

RESOLUÇÃO Nº 04/2021

Inclui às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público a **NBASP 9020-Avaliação de Políticas Públicas**, que corresponde à **GUID 9020- Evaluation of Public Policies** da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

O Presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB), no uso das atribuições e prerrogativas que lhe conferem seu Estatuto Social:

CONSIDERANDO o devido processo de recepção dos pronunciamentos profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) à estrutura das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) estabelecido pela Portaria IRB nº. 16/2019;

CONSIDERANDO a aprovação da *NBASP 9020- Avaliação de Políticas Públicas* na reunião da diretoria do IRB ocorrida em 22/04/2021;

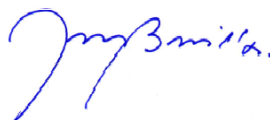
CONSIDERANDO a nova organização das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) estabelecida na Resolução IRB nº. 03/2020;

RESOLVE:

Art. 1º. Inclui às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público a **NBASP 9020-Avaliação de Políticas Públicas** (texto em anexo), que corresponde à **GUID 9020-Evaluation of Public Policies** da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Parágrafo Único. Na atual estrutura das NBASP, esta norma situação no Grupo 3-Orientações aplicáveis às atividades de controle, subgrupo NBASP 9000-9999- Outras orientações.

Curitiba, 14 de maio de 2021.



IVAN LELIS BONILHA
Presidente do IRB

ANEXO

NBASP 9020- AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tradução da GUID 9020- Evaluation of Public Policies

1. VISÃO GERAL, ANTECEDENTES E RELAÇÃO COM A AUDITORIA OPERACIONAL

1.1. VISÃO GERAL

Essas orientações têm como objetivo auxiliar as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) e outras entidades avaliadoras a alcançar o seu objetivo, que é analisar de modo neutro e independente os diversos critérios que permitem emitir uma opinião sobre a utilidade de uma política pública (sem se concentrar em nenhuma unidade administrativa específica). Características típicas da avaliação, incluem a combinação de métodos científicos de pesquisa, o exame do papel das autoridades públicas envolvidas e dos atores da sociedade civil, incluindo-os sistematicamente no processo de avaliação.

1.2. ANTECEDENTES

O Grupo de Trabalho da INTOSAI sobre Avaliação de Programas (EWG, na sigla em inglês) foi criado em 1992. Seu propósito era auxiliar as EFS que realizam ou pretendem realizar avaliações fornecendo-lhes textos teóricos, ferramentas metodológicas e recomendações práticas para implantar esta abordagem específica, a qual geralmente é considerada como uma forma diferente de outras formas de controle e auditoria. Por esta razão, o grupo de trabalho é subordinado ao Comitê de Compartilhamento de Conhecimento (KSC, na sigla em inglês).

Atualmente, este grupo é composto por 22 EFS e é presidido pela Corte de Contas da França desde sua criação.

Em 2010, o grupo conseguiu emitir um primeiro documento sobre avaliação de programas (o "Primer"), que foi aprovado no 20º INCOSAI, em Joanesburgo (África do Sul). Este documento consistiu em uma grande pesquisa realizada entre as diferentes EFS sobre a avaliação de programas e tinha por objetivo apresentar uma definição geral de avaliação e dar recomendações gerais para planejá-la.

A transição da avaliação de programas para avaliação de políticas ocorreu durante as discussões do EWG. A avaliação de políticas públicas abarca conceitos mais amplos que os da auditoria operacional. Ela inclui componentes externos aos programas, como iniciativas regulatórias, *soft law*, etc. Assim, o EWG pensou que priorizar as políticas públicas poderia agregar mais valor.

Estas orientações objetivam definir as principais características da avaliação de políticas públicas. Elas estabelecem o modo de proceder com todas as partes interessadas e a abordagem global com a qual as entidades avaliadoras podem conduzir seus trabalhos. Por fim, ela trata as questões referentes à publicação da

avaliação, bem como os limites entre avaliação de políticas públicas e interferência política, os quais devem ser respeitados pelo avaliador em todas as circunstâncias.

Entretanto, o objetivo dessas orientações não é estabelecer uma nova norma, para além dos princípios comuns de avaliação, porque há muitas práticas diferentes no que diz respeito à avaliação, podendo se tornar sem utilidade delimitar uma fronteira entre o que pode e o que não pode ser considerado avaliação. Em vez disso, estas orientações devem encorajar a comunidade de auditores e outras entidades a entrar no campo da avaliação de políticas públicas e ajudá-las a conduzir avaliações de modo adequado, científico e independente para o benefício tanto dos cidadãos, quanto dos agentes tomadores de decisão.

1.3. RELAÇÃO ENTRE O EWG (GRUPO DE TRABALHO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS) E O PAS (SUBCOMITÊ DE AUDITORIA OPERACIONAL)

Decidiu-se estabelecer pontes entre o EGW e o PAS, uma vez que, para algumas EFS, a distinção entre estes dois tipos de abordagem não é fácil de entender, e, até mesmo, algumas vezes a avaliação é considerada como mero componente da auditoria operacional.

A ISSAI 300 – Princípios de Auditoria Operacional, em seu parágrafo 9, estabelece que “A auditoria operacional, como realizada pelas EFS, é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade [eficácia] e se há espaço para aperfeiçoamento”.

Enquanto o cerne da auditoria operacional é a avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o cerne da avaliação de políticas públicas é a avaliação do impacto global de uma política, de curto e longo prazo (o qual geralmente requer considerar outras políticas que têm efeito no mesmo campo), e a avaliação da sua utilidade.

Em resumo, pode-se considerar que a avaliação é uma atividade muito ampla que abarca diversos tipos de auditoria, dentre os quais a auditoria operacional. A avaliação pode utilizar ferramentas, métodos ou resultados da auditoria operacional, mas com um outro objetivo, conforme indicado no parágrafo anterior. A avaliação de políticas públicas tem características e objetivos próprios que precisam ser explicados.

Este é o propósito destas orientações, uma vez que acreditamos que avaliação de políticas públicas está cada vez mais se tornando uma preocupação importante para as autoridades administrativas e que precisamos de algumas orientações comuns para apoiar os esforços das entidades que realizam avaliação.

2. DEFINIÇÃO, OBJETIVOS E LIMITAÇÕES DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. DEFINIÇÃO

A avaliação de política pública é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade. Por isso, a avaliação está se tornando cada vez mais importante para o debate público, uma vez que líderes políticos precisam tomar decisões baseadas em evidência.

Entretanto, é crucial que o avaliador não chegue ao ponto de prescrever a orientação da política. Esta armadilha é evitável se:

* as entidades avaliadoras forem encorajadas a manifestar sua adesão ao princípio da independência;

* as recomendações oriundas das conclusões do relatório final forem orientações cabíveis para a política, baseadas em fatos e observações, não sendo vinculantes para os poderes executivo e legislativo.

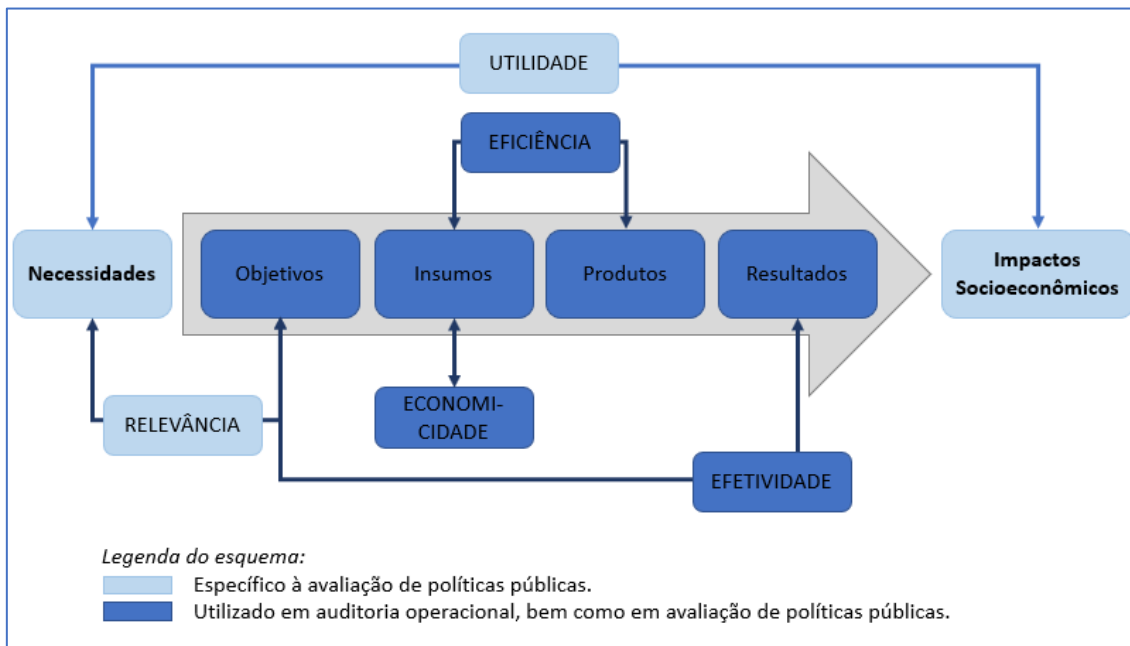
2.2. OBJETIVOS

Avaliações têm um objetivo amplo de realizar uma contribuição específica para uma área de política pública. Os objetivos da avaliação mais comumente reconhecidos são:

- **Planejamento e eficiência**- garantir que há uma justificativa para uma política pública e que os recursos são empregados de modo eficiente;
- **Accountability**- demonstrar em que medida uma política alcançou seus objetivos, o quanto bem seus recursos foram utilizados e quais foram os seus impactos;
- **Implementação**- melhorar o desempenho de uma política e a efetividade de sua execução e de seu gerenciamento;
- **Produção de conhecimento**- entender o que funciona (para quem) e o porquê (e em quais contextos);
- **Fortalecimento institucional**- melhorar e desenvolver capacidades entre os participantes da política pública e suas redes e instituições.

O diagrama a seguir fornece algumas informações sobre as principais questões para a auditoria operacional e para a avaliação de política pública, de modo a diferenciá-las:

O PROCESSO DE AVALIAÇÃO



Em ambos os casos, há um exame da relação causal entre a ação pública e seus efeitos. Mas há uma diferença entre essas duas abordagens:

- Como mencionado na ISSAI 300, a auditoria operacional trata da economicidade, da eficiência e da efetividade. Tais princípios estão definidos a seguir (ISSAI 300, parágrafo 11):

- O princípio da **economicidade** significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço.
- O princípio da **eficiência** significa obter o máximo dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.
- O princípio da **efetividade**¹ diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos.

A auditoria operacional avalia principalmente a economicidade, a eficiência e a efetividade até o nível do resultado imediato, enquanto a avaliação de política pública é definida como o exame desses mesmos aspectos e de resultados mais amplos e adicionalmente de impactos globais e socioeconômicos.

Ademais, a avaliação de políticas públicas se concentra na relevância e na utilidade da política:

¹ Nota da tradução: O termo original em inglês (*effectiveness*) abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: efetividade (conceito relacionado à produção de efeitos) e eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas).

- A **relevância** da política, que é a adequação dos seus objetivos em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que a política pública quer atender;
- A **utilidade** da política lida com a questão de conhecer se a política foi vantajosa, levando em consideração, por um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não-intencionais ou não-esperados, e por outro, as necessidades que pretendia atender.

Em resumo, a avaliação de políticas públicas não deve se limitar a objetivos pré-estabelecidos, uma vez que pode questionar os objetivos estabelecidos na legislação. A principal questão de seu exame deve ser avaliar tanto a utilidade de uma política, quanto a efetividade de seus instrumentos.

Entretanto, ambas as abordagens são complementares e constituem dois componentes fundamentais para determinar a utilidade da política pública. A mensuração dos efeitos da política permite fazer uma avaliação da sua eficiência e da efetividade, elementos que são componentes da auditoria operacional. Estes últimos então serão utilizados para contribuir com outros elementos (considerações sobre outras políticas que atuam na mesma área ou destinadas aos mesmos problemas, exame de políticas alternativas, ...) para uma apreciação mais profunda da utilidade.

Esta abordagem é uma característica que distingue a avaliação de políticas públicas. Eventualmente uma auditoria operacional pode abordar a questão de utilidade da política pública ao final de sua investigação. Mas esse objetivo não é uma prática comum e nem faz parte das finalidades principais da auditoria operacional, tal como estabelecida na ISSAI 300.

Por fim, a característica essencial da avaliação de políticas públicas é a presença de uma avaliação da relevância dos objetivos e a elaboração de recomendações para melhorar (ou rever) a política.

2.3. LIMITAÇÕES DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pode-se questionar se a avaliação da utilidade de uma política pública vai além do mandato das entidades avaliadoras e as trazem para dentro de discussões políticas, o que, a princípio, não é possível nem desejável.

Até agora, em todos os países onde as EFS e outras entidades desenvolveram uma avaliação independente, a resposta é basicamente a mesma. A entidade avaliadora fornece um estudo independente sobre os seus objetivos e impactos. Fazendo isso ela permite, por um lado, que os cidadãos formem suas próprias opiniões sobre as ações públicas; por outro, que os formuladores de políticas tomem decisões sobre a continuidade, a correção ou o abandono de uma política com base em evidências sólidas e específicas (e não com base em simples intuições ou pesquisas de opinião). Mas esta contribuição para o debate democrático é neutra e baseada em fatos: ela apresenta uma reflexão sobre a política pública por meio de uma análise objetiva e de recomendações baseadas em evidências.

3. ATORES NO AMBIENTE INSTITUCIONAL E NO DE AVALIAÇÃO

3.1. ATORES

*As EFS não são os únicos atores que podem realizar avaliações de políticas públicas, elas também podem ser realizadas por:

- instituições universitárias independentes, seja por iniciativa própria, seja por requisição de tomador de decisões no setor público, como o Poder Legislativo;

- empresas de consultoria privada, desde que por requisição de tomador de decisões no setor público.

*Organizações administrativas, tais como entidades fiscalizadoras e de inspeção, podem realizar avaliações de políticas públicas quando requisitadas por autoridades governamentais, a quem elas se reportam;

*Finalmente, atores responsáveis pela implementação de uma política pública também podem decidir que sua avaliação seja realizada por um agente externo

Além disso, uma EFS que realiza avaliação de política pública em uma área na qual já foram realizadas avaliações, necessariamente deve considerar as avaliações anteriores e pode entrar em contato com os respectivos responsáveis.

No entanto, as EFS são atores naturais da avaliação de políticas públicas, e, devido ao fato de que elas têm a independência necessária, podem desenvolver ou ter acesso ao conhecimento metodológico para a avaliação, e, acima de tudo, têm o conhecimento adquirido de políticas públicas a partir de outros trabalhos realizados. Diferentemente de outras instituições públicas ou privadas, as EFS não precisam demonstrar sua objetividade nem comprovar sua independência do governo e de interesses privados.

3.2. AMBIENTE INSTITUCIONAL

Uma entidade pode decidir realizar uma avaliação de política pública por iniciativa própria ou por demanda de uma autoridade pública, do Legislativo, ou do Executivo (denominado de demandante).

Quando uma entidade realiza uma avaliação de política pública por requisição de uma autoridade pública, ela se envolve em um diálogo com o demandante para determinar os limites precisos da política que será avaliada e as questões de avaliação. Entretanto, no caso das EFS, ainda que estas geralmente considerem as preocupações das partes interessadas quando planejam as suas avaliações, são elas quem decidem o escopo e o processo de suas avaliações, tendo a palavra final sobre sua realização, bem como na formulação de suas conclusões. Portanto, as EFS podem se recusar a atender uma demanda de uma autoridade pública ou a iniciar uma avaliação de política pública se tiver receio que sua independência possa ser ameaçada.

Quando apropriado, as EFS devem, ainda, levar em conta as avaliações existentes sobre a matéria em questão. Neste caso, a EFS avalia ou revisa as avaliações realizadas por outras entidades. Este tipo de avaliação é chamado de “meta-

avaliação”, e é utilizada para determinar a utilidade, a propriedade, a natureza sistemática e a precisão de uma – ou múltiplas – avaliações. Também é possível sintetizar os resultados das avaliações consideradas como de qualidade adequada.

Além disso, em alguns países, a própria administração pública avalia suas políticas e programas: neste caso, o papel da EFS pode consistir no exame das avaliações realizadas pelos órgãos e entidades em termos de completude, validade e abordagem. Tal exame pode tomar a forma tanto de uma auditoria de avaliação dos resultados, quanto de um trabalho de consultoria para as unidades administrativas anteriormente mencionadas.

4. A ESCOLHA DO OBJETO E A CONSTRUÇÃO DO PROJETO COM AS PARTES INTERESSADAS

4.1. A ESCOLHA DO OBJETO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TRÊS CRITÉRIOS

O objeto de uma avaliação pode ser uma política pública (a qual pode ser composta por vários programas), incluindo dispositivos legais e provisões financeiras, ações de diversas organizações, ou recursos humanos ou financeiros direcionados para alcançar algumas metas específicas.

De modo a decidir sobre a possibilidade de avaliar uma política, um exame da sua viabilidade deve ser realizado pela entidade encarregada da avaliação de políticas públicas. Sua tarefa principal é definir o escopo da avaliação e determinar as condições sob as quais ela será realizada.

4.1.1. A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA SOB ANÁLISE

A “importância” da política pode ser caracterizada por:

- o tamanho do seu orçamento, isto é o montante de recursos públicos alocados para aquela política pública;
- o número ou a importância das partes interessadas, ou a complexidade das conexões entre elas;
- o alcance do seu efeito potencial previsto sobre os destinatários da política e a sociedade;
- a complexidade da política em relação à multiplicidade de partes interessadas e a dificuldade de avaliar seus efeitos;
- a importância simbólica da política para a opinião pública.

Além disso, a escolha do objeto da avaliação deve evitar dois equívocos:

» O primeiro é escolher uma política pública muito genérica (como política ambiental, política educacional e política de emprego).

- A política a ser avaliada não deve ter um escopo grande demais:
 - Apesar de certas demandas e tentações, pode ser difícil avaliar a política educacional, política de habitação, ou qualquer outra política geral como um todo quando a avaliação deve cumprir os requisitos de qualidade anteriormente descritos;
 - É ainda mais difícil avaliar a situação de um setor como um todo: não é possível avaliar o estado geral das escolas, da proteção social, da defesa, ou da justiça;
 - Em geral, quanto mais ampla é a ação pública a ser analisada, mais difícil é estabelecer uma relação de causalidade ou de contribuição plausível entre a ação e a multiplicidade de efeitos observáveis.

Por exemplo, políticas como a política em favor das energias renováveis (mas não a política energética como um todo) ou a política de combate ao alcoolismo (mas não a política de saúde) têm sido escolhidas como objetos de avaliação.

» O segundo equívoco é escolher um projeto ou ação pública muito específico (projetos de infraestrutura, mecanismo tributário, etc.). Na verdade, não é desejável que a política analisada seja pequena demais:

- os efeitos podem ser pequenos demais para serem estatisticamente identificáveis;
- o impacto de uma política na sociedade pode ser muito limitado, e uma entidade que realize apenas um número reduzido de avaliações de políticas públicas por ano não pode dispersar sua equipe;
- as políticas que são pequenas demais têm objetivos e efeitos limitados, a sua importância pode ser superestimada se não for incorporada a um todo mais abrangente e significativo. Pode ser melhor utilizar os recursos para comparar os efeitos de disposições similares relacionadas com seus objetivos, e que tenham o mesmo propósito do que cada uma isoladamente;
- devido à falta de um grau mínimo de comparabilidade, é difícil estabelecer paralelismos pertinentes com situações de outros países;
- sobretudo, este tipo de exame se aproximaria mais da auditoria operacional do que de uma avaliação no sentido estrito.

4.1.2. A POSSIBILIDADE DE MEDIR OS DIVERSOS “EFEITOS” DA POLÍTICA

O conceito de efeitos/impactos mensuráveis é fundamental na avaliação de políticas públicas. Por um lado, a avaliação da utilidade requer a mensuração dos efeitos, visto em relação com outros aspectos, como os custos e a organização da política: os efeitos podem ser avaliados tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos (isto é, uma valoração objetiva pode ser efetuada adequadamente se se baseia na fidedignidade dos dados resultantes). Por outro lado, partindo de uma perspectiva técnica, às vezes essa mensuração é difícil e requer grande esforço.

Várias medidas podem ser consideradas.

» A primeira distinção que deve ser feita é entre os “resultados” e os “impactos”.

- Efeitos imediatos ou de curto prazo e diretos, afetando principalmente o público-alvo, são descritos como “resultados”;
- Efeitos retardatários ou de médio a longo prazo, que na maior parte das vezes atinge outros indivíduos além do público-alvo, são descritos como “impactos”.

A distinção entre resultados e impactos é essencial, pois a mensuração dos impactos de médio e longo prazo é típica da avaliação de políticas públicas e vai além do que é descrito na auditoria operacional.

» Outra distinção que deve ser feita é entre os tipos diferentes de efeitos que serão avaliados: os efeitos pretendidos e os efeitos inesperados.

- Efeitos observados em relação aos objetivos declarados pela política (“efeitos previstos”). A avaliação é primordialmente baseada na mensuração dos efeitos esperados e assume que os objetivos da política que produz esses efeitos são formulados e podem ser analisados.
- Outros efeitos que não foram pretendidos nos objetivos declarados: os “efeitos inesperados” podem ser “positivos” ou “negativos” (às vezes são chamados de “efeitos perversos”). A avaliação deve considerar os efeitos inesperados de uma política de modo a ser abrangente e não limitada pelos objetivos declarados da política.

» Efeitos de curto/longo prazo e efeitos percebidos/objetivos.

A avaliação de políticas públicas deve atender não apenas para os efeitos objetivos, mas também para os efeitos “percebidos” pelos atores que participam da política e pelos seus beneficiários. A mensuração tanto dos “efeitos objetivos”, quanto dos “efeitos percebidos” também implica que a posição e as opiniões das partes interessadas na política pública, tais como administrações e entidades públicas relacionadas, beneficiários potenciais e terceiras partes envolvidas (organizações e pessoas) devem ser descritas e avaliadas.

Um ponto crucial é que a avaliação de políticas públicas tem como objetivo atribuir os efeitos observados aos instrumentos da política implementada, sem os quais não é possível avaliar sua utilidade. Portanto, é necessário que seja baseada em relações causais que possam demonstrar a conexão entre a ação política e o efeito medido. Em princípio, a avaliação deve “modelar a política”, isto é, realizar um mapeamento sistemático da corrente de causalidades entre os objetivos, os insumos, as atividades, os produtos, os resultados e os impactos (intencionais ou não).

O quadro a seguir apresenta uma abordagem sistemática de todos os efeitos que estão sujeitos à avaliação. É difícil completá-lo de modo satisfatório, mas isto deve permanecer como uma das ambições da avaliação de políticas públicas.

	Efeito de curto prazo	Efeito de longo prazo
--	-----------------------	-----------------------

	("resultado")		("impacto")	
	Percebido	Objetivo	Percebido	Objetivo
Efeito intencional				
Efeito não-intencional				

4.1.3. O PERÍODO DESDE A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA

Do ponto de vista teórico, uma avaliação de política pública pode ser realizada em três momentos diferentes:

- » Uma **avaliação ex-ante**, antes do início da implementação de uma política pública em particular ou da criação de uma entidade (esta ocorre muito raramente nas EFS);
- » Uma **avaliação concomitante**, realizada ao mesmo tempo da implementação e da execução da política que está sendo avaliada. Uma decisão para realizar tal avaliação pode ser tomada no momento da aprovação da legislação que estabelece a política pública;
- » Uma **avaliação ex-post**, que é uma análise retrospectiva, uma revisão. Às vezes, esse tipo de avaliação encontra-se prevista explicitamente desde o início da política.

Ainda que existam três tipos de avaliação, as EFS e outras entidades que têm mandato para realizar uma avaliação a fazem *ex-post* ou concomitantemente, isto é, alguns anos após o início da implementação da política. Inclusive, é preferível esperar ao menos dois ou três anos após a implantação da política pública, de modo a ter dados suficientes e evitar resultados preliminares. Além disso, este espaço de tempo é essencial para permitir a avaliação dos efeitos de longo prazo e indiretos, os quais são componentes críticos para a avaliação.

Portanto, é preferível avaliar uma política pública estabelecida há muito tempo do que uma recente, votada ou implementada há pouco tempo, ou cujas principais características tenham sido alteradas recentemente, uma vez que é provável que não tenha havido tempo suficiente para se chegar a uma fase em que algo além de efeitos imediatos possam ter ocorrido.

Esperar um certo período de tempo para a política pública torne mais fácil a determinar um "estado da situação sem esta política" (também conhecido como "contrafactual") e compará-lo com a situação real de modo a deduzir os efeitos da política pública que foi implantada (veja a seção 5.3.d).

4.2. A CONSTRUÇÃO DO PROJETO COM AS PARTES INTERESSADAS

A avaliação de políticas públicas é um processo característico, especialmente por apoiar-se na cooperação, e às vezes na construção conjunta da abordagem com as partes interessadas que são atores na política, ou que são beneficiários diretos ou indiretos das ações avaliadas, ou, simplesmente, são afetados pela política.

A identificação das partes interessadas também tem particularidades na avaliação, uma vez que o seu objetivo não consiste apenas em corrigir disfunções administrativas, mas melhorar uma política.

Os atores da política avaliada são as entidades administrativas que a decidiram e implementaram.

As autoridades administrativas responsáveis pela política são sempre incluídas como partes interessadas, seja do nível local ou nacional. Essas autoridades geralmente se enquadram na competência de supervisão das EFS ou das agências de inspeção e de auditoria interna. É importante que a equipe de avaliação desenvolva um novo relacionamento com eles, um relacionamento que difere daquele existente no campo da auditoria: o relacionamento deve ser baseado em confiança e cooperação recíprocas (ou seja, trabalhando em conjunto para alcançar um objetivo comum: fornecer respostas a perguntas específicas da avaliação).

Para ganhar e manter essa confiança, é preferível garantir que, conquanto a avaliação também destaque disfunções administrativas e irregularidades secundárias, a EFS não foque em evidenciá-las com o mesmo empenho que ocorreria em uma auditoria. Entretanto, o ganho desta confiança não deve afetar a independência da EFS.

Parlamentares locais: eles também podem ser considerados como partes interessadas, quando a política avaliada traz consigo alguma contribuição de entidades autônomas regionais ou locais.

Às vezes, o legislador pode ser considerado como parte interessada se, por acaso, o Poder Legislativo votou disposições que configuram a base ou a estrutura para a política pública que está sendo avaliada, e ainda mais quando tais disposições estabeleceram um mecanismo obrigatório de avaliação das ações tomadas.

No entanto, esta questão é bastante controversa, uma vez que o Poder Legislativo é, ao mesmo tempo, autoridade política e destinatário da avaliação: esta combinação de posições pode colocar em risco a independência do processo de avaliação. Ademais, isso pode levar a uma quase inclusão sistemática do Legislativo como parte interessada, o que pode ser difícil de compreender (uma parte interessada está envolvida na política implementada, mas não em todas as políticas públicas em geral) e de ser colocar em prática (como os representantes do Legislativo seriam escolhidos?). Esta é a razão do porquê algumas EFS ou outras entidades encarregadas de realizar avaliações de políticas públicas nunca incluírem o Legislativo entre as partes interessadas.

As outras partes interessadas são entidades privadas (ONGs, empresas, entidades profissionais, sindicatos etc.) interessadas na implementação da política e representantes dos beneficiários da política avaliada.

Criar uma lista das partes interessadas é uma parte sensível do processo de avaliação. Muito raramente as partes interessadas estão sob jurisdição da entidade encarregada de realizar a avaliação da política pública e, em geral, não estão acostumadas a trabalhar com elas, além de não terem obrigação legal de participar de suas atividades. Portanto, é importante garantir que estas partes interessadas

entendam que é do seu interesse estabelecer uma relação construtiva com a avaliação e criar uma atmosfera de confiança com elas.

Dois equívocos devem ser evitados: a lista de partes interessadas não deve conter nenhuma grande omissão (partes excluídas inapropriadamente podem enfraquecer o alcance das conclusões da avaliação e as chances de colocá-las em prática e, acima de tudo, levar a uma visão parcial da política), mas também não deve ser extensa demais (do contrário, há o risco de o processo tornar-se muito complexo e impossível de gerenciar).

Diferentemente da maioria das auditorias operacionais, a colaboração com as partes interessadas é um ponto central da avaliação de políticas públicas, uma vez que seus representantes acompanharão a entidade avaliadora durante de todo o processo de avaliação. Eles devem adotar uma atitude construtiva em relação ao processo de avaliação, uma vez que a principal motivação principal da avaliação não é revelar e corrigir disfunções, mas sim ajudar os tomadores de decisão a responder melhor às necessidades sociais ou políticas.

Portanto, as partes interessadas podem:

- » ser envolvidas na escolha para o objeto específico da avaliação da política pública, o cronograma e a metodologia;
- » ser participantes ativos na avaliação;
- » beneficiar-se dos relatórios provisórios e finais;
- » ter um papel no processo de tomada de decisões pós-avaliação.

Entretanto, deve ficar claro que, mesmo que um diálogo interativo entre o patrocinador e a entidade avaliadora seja fundamental para a realização da avaliação, esta interação não deve comprometer a independência e objetividade da entidade avaliadora. No caso das EFS, é obrigatório que mantenham sua independência da influência política e não atendam às demandas de interesses políticos particulares. Isto deve ficar claro desde o início do planejamento da avaliação.

Todos os países com uma longa tradição em avaliação insistem na importância das EFS e de outras entidades avaliadoras terem a palavra final ao longo do processo de avaliação.

5. O PLANEJAMENTO DA AVALIAÇÃO

Uma vez que o objeto da avaliação de políticas públicas tenha sido identificado, o planejamento da avaliação consiste em uma série de passos a serem seguidos:

- A viabilidade da avaliação;
- A organização;
- As ferramentas e os métodos a serem aplicados e o uso de especialistas;

Essas etapas não são específicas da avaliação de políticas públicas, todas as auditorias operacionais também as aplicam. Mas há algumas questões particulares em

cada uma dessas etapas relacionadas com o processo de avaliação que precisam ser enfatizadas.

5.1. VIABILIDADE DA AVALIAÇÃO

Antes de decidir realizar uma avaliação por conta própria ou aceitar uma requisição de uma autoridade externa (o demandante), a entidade avaliadora deve considerar a viabilidade do seu processo e a abordagem que será necessária. A análise da viabilidade abará todas as questões cuja solução é necessária para garantir uma avaliação bem-sucedida:

- A definição do objeto e do escopo da avaliação;
- A definição das partes interessadas;
- A definição das questões de avaliação;
- A probabilidade de disponibilidade dos dados necessários para a avaliação da política;
- A organização do processo de avaliação e o cronograma pretendido para a avaliação;
- A escolha da metodologia;
- A identificação dos recursos humanos e financeiros.

As diferentes respostas fornecidas são examinadas em um estudo de viabilidade, cujos resultados são reportados em um documento submetido aos tomadores de decisão. Baseado neste estudo, a entidade avaliadora decide se vai adiante com o processo de avaliação e se a iniciará.

A definição dos objetivos da avaliação, do seu escopo e da metodologia em um pré-estudo não é específica da avaliação de políticas públicas. Mas o que caracteriza especialmente a viabilidade da avaliação é o objetivo de avaliar se é possível ou não organizar uma avaliação independente com as partes interessadas.

A fase de estudo de viabilidade é relativamente simples quando uma entidade está realizando uma avaliação de política pública por iniciativa própria: nesse caso, a entidade pode não precisar de um diálogo interativo com as partes interessadas (no entanto, isso não pode ser sistematicamente descartado) e pode, ela mesma, utilizar dados quantitativos e qualitativos, assim como dados externos, sobre os propósitos da avaliação que lhe permitam decidir sobre os critérios de viabilidade supramencionados.

Quando o projeto de avaliação é oriundo de uma demanda externa, a análise de viabilidade pode ser mais complexa, porque deve incorporar não apenas as informações acima listadas, mas também as intenções do demandante em termos dos problemas que serão trabalhados, as questões que serão formuladas, o cronograma a ser observado e o produto esperado. Entretanto, neste caso, a equipe responsável pela análise da viabilidade deve levar em conta não só as intenções dos demandantes, mas também alertá-los sobre os requisitos metodológicos, organizacionais e temporais

exigidos para uma avaliação. Este diálogo interativo entre o demandante e a entidade avaliadora é fundamental para a formulação das questões de avaliação e o correto planejamento da abordagem a adotar, e também pode levar à conclusão de que a avaliação sobre o objeto proposto não é viável (por sua própria natureza, ou pelas condições estabelecidas pelo demandante).

Em todo caso, a entidade avaliadora é a única responsável pela decisão sobre a realização da avaliação e deve recusá-la quando os critérios relativos ao objeto e aos requisitos necessários para o processo não são cumpridos.

Um último aspecto específico das EFS está relacionado à quantidade de avaliações de políticas públicas oriundas de requisições externas realizadas, a qual não pode comprometer o equilíbrio das diversas obrigações legais das EFS. Uma avaliação de políticas públicas é exigente em recursos humanos e financeiros; portanto, deve-se garantir que as requisições externas de avaliações aceitas por uma EFS não comprometam a mobilização de recursos que devem permanecer disponíveis para outras atividades obrigatórias ou discricionárias.

Uma avaliação de viabilidade pode concluir não ser desejável realizar a avaliação de política pública: efeitos que são difíceis demais de medir ou de importância limitada, partes interessadas impossíveis de serem envolvidas, outras avaliações em andamento, fontes quantitativas ou qualitativas insuficientes, etc. Neste caso, pode ser desejável reduzir a pretensão inicial e realizar uma auditoria operacional clássica que medirá os resultados da política em relação aos objetivos estabelecidos e aos recursos alocados com vistas a verificar sua efetividade e sua eficiência.

Se este não for o caso, a avaliação de viabilidade deve produzir um memorando de planejamento da avaliação que estabelece a estrutura da abordagem da avaliação e valida diversos itens (tais como descrição da política, identificação das partes interessadas, questões de avaliação, organização da abordagem da avaliação, seleção da metodologia e dos instrumentos científicos).

Em particular, o plano do trabalho especifica as questões da avaliação e, por conseguinte, estipula as questões que serão respondidas pela avaliação. Esta lista de questões deve ser orientada diretamente para os resultados pretendidos para a avaliação.

5.2. ORGANIZAÇÃO

A entidade avaliadora deve considerar organizar uma estrutura que contenha:

- Equipe de avaliadores:

Esta equipe deve ser constituída por membros permanentes da entidade avaliadora ou especialistas recrutados. Uma vez que as capacidades técnicas da entidade avaliadora não podem cobrir todas as áreas, na maioria das vezes será necessário recorrer a especialistas externos, a especialistas em técnicas de avaliação e especialistas na área que será avaliada.

- Comitê de supervisão:

Dependendo exclusivamente da entidade avaliadora, este comitê é responsável por:

- confirmar a viabilidade da avaliação e a decisão de avaliar (no caso de uma avaliação por iniciativa própria) ou aceitar uma requisição do demandante;
- definir as questões de avaliação;
- programar a avaliação dentro do plano de trabalho da entidade e alocar os recursos humanos e financeiros necessários;
- discutir e validar os resultados preliminares e o relatório final da avaliação;
- entregar o relatório ao demandante, quando apropriado;
- disseminar e promover os resultados.

- Comitê consultor:

Este comitê, incluindo integrantes da entidade avaliadora e representantes das partes interessadas, também pode ser criado para envolver os representantes das partes interessadas e permitir-lhes formalmente acompanhar os trabalhos da equipe de avaliadores ao longo do processo de avaliação. O comitê inicia os trabalhos de revisão com as partes interessadas para compartilhar opiniões, acompanhar o progresso do trabalho e discutir relatórios de avaliação preliminares e finais. Ele também garante que os dados requisitados sejam coletados. Tal comitê é constituído sistematicamente em algumas EFS, enquanto em outras as partes interessadas são envolvidas sem ele. Em todo caso, este comitê tem função consultiva e não deve, sob nenhuma circunstância, tomar decisões sobre a metodologia e as conclusões da avaliação, pois esses são aspectos de responsabilidade exclusiva do avaliador independente.

5.3. FERRAMENTAS E MÉTODOS DISPONÍVEIS

Para cumprir suas missões, as entidades avaliadoras utilizam métodos e instrumentos profissionais que garantem a objetividade e a confiabilidade dos dados coletados. O tratamento e a análise de dados e informações coletados também precisam ser confiáveis. A importância desses fatores é crucial em uma abordagem avaliativa.

Como foi pontuado na seção 1.3., o propósito dessas orientações é estabelecer uma estrutura comum para realizar uma avaliação de políticas públicas. Esta pretensão não é apresentar e discutir metodologias. Na verdade, há uma série de fontes onde se pode encontrar ferramentas para realizar avaliações. Particularmente, as organizações internacionais, tais como a OCDE, a ONU e o Banco Mundial têm desenvolvido metodologias abrangentes sobre avaliação de políticas públicas. Uma entidade envolvida na avaliação de políticas públicas pode dispor de um painel amplo de instrumentos para realizar avaliações que se baseiam não só em indicadores

quantitativos, mas também em estudos de corte comparativos, ensaios controlados aleatórios, dados estatísticos e sociais, pesquisas e entrevistas. Particularmente, a abordagem de avaliação envolve, dependendo das questões de avaliação:

- a) Uma revisão da literatura científica internacional;
- b) Uma comparação internacional ou pelo menos um padrão de referência criado a partir de missões ao exterior ou mediante entrevistas ou por meio de subcontratados (especialistas, membros da universidade, etc.);
- c) Indicadores quantitativos ou qualitativos dos efeitos da política pública avaliada. Todos os métodos quantitativos de avaliação de políticas públicas podem ser utilizados e aplicados nas bases de dados existentes – cuja confiabilidade deve ser avaliada, caso necessário: análise estatística de probabilidade e econométrica; entretanto, deve ser ressaltado que a efetividade de uma política não pode ser deduzida apenas com base em indicadores isolados, isto requer um contrafactual (veja ponto d);
- d) Estudos de corte comparativos de modo a avaliar os resultados e os impactos de uma política. O objetivo desses estudos é recriar, seja explicitamente (grupo de controle) ou implicitamente (uma análise “*coeteris paribus*”, diferenças em diferenças), uma situação fictícia na qual a política pública não existe, e uma situação contrafactual à qual a situação atual é comparada. Com esta comparação é possível, com certo grau de confiabilidade, avaliar o resultado da política examinada;
- e) Pesquisas de modo a obter informação factual e/ou coletar a opinião do público-alvo da política, bem como as visões dos atores que a implantaram. Essas pesquisas nos fornecem mais informações sobre os efeitos percebidos do que sobre os efeitos objetivos, mas ainda assim são úteis para a avaliação, na medida em que os efeitos percebidos influem no comportamento das partes interessadas de uma política.

Essas opiniões podem ser obtidas por meio de:

- Pesquisas quantitativas para obter informação objetiva, dirigidas a uma amostra da população ao mesmo tempo aleatória e representativa (e não a uma amostra “selecionada” pela EFS ou pelos atores da política avaliada). Uma amostra não-representativa leva a um viés na informação obtida na pesquisa.
- Pesquisas qualitativas: entrevistas individuais ou em grupo (grupos homogêneos ou mistos, ou primeiro homogêneo e depois grupos mistos), fóruns, etc. Esta abordagem complementa a mensuração quantitativa das opiniões por meio de pesquisas aleatórias e representativas: as questões perguntadas e as respostas fornecidas são muito ricas e ajudam os participantes a refletir e formular suas opiniões, e os diálogos nestes grupos mistos são informativos.

Adicionalmente, e mais especificamente no caso das Entidades Fiscalizadoras Superiores, uma EFS pode também contribuir para a abordagem de avaliação de políticas públicas com todas as informações a sua disposição referentes à política avaliada como parte de suas outras atividades de controle e auditoria na área em questão, em particular de auditorias operacionais anteriores realizadas em entidades públicas afetadas pela política avaliada. Este enriquecimento derivado do conhecimento, por vezes profundo, que a EFS tem do tema avaliado, assim como das entidades envolvidas, constitui uma fonte de valor agregado essencial da EFS.

5.4. UTILIZAÇÃO DE ESPECIALISTAS

A natureza científica e multidisciplinar da avaliação de políticas públicas significa que se pode recorrer a especialistas de diversos campos do conhecimento: economistas, estatísticos, sociólogos, especialistas na área que será avaliada etc. (Veja ISSAI 2620 – Utilização do Trabalho de Especialistas, item 5.4).

A entidade encarregada de avaliar políticas públicas pode constituir uma equipe permanente de especialistas em métodos dedicada a essas avaliações.

Entretanto, em razão da falta de recursos, pode ser necessário recrutar um ou mais especialistas externos renomados, tanto na área metodológica, quanto na área da política avaliada, geralmente de modo temporário ou com jornada parcial. Essas necessidades devem ser identificadas na análise da viabilidade da avaliação.

Os procedimentos de seleção de especialistas estão sujeitos aos mesmos requisitos em termos de profissionalismo, rigor e independência que são aplicáveis aos auditores, avaliadores e outros trabalhadores das entidades avaliadoras. Por exemplo, quando é permitido pela lei e pelos estatutos das EFS, também será útil conferir aos especialistas os mesmos poderes de investigação e cobrar deles a observância das mesmas obrigações profissionais (em particular, as questões de confidencialidade) que são próprias dos auditores das EFS.

Esses especialistas devem atuar por vontade própria e ser devidamente remunerados para garantir sua independência, envolvimento e a qualidade esperada de suas intervenções.

6. FINALIZAÇÃO DOS RESULTADOS

6.1. EXAME DOS RESULTADOS

O relatório final da avaliação de uma política pública pode ser precedido por relatórios preliminares.

Os relatórios preliminares podem permitir a troca de conhecimento com as partes interessadas dentro da estrutura do comitê consultor da avaliação.

O esboço do relatório final é preparado pela equipe de avaliação. Ele deve conter todos os itens incluídos na avaliação de viabilidade, bem como as conclusões da própria equipe de avaliação da política pública:

- a recapitulação dos objetivos da avaliação;
- as questões iniciais de avaliação;
- a identificação das partes interessadas;
- os métodos científicos e os instrumentos utilizados;
- as fontes das informações coletadas;
- o contexto geral no qual a política pública foi implementada, com o seu desenvolvimento histórico e, se possível, comparações internacionais relevantes;
- a apresentação dos dados produzidos por outros trabalhos da EFS no tema em questão (principalmente de auditorias operacionais), em particular com respeito à organização responsável pela política e seus custos reais;
- a apresentação dos dados obtidos das respostas às questões de avaliação (resultados, medição dos efeitos/impactos);
- a análise e interpretação dos dados, distinguindo-se cuidadosamente de sua apresentação, para evitar confusões entre os achados e as interpretações; esta parte contém a avaliação destes resultados e os efeitos mensurados, e examina ligações causais entre as ações tomadas e os efeitos observados;
- as opiniões das partes interessadas coletadas durante a execução dos trabalhos;
- as lições, as conclusões as quais se chegaram com a avaliação, junto com as recomendações de medidas corretivas que serão fornecidas. Esta parte contém uma apreciação da utilidade da política avaliada.

O esboço do relatório é submetido ao órgão de supervisão, designado com essa função desde o início do processo, em conformidade com os procedimentos próprios de cada entidade encarregada pela avaliação. O órgão de supervisão aprova ou modifica o esboço de relatório final.

Portanto, na avaliação de políticas públicas, o que é específico dessa fase não é a forma do esboço do relatório final, mas sim o seu conteúdo.

6.2. FASE DE ESCLARECIMENTOS

Uma vez que os resultados e as análises tenham sido examinados de forma preliminar, é fundamental que o esboço do relatório de avaliação aprovado pela autoridade decisória seja debatido com as partes interessadas da política pública avaliada em um procedimento de contraditório.

O objetivo de distribuir o esboço do relatório é garantir que as análises e conclusões preliminares, bem como a transcrição das opiniões das partes interessadas coletadas durante a avaliação, sejam exatas e conhecidas por todos.

As impressões das partes interessadas podem ser escritas ou verbais (em audiências). O procedimento do contraditório pode estar alinhado com o procedimento padrão de auditoria, se aplicável.

A incorporação sistemática de todas as partes interessadas (incluindo os representantes dos beneficiários da política avaliada) é uma das características da abordagem da avaliação de políticas públicas.

6.3. FINALIZAÇÃO DOS RESULTADOS

Uma vez que as partes interessadas tenham expressado suas visões, escritas ou verbais, a entidade avaliadora modificará o seu relatório final, se for necessário, e o aprovará em conformidade com seus procedimentos e sob sua exclusiva responsabilidade.

Mesmo quando a avaliação tenha sido realizada sob demanda de uma entidade externa, incluindo o Poder Legislativo, a entidade avaliadora deverá emitir uma opinião própria e independente sobre os achados, análises, conclusões e recomendações da avaliação da política pública.

A fase de validação final do relatório deve prestar atenção particular à emissão das recomendações formuladas sobre as ações a serem adotadas na área da política pública avaliada. No caso das EFS, devido à sua posição institucional, essas recomendações geralmente são endereçadas ao Poder Legislativo e ao governo.

Essas recomendações podem, por exemplo, estar relacionadas ao:

- » reconhecimento da utilidade da política e das ações tomadas;
- » reconhecimento da utilidade da política, mas da falta de adequação e de efetividade das ações tomadas, no que diz respeito aos efeitos diretos e indiretos pretendidos;
- » questionamento da utilidade da política e da consistência dos seus objetivos, com recomendações alternativas para reorientação, suspensão, ou encerramento da política;

» no caso de avaliações de políticas públicas, especialmente as feitas por outras entidades, em que pode haver uma única grande ou poucas unidades administrativas responsáveis por sua implementação, pode ser uma boa prática, tal como as EFS geralmente fazem, publicar junto com os relatórios as respostas ou comentários dos gestores destas unidades ou do Governo.

7. DISSEMINAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

7.1. DISSEMINAÇÃO DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Um dos princípios fundamentais da avaliação de políticas públicas é a disseminação pública de suas conclusões. No caso das EFS, elas devem publicar o relatório da avaliação. O relatório final é direcionado às partes interessadas da política pública, caso a avaliação tenha se originado de uma demanda externa à EFS, aos autores dessa demanda e à opinião pública em geral.

No caso de avaliações de políticas públicas realizadas em resposta a demandas externas, esta decisão de publicar pode ser tomada mediante consulta à autoridade que demandou a avaliação. Entretanto, ambos os princípios de independência da EFS e da publicidade dada às avaliações das políticas públicas implicam que a palavra final cabe à EFS, mesmo que a autoridade demandante discorde (este ponto deve ter sido discutido previamente entre a EFS e a autoridade demandante no momento em que foi formulada a solicitação de avaliação).

A EFS ou qualquer outra entidade avaliadora deve fazer tudo que for possível para garantir que os destinatários e leitores do relatório entendam as especificidades da abordagem da avaliação de políticas públicas, em particular as escolhas metodológicas feitas.

A natureza sensível da avaliação dada sobre a utilidade de uma política demanda precauções especiais, que devem ser levadas em consideração na redação do relatório de avaliação, para que ele seja entendido corretamente e se evite interpretações enviesadas ou extensivas, particularmente pela imprensa.

Por fim, seria benéfico se as EFS prestassem contas publicamente de suas atividades de avaliação de políticas públicas, por exemplo, no seu relatório anual, tão logo se engajem nesta direção e tenham conduzido algumas avaliações desse tipo. A pedagogia desenvolvida com este trabalho permitirá, gradualmente, uma melhor compreensão dele e, ainda, contribuirá para criar um clima de confiança com os atores públicos e outras partes interessadas.

7.2. UTILIZAÇÃO DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

Mais do que outros tipos de trabalho, como as auditorias financeiras e operacionais, uma avaliação de políticas públicas destina-se a ser utilizada no processo de tomada de decisão e a ser objeto de um monitoramento.

Entretanto, em todos os casos, é essencial que a entidade avaliadora não assuma responsabilidade direta nas decisões tomadas na sequência da avaliação, de

modo que possa manter sua independência e evitar acusações de interferência nos poderes decisórios das autoridades públicas.

Mesmo que não seja solicitado no processo de tomada de decisão a utilização das conclusões da avaliação, a entidade avaliadora pode acompanhar este processo como observador externo e confirmar seus resultados. Em particular, pode promover reuniões quanto à implementação ou não de suas recomendações em um prazo apropriado.