientações que pautavam o OMB antes de Abril de 2010. Assim, foram particularmente revistas políticas como o *Paperwork Reduction Act – PRA* (Lei de Desburocratização) e decisões relativas ao uso de novas tecnologias, com o objetivo de promover maior abertura no âmbito do governo. Como resposta, o OMB publicou um documento com oito grandes eixos, fundamentados em documentos governamentais específicos para cada tema, que subsidiam o atual sistema de avaliação do governo norte-americano.

Inserido nessa política de desburocratização, regulação e controle da gestão, o sistema de avaliação norte-americano pode ser caracterizado como um sistema de governança centralizada, em que as informações e análises são produzidas por uma agência responsável pelas avaliações, reunindo corpo técnico. Um objetivo central da avaliação do OMB consiste em ajudar as agências governamentais a encontrar um equilíbrio entre a coleta de informações necessárias para cumprir as suas missões estatutárias e a proteção contra informações desnecessárias ou duplicadas, que impõem custos injustificados à população americana. Nesse sentido, o OIRA avalia se a coleta de informações pela agência atende às seguintes condições:

- é necessária para o bom desempenho das funções da agência, incluindo se a informação tem utilidade prática;
- minimiza a carga de coleta de informações federais, com ênfase particular sobre os indivíduos e entidades mais afetadas; e

- maximiza a utilidade prática e o benefício público a partir de informações coletadas pelo ou para o governo federal.

O Oira também analisa se a coleta de informações é consistente com as leis, os regulamentos e as políticas relacionadas à privacidade, confidencialidade, segurança, qualidade da informação e padrões estatísticos. Além disso, o OMB coordena esforços entre agências federais em áreas comuns de interesse e experiência, tendo o Oira a competência de centralizar as informações. Desde 2009, o governo norte-americano tem trabalhado no sentido de criar um sistema de transparência, de participação pública e de colaboração, baseado na Diretiva do Governo Aberto, que requer uma série de medidas para promover os compromissos firmados. Especificamente, a diretiva instrui o Oira sobre a necessidade de revisar as políticas em vigor no OMB, tais como o *Paperwork Reduction Act – PRA* (Lei de Desburocratização), no sentido de identificar a existência de impedimentos no processo de governo aberto e no uso de novas tecnologias, esclarecendo orientações e propondo a revisão de políticas, para promover uma maior abertura no governo. Nesse sentido, pelo *Paperwork Reduction Act (PRA)*, a política do sistema de avaliação norte-americano tem concentrado seus esforços na promoção da *accountability*, com especial ênfase na constituição de espaços colaborativos da cidadania com relação às políticas públicas e uma função de constituição da publicidade.

Do ponto de vista da capacidade de gestão do sistema de avaliação norte-americano, o Oira conta com servidores efetivos, todos com doutorado. Toda a política de sistema de avaliação assenta-se em normativas bem definidas, que passam pela regulação dos arquivos e informações governamentais, pela transparência e regras de privacidade, até protocolos de utilização e estruturação de dados. O Oira estabelece manuais de boas práticas em avaliação de políticas públicas, sistemas de coleta e metodologias de análise. As análises podem envolver contratação de especialistas e utilizar metodologias quantitativas e qualitativas.

O objetivo sempre presente nas estratégias de comunicação é o de promover interações mais flexíveis e abertas entre as agências federais e a população, que esclareçam quando e como a *Paperwork Reduction Act – PRA* (Lei de Desburocratização) de 1995 se aplica, para uso das agências federais, às mídias sociais e às tecnologias interativas, baseadas na *web*, haja vista que, sob os princípios estabelecidos, o *Paperwork Reduction Act – PRA* (Lei de Desburocratização) não se aplica a muitos usos de tais meios e tecnologias. Para ampliar o envolvimento da população, as agências federais governamentais estão expandindo o uso de mídias sociais e de tecnologias interativas baseadas na *web*. Desse modo, as agências governamentais estão cada vez mais usando tecnologias baseadas na *web*, como *blogs*, *wikis* e redes sociais, como um meio de

publicizar solicitações e comentários da sociedade, bem como realizam reuniões públicas virtuais. Nesse sentido, alguns usos das mídias sociais e de tecnologias interativas, baseadas na web, serão tratados como equivalentes das atividades que estão atualmente excluídas do *Paperwork Reduction Act – PRA* (Lei de Desburocratização).

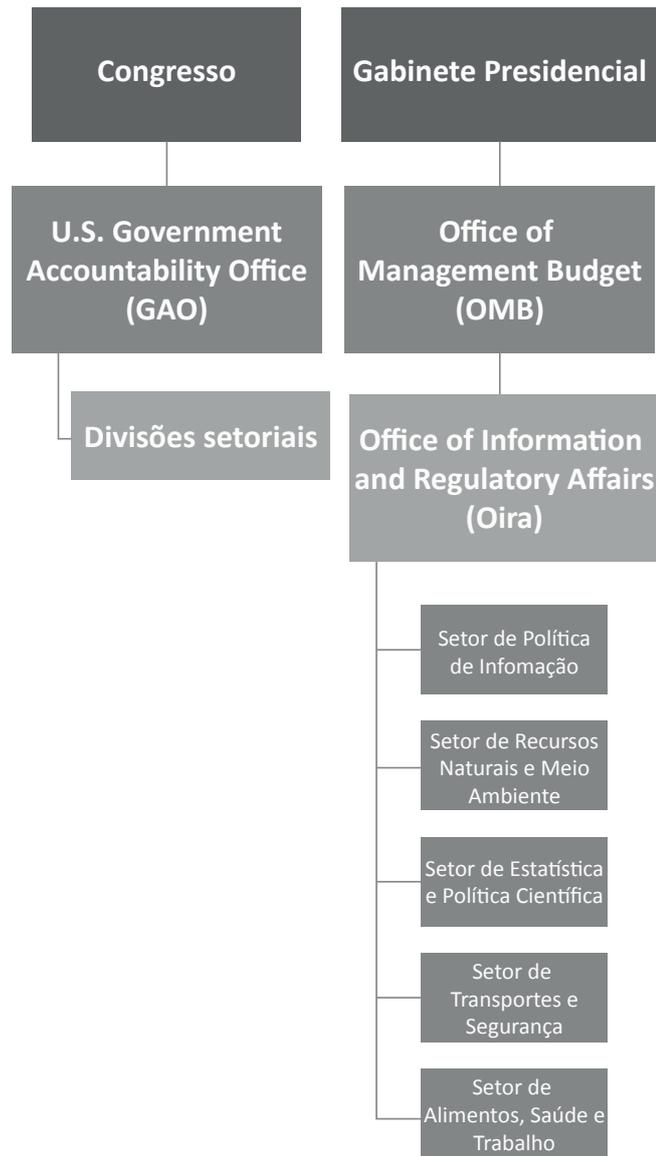
Para avançar no objetivo de promover uma maior abertura no governo, o *Paperwork Reduction Act – PRA* (Lei de Desburocratização) explica que as agências podem, de acordo com a legislação, usar as mídias sociais e outras tecnologias interativas baseadas na web para se envolver com a população de formas variadas. Entre outras coisas, o PRA não se aplica a solicitações gerais da população e *feedbacks*. Além disso, certos tipos de concursos e prêmios não estão sujeitos ao PRA e às avaliações e classificações de mensagens e comentários dos usuários do *site*. Essa orientação aborda questões mais frequentes, tanto para sociedade quanto para agências que procuram usar a mídia social para promover a participação e colaboração.

Para obter a participação da população sobre a proposta da agência na coleta de informações, o *Paperwork Reduction Act – PRA* (Lei de Desburocratização) requisitou que a agência publique um aviso de 60 dias no *Federal Register*, solicitando comentários da população sobre as propostas da agência. O aviso deve incluir um pedido específico para que a população avalie se a coleta de informações é necessária; avalie a precisão da estimativa da agência sobre o peso que a cobrança vai impor aos inquiridos; comente sobre a forma de melhorar a qualidade, a utilidade e a clareza das informações que serão coletadas; e comente sobre a forma de minimizar o peso decorrente da coleta de informações.

Apesar do grande esforço em promover a participação e o uso intenso de tecnologias da informação, não foi possível identificar no Oira uma política clara em relação à sua autonomia para promover avaliações acuradas de políticas públicas. Ademais, do ponto de vista de sua autonomia, não há uma definição mais clara de mandato, mas uma vinculação direta do Gabinete do Presidente, que nomeia o Diretor do Oira.

O Oira exerce e centraliza o papel de avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo. No âmbito do Poder Legislativo, dentro do modelo de governança centralizada e concorrente, a política de avaliação é realizada pelo Congresso por meio do *U.S. Government Accountability Office* (GAO). Nesse modelo, o GAO assume um papel concorrente ao Oira, em que as duas instituições concorrem pelo sistema de avaliação. A arquitetura do sistema americano é conforme a Figura 5.

Figura 5 – Arquitetura do sistema de avaliação dos Estados Unidos



Fonte: Elaboração própria.

O GAO foi criado em 1921 e, tal como o antigo Gabinete de Orçamento, foi criado como estrutura de controle dos gastos públicos, no âmbito do Poder Legislativo. Do ponto de vista institucional, ele é concorrente do OMB. A missão do GAO é apoiar as decisões do Congresso no que tange à qualidade do gasto público e à qualidade das políticas públicas em termos de eficácia, eficiência e efetividade. O GAO conta com cerca de 3 mil servidores, liderados pelo Controlador Geral. Esses servidores compõem equipes multidisciplinares, reunindo sociólogos, economistas, analistas de políticas públicas, contadores, analistas de TI, especialistas em campos específicos.

Do ponto de vista da organização institucional, a chefia do GAO é realizada pelo Controlador Geral, o qual cumpre um mandato de 15 anos, sujeito a avaliações regulares realizadas pelo próprio Congresso. O

Controlador Geral recebe uma delegação do Poder Legislativo para realizar todo o processo de avaliação de políticas públicas e de qualidade do gasto do governo. O GAO acumula funções de auditoria e de avaliação de políticas públicas e tem como objetivos institucionais:

- realizar operações de auditoria para determinar se os fundos federais estão sendo gastos de forma eficiente e eficaz;
- investigar alegações de atividades ilegais e impróprias;
- elaborar relatórios sobre a medida em que os programas e políticas governamentais estão alcançando os seus objetivos;
- realizar análises políticas e elaborar opções para a consideração do Congresso;
- emitir decisões e pareceres jurídicos, tais como decisões sobre impugnação de licitação e relatórios sobre as regras da agência.

Não enfocaremos, aqui, a função de auditoria, em si, mas a função de avaliação exercida pelo GAO. Do ponto de vista do sistema de avaliação americano, enquanto a política do Oira está centrada na discussão do governo aberto e de produção de conhecimento que apoie a transparência e a publicidade das políticas públicas, o GAO está centrado na produção de informações que auxiliem a decisão do Congresso e proporcione um processo de *accountability* centrado no aprendizado e em melhorias de gestão. O GAO centra os seus esforços de avaliação em proporcionar maior eficiência e eficácia do gasto público e maior efetividade das políticas públicas prestadas à sociedade.

Do ponto de vista da autonomia do GAO para produzir avaliações independentes, o mandato do Controlador Geral é um mecanismo que assegura maior autonomia, mas não há uma política clara quanto ao uso dessa autonomia. A autonomia do GAO seria assegurada pela missão concorrente com relação ao OMB, do Poder Executivo. Essa concorrência definiria um arranjo institucional balizado na ideia de que a concorrência entre agências promove resultados melhores em termos de eficácia do sistema de avaliação.

O GAO conta com alta capacidade para promover avaliações, e as realiza com base em metodologias de análise de risco, metodologias qualitativas e quantitativas. A avaliação do risco segue um modelo *ex-ante* à política, em que todos os riscos são avaliados no âmbito do desenho. Depois, os resultados são avaliados com base em metodologias quantitativas e qualitativas. O GAO centraliza todo esse processo de avaliação no âmbito do Congresso. Como sistema altamente centralizado no Congresso, as divisões setoriais cuidam das diversas avaliações realizadas. A estratégia de comunicação é remeter relatórios aos parlamentares e instruções para a recuperação de ativos da União. Se o Oira centraliza todas as suas atividades para a ampliação da transparência, a função de avaliação no GAO concentra-

se em mecanismos de controle e melhoria da gestão. A centralização não cria o dilema de coordenação, estando todas as agências do Poder Executivo submetidas a controle do GAO. O protagonismo do Congresso, nesse sentido, é essencial ao desempenho do GAO em termos de qualidade do seu trabalho. Mais do que em outros sistemas de avaliação, a governança do sistema norte-americano está fortemente atrelada ao sistema político, fazendo com que seus resultados sejam atributos da capacidade política e institucional de parlamentares e do Presidente para produzir avaliações acuradas das políticas públicas.

A principal dificuldade, ao nosso ver, com relação à governança do sistema de avaliação dos Estados Unidos, é que, em muitos aspectos, as duas instituições se sobrepõem e têm objetivos estratégicos pouco alinhados, tornando o sistema pouco aderente às práticas de gestão.

#### 4.5 França

O modelo francês de governança de sistemas de avaliação de políticas públicas iniciou-se na década de 1980, inspirado no modelo americano de 1968. Basicamente, a função de avaliação de políticas públicas na França era exercida, nos anos 80, com especial atenção no problema do orçamento público. As avaliações eram feitas *ex-ante*, com uma abordagem de custos e eficácia do gasto. O processo de mudança e desenvolvimento institucional no sistema de avaliação francês ocorre no governo do Primeiro Ministro Rocard, o qual propôs um sistema de avaliação mais integrado ao ciclo das políticas públicas. Foram feitas reformas constitucionais, em que o sistema de avaliação foi incluído por meio do artigo 37, que preconizava uma avaliação independente e regular. Durante o Governo Rocard também foi instituído um Conselho Científico de Avaliação, o qual apoiaria a avaliação interministerial e dirigida pelo Parlamento. Em 1998, o Conselho Científico de Avaliação foi substituído pelo Conselho Nacional de Avaliação, o qual foi suprimido em 2008, dentro do marco do projeto de *Revisión Générale des Politiques Publiques* (RGPP).

É no marco institucional do RGPP que o sistema de avaliação da França se insere. O RGPP insere-se em um projeto mais amplo de modernização da gestão pública, em que o sistema de avaliação se torna um recurso estratégico de aprendizado e mudança institucional. Nesse sentido, para além das funções clássicas de um sistema de avaliação, o sistema francês insere-se em uma concepção de intervenção, de forma a promover melhorias em processos e resultados. Todo o projeto do RGPP gira em torno de promover a modernização da gestão pública por meio de avaliações acuradas das políticas públicas. Mais do que um instrumento gerencial e de *accountability*, o sistema de avaliação visa produzir intervenção, de maneira a subsidiar a construção de uma gestão

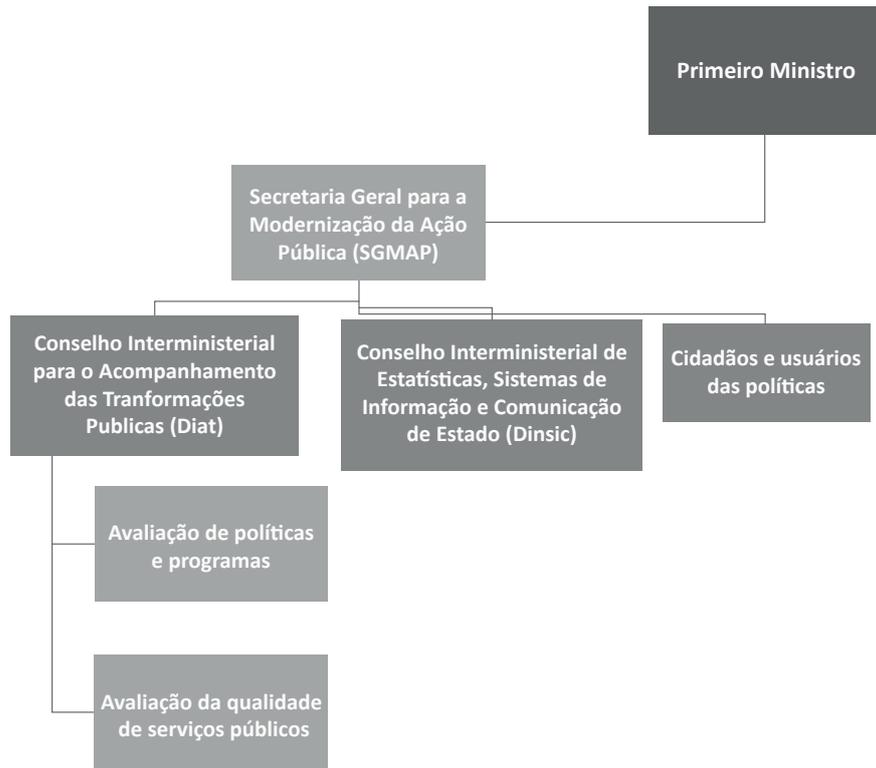
voltada aos resultados. Todo o arranjo institucional do sistema francês de avaliação está concentrado na Secretaria Geral para a Modernização da Ação Pública (SGMAP). Ela foi criada pelo Decreto 2015-1165, de 21 de setembro de 2015, e tem a missão de constituir não apenas o RGPP, mas inserir todo o projeto de modernização em um escopo mais alto de mudanças institucionais.

Ou seja, mais do que executar as funções convencionais, o sistema de avaliação, no caso da França, se insere dentro de uma concepção mais ampla de reforma do Estado, conduzida pela SGMAP. A principal tarefa das avaliações é serem indutoras de transformações nas políticas públicas. Na estrutura interna da SGMAP, as avaliações são realizadas de modo a levantar problemas e constituir soluções inovadoras de forma que ampliem a eficiência, eficácia e efetividade das políticas. A SGMAP é ligada ao Gabinete do Primeiro Ministro e concentra a função de avaliação, inovação e transformações da gestão pública. Historicamente, a França passou de um modelo descentralizado para um modelo de governança centralizado na SGMAP.

Do ponto de vista da estrutura de governança, o sistema de avaliação inicia-se no Parlamento. Segundo a Constituição francesa, cabe ao Parlamento definir a política de avaliação e instruir esse processo, definindo aquelas políticas que compõem o rol de avaliação. Note-se que o sistema de avaliação francês cumpre uma função de controle interno, cabendo a ele promover informações gerenciais e de processo das políticas, funcionando como mecanismo de gestão; e uma função de controle externo, porque dirigida pelo Parlamento, cumprindo uma função de *accountability*.

O Parlamento delega ao Primeiro Ministro essa função de avaliação, a quem cabe conduzir todo o processo de avaliação. O Primeiro Ministro, no âmbito da SGMAP, define um Conselho Interministerial para Acompanhamento das Transformações Públicas (Diat) e um Conselho Interministerial de Estatísticas, Sistemas de Informação e Comunicação de Estado (Dinsic). Em ambos os conselhos, os diversos ministérios são envolvidos na função de avaliação, tendo a SGMAP como estrutura administrativa e burocrática para a condução do sistema de avaliação. Do ponto de vista da governança do sistema, a SGMAP concentra e centraliza todo o trabalho de avaliação como função de governo e dá desdobramento a ele. Como órgão ligado diretamente ao Gabinete do Primeiro Ministro, a SGMAP assume claramente um mandato para cumprir a missão de avaliação e desdobrar essas avaliações em iniciativas de inovação no setor público francês. Os conselhos interministeriais assumem a atividade de coordenação de todas as atividades, dando densidade e consequência ao processo. A Figura 6 apresenta graficamente o sistema francês de avaliação.

Figura 6 – Arquitetura do sistema de avaliação da França



Fonte: Elaboração própria.

Do ponto de vista dos princípios de funcionamento do sistema, o modelo francês segue os seguintes fundamentos:

- constituir informações estratégicas que subsidiem a decisão pública em torno de cenários alternativos;
- associar atores e beneficiários das políticas públicas para favorecer a apropriação coletiva de forma a precisar as transformações, prestar contas e informar o cidadão, de forma a contribuir para a democracia;
- constituir análises criteriosas que interroguem a eficácia, eficiência, coerência e utilidade da política pública;
- assegurar que as avaliações sigam um protocolo criterioso e rigoroso com relação ao desempenho dos ministérios, obedecendo a métodos quantitativos e qualitativos.

O processo de avaliação segue um protocolo definido pela SGMAP. Esse protocolo define, em primeiro lugar, as questões que serão avaliadas em cada política. Em uma segunda etapa, é feita a formalização do contexto, dos objetivos, da circunscrição e do método da avaliação que será empregado. Na terceira etapa são feitas as pesquisas e análises, seguida de uma quarta etapa destinada a responder as questões avaliativas. Nas duas etapas finais,

são discutidos os cenários da política pública. Definem-se os cenários de transformação com relação aos processos de formulação e implementação da política, em uma definição de horizonte de transformação. Por fim, são documentados os principais impactos esperados nos cenários traçados, gerando informação estratégica para os decisores públicos. Toda a documentação gerada é transformada em relatórios de simples interpretação e apresentação gráfica, ficando disponíveis no site da SGMAP para ser consultada por qualquer cidadão. Todos os relatórios são remetidos ao Gabinete do Primeiro Ministro e ao Parlamento, para apreciação e discussão.

Dois pontos merecem forte destaque no processo de avaliação de políticas públicas da França. Primeiro, o papel de coordenação dos conselhos interministeriais, que coordenam todas as ações da SGMAP junto aos ministérios, assegurando um padrão de governança alimentado por um princípio de cocriação. Segundo, uma função de transparência e participação que o conselho interministerial procura desenvolver, envolvendo cidadãos beneficiários e usuários no processo de avaliação, com vistas à melhoria crescente dos serviços públicos. Nesse sentido, mais do que o papel estratégico que a avaliação comporta, o modelo francês assegura um caráter pedagógico. As metodologias de avaliação comportam quatro questões gerais: (1) a performance das políticas; (2) o alinhamento da política com os interesses de usuários e beneficiários; (3) a governança e organização da política; (4) as representações e comportamento dos sujeitos sociais, com foco em mudanças sociais. Todas as avaliações devem ser conduzidas respeitando essas quatro dimensões, utilizando métodos quantitativos e qualitativos.

Do ponto de vista de autonomia funcional, todo o sistema francês é fortemente ligado ao Gabinete do Primeiro Ministro, sem uma clara identificação dos mecanismos que assegurem a autonomia dos dados, informações e avaliações realizadas. A integração sistêmica é assegurada por meio da atuação do conselho interministerial. Do ponto de vista da capacidade instalada na SGMAP, ela conta com funcionários especializados e pode haver a contratação de avaliadores independentes.

#### **4.6 Inglaterra**

No caso da Inglaterra, o sistema de avaliação de políticas públicas passa pela presença do Parlamento, tanto no aspecto político do sistema parlamentarista inglês, quanto no aspecto de gestão. O National Audit Office (NAO) é designado pelo Parlamento inglês como órgão responsável pelo sistema de avaliação de políticas públicas. O sistema de avaliação cumpre duas funções superpostas, as quais são o processo de auditoria de contas, exercendo o papel de controle externo, e o papel de avaliação de políticas públicas. Toda a centralidade do processo de avaliação está na questão orçamentária e na qualidade do gasto público na Inglaterra. O trabalho do

NAO, nessa seara, se divide em duas políticas principais: (1) as auditorias financeiras; e (2) Programa Value for Money (VFM). No que respeita ao processo de auditorias financeiras, o NAO segue os padrões fixados internacionalmente na área de auditoria. Com relação ao interesse desta pesquisa, não trataremos das auditorias financeiras em si. Centraremos foco no programa VFM, em que a questão orçamentária e financeira é inquirida com relação à efetividade, economicidade e eficiência do gasto público por meio de políticas públicas.

O NAO investiga a qualidade do gasto público e dirige todas as suas análises para apreciação do Parlamento. E, no contexto da governança do sistema de avaliação inglês, o NAO auxilia os departamentos de governo com relação ao uso dos recursos públicos. No que tange ao processo de auditoria, o NAO segue os melhores padrões internacionais, tendo a auditoria uma função de *accountability*. No que tange ao programa VFM, o NAO cumpre um papel pedagógico junto ao governo, atuando como órgão controlador, mas focando sua atuação na busca de resultados para a gestão pública. O foco nos resultados e todo o processo de avaliação cumprem esse papel pedagógico ao auxiliar mudanças no serviço público e aprimorar políticas públicas pela introdução de propostas de inovação e revisão permanente de processos.

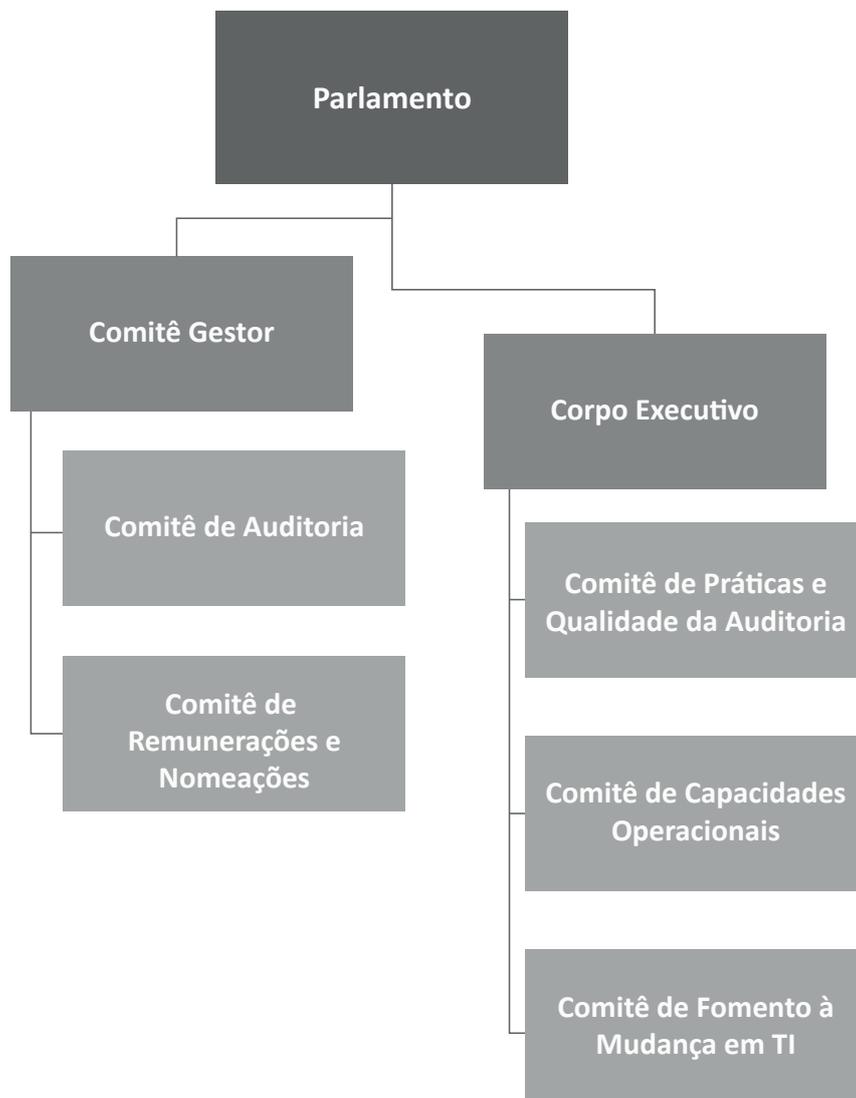
Dentro do marco institucional do NAO, a governança do sistema de avaliação é dirigida pelo Parlamento. Primeiro, o Parlamento nomeia um comitê gestor, ao qual cabe apoiar o sistema de avaliação, definir suas diretrizes e a política interna. O Comitê Gestor é presidido por um parlamentar da Câmara Alta e tem indicação da Chefia de Estado – a Rainha. Abaixo do Comitê Gestor, existe o corpo executivo do NAO e duas outras comissões, que fazem o acompanhamento e a auditoria da auditoria. Ou seja, no dilema de quem controla o controlador, o NAO responde e se responsabiliza frente a duas comissões do Parlamento, no caso o Comitê de Auditoria, que fiscaliza e certifica todas as auditorias feitas pelo NAO, e o Comitê de Remuneração e Nomeações, que acompanha a questão de pessoal. Abaixo desses comitês, há o corpo executivo do NAO, que é formado pelo Controlador e Auditor Geral, o qual é indicado pela Rainha e nomeado pela Câmara Baixa do Parlamento. O Controlador e Auditor Geral tem deveres e direitos fixados. Junto ao Controlador e Auditor Geral, há mais quatro chefes executivos e um chefe de operações. No interior da governança do sistema de avaliação, abaixo do corpo executivo, há três comitês que têm a finalidade de aprimoramento da gestão interna do NAO: (1) Comitê de Práticas e Qualidade da Auditoria; (2) Comitê de Capacidades Operacionais; e (3) Comitê de Promoção da Mudança e Tecnologia da Informação. A função desses comitês é acompanhar o trabalho interno executado pelos auditores e promover, junto aos departamentos do governo, mudanças e proposição de políticas.

O interessante na governança do sistema de avaliação inglês é o fato de que todo o processo de auditoria deve estar focado na produção de

resultados para a sociedade e que a força institucional do NAO não está na sua total autonomia, mas na sua capilaridade junto ao sistema representativo (Parlamento) e no fato de que também está sujeita a controle. O cargo de Controlador e Auditor Geral tem autonomia de função, assegurada em lei. O Controlador e Auditor Geral define, com aprovação das comissões, as políticas que serão avaliadas e reporta ao Parlamento os resultados diretos e indiretos do uso dos recursos públicos. O Controlador e Auditor Geral também pode fazer recomendações aos órgãos e pedir correções na aplicação dos recursos.

Por fim, o sistema de governança de avaliação inglês assegura a avaliação durante todo o ciclo das políticas públicas e fomenta o processo de *accountability*. Mais do que uma ação de controle, o objetivo do NAO, enquanto sistema de avaliação, é assegurar a publicidade das políticas públicas, a qualidade do gasto público em termos de eficiência e efetividade. O organograma na Figura 7 apresenta o modelo de governança do NAO.

**Figura 7 – Arquitetura do sistema de avaliação da Inglaterra**



Fonte: Elaboração própria.

Interessante observar que os relatórios do VFM, quando encontram algum tipo de inefetividade, conduzem ao que, dentro do NAO, se chama investigação. As investigações são pesquisas mais acuradas, dirigidas a questionamentos do Parlamento com relação ao desempenho das políticas públicas. O foco das investigações está no gerenciamento robusto dos recursos públicos, de forma a garantir a maior eficiência possível. Além disso, as investigações destinam-se a ampliar as informações do Gabinete do Primeiro Ministro e do Parlamento com relação ao desempenho das contas públicas.

Do ponto de vista da capacidade do NAO para conduzir as avaliações e as auditorias de contas, eles dispõem de pessoal com perspectiva interdisciplinar. Todos os trabalhos dirigidos pelo corpo executivo do NAO são direcionados para equipes multidisciplinares, as quais contam com contadores, estatísticos, economistas, cientistas sociais, especialistas técnicos e especialistas clientes. Todas as avaliações observam não apenas a questão da contabilidade pública, mas também os seus impactos sociais, a construção de indicadores temporais, abordagens quantitativas e qualitativas. O corpo executivo do NAO, como afirmamos anteriormente, se divide entre o Controlador e Auditor Geral e mais quatro diretores, sendo um para a Auditoria Financeira, um para o Programa VFM, um para Investigações e outro de Suporte ao Parlamento. Do ponto de vista do Programa *Value for Money* e das auditorias e investigações realizadas pelo NAO, não existe uma discussão de méritos de uma política pública. Na política de avaliação do NAO, essa incumbência é exclusiva do Parlamento, cabendo a ela ater-se apenas à qualidade e efetividade do gasto público. Por fim, a política de avaliação, para além de abordagens tradicionais, retém-se também na análise de risco de implementação das políticas, tanto em uma análise *ex-ante*, quanto *ex-post*.

A independência funcional do NAO está fixada na figura do Controlador e Auditor Geral, o qual é indicado pela Chefia de Estado e nomeado pelo Parlamento. Em função dessa característica, o Controlador e Auditor Geral assume um mandato, respondendo diretamente ao Parlamento pelo desempenho do NAO no sistema de avaliação e pelo rigor das análises apresentadas. Nesse sentido, o NAO se reconhece como totalmente independente do governo, porque o seu formato institucional responde ao Parlamento. O princípio central da atuação do NAO, no Programa *Value for Money* (VFM), é que o processo de avaliação deve promover a *accountability* das políticas públicas e promover fortalecimento e eficiência das políticas, com base nos resultados alcançados. Ou seja, todo o processo de avaliação deve resultar em um tipo de aprendizado permanente, o qual alimente um debate que sedimente e proponha mudanças constantes que aprimorem e inovem a implementação das políticas públicas. Ao estar centrado na promoção da *accountability*, o sistema inglês de avaliação diferencia-se dos

demais, não pelos métodos que emprega, mas pelo desdobramento de suas ações em todo o sistema de governo.

Dessa forma, a estratégia de comunicação do NAO estipula que todos os relatórios deverão ser encaminhados aos diferentes órgãos de governo, aos quais cabe promover mudanças e o aprimoramento constante em suas capacidades, como consequência da avaliação. Todos os relatórios são públicos, com fácil acesso. Além disso, dentro da própria metodologia de avaliação, o NAO envolve usuários e beneficiários de políticas em suas avaliações. Todo o produto da atuação do NAO dirige-se ao Parlamento, a quem cabe o poder de decisão sobre mérito, além de estipular, junto ao governo, as intervenções necessárias. Ao contrário de outras experiências, o NAO não está vinculado a uma função de governo, compreendido aqui como a máquina burocrática que implementa políticas públicas.

O modelo de governança do NAO é o de um sistema de avaliação de políticas públicas ligado a um governo representativo, uma vez que seus vínculos funcionais e mandato institucional são todos originados no Parlamento. Em outras palavras, a governança do sistema de avaliação inglês articula-se com o sistema representativo, sendo a promoção da *accountability* primordial no exercício de suas funções. Toda a avaliação de políticas públicas é centralizada em uma agência, com mandato estipulado pelo Parlamento. A governança, nesse sentido, é mais flexível, com responsabilidades definidas e claras aos diversos agentes envolvidos. A flexibilidade de avaliação é característica da governança do sistema inglês.

A partir do ano de 2014, o NAO assumiu também competências para promover a avaliação em governos locais.

#### **4.7 México**

As preocupações com a avaliação de políticas públicas no México tiveram seu início durante a década de 1940, inicialmente com funções voltadas à gestão dos recursos, sem uma metodologia voltada para a avaliação de resultados ou de impacto dos programas governamentais. A função de avaliação nasce no contexto autoritário de domínio político do Partido Revolucionário Institucional (PRI), sendo ela concebida, desde sua gênese, como função exclusiva do governo, na qual o Congresso não deve interferir.

A Secretaria de Programação e Orçamento (Secretaría de Programación y Presupuesto – SPP) foi criada em 1958, com o objetivo de concentrar o planejamento e as estratégias de todas as organizações da administração pública federal, se convertendo, na prática, em uma chefatura do Gabinete da Presidência de República. No decorrer das décadas de 1970 e 1980, num objetivo de obter avanços nas funções de planejamento e de administração, foram criados mecanismos de controle de organizações públicas e das empresas paraestatais, que resultaram em alterações na

Secretaria de Programação e Orçamento, que passou a assumir muitas funções que até então pertenciam à Secretaria da Fazenda e do Crédito Público no que tange à área orçamentária, até sua extinção, em 1992. Embora não contasse propriamente com um sistema de avaliação, a SPP reunia as funções de planejamento, programação, orçamentação, controle e avaliação do gasto público.

A Secretaria da Função Pública (*Secretaria de la Función Pública – SFP*) foi criada em 1983, com a denominação de Secretaria de Controladoria Geral da Federação, tendo assumido a denominação de Secretaria de Controladoria e Desenvolvimento Administrativo em 1994 e passado a ser chamada de Secretaria da Função Pública em 2003, quando entrou em vigor a Lei do Planejamento.

A atual Secretaria da Função Pública teve suas competências definidas em 1994, mediante decreto que reformulou a Lei Orgânica da Administração Pública Federal. As atribuições da Secretaria da Função Pública assentam-se em sua definição como sendo o órgão do Estado mexicano que coordena, avalia e controla o exercício público do governo federal<sup>1</sup>, monitorando o desempenho dos servidores públicos federais, determinando a política de compras da federação, auditando o gasto dos recursos federais e coordenando os órgãos de controle interno em cada agência federal, entre outras funções. Sua missão institucional é explicitada como sendo a de consolidar um governo honesto, eficiente e transparente, seguindo o arranjo de uma controladoria. As ações prioritárias da SFP são:

- promoção da cultura da legalidade e da prestação de contas;
- expansão da cobertura, do impacto e do efeito preventivo da fiscalização da gestão pública;
- inibição e punição de práticas corruptas;
- articulação de estruturas profissionais, eficientes e eficazes do governo;
- melhoria da regulamentação, da gestão e dos processos da administração pública federal;
- otimização do uso e do desenvolvimento de propriedade federal.

Conforme análise de Durazo e Garcia (2010), o México pode ser caracterizado como um país com poucas evidências de avaliação de programas, com vazios e ambiguidades na metodologia aplicada. Assim, face à falta de cultura de avaliação, em 2000, o Congresso estabeleceu por

---

<sup>1</sup> Em 08/09/2009, o Presidente Felipe Calderón Hinojosa anunciou o desaparecimento da SFP, em reação às fortes críticas geradas por essa unidade e como medida de austeridade no contexto da crise que atingiu o México entre 2008 e 2009. No entanto, essa proposta nunca foi executada por não ter sido aprovada pelo Congresso mexicano. Depois de anos de inatividade por causa da falta de atribuições, suas funções nacionais foram restabelecidas em 03/02/2015.

lei a obrigatoriedade de realização de avaliações anuais dos programas implementados pelo Poder Executivo federal.

Cabe à Secretaria da Função Pública implantar, mediante a Unidade de Controle e Avaliação da Administração Pública, o Sistema de Avaliação e Acompanhamento de Metas Presidenciais (Simep). A Unidade de Monitoramento e Avaliação tem como principal função o monitoramento do Plano de Desenvolvimento Nacional e a realização de avaliações orçamentárias. O Sistema de Metas Presidenciais (Simep) consiste numa ferramenta administrativa que visa definir e estabelecer, com as instituições da administração pública federal, compromissos para melhorar os resultados das prioridades e dos programas estratégicos do governo, avançando na racionalização e na otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais, com o objetivo final de alcançar a transformação da realidade econômica e social para o benefício da população. Suas características e objetivos específicos são:

- ser uma ferramenta que procura transitar de um governo baseado em normas para um governo baseado em resultados;
- ser parte do modelo estratégico para a inovação e qualidade governamental;
- ser um sistema de gerenciamento *senior* que visa identificar os processos substantivos e de alto impacto do governo federal, a fim de estabelecer desafios e metas para avaliação de resultados através de esforços adicionais com base nos resultados dos anos anteriores;
- certificar-se de que os recursos e os esforços do governo federal tenham sua atenção focada nas demandas, necessidades e expectativas da sociedade.

O Simep não se destina a substituir os mecanismos de controle, avaliação e acompanhamento da gestão pública da administração, estabelecidos nas disposições legais e regulamentares aplicáveis na matéria; mas destina-se a estabelecer um sistema de controle autorizado pelo Presidente da República e que seja uma ferramenta de gestão. O Simep é, portanto, um sistema voltado para a medição dos resultados de gestão.

As ações de avaliação de políticas públicas no México ocorrem no contexto do Sistema de Planejamento Democrático, enquadrado na Lei do Planejamento, em vigor desde 2003, que atribuiu aos governos a obrigação de criar planos e programas que dessem respostas às necessidades da população. Esses planos e programas devem “contemplar processos de avaliação com o objetivo de medir a eficiência das atividades e os recursos utilizados no que tange ao bem-estar social” (DURAZO; GARCIA, 2010). Assim, no contexto governamental mexicano, é compulsória a aplicação de avaliações de resultados por agentes externos a todos os programas sociais, seguindo regras de operação decorrentes da Lei Orgânica da administração pública federal.

Nesse sentido, os programas da administração pública federal se sujeitam ao Plano Nacional de Desenvolvimento, com a lei facultando ao Poder Executivo que estabeleça os critérios para a formulação, instrumentação, controle e avaliação do Plano e dos Programas de Desenvolvimento. A SFP, portanto, coordena as atividades de avaliação do Simep e do Sistema de Planejamento Democrático com delegação expressa da Presidência da República. Comparativamente a outras experiências, o Congresso não se envolve nas atividades de avaliação de políticas públicas, sendo essa função exclusiva da Presidência, a qual a delega para as atividades de planejamento.

Em paralelo às atividades de planejamento, em que a avaliação ocorre mediante o Simep e o Sistema de Planejamento Democrático, as políticas sociais são avaliadas em separado, tendo em vista a questão da pobreza. O Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) é uma instância governamental com autonomia e capacidade técnica para gerar informações objetivas sobre a situação da política social e a medição da pobreza no México, com a finalidade de melhorar a tomada de decisões no assunto. O Coneval tem o objetivo de coordenar as ações orientadas à concretização dos objetivos, estratégias e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Social, bem como o desenho, operação e avaliação das iniciativas públicas de desenvolvimento social no país. O Coneval foi criado pela Lei Geral de Desenvolvimento Social, com personalidade jurídica, patrimônio próprio, autonomia técnica e de gestão, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Social. A missão do Coneval consiste em medir a pobreza e avaliar os programas e a Política de Desenvolvimento Social para melhorar seus resultados e apoiar a prestação de contas.

O sistema de avaliação mexicano é disperso e descentralizado, com objetivos parciais, sem uma unidade de coerência entre as políticas públicas. Até 2005, havia três principais sistemas de avaliação no México: (i) o Sistema de Avaliação de Desempenho; (ii) o Sistema de Metas Presidenciais; e (iii) o Sistema de Avaliação e Controle Governamental da SFP.

- i. O Sistema de Avaliação de Desempenho: esse sistema de avaliação dos programas governamentais é integrado por cinco elementos principais: indicadores, convênios de desempenho, inquéritos com beneficiários, auditorias de resultados e o Sistema de Informação Executivo (SEI), como ferramenta tecnológica. A avaliação de programas é o objetivo final do sistema, pois utiliza todos os demais para emitir juízos de valor sobre o orçamento, fundamentando-se em fontes confiáveis de informação, comparando metas com resultados e analisando a tendência e o comportamento dos indicadores. As avaliações se realizam no final do ano orçamentário, em mesas de trabalho, nas quais os executores apresentam suas autoavaliações, para serem validadas, explicitando as causas pelas quais os resultados não foram obtidos, as linhas de ação e os prazos para implantar

políticas de superação. Os resultados são de conhecimento público, bem como os incentivos e as sanções associadas ao cumprimento ou não das metas de desempenho.

- ii. O Sistema de Metas Presidenciais (Simep): instituído no início da gestão do Presidente Fox (cujo mandato foi de 2000 a 2006), prevê que cada titular de dependências e entidades do setor público deve negociar um conjunto de metas com o Presidente da República, com prazos e momentos de avanços, vinculados ao Plano Nacional de Desenvolvimento e aos programas setoriais (Lira, 2005). A avaliação mais importante é a avaliação do cumprimento do Plano Nacional de Desenvolvimento, que é monitorada por setores. Há um sistema de informação integral que aproveita a Secretaria de Função Pública, o Sistema de Avaliação de Desempenho e o Banco do México, denominado Sistema Integral de Informação. São realizados relatos periódicos, nos quais há recomendações sobre o cumprimento das metas assumidas e sobre o gasto despendido. O uso dessa informação é feito pelo Presidente da República, para quem são entregues relatos até o dia 10 de cada mês. Apenas o Presidente, a área de inovação da presidência e a unidade de controle e avaliação têm acesso a todo o sistema, já que as informações do Simep são reservadas e o público não tem acesso às mesmas (Lira, 2005). O sistema incorpora as metas prioritárias para o presidente, que são negociadas anualmente com o titular e vinculadas ao Plano Nacional de Desenvolvimento e aos programas setoriais. A partir dessas negociações surgem compromissos, que derivam em metas, com uma média de quatro a cinco metas por dependência. São tipos de metas presidenciais: (i) os resultados de operação; (ii) o bom governo; e (iii) a avaliação do cliente.
- iii. O Sistema de Avaliação e Controle Governamental da Secretaria da Função Pública tem os objetivos de (i) modernizar e simplificar o monitoramento dos programas anuais de controle e auditoria; (ii) repensar os mecanismos de avaliação da gestão pública; (iii) estabelecer um sistema de indicadores de gestão que permita a medição do desempenho, sua comparação com normas técnicas e padrões de qualidade; (iv) fortalecer os órgãos internos de controle. Esse sistema de avaliação se pauta no manual de organização da Secretaria da Função Pública e seu regulamento interno, seguindo, para o cumprimento de sua missão e objetivos, as seguintes linhas de trabalho:
  - a. Controle, Medição e Avaliação da Gestão Pública;
  - b. Avaliação do Plano Nacional de Desenvolvimento, Programas Governamentais e Orçamento;

- c. Programa de Transparência e Combate à Corrupção;
- d. Inovação Governamental e Modernização Administrativa da Administração Pública Federal;
- e. Participação e Atenção Cidadã;
- f. Operação Regional e Controladoria Social;
- g. Normatividade de Aquisições, Obras Públicas, Serviços e Patrimônio Federal;
- h. Patrimônio Imobiliário Federal;
- i. Prestação de Contas e Responsabilidades.

Em agosto de 2005, foi criado, mediante decreto, o Coneval, como um organismo público descentralizado da administração pública federal, com autonomia técnica e de gestão. O Coneval foi criado no marco do Sistema Nacional de Desenvolvimento Social e procura coordenar as ações orientadas à realização dos objetivos, estratégias e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Social, conforme preconiza a Lei Geral de Desenvolvimento Social. O Coneval tem “personalidade jurídica, patrimônio próprio, autonomia técnica e de gestão, com a capacidade técnica para gerar informações objetivas sobre a situação da política social, sobre a medição da pobreza e a avaliação dos programas e ações de desenvolvimento social, com utilidade para melhorar a tomada de decisões na matéria” (CONEVAL, 2005). A estrutura do Coneval é composta pelo Secretário Executivo, assessorado por seis pesquisadores acadêmicos e por quatro diretorias: (i) a Diretoria Geral Adjunta de Administração; (ii) a Diretoria Geral Adjunta de Análise da Pobreza; (iii) a Diretoria Geral Adjunta de Avaliação; e (iv) a Diretoria Geral Adjunta de Coordenação.

O Coneval possui 28 funções explícitas, dentre as quais podem ser destacadas:

- revisar, periodicamente, o cumprimento do objetivo social dos programas, metas e ações da política de desenvolvimento social, por si mesmo, ou por meio de um dos vários organismos independentes;
- estabelecer critérios de resultados para a definição de zonas de atenção prioritária;
- previamente à sua aprovação, submeter a proposta de indicadores [de desenvolvimento social] à consideração da Secretaria da Fazenda e Crédito Público e à Câmara dos Deputados, mediante condução da Auditoria Superior da Federação, para que emitam as recomendações que considerem pertinentes;
- aprovar os indicadores que se destinam a mensurar a cobertura, qualidade e impacto dos programas e ações de desenvolvimento social, verificando se esses indicadores refletem o cumprimento de seus objetivos e metas;

- estabelecer critérios e diretrizes para as metodologias de avaliação sobre a política e os programas de desenvolvimento social;
- emitir convocatórias para organismos avaliadores independentes;
- definir os requisitos que deverão cumprir os organismos avaliadores independentes, em conformidade com as disposições legais aplicáveis;
- aprovar o informe sobre a política e os programas de desenvolvimento social, com base nos resultados das avaliações e outros estudos correlacionados;
- tornar públicos os resultados das avaliações e outros estudos referentes ao desenvolvimento social;
- formular os informes de resultados das avaliações, os quais deverão ser entregues às Comissões de Desenvolvimento Social da Câmara dos Deputados e de Senadores do Congresso.

A Secretaria da Função Pública (SFP) estabelece como prioridade conseguir uma avaliação global dos resultados da gestão pública, no que tange à eficiência, eficácia e produtividade, coordenando os gastos públicos, os programas e metas dos setores com os objetivos de políticas de governo principais. Com essa orientação, anualmente são elaborados relatórios e informes que indicam os resultados relativos ao desempenho das instituições para o apoio à tomada de decisões, sendo os mais importantes:

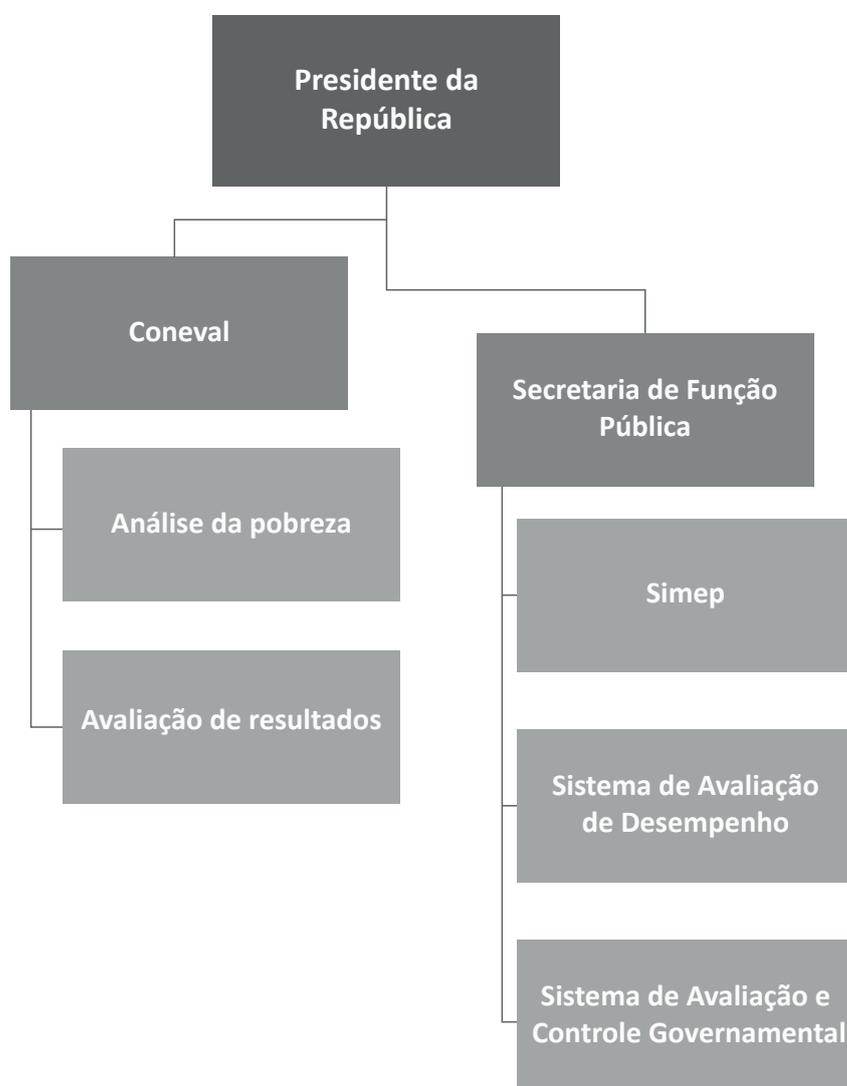
- Avaliação trimestral de avaliação do exercício dos gastos e cumprimento dos elementos programáticos;
- Avaliação trimestral do progresso dos programas setoriais e especiais da APF;
- Relatórios de progresso sobre a implementação das linhas de programas setoriais de ação 2001-2006;
- Relatórios trimestrais sobre a implementação dos acordos de fortalecimento financeiro (de *deficit-superávit*) e desempenho.
- Avaliações trimestrais sobre o cumprimento dos programas anuais de controle, auditoria e monitoramento das observações relevantes dos órgãos de supervisão;
- Relatórios executivos sobre despesas de comunicação social;
- Relatórios de recuperação e custos das controladorias internas;
- Relatórios dos comissários públicos sobre a autoavaliação das instituições e órgãos desconcentrados;
- Opinião dos comissários sobre as conclusões das demonstrações financeiras;
- Relatórios sobre os programas de poupança, racionalidade e austeridade;

- Rastreamento das observações e recomendações dos órgãos de controle.

O Simep conta com informes de avaliação de programas e de orçamento: (i) Informe de governo; (ii) Relatórios de trabalho; (iii) Informe de execução do Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Mexicano; (iv) Contas das finanças públicas Federais da gestão pública do governo mexicano; (v) Controle e acompanhamento do gasto público do cumprimento de programas e metas; (vi) indicadores de gestão.

O esquema apresentado na Figura 8 sistematiza a arquitetura do sistema de avaliação do México.

**Figura 8 – Arquitetura do sistema de avaliação do México**



Fonte: Elaboração própria.

Em conformidade com a Constituição mexicana, no primeiro período de sessões do Congresso da União, cabe ao Presidente da República apresentar um informe de governo sobre o estado geral da administração

pública federal do país, no qual são expressas as metas para a execução do Plano Nacional de Desenvolvimento e dos programas de médio prazo, com os avanços programáticos, informações estatísticas, investimentos e obras públicas (LIRA, 2005). Os relatórios de trabalho são documentos anualmente elaborados pelos secretários e chefes de departamento administrativos, como informes anuais à Comissão Permanente do Poder Legislativo, com resultados anuais das atividades desenvolvidas para o cumprimento do plano e dos programas correspondentes, enfatizando os aspectos administrativos, os avanços programáticos, as estratégias e políticas.

O Informe de execução do Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Mexicano é elaborado pelo governo federal e enviado até o mês de março de cada ano e consiste num informe sobre as principais ações e resultados alcançados mediante as estratégias estabelecidas no plano e nos programas setoriais, especiais e regionais. O documento Contas das finanças públicas federais da gestão pública do governo mexicano avalia os aspectos financeiros do exercício fiscal imediatamente anterior, abordando tópicos financeiros, orçamentários, programáticos e econômicos, definitivos e auditados, para serem submetidos à Câmara dos Deputados. Esse relatório é um instrumento que permite o acompanhamento real das ações empreendidas no âmbito orçamentário, programático, contábil e econômico no contexto do Sistema Nacional de Planejamento Democrático, sendo considerado uma ferramenta útil na formulação dos planos e programas (Lira, 2005). A revisão desse documento pelo Poder Legislativo tem os objetivos de: (i) conhecer os resultados da gestão financeira; (ii) comprovar se o exercício orçamentário das organizações do setor público se ajustou aos critérios definidos no Decreto Orçamentário que rege a ação do executivo federal nessa matéria; (iii) revisar o cumprimento das metas contidas nos diversos programas orçamentários (LIRA, 2005).

O documento Controle e acompanhamento do gasto público do cumprimento de programas e metas consiste na avaliação do exercício orçamentário e cumprimento de metas, elaborado trimestralmente pela Secretaria da Função Pública, para ser enviado à Secretaria da Fazenda e do Crédito Público e aos titulares de coordenações envolvidas.

Os indicadores de gestão procuram contemplar as demandas contidas no Plano Nacional de Desenvolvimento e na Lei do Planejamento. São considerados como um instrumento importante para promover a mudança estrutural e a modernização da administração pública, dado que procuram mensurar o cumprimento de objetivos institucionais e vincular seus resultados com a satisfação das demandas sociais, sendo classificados em indicadores programáticos-orçamentários, financeiros, administrativos operativos e de serviços. Esses indicadores têm sido utilizados para a

avaliação do cumprimento da legislação, das políticas, das estratégias, dos objetivos e metas contidas no Plano Nacional de Desenvolvimento, nos programas nacionais setoriais, nos programas operativos anuais e no Orçamento de Egressos da Federação.

Do ponto de vista metodológico, a avaliação de políticas públicas está associada precipuamente com a questão orçamentária e das políticas sociais. O sistema de avaliação é descoordenado e, do ponto de vista de sua governança, não há uma preocupação clara com relação ao fortalecimento da *accountability* e nem com um processo mais claro de fortalecimento institucional das políticas públicas. A preocupação central é constituir um processo de controladoria, sem densidade em compreender os impactos e os resultados do ponto de vista de gestão. A execução das atividades de avaliação é exclusiva do Poder Executivo, sem envolvimento do sistema representativo. A autonomia do sistema de avaliação mexicano é baixa, sem uma metodologia clara e com baixa capacidade para produzir avaliações consistentes e com densidade para aprimorar institucionalmente as políticas públicas. O grau de especialização das equipes é baixo, em que as ações de controladoria, na concepção do sistema mexicano, se sobrepõem às atividades de avaliação. A baixa autonomia do sistema mexicano de avaliação de políticas públicas carrega uma baixa capacidade estatal de avaliação.

#### 4.8 Suécia

O Gabinete Sueco de Auditoria Nacional (NAO) – em sueco: *Riksrevisionen* – é o órgão responsável pela supervisão das finanças públicas suecas, mediante a realização de auditorias financeiras e de desempenho das agências estatais, das empresas estatais e do governo. Ele encontra-se diretamente ligado ao *Riksdag*, o Parlamento sueco, sendo, portanto, independente do gabinete do governo e do Poder Executivo. Por lei, todas as agências estatais são obrigadas a apresentar cópias das suas contas anuais e de seus relatórios a esse gabinete para revisão.

A missão do Gabinete Sueco de Auditoria Nacional é examinar as atividades do governo, a fim de contribuir para a gestão eficaz da administração do Estado. O Gabinete Sueco de Auditoria Nacional é liderado por três auditores gerais (*riksrevisorer*), que são nomeados para mandatos de sete anos, sem possibilidade de reeleição. Os auditores gerais decidem, de forma independente, quais os aspectos do governo e do Estado devem ser auditados, como o trabalho deve ser realizado e as recomendações incluídas nos relatórios finais. A independência do NAO e dos auditores gerais é especificada no Capítulo 13 do Instrumento do Governo (*Regeringsformen*), que faz parte da Constituição da Suécia.

O NAO tem um conselho científico e um conselho parlamentar, sendo a eleição dos auditores gerais e as disposições sobre o Conselho Parlamentar do Gabinete Sueco de Auditoria Nacional contidas na lei que rege o Riksdag. Um dos auditores gerais do Gabinete Sueco de Auditoria Nacional acumula responsabilidades administrativas e é responsável pela gestão administrativa da autoridade auditora. As reuniões dos auditores gerais são presididas pelo auditor geral com responsabilidade administrativa. Se ele ou ela não estiver presente na reunião, a reunião será presidida, em primeira instância, pelo auditor geral com maior tempo de serviço, e em segunda instância, pelo auditor mais idoso.

As decisões que são assumidas pelos auditores gerais podem ser tomadas por apenas dois membros, desde que existam razões especiais, como a existência de urgência ou no caso em que a decisão não possa ser adiada sem prejuízo material. O parecer dos auditores gerais será sempre aquele em que pelo menos dois dos auditores estão de acordo, ou seja, em caso de igualdade de votos, o presidente tem voto de minerva e apenas um auditor geral tem o direito de ter uma opinião divergente em ata. Os auditores gerais decidem em conjunto sobre as áreas de auditoria que estão distribuídas entre eles e sobre o foco principal delas em suas respectivas áreas, devendo, para tanto, consultar-se prévia e mutuamente. Contudo, os auditores gerais decidem de forma independente em suas auditorias e podem delegar decisões a um oficial do Gabinete Sueco de Auditoria Nacional.

As decisões dos auditores gerais sobre o foco das auditorias principais devem ser registradas em um plano de auditoria. A Lei de Auditoria das Atividades Estatais etc. (2002) prevê que as observações mais importantes da auditoria de desempenho e da auditoria financeira devem ser compiladas em um relatório anual, devendo os auditores gerais decidir juntos sobre o relatório.

O nosso foco se encontra, substancialmente, no processo de avaliação do desempenho do governo. Importante frisar que, no caso sueco, a avaliação está inserida no processo de controle externo do governo, sendo exercida com delegação do Parlamento. O auditor geral com responsabilidade administrativa assume as decisões do Gabinete Sueco de Auditoria Nacional sobre a proposta de orçamento do governo central e também decide sobre o relatório anual do Gabinete Sueco de Auditoria Nacional. Além disso, o auditor geral com responsabilidade administrativa é responsável, perante o *Riksdag*, pelas operações realizadas. Assim, cabe a esse auditor geral assegurar que essas operações são conduzidas de forma eficaz e em conformidade com a lei em vigor, que são confiáveis e relatadas de forma justa e que o Gabinete Sueco de Auditoria Nacional gere os recursos nacionais com prudência.

O auditor geral com responsabilidade administrativa também decide sobre as regras de procedimento, sobre o plano operacional e sobre os regulamentos financeiros e de gestão de pessoas que serão aplicados às operações do gabinete e que não foram determinados pela Administração do *Riksdag* ou pelo Conselho do *Riksdag* nos termos do Artigo 46 dos Regulamentos da Administração Financeira (Administração *Riksdag*, Ombudsmen Parlamentar e Gabinete Sueco de Auditoria Nacional) Act (2006). O sistema sueco de avaliação centraliza todas as suas atividades no NAO, com delegação expressa pelo Parlamento. Toda a atividade de avaliação está concentrada, semelhante ao caso inglês, no Parlamento e em sua atuação frente ao governo. O Parlamento assume, nesse sentido, a função primordial de *accountability*.

A governança do sistema sueco, delegada pelo Parlamento, constitui conselhos internos de controle. Em primeiro lugar, o Conselho Parlamentar. Em segundo lugar, o Conselho Disciplinar. O Conselho Disciplinar assume funções ligadas aos recursos humanos, fazendo o controle interno do NAO.

Do ponto de vista da pesquisa, o Conselho Parlamentar é ator central na governança do sistema sueco de avaliação. Cabe ao Conselho Parlamentar do Gabinete de Auditoria Nacional Sueco monitorar as operações de auditoria e promover a harmonização e a transparência nas atividades de auditoria e avaliação. Para tanto, os auditores gerais informam ao Conselho Parlamentar sobre o trabalho das auditorias mais importantes e como o plano de auditoria é seguido. Além disso, as decisões relativas às dotações propostas no orçamento do governo central para o Gabinete Sueco de Auditoria Nacional são apresentadas, pelo auditor geral com responsabilidade administrativa, ao Conselho Parlamentar. O Conselho Parlamentar assume, portanto, uma função estratégica, tanto de verificador das avaliações e auditorias, quanto de controlador do orçamento da instituição. O regulamento sobre a remuneração dos integrantes do Conselho Parlamentar está contido na lei sobre as taxas e suas atribuições no *Riksdag* (Parlamento) para autoridades e organizações. Os integrantes do conselho têm direito a serem reembolsados por viagens realizadas e funções exercidas como parte das suas atribuições, sendo considerado, para efeito de reembolso para habitação, que o local de domicílio dos conselheiros é o seu lugar de serviço.

As disposições em matéria de avaliação estão contidas no Regulamento de Administração Financeira (Administração Parlamentar, Ombudsmen Parlamentar e Gabinete Sueco de Auditoria Nacional), sendo que a Comissão Parlamentar de Finanças tem a responsabilidade de assegurar que o Gabinete Sueco de Auditoria Nacional seja auditado. Ou seja, o NAO sueco é controlador, mas também é controlado pelo Parlamento.

Na Figura 9, é apresentado o organograma da arquitetura do sistema de avaliação sueco.

Figura 9 – Arquitetura do sistema de avaliação sueco



Fonte: Elaboração própria.

A lei sobre os recursos contra as decisões administrativas por parte da administração parlamentar e das autoridades sob o Parlamento contém as disposições sobre os recursos apresentados contra decisões tomadas pelo Gabinete Sueco de Auditoria Nacional. Conforme previsto na Lei de Auditoria de Atividades do Estado, o Gabinete Sueco de Auditoria Nacional deve auditar: (i) as contas anuais do Estado; (ii) os gabinetes governamentais do governo e, com exceção dos fundos de pensão nacional, as agências administrativas dependentes do Governo; (iii) a administração parlamentar, o *ombudsman* parlamentar, o *Riksbank* (Banco Central Sueco) e o *Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond* (Fundação do Banco da Suécia Tricentenário); e (iv) a administração do palácio e a administração real.

A concepção sueca da avaliação, de alguma forma, está alinhada com o processo de auditoria. Além de verificar as contas do governo e a aplicação dos recursos públicos, há uma preocupação com a eficiência, eficácia e efetividade dos recursos públicos. O foco das auditorias foi

objeto da Lei de Auditoria das Atividades do Estado. Assim, as auditorias centram-se, principalmente, em circunstâncias relacionadas com o orçamento do governo central, com a implementação e os resultados das políticas públicas, mas também podem se relacionar com o trabalho do Estado em geral. Assim, as auditorias têm um foco bem localizado não em controle dos gastos e melhorias de gestão, mas também na promoção do desenvolvimento, por meio do qual o Estado, tendo em conta o interesse público geral, recebe um retorno efetivo sobre os seus investimentos.

As avaliações incidem essencialmente sobre a gestão financeira, a utilização de recursos, a realização dos objetivos e o benefício público. Como parte das auditorias de desempenho, poderão ser tomadas medidas alternativas para alcançar os resultados pretendidos. Os resultados das auditorias devem, a menos que se destinem apenas às medidas preparatórias, ser descritos em relatórios de auditoria. As avaliações e auditorias devem ser conduzidas de acordo com as normas padronizadas e devem ser destinadas a avaliar se as contas e a documentação subjacente são fiáveis; se os registros contábeis são verdadeiros e apropriados; e, com exceção da auditoria das contas do Estado, dos gabinetes governamentais, da administração do palácio e da administração real, se a administração e a gestão têm sido feitas em conformidade com as disposições pertinentes e decisões especiais. Após cada exercício, as auditorias devem terminar com um relatório, sendo que as auditorias intercalares serão concluídas com um certificado de auditoria.

O Gabinete Sueco de Auditoria Nacional realiza avaliações e auditorias financeiras em toda a cadeia do Poder Executivo sueco, sendo uma organização que se encontra sob o Parlamento e independente em relação aos que são auditados. Além disso, o Gabinete Sueco de Auditoria Nacional contribui para o desenvolvimento do poder de controle parlamentar e para a democracia de outros países, por meio do exercício de sua missão internacional. Contudo, embora o Gabinete Sueco de Auditoria Nacional possa ordenar sanções financeiras condicionais para as atividades do Estado, isso não se aplica aos municípios e conselhos municipais.

Ao realizar uma auditoria, o Gabinete Sueco de Auditoria Nacional não pode se envolver na assistência de qualquer pessoa, dado que a Lei do Procedimento Administrativo o desqualificaria para a realização da auditoria. No entanto, as normas de auditoria permitem que o Gabinete Sueco de Auditoria Nacional possa cooperar com os funcionários de uma agência auditada, em funções exclusivas ou principalmente voltadas para atividades de auditoria interna.

O Gabinete Sueco de Auditoria Nacional tem quatro tarefas principais: (i) realização de auditorias financeiras; (ii) realização de auditorias de

desempenho; (iii) atuação na cooperação para o desenvolvimento internacional; e (iv) realização de operações globais.

As avaliações de políticas públicas auditam a eficiência das autoridades governamentais. O ponto de partida é a avaliação do alcance dos objetivos e a adequação da organização, das operações, do processo ou da função para o efeito almejado. O objetivo da auditoria é certificar-se que o Estado, no que diz respeito aos interesses do público em geral, está obtendo bons resultados para seus esforços. Um fator comum para todas as avaliações é que elas são baseadas em indicadores de problemas e avaliações de risco e materialidade. Isso significa que a auditoria é dirigida às operações que correm o risco de não cumprir o seu propósito. A auditoria pode analisar as razões relacionadas ao fato de que as operações da entidade não são rentáveis, de que têm uma organização ineficiente ou de que não estão respeitando as normas e preceitos legais.

O Gabinete de Auditoria Nacional Sueco colabora com outras instituições auditoras no mundo, nomeadamente no âmbito da organização internacional Intosai<sup>2</sup>, e considera que a contínua troca de experiência e conhecimento entre essas instituições é enriquecedora para todos os envolvidos. Por muitos anos, o Gabinete de Auditoria Nacional Sueco presidiu um grupo de trabalho internacional, que desenvolveu orientações e diretrizes globalmente aceitas sobre auditoria financeira para o setor público. O uso dessas diretrizes tem aumentado a qualidade e a credibilidade da auditoria pública em todo o mundo.

Nesses termos, a tarefa do Gabinete de Auditoria Nacional Sueco inclui não só a revisão da atuação das autoridades suecas. Outra tarefa importante consiste em disseminar informações sobre o que está sendo feito e para onde o país caminha. Isso é realizado por meio de diálogos com os auditores, da participação em debates, da divulgação de informações aos meios de comunicação, da organização e da participação em seminários e em conferências, assegurando um bom diálogo com as várias partes interessadas.

Os relatórios de avaliações e os certificados de auditoria financeira, em conformidade com a Lei de Auditoria, devem ser apresentados pelo Gabinete de Auditoria Nacional Sueco ao governo. Os relatórios de auditoria sobre a auditoria financeira do *Riksbank* (Banco Central Sueco) e o *Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond* (Fundação do Banco da Suécia Tricentenário) devem ser apresentados ao *Riksdag* (Parlamento). As

---

<sup>2</sup> A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês) foi fundada em 1953 por 34 países, entre eles o Brasil. A organização contava, em agosto de 2008, com 188 membros. A organização trabalha no sentido de promover o intercâmbio de informações e de experiências sobre os principais desafios enfrentados pelas entidades fiscalizadoras superiores (EFS) no desempenho de suas funções. Informações mais detalhadas sobre a Intosai podem ser encontradas em [www.intosai.org](http://www.intosai.org).

observações mais importantes da avaliação dos resultados das políticas públicas e da auditoria financeira devem ser compiladas em um relatório anual, que é apresentado ao Parlamento. As agências estatais devem, por solicitação do Gabinete de Auditoria Nacional Sueco, enviar os dados e as informações necessárias. Cabe ao NAO a construção de indicadores, análises e comparações que possibilitem o processo de *accountability*. Outras entidades sujeitas à auditoria nos termos da Lei de Auditoria têm o dever correspondente sobre a parte de sua própria operação.

O Gabinete de Auditoria Nacional Sueco é uma autoridade independente sob o controle do *Riksdag* (Parlamento). A relação entre as duas organizações é muito clara e as decisões sobre a extensão e foco das atividades de auditoria se fundamentam na legislação. O *Riksdag* decide sobre as subvenções anuais que são necessárias para a realização do trabalho do NAO, examina a divisão de recursos em relação aos resultados apresentados e nomeia os três auditores gerais. O escopo e o foco das auditorias são regidos pela lei sobre a auditoria das atividades do Estado, e pela lei de instruções. De acordo com a lei sobre auditoria de atividades do Estado (2002), o Gabinete de Auditoria Nacional Sueco pode auditar:

- as atividades que são realizadas pelo governo, os gabinetes governamentais, os tribunais e as agências administrativas governamentais;
- as atividades que são realizadas pela administração do *Riksdag* e as autoridades que atuam sob o *Riksdag* (Parlamento sueco);
- as atividades que são realizadas pela administração do palácio real;
- as atividades que são realizadas pelo Estado, sob a forma de sociedades anônimas, desde que sejam atividades regidas por lei ou desde que o Estado atue como proprietário ou através de dotações do governo ou por contrato, ou tenha uma influência dominante sobre essas atividades;
- as atividades que são realizadas pelo Estado sob a forma de uma fundação, desde que a atividade seja regida por lei ou por outro dispositivo ou desde a fundação seja formada por ou em conjunto com o Estado, ou seja administrada por uma agência estatal;
- a utilização de fundos públicos que foram recebidos como suporte para uma atividade específica, desde que exista o dever de prestação de contas ao Estado para esses fundos ou provisões, ou condições especiais a respeito de como podem ser utilizados os fundos;
- o processamento de subsídio de desemprego pelas caixas de seguro de desemprego.

Como estratégia de comunicação, as auditorias financeiras resultam em relatórios de auditoria e relatórios de avaliação sobre as demonstrações financeiras intermediárias que o Gabinete de Auditoria Nacional Sueco submete ao governo e à autoridade auditada. O NAO sueco também envia relatórios verbais às autoridades e aos ministérios envolvidos, e publica cerca de 30 relatórios de avaliação por ano. Os relatórios são submetidos ao *Riksdag* (Parlamento), que os submete ao governo, para posicionamento. Isso feito, o governo dispõe de um prazo de quatro meses para se pronunciar sobre o relatório no que concerne ao conjunto de medidas que adotou e que pretende adotar. A comissão envolvida com a questão factual analisa o documento, cabendo ao *Riksdag* a decisão final sobre o caso. O Gabinete de Auditoria Nacional Sueco compila, anualmente, as observações mais importantes relativas às auditorias financeiras e às auditorias de resultados, no que é denominado de Relatório Anual dos Auditores Gerais, apresentado ao *Riksdag*. Além desse, o Relatório de Acompanhamento também avalia anualmente o que aconteceu em decorrência das conclusões e recomendações obtidas a partir dos relatórios de auditoria. Caso haja a obrigação de apresentar relatórios intercalares, esses serão objeto de auditoria. No entanto, para empresas públicas e grupos de empresas públicas, apenas o relatório intercalar para o período janeiro-setembro é auditado. O Gabinete de Auditoria Nacional Sueco também submete o Relatório Anual ao *Riksdag* (Parlamento), no qual é feita uma avaliação abrangente sobre o alcance dos objetivos estabelecidos para as quatro áreas de atuação da auditoria, bem como um relatório financeiro.

## 5 A governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas

Conforme apontamos nas seções anteriores, uma característica vital dos sistemas de avaliação de políticas públicas é o modo de acordo com o qual eles estão delegados para realizar a função de avaliação. A primeira característica que ressaltamos é que o contexto do sistema político define estratégias diferentes para a delegação para os sistemas de avaliação, que importam para a definição de seus arranjos institucionais. Nesse sentido, essa delegação e a constituição da autonomia institucional dos sistemas de avaliação de políticas públicas decorrem de processos de delegação diferenciados, os quais podem ou não impactar na sua capacidade para realizar de forma acurada a função de avaliação.

A teoria da delegação, dessa forma, pode ser um recurso analítico interessante como premissa para a compreensão dos modelos de governança dos sistemas de avaliação. Em regimes democráticos, governar significa delegar poderes. Como a função de avaliação é uma função de governo essencial no ciclo das políticas, sua *agency* depende do processo de delegação para que possa estar autorizada a gerar conhecimento sobre as políticas. A delegação permite aos governantes realizar melhores políticas, se beneficiando da divisão de trabalho e da especialização (LUPIA, 2001). A delegação, em si, pode ser benéfica para os governantes, mas também pode acarretar problemas, uma vez que os agentes que recebem a delegação podem agir contra os interesses do seu delegante. Nesse caso, os políticos podem perder o controle sobre a formulação e a implementação de uma política – no nosso caso, a política de avaliação de políticas públicas –, tornando a delegação custosa e com poucos resultados. A estratégia adotada pelos políticos, nesse caso, é abdicar da delegação, tornando sem efeito uma prática. A *expertise* e a capacidade da agência, nesse sentido, é determinante para que a delegação ocorra, porque reduz os custos de informação do delegante, apresenta resultados mensuráveis e organização (MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987).

Em relação ao objeto deste estudo, a delegação pode ocorrer de três maneiras. Em primeiro lugar, a decisão que implica a delegação pode ser técnica. A atividade de avaliação de políticas públicas pode ser delegada a órgãos que já exerçam atividades semelhantes, visto que o acúmulo

de *expertises* reduz o custo de aprendizado. Nos casos da Inglaterra e da Suécia, essa delegação parte do Parlamento, tendo em vista as características do sistema político e o papel ocupado por instituições de auditoria de contas junto ao Parlamento. No caso do Canadá, a delegação ocorre do Parlamento para as próprias agências do Poder Executivo, mas cabendo ao Parlamento o poder de decisão e controle da burocracia do sistema de avaliação. Em segundo lugar, a delegação pode ocorrer para duas agências, de forma a gerar um sistema concorrente, em que duas agências realizam a mesma função. Esse sistema concorrente é um critério de segurança para que a delegação ocorra, em que o fato de as agências concorrerem pela mesma função impede que uma delas faça um mau trabalho (BENDOR; GLAZER; HAMMOND, 2001). É o caso dos Estados Unidos, em que a separação de poderes implica dois delegantes, que concorrem pela função de avaliação. No caso dos sistemas políticos presidencialistas, a delegação ocorre por dois *principals*, em que o chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo delegam a uma agência ou a agências concorrentes. No caso do Chile e da França, a delegação ocorre para órgãos do Poder Executivo. No caso do México, essa delegação é função exclusiva do Presidente da República, sem envolvimento do Poder Legislativo. Note-se, portanto, que os desenhos institucionais dos sistemas de avaliação de políticas públicas guardam relação direta com o envolvimento do Poder Legislativo no processo de delegação.

O Poder Legislativo pode ter um envolvimento alto ou baixo com a função de avaliação de políticas públicas, havendo implicações diretas quanto à capacidade das agências para produzir avaliação, bem como quanto à sua autonomia em relação aos órgãos implementadores de políticas. Nesse sentido, a interação entre autonomia e capacidade, fundamental dentro dos arranjos de governança, ocorre de modos diferentes conforme o grau de envolvimento do Poder Legislativo na função de avaliação. Como hipóteses analíticas desse estudo, partimos da premissa de que o maior envolvimento do Poder Legislativo e a maior autonomia promovem melhores resultados do sistema de avaliação de políticas públicas.

***H1: quanto maior o envolvimento do Poder Legislativo com a atividade de avaliação e maior a autonomia do sistema de avaliação, maior será a capacidade deste para promover accountability.***

***H2: quanto maior o envolvimento do Poder Legislativo com a atividade de avaliação e maior a autonomia do sistema de avaliação, maior a capacidade deste para promover a efetividade governamental.***

O envolvimento do Poder Legislativo no processo de avaliação de políticas públicas assegura maior autonomia institucional do sistema de avaliação com relação ao governo. Governos, de forma geral, procuram manter controle sobre o sistema de avaliação. Esse controle pode ocorrer de várias formas. O governo pode alimentar ou conter o orçamento das agências responsáveis pela função de avaliação, tomando isso como prioridade ou não no contexto de sua política. O governo também pode controlar a função de avaliação por meio da nomeação de suas autoridades, criando um vínculo entre o conteúdo da avaliação e os resultados apresentados. Com isso, o governo pode assumir o controle da agenda da política de avaliação e controlar o seu processo de implementação, enviesando ou ocultando resultados nocivos à sua imagem pública. Ou pode controlar a agência responsável pela avaliação superestimando determinados resultados que favoreçam sua agenda de governo.

O envolvimento do Poder Legislativo, portanto, é vital no contexto da governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas, porque facilita a autonomia institucional para a realização da função de avaliação. Além disso, proporciona maior capacidade de avaliação, visto que o processo de delegação assegura maior capacidade de ação institucional e poder para promover o aprendizado e aperfeiçoamento institucional. Por fim, o envolvimento do Poder Legislativo na função de avaliação de políticas públicas fecha o ciclo envolvendo o sistema representativo na apreciação dos resultados.

O Quadro 1 apresenta uma síntese dos casos analisados.

**Quadro 1 – Comparativo da governança dos sistemas de avaliação**

Casos	Sistema político	Envolvimento do Poder Legislativo com a função de avaliação	Organização institucional do sistema de avaliação	Autonomia e integração sistêmica	Capacidade de avaliação	Metodologias aplicadas	Estratégias de comunicação
<b>Canadá</b>	Monarquia parlamentarista	Alto	Comissão interministerial, com controle do Parlamento	Alta, assegurada na Lei de Gestão de Finanças	Alta, articulando equipes interdisciplinares e consultores externos	Quantitativas e qualitativas	Relatórios ao Conselho do Tesouro
<b>Chile</b>	Presidencialismo	Alto	Órgão ligado ao governo	Alta, assegurada por consenso entre o Congresso e o governo	Alta, sendo executada por avaliadores externos	Quantitativas e avaliação de impacto	Relatórios públicos assegurados na Lei de Acesso à Informação
<b>Espanha</b>	Monarquia parlamentarista	Baixo	Agência reguladora	Mediana, assegurada na Lei das Agências Reguladoras, com integração sistêmica	Alta, articulando equipes de gestores e consultores contratados	Quantitativa, qualitativa e pesquisas de opinião pública	Relatórios ao Conselho de Ministros e sociedade
<b>Estados Unidos</b>	Presidencialismo	Alto	Órgãos concorrentes, sendo um ligado ao Gabinete Presidencial e outro ao Congresso	Autonomia alta, mas baixa integração sistêmica	Alta, articulando equipes disciplinares, nas estruturas concorrentes	Quantitativa e qualitativa	Uso de novas TICs, mecanismos participativos
<b>França</b>	Democracia semipresidencialista	Baixo	Órgão ligado ao Gabinete do Primeiro Ministro	Baixa, mas com forte integração sistêmica	Alta, com equipes interdisciplinares	Quantitativa, qualitativa e pesquisas de impacto	Relatório ao Primeiro Ministro e sociedade
<b>Inglaterra</b>	Monarquia parlamentarista	Alto	Órgão ligado ao Parlamento	Alta, assegurada por mandato do Parlamento	Alta, com equipes interdisciplinares	Pesquisas quantitativas e qualitativas e análise de impacto	Relatórios ao Parlamento e usuários de serviços e políticas
<b>México</b>	Presidencialismo	Baixo	Órgão ligado ao governo	Autonomia baixa	Baixa, com equipes técnicas	Pesquisas quantitativas e qualitativas	Relatórios dirigidos ao Presidente
<b>Suécia</b>	Monarquia parlamentarista	Alto	Órgão ligado ao Parlamento	Alta, assegurada por mandato fixado pelo Parlamento e na Lei sobre Auditorias das Atividades de Estado	Alta, com equipe de auditores	Quantitativas e qualitativas	Relatórios ao Parlamento e publicizados por meio de portais digitais

Fonte: Elaboração própria.

Do estudo exploratório dos casos, podemos destacar que o envolvimento do Poder Legislativo no processo de avaliação de políticas públicas é maior nos casos do Canadá, Chile, Estados Unidos, Inglaterra e Suécia.

No caso do Canadá, o processo de delegação para o sistema de avaliação ocorre do Parlamento para o governo, na própria dinâmica do sistema político parlamentarista. No modelo canadense, apesar de a delegação ocorrer para os próprios órgãos do Poder Executivo, o Parlamento mantém controle sobre o processo de avaliação. Nesse modelo, o sistema de avaliação é mais complexo em função do custo de controle que o Parlamento exerce. O Parlamento delega aos ministérios do governo do Canadá a função de avaliação, mas tem um custo elevado de controle ao ter que instituir o Verificador Geral, o custo de coordenação de todo o sistema e o custo de informação. Isso torna o sistema canadense oneroso para a atividade de avaliação de políticas públicas, visto que a complexidade da arquitetura institucional é maior.

No caso do Chile, o processo de delegação ocorre pelo memorando de entendimento entre o Congresso e o Ministério da Fazenda. O Congresso delega ao Ministério da Fazenda a atividade de avaliação de políticas públicas, configurando os seus princípios e o seu escopo dentro do processo orçamentário. Essa característica do sistema chileno assegura autonomia, visto que as avaliações patrocinadas pelo Ministério da Fazenda devem ser externas. Porém, terminam por ter um escopo mais restrito ao aspecto da qualidade do gasto público. O sistema chileno é dinâmico e eficiente no seu arranjo institucional, concentrando as atividades de avaliação em uma única agência, de forma autônoma. Isso reduz a curva de aprendizado e os custos da avaliação, mas reduz o foco da avaliação ao processo de qualidade do gasto público.

Nos sistemas inglês e sueco, o processo de delegação ocorre de forma técnica, dirigido pelo Parlamento aos órgãos responsáveis pela auditoria de contas. Em muitos casos, a função de avaliação e de auditoria terminam por se confundir, criando zonas cinzentas da atuação institucional do sistema de avaliação de políticas públicas. Porém, esse sistema tem um custo de aprendizado menor e uma capacidade maior de intervenção no governo, visando ao aperfeiçoamento institucional. Os arranjos institucionais de ambos os casos são dinâmicos na capacidade de produzir avaliação, com foco no aprendizado institucional e no processo de *accountability*. O vínculo do modelo institucional de ambos os sistemas de avaliação de políticas públicas ocorre com a representação política, reduzindo para o Parlamento o custo de informação e controle.

No caso dos Estados Unidos, na dinâmica de um sistema presidencialista, o envolvimento do Poder Legislativo ocorre em forte concorrência e controle em relação ao Poder Executivo. O mesmo princípio ocorre no

que tange ao sistema de avaliação de políticas públicas. O Oira, ligado ao gabinete presidencial norte-americano, e o GAO, ligado diretamente ao Congresso, disputam a atividade de avaliação, exercendo as mesmas funções. O custo de delegação, nesse caso, é baixo, visto que ambas as agências reúnem capacidades técnicas elevadas. Porém, o custo do sistema se torna mais elevado, elevando, por sua vez, o custo de informação para a sociedade. A alternativa do sistema presidencial norte-americano foi estabelecer esse critério de segurança, em que cada *principal* (Presidente e Congresso), delega para uma agência específica que concorre com outra pelo exercício da função de avaliação. Essa competição entre sistemas de avaliação gera um alto aprendizado interno para ambas as agências e uma capacidade de aprendizado institucional para as políticas públicas também elevada.

O caso espanhol é destoante de todos os demais casos. De início, pelo arranjo institucional estabelecido. Ao especificar que a função de avaliação deva ser realizada por uma agência reguladora, separada da função de auditoria de contas e do processo orçamentário, o governo espanhol estabeleceu um arranjo institucional *sui generis*. Dentro da dinâmica parlamentarista, o arranjo espanhol de avaliação também é destoante. O Parlamento assume poucas funções nesse processo, em que todo o trabalho do sistema de avaliação é dirigido para o Conselho de Ministros. O sistema espanhol reduz a função de *accountability* e o papel do Parlamento no processo de avaliação de políticas públicas. O Parlamento delega ao próprio governo a função de avaliação, abdicando de seu papel no controle dessa delegação. O custo da delegação é baixo, criando um sistema centralizado, com alta coordenação. Porém, não foi possível estabelecer qual é a qualidade da regulação exercida pela Aeval no sentido de produzir aprendizado institucional para as políticas públicas e *accountability*.

O caso da França representa um modelo em o Parlamento delega ao Poder Executivo todo o processo de avaliação de políticas públicas. O envolvimento do Parlamento é pequeno, na dinâmica do sistema semipresidencialista, sendo o sistema de avaliação direcionado pelo governo a um objetivo mais amplo de reforma do Estado. O governo francês criou um sistema mais centralizado no âmbito da SGMAP, tornando o custo de delegação baixo. O sistema francês é dinâmico no que diz respeito ao sistema de avaliação de políticas públicas, movendo-se pelo objetivo normativo de reforma do Estado. Contudo, seu arranjo institucional não assegura, necessariamente, autonomia para a produção do sistema de avaliação de políticas públicas, contribuindo pouco para a função de *accountability*.

Por fim, o do México mostra o envolvimento quase nulo do Congresso, dentro de seu sistema presidencialista. Dentro da dinâmica do

presidencialismo mexicano, o Congresso Nacional é alheio ao processo de avaliação de políticas públicas, constituindo-se um arranjo institucional com muitas rupturas de trajetória e sem um processo mais acurado de aperfeiçoamento institucional para as políticas públicas e promoção da *accountability*. Toda a função de avaliação é diretamente ligada ao governo, sem meios institucionais para assegurar a autonomia de avaliação.

A centralidade do Poder Legislativo, em nosso argumento, é fundamental para a constituição dos arranjos institucionais dos sistemas de avaliação de políticas públicas. A governança do sistema de avaliação, para produzir aperfeiçoamento e aprendizado institucional voltado às políticas públicas e *accountability*, deve constituir um processo de delegação que conecte a avaliação com o processo de representação política. Com isso, o sistema de avaliação fica alheio a interesses de grupos de pressão e aos interesses do governo, o qual tem pouco interesse no processo de avaliação, à exceção dos momentos em que reformas se coloquem no horizonte da agenda política, como no caso francês.

Nesse sentido, em que medida os arranjos institucionais de sistemas de avaliação de políticas públicas importam para a produção de maior *accountability* e governos mais efetivos? Como tratamos anteriormente, avaliações de políticas públicas acuradas podem contribuir para a constituição de governos mais *accountables* aos cidadãos, prestando informações essenciais sobre o desempenho dos governos e sua capacidade para promover intervenções e mudanças sociais. Ou seja, sistemas de avaliação de políticas públicas podem contribuir para ampliar o debate público sobre as políticas públicas, ampliando a publicidade e o seu caráter democrático. Por outro lado, sistemas de avaliação de políticas públicas podem contribuir para criar governos mais efetivos, que sejam capazes de absorver a informação gerada nos processos de avaliação para promover aperfeiçoamento institucional das políticas, de forma a ampliar as entregas no contexto de melhor uso e qualidade dos gastos públicos.

Com essas questões em vista, testamos, por meio da técnica de QCA, de que forma a governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas cria governos mais efetivos e mais *accountables*. QCA é uma técnica de análise qualitativa e comparativa, baseada na álgebra booleana. Por meio dessa técnica, podemos associar condições ou relações necessárias (variáveis independentes) que produzam algum resultado (variáveis dependentes). Questionamos a capacidade de os arranjos de governança produzirem ou não governos mais efetivos – em função do aperfeiçoamento e aprendizado institucional – e com maior qualidade da *accountability*, resultados analisados como variáveis dependentes. Dessa forma, selecionamos indicadores de efetividade governamental e *accountability* disponíveis no *Worldwide Governance Indicators*, do Banco Mundial. Os indicadores de efetividade governamental e de

*accountability* são indicadores agregados, os quais combinam a percepção de empresários, cidadãos e *experts*, por meio de pesquisa de *survey*. Os indicadores são produzidos desde 1996 para 215 países. E reúnem seis dimensões da governança, as quais são: *accountability*, efetividade do governo, estabilidade política e ausência de violência, qualidade da regulação, estado de direito e controle da corrupção.

Para os objetivos dessa pesquisa, selecionamos apenas os indicadores de qualidade da *accountability* e de efetividade do governo para cada um dos nossos casos analisados. A Tabela 1 apresenta os valores dos indicadores para cada um dos casos. Do ponto de vista da análise qualitativa, observando os valores agregados, estabelecemos, como ponto de diferenciação entre um alto valor e um baixo valor para cada um dos casos, o valor 85. Aqueles casos que obtiveram um valor igual ou acima desse ponto de corte receberam uma conotação alta, enquanto os casos localizados em indicadores com valores menores que 85 receberam a conotação baixa.

**Tabela 1 – Índices de efetividade governamental e de qualidade da *accountability***

Casos	Indicador de qualidade da <i>accountability</i>	Valor	Indicador de efetividade do governo	Valor
Canadá	95,6	Alto	95,2	Alto
Chile	80,3	Baixo	84,1	Baixo
Espanha	77,3	Baixo	84,6	Baixo
Estados Unidos	79,8	Baixo	89,9	Alto
França	89,2	Alto	88,9	Alto
Inglaterra	92,1	Alto	92,8	Alto
México	47,8	Baixo	61,1	Baixo
Suécia	99,5	Alto	95,7	Alto

Fonte: World Bank, Worldwide Governance Indicators (2014).

Tomando o indicador de qualidade de *accountability* e o indicador de efetividade governamental como variáveis dependentes, passamos a analisar o Quadro 1, que sintetiza os arranjos de governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas. Associamos as dimensões do sistema político, da autonomia institucional e do envolvimento do Poder Legislativo na governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas com a sua capacidade para produzir governos mais efetivos e *accountables* ao público. Nesse caso, buscamos similaridades e diferenças entre os casos, possibilitando verificar condições de ocorrência de um determinado fenômeno – no nosso caso, mais efetividade e *accountability*. A comparação dos oito casos apresentados na seção anterior possibilita

produzir *insights* para compreender a governança dos sistemas de avaliação sob investigação e explorar os processos causais.

A análise comparativo-qualitativa dos oito países gerou resultados interessantes para explorar a relação entre arranjos institucionais dos sistemas de avaliação. Por meio do uso da ferramenta Tosmana, constituímos as fórmulas e as *truth tables* que apresentam as configurações dos casos. Tomando, primeiramente, o indicador de *accountability* como variável dependente, associamos o tipo de sistema político, a autonomia institucional do sistema de avaliação e o envolvimento do Poder Legislativo no processo de avaliação como condições para a produção do resultado. No caso da variável sistema político, consideramos o valor 0 como sistema presidencialista e o valor 1 como sistema parlamentarista. No caso francês, mesmo sabendo que ele é um sistema semipresidencialista, o enquadrámos com valor 0. No caso da variável autonomia institucional, consideramos o valor 0 como baixa autonomia e o valor 1 como alta autonomia. Por fim, com relação à variável envolvimento do Poder Legislativo no processo de avaliação, consideramos o valor 0 baixo e o valor 1 como a categoria alto. A *truth table* gerada, quando tomamos o indicador de *accountability* como resultado, é a seguinte:

**Tabela 2 – Truth Table de casos para a variável dependente indicador de *accountability***

Autonomia institucional	Sistema político	Envolvimento do Poder Legislativo	Indicador de <i>accountability</i>	Casos
1	1	1	1	Canadá, Inglaterra e Suécia
1	0	1	0	Estados Unidos e Chile
0	1	0	0	Espanha
0	0	0	C	França e México

Fonte: Elaboração própria.

C: Contradição lógica.

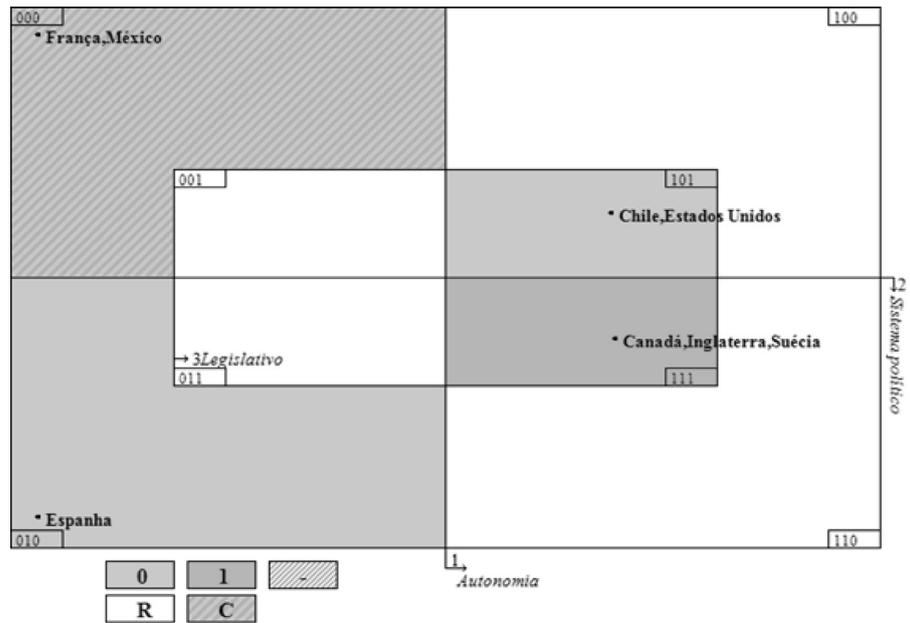
Observe-se, na Tabela 2, que o resultado 1 (alta *accountability*) somente ocorre quando as três condições são satisfeitas. Depreende-se disso que um sistema de avaliação autônomo, um sistema político parlamentarista e um envolvimento maior do Poder Legislativo no processo de avaliação de políticas públicas são condições para que os sistemas de avaliação promovam maior *accountability*. A minimização booleana (sem restos lógicos) do indicador de *accountability* igual a 1 pode ser expressa na fórmula seguinte:

**Autonomia{1} \* Legislativo{1} => Accountability {1}**  
**(Canadá, Inglaterra, Suécia + Chile, Estados Unidos)**

A fórmula booleana acima apresenta de forma mais parcimoniosa as configurações dos casos. Interessante observar que a expressão da fórmula exclui a variável sistema político. Podemos depreender disso que o tipo de sistema político, em si, não importa para a produção de *accountability*, desde que haja autonomia institucional e envolvimento do Poder Legislativo com o sistema de avaliação de políticas públicas. O achado estabelecido, portanto, é que autonomia institucional e envolvimento do Poder Legislativo, mobilizando o sistema de representação, é fundamental para que os sistemas de avaliação tenham maiores capacidades e que, por conseguinte, resultem em maior *accountability*. Esse resultado é consistente com a ideia de que a governança dos sistemas de avaliação deve assegurar, em seu arranjo institucional, elementos de autonomia e representatividade democrática. O diagrama de Venn (Figura 10) fornece uma visualização dessas configurações de condições e resultados. Os casos do Canadá, da Inglaterra e da Suécia, que são sistemas de monarquias parlamentaristas, com alta autonomia e profundo envolvimento do Poder Legislativo no processo de avaliação de políticas públicas, apresentam condições de governança dos sistemas de avaliação mais favoráveis para o resultado esperado na produção de *accountability*. Os casos do Chile e dos Estados Unidos, que estão circunscritos em sistemas políticos presidencialistas, apresentaram as melhores condições de governança. O caso da Espanha apresentou-se como uma exceção, sendo um regime parlamentarista, mas com baixo envolvimento do Poder Legislativo. Por fim, a França e o México apresentaram os piores resultados quanto à governança do sistema de avaliação de políticas públicas. Comparado aos casos do Chile e dos Estados Unidos, que são presidencialistas, o caso do México aponta como o envolvimento do Poder Legislativo é fundamental para a construção da *accountability*. No caso da França, o semipresidencialismo, com a crítica de um presidente imperial, talvez seja determinante para a construção de uma condição do sistema de avaliação com baixa autonomia. Dentro dos sistemas parlamentaristas, a função de avaliação é delegada diretamente pelo Parlamento, fazendo com que as avaliações promovam contextos mais favoráveis à *accountability*. No caso dos sistemas presidencialistas, os melhores resultados dependem de duas configurações de governança possíveis. No caso dos Estados Unidos, o sistema presidencialista estabelece um processo de delegação baseado em um arranjo institucional de competição. Nesse caso, o Poder Legislativo atua como um ator de avaliação. No caso do Chile, o bom resultado decorre de um sistema de governança por consenso, em que o

Congresso e o governo se juntam e, em consenso, estabelecem o processo de avaliação, seus princípios e a *agency*. Dessa forma, o corolário lógico é que, no caso de sistemas políticos presidencialistas, o envolvimento do Poder Legislativo com a governança do sistema de avaliação de políticas públicas é a variável vital para sua capacidade de produzir *accountability*.

**Figura 10 – Diagrama de Venn para a variável dependente indicador de *accountability***



Fonte: Elaboração própria.

Sistemas de avaliação de políticas públicas podem gerar aprendizado e aperfeiçoamento institucional de forma a tornar os governos mais efetivos. Tomando o indicador de efetividade governamental como variável dependente, a *truth table* gerada é expressa na Tabela 3.

**Tabela 3 – *Truth Table* de casos para a variável dependente indicador de efetividade governamental**

Autonomia institucional	Sistema político	Envolvimento do Poder Legislativo	Indicador de efetividade governamental	Casos
1	1	1	1	Canadá, Inglaterra e Suécia
1	0	1	C	Estados Unidos e Chile
0	1	0	0	Espanha
0	0	0	C	França e México

Fonte: Elaboração própria.

C: Contradição lógica.

Observando a *truth table* da Tabela 3, com a variável dependente efetividade governamental, percebemos a mesma configuração dos casos da Tabela 2, com a diferença de que os Estados Unidos e o Chile se apresentam como contradição lógica. Depreende-se disso que um sistema de avaliação autônomo, um sistema parlamentarista e o alto envolvimento do Poder Legislativo com o sistema de avaliação são condições para produzir um governo efetivo. A minimização booleana ocorre conforme as fórmulas a seguir apresentada:

**Autonomia{1} \* Legislativo{1} => Efetividade governamental{1}**  
**(Canadá, Inglaterra, Suécia + Chile, Estados Unidos)**

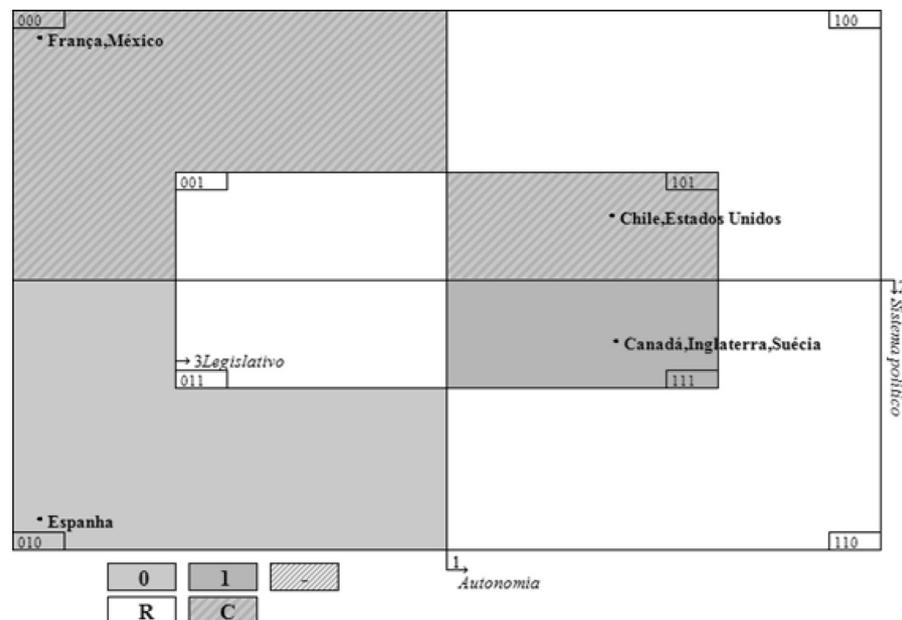
Depreende-se da fórmula uma visualização mais parcimoniosa da configuração de condições necessárias para a produção de um governo efetivo. Importante destacar que, assim como no caso do indicador de *accountability*, a variável relacionada com o tipo de sistema político foi descartada. Independentemente do sistema político, as condições necessárias e suficientes para que a governança dos sistemas de avaliação promova maior efetividade do governo são maior autonomia institucional do sistema de avaliação e envolvimento do Poder Legislativo no processo de avaliação de políticas públicas. Esse resultado é consistente com a ideia de que a governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas deve ter autonomia e representatividade para que seja uma condição para estabelecer governos mais efetivos. A premissa com a qual trabalhamos é que sistemas de avaliação podem ajudar no aperfeiçoamento institucional das políticas públicas, contribuindo, portanto, para o seu aprofundamento. O diagrama de Venn (Figura 11) fornece uma visualização dessas configurações. De acordo com essa configuração de condições, o Canadá, a Inglaterra e a Suécia apresentam todas as condições para que a governança dos sistemas de avaliação resulte em maior efetividade governamental. Assim, autonomia dos sistemas de avaliação de políticas públicas e envolvimento do Poder Legislativo no processo de avaliação são condições favoráveis para a produção de governos mais efetivos.

Os casos de sistemas políticos presidencialistas se apresentaram em dois agrupamentos distintos como contradição lógica. Nos casos dos Estados Unidos e do Chile, temos um caso de alta e baixa efetividade, respectivamente. Podemos derivar disso que o tipo de sistema político não é uma condição suficiente para explicar a efetividade governamental. O mesmo ocorre com os casos da França e do México, que apresentam, respectivamente, alta e baixa efetividade governamental, mas baixo envolvimento do Poder Legislativo com as atividades de avaliação de políticas públicas. Podemos derivar como corolário lógico que sistemas presidencialistas somam outras condições para que sistemas de

avaliação de políticas públicas produzam aprendizado e aperfeiçoamento institucional. Sistemas políticos presidencialistas, portanto, têm condições mais complexas para que os sistemas de avaliação resultem em aperfeiçoamento institucional de políticas públicas e, por sua vez, maior efetividade do governo. Entretanto, como revelam os casos do México e da França – considerando o semipresidencialismo francês –, o envolvimento do Poder Legislativo é fator determinante para melhores resultados com relação à efetividade governamental. Os casos de sistemas presidencialistas destacam que o processo de delegação para sistemas de avaliação nesse sistema de governo é mais complexo, dependendo de outras variáveis para constituir autonomia e capacidade para produzir avaliações acuradas e aperfeiçoamento institucional. Visando à efetividade governamental, a governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas é mais dependente da capacidade de articulação política dos presidentes, o que pode viabilizar ou inviabilizar os sistemas de avaliação. O estudo do papel institucional dos presidentes não foi possível neste estudo. Mas partimos da hipótese de que presidentes tendem a manter controle sobre a agenda da política de avaliação de políticas, dificultando a autonomia dos agentes responsáveis.

Na Figura 11, o diagrama de Venn mostra as configurações de condições e resultados no que tange à variável dependente efetividade governamental.

**Figura 11 – Diagrama de Venn para a variável dependente indicador de efetividade governamental**



Fonte: Elaboração própria.

Quando se examinam os casos a partir do processo de delegação para os sistemas de avaliação de políticas públicas, as ligações entre a autonomia

institucional, o envolvimento do Poder Legislativo no processo de avaliação e sistema político revelam-se mais claras. A governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas é diversa, mas em conjunto, depende, sobretudo, da delegação expressa pelo sistema representativo e da constituição de sua autonomia institucional. O processo de empoderamento dos sistemas de avaliação depende do quanto o Poder Legislativo se envolva com o processo de avaliação de políticas públicas, criando um vínculo entre a avaliação, em si, e o sistema representativo. Poderes Legislativos, tanto em sistemas políticos parlamentaristas, quanto sistemas políticos presidencialistas, têm papel fundamental na governança dos sistemas de avaliação porque estipulam as condições pelas quais as agências se tornam responsáveis, estabelecendo, por sua vez, sua autonomia e controle.

Por exemplo, no caso da Inglaterra, o Parlamento delega e controla, com baixo custo de informação, as atividades do NAO. Isso possibilita um sistema centralizado, com autonomia e capacidade para produzir avaliações consistentes com o interesse público e para produzir aperfeiçoamento institucional no contexto das políticas públicas. Já no caso do México, o sistema de avaliação fica sujeito a forte instabilidade institucional, sem autonomia para produzir avaliações consistentes e aperfeiçoamento das políticas públicas. Sistemas de avaliação autônomos importam para constituir governos mais *accountables* e efetivos, em que o escrutínio permanente das políticas por agências com competências de avaliação contribui para a melhoria do arranjo institucional de políticas públicas. Em suma, a análise no interior dos casos revela os mecanismos que explicam as ligações entre os diferentes modelos de governança de sistemas de avaliação de políticas públicas e os distintos resultados com relação à promoção da *accountability* e à efetividade governamental. Como se pode ver, a interação entre a autonomia institucional dos sistemas de avaliação e o envolvimento do Poder Legislativo fazem a diferença em termos de promoção da *accountability* e da efetividade governamental.

## 6 Considerações finais

Os arranjos institucionais mediante os quais as funções de avaliação de políticas públicas são desempenhadas, nas diferentes experiências relatadas, são diversos em suas capacidades para proverem melhorias de gestão e *accountability* das políticas públicas. O argumento que desenvolvemos nesta pesquisa demonstra que os arranjos institucionais de sistemas de avaliação importam para que sua função possa ser desempenhada dentro dos objetivos normativos esperados. O exame dos casos do Canadá, do Chile, da Espanha, dos Estados Unidos, da França, do México, da Inglaterra e da Suécia revela que é fundamental que o processo de delegação para as instituições responsáveis pela avaliação de políticas públicas parta do Poder Legislativo. Sendo o Poder Legislativo fundamental para o desempenho da *accountability*, o seu papel de *principal* é preponderante para que o arranjo institucional dos sistemas de avaliação possa cumprir sua função de aperfeiçoamento institucional.

O tipo de sistema político não impacta, necessariamente, o arranjo institucional dos sistemas de avaliação de políticas públicas. Sistemas parlamentaristas têm uma ligeira preponderância no processo de delegação devido às suas regras e instituições políticas. Porém, isso não é determinante para que o sistema de avaliação produza resultados efetivos, tendo assegurada a sua autonomia institucional. Sistemas presidencialistas, conforme o exame dos casos, podem constituir arranjos concorrentes ou consensuais do ponto de vista da relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Nesse caso, o que é determinante para que sistemas de avaliação contribuam para o aprofundamento da função de *accountability* e para o aperfeiçoamento institucional das políticas públicas é o envolvimento do Poder Legislativo com a função de avaliação. Esse envolvimento depende de o Poder Legislativo delegar a agências a função de avaliação. Como, no contexto das democracias, cabe ao Legislativo controlar a atuação do governo, um sistema de avaliação será tão mais autônomo, e, por sua vez, tão mais capacitado, quanto mais o Poder Legislativo assumir o papel de *principal* e controlar as agências responsáveis pela função de avaliação.

Sistemas presidencialistas têm uma dificuldade maior na formatação de sistemas de avaliação de políticas públicas, dependendo do arranjo institucional das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. No caso do Chile, por exemplo, a função de avaliação cabe ao governo. Porém, o Congresso delega e, por conseguinte, controla a função de avaliação, podendo aplicar sobre ela instrumentos de governança e ganhos de autonomia do sistema. Nesse sentido, o envolvimento do Legislativo ocorre com ele delegando a uma agência específica o seu poder para realizar a função de avaliação, concorrendo com o governo, ou ele mesmo delegando para o governo essa função. Em ambos os casos, o Poder Legislativo não abdica de sua função de controle e avaliação das políticas públicas implementadas por governos, assumindo sua posição de *principal*.

Em sistemas parlamentaristas, por outro lado, o papel do Legislativo é mais pacificado. Devido às características do sistema político, o envolvimento do Poder Legislativo é mais acentuado, cabendo a ele o papel de *principal*, mesmo que o governo assuma o papel de conduzir o sistema de avaliação, como no caso do Canadá. Mesmo que isso ocorra, o Parlamento assume o papel de *principal*, delegando e controlando a política de avaliação de políticas públicas.

A autonomia dos sistemas de avaliação depende do quanto o Poder Legislativo se envolve ou não na função de avaliação. Dependendo do processo de delegação, a autonomia pode ser alta ou baixa. É em função dessa autonomia que a capacidade do sistema de avaliação é constituída. A capacidade do sistema de avaliação será tão maior, quanto maior for a autonomia institucional. O papel do Poder Legislativo na governança dos sistemas de avaliação de políticas públicas decorre da sua função de controle do governo. A função de avaliação será tão mais efetiva, quanto mais ela for autônoma em relação ao governo. Como ao governo cabem as funções de decisão e implementação de políticas públicas, o envolvimento do Legislativo é precípua para constituir sistemas de avaliação autônomos e, por conseguinte, capazes para proporcionar aprendizado institucional e *accountability*. As estratégias para o desenho dos arranjos institucionais dos sistemas de avaliação são diversas, podendo ser uma instituição independente, o próprio governo, uma agência reguladora, uma comissão interministerial ou órgãos concorrentes. Em qualquer dessas estratégias de governança do sistema de avaliação de políticas públicas, o envolvimento do Poder Legislativo com a função de avaliação é fundamental para o seu desempenho na promoção da *accountability* e para o fortalecimento dos arranjos institucionais das políticas públicas.

A governança de sistemas de avaliação implica, portanto, um processo de delegação que envolva o Poder Legislativo na função de avaliação. Esse processo de delegação implica uma autonomia crescente do sistema de avaliação, capacitando-o a produzir avaliações de políticas públicas sólidas e capazes de gerar aprendizado institucional. Essa capacidade decorre do fato de a autonomia promover maior especialização da agência responsável; a junção de campos de conhecimento diferentes, tendo uma natureza interdisciplinar; os mecanismos de gestão interna mais independentes; estratégias sólidas de mensuração; e metodologias científicas para realizar a função de avaliação. Além disso, possibilita estratégias de comunicação abertas e públicas, de forma a disponibilizar e possibilitar a discussão livre na sociedade a respeito do desempenho de governos e da qualidade das políticas públicas implementadas. Mais do que uma função pura e simples de examinar e emitir juízos, a avaliação de políticas cumpre uma função central nas democracias. A avaliação de políticas públicas demanda toda uma estrutura de governança. Mas, para além disso, ela é um instrumento fundamental de governança democrática.

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, J. *Public policymaking: an introduction*. 7. ed. Boston: Houghton-Mifflin, 2008.
- BENDOR, J.; GLAZER, A.; HAMMOND, T. Theories of delegation. *Annual Review of Political Science*, 4, p. 235-269, 2001.
- BEVIR, M. *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- BOURGOIS, I.; COUSINS, J. B. Understanding dimensions of organizational evaluation capacity. *American Journal of Evaluation*, 34 ( 3), p. 299-319, 2013.
- BOVAIRD, T. Attributing outcomes to social policy interventions – ‘Gold Standard’ or ‘Fool’s God’ in public policy and management? *Social Policy and Administration*, 48 (1), p. 1-23, 2014.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.
- COUSINS, J. B. *et al.* Framing the capacity to do and use evaluation. In: Organizational capacity to do and use evaluation. *New Directions for Evaluation*, Malden, n. 141, p. 7-23, 2014.
- COUSINS, J. B.; GOH, S. C.; ELLIOTT, C. J.; BOURGOIS, I. Framing the capacity to do and use evaluation. In: Cousins, J. B.; Bourgeois, I. (Ed.). *New directions for evaluation. Organizational capacity to do and use evaluation*, Malden, n. 141, p. 7-23, 2014.
- COUSINS, J. B.; LEITHWOOD, K. A. Current Empirical Research on Evaluation Utilization. *Review of Educational Research*, Berkeley, v. 56, n. 3, p. 331-364, 1986.
- DALTON, R. *Democratic challenges, democratic choices*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- DURAZO, I. A. S.; GARCÍA, F. M. La evaluación de los programas públicos en México. Una mirada crítica al Coneval. *Tribuna de Economía*, n. 857, p. 153-162, 2010.
- FARIA, C. A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97- 109, 2005.
- FETTERMAN, D.; KAFTARIAN, S. J.; WANDERSMAN, A. *Empowerment evaluation: knowledge and tools for self-assessment and accountability*. Thousand Oaks: Sage, 1996.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-260, jun. 2000.

- FUKUYAMA, F. What is governance? *Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 26, n. 3, 2013.
- HALL, R. H. Ambientes organizacionais e relacionamentos interorganizacionais. In: *Organizações: estruturas, processos e resultados*. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004. p. 191-223.
- HANBERGER, A. The real functions of evaluation and response systems. *Evaluation*, Berkeley, v. 17, n. 4, p. 327-349, 2011.
- HARDIN, R. Do we want trust in government? In: WARREN, M. (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy*. 2. ed. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc., 2005. 227 p.
- HOFSTEDE, G. Os níveis de cultura. In: *Culturas e Organizações*. Lisboa: Edições Sílabo, 1997. Cap. 1, p. 17-33.
- HOWLETT, M. From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, New York, n. 47, p. 187-207, 2014.
- INGRAHAM, P. Toward more systematic consideration of policy design. *Policy Studies Journal*, Malden, v. 15, n. 4, p. 611-628, jun. 1987.
- INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*, 7. ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007. p. 93-128
- JOHNSON, R. B. Toward a theoretical model of evaluation utilization. *Evaluation and Program Planning*, Waltham, v. 21, n. 1, p. 93-110, 1998.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.
- KLINGEMANN, H. D.; FUCHS, D. *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- LABIN, S. N. Developing common measures in evaluation capacity building: an iterative science and practice process. *American Journal of Evaluation*, Berkeley, v. 35, n. 1, p. 107-115, 2014.
- LAURIAN, L. *et al.* Evaluating the outcomes of plans: theory, practice and methodology. *Environment and Planning B: Planning and Design*, Berkeley, v. 37, p. 740-757, 2010.
- LEEuw, F. L.; FURUBO, J. E. Evaluation systems. What are they and why study them? *Evaluation*, Berkeley, v. 14, n. 2, p. 157-169, 2008.
- LEVI, Margaret. A state of trust. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.
- LEVITON, L. C. Evaluation uses: advances, challenges and applications. *American Journal of Evaluation*, Berkeley, v. 24, n. 4, p. 525-535, 2003.
- LIRA, J. M. *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados*. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. Documento elaborado en el año 2005, por encargo del Clad. Centro Latinoamericano de Ad-

ministración para el Desarrollo. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0053504.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

LUPIA, A. Delegation power: Agency Theory, In: SMELSER, N.; BALTES, P. (Eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier, 2001. p. 3375-3377

MARCH, J. G. *Como as decisões realmente acontecem: princípios de tomada de decisões*. São Paulo: Editora Leopardo, 2009.

MARK, M. M.; HENRY, G. T. The mechanisms and outcomes of evaluation influence. *Evaluation*, Berkeley, v. 10, n. 1, p. 35-57, 2004.

MARK, M. M.; HENRY, G. T.; JULNES, G. *Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2000. 400 p.

MAY, E. *et al. Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y El Caribe*. Actas de una Conferencia del Banco Mundial / Banco Interamericano de Desarrollo. Disponível em: [http://www.worldbank.org/ieg/eecd/docs/proceedings\\_la\\_sp.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/eecd/docs/proceedings_la_sp.pdf). Acesso em: 04 jul. 2016.

MCCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and political control of agencies. *Virginia Law Review*, v. 75, p. 431-482, 1987.

MENY, I.; THOENIG, J. C. *Las políticas públicas*, 1. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1992. 271p.

NORRIS, P. *Democratic deficit*. Critical citizens revisited. New York: Cambridge University Press, 2011.

O'TOOLE JR., L. J.; MONTJOY, R. S. Interorganizational policy implementation: a theoretical perspective. *Public Administration Review*, Malden, v. 44, n. 6, p. 491-503, nov./dec. 1984.

OFFE, C. How can we trust our fellow citizens? In: Warren, Mark. (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

OLIVEIRA, V.; PINHO, P. Bridging the gap between planning evaluation and programme evaluation: the contribution of the PPR methodology. *Evaluation*, Berkeley, v. 17, n. 3, p. 293-307, 2011.

OLIVER, K. *et al.* A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policy makers. *BMC Health Services Research [online]*, v. 14, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://bmchealthservres.biomedcentral.com/articles/10.1186/1472-6963-14-2>>. Acesso em: 23 maio 2015.

OSTROM, E. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. 7. ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007. p. 21-64.

PATTON, M. Q. Reports on topic areas. The evaluator's responsibility for utilization. *Evaluation Practice*, Berkeley, v. 9, n. 2, p. 5-24, may 1988.

\_\_\_\_\_. Organizational development and evaluation. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Renfrew, Special Issue, p. 93-113, 1999.

Pharr, S. J.; Putnam, R. *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.

- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984. 280 p.
- QUEIROZ, L. F. N. Avaliação de políticas no setor público: o que explica a decisão de avaliar (ou não) resultados em políticas públicas de fomento à ciência, tecnologia e inovação em saúde?. Tese (Doutorado em Administração). Universidade de Brasília, 2016.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5. p. 1271-294, set./out. 2012
- RHODES, R.A.W. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, David (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Rhodes, R. A. W.; Bevir, M. The “3Rs” in rethinking governance: ruling, rationalities, and resistance. In: Rhodes, R. A.W.; Bevir, M. (Eds.). *Rethinking governance: ruling rationalities and resistance*. Abingdon: Routledge, 2016.
- RICHARDSON, L. Putting the research boot on the policy makers’s foot: can participatory approaches change the relationship between policy makers and evaluation? *Social Policy and Administration*, Malden, v. 47, n. 4, p. 483-500, 2013.
- RIHOUX, B.; RAGIN, C. *Configurational comparative methods*. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage, 2009.
- ROBICHAU, R. W.; LYNN JR., L. E. The implementation of public policy: still the missing link. *The Policy Studies Journal*, Malden, v. 37, n. 1, p. 21-36, 2009.
- ROSE-ACKERMAN, S. Governance and corruption. In: Lomborg, Bjørn. (Ed.). *Global crises, global solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- ROTHSTEIN, B; TEORELL, J. *What is quality of government*. A theory of impartial institutions. *Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 21, n. 2, 2008.
- SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. 7. ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007. p. 189-220.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas públicas*, Coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.
- SCHNEIDER, A.; SIDNEY, M. What is the next for policy design and social construction theory? *The Policy Studies Journal*, Malden, v. 37, n. 1, p. 103-119, 2009.
- SCOTT, W. R. *Organizations*. Rational, natural, and open systems. 4. ed. New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1998.
- SOUZA, C. *Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas*. 2002. 29 p. Disponível em: file:///C:/Users/Lucia.queiroz/Downloads/Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+CONCEITOS+TIPOLOGIAS+E+SUB%C3%81REAS%20(1).pdf. Acesso em: 18 jul.2016.
- SUAREZ-BALCAZAR, Y.; TAYLOR-RITZLER, T. Moving from science to practice in evaluation

capacity building. *American Journal of Evaluation*, Forum, p. 1-5, 2013.

TROCHIM, W. M. K. Evaluation policy and evaluation practice. In: TROCHIM, WILLIAM M. K.; MARK, M. M.; COOKSY, L. J. (Eds.). *Evaluation policy and evaluation practice. New directions for evaluation*. Hoboken: Jossey Bass, 2009.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados*. Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: Enap, 2001. 320p.

TRUE, J. L.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-Equilibrium Theory; Explaining Stability and Change in Public Policy Making. In: SABATIER, P. (ed.) **Theories of the Policy Process**. 2 ed., Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187. Disponível em: <[http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/True\\_Jones\\_Baumgartner\\_2006\\_chapter.pdf](http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/True_Jones_Baumgartner_2006_chapter.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2016.

VAN THIEL; LEEUW, F. L. The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, London, v. 25, n. 3, p. 267-281, mar. 2002.

WANDERSMAN, A. Getting to outcomes: an evaluation capacity building example of rationale, science, and practice. *American Journal of Evaluation*, Berkeley, v. 35, n. 1, p. 100-106, 2014.

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, Malden, v. 5, n. 3, p. 426-431, 1979.

\_\_\_\_\_. Reports on topic areas. Evaluations for decisions: is anybody there? Does anybody care? *American Journal of Evaluation*, Berkeley, v. 9, p. 5-19, 1988a.

\_\_\_\_\_. If program decisions hinged only on information: a response to Patton. *American Journal of Evaluation*, Berkeley, v. 9, p. 15-28, 1988b.

\_\_\_\_\_. Where politics and evaluation research meets. *Evaluation Practice*, v. 14, n. 1, p. 93-106, 1993.

\_\_\_\_\_. Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, Berkeley, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.

\_\_\_\_\_. Speeches and addresses. The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, Berkeley, v. 5, n. 4, p. 468-486, 1999.

WINTER, S. Integrating implementation research. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. *Implementation and the policy process: opening up the black box*. New York: Greenwood Press, 1990. p. 19-50.

\_\_\_\_\_. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.) *Administração Pública*. Coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Enap, 2010. p. 209-228.

WORLD BANK, Evaluation Capacity Development. Monitoring and Evaluation in the United States Government. An Overview. Mark, K.; Pfeiffer, J. R. Independent Evaluation Group. The World Bank Group. ECD Working Paper Series, nº 26, October 2011.

#### Fontes secundárias

World Bank (2014). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, DC. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>

### **Governo do Canadá**

Government of Canada. Disponível em: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15024>. Acesso em 22 jun. 2016.

Loi sur la gestion des finances publiques. Disponível em: <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-11/>. Acesso em: 23 jun. 2016.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Disponível em: <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/index.html>. Acesso em: 21 jun. 2016.

La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada. Ébauche. Préparé par le Centre d'excellence en evaluation. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/func-fonc-fra.asp>. Acesso em: 21 jun. 2016.

Treasury Board of Canada. Disponível em: <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/func-fonc-eng.asp>. Acesso em: 21 jun. 2016.

### **Governo do Chile**

Evaluación Ex-post: conceptos y metodologías. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Disponível em: [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-22557\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-22557_doc_pdf.pdf). Acesso em 18. jul. 2016.

Dirección de Presupuestos. Disponível em: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-channel.html>. Acesso em: 25 jul. 2016.

Dirección de Presupuestos. Sistema de Evaluación y Control de Gestión. Disponível em: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2131.html>. Acesso em 25 jun. 2016.

Dirección de Presupuestos. Antecedentes generales. Disponível em: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-3672.html>. Acesso em 25 jun. 2016.

### **Governo da Espanha**

Gobierno de España. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Disponível em: [http://www.aeval.es/es/la\\_agencia/normativa/](http://www.aeval.es/es/la_agencia/normativa/). Acesso em: 17 jun. 2016.

### **Governo dos Estados Unidos**

Office of Management and Budget. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/evidence>. Acesso em: 12 jul. 2016.

Office of Management and Budget. Policy Analyt. Disponível em: [https://www.whitehouse.gov/omb/policy\\_analyst/](https://www.whitehouse.gov/omb/policy_analyst/). Acesso em: 17 jul. 2016.

Office of Management and Budget: Open Government. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/open>. Acesso em: 17 jul. 2016.

Office of Information and Regulatory Affairs. Office of Management and Budget. Executive Office of the President. Reginfo.gov. Disponível em: <http://www.reginfo.gov/public/>. Acesso em: 17 jul. 2016.

### **Governo da França**

Le portail de la modernisation de l'action publique. Disponível em: <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/evaluer-les-politiques-publiques>. Acesso em: 17 jun. 2016.

Évaluation des politiques publiques. Disponível em: [https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89valuation\\_des\\_politiques\\_publiques](https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89valuation_des_politiques_publiques). Acesso em: 17. Jun. 2016.

Le portail de la modernisation de l'action publique. Documentation. Disponível em: <http://www.modernisation.gouv.fr/documentation/referentiels/memo-evaluation-des-politiques-publiques-principes-processus-et-methode>. Acesso em: 17 jun. 2016.

### **Governo da Inglaterra**

National Audit Office. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/report/evaluation-government/#>. Acesso em: 17 jun. 2016.

### **Governo do México**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Disponível em: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Secretaría de la Función Pública (SFP). Disponível em: <http://www.gob.mx/sfp>. Acesso em: 15 jul. 2016.

### **Governo da Suécia**

Act containing Instructions for the Swedish National Audit Office. Disponível em: [http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/13059/SFS%202002\\_1023%20Lag%20med%20instruktion%20f%C3%B6r%20Riksrevisionen%20ENG%2019%20nov%202012.pdf](http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/13059/SFS%202002_1023%20Lag%20med%20instruktion%20f%C3%B6r%20Riksrevisionen%20ENG%2019%20nov%202012.pdf). Acesso em: 15 jul. 2016.

Act on Audit of State Activities etc. Disponível em: <http://www.parliament.am/library/verahskich%20palat/sweden.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2016.

Swedish National Audit Office. The steering of the Swedish National Audit Office. Disponível em: <http://www.riksrevisionen.se/en/Start/About-us/The-steering-of-the-Swedish-National-Audit-Office/>. Acesso em: 27 jul. 2016.