

Construindo governos efetivos

Sucessos e desafios da gestão pública
para resultados na América Latina e no Caribe
Resumo executivo

EDITORES

**Jorge Kaufmann, Mario Sanginés,
Mauricio García Moreno**



Construindo governos efetivos

Sucessos e desafios da gestão pública para resultados na
América Latina e no Caribe
Resumo executivo

Editores:

Jorge Kaufmann, Mario Sanginés, Mauricio García Moreno

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL.

O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença. As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Resumo executivo

O propósito de melhorar os serviços públicos, usar os recursos de maneira eficiente e gerir de forma efetiva as instituições do Estado tem sido uma preocupação constante dos governos da América Latina e do Caribe (ALC) desde o início deste século. As autoridades agora prestam atenção especial aos resultados obtidos por suas administrações e os cidadãos demandam não apenas universalidade, mas também qualidade nos serviços providos pelo Estado: escolas, hospitais, unidades de administração de justiça que funcionem cada dia melhor.

Para atender a essa crescente exigência de eficácia do setor público, os governos formularam novas leis, foram criadas ou modificadas instituições, e implantaram-se instrumentos e metodologias inovadores de gestão.

A fim de diagnosticar as capacidades institucionais que os países têm para implementar uma gestão pública eficiente, eficaz e transparente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) elaborou o Sistema de Avaliação PRODEV (SEP), instrumento que, com o enfoque da *gestão para resultados no desenvolvimento (GpRD)*, analisa cinco pilares do ciclo de gestão das políticas públicas:

- planejamento
- orçamento
- gestão financeira pública
- gestão de programas e projetos
- acompanhamento e avaliação

Esses pilares propiciam o exame dos elementos que as instituições do setor público deveriam implementar para que seus esforços produzam os resultados que os governantes prometeram aos cidadãos. **O livro analisa os avanços e a situação atual dos cinco pilares na administração central de**

24 países da ALC, mediante a comparação dos dados obtidos pelo SEP em 2007 e 2013.¹

O estudo mostra uma evolução positiva das capacidades institucionais para implementar a GpRD. Todos os países analisados aumentaram seus índices, embora em graus diferentes. Aqueles que em 2007 obtiveram a pontuação mais baixa no índice de GpRD estão dando passos significativos para melhorar seus sistemas nacionais de gestão pública, como é o caso de Belize, Guiana, Jamaica, Nicarágua, Paraguai e Trinidad e Tobago. Da mesma forma, alguns países que em 2007 foram classificados no grupo intermediário do índice, nos últimos anos empreenderam reformas ambiciosas e estão avançando rapidamente, especialmente Equador, Peru e República Dominicana. Ao mesmo tempo, o grupo de países que encabeça a pontuação (Brasil, Chile, Colômbia e México) apresenta uma vantagem considerável sobre o restante, mostra um desenvolvimento mais harmônico dos cinco pilares da GpRD e demonstra uma solidez maior nas áreas de orçamento por resultados e de acompanhamento e avaliação, que costumam ser os aspectos mais fracos na maioria dos países da região.

QUADRO 1 Países da ALC com melhor desempenho, 2007–2013		
Pilares	Países que encabeçam o pilar em 2013 (em ordem alfabética)	Países que avançaram mais entre 2007 e 2013 (em ordem alfabética)
Planejamento orientado para resultados	Brasil, Colômbia, Equador, México	Belize, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana
Orçamento por resultados	Brasil, Chile, México, Peru	Honduras, México, República Dominicana, Uruguai
Gestão financeira pública	Brasil, Chile, Colômbia, México	Equador, Guiana, República Dominicana, Trinidad e Tobago
Gestão de programas e projetos	Brasil, Chile, Colômbia, México	Argentina, Equador, México, Paraguai
Acompanhamento e avaliação	Brasil, Chile, Colômbia, México	Jamaica, México, Peru, Uruguai

1 Os países incluídos neste estudo são: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago e Uruguai.

Destacam-se esforços pronunciados de melhoria em aspectos como a capacidade nacional de planejamento de médio e longo prazos, a programação orçamentária de médio prazo, a estruturação programática do orçamento e em vários instrumentos da gestão financeira, o que demonstra a vontade de ter maior controle sobre o gasto público e concentrá-lo nos objetivos e metas estratégicos.

Os aspectos que experimentaram menor crescimento relativo são a avaliação da eficácia do gasto, os incentivos para o alcance de objetivos e metas institucionais e os sistemas de avaliação, elementos que se continuarem atrasados podem pôr em risco os avanços em outras áreas, pois estão ligados diretamente à produção e ao uso da informação sobre o desempenho, fatores-chave de uma gestão voltada para o alcance de resultados. Em outras palavras, os resultados que se procura alcançar e os recursos necessários para tanto têm sido mais bem identificados, mas, em geral, não se sabe quão efetivas são as estratégias implementadas.

Uma análise da informação do SEP sob o ponto de vista da eficiência, eficácia e transparência da gestão pública mostra que, em geral, os países da região progrediram nas três áreas, ainda que com ênfase maior na otimização dos insumos empregados para obter um produto (eficiência) do que em conseguir que as intervenções alcancem os resultados desejados (eficácia). A transparência melhorou como resultado da maior difusão de informação sobre a gestão pública, tanto por parte dos ministérios que governam os setores como daqueles encarregados de funções transversais, como o planejamento e o orçamento. Atualmente, os cidadãos e a opinião pública têm mais informação sobre a ação do Estado.

A seguir, apresenta-se um resumo das principais conclusões que o livro oferece sobre as realizações e os desafios dos cinco pilares do ciclo de gestão das políticas públicas.

Planejamento orientado para resultados

A função dos sistemas de planejamento na GpRD é definir os resultados que os governos pretendem alcançar. Para tanto, a metodologia determina que é necessário contar com três elementos: 1) exercícios institucionalizados de planejamento estratégico; 2) instrumentos que permitam traduzir a estratégia em uma programação anual de atividades e recursos; e 3) mecanismos que incorporem as opiniões do Poder Legislativo e das organizações da sociedade civil nos planos estratégicos.

Os exercícios de planejamento estratégico estão se consolidando na região e observa-se, ao mesmo tempo, uma tendência a conferir maior institucionalidade aos órgãos responsáveis por essa função mediante a criação de normas específicas. Um número cada vez maior de países (sete, em 2007, e 11 em 2013) está elaborando documentos sobre os objetivos e estratégias nacionais de longo prazo (20 anos ou mais), com o propósito de estabelecer uma agenda de políticas públicas prioritárias que transcenda o período de vigência de governos individuais.

A fase operacional do planejamento — na qual são alocados os recursos anuais, identificam-se as atividades e se designam os responsáveis por sua execução — tem apresentado uma tendência de melhora como resultado da incorporação de programas, produtos, metas e indicadores nos planos de médio prazo. No entanto, ainda resta um longo caminho a ser percorrido para que o planejamento setorial e territorial, assim como o dos investimentos, se consolide nos planos nacionais de médio prazo.

A participação dos atores políticos e das organizações da sociedade civil na definição dos planos é o aspecto mais fraco desse pilar e não se observou um progresso significativo nos últimos cinco anos. Apenas em sete dos 24 países estudados, o Poder Legislativo analisou o plano de médio prazo e somente em quatro a lei exige que os aprove. Embora as consultas às organizações da sociedade civil tenham sido mais frequentes nos últimos anos, e estejam mais difundidas do que a participação do órgão legislativo, o grau de institucionalidade dos procedimentos para realizá-las é muito baixo.

Orçamento por resultados

O orçamento por resultados (PpR) é um conjunto de processos e instrumentos que permite utilizar sistematicamente informação sobre o desempenho (resultados) das políticas, programas e projetos no ciclo orçamentário, com o objeto de maximizar seu impacto sobre o desenvolvimento econômico e social. Para implementar o PpR, a metodologia considera necessário colocar em curso cinco componentes: o orçamento de gastos estruturado por programas; a projeção de receitas e despesas no médio prazo; os sistemas de acompanhamento e avaliação do desempenho do gasto público; os incentivos para melhorar a efetividade da gestão; e a difusão da informação sobre o orçamento e o gasto.

Desses elementos, o que apresentou maior progresso foi a difusão pública da informação orçamentária. Dos 24 países estudados, atualmente 21 colocam à disposição do público informações sobre o orçamento na

Internet, embora poucos publiquem resumos e documentos que facilitem a compreensão e a análise desses documentos técnicos por parte dos cidadãos. Outro elemento que teve um grande impulso nos últimos anos foi a projeção e/ou programação de receitas e despesas no médio prazo; atualmente, 18 dos 24 países têm um instrumento desse tipo, ainda que o grau de consolidação seja diverso. A construção de programas orçamentários, que permite que o orçamento seja formulado com base em políticas e não em aumentos automáticos em função dos recursos previstos, também teve uma expansão.

A avaliação da efetividade dos gastos é feita por meio dos sistemas de acompanhamento e avaliação e é fundamental para o funcionamento do PpR, porque oferece a informação sobre o desempenho necessária para maximizar o impacto das políticas públicas. Esse componente passou por um crescimento escasso durante o período de análise e ainda são muito poucos os países que dispõem de um instrumental maduro que seja efetivamente usado para analisar a efetividade e qualidade do gasto público. Muito poucos países também implantaram mecanismos que incentivem as instituições e pessoas a otimizar a gestão e obter resultados institucionais.

Gestão financeira pública

A gestão financeira pública é o conjunto de elementos administrativos das organizações públicas que torna possível a captação e entrega de recursos com o propósito de concretizar os objetivos e as metas do governo. Este pilar da metodologia é composto pelas seguintes áreas: 1) gestão financeira e orçamentária; 2) sistema de aquisições e contratações; e 3) auditoria interna e externa. Dos cinco pilares que formam a GpRD, este foi o que alcançou maior pontuação em 2007 e é também o que encabeça a lista em 2013.

Em relação à gestão financeira e orçamentária, os maiores progressos foram observados nas atividades de análise e mitigação do risco fiscal, que se estenderam tanto às obrigações diretas como aos passivos contingentes. Os Sistemas Integrados de Administração Financeira (SIAF) também avançaram substancialmente; o número de países que conta com sistemas maduros e consolidados passou de oito em 2007 a 12 em 2013.

Quanto ao sistema de aquisições e contratações públicas, os maiores avanços estão associados ao melhoramento de seu quadro legal e institucional e ao aumento da disponibilidade de informação estatística sobre os processos que são desenvolvidos. No entanto, a expansão da capacidade de realizar transações eletrônicas foi limitada; somente sete países, de um total de 24, dispõem de sistemas eletrônicos com essa característica.

Com respeito à auditoria pública, as tendências principais são o fortalecimento da presença de unidades de controle interno nas entidades do governo central e a maior precaução para responder às observações provenientes da auditoria externa. A realização de auditorias de gestão ou de desempenho avança de maneira lenta.

Gestão de programas e projetos

Mediante a gestão de programas e projetos, as entidades governamentais concretizam a produção de bens e serviços para os cidadãos e, portanto, a criação de valor público, objetivo central da gestão para resultados. O estudo analisa quatro aspectos-chave distintos do processo de gestão de programas e projetos: 1) avaliação *ex ante* dos projetos; 2) capacidade de planejamento setorial; 3) gestão da qualidade dos serviços; e 4) sistemas de informação. A análise se concentra nos setores de educação, saúde, infraestrutura e desenvolvimento social.

A prática da avaliação *ex ante* dos projetos de investimento está bem difundida, mas sua cobertura nem sempre é adequada e seu uso como critério para a alocação de recursos nem sempre está assegurado. Igualmente, observa-se que é deficiente o exame da pertinência dos projetos em relação aos objetivos e estratégias estabelecidos pelos planos nacionais de médio prazo.

O componente de planejamento setorial é o mais consolidado e a elaboração de planos de médio prazo foi o fator que mais progrediu nos últimos anos. Por outro lado, os indicadores de gestão da qualidade dos bens e serviços e dos sistemas de informação setorial obtiveram pontuações muito inferiores em todos os países, o que indica que foram criadas competências para a determinação de objetivos e metas de médio e curto prazos, mas não a capacidade necessária para implementar os planos, cumprir os objetivos, alcançar as metas e obter a informação necessária para acompanhar a execução.

Por outro lado, os setores de educação e saúde mostraram um avanço maior do que os de infraestrutura e desenvolvimento social porque há várias décadas realizam exercícios de planejamento de longo prazo e dispõem, portanto, de melhores sistemas de informação baseados em registros administrativos. Ademais, são os setores que mais participaram dos esforços para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que adotam o enfoque de gestão para resultados.

Acompanhamento e avaliação

As funções de acompanhamento e avaliação são igualmente essenciais à gestão orientada para resultados porque fornecem informação sobre o grau de cumprimento dos resultados e os efeitos da gestão pública na população. Esse pilar examina três sistemas intimamente ligados: 1) estatísticas; 2) acompanhamento; e 3) avaliação.

O sistema de estatísticas é o mais consolidado e homogêneo entre os países, porque seu quadro normativo e institucional é mais sólido e existem padrões internacionais para muitos de seus processos técnicos. Foram feitos avanços importantes quanto à oportunidade com que são publicados os dados e à difusão dos microdados das operações estatísticas de censos e pesquisas, insumos importantes para o funcionamento dos sistemas de acompanhamento e avaliação.

Por outro lado, os sistemas de acompanhamento estão mais difundidos do que os de avaliação, mas seu desenvolvimento ainda é embrionário na maioria dos países estudados. Apenas quatro dos 24 dispõem de sistemas institucionais maduros de acompanhamento do desempenho, e outros quatro alcançaram um grau intermediário durante os últimos anos. Uma boa notícia é que em alguns países se observa uma tendência positiva de criação de unidades institucionais encarregadas de sistemas de acompanhamento adstritas aos órgãos responsáveis pelo orçamento ou planejamento, ou aos *centros de governo* (encarregados da gestão das metas prioritárias).

Os sistemas de avaliação mostram, como já foi dito, um progresso menor do que os de acompanhamento. Em 2007, somente quatro países da ALC dispunham de sistemas de avaliação. Em 2013 a situação não havia mudado substancialmente, embora mais dois países tenham adotado medidas para implementar avaliações de maneira sistemática.

Recomendações

Este estudo faz as seguintes recomendações para continuar a fortalecer o enfoque na consecução de resultados no ciclo de gestão das políticas públicas na América Latina e no Caribe:

- Alinhar as leis e normas com os conceitos de gestão orientada para resultados, qualidade do serviço e bom desempenho.
- Promover a integração efetiva entre os sistemas de planejamento e orçamento.

- Estabelecer procedimentos para incorporar informação sobre o desempenho no processo orçamentário.
- Reforçar a concordância entre o planejamento estratégico nacional, o planejamento setorial e o planejamento dos investimentos.
- Fortalecer a análise e a gestão do risco fiscal.
- Promover a capacidade de avaliar resultados por parte dos órgãos de controle externo.
- Generalizar e reforçar as estratégias de melhoramento contínuo da qualidade dos serviços.
- Desenvolver sistemas de acompanhamento baseados em indicadores de desempenho.
- Construir capacidades institucionais para a avaliação das políticas, programas e projetos mediante um plano multianual de avaliações.
- Estabelecer procedimentos para usar a informação sobre o desempenho produzida pelos sistemas de acompanhamento e avaliação.



www.iadb.org/gobiernos efectivos