

Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária: um processo em construção



Public Policy Evaluation from a Budgetary Perspective: a process under construction

Fernando Sertã Meressi <sertameressi@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira <marcio.l.oliveira@planejamento.gov.br>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Felipe José Piletti <felipe.piletti@planejamento.gov.br>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Recebido 10-nov-18 **Aceito** 14-nov-18

Resumo Este artigo propõe que para retroalimentar o orçamento público, as avaliações de políticas públicas devem ser focadas em questões específicas voltadas para subsidiar a alocação de recursos. Sustenta que a metodologia desenvolvida pelo Tesouro canadense que visa aferir o *Value For Money* das políticas ou programas é uma referência apropriada para balizar avaliações sob a ótica orçamentária. Para tanto, é imprescindível que técnicos e tomadores de decisão em matéria orçamentária conheçam com razoável grau de profundidade as políticas públicas sob sua responsabilidade, levando-se em consideração o contexto no qual estão inseridas.

Palavras-chave Avaliação de políticas públicas; Orçamento; Relevância e desempenho da política.

Abstract *This paper proposes that, in order to provide feedback to the public budget process, public policy evaluations should focus on specific issues aimed at subsidizing resource allocation. We argue that the methodology developed by the Canadian Treasury to measure the Value For Money of policies or programs is an appropriate benchmark for evaluations from a budgetary perspective. Moreover, it is imperative that technicians and decision makers in budgetary matters know with reasonable depth the public policies under their responsibility, taking into consideration the context in which they operate.*

Keywords *Public Policy Evaluation; Budget; Policy relevance and performance.*

A avaliação de políticas públicas sob a ótica orçamentária tem como objetivo principal fornecer subsídios para a boa alocação de recursos no orçamento, visando aprimorar a qualidade do gasto público. Consideramos que a avaliação com esse enfoque difere em alguma medida das avaliações de políticas públicas de caráter mais geral devido às perguntas que busca responder, as quais são focadas em questões que interessam mais diretamente à elaboração do orçamento.

A demanda por avaliações focadas nas questões orçamentárias resulta do tipo de informação requerida pelo tomador de decisão em matéria de alocação de recursos. Aprimoramentos no desenho ou na implementação da política pública, embora possam ser cruciais para o seu sucesso, em geral não são sua preocupação imediata. O tomador de decisão em matéria de alocação de recursos normalmente está mais interessado, entre outras questões, em alocar recursos nas políticas ou programas que apresentam melhor relação custo-benefício ou custo-efetividade e em avaliar se determinado programa demandará mais recursos do que o previsto inicialmente. Como será visto ao final deste artigo, existe um rol extenso de perguntas que podem ajudar a nortear as avaliações sob a ótica orçamentária.

O artigo sustenta que a metodologia desenvolvida pelo Tesouro canadense que visa apurar o *Value For Money* de programas ou de políticas públicas é bem adequada para guiar avaliações sob a ótica orçamentária. Tal metodologia combina a análise da **relevância** da política com a verificação do seu **desempenho**.

Parte-se do pressuposto de que, para realizar uma boa alocação de recursos, é necessário conhecer com razoável grau de profundidade a política pública em análise e suas interfaces com outras políticas – a intervenção não pode ser avaliada como se fosse uma “ilha”. Sem conhecer a política pública e o contexto que a envolve, não é possível identificar, por exemplo, qual programa ou intervenção possui a melhor relação custo-efetividade, atingindo maior eficiência alocativa.

O artigo está estruturado em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, apresentaremos aspectos que consideramos relevantes para um panorama sobre avaliação de políticas públicas de caráter geral, na medida em que entendemos que a avaliação com foco orçamen-

tário é apenas uma de suas variantes. Na seção 3, abordaremos as especificidades das avaliações de políticas públicas sob a ótica orçamentária.

Avaliação de Políticas Públicas: um breve panorama

De acordo com Jannuzzi (2014), avaliação de políticas públicas é o conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento para o desenho, implementação e validação *ex-post* de políticas públicas. Neste sentido, as avaliações podem produzir evidências, compilar dados e sistematizar estudos que contribuam para o aperfeiçoamento das políticas. No âmbito do desempenho, geralmente têm a finalidade de verificar: i) o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia); ii) os custos e benefícios da intervenção (economicidade e eficiência); e iii) seus impactos mais abrangentes (efetividade).

Outra definição interessante é a apresentada por Posavac e Carey (1992) *apud* Cotta (1998):

Avaliação de programa é uma coleção de métodos, habilidades e sensibilidades demandadas para avaliar se um serviço é necessário e se provavelmente será utilizado; se é suficientemente intenso para atender a necessidade identificada; se o serviço foi oferecido como planejado; se o serviço realmente ajudas as pessoas necessitadas a custo razoável sem efeitos colaterais indesejáveis. (POSAVAC e CAREY, 1992 *apud* COTTA, 1998). Tradução dos autores.

Das contribuições de Jannuzzi (2014) e Posavac e Carey (1992) *apud* Cotta (1998), pode-se inferir que a avaliação de políticas públicas não se confunde com um estudo científico. Trata-se de estudo técnico, que não visa contribuir para o desenvolvimento de uma teoria, mas subsidiar tomadas de decisão no âmbito de políticas públicas. É, portanto, uma ferramenta de gestão.

Conforme Worthen *et al.* (2004), as avaliações objetivam determinar o mérito ou o valor de alguma coisa, envolvendo um julgamento por parte do avaliador. A despeito disso, não raro as avaliações não conseguem chegar a um resultado conclusivo. Nem por isso deixam de ter valor.

Entre as potenciais vantagens propiciadas pela avaliação, podemos citar as seguintes:

- *Indução, por meio de sua institucionalização, da melhoria de resultados na política pública (maior economicidade, eficiência, eficácia e efetividade).* É razoável pensar que, ao saber que determinada política será objeto de avaliação, haverá mais incentivo para a obtenção de melhores resultados. No entanto, esse pode ser um incentivo perverso se a política não dispuser de meios suficientes para a obtenção dos resultados pretendidos. Neste caso, a despeito dos esforços da instituição, os resultados poderão ser pífios;
- *Síntese do conhecimento sobre um problema e oferta de soluções para a política pública ou programa.* Como mencionado anteriormente, a avaliação pode produzir evidências,

compilar dados e sistematizar estudos que contribuam para o aperfeiçoamento de políticas públicas;

- *Identificação de pontos fortes ou fracos da política, destacando o que é bom e expondo problemas.* Pode trazer à tona a real situação da política, elevando o grau de legitimidade das políticas bem sucedidas ou dando publicidade, para a sociedade, de problemas que antes eram apenas de conhecimento de um grupo restrito de profissionais ou de especialistas do setor;
- *Desmistificação da sabedoria convencional ou de mitos populares relacionados com o problema ou suas soluções;* e
- *Aprendizado institucional.* Como parte integrante do aprendizado organizacional, a avaliação é um processo contínuo e interativo (Garcia, 2015). Neste aspecto, “Talvez o maior benefício da avaliação de políticas públicas não seja o resultado direto que ela produz, mas o processo de aprendizado da política que a acompanha¹” (Howlett e Ramesh, 1995).

Não obstante os potenciais benefícios citados, há também alguns riscos. Muitas vezes, em função da inexperiência ou das posições dos avaliadores, seus resultados podem ser equivocados e tendenciosos. Também podem ser irrelevantes, inconclusivos ou inoportunos, especialmente se não considerarem a maturidade da política avaliada e a tempestividade para a tomada de decisão. Consoante Worthen et. al (2004) *apud* Jannuzzi (2013):

Uma “avaliação” mal concebida ou mal executada pode produzir informações que, no melhor dos casos, seriam enganosas e, no pior, absolutamente falsas. (...) Como geralmente têm ar de respeitabilidade, essas avaliações não costumam ser questionadas, e o resultado é que decisões importantes sobre programas e serviços essenciais baseiam-se inadvertidamente em informações falaciosas.

Cabe frisar também que não existe um método ou estratégia “padrão-ouro” para a produção de uma avaliação (Jannuzzi, 2014). Pode-se, ao contrário, utilizar diferentes abordagens metodológicas. Na medida em que a avaliação é um instrumento de gestão, o melhor método é aquele que produz informações consistentes, de modo tempestivo. Importam também, na escolha do método, as habilidades do avaliador, a existência ou não de dados, etc. O recomendado é, sempre que possível, utilizar uma perspectiva multidisciplinar de investigação e uma triangulação de métodos, ou seja, a utilização de mais de um método de análise (Jannuzzi, 2014). Quanto à triangulação de métodos, podem ser utilizadas entrevistas com especialistas, revisão bibliográfica e análise estatística de dados, entre outros. Por fim, uma boa avaliação requer, além do entendimento profundo do programa e do contexto que

1 Tradução dos autores.

o envolve, a consideração de seu arranjo institucional e das complexidades que cercam sua implementação.

No que concerne aos tipos de avaliação de políticas públicas, a literatura especializada apresenta várias classificações, dentre as quais destacam-se as seguintes: no tocante à finalidade, avaliações formativas ou somativas; no que tange à posição do avaliador, avaliações internas ou externas; e quanto ao momento em relação à política pública, avaliações *ex-ante* ou *ex-post*.

Quanto à classificação por finalidade, as avaliações **formativas** têm como escopo obter achados que contribuam para o aperfeiçoamento dos programas ou políticas públicas. Visam proporcionar informações que permitam corrigir os rumos do programa, caso ele não esteja sendo formulado ou implementado a contento. Não devem ser realizadas depois de decorrido muito tempo do início da intervenção nem ao seu final pois, na ausência de correção de rumos tempestiva, tempo e recursos poderão ser despendidos de forma ineficiente.

Por sua vez, as avaliações **somativas** visam aferir o mérito do programa, ou seja, fazer um julgamento sobre o seu desempenho, normalmente ocorrendo em uma fase intermediária ou final da política. Neste sentido, elas podem servir de subsídio para respaldar a continuidade da política pública ou programa, com eventual expansão de seu escopo, ou propor a sua redução ou mesmo descontinuidade².

É essencial que as avaliações **somativas** ocorram no momento apropriado. A realização precoce de avaliações somativas, sem que tenha sido dado ao programa o tempo necessário para apresentar resultados, pode levar a conclusões equivocadas. Na etapa de implementação geralmente verifica-se a necessidade de ajustes e há possibilidade de melhorias. O programa vai, portanto, sendo aperfeiçoado no decorrer do tempo. Avaliações precoces podem concluir que um programa com méritos e potencial de sucesso é ineficaz ou ineficiente, chegando mesmo ao ponto de propor a sua descontinuidade. É preciso, pois, evitar avaliações inoportunas que venham a deslegitimar um bom programa que poderia simplesmente ser ajustado para obter melhor desempenho.

Quanto à classificação por posição do avaliador, as avaliações podem ser classificadas como **internas ou externas**. As internas são realizadas pelas próprias equipes responsáveis pelo programa e as externas por avaliadores que não fazem parte da equipe, normalmente de fora da instituição responsável. Ambas têm vantagens e desvantagens. As avaliações internas têm como principal vantagem o fato de os avaliadores disporem de acesso facilitado aos dados e informações que não são públicas sobre o programa – especialmente sobre detalhes ocorridos na etapa de implementação. Como desvantagem, tendem a não ser críticas ao programa. Além disso, o fato de as equipes responsáveis geral-

2 Cabe frisar que, após a criação de um programa, dificilmente ele é descontinuado. Conforme Wu et al (2014), subjacente aos programas, desenvolve-se uma espécie de “economia política”, onde os grupos de interesse agem politicamente para impedir a sua descontinuidade.

mente encontrarem-se absorvidas pelas atividades rotineiras da implementação dificulta o distanciamento requerido para refletir sobre variáveis críticas que influenciam o desempenho do programa.

Por sua vez, as avaliações externas apresentam, como vantagens, o fato de suas equipes normalmente disporem de experiência avaliativa, que permite uma análise comparativa da política e a identificação das variáveis críticas. Contudo, como desvantagens, há o fato de os avaliadores desconhecerem o dia-a-dia da implementação e terem dificuldade de acesso a informações e dados que, em alguns casos, só estão disponíveis à equipe executora (registros administrativos não públicos). Apesar do afastamento, não se pode afirmar que as equipes externas de avaliação são totalmente isentas, haja vista que muitas instituições que realizam avaliações têm seus próprios interesses, favoráveis ou desfavoráveis ao programa, o que pode enviesar os resultados do trabalho.

Quanto à classificação segundo o momento de realização, as avaliações podem ser do tipo *ex-ante* (ou prévia) ou *ex-post*. As avaliações *ex-ante* ocorrem antes de a política pública ou programa serem implementados. Objetivam verificar se a intervenção pública está bem concebida ou mesmo se deve ser implementada. Normalmente focam na “teoria do programa” (ver BRASIL, 2018a), ou seja, na maneira como a intervenção está sendo desenhada para atacar um problema.³ Já as avaliações *ex-post* ocorrem no decorrer da implementação ou após o término do programa.

Além dessas tipologias, destaca-se que há várias modalidades ou estratégias de avaliação voltadas a etapas ou dimensões específicas da política pública:

- **Avaliação de desenho:** *analisa a “teoria do programa”, objetivando verificar se este foi bem concebido.* Verifica: i) se o diagnóstico do problema foi bem feito ou se está atualizado; ii) as causas do problema e suas consequências; iii) se as ações necessárias para enfrentar o problema são as mais indicadas; iv) se o arranjo institucional para a implementação foi bem planejado; v) se as metas e objetivos pretendidos são compatíveis com os recursos a serem investidos; vi) se o público-alvo foi bem delimitado etc;
- **Avaliação de implementação (ou de processo):** *avalia a etapa de execução do programa.* Verifica se o programa está sendo implementado, na prática, de acordo com o seu planejamento. Avalia se os executores estão desempenhando a contento o seu papel e se os arranjos institucionais, a partir da experiência prática, foram bem concebidos. Pode observar também se, a partir da entrada em operação do programa, o desenho foi bem elaborado. Além disso, verifica a incidência de fatores que facilitaram ou dificultaram (entraves) o desempenho do programa;
- **Avaliação de resultado:** *pode verificar a eficácia da política pública ou do programa (grau em que se alcançam os objetivos e as metas), a eficiência (a relação entre custos e benefícios) e a efetividade (também pode ser verificada na avaliação de impacto, vista a*

3 Brasil (2018a) traz orientações à elaboração de avaliações *ex-ante* no âmbito do governo federal.

seguir). Trata-se de investigação mais exaustiva sobre os componentes de uma intervenção, abordando não só os resultados, mas também seu desenho e implementação. Isto porque, se o resultado for insatisfatório, será necessário conhecer onde reside o problema para se poder tomar as medidas cabíveis. Para tanto, deve-se conhecer o processo de produção do bem ou serviço, a capacidade operacional do órgão responsável, os insumos necessários e os respectivos valores, o contexto em que se realizou a política, os benefícios potenciais dos produtos ofertados etc;

- **Avaliação de Impacto:** *verifica se o programa produziu os efeitos desejados nas populações atendidas, especialmente resultados de médio e longo prazos, haja vista que os resultados imediatos podem ser observados nas avaliações de resultado.* Pode avaliar também efeitos indiretos do programa no público beneficiário e na sociedade como um todo. Cabe o alerta sobre a dificuldade de verificar se os impactos causados na sociedade foram resultantes do programa observado, haja vista que outros fatores podem ser os responsáveis pelos impactos aferidos. Em geral, são avaliações mais demoradas, custosas e de cunho mais acadêmico;
- **Avaliação de Focalização:** *verifica se o público-alvo foi, de fato, o público beneficiário da política pública.* Caso esses públicos não sejam, em boa medida, coincidentes, pode-se analisar o desenho ou a implementação, visando redesenhar ou redirecionar a política para o público que se pretende atingir. Avaliações de focalização também podem ser úteis para melhor delimitar o público-alvo caso haja necessidade de redução do escopo do programa, de modo que seja preservado o público prioritário da intervenção;
- **Avaliação Econômica – Custo-Benefício e Custo-Efetividade:** *pretende levar em consideração, de um lado, todos os custos da política e, de outro, seus benefícios ou resultados.* Trata-se de avaliação bastante complexa devido à dificuldade de identificar todos os custos, benefícios e resultados da política (inclusive indiretos e de longo prazo). A avaliação da relação custo-benefício consegue expressar em valores (R\$) tanto custos quanto benefícios. Já a avaliação custo-efetividade não transforma em valores os benefícios e resultados da intervenção, utilizando variáveis não monetizadas para medir o efeito. Ambas podem comparar intervenções alternativas e verificar qual é a mais eficiente ou tem maior impacto em relação ao custo. Incentivam a prática de identificar os custos e os benefícios da política – o que é bastante recomendável –, mesmo que haja dificuldades de mensuração.

Feitas essas considerações sobre a avaliação de políticas públicas em termos gerais, passamos agora às questões mais específicas que dizem respeito ao orçamento.

Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária

Alguns autores que analisam a conexão entre avaliação e orçamento – por exemplo, Marc Robinson (2014) – ressaltam a dificuldade de as avaliações retroalimentarem o orçamento. Dois motivos principais são alegados: primeiro, muitas vezes não há demanda por resultados de avaliações por parte dos tomadores de decisões orçamentárias. Segundo, frequentemente as perguntas que orientam as avaliações não são questões diretas e especificamente orçamentárias, mas que buscam aprimorar o desenho ou a implementação dos programas. Daí a necessidade de as avaliações de política pública sob a ótica orçamentária se debruçarem sobre questões que impactam mais diretamente a alocação de recursos – tais como valores associados à política, resultados e eficiência. Consoante Robinson (2014, p. 6):

Infelizmente, o valor potencial da avaliação como ferramenta orçamentária não tem sido realizado na prática. Em parte, isso ocorre porque a avaliação muitas vezes não foi suficientemente adaptada para gerar subsídios à decisão orçamentária. Mas isso também reflete o fato de que em muitos países, os governos não procuraram usar o processo orçamentário para alcançar uma boa priorização de despesas ou para promover o desempenho. Assim, a limitação da utilização da avaliação no orçamento reflete a falta de demanda por tal avaliação pelos tomadores de decisões orçamentárias⁴. (Tradução dos autores.)

O orçamento é uma peça eminentemente política, pois atrás de cada ação ou programa existem grupos de interesse, tais como os beneficiários da política, as instituições e servidores públicos responsáveis por executá-la, políticos e representantes da sociedade civil organizada que atuam no setor, prestadores de serviços, fornecedores, construtoras, bancos etc. Em outras palavras, como anteriormente mencionado, subjacente a cada ação ou programa existe uma espécie de “economia política” (WU et. al, 2014). Dessa maneira, no percurso entre os resultados das avaliações e a retroalimentação do orçamento, há de se passar por esse filtro político. Desse modo, os resultados das avaliações não influenciam imediatamente o orçamento, necessitando que os tomadores de decisão nessa matéria sejam previamente convencidos da conveniência e oportunidade de eventual mudança, o que pode levar certo tempo.

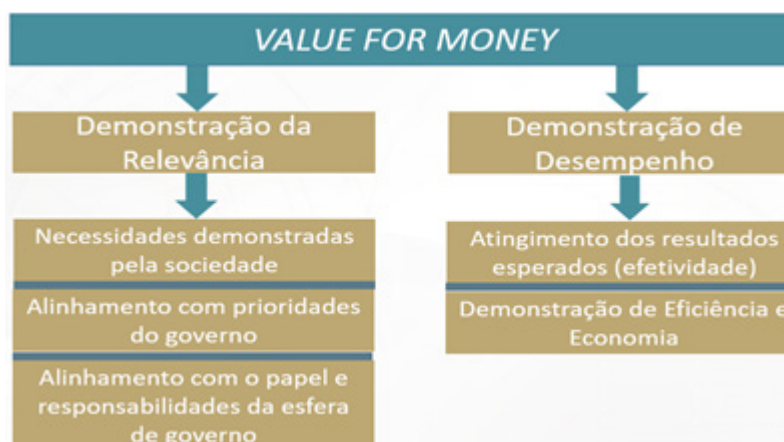
Ademais, o orçamento federal lida com recursos vultosos, cujas políticas públicas financiadas geralmente afetam as vidas de milhões de pessoas. Desse modo, os resultados das avaliações precisam ser corroborados por outros estudos e avaliações, pois a tomada de decisão em matéria tão importante tem que ocorrer de forma bem fundamentada, baseada em resultados de avaliações metodologicamente robustas. Desse modo, não se deve esperar que o resultado de uma única avaliação

4 “Unfortunately, the potential value of evaluation as a budgeting tool has not been realized in practice. In part, this is because evaluation has often not been sufficiently tailored to the needs of budget decision makers. But this also reflects the fact that in many countries, governments have not sought to use the budgeting process to achieve good expenditure prioritization or to promote performance. Thus, limited budget relevant evaluation reflects the lack of demand for such evaluation by budget decision makers.”

influencie imediatamente o orçamento, o que é “saudável”, haja vista que muitas avaliações podem ser metodologicamente frágeis, ou enviesadas ou tendenciosas, produzindo resultados equivocados ou falaciosos. Desta sorte, recomenda-se que os resultados das avaliações, especialmente nas questões mais relevantes, sejam analisados por outros estudos –visando corroborar ou não os resultados – e bastante debatidos em seminários e discutidos com a sociedade.

No que tange às perguntas das avaliações que interessam diretamente ao orçamento, argumentamos que uma boa fonte de inspiração é a metodologia desenvolvida pelo governo canadense no documento *Assessing Program Resource Utilization When Evaluating Federal Programs* (TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT, 2013). Esta metodologia encontra-se em estudo no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e poderá nortear algumas avaliações a serem realizadas por essa instituição. No centro dessa metodologia se encontra o conceito de *Value for Money*, que combina as dimensões da **relevância** e do **desempenho** das políticas públicas e programas. A Figura 1 ilustra bem essa metodologia.

Figura 1



Fonte: Treasury Board of Canada Secretariat (2013). Elaboração e tradução dos autores.

Sobre a referida metodologia de análise do *Value For Money*, vale destacar que, isoladamente, apenas a relevância, ou apenas o desempenho, não são suficientes para orientar a boa alocação de recursos no orçamento. Por exemplo, se se observa apenas a relevância, negligenciando o desempenho, pode-se atender a certas necessidades da sociedade. Todavia, como os recursos podem não ser despendidos segundo bons padrões de desempenho, a tendência é de não haver meios para atender outras necessidades sociais. Por seu turno, se se verifica apenas o desempenho, em detrimento da relevância, pode-se despende recursos “eficientemente” em políticas públicas que não são tão necessárias à sociedade.

No âmbito da relevância, a primeira questão que surge para a avaliação é se o programa ou ação são direcionados para as questões de maior necessidade da sociedade. Desse modo, se a população apresenta maior necessidade em um setor do que em outro, os recursos devem ser carreados para as políticas mais necessárias para a população. Nesse aspecto, por meio do orçamento, o governo pode mostrar o seu caráter democrático, pois pode-se verificar em que medida a administração está respondendo aos anseios da população, ou seja, alocando recursos em conformidade com as suas necessidades.

Na sequência, cabe verificar se a programação orçamentária está em consonância com as prioridades do governo. Isso é importante, haja vista que os recursos são escassos, devendo ser gastos de forma planejada, de sorte que não falem meios para as políticas públicas definidas como as mais importantes para a administração. Do contrário, pode-se gastar a esmo e de forma pulverizada, sem alinhamento com os objetivos prioritários do governo, podendo faltar recursos para o alcance de tais objetivos.

Ainda no que tange à relevância, em face da divisão de competências entre os entes federados prevista na Constituição de 1988, cada ente deve priorizar as políticas de sua responsabilidade. Do contrário, uma política pode receber a atenção de mais de uma esfera de governo, ao passo que outras podem ficar desassistidas. Além disso, deve ser verificado se a intervenção em análise constitui mesmo responsabilidade do governo, ou se cabe deixar ao mercado a provisão dos respectivos bens ou serviços.

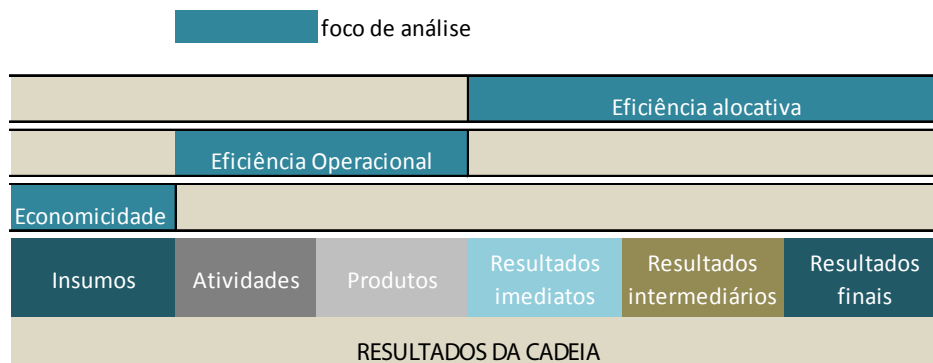
No que concerne ao desempenho, primeiro é necessário verificar os resultados e impactos da política na sociedade, ou seja, a sua efetividade. Desse modo, recomenda-se privilegiar as políticas que produzem maior resultado e impacto. Além disso, também no tocante ao desempenho, podemos acrescentar a ótica da eficácia, embora esta não tenha sido mencionada explicitamente na esquematização baseada na perspectiva canadense apresentada na Figura 1. A aferição da eficácia observa se os bens e serviços previstos no orçamento (metas físicas) foram entregues de fato, conforme o previsto. Aqui, novamente, cabe privilegiar as políticas que apresentam a maior probabilidade de efetuar as entregas, pois de nada adianta dotar de recursos uma política se ela não entrega o que realmente importa para a sociedade: a meta física, os bens e serviços.

No entanto, apurações apenas de efetividade e eficácia também não são suficientes para uma análise orçamentária das políticas públicas. Há também de se levar em conta os valores associados às políticas, dada a escassez de recursos. Isto porque se uma política for efetiva e eficaz, mas for muito custosa, restarão menos recursos para atender as demais políticas públicas. Em outras palavras, eficiência e economia (o que doravante chamaremos de economicidade) também são critérios fundamentais para análises orçamentárias.

Tendo isso em vista, na perspectiva do Tesouro canadense, a eficiência alocativa foca na relação entre **recursos** e **resultados**, enquanto que a eficiência operacional centra sua análise na relação entre

recursos e produtos. Por sua vez, a economicidade foca na redução do **custo dos insumos** mantendo o padrão de qualidade.

Figura 2 - Esquemática: eficiência alocativa, eficiência operacional e economicidade



Fonte: Treasury Board of Canada Secretariat. Figura adaptada e traduzida pelos autores, que também deverá constar do guia de avaliação *ex-post* de políticas públicas do governo federal, o qual se encontra em elaboração (em novembro de 2018).

Conforme a perspectiva do governo canadense, a análise da eficiência alocativa busca responder se os recursos utilizados *vis-à-vis* os resultados obtidos são razoáveis. A análise da eficiência alocativa também visa a comparar a relação custo-efetividade das alternativas de intervenção que possuem o mesmo objetivo. Pode-se comparar a relação custo-efetividade: i) de programas (ou ações) distintos que têm objetivos semelhantes; ou ii) de produtos diferentes entregues pelo mesmo programa (ação), produtos esses que podem ter relações custo-efetividade distintas. Nesse aspecto, é comum a ocorrência de ações do tipo “guarda-chuva” no orçamento, as quais, na prática, podem entregar diferentes tipos de produto, embora no regulamento vigente a ação deva ter apenas um produto associado (BRASIL, 2018 b). Aqui, a maior eficiência alocativa seria alcançada quando se ofertasse os tipos de produto com a melhor relação custo-efetividade de acordo com cada situação (há de se considerar cada contexto).

Tomemos alguns exemplos. No caso de programas distintos com objetivos semelhantes, para escoar melhor a produção em certa região, pode-se privilegiar com recursos o programa referente ao modal rodoviário ou o programa afeto ao modal ferroviário. Qual tipo de intervenção possui a melhor relação custo-efetividade nessa situação, tendo em vista o problema que se busca solucionar? O modal rodoviário ou o ferroviário? Esta é a pergunta que orienta a avaliação da eficiência alocativa.

Já no caso de uma ação orçamentária que oferta diferentes tipos de produto, por meio da ação 10SC - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias em Sistemas de Abastecimento de Água (prevista na Lei Orçamentária Anual – 2018), o governo federal apoia iniciativas que promovem o acesso ao abastecimento de água potável. São vários os tipos de empreendimentos (aqui traduzidos em pro-

duto) que podem ser entregues mediante essa ação⁵. O governo pode ter a diretriz, por exemplo, de destinar mais recursos para projetos voltados à redução das perdas de água, e menos para novas captações. Qual dessas duas diretrizes apresenta a melhor relação custo-efetividade? Essa é a pergunta que visa apurar a eficiência alocativa levando-se em conta os produtos da ação.

Desde já, pode-se inferir que para se alcançar uma boa eficiência alocativa no orçamento é mister conhecer com razoável grau de profundidade a política pública em tela. Do contrário, não há como se identificar qual intervenção possui a melhor relação custo-efetividade, dentro de cada contexto. Daí a necessidade de o Analista de Planejamento e Orçamento reunir conhecimento sobre a política pública que acompanha, de modo a poder dialogar de maneira fundamentada com os especialistas temáticos. Nesse aspecto, a realização contínua de avaliações se reveste de estratégia de capacitação, favorecendo o aprendizado do analista e o seu acúmulo de conhecimento sobre determinada política pública.

Antes de passarmos à eficiência operacional, cabe distinguir **produtos** de **resultados**, distinção que nem sempre é clara. Produto é o que o governo entrega para a sociedade; só depende da atividade da administração pública. Já os resultados dependem de como a população irá reagir ao produto ofertado; não está no âmbito de influência apenas da administração pública. Por exemplo, o governo pode entregar uma quadra poliesportiva (produto). Contudo, o resultado almejado, a prática desportiva, o lazer, a melhoria da saúde etc, dependerá da intensidade de utilização desse equipamento. Outro exemplo: uma campanha de vacinação. O governo pode ofertar a vacinação (produto), mas o resultado da campanha dependerá da adesão da população a essa iniciativa.

Por sua vez, a análise da eficiência operacional busca responder em que medida os insumos são otimizados na sua transformação em produtos. O foco aqui é a maior produtividade na transformação dos insumos em produtos, do tipo “fazer mais com menos”. Importa saber como os insumos são combinados e transformados em produtos. Para a aferição da eficiência operacional, pode-se: i) utilizar *benchmarking*, comparando o custo unitário do programa com alguma referência conhecida ou melhores práticas; ii) comparar o custo unitário planejado com o custo unitário efetivamente realizado (havendo discrepância significativa, deve-se verificar o ocorrido); iii) mapear os processos de implementação do programa para verificar se existe algum ponto crítico ou gargalo que desfavoreça a eficiência; iv) análise participativa, quando se reúnem atores-chave da política com o fim de verificar se existem pontos de ineficiência que estejam gastando desnecessariamente ou comprometendo o atingimento das metas; v) outros métodos de aferição.

Por fim, a análise da economicidade visa a aferir se os gastos com insumos são minimizados. A economia de recursos é o fator chave. A economicidade é alcançada quando os recursos utilizados se aproximam do montante mínimo necessário para atingir os resultados esperados. Para a aferição

5 Importante ressaltar que diferentes produtos na ação orçamentária podem ser encontrados por meio do desdobramento desta em planos orçamentários (produtos intermediários), conforme previsto no MTO-2019 (BRASIL, 2018b).

da economicidade, pode-se utilizar métodos semelhantes aos descritos acima para a verificação da eficiência operacional.

Diante do exposto até aqui, nossa proposta é de que as avaliações de políticas públicas sob a ótica orçamentária estabeleçam como objeto privilegiado de análise **a relevância** da política e a **eficiência alocativa**. Todavia, não se deve perder de vista também outras dimensões, como eficiência operacional e economicidade, até mesmo porque cada política pública demanda um tipo de avaliação, de maneira que a eficiência operacional ou a economicidade podem ser o que realmente interessa em determinadas situações.

Nesse sentido, em vez de avaliações abrangentes que tenham como base a citada metodologia do *Value For Money*, pode ser que certas políticas demandem apenas respostas de questões específicas. Neste caso, uma avaliação de políticas públicas com enfoque orçamentário poderia ter como objeto de análise apenas uma pergunta específica. Diante disso, elencamos no Quadro I exemplos de questões – um rol não exaustivo – que podem orientar avaliações de políticas públicas sob a ótica orçamentária⁶.

Cabe esclarecer que há perguntas que fazem mais sentido para determinada avaliação e podem fazer pouco sentido para outras avaliações. Dessa maneira, o avaliador deverá identificar qual(quais) pergunta(s) é(são) importante(s) para a sua avaliação e desconsiderar as demais. Em outras palavras, o Quadro I **não é um “check list”**, de modo que o avaliador deverá se debruçar apenas sobre a(s) pergunta(s) importante(s) para a sua análise.

6 Este quadro também deverá constar do guia de avaliações *ex-post* de políticas públicas que se encontra em elaboração pelo governo federal (em novembro de 2018).

Quadro I. Algumas perguntas focadas na avaliação de políticas públicas sob a ótica orçamentária

1. A alocação de recursos no orçamento respeita as prioridades da sociedade e do Governo?
2. Qual programa é mais efetivo, eficaz ou eficiente?
3. O benefício/impacto do programa supera o seu custo?
4. Qual a justificativa para a intervenção do governo federal? Trata-se de falha de mercado, ou de questão redistributiva, ou outro motivo que justifique a oferta da política pública pelo governo federal?
5. A política pública é realizada a valores razoáveis (economicidade)?
6. Existe alternativa de intervenção menos custosa para o governo? (inclusive considerar mudança comportamental).
7. O governo dispõe de recursos para financiar a política pública ao longo do tempo (capacidade fiscal plurianual)?
8. A política pública ou programa, ainda que não tenha bom desempenho, podem ser ajustados, de sorte a fornecer melhores resultados?
9. Há políticas públicas com sobreposições em termos de problemas e objetivos?
10. Os valores previstos inicialmente se mantiveram no momento da implementação do programa?
11. É possível reduzir gastos na política sem afetar o nível de bens e serviços ofertados?
12. Há espaço para a redução do orçamento sem alterar ou infringir a legislação vigente?
13. A política pública é bem focalizada? Atinge seu público-alvo?
14. Maior focalização poderia ser uma forma de economia de recursos?
15. Há “impactos cruzados” em outras rubricas, afetando positiva ou negativamente despesas e/ou receitas?
16. São consideradas formas de reduzir o impacto no orçamento utilizando financiamento extraorçamentário ou a implementação do programa em parceria com outros atores?
17. O montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos?
18. No caso de projetos, os valores de manutenção e operação após a conclusão da obra foram considerados?
19. Nos projetos de investimento, é possível escalonar as entregas através dos exercícios financeiros sem perder a funcionalidade do objeto?
20. Os resultados apresentados variam conforme diferentes níveis de orçamento (“elasticidade orçamentária”)?
21. O desempenho da política é afetado por aspectos relacionados à execução orçamentária e financeira, como a regularidade do fluxo de recursos e contingenciamentos?
22. As liberações orçamentárias estão condicionadas ao atingimento de parâmetros de desempenho?

Fonte: Elaboração dos autores.

Por fim, gostaríamos de destacar que cada ação, programa ou política pública não pode ser avaliada como se fosse uma “ilha” isolada de um todo. Tomemos inicialmente o caso da ação orçamentária. Sua relevância deve ser enxergada a partir da sua contribuição para o programa como um todo. Exemplificando: a política de agricultura familiar é composta por ações de crédito agrícola, assistência técnica e extensão rural, comercialização, infraestrutura para escoamento da produção, seguro rural etc. A ausência de um desses componentes pode comprometer o sucesso de toda a política de agricultura familiar. Outro exemplo: o programa ou a política pública de saneamento tem de ser avaliada levando-se em conta também o seu impacto na saúde da população. Da mesma forma, a política de educação em tempo integral não pode ser analisada somente a partir de seus resultados estritamente educacionais, na medida em que contribui também para a saúde dos estudantes (prática desportiva, alimentação no contraturno etc), para a inserção das mães no mercado de trabalho, produzindo também outros benefícios. Poderiam ser dados outros inúmeros exemplos.

Nesse mesmo sentido da necessidade de um olhar global da política pública, em contraposição a uma análise que a isole de um todo, avaliações sob a ótica orçamentária devem levar em consideração os impactos cruzados de determinada despesa nas rubricas relativas a outras áreas de atuação governamental. Por exemplo, despesas que incentivem a prática desportiva ou que forneçam medicamentos para hipertensão tendem a reduzir dispêndios futuros com internação hospitalar, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Do mesmo modo, despesas com educação superior ou ciência e tecnologia tendem a elevar a renda futura da população, o que poderá elevar a receita tributária. Em suma, há de se ter um olhar contextualizado quando da realização de avaliações de políticas públicas.

Considerações finais

Este artigo defendeu a proposição de que um dos requisitos para que as avaliações de políticas públicas retroalimentem o orçamento é a especificidade das questões que os estudos visam responder. Nesse sentido, devem ser eleitas perguntas que influenciam diretamente a elaboração do orçamento, tais como sobre a relevância da política, seu desempenho, custos, entre outras questões que orientam a alocação de recursos.

O artigo também considerou que a metodologia de apuração do *Value For Money* nos moldes desenvolvidos pelo Tesouro canadense é uma referência apropriada para orientar avaliações abrangentes de políticas públicas sob a ótica orçamentária. Ao conjugar relevância e desempenho, tal metodologia nos pareceu abarcar critérios essenciais para balizar julgamentos de valor sobre a política pública, subsidiando assim a melhor alocação de recursos. Não obstante, é possível que determinada avaliação de políticas públicas sob a ótica orçamentária não exija uma análise tão abrangente, mas apenas respostas para algumas perguntas específicas ou mesmo para uma única questão orçamentária.

Por fim, o artigo sustentou a necessidade de que, para melhorar a eficiência alocativa dos recursos no orçamento, é imprescindível o conhecimento da política pública por parte dos técnicos e dos tomadores de decisão. Do contrário, não há como se identificar qual a intervenção mais necessária para a população ou a que apresenta a melhor relação custo-efetividade (levando-se em consideração o contexto que envolve cada política).

Referências

BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante**, volume 1. Casa Civil da Presidência da República e IPEA, Brasília, 2018 a.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento 2019**. Secretaria de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília, 2018b. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto.pdf>

COTTA, Tereza. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público** / ENAP, ano 49, nº 2, 1998.

GARCIA, Ronaldo. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In: CARDOSO JR. José Celso e CUNHA, Alexandre. **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. IPEA, 2015.

HOWLETT, M. e RAMESH, M. *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press. 1995.

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores, Painéis de Monitoramento e Pesquisas de Avaliação como instrumentos para aprimoramento de programas e projetos sociais**. Apresentação de Power Point, 2013. Disponível em: <http://institutofonte.org.br/sites/default/files/PPT%20Paulo%20Jannuzzi.pdf>

_____. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

ROBINSON, Marc. *Connecting Evaluation and Budgeting*. ECD Working Paper Series No. 30. Independent Evaluation Group – IEG. World Bank/IFC/MIGA. 2014.

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT. *Assessing Program Resource Utilization When Evaluating Federal Programs*. Centre of Excellence for Evaluation, Expenditure Management Sector, 2013.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de Programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004.

WU, Xun; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; e FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. ENAP. Brasília, 2014.