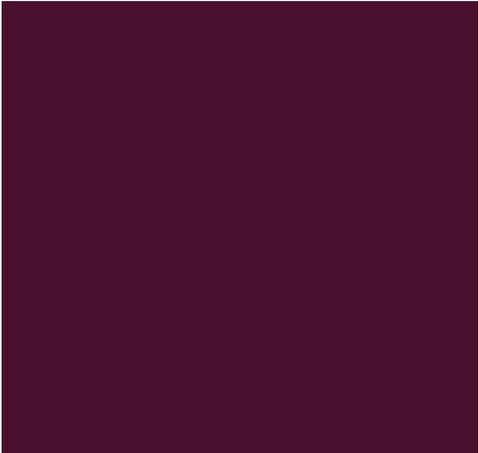


**CADERNOS
ASLEGIS
61**

**Brasília • número 61
2º Semestre de 2021**

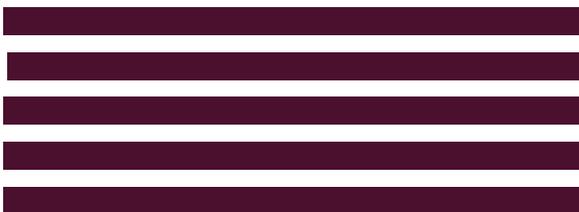


Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro)

Cadernos ASLEGIS / Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – nº 61 (2º semestre 2021) – Brasília: ASLEGIS, 2021.
Semestral.

ISSN 1677-9010

I. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasil.



Sumário

APRESENTAÇÃO	5
Sala de visitas	
Integração e transformação: o papel do Poder Legislativo na avaliação das políticas públicas	
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos	11
O CMAP e a Institucionalização da Avaliação de Políticas Públicas no Governo Federal	
Pedro Calhman de Miranda, Aumara Feu, Nelson Leitão Paes, Wilsimara M Rocha, Carlos Renato de Melo Castro, Ana Paula Piedade Pedrosa.....	35
Tomada de decisão com base em evidência: contributos do Legislativo	
Gabriela Lacerda	57
Formação de Especialistas em Avaliação das Políticas Públicas e aprimoramento dos conteúdos	
Luís Fernando Pires Machado	81
The parliamentary dimension of impact assessment and policy evaluation: experiences from Europe	
Irmgard Anglmayer.....	103
A importância do controle político-parlamentar durante a pandemia de COVID-19: experiências regionais e guia de perguntas orientadoras	
Emilie Lemieux.....	129
Briefing MPs on Bills in the UK House of Commons	
Richard Kelly	149

Apresentação gráfica

Two approaches to legislatures and public policy evaluation

Evert Vedung157

EXPEDIENTE.....175

Apresentação

Fábio de Barros Correia Gomes¹

Esta edição retoma o debate sobre o papel do Legislativo na avaliação de políticas públicas, o qual foi objeto da edição nº 59 dos Cadernos Aslegis, que registrou as notas taquigráficas do Seminário Internacional Virtual sobre o Legislativo e Avaliação de Políticas Públicas (APP), realizado entre 2 e 4 de dezembro de 2020.^{2, 3, 4}

Como já destacado na apresentação da edição nº 59, o evento apontou para um papel do Legislativo na APP, “em coordenação e colaboração com outras instituições dos setores público e privado, para promoção de uma nova governança; que promova, tanto o controle das políticas públicas, quanto o seu desenvolvimento”. Para tanto, “o Legislativo precisa capacitar-se e adequar regras para melhor desempenhar esse papel, de forma sistemática”.

Agora, textos de oito dos palestrantes do referido seminário compõem esta nova edição, sendo cinco em português e três em língua inglesa, de modo que são oferecidas visões de âmbito nacional e internacional.

Para o caso brasileiro, **Rita de Cássia Santos**, consultora em Orçamento do Senado Federal, apresenta um panorama das iniciativas de APP no governo

- 1 Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados (área XVI – saúde pública e sanitário). Médico, doutor em Ciência Política (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) e mestre em Saúde Pública (Emory University) e em Políticas Sociais (Universidade de Brasília). Especialista em Política e Gestão Governamental, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Especialista em Avaliação de Políticas Públicas, pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal. Professor do Mestrado em Poder Legislativo do CEFOR da Câmara dos Deputados.
- 2 A programação e apresentações gráficas do seminário estão disponíveis em: <https://www.aslegis.org.br/producao-intelectual/seminarios/avaliacao-de-politicas-publicas-2020>.
- 3 Os arquivos das transmissões no YouTube, segundo os respectivos dias, estão disponíveis em: <https://www.youtube.com/watch?v=SXWl0DFBwEY&list=PLitz1J-q25kPBhccQjQOmp-fBZQZthPFm&index=3> (02/12/20); <https://www.youtube.com/watch?v=tk0V96-LYFE&list=PLitz1J-q25kPBhccQjQOmp-fBZQZthPFm&index=2> (03/12/20) e <https://www.youtube.com/watch?v=zZRADnZZvJE&list=PLitz1J-q25kPBhccQjQOmp-fBZQZthPFm&index=1> (04/12/20).
- 4 O seminário foi coordenado pela Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (ASLEGIS), em parceria com a Associação dos Consultores e Advogados do Senado Federal (ALESFE), o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e Tribunal de Contas da União (SINDILEGIS) e a Câmara dos Deputados, por meio da Consultoria Legislativa (CONLE), da Diretoria Geral (DG), da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) e da Secretaria de Comunicação Social (SECOM). O evento teve como objetivos: identificar boas práticas de atuação do Legislativo na avaliação de políticas públicas (APP) no âmbito nacional e internacional; promover o debate sobre a previsão constitucional e legal da APP no Brasil e no mundo; e refletir sobre o desenvolvimento de avaliações sistematizadas no âmbito do Legislativo.

federal e em outros setores, destacando o “cenário nacional de dispersão dos processos e achados de avaliação de políticas públicas”, além da “falta de mecanismos que promovam a integração e disseminação de conhecimentos, evidências e ideias e os internalize ao processo decisório de políticas públicas”. Sugere que, como “detentor das funções constitucionais de representação, fiscalização externa e legislação, cabe ao Poder Legislativo criar estruturas e mecanismos para coligir e organizar informações e dados sobre políticas públicas e ofertá-los, de modo estruturado, aos atores interessados, no governo e fora dele”.

Pedro Calhman de Miranda, secretário da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), e colaboradores do Ministério da Economia, detalham a evolução da institucionalização e implementação da APP pelo governo federal brasileiro, particularmente por meio do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Destacam que, com a vinculação das avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 ao CMAP, o papel deste Conselho foi reforçado. Indicam que “importantes passos para institucionalização do processo de avaliação *ex post* já foram firmados, chegando, em 2021, ao terceiro ciclo de avaliações anuais”. Entre outras atividades, também são salientadas a institucionalização da avaliação *ex ante* no CMAP e a elaboração do Catálogo de Políticas Públicas.

Gabriela Lacerda, do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (CLEAR – FGV), salienta a importância de sistemas de monitoramento e de avaliação (M&A) e detalha a construção do pioneiro sistema de M&A, no Espírito Santo, por meio do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP). Tal sistema busca o aproveitamento de mecanismos e de estruturas existentes, de modo sustentável, e investe na formação de servidores do estado; mantendo parcerias dentro e fora do governo e rigor na condução das avaliações. Também explora possibilidades de apoio parlamentar no desenvolvimento e no fortalecimento de sistemas de M&A.

Luís Fernando Machado, coordenador-geral do Instituto Legislativo Brasileiro, do Senado Federal - ILB, destaca o esforço para reduzir a carência de especialistas em APP, por meio de dois cursos de pós-graduação *lato sensu*, destinados a servidores públicos. Duas edições (2016 e 2018) ocorreram mediante acordo de cooperação técnica entre o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União. Também apresenta uma descrição do conteúdo e dos produtos relacionados a esses cursos.

Entre os textos que abordam o contexto internacional, está o de **Irmgard Anglmayer**, analista de Políticas Públicas na Unidade de Avaliação *Ex Post*

do Serviço de Pesquisas do Parlamento Europeu. A autora descreve estudo comparativo conduzido pelo Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu (EPRS), que verificou as capacidades e práticas de política regulatória de 38 parlamentos nacionais da Europa. Quase a metade desses parlamentos participam de avaliações de impacto *ex ante* ou *ex post*, ou uma combinação de ambas. Em geral, não se observou um padrão de envolvimento parlamentar, pois os parlamentos atuam de acordo com o contexto nacional específico. As melhores práticas são exemplificadas pelos casos das assembleias nacionais polonesa e suíça e do Parlamento Europeu.

Emilie Lemieux, responsável pelo Programa Parlamento Aberto e Desenvolvimento Sustentável do ParlAmericas, analisa o papel crítico do Parlamento na supervisão dos atos do Executivo no contexto da pandemia de Covid-19, para garantir “que as decisões e políticas sejam executadas com transparência e integridade, centradas no bem-estar da população”. Salienta os desafios que os parlamentares enfrentam no cumprimento dessa função e oferece uma visão geral das medidas adotadas pelos parlamentos da América e do Caribe. Também apresenta recomendações para fortalecer as capacidades institucionais para uma supervisão parlamentar mais eficaz.

Richard Kelly, da House of Commons Library do Reino Unido, apresenta uma visão geral do processo legislativo no Parlamento do Reino Unido e descreve os documentos informativos fornecidos pela Biblioteca da Câmara dos Comuns aos Membros do Parlamento, durante a tramitação de projetos de lei, destacando produtos elaborados em fase posterior (três a cinco anos) à aprovação de leis.

Finalmente, o Prof. **Evert Vedung**, da Universidade de Uppsala, na Suécia, compartilha o conteúdo de sua apresentação gráfica na palestra inaugural do seminário, abordando o Papel do Legislativo na APP. Destaca duas abordagens em avaliação: a tradicional cadeia parlamentar de governança e a *New Public Governance*. A primeira atenta para as delegações típicas da democracia representativa e para a função de fiscalização, que no campo da APP pelo Legislativo pode incluir a realização de meta-avaliações. A segunda abordagem foca na avaliação para o desenvolvimento da ação em análise ou de ações futuras, considerando a complexidade dos problemas, a integração com outros setores, a colaboração, a experimentação e a inovação.

Esse conjunto de textos reafirma que há um papel a ser exercido pelo Legislativo na APP, que vem se aperfeiçoando em vários países e também no Brasil. Em nosso país, os avanços têm ocorrido gradativamente, com o apoio e determinação de vários órgãos federais, de diferentes Poderes da República.

A expectativa é que ainda nesse semestre ocorra uma maior interação entre os produtos de APP provenientes do Executivo e do Legislativo federal,

conforme recentes regulamentações do setor. No âmbito do Legislativo, prosseguem as avaliações sistemáticas no Senado Federal, o que ainda não ocorre na Câmara dos Deputados. Há previsão de que a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados inicie em 2021 as atividades de um Grupo de Pesquisa e Extensão Institucional, que, entre outras linhas de pesquisa, inclua a APP.

A continuidade do debate sobre a APP é uma necessidade em tempos de problemas sociais complexos, a exemplo da pandemia de Covid-19, e os Cadernos Aslegis oferecem sua contribuição, por meio da divulgação de conteúdo qualificado sobre o tema.

Boa leitura!

Sala de Visitas

Integração e transformação: o papel do Poder Legislativo na avaliação das políticas públicas

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

O CMAP e a Institucionalização da Avaliação de Políticas Públicas no Governo Federal

Pedro Calhman de Miranda, Aumara Feu, Nelson Leitão Paes, Wilsimara M Rocha, Carlos Renato de Melo Castro, Ana Paula Piedade Pedrosa

Tomada de decisão com base em evidência: contributos do Legislativo

Gabriela Lacerda

Formação de Especialistas em Avaliação das Políticas Públicas e aprimoramento dos conteúdos

Lúis Fernando Pires Machado

The parliamentary dimension of impact assessment and policy evaluation: experiences from Europe

Irmgard Anglmayer

A importância do controle político-parlamentar durante a pandemia de COVID-19: experiências regionais e guia de perguntas orientadoras

Émilie Lemieux

Briefing MPs on Bills in the UK House of Commons

Richard Kelly

Apresentação gráfica

Two approaches to legislatures and public policy evaluation

Evert Vedung

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Consultora de Orçamentos do Senado Federal e professora de planejamento governamental, orçamento público e políticas públicas em diversas instituições de ensino superior. Artigo elaborado a partir da palestra da autora no Seminário O Papel do Poder Legislativo na Avaliação de Políticas Públicas, realizado pela Câmara dos Deputados em 2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=tk0V96-LYFE&feature=youtu.be>.

Integração e transformação: o papel do Poder Legislativo na avaliação das políticas públicas

Resumo

São apresentadas definições sobre avaliação de políticas públicas e discutidos o papel do Legislativo e o cenário nacional de dispersão dos processos e achados de avaliação de políticas públicas. Foi identificada carência de mecanismos que promovam a integração e disseminação de conhecimentos, evidências e ideias e que os internalize ao processo decisório de políticas públicas.

Palavras-chave

Poder Legislativo; avaliação; políticas públicas.

Abstract

Definitions on public policy evaluation are presented. The role of the Legislative Power and the national scenario of public policy evaluation processes and findings are discussed. It was identified a lack of mechanisms to promote the integration and dissemination of knowledge, evidence and ideas and to internalize them to the decision-making process of public policies.

Keywords

Legislative Power; evaluation; public policies.

Introdução

O processo de avaliação tem sido, reconhecidamente, o domínio mais frágil do sistema de políticas públicas, tanto na arena internacional quanto no Brasil. Tão recente quanto em 2009 se encontram testemunhos, como o do governo holandês, sobre a necessidade de se criar capacidade para a avaliação de programas que envolvem somas vultosas, no âmbito dos programas de cooperação internacional para o desenvolvimento:

An increasingly critical outside world demands a clearer insight into the results of the Netherlands' foreign policy. There is growing pressure for ministers to account not only for the use of public funds, but even more so for the results achieved (DUTCH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2009, p. 5).

No caso brasileiro, temos testemunhado sucessão de intervenções governamentais que, após serem adotadas com base em análises *ex ante* menos criteriosas do que o recomendado, se perpetuam e, eventualmente, se enfraquecem, sem jamais chegarem a receber aferições sistemáticas de resultados ou comandos explícitos de descontinuação; e novas estratégias são deflagradas. Em 2013, o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal descrevia o quadro nos seguintes termos:

A falta de uma cultura de avaliação no País, a partir da qual os formuladores sintam-se comprometidos com os resultados (*accountability*), também prejudica a realização de uma avaliação verossímil de qualquer política, seja porque os programas não são desenhados e executados de forma a permitir que se isole o efeito a ser medido, seja porque se presume que não haverá cobrança dos resultados pactuados. Logo, não se “prepara o terreno” para a complexa tarefa de avaliar. (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 13).

A crescente percepção do problema tem inspirado, nos últimos dez anos, uma série de iniciativas no setor público voltadas a robustecer a produção de evidências em políticas públicas e a qualidade de sua formulação e implementação. Este artigo discute o papel do Poder Legislativo na análise da atuação governamental, apresentando a diversidade de processos avaliativos no país e a dispersão dos esforços pela falta de mecanismos promotores da integração entre os achados e sua internalização nos processos decisórios; relembra as funções e prerrogativas constitucionais do parlamento para explicitar o potencial dessa instituição como ofertante de transparência em políticas públicas e

como tomador de decisões baseadas em evidências; e destaca três pontos críticos a serem cuidados na construção de capacidade para avaliação: orientação estratégica; abordagem federativa e inovação tecnológica.

Avaliação de políticas públicas *stricto e lato sensu*

O debate sobre o papel do Poder Legislativo na avaliação de políticas públicas requer a consideração de dois fatores: o escopo do que se concebe como avaliação e a natureza do sistema no qual a avaliação se dá. Iniciemos pela análise desses fatores com o intuito de evidenciar a complexidade do assunto e a necessidade de construção de capacidade para lhe dar bom tratamento.

A visão mais comum da avaliação de políticas públicas, representada, por exemplo, no chamado “ciclo das políticas públicas”, concebe-a como etapa final de um processo que, teoricamente, se inicia pela inserção de um problema na agenda de governo e evolui pelos estágios de formulação e implementação. A avaliação se dá após certo limite temporal ou, na ausência desse, quando ocorre mobilização de recursos (critério de materialidade) ou de interesse (critério de institucionalidade) que invoque a aferição de resultados. Esse entendimento, contudo, considera apenas uma dentre três ordens de avaliação – a avaliação *a posteriori*, também conhecida como avaliação *ex post*. Há duas outras naturezas de avaliação a considerar: a avaliação *a priori* e a avaliação concomitante.

A avaliação *a priori*, também conhecida como avaliação *ex ante*, se concentra na investigação do desenho de uma proposta de intervenção, para aferir sua probabilidade de sucesso em face de objetivos definidos. Visa, em geral, subsidiar a tomada de decisão pelas autoridades e tem sido a principal ótica da análise de proposições no Congresso Nacional, por meio de metodologias de avaliação de impacto legislativo (MENEZES e SILVA, 2017).

A avaliação concomitante, como o termo denota, se dá no curso de implementação da política, e não se confunde com seu monitoramento. Enquanto este se concentra em aspectos processuais do mapa de implementação, a avaliação concomitante visa aferir a consistência dinâmica do modelo (diante de variações dos parâmetros iniciais), sinalizar tendências e apontar eventuais necessidades de redesenho.

Há, portanto, uma diversidade de tipos de avaliação, os quais, por sua vez, se diferenciam internamente segundo outros tantos critérios. Abarcam desde apontamentos parciais e com baixa especificação metodológica até estudos de amplo escopo e metodologia validada pela comunidade de especialistas. Ademais, abordam variados objetos de

análise, ao abrigo de diversas definições de avaliação, como as apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1. Definições de avaliação de políticas públicas

- Exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos (COSTA e CASTANHAR, 2003).
- Operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido (GARCIA, 2001).
- Identificação dos resultados que podem ser atribuídos à intervenção, compreensão dos mecanismos que determinaram os resultados em relação aos objetivos pré-estabelecidos e investigação da eficiência da intervenção (SENADO FEDERAL, 2013a).
- Análise de uma política pública ou programa, em termos de alguma variável que pode ser a sua eficiência, ou impacto, ou sustentabilidade, ou outras, de modo a aferir se as expectativas iniciais foram atendidas (SANTOS FILHO et al., 2017).

Isso posto, destacam-se dois pontos:

Primeiro, todos os tipos de avaliação, não apenas os canônicos, formalmente denominados como tal, carregam o potencial de aportar elementos relevantes ao processo de análise de uma intervenção governamental e de contribuir para o alcance dos objetivos da avaliação. Quanto mais complexa a avaliação sistêmica a ser realizada, mais bem-vindos se tornam os aportes trazidos por elementos avaliativos parciais, como peças de um grande quebra-cabeças. Esse aspecto é relevante para se pensar a atuação efetiva do Poder Legislativo no campo da avaliação de políticas públicas. Isso porque a complexidade dos fenômenos sociais torna desafiadora qualquer experiência de avaliação que pretenda ser exaustiva e capaz de (i) desenhar o modelo sistêmico que gera o problema-objeto da política pública e (ii) aferir os efeitos da política na dinâmica de operação desse sistema. Esse é o desafio, por exemplo,

das avaliações de impacto socioambiental, chamadas a dar conta de movimentos iterativos entre variáveis e fenômenos de naturezas diversas – físicas, biológicas, sociais – que se retroalimentam. Osvaldo Sanches (2000, p. 1) agrega outras fontes de complexidade:

(...) embora a “Avaliação de Políticas Públicas” seja uma dessas ideias de evidente conotação positiva, que costuma obter concordância das plateias quanto à sua necessidade e interesse público, ela constitui uma ação difícil de implementar em razão das quatro singularidades básicas das políticas públicas (PPs):

- as PPs não são formuladas por um agente determinado, mas por múltiplos agentes;
- as PPs, como norma, não são claramente explicitadas pelos seus formuladores;
- as PPs são operacionalizadas por intermédio de um vasto número de agentes e ações;
- as PPs são submetidas a constantes mudanças, sofrendo os efeitos de novas PPs.

Além disso, no mesmo ambiente institucional, convivem políticas públicas que se opõem e se entrecrocavam continuamente, dado que, similarmente ao que ocorre com as pessoas, muitas das entidades do ambiente possuem interesses divergentes e conflitantes.

O segundo ponto a destacar é: a produção de conhecimentos, dados e propostas de políticas públicas emanam de fontes igualmente variadas, cuja riqueza é superior à que poderia ser produzida por capacidade própria do Poder Legislativo. A sessão a seguir fundamenta este aspecto, apresentando panorama das iniciativas de avaliação de políticas públicas no governo federal, as quais se somam a acervo muito maior nas instâncias fora do governo.

Cenário da avaliação de políticas públicas no governo federal

Na história recente da administração pública federal, o ofício de produzir conhecimentos sobre políticas públicas sedia-se no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundado em 1967 e gradual-

mente adensado para cobrir escopo de atuação mais amplo do que as matérias econômicas (IPEA, 2010). O IPEA tem figurado como principal entidade de produção de análises de políticas públicas federais e, em alguma medida, também de formulação de projetos de intervenção. Constituiu-se assim em espécie de consultoria da alta administração federal (embora não seja formalmente denominada como tal) e tem se tornado referência quase-acadêmica nos assuntos do setor público.

Avançando na linha do tempo, tem-se a criação, em 1986, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cujo foco inicial em treinamento instrumental de servidores públicos foi se ampliando para abarcar formação de alto nível e produção de estudos técnico-acadêmicos de políticas públicas. No bojo de programas de pós-graduação *stricto e lato sensu*, de formação de carreiras e de capacitação de altos executivos, a ENAP vem construindo não apenas estruturas voltadas a ensino e pesquisa, como também redes de conhecimento com entidades nacionais e internacionais e repositórios de dados, informações e conhecimentos. O portal eletrônico da escola e, particularmente, sua recém-deflagrada transformação digital têm constituído auxílio de grande valor para o aperfeiçoamento da atuação governamental, precipuamente no nível federal, mas alcançando também as unidades da federação.

Foi somente em 2017, contudo, que a administração pública federal começou a institucionalizar linha de ação dedicada ao tema da avaliação de políticas públicas. A partir das iniciativas de elaboração e publicação de referenciais para avaliação *ex ante* (IPEA, 2018) e *ex post* (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018) de políticas públicas, voltados a apoiar os órgãos na melhoria das propostas e dos resultados das políticas setoriais, o governo federal implantou, por meio do Decreto nº 9.834/2019, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP (2021). O objetivo do CMAP é avaliar políticas públicas financiadas por gastos diretos ou por subsídios da União, estes últimos entendidos em sentido amplo – benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia. Coordenada pelo Ministério da Economia, a agenda do CMAP conta com a atuação de outros órgãos, particularmente a Controladoria Geral da União, que tem adotado, ela própria, iniciativas relevantes para o aperfeiçoamento da ação governamental.

O ato de criação do CMAP cuidou de importante aspecto do ciclo da política públicas, atribuindo-lhe também a incumbência de “monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de

governança” (CMAP, 2021). Se por um lado se trata de empoderar o Conselho para que se vejam produzidas consequências efetivas a partir das avaliações, por outro é um empoderamento fraco: não lhe confere prerrogativas e instrumentos para mobilizar atores e coordenar alterações de políticas públicas, seja no espaço interno do Poder Executivo, seja nas relações interpoderes necessárias para validação parlamentar ou subnacional. O desenho institucional do CMAP e sua tradução em processos de trabalho são, na conjuntura atual, um bom começo, que ainda precisa ser apoiado e robustecido.

Na seara do Congresso Nacional, deu-se processo semelhante ao acima relatado. As Consultorias Legislativas e de Orçamentos atuam há mais de 20 anos nas duas Casas produzindo conhecimento e análises de propostas legislativas para assessoramento aos parlamentares. Centenas de estudos, notas técnicas e minutas de proposição são anualmente elaborados e publicados, parte em resposta a demandas dos parlamentares e colegiados, parte como agenda proativa fundada em competências regimentais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021a).

Porém, somente em 2014 o tema da avaliação formal ganhou vigor próprio, particularmente no âmbito do Senado Federal. A Resolução 44/2013 do Senado Federal (2013b) instituiu processo de avaliação de políticas públicas integrado ao processo legislativo da Casa, determinando que cada Comissão Permanente selecione anualmente, por deliberação de seus membros, um tema a ser objeto de avaliação sistemática e um relator para produzi-la, devendo o relatório de avaliação ser apresentado e discutido na Comissão ao final do ano legislativo. Ao longo de seis anos, foram elaborados dezenas de relatórios, utilizando principalmente a meta-avaliação (SENADO FEDERAL, 2015) como metodologia, mas também coletas de dados primários, qualitativos e quantitativos, em diversos casos. Os relatórios se encontram publicados na página eletrônica das respectivas Comissões.

É também digna de nota a criação de curso de pós-graduação dedicado à Avaliação de Políticas Públicas pelo Instituto Legislativo Brasileiro, em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP) e o Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU). Nessa mesma linha, na Câmara dos Deputados o destaque na avaliação de políticas públicas têm sido os Grupos de Pesquisa e Extensão do Programa de Pós-graduação e o curso de Mestrado em Poder Legislativo.

Ainda no âmbito do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem se destacado, desde 2010, pelo forte investimento na

agenda de avaliação de políticas públicas, com raízes nos trabalhos de auditoria e atuações regimentais de controle externo e no fortalecimento da avaliação de desempenho dos programas de governo. Também em destaque está a publicação, em 2014, do primeiro Referencial de Governança de Políticas Públicas (TCU, 2014) da esfera federal e a elaboração, desde 2017, dos Relatórios de Políticas Públicas (RePP).

Os RePP vêm sendo elaborados a partir do disposto no art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, que conferiu ao Tribunal de Contas da União “a responsabilidade por enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional um quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual”. Seus objetivos são:

a) analisar os problemas estruturantes nos pilares da atuação estatal que impactam de forma sistêmica os resultados das políticas, programas e ações governamentais, com base em acórdãos do TCU e em estudos voltados a analisar a estrutura de governança e gestão pública;

b) consolidar informações de um conjunto de fiscalizações realizadas pelo TCU a partir de 2014 em políticas, programas e ações governamentais, relacionados a áreas consideradas prioritárias e identificar isoladamente e de forma agregada, os principais problemas que afetam o alcance de resultados desses programas e ações;

c) destacar aspectos do contexto nacional relevantes para efetividade da discussão orçamentária, por meio da evolução do tamanho do estado brasileiro, da percepção da sociedade sobre o retorno advindo dos programas e ações governamentais e, finalmente, da evolução de indicador voltado a demonstrar se, comparativa e historicamente, o país tem avançado na direção almejada a um custo adequado para o cidadão e para as empresas (TCU, 2017, p. 76).

Ao lado dos processos e produtos avaliativos do CMAP, os Relatórios de Políticas Públicas do TCU configuram, atualmente, os exemplos mais robustos de avaliação de políticas públicas no governo federal. Tais iniciativas têm inspirado a inserção da avaliação também na agenda dos órgãos de contas subnacionais, apoiados por

entidades como o Instituto Rui Barbosa (2021), espécie de “braço acadêmico do controle externo”, criado pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973.

A produção de avaliações de políticas públicas no nível, ou com o foco, subnacional é especialmente importante. O Brasil se organiza formalmente como uma das federações mais descentralizadas do mundo: cada um dos Estados e dos mais de 5 mil Municípios do país detêm plena autonomia política, administrativa e financeira. Ademais, a Constituição Federal privilegiou a atuação concertada das três esferas de governo na gestão das políticas públicas:

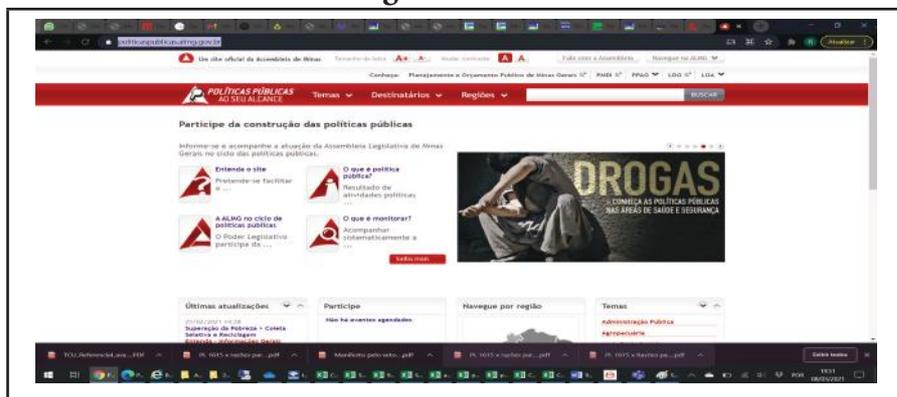
(...) boa parte das políticas públicas, por envolver interesses de todos os entes da Federação, encontram-se associadas às chamadas competências comuns, que são atribuídas pela Constituição a União, Estados, DF e Municípios conjuntamente. Assim, por exemplo, cuidar da saúde (art. 23, II), promover meios de acesso à cultura (art. 23, V), proteger o meio ambiente (art. 23, VI e VII) e promover a construção de moradias (art. 23, IX) são tarefas que cabem a todos os entes da Federação. Nesses casos (competências comuns), a lógica da repartição de competências é a de que quanto mais entes atuando, melhor. Ou seja: quanto mais esferas de governo se mobilizarem para construir moradias, ou prestar o serviço de saúde, melhor (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 10).

Não está no escopo deste artigo percorrer a agenda de avaliação de políticas públicas nos estados e municípios, mas duas observações devem ser feitas:

Primeiro, em virtude do desenho federativo, raras são as políticas públicas passíveis de serem satisfatoriamente avaliadas em escopo estritamente federal. A consideração da expressão estadual e municipal de cada uma, assim como das formulações, mecanismos e evidências subnacionais, é imprescindível aos processos avaliativos instituídos pelo Poder Legislativo.

Segundo, há iniciativas importantes de formação de capacidade para avaliação nas administrações públicas subnacionais, com estofo para inspirar o governo federal. É o caso do Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2021), cujo modelo lógico de integração de conteúdos vem se tornando referência nacional.

Figura 1 - Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais



Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2021).

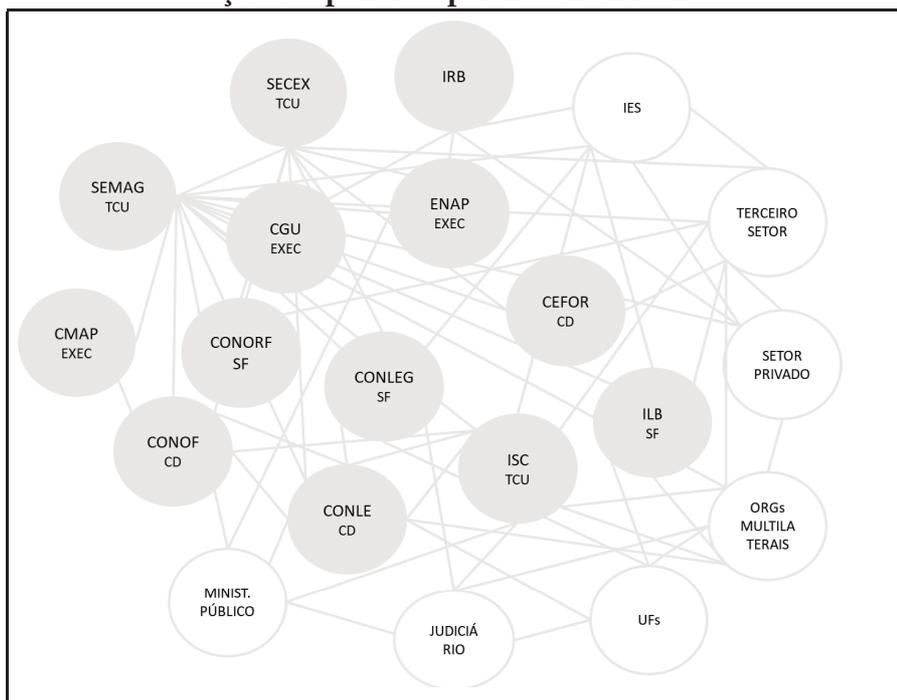
A agenda da avaliação de políticas públicas no Brasil tende a se expandir também por força de legislação que invoque, explicitamente, a produção de conteúdos avaliativos de políticas setoriais. São exemplos em curso:

- O art. 8º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que prevê a implantação do Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.
- O art. 22 da Resolução nº 01/2006 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que determina a essa Comissão avaliar o desempenho dos programas governamentais, devendo, para tanto, realizar bimestralmente encontros técnicos com representantes de outros Ministérios para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade.
- O Projeto de Lei do Senado 488/2017, que condiciona a instituição de políticas públicas à avaliação prévia de impacto, visando a economicidade, eficácia, eficiência e efetividade das ações públicas.
- O Projeto de Lei Complementar 271/2019, que propõe a criação de Anexo de Avaliação de Políticas Públicas Voltadas ao Atendimento ao Idoso na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A todas as linhas de avaliação mencionadas acima soma-se o acervo de produções feitas pelas instituições acadêmicas, entidades de pesquisa, observatórios e redes de políticas públicas que congregam atores públi-

cos, privados e do terceiro setor, nacionais e internacionais. Estamos falando, portanto, de milhares de centros de análise de políticas públicas que geram, regularmente, subsídios relevantes para o aperfeiçoamento da atuação governamental (Figura 2).

Figura 2 – Nichos de produção de avaliações de políticas públicas no Brasil



Fonte: elaboração da autora.

Em meio a tantos atores e processos dedicados à análise de políticas públicas, e diante da complexidade do desafio que a avaliação coloca, qual o papel do Poder Legislativo como instituição representativa da sociedade, fiscalizadora da ação governamental e definidora da ordem legal em última instância? Para responder a essa questão, é necessário considerar dois outros aspectos da questão: os propósitos de um sistema de avaliação no Poder Legislativo e os custos envolvidos em sua operação.

A que serve a avaliação de políticas públicas no Poder Legislativo?

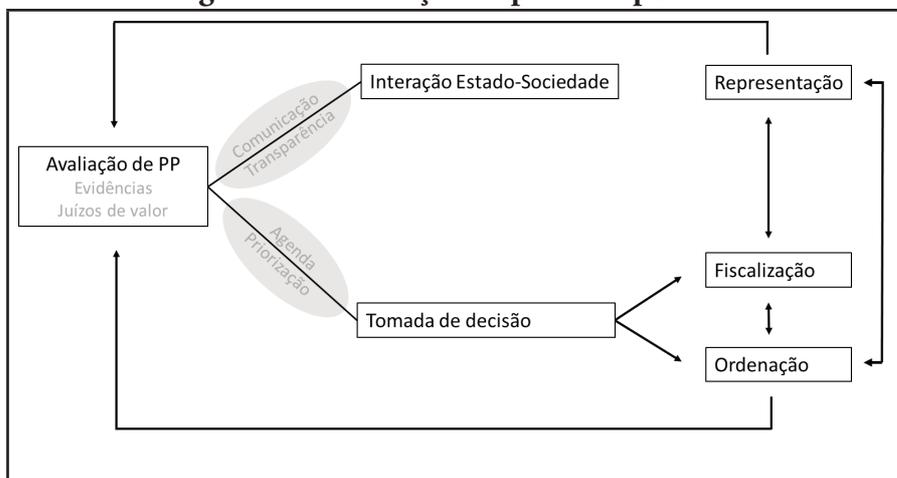
A mobilização da sociedade para estruturar processos de políticas públicas fundamenta-se, basicamente, nas vantagens das instituições públicas como facilitadoras da criação de valor social e redução de cus-

tos de transação. A que valor social serve a avaliação das políticas públicas no contexto específico do Poder Legislativo?

Consideremos, inicialmente, que a avaliação é onerosa. Para gerar valor relevante, precisa mobilizar equipes, metodologias e recursos tecnológicos. Precisa se apoiar em entidades de excelência em coleta de dados e produção de indicadores, como o IBGE e congêneres estaduais, municipais e privados. Precisa estruturar processos continuados de pesquisa e formação de competências. Por ser assim onerosa, a avaliação de políticas públicas precisa ser fundamentalmente seletiva. Desenvolver um processo de avaliação eficiente e seletivo no Poder Legislativo requer que se tenha clara compreensão do que se pretende entregar com ele.

A avaliação de políticas públicas é fonte de evidências sobre a coerência interna e a consistência empírica do que o poder público realiza no mundo. Tais evidências, por sua vez, são insumos para duas naturezas de processos: os de tomada de decisão pelos agentes do Estado e os de interação entre o Estado e a sociedade. O papel do Poder Legislativo na avaliação de políticas públicas precisa servir, em última análise, a essas duas naturezas de fenômenos, as quais, não por acaso, mantêm correspondência direta com as funções institucionais do parlamento (Figura 3).

Figura 3 – Funções do Poder Legislativo e avaliação de políticas públicas



Fonte: elaboração da autora.

As evidências empíricas e os juízos de valor produzidos pelos processos de avaliação de políticas públicas subsidiam, em primeiro lugar, a interação entre o Estado e a Sociedade, mediada por canais institucionais de comunicação e de transparência. A representação parlamentar é um deles. No exercício da representação, compete ao Poder Legislativo comunicar e disseminar dados, informações e conhecimentos de políticas públicas como pilar para a interação efetiva com a sociedade. Qualquer que seja a instância produtora das avaliações, o Poder Legislativo é o responsável primário pela oferta de informações acessíveis, inteligíveis, relevantes e tempestivas sobre a atuação governamental.

Além disso, as avaliações de políticas públicas apoiam os processos de tomada de decisão no setor público. No Poder Legislativo, o processo decisório materializa o exercício tanto da fiscalização quanto do regramento legal e, para ambos, os subsídios provenientes das avaliações podem alimentar a agenda pública e apoiar a seleção de prioridades a tratar. Quanto mais ancorado em evidências estiver o processo decisório, maior tende a ser a efetividade e o valor dos resultados gerados. Nessa seara, compete ao Poder Legislativo garantir que suas linhas de ação, sejam fiscalizadoras ou legiferantes, estejam informadas pelos melhores dados, informações e conhecimentos disponíveis sobre os objetos de decisão. Qualquer que seja a instância produtora das avaliações, somente o Poder Legislativo pode prover-se a si mesmo de subsídios para uma atuação institucional qualificada.

Em síntese, o papel a ser exercido pelo Poder Legislativo na avaliação de políticas públicas deve ser capaz de: (i) ofertar informações estruturadas e abertas sobre políticas públicas, que incentivem a elaboração de conhecimento por atores dentro e fora do governo; e (ii) entregar decisões de políticas públicas ancoradas, elas próprias, nos melhores subsídios disponíveis sobre a matéria.

Como viabilizar essas entregas? As palavras-chave são priorização, integração e inovação.

Priorização, integração e inovação de processos avaliativos

O mapeamento de atores apresentado neste artigo mostra que o sistema de avaliação de políticas públicas opera em estrutura vasta e dispersa: inúmeras avaliações de governo são produzidas sobre o mesmo objeto sem chegarem a alcançar amplo conhecimento, mesmo entre os interessados dentro do governo, e sem jamais serem consolidadas. Isso

é mais verdadeiro ainda quando se agregam avaliações e atores interessados de fora do governo. Esforços potencialmente significativos são esterilizados pela dispersão dos achados e a falta de uma entidade integradora e disseminadora de conhecimentos em políticas públicas. Essa entidade deve ser, por vocação institucional, o Poder Legislativo.

Por meio das prerrogativas que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal, o Poder Legislativo, nas três esferas de governo, tem capacidade única para requerer bases de dados, convocar atores, mobilizar tecnologia e construir processos decisórios baseados em evidência. Como detalhou Osvaldo Sanches (2000, p. 2),

Além do Plano Plurianual e da LDO, de grande alcance na formalização das políticas públicas, a Constituição de 1988 criou vários outros meios de intervenção do Parlamento, dentre as (sic) quais merecem destaque:

- o poder de convocar autoridades, requisitar informação e realizar audiências públicas;
- a atribuição de poderes especiais de investigação das comissões parlamentares de inquérito;
- as prerrogativas de acompanhamento e de fiscalização dos gastos públicos da Comissão Mista e das comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional;
- a efetiva faculdade de emendar as proposições sobre planos e matérias orçamentárias, com a possibilidade de modificar, suprimir ou instituir programações específicas;
- o controle sobre atos do Executivo (tais como os empréstimos e os atos internacionais);
- a ampliação, como prerrogativa constitucional, do âmbito de atuação das Comissões.

Por ser detentor de prerrogativas dessa amplitude, cabe ao Poder Legislativo construir capacidade para coligir elementos avaliativos dos diversos atores dedicados a esse mister, oferecendo-os à sociedade de modo estruturado e fazendo-os alimentar os processos decisórios legislativos.

O desenvolvimento do Siga Brasil – sistema de informações sobre o orçamento da União – é ilustrativo do exercício desse papel e sua importância (SENADO FEDERAL, 2021b). Quando, na virada deste século, poucos atores tinham acesso aos dados orçamentários e ao sistema de administração financeira do governo federal (SIAFI), o Poder Legislativo, por meio do Senado Federal, invocou bases de dados que estavam dispersas em vários órgãos, integrou-as em um mesmo repositório, adquiriu a ferramenta mais robusta e amigável disponível no mercado internacional para consulta e cruzamentos de dados e a ofereceu gratuitamente à sociedade para acesso amplo às finanças públicas. A iniciativa foi premiada e recebeu menção de destaque na Organização das Nações Unidas (United Nations, 2008, p. 120).

Inovações tecnológicas têm papel destacado nesse processo. Embora já venham há muito possibilitando ampliação da transparência nos portais de governo, as aplicações de TI ainda são fracamente voltadas a apoiar avaliações de políticas públicas. Na conjuntura atual, o ponto é especialmente relevante devido às perspectivas de se alcançar, em futuro próximo, o chamado “ponto de singularidade” – capacidade computacional sem precedente, com potencial de transformar radicalmente as atividades humanas. As inovações tecnológicas vêm permitindo trazer à luz, por exemplo, evidências sobre fenômenos, relações e efeitos, não perceptíveis sem as técnicas de análise de *big data* e *machine learning*, sobretudo no contexto federativo de nosso vasto território. A aplicação da inteligência artificial à avaliação de políticas públicas tem o potencial de elevar a qualidade de informações e decisões a patamares hoje impensáveis. Nesse cenário, além de se construir as “praças” de políticas públicas – para usar uma metáfora do que representam iniciativas como o portal da Assembleia de Minas Gerais – se faz necessário mudar o próprio modo de se pensar as aplicações de tecnologia em políticas públicas.

O desenvolvimento dessas aplicações é, igualmente, processo oneroso, e nisso também o Poder Legislativo tem grande contribuição a dar. Em 2019, a OCDE adotou o Princípio sobre Inteligência Artificial, que especifica valores a serem observados e providências a serem adotadas pelos governos. Dentre essas, recomenda:

- Promover investimentos públicos e privados em pesquisa e desenvolvimento para alavancar inovação em inteligência artificial confiável;

- Apoiar ecossistemas acessíveis de inteligência artificial, com infraestrutura digital e tecnologias e mecanismos para compartilhamento de dados e conhecimento;
- Assegurar ambiente regulatório que abra espaço para a utilização de sistemas confiáveis de inteligência artificial;
- Empoderar pessoas com habilidades para inteligência artificial e apoiar os trabalhadores para uma transição justa.
- Cooperar com países e setores para o avanço na governança e regulação de inteligência artificial confiável.

A primeira recomendação acima nos revela as razões pelas quais muitos países falham em desenvolver tecnologia: os investimentos demandam mobilização de volumes expressivos de recursos e requerem liderança estatal. Em tempos de profunda crise financeira, como a trazida pela pandemia de Covid-19, o espaço fiscal para a realização de investimentos é exíguo. Por essa razão, a segunda recomendação assume especial relevância: a criação de ecossistemas de inteligência artificial para uso compartilhado de infraestrutura, tecnologias e mecanismos. No caso brasileiro, a fragmentação de estruturas de TI e de pesquisa entre órgãos dos três Poderes deve dar lugar ao compartilhamento de capacidades e recursos, por meio da estruturação de plataformas colaborativas voltadas a hospedar e apoiar projetos de inteligência artificial e outras aplicações em políticas públicas. O Poder Legislativo pode, com base em suas prerrogativas, deflagrar iniciativas transformadoras para o país, beneficiadoras dos demais poderes e esferas de governo. Esse último ponto merece ênfase: além de parcerias federais entre os Poderes, são necessárias parcerias interfederativas mais amplas, por imperativo da realidade: a disponibilização de informações estruturadas pelos governos estaduais e municipais é crítica para a obtenção de dados confiáveis de orçamento e políticas públicas, sem os quais o potencial das novas tecnologias de IA, *big data* e *machine learning* não se realizará.

A função integradora do Poder Legislativo no tema da avaliação de políticas públicas não serve apenas aos propósitos de transparência, participação e decisão baseada em evidência. Ela é essencial para a efetivação do princípio da consequência: os achados de auditores, consultores, analistas, agentes públicos, pesquisadores e representantes da sociedade somente se convertem em mudanças conscientes da realidade – motivação última das instituições pú-

blicas – se forem apropriados pelas autoridades constituídas e considerados nos processos decisórios de governo – tanto legislativos quanto executivos.

Como já comentado, todo processo decisório torna-se seletivo, por consumir tempo e outros recursos limitados. Quanto mais assumida e transparente for a seletividade, mais efetiva tende a ser a capacidade construída para a boa decisão. Essa é a razão pela qual metodologias de fomento à atuação seletiva de governos, como a chamada *deliverologia* (CENTRE FOR PUBLIC IMPACT, 2016), vêm sendo propugnadas por organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2017).

Compete ao Poder Legislativo definir e comunicar a agenda de prioridades a serem tratadas no processo decisório e, sobre elas, organizar a coleta e o processamento dos melhores conhecimentos e evidências disponíveis, cultivando, para isso, capacidade de antecipação estratégica. Considere-se, por exemplo, a convocação feita na última edição do Fórum Econômico Mundial, para que nações se unam em prol de um mundo pós-pandêmico “mais justo, verde e inovador” (PEREZ e SCHAFFER, 2020). O que isso poderia significar em termos de antecipação estratégica para o Brasil? A oportunidade de nos tornarmos referência mundial nesses três valores. Detemos expertise no maior programa de renda mínima do mundo (Bolsa Família) e contamos com dois sistemas de amplitude sem igual no tema da inclusão social: o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Como o parlamento avalia qualidade e custo-efetividade desses sistemas? Que melhorias de desenho e capacidade deveriam ser promovidas para entregarmos ao país e ao mundo uma sociedade humana mais inclusiva? A definição e divulgação pelo Poder Legislativo de uma agenda de prioridades estruturantes para o país teria o condão não apenas de preparar devidamente o processo de discussão e decisão, ancorando-o nos melhores recursos disponíveis, como também de deflagrar, junto aos múltiplos atores das redes de políticas públicas, a produção de novos conhecimentos, evidências e propostas.

Conclusão

Este artigo apresentou panorama das iniciativas de avaliação de políticas públicas no governo federal e ressaltou a ocorrência de extenso

acervo de pesquisas e estudos avaliativos também em entidades privadas e do terceiro setor, nacionais e internacionais. Destacou o cenário nacional de dispersão dos processos e achados de avaliação de políticas públicas e a falta de mecanismos que promovam a integração e disseminação de conhecimentos, evidências e ideias e os internalize ao processo decisório de políticas públicas.

Destacou que, na qualidade de detentor das funções constitucionais de representação, fiscalização externa e legislação, cabe ao Poder Legislativo criar estruturas e mecanismos para coligir e organizar informações e dados sobre políticas públicas e ofertá-los, de modo estruturado, aos atores interessados, no governo e fora dele. Exemplificou a factibilidade e os benefícios desse tipo de ação pelos casos do sistema Siga Brasil, do Senado Federal, e do Portal de Políticas Públicas, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Pontuou as prerrogativas constitucionais que conferem ao Poder Legislativo capacidade para fazê-lo, possibilitando-lhe dar materialidade aos princípios da transparência, participação e *accountability*.

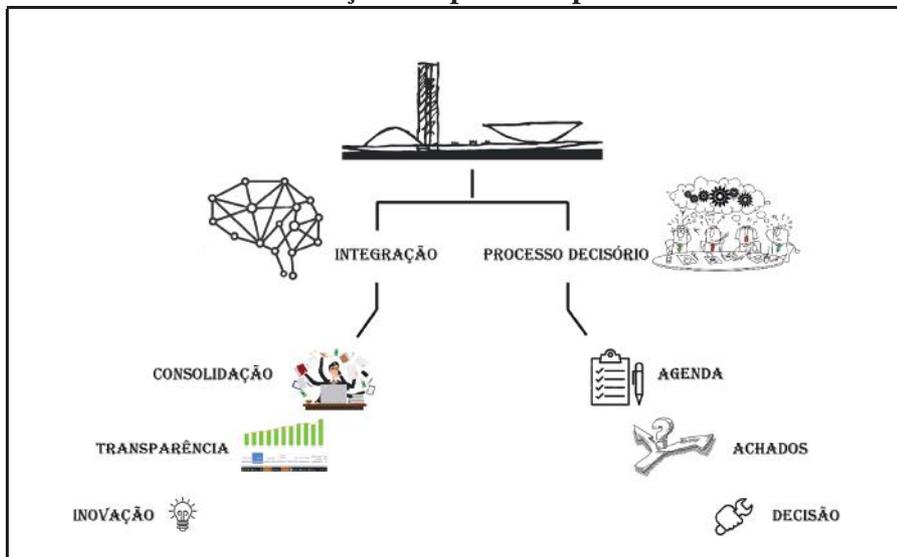
Lembrou que o enfrentamento de problemas e o aperfeiçoamento das políticas públicas requer, via de regra, deliberação legislativa. Logo, o esforço de avaliação por atores dentro e fora do governo somente produz as consequências almejadas se alimentar processos decisórios no parlamento. Ademais, a boa prática, internacionalmente reconhecida, de tomada de decisão baseada em evidência pede que essa alimentação se dê.

Reconheceu, por outro lado, que os processos avaliativos consomem recursos limitados, devendo ser orientados por critérios de seletividade. Por isso, o Poder Legislativo deve habilitar-se a definir e divulgar agenda de prioridades estratégicas para a sociedade, sinalizando aos atores linhas de pesquisa relevantes para o processo decisório e deles recolhendo evidências.

Por fim, ressaltou que, tanto na integração de achados quanto na qualificação da decisão em políticas públicas, o Poder Legislativo deve primar pela observância de dois aspectos críticos: primeiro, a perspectiva federativa das políticas públicas e de seus achados, evidências e ideias; segundo, o uso de metodologia científica e de inteligência digital a serviço de um olhar mais amplo e qualificado da realidade dinâmica, heterogênea e plural sobre a qual o governo atua.

A Figura 4 resume o papel da atuação legislativa em avaliação de políticas públicas, destacando os eixos da integração de conhecimentos e da transformação da realidade:

Figura 4 – Papel do Poder Legislativo na avaliação das políticas públicas



Fonte: elaboração da autora.

Enquanto o primeiro eixo fomenta a integração de conhecimentos, evidências e ideias para dar efetividade aos princípios da acessibilidade, participação e *accountability*, o segundo promove os princípios da priorização estratégica, responsabilidade e decisão baseada em evidência, visando à produção de impactos transformadores para os cidadãos. Juntas, as duas linhas de ação têm o potencial de dotar o Poder Legislativo, e as demais instâncias do poder público, de condições mais sólidas para lidar com realidade crescentemente complexa, volátil, ambígua e incerta.

Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Sítio da Internet da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br>. Acesso em 22 de abril de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sítio da Internet sobre estudos legislativos da Câmara dos Deputados. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas>. Acesso em 22 de abril de 2021.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise ex post. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em 22 de abril de 2021.

CENTRE FOR PUBLIC IMPACT. Deliverology – the science of delivery. The Boston Consulting Group, 2016. Disponível em: <https://www.centreforpublicimpact.org/insights/deliverology-science>. Acesso em 22 de abril de 2021.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). Sítio da Internet do CMAP. Ministério da Economia. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>. Acesso em 22 de abril de 2021.

COSTA, F; CASTANHAR, J C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out., 2003.

DUTCH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. Evaluation policy and guidelines for evaluations. Policy and Operations Evaluation Department, 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/iob-evaluation-policy-and-guidelines-for-evaluations.pdf>. Acesso em 22 de abril de 2021.

GARCIA, R. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas v.1 - n.1 - jun. 1989. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). Estatuto do IPEA. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/presi/100329_decreto7142_estatuto_ipea.pdf. Acesso em 22 de abril de 2021.

_____. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em 22 de abril de 2021.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Sítio da Internet do Instituto Rui Barbosa. Curitiba, 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br>. Acesso em 22 de abril de 2021.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Deliverology: The Art and Science of Keeping Campaign Promises. Washington, 2017. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/deliverology-the-art-and-science-of-keeping-campaign-promises/>. Acesso em 22 de abril de 2021.

MENEGUIN, F B; SILVA, R S (Org.) Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535244>. Acesso em 22 de abril de 2021.

PEREZ, C; SCHAFER, A. After the pandemic: Smart, green, fair (and healthy) global growth. Blog da UNIVERSITY COLLEGE LONDON INSTITUTE FOR INNOVATION AND PUBLIC PURPOSE. London, 2020. Disponível em: <https://medium.com/iipp-blog/after-the-pandemic-smart-green-fair-and-healthy-global-growth-cc4080262660>. Acesso em 22 de abril de 2021.

SANCHES, O M. O papel do legislativo na avaliação de políticas públicas: limitantes, instrumentos e perspectivas. Texto desenvolvido para orientar debate interno realizado no âmbito das Consultorias das Casas do Poder Legislativo Federal. Brasília, 2000. Disponível em: Acesso em 22 de abril de 2021.

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo160.pdf>.

SANTOS FILHO, N; ANDRADE, A M A; MONTEIRO, B R P; PEREIRA D U; RODRIGUES J A M; BIJOS, P R S; SANTOS, R C L F; CORREA, R R. Projeto de Grupo de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados sobre Legislativo e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/pesquisa-academica/grupos-de-pesquisa-e-extensao-gpes/ProjetoAvaliaoPoliticasPblicas.pdf>. Acesso em 22 de abril de 2021.

SENADO FEDERAL. Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem. Senado Federal. Brasília, 2013a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/>

tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1. Acesso em 22 de abril de 2021.

_____. . Resolução nº 44, de 2013, que altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. Brasília, 2013b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582663/publicacao/15611898>. Acesso em 22 de abril de 2021.

_____. . Referencial de Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>. Acesso em 22 de abril de 2021.

_____. . Sítio da Internet sobre estudos legislativos do Senado Federal. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/homeestudoslegislativos>. Acesso em 22 de abril de 2021.

_____. . Sítio da Internet do Siga Brasil – sistema de informações sobre o orçamento da União. Senado Federal. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 22 de abril de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf. Acesso em 22 de abril de 2021.

_____. . Relatório de Políticas e Programas de Governo de 2017. TCU. Brasília, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-2017.htm>. . Acesso em 22 de abril de 2021.

UNITED NATIONS. World e-Parliament Report 2008. The Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament, 2008. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2008>. Acesso em 22 de abril de 2021.

Pedro Calhman de Miranda

Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/ME). Servidor de carreira do Banco Central, estudou Economia na UnB, PUC-Rio e Stanford.

Aumara Feu

Subsecretária de Avaliação de Gasto Direto (SECAP/ME). Servidora de carreira da Secretaria do Tesouro Nacional, com Doutorado em Economia pela UnB..

Nelson Leitão Paes

Subsecretário de Avaliação de Subsídios da União (SECAP/ME). Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Doutor em Economia pela UnB.

Wilsimara M Rocha

Coordenadora-Geral de Avaliação de Gasto Direto (SECAP/ME). Servidora da carreira de Economista do Ministério da Economia. Bacharel em Economia pela UnB e Mestre em Economia pela Universidade Católica de Brasília.

Carlos Renato de Melo Castro

Coordenador-Geral na Subsecretaria de Avaliação de Subsídio (SECAP/ME). Servidor de carreira do Tesouro Nacional, com Doutorado em Economia pela UnB.

Ana Paula Piedade Pedrosa

Analista Técnica de Políticas Sociais cedida para o Ministério da Economia. Mestre em Política Social pela Universidade de Lisboa.

O CMAP e a Institucionalização da Avaliação de Políticas Públicas no Governo Federal

O artigo apresenta o processo de avaliação de políticas públicas que vem sendo institucionalizado e implementado pelo governo federal brasileiro. A criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) desencadeou a regulamentação de uma série de processos, inclusive a transferência da avaliação de políticas do Plano Plurianual (PPA) para o âmbito do CMAP. O processo de avaliação *ex post*, já em execução, contempla análises de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas finalísticos do PPA. As avaliações permitem a emissão de recomendações para o aprimoramento dos programas governamentais, de modo a ofertar serviços públicos mais eficazes e efetivos à sociedade. Descreve ainda resumidamente alguns projetos em andamento que estão sendo viabilizados pelo conjunto de atores que participam ou colaboram com o Conselho, como é o caso da institucionalização da avaliação *ex ante* no CMAP e da elaboração do Catálogo de Políticas Públicas. Por fim, mostra as linhas de ação que estão em fase de execução para o aprimoramento do processo de avaliação e para a otimização de seus resultados no sentido de melhorar a qualidade do gasto e os serviços públicos disponibilizados para a sociedade.

Palavras-chave

CMAP; avaliação de políticas públicas; avaliação *ex post*; monitoramento.

Abstract

The article presents the public policy evaluation process that is being institutionalized and implemented within the Brazilian federal government. The creation of the Public Policy Monitoring and Evaluation Council (CMAP) initiated a series of institutional innovations, among them the addition of the evaluation of the public policies included in the Multiyear Plan (PPA) to CMAP's remit. The ex post evaluation process, already in execution, includes the analysis of public policies financed either by direct spending or by government subsidies, which are selected annually from among the programs of the PPA. The article also briefly describes ongoing projects, developed in partnership by the governmental and multilateral departments and organizations that participate in or collaborate with the Council, such as the institutionalization of ex ante evaluation by CMAP and the preparation of the Public Policy Catalog. Finally, the article describes the lines of action that are being carried out in order to improve the evaluation process and outcomes, with the goal of increasing the quality of public expenditure and services.

Keywords

CMAP; public policy evaluation; ex post evaluation; monitoring

Introdução

Nos últimos anos, o Brasil tem avançado a passos largos no processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas. Em particular no governo federal, este processo tem passado por diversos aprimoramentos em sua base normativa e em sua governança, ampliando e fortalecendo o envolvimento de diversos atores no processo e aperfeiçoando os tipos de análises realizadas. O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) é o resultado desse esforço conjunto. Este Conselho interministerial do centro de governo tem competência para executar essa importante etapa do ciclo da política pública, que é a avaliação, cujos resultados permitem a emissão de recomendações para o aprimoramento dos programas governamentais.

Este artigo apresenta inicialmente a trajetória institucional para a criação do processo de avaliação no governo federal. A seguir será apresentado o processo de avaliação *ex post* no âmbito do CMAP, já pactuado, regulamentado e em execução, os atores envolvidos, os critérios de seleção das políticas que serão avaliadas, as fases do processo de avaliação *ex post* e o monitoramento realizado sobre as recomendações emitidas para o aprimoramento das políticas públicas. Por fim, o artigo abordará o andamento da construção do processo de análise *ex ante*, no âmbito do mesmo Conselho, e se encerrará com os próximos passos a serem seguidos e os desafios postos.

1. Evolução normativa e institucional da avaliação no governo federal

Um dos primeiros marcos do processo de avaliação de políticas públicas foi a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG), com caráter temporário e instituído pelo Decreto S/N, de 28 de janeiro de 2015. Esse grupo era constituído, à época, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – que o coordenou e secretariou –, Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), Ministério da Fazenda (MF) e Controladoria-Geral da União (CGU). Sua criação teve como objetivo auxiliar os ministérios, diante de um cenário de aumento contínuo da despesa e de restrição fiscal, a adaptarem seus orçamentos à nova realidade econômica e na elaboração do Plano Plurianual do governo federal. Durante a execução dos trabalhos do GTAG, formularam-se estudos e diagnósticos sobre a composição do gasto público, identificando as políticas que ocupavam maior espaço e maior crescimento no orçamento federal.

Visando tornar permanente esta iniciativa capitaneada por órgãos do centro de governo, após a conclusão de seus trabalhos, o GTAG foi

sucedido, por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 07 de abril de 2016 (BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2016), pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com a mesma composição do antigo grupo de trabalho. Desde a sua criação, o Comitê atuou na avaliação de políticas públicas federais, financiadas essencialmente por gastos diretos da União, e no fortalecimento da agenda de interoperabilidade de dados, o que contribuiu para o aperfeiçoamento de programas governamentais, como foi o caso do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES e do Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade (PRBI)¹.

No entanto, o Comitê não contava com apoio técnico e administrativo específico para exercer suas atividades, não tinha agenda de trabalho definida por critérios de seleção de políticas previamente deliberados e divulgados, e não tinha sítio eletrônico para dar transparência às regras desse processo de seleção, nem aos seus resultados.

Ademais, o Comitê não endereçava parte importante do financiamento de políticas públicas, pois não avaliava as políticas financiadas por subsídios. Os subsídios da União consistem, sob a ótica macroeconômica, em assistência de natureza financeira, creditícia ou tributária, com vistas a fomentar atividades, setores econômicos ou regiões, mediante correção de falhas ou imperfeições de mercado. Nesta acepção, os subsídios são instrumentos de política econômica que visam reduzir preços ao consumidor ou custos de produção e constituem também modalidade de financiamento de políticas públicas demandadas pela sociedade.

Com efeito, as despesas primárias do governo federal em percentagem do PIB apresentavam tendência de crescimento ao longo dos últimos anos: em 2008, a despesa primária representava 16,2% do Produto Interno Bruto (PIB) e atingiu 19,7% do PIB em 2018. Em termos nominais, a despesa primária aumentou de R\$ 502,6 bilhões em 2008 para mais de R\$ 1,3 trilhão em 2018. Por sua vez, no mesmo período, os subsídios sofreram relevante aumento em proporção ao Produto Interno Bruto – PIB – (BRASIL, Ministério da Economia, 2020a), de 3,7%, em 2008, para 6,7% do PIB, em 2015 e, em seguida, recuaram para 4,6% do PIB,

1 O PRBI, criado por meio da Resolução Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nº 544/2016 (BRASIL, INSS, 2016), previa perícias médicas adicionais às usualmente realizada pelos médicos peritos do INSS. O objetivo era rever todo o estoque de benefícios por incapacidade mantidos pelo INSS há mais de dois anos, sem um laudo atualizado que indicasse a permanência da incapacidade que deu direito ao segurado receber o Auxílio Doença, por exemplo. O programa visava economizar recursos que estavam sendo gastos de forma indevida com segurados que já não apresentavam incapacidade para o trabalho, e, portanto, não tinham mais direito ao benefício.

em 2018. Em termos nominais, saíram de R\$ 123 bilhões em 2008 para R\$ 399 bilhões em 2015, e diminuíram para R\$ 317 bilhões em 2018.

Sob a ótica fiscal, os subsídios da União podem ser subdivididos em instrumentos denominados benefícios tributários, pelo lado da receita pública, e em benefícios financeiros e creditícios, pelo lado da despesa. Os benefícios tributários, que engendram renúncia de receita, estabelecem uma redução da base tributária imponible e, por conseguinte, da arrecadação potencial da União. Os benefícios financeiros se referem a desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União. Esse tipo de subsídio, em geral, afeta a despesa primária e está sujeito aos limites da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, Congresso Nacional, 2016), que instituiu o teto dos gastos no âmbito do governo federal. Os benefícios creditícios, por sua vez, são os gastos incorridos pela União, decorrentes do diferencial entre o custo de oportunidade do Tesouro Nacional e o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas.

Dessa forma, tendo em vista a magnitude e a trajetória crescente dos subsídios da União, e em complemento às atividades de avaliação dos gastos diretos da União, criou-se o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS), por meio do Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018 (BRASIL, Presidência da República, 2018). O objetivo precípua do CMAS é avaliar, conferir transparência e controle social às políticas públicas e programas financiados por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

A propósito, a partir de 2019, com as alterações na organização administrativa do governo federal, nos termos da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (BRASIL, Presidência da República, 2019a), a reestruturação de ministérios e realocação de atribuições na esfera governamental tornou importante o redesenho dos colegiados já referenciados, em prol da melhoria da sua governança.

Esta reestruturação administrativa permitiu que, à exceção do controle, o ciclo orçamentário – planejamento, execução orçamentária e financeira, e avaliação – ficasse concentrado em uma mesma estrutura: a Secretaria Especial da Fazenda. Adicionalmente, a avaliação e o planejamento ficaram sobre a égide de um mesmo órgão singular, a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), pertencente à atual configuração do Ministério da Economia (ME), a qual foi atribuída a função de auxiliar na uniformização das metodologias e dos processos de avaliação, na interlocução com os parceiros e na interface entre

as etapas do ciclo orçamentário. À SECAP compete a coordenação dos Comitês² e o apoio técnico e administrativo ao CMAP.³

Essa nova estrutura tornou possível racionalizar suas etapas e potencializar as interdependências. As alterações normativas e na governança, várias delas já implementadas, visaram possibilitar que o planejamento delimite a execução orçamentária e financeira, o monitoramento e o controle da execução indiquem as políticas a serem avaliadas, e a avaliação das políticas selecionadas resultem em recomendações de aperfeiçoamento e maior eficiência do gasto público, seja este decorrente de gasto direto ou de subsídio.

Aproveitando esta nova configuração, foi instituído por meio do Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019 (BRASIL, Presidência da República, 2019b), o Conselho interministerial de natureza consultiva, ora denominado “Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP” (acrônimo do Comitê original), como instância superior. Por sua vez, os comitês, anteriormente em funcionamento, passaram a compor este Conselho: o CMAS, como instância responsável pelo monitoramento e avaliação dos subsídios da União, e o CMAP original, agora sob a denominação de Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG.

O novo Conselho congrega autoridades das Secretarias Executivas responsáveis pela operacionalização das políticas alocativa e fiscal, pelo controle interno e pela coordenação e interlocução com os órgãos executores de políticas públicas, funções exercidas pelo ME, pela CGU e pela CC/PR, respectivamente. Por sua vez, cada comitê é formado por: i) quatro membros do Ministério da Economia – no CMAG: SECAP, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria de Previdência (SPREV); e no CMAS: SECAP, STN, Secretaria de Política Econômica (SPE) e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); ii) dois da CGU; e iii) dois da Casa Civil – atualmente, um representante da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e um da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM).

No rol de competências do CMAP, destacam-se: aprovar o cronograma de avaliação de políticas públicas financiadas pela União, selecionadas por critérios de materialidade, criticidade e relevância; propor, eventualmente, alteração no arcabouço normativo das políticas e programas que forem objeto de avaliação; comunicar ao Comitê Interministerial de Governança (CIG), instituído pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, Presidência da República, 2017b), a lista de políticas públicas financiadas pela União que serão objeto de avaliação em de-

2 Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2020 (BRASIL, Presidência da República, 2020a).

3 Portaria ME nº 401, de 03 de dezembro de 2020 (BRASIL, Ministério da Economia, 2020b).

terminado período e as recomendações resultantes desta avaliação; monitorar a implementação destas recomendações; e dar transparência as suas atividades, com vistas a assegurar adequados parâmetros de controle social dos processos de avaliação de políticas públicas da União.

O papel do CMAP foi reforçado, com a publicação da Lei nº 13.971, em dezembro de 2019 (BRASIL, Congresso Nacional, 2019), que instituiu o Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023 (PPA 2020-2023), e posteriormente do Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020 (BRASIL, Presidência da República, 2020b), que o regulamentou. No que tange à avaliação, destaca-se que estes normativos trouxeram a avaliação do PPA para o âmbito do CMAP, estabelecendo que esta atividade contemplará avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas finalísticos (BRASIL, Ministério da Economia, 2020c. p. 23).

Especificaram, também, que o processo no âmbito do CMAP englobará tanto análise *ex ante* quanto avaliação *ex post* de políticas públicas, uma vez que este deve contemplar não só as políticas em execução como aquelas que posteriormente venham a ser propostas e que, se implementadas, passarão a ser relacionadas ao conjunto de programas elencados no referido Plano Plurianual. Ressalta-se que estas avaliações não exigem o gestor da política pública de realizar avaliações tanto de suas políticas em execução, quanto das propostas de criação de novas políticas.

Considerando o papel fundamental do Legislativo em viabilizar alterações nas políticas públicas necessárias para aprimorar a eficiência e a qualidade da prestação do serviço oferecido à sociedade e a necessidade de dar conhecimento aos resultados das avaliações, os normativos do PPA preveem que relatório anual com os resultados das avaliações e suas recomendações será encaminhado ao Congresso e disponibilizado em site eletrônico do Ministério da Economia.

Ademais, representante do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal apresentará os resultados e as recomendações do referido relatório, em audiência pública a ser realizada na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Observa-se, portanto, o caráter sistemático, integrado e institucionalizado que a avaliação passa a ter no Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, disciplinado pela Lei nº 10.180/2001 (BRASIL, Congresso Nacional, 2001).

Estes normativos evidenciam, portanto, que o CMAP constitui iniciativa institucional relevante ao reunir condições para viabilizar a implementação das diretrizes e orientações técnicas do Guia Prático de Análise *Ex Ante* (Guia *Ex ante*) e do Guia Prático de Análise *Ex Post* (Guia *Ex post*) de Ava-

liação de Políticas Públicas, que são referenciais metodológicos para pautar todas as etapas do ciclo de políticas públicas no âmbito do governo federal.

2. Avaliação *ex post* no CMAP

A avaliação *ex post* de políticas públicas de programas finalísticos do PPA 2020-2023, no âmbito do CMAP, consiste em processo sistemático, integrado e institucionalizado. Tem o objetivo de aperfeiçoar as políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo Federal e aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto.

O fluxo da avaliação *ex post* vem sendo regulamentado e aperfeiçoado desde a instituição do Conselho em meados de 2019. Já foram definidos e publicados no sítio eletrônico do CMAP: i) a composição dos Comitês; ii) resoluções do Conselho e dos Comitês; iii) os critérios de seleção anual das políticas públicas a serem avaliadas em cada ciclo; iv) as listas das políticas por ciclo (2019, 2020 e 2021); v) atas de reuniões; e, para as avaliações do Ciclo 2019 já concluídas, vi) relatório de avaliação, relatório de recomendações, manifestação do órgão gestor e nota à imprensa.

2.1 Critérios de seleção de políticas

A partir do Ciclo 2020, a lista de políticas públicas (ações orçamentárias e subsídios) a serem avaliadas foram selecionadas entre Programas Finalísticos do PPA 2020-2023, dispostos no Anexo I da Lei do PPA 2020-2023, segundo critérios que observam os aspectos de materialidade, criticidade e relevância, deliberados pelos Comitês (CMAG e CMAS) e, posteriormente, pelo CMAP.

O método⁴ de seleção pactuado procurou atender algumas premissas como: objetividade dos critérios; periodicidade de avaliação por Programa; e sempre que possível e respeitando as características diversas de gasto direto e subsídios, regras similares de seleção entre os Comitês.

De forma sucinta definimos os critérios como segue: a) Materialidade: valor mais atualizado das ações orçamentárias (*proxy* de políticas públicas) para o gasto direto, ou de políticas públicas de subsídios, ambos vinculados aos programas do PPA; b) Criticidade: taxa de variação real das despesas relacionadas às ações orçamentárias ou das políticas públicas de subsídios; c) Relevância: agenda de prioridades estabelecidas pelo governo, com base nas mensagens presidenciais das peças orçamentárias (PPA, LDO ou LOA), no Anexo III (Despesas que não serão objeto de limitação de empenho) ou Anexo V (Riscos fiscais) da LDO.

4 O detalhamento metodológico contendo o processo e os critérios de seleção consta da Nota Técnica SEI nº 1702/2020/ME, de 17/01/2020 (BRASIL, Ministério da Economia, 2020d).

Cabe destacar que uma das principais razões para a escolha das ações orçamentárias como *proxy* para selecionar as políticas públicas relativas ao gasto direto é que não há, no âmbito do governo federal, um catálogo que liste todas as suas políticas públicas. Tal projeto já está em andamento e será tratado adiante. Desse modo, a partir da ação orçamentária selecionada, pode ser necessário, posteriormente, um trabalho de definição da política pública que será avaliada pelos Comitês, uma vez que uma mesma ação pode agregar diversas políticas ou uma política pode abranger mais de uma ação.

2.2 Atores

Conforme regulamentado⁵, o processo de avaliação envolverá os seguintes atores: SECAP/ME (supervisor de avaliação); órgãos membros ou apoiadores do CMAS e CMAG (coordenadores e/ou executores de avaliação) ou especialista externo (executor de avaliação) e órgão gestor da política pública avaliada.

Dentre as responsabilidades atribuídas a cada ator, destaca-se:

- a) Supervisor: organizar a etapa preparatória da avaliação denominada de pré-avaliação, conduzir as reuniões dos Comitês destinadas à apresentação dos produtos da avaliação além de auxiliar na mediação e interação dos envolvidos. Ao final de cada avaliação, deve ainda apresentar parecer técnico acerca da execução da avaliação e de seu resultado;
- b) Coordenador: elaborar o plano de trabalho, garantir a execução da avaliação, organizar, entregar e apresentar os produtos intermediários, o relatório final da avaliação e o relatório de recomendações ao Comitê e solicitar ao órgão gestor manifestação técnica sobre o relatório final;
- c) Executor: auxiliar o coordenador na elaboração e execução do plano de trabalho por meio da entrega dos produtos acordados no plano;
- d) Órgão gestor: prestar informações e viabilizar o acesso às bases de dados para subsidiar a avaliação, facilitar o contato entre servidores do seu órgão e os executores e manifestar-se, facultativamente, sobre os diversos produtos da avaliação e sobre as recomendações resultantes.

Para avaliar as políticas públicas selecionadas, o CMAP pode contar ainda com parcerias com instituições públicas ou privadas de pesquisa e

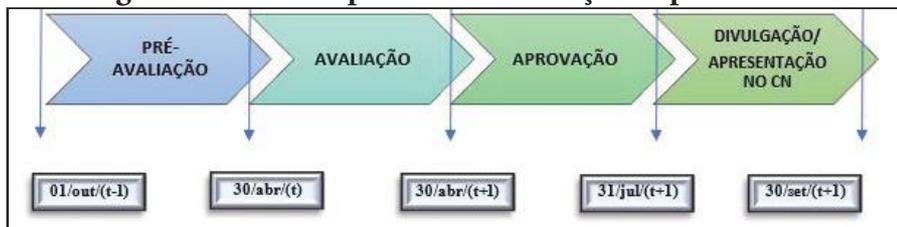
⁵ Resolução Conjunta CMAS/CMAG nº 1, de 23 de outubro de 2020 (BRASIL, Ministério da Economia, 2020e).

com organismos internacionais para execução de parte das avaliações a serem entregues em cada ciclo.

2.3 Fases

A avaliação *ex post* envolve quatro fases: i) pré-avaliação; ii) execução da avaliação, iii) aprovação do relatório de recomendação; e iv) divulgação e apresentação dos resultados no Congresso Nacional. O ciclo do ano de referência (t), se inicia em outubro do ano anterior (t-1) e termina em setembro do ano seguinte (t+1). Desse modo, a cada ciclo de avaliação tem-se quatro fases que duram 24 meses.

Figura 1 – Fases do processo de avaliação *ex post* do CMAP



Fonte: SECAP/FAZENDA/ME.

A **1ª Fase, a pré-avaliação**, se inicia em 1º de outubro do ano anterior ao de referência (t-1) e se encerra em abril do ano de referência (t). Primeiro, se define a lista anual de políticas públicas selecionadas para avaliação do CMAP no Ciclo do ano t, a partir de critérios aplicados aos Programas Finalísticos do PPA e da deliberação dos Comitês e do Conselho. Depois, são formados grupos para definir as principais questões de avaliação a serem respondidas e os responsáveis pela avaliação (coordenador e executor).

Para isso, os membros e apoiadores do CMAS e CMAG, especialistas no tema, e o gestor da política pública são convidados a participar de grupos técnicos de pré-avaliação, com objetivo de construir as questões específicas objeto da avaliação e definir os responsáveis por coordenar e executar a avaliação, ambos materializados em uma Ficha de Pré-Avaliação. As definições metodológicas têm como referência o *Guia Ex Post*.

O gestor da política avaliada deve disponibilizar as informações necessárias para que o grupo discuta a viabilidade das questões propostas. Isto inclui disponibilizar o acesso aos dados da política e contribuir com sua percepção sobre a adequação das questões de avaliação propostas, de modo que contribuam efetivamente para a sua gestão.

As Fichas de Pré-Avaliação passam por deliberação em seus respectivos Comitês (CMAG/CMAS) e a partir daí inicia-se a fase de execução da avaliação.

A **2ª Fase, execução da avaliação**, se inicia em 1º de maio do ano de referência (t), após a aprovação das fichas de pré-avaliação, e termina em 30 de abril do ano seguinte (t+1). Nesta fase, são elaborados os planos de trabalho, produtos intermediários e produtos finais (relatórios de avaliação e de recomendações). O coordenador solicita a manifestação do órgão gestor, por meio de nota técnica, sobre estes relatórios, realiza eventuais ajustes, e encaminha ao respectivo comitê.

A **3ª Fase, aprovação do relatório de recomendação**, se inicia em 1º de maio do ano seguinte ao de referência (t+1), após a entrega do relatório final da avaliação e do relatório de recomendação, e termina com a aprovação do relatório de recomendação. De posse dos relatórios, da manifestação formal do gestor (facultativa) e de parecer técnico do Supervisor (SECAP/ME), os Comitês deliberam sobre as recomendações. Caso as recomendações sofram modificação após reunião do Comitê, o órgão gestor é convidado novamente a se manifestar, por meio de nota técnica. Por fim, o CMAP delibera sobre as recomendações.

A **4ª Fase, divulgação e apresentação dos resultados no Congresso Nacional**, se inicia após a aprovação do relatório de recomendação pelo CMAP e termina em 30 de setembro deste mesmo ano (t+1). Os relatórios são disponibilizados em sítio eletrônico do CMAP (BRASIL, Ministério da Economia, 2020f) e os resultados são comunicados ao Comitê Interministerial de Governança (CIG).

A partir do Ciclo 2020, os resultados serão, então, consolidados e sistematizados em um relatório para envio ao Congresso Nacional. Representante do ME apresentará os resultados e as recomendações dos referidos relatórios, em audiência pública a ser realizada em comissão mista permanente do Congresso.

2.4 Monitoramento da implementação das recomendações

Outra atribuição do Conselho⁶ é monitorar a implementação das recomendações aprovadas. Segundo definição do CMAP⁷, o primeiro passo para viabilizar este monitoramento é a manifestação do gestor sobre a melhor forma de implementar as recomendações, por meio de um Plano de Ação. Lembra-se que, procurando tornar as recomendações um instrumento útil de gestão, o gestor acompanhou o processo da avaliação *ex post* por meio das oficinas e reuniões técnicas do Comitê e teve a oportunidade prévia de se manifestar sobre os resultados da avaliação, inclusive sobre as recomendações.

6 Prevista no inciso II do art. 1º do Decreto nº 9.834/2019 (BRASIL, Presidência da República, 2019b).

7 Resolução CMAP nº 02 de 2020 (BRASIL, Ministério da Economia, 2020g).

A participação colaborativa do gestor, além de dar mais legitimidade ao processo, contribui de diversas formas para a qualidade dos trabalhos, seja viabilizando a melhor formulação do diagnóstico e do desenho da política, seja proporcionando a elaboração de uma análise mais bem fundamentada no processo de avaliação. Por sua vez, uma avaliação bem realizada dará ao gestor melhores insumos para a tomada de decisão no processo de aprimoramento da política.

O Plano de Ação deve conter, para cada recomendação aprovada pelo CMAP, as ações a serem implementadas para o seu atendimento, o objetivo de cada ação, as medidas necessárias para atingir esse objetivo, o responsável por cada ação, incluindo eventualmente outros gestores envolvidos com a política pública avaliada, o cronograma e as evidências a serem apresentadas para medir o efetivo alcance do objetivo. Ressalte-se ainda que o órgão gestor pode explicitar no Plano as ações alternativas, em curso ou planejadas, que possam atender às recomendações inicialmente emitidas e que igualmente solucionem os achados da avaliação.

Após a recepção do Plano de Ação, o Comitê, se necessário, promoverá a interlocução entre o gestor da política e o coordenador da avaliação para debate sobre a compatibilidade entre as ações propostas e as recomendações e achados da avaliação, visando sempre o aprimoramento da política.

Após esse possível debate, o monitoramento do Plano passa a ser realizado pela CGU, órgão definido como responsável pela execução do monitoramento, devendo disponibilizar sistema informatizado para os integrantes dos Comitês acompanharem o monitoramento e apresentar aos Comitês e ao Conselho balanço semestral do monitoramento.

Ademais, a Casa Civil coordenará a interlocução com os atores envolvidos quando a recomendação demandar elaboração de proposta normativa de alteração da política pública avaliada, nos termos do Decreto nº 9.191/2017 (BRASIL, Presidência da República, 2017a).

Quanto a transparência do processo, o CMAP disponibilizará o resultado do monitoramento do Plano de Ação, preferencialmente via sistema, ao CIG, aos Secretários-Executivos, ou equivalente, dos órgãos responsáveis pela implementação das recomendações da política pública avaliada. Ademais, ratificando a importância do Legislativo no processo de aprimoramento das políticas públicas, é previsto disponibilizar ao Congresso Nacional o resultado deste monitoramento, juntamente com o relatório de avaliações e de recomendações encaminhado até agosto de cada ano.

3. Projetos em andamento no CMAP

Como o CMAP não conta com recursos orçamentários específicos, é importante a participação dos membros e apoiadores, que vem colaborando com as avaliações *ex post* e com a definição dos processos no âmbito do Conselho, com a busca constante pela melhora na qualidade dos trabalhos. Ressalta-se, ainda, a importância de parcerias com organismos internacionais e especialistas externos para o aperfeiçoamento dos processos de avaliação no âmbito do conselho, agregando experiências internacionais exitosas ao modelo que vem sendo construído e aprimorado pelo governo federal brasileiro.

Este foi o caso da vinda, ainda em 2019, de Gonzalo Hernández Licona, fundador e antigo Secretário Executivo do Conselho Nacional para a Avaliação de Política de Desenvolvimento Social do México (CONEVAL), para *workshop* de avaliação de políticas públicas, com o intuito de proporcionar o conhecimento da experiência do México e a coleta de recomendações para o processo de instituição da avaliação *ex post* à época em construção. Iniciativa viabilizada por meio de Memorando de Entendimento entre a SECAP e a Unicef⁸.

A seguir serão descritos dois importantes projetos em andamento no âmbito do CMAP.

3.1 Definição do processo de análise *ex ante* no âmbito do CMAP

Após a normatização no decreto do PPA em 2020, iniciou-se o processo para desenho do processo de análise *ex ante* no âmbito do CMAP. Este desenho está sendo realizado, com a participação de atores do centro do governo – Casa Civil, CGU, Ministério da Economia, entre outros – por meio de parceria com a ENAP e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que contratou um consultor especialista em avaliação de políticas públicas e um dos responsáveis pela implementação exitosa e internacionalmente reconhecida do modelo de avaliação chileno.

O diagnóstico do contexto e das necessidades desse modelo de análise *ex ante* está sendo discutido em oficinas virtuais organizadas pela ENAP e resultará em proposta que reúna as diferentes visões e preocupações dos atores membros e apoiadores do CMAP.

A proposta em elaboração busca atender a necessidade do governo federal de otimizar seus recursos públicos e contar com políticas e programas mais bem desenhados, sejam eles novos, sejam já existentes e que precisam ser reformulados. Vem sendo discutido também o modelo de

8 Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância ou, em inglês, *United Nations International Children's Emergency Fund*.

governança que será empregado no processo, que elenca atores e responsáveis, assim como prioriza a análise das políticas consideradas estratégicas pelo centro de governo e a possibilidade de integração deste processo com os processos de avaliação *ex post* e de monitoramento, já em execução.

3.2 Criação do Catálogo de Políticas Públicas do governo federal

Outro importante projeto em andamento é a construção do Catálogo de Políticas Públicas que visa, primordialmente, conhecer, sistematizar e dar transparência ao universo de políticas públicas do Poder Executivo Federal, financiado por gasto direto ou por subsídios. Ademais, será importante para servir de base para a seleção de políticas públicas no âmbito do CMAP e da agenda da CGU e para fornecer informações para a tomada de decisões no âmbito do ciclo orçamentário.

Desse modo, em 2019, os órgãos que compõem o CMAP – Casa Civil, CGU e Ministério da Economia – e alguns dos órgãos que o apoiam – a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – se juntaram para propor o projeto de criação do catálogo, que teve início em dezembro de 2019 e tem previsão de término em 2021. O BID também está contribuindo com a iniciativa.

Esse projeto está sendo realizado em 3 etapas. Na primeira, coordenada pela SECAP com o apoio de consultora contratada pelo BID, foram definidas finalidades e possíveis usos deste catálogo, os seus atributos, público-alvo e abrangência, assim como o conceito de política pública a ser utilizado. Essa etapa contou ainda com o mapeamento e a sistematização de várias experiências internacionais na construção de inventário de políticas públicas. O relatório resultante da primeira etapa, disponível no site do CMAP (BRASIL, Ministério da Economia, 2020h), traz diretrizes para a construção do catálogo de políticas públicas do governo federal brasileiro, os possíveis riscos do processo de construção desse catálogo, e as recomendações de boas práticas para esse processo.

A segunda etapa do projeto, em plena execução, liderada pelo IPEA, irá captar e sistematizar dados secundários existentes na Administração Pública Federal para assim montar a primeira versão do rol de políticas públicas, incluindo seus atributos principais, que farão parte do catálogo.

Por fim, na terceira etapa, está prevista uma checagem dos dados coletados durante a etapa anterior e a possível inserção de novos atributos, por meio da coleta de dados primários, e a liberação de um dos módulos da plataforma digital que conterá o catálogo.

4. Próximos passos na institucionalização da avaliação no governo federal

Por fim, cabe apresentar as linhas de ação do CMAP apresentadas na figura abaixo e decorrentes de discussões entre os atores ativamente envolvidos no processo de avaliação do governo federal. Vale observar que essas linhas de ação estão em diferentes fases de maturidade.



Fonte: SECAP/FAZENDA/ME.

Quanto a instituir **modelo de governança do Sistema de Avaliação**, como exposto anteriormente, muito já se fez pela institucionalização do processo de avaliação *ex post* pelo centro de governo, e o processo de análise *ex ante* está em fase de desenvolvimento e definição. O próximo desafio é congregar as iniciativas de análise adotadas pelo centro de governo com as realizadas pelos órgãos gestores de políticas públicas, para que estas metodologias e diretrizes se complementem, com o intuito de aprimoramento das políticas públicas, resultando no fornecimento de serviços públicos mais efetivos à sociedade.

Outro desafio é viabilizar a consideração das informações e proposições produzidas no âmbito do CMAP nos processos de planejamento e orçamento do governo federal, passo importante para o alinhamento entre a avaliação da política pública e o ciclo orçamentário, prática comum em alguns países, como, por exemplo, Chile, Canadá e Coreia⁹. Este alinhamento permitirá que as decisões alocativas sejam orientadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em evidências. Assim, objetiva-se conferir maior efetividade na alocação dos recursos públicos, mediante proposta de exclusão de políticas ineficientes e manutenção ou aprimoramento daquelas que são bem avaliadas.

⁹ Para maiores informações, consultar o capítulo 7 do Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019 (OECD, 2019), que aborda a qualidade do gasto público em diversos países.

Muito já se avançou na **pactuação das avaliações**, com os gestores podendo contribuir desde o momento da definição do escopo da avaliação, fornecendo informações, esclarecendo dúvidas e tecendo considerações durante a execução da avaliação, e, por fim, sendo convidados a encaminhar manifestação técnica sobre os relatórios de avaliação e de recomendação, que serão considerados na deliberação dos Comitês e do CMAP e disponibilizados no sítio eletrônico, quando da publicação dos relatórios. Espera-se que, ao final do processo, a elaboração e execução do plano de ação para atender as recomendações e aprimorar a política pública venha a ser um processo natural e, cada vez, com maior consenso entre as partes. Por isto, a cada ciclo, a SECAP, junto com os membros e colaboradores do CMAP e seus Comitês, têm procurado ampliar o contato e a participação dos Ministérios gestores da política.

No que tange a desenvolver **capacidade em avaliação**, tem-se trabalhado em duas frentes. A ENAP, apoiadora do CMAP, tem ofertado assessoria técnica e disponibilizado consultores para acompanhar e dar suporte a algumas avaliações *ex post* do Ciclo 2020, com metodologias específicas e adequadas aos diferentes tipos de análise empregados. Ademais, tem-se procurado trazer cada vez mais especialistas para auxiliar na execução das avaliações. Este é o caso da Unicef que está disponibilizando um consultor para executar parte da avaliação do Bolsa Família, pertencente ao Ciclo 2020.

Disseminar a avaliação no governo federal também é um desafio. Comunicar o trabalho já realizado e seus resultados, difundir a necessidade da avaliação, metodologias e boas práticas, tornar todos os atores cientes dos seus papéis e conscientes da importância de sua participação no processo, tudo isto é tarefa tão imprescindível quanto a própria execução da avaliação. O CMAP já deu alguns passos nessa direção ao participar e realizar seminários, webinários e ao garantir a transparência de suas avaliações, disponibilizando os trabalhos em seu sítio eletrônico. Atualmente conta com auxílio de um consultor disponibilizado pelo BID para a elaboração de um plano de comunicação para as ações e processos no âmbito do CMAP.

Quanto aos recursos para as avaliações, não há previsão de recursos orçamentários para elaboração de avaliações no CMAP, como já tratado anteriormente. Contudo, recursos já destinados à execução de políticas públicas ou para o funcionamento administrativo da estrutura de governo podem ser alocados para avaliação, inclusive em decorrência de melhoria na eficiência de suas atividades. Salienta-se também a importância de se ter recursos humanos qualificados para aprimorar o resultado das avaliações. Para suprir esta necessidade, tem-se buscado a participação de servidores dos órgãos membros e apoiadores do CMAP, alguns deles

já especialistas, estudiosos ou com experiência no tema a ser analisado, assim como de pesquisadores e colaboradores de organismos internacionais, instituições ou universidades.

Por fim, quanto à **disponibilidade de base de dados**, a Lei Geral de Proteção de Dados garante o uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas e para a realização de estudos por órgãos de pesquisa, garantido o respeito ao sigilo e anonimato quando cabível. O Decreto do CMAP e do PPA também preveem a colaboração do órgão gestor da política avaliada, prestando informações e possibilitando o acesso a bases de dados necessárias para subsidiar a avaliação. O acesso aos dados de execução de uma política em avaliação é fundamental para que o resultado da análise traduza a realidade enfrentada e possa gerar recomendações adequadas para seu aprimoramento.

Embora exista arcabouço legal que prevê o compartilhamento de dados entre órgãos do governo federal, isso ainda não é uma prática comum e impede, muitas vezes, a realização de avaliações e estudos que poderiam ser de muita utilidade para a tomada de decisão. Disseminar a cultura de compartilhamento de informações e dados sobre a execução de uma política e aprimorar o acesso a estas informações disponíveis para a avaliação ainda é um desafio a ser enfrentado.

Considerações Finais

Com a vinculação das avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União do PPA 2020-2023 ao CMAP, o papel deste Conselho foi reforçado. Importantes passos para institucionalização do processo de avaliação *ex post* já foram firmados, chegando, em 2021, ao terceiro ciclo de avaliações anuais.

Já foram pactuados e implementados desde os critérios utilizados para a seleção de políticas que serão avaliadas anualmente, passando pela definição da governança, dos atores envolvidos no processo e das fases dos ciclos anuais de avaliação, até a criação de mecanismo e instrumentos de aprovação das recomendações provenientes das avaliações realizadas e do posterior monitoramento dessas recomendações.

Por não possuir recursos orçamentários específicos e contar com corpo técnico restrito¹⁰, o CMAP conta com a participação dos membros e apoiadores, bem como de órgãos e especialistas externos, para a realização de projetos que buscam o aprimoramento e desenvolvimento do processo de avaliação, observando as boas práticas e a experiência internacional.

10 A Portaria ME nº 401, de 03 de dezembro de 2020, atribuiu à SECAP as atividades de órgão responsável pelo apoio técnico e administrativo do CMAP (BRASIL, 2020c).

Ressaltam-se dois projetos em andamento, a criação do Catálogo de Políticas Públicas do governo federal e a definição do processo de análise *ex ante*.

Como próximos passos para a institucionalização do processo de avaliação no âmbito do governo federal e os desafios postos destacam-se: a) o aprimoramento do modelo de governança do Sistema de Avaliação, integrando os processos de avaliação *ex post* e *ex ante* ao ciclo orçamentário, de forma a possibilitar que as decisões alocativas sejam baseadas em evidências; b) a aproximação e integração dos órgãos gestores ao processo de avaliação, possibilitando a proposição de recomendações factíveis e efetivas para o aprimoramento das políticas; c) a expansão da capacidade de avaliação do CMAP, através de parcerias com organismos internacionais e com instituições de pesquisa especializadas em avaliação; d) a difusão no governo federal da cultura da avaliação como mecanismo fundamental para entrega de políticas públicas mais eficientes à sociedade; e) a viabilização do acesso aos dados necessários para assegurar avaliações que reflitam a realidade de cada política; e f) a disseminação dos resultados das avaliações para que os mesmos possam ser utilizados pela sociedade, pelos gestores e pelos formuladores de políticas públicas, inclusive o Congresso Nacional.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13971.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. **Resolução do INSS nº 544, de 09 de agosto de 2016**. Institui o Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade, e dispõe sobre a adesão dos Peritos Médicos Previdenciários. Brasília, DF: INSS, 2016.

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP). **4º Orçamento de Subsídios da União**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2020/osu-2020-final-em-09-07-2020-18h25.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Portaria ME nº 401, de 03 de dezembro de 2020**. Define o órgão responsável para prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-401-de-3-de-dezembro-de-2020-292422136>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Manual Técnico do PPA 2020-2023**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020c. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/view. Acesso em: 20 jan. 2021

_____. _____. **Nota Técnica SEI nº 1702/2020/ME**. Proposta de critérios para a seleção dos programas do PPA 2020-2023 que serão objeto de avaliação pelo CMAP. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/notas-tecnicas/criterios-de-selecao>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Resolução Conjunta CMAS/CMAG nº 1, de 23 de outubro de 2020**. Estabelece as funções e as responsabilidades dos atores envolvidos no processo de avaliação ex post no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas -CMAP. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020e. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/2020_10_23_resolucao-cmas-cmag-1/@@download/file/2020_10_23%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMAS-CMAG%201.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2020** [página na Internet]. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020f. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Resolução CMAP nº 02 de 13 de novembro de 2020**. Estabelece o processo de monitoramento da implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação realizada, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP, sua finalidade, os atores envolvidos e suas competências. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020g. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cmap-n-2-de-13-de-novembro-de-2020-288536346>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Proposta de Catálogo para o Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020h. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/catalogo/2020_09_25_relatorio_proposta_catalogo_p-p. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 102, de 07 de abril de 2016**. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais CMAP. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22668940/do1-2016-04-08-portaria-interministerial-n-102-de-7-de-abril-de-2016-22668893. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018.** Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9588.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019.** Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9834.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2020.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745compilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. _____. **Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10321.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.321%2C%20DE%2015%20DE%20ABRIL%20DE,que%20institui%20o%20Conselho%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 20 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OECD. **Budgeting and Public Ex-**

penditures in OECD Countries 2019. Paris, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-highlights-%20brochure-2019.pdf#:~:text=Budgeting%20and%20Public%20Expenditures%20in%20OECD%20Countries%202019,PUBLIC%20EXPENDITURES%20IN%20OECD%20COUNTRIES%202019%20%E2%80%93%20HIGHLIGHTS>. Acesso em: 20 jan. 2021.

Gabriela Lacerda

Cientista Social, Pós-graduada em Direito Constitucional, Consultora no Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial (IEG-WB), colabora na construção de capacidades institucionais em avaliação no Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV EESP Clear), já atuou no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), foi Presidente do Instituto Jones dos Santos Neves e Secretária de Estado de Ações Estratégicas, no Governo do Estado do Espírito Santo.

Tomada de decisão com base em evidência: contributos do Legislativo

Resumo

A função avaliação na gestão governamental tem se expandido global e nacionalmente. A institucionalização dela, de forma mais robusta, ocorre por meio de sistemas de monitoramento e avaliação, que são mecanismos de gestão adicionados à governança pública para promover a tomada de decisão com base em evidência. Nesse aspecto, tornam-se oportunas reflexões sobre possíveis contribuições do Poder Legislativo nessa agenda. Assim, o presente artigo apresenta a importância de sistemas de monitoramento e de avaliação (M&A) e ilustra a construção do primeiro sistema de M&A constituído no Brasil, para a partir daí explorar possibilidades de apoio parlamentar no desenvolvimento e no fortalecimento de tais sistemas.

Palavras-chave

Avaliação de políticas; Sistemas de M&A; Governança avaliativa; Política pública com base em evidência.

Abstract

The evaluation function in government management has expanded globally and nationally. Its institutionalization, more robustly, occurs through monitoring and evaluation systems, which are management mechanisms added to public governance to promote evidence-based decision-making. In this aspect, it becomes timely reflections on possible contributions from the Legislative power in this agenda. Thus, this article presents the importance of monitoring and evaluation systems (M&E) and illustrates the building of the first M&E system created in Brazil, in order to explore possibilities of parliamentary support in the development and strengthening of such systems.

Keywords

Policies evaluation; M&E systems; Evaluation governance; Evidence informed policy making.

Introdução

Este artigo chama atenção para potencial contributo e atuação do Poder Legislativo na criação formal de mecanismos institucionais pelos governos para promover política pública com base em evidência. Tais mecanismos são estruturados como sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, uma tendência crescente em diversos países e há indícios do mesmo movimento no Brasil.

Essencialmente, governos em níveis nacional e subnacional, inspirados em experiências internacionais já consolidadas há décadas (Chile, Colômbia, México, Canadá, Reino Unido, Austrália, entre outros), estão institucionalizando ferramentas de monitoramento e de avaliação (M&A) em arranjos sólidos de governança, chamados de sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Em outros termos, trata-se da maneira pela qual a prática de M&A é institucionalizada como instrumento de gestão na esfera governamental.

O Brasil também caminha nessa mesma direção, tornando oportuna uma reflexão sobre a participação parlamentar no apoio e no fortalecimento dos sistemas de monitoramento e avaliação. O primeiro sistema de M&A no país foi instituído em 2017, pelo Governo do Estado do Espírito Santo, por meio da Lei Estadual n.º 10.744 de 05 de outubro de 2017. Em 2019, o Governo Federal criou o Conselho Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto n.º 9.834, de 12 junho de 2019, alterado seguidamente pelo Decreto n.º 10.321, de 15 de abril de 2020. Uma novidade que esta alteração trouxe é o envio de relatório com resultados e recomendações das avaliações ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano. Isso sinaliza o aprimoramento pelo governo federal dos mecanismos para uso das avaliações, bem como de divulgação dos resultados.

Ainda em 2019, o Governo do Estado do Ceará estabeleceu, por meio do Decreto n.º 3.320, de 24 de outubro de 2019, critérios para a avaliação de políticas financiadas pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), sob a gestão do Conselho Consultivo de Políticas Públicas de Inclusão Social. No mesmo ano, o Maranhão lançou o Manual de Critérios para a Elaboração de Políticas Públicas e, em 2020, a Metodologia de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Existem outras iniciativas em demais unidades federativas, e essa agenda em torno de governanças avaliativas deve ganhar mais força ainda. Em março de 2021, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) n.º 109¹,

1 Cabe salientar que, anteriormente, já tramitava no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 26/2017 que propõe, originalmente, a criação de um sistema de avaliação de

modificando os artigos 37 e 165. Esta emenda introduz na Constituição a obrigatoriedade da avaliação de políticas para os órgãos e entidades da administração pública em todos os níveis federativos, bem como a divulgação dos resultados das avaliações e uma diretriz para o uso do M&A nos ciclos de planejamento e orçamento da União. É um avanço público notável. Enunciados específicos para a avaliação em patamar constitucional foram identificados somente na Suíça, na Alemanha, na França, na Colômbia, no México e na Costa Rica (ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2020).

Tradicionalmente, o monitoramento é mais consolidado na gestão pública, enquanto pouca ênfase foi dada à avaliação, apesar de ela apresentar uma função complementar e tão importante quanto o monitoramento. O monitoramento auxilia a verificação em direção ao cumprimento das metas estabelecidas, se o governo caminha ou não na direção pretendida, e a avaliação auxilia a entender as razões pelas quais os objetivos foram alcançados, porque o governo caminhou ou não para o resultado esperado. Em outras palavras, a avaliação analisa se e por que uma determinada intervenção pública funcionou ou não, contribuindo ainda para o desenho e a reformulação de estratégias capazes de levar aos resultados esperados.

Nesse sentido, ao criar sistemas de M&A, os governos estão preocupados em se cercarem de ferramentas tanto de monitoramento quanto de avaliação, de modo a gerar evidências sobre o que funciona em políticas públicas e, mais do que isso, para que essas evidências sejam usadas na tomada de decisão, ajudando a melhorar o desempenho governamental e a efetividade e a eficácia das políticas implementadas.

Em diversas experiências internacionais, o Poder Legislativo compõe a governança em torno dos sistemas de M&A. Há diversos contributos e formas de participação parlamentar nos arranjos criados por tais sistemas. Não abordaremos aqui a participação do Congresso Nacional na governança dos sistemas de M&A. Para uma análise desse aspecto, ver Filgueiras e Queiroz (2016), que, em perspectiva comparada, analisa o papel vital do envolvimento do Legislativo na governança dos sistemas de M&A. No caso do Brasil, onde os sistemas de M&A estão recém-criados e em fase de amadurecimento, o Legislativo poderá atuar também no seu apoio e no seu fortalecimento.

Longe de fincar frentes de atuação, o intuito é abrir esse debate sobre as contribuições parlamentares para reforçar os arranjos em torno de política pública baseada em evidência, a partir de três insumos iniciais, que são: (i) apoiar o estabelecimento de sistemas de M&A em seus países; (ii)

estimular a demanda para o uso de evidências de M&A no Poder Executivo e no Poder Legislativo; e (iii) garantir que os formuladores de políticas façam bom uso das avaliações.

Para qualificar tal discussão e explorar essas possibilidades de atuação, esse artigo está organizado em três partes. Primeiro, iremos caracterizar os sistemas de M&A. Posteriormente, apresentaremos como foi criado e como funciona um sistema de M&A, a partir do caso pioneiro do Brasil, no Espírito Santo. E, por fim, a discussão sobre as possíveis contribuições do Legislativo nesse campo.

2. Sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas

Os sistemas de M&A são um conjunto de regras, normas, práticas e atividades, estruturadas em uma governança, com o objetivo de melhorar a tomada de decisão sobre o gasto público e sobre políticas, programas e projetos. Nos sistemas de M&A são geradas e utilizadas evidências ao longo do ciclo da política pública.

A abordagem, portanto, dos sistemas de M&A, é de política pública com base em evidência. Isto é, significa trazer para o centro da formulação e da implementação de políticas as melhores evidências disponíveis. Assim, gestores tomarão decisões melhor informadas (DAVIES, 2000). O contraponto da política pública com base em evidência é a política baseada em opinião. Nesta abordagem, há o uso seletivo de evidências ou a opinião de indivíduos e de grupos com bases em suas crenças, valores e ideologias.

A tendência observada em relação a criação de sistemas de M&A em governos dialoga, portanto, com essa perspectiva de valorização da produção de conhecimento pautado em evidência e da utilização dele em uma gestão pública orientada a resultados. Nessa esteira, os sistemas de M&A promovem o uso de informações credíveis e verificáveis para a tomada de decisão no processo orçamentário, na formulação e no aperfeiçoamento de políticas, na transparência das informações produzidas e em *accountability* (MACKAY, 2007). São os principais objetivos que ajudam a entender por que os governos estão criando esses sistemas.

Existem diversos sistemas de M&A estudados e documentados. Em geral, eles nascem no contexto de reformas do setor público, de pressões fiscais e na busca por uma cultura de gestão orientada a resultados, sendo uma parte deles interessados em influenciar o ciclo orçamentário e os processos de planejamento. Um exemplo nessa direção é o sistema de M&A do Chile, introduzido em um conjunto de reformas fiscais durante a década de 1990, enquanto a democratização avançava na esfera políti-

ca. A inspiração do Sistema de M&A chileno veio de documentação, de entrevistas e de seminários sobre práticas de M&A na Austrália, no Reino Unido, na Nova Zelândia, entre outros países. Legisladores chilenos estudaram diversas experiências internacionais e dialogaram com especialistas nacionais e internacionais (IRARRÁZAVAL e DE LOS RÍOS, 2020).

Além das reformas do setor público e das reformas fiscais, outros dois fatores também favoreceram a adoção de sistemas de M&A. Em primeiro, o avanço democrático e a pressão pela sociedade por transparência e por *accountability*. E, em segundo, os incentivos e os auxílios de doadores e de parceiros de desenvolvimento para que os países estruturem e fortaleçam seus sistemas de M&A (YARAHUÁN e TRUJILLO, 2015; LAHEY, 2015; LOPEZ-ACEVEDO e KRAUSE, 2012; MACKAY, 2007). Conforme Lacerda e Ribeiro (2020, p. 8), segue um panorama global do impulso na agenda de M&A:

Em cada contexto, há influências adicionais para incentivar a adoção de tais práticas. Na Europa Oriental, os países que desejavam se integrar à União Europeia tiveram que fortalecer seus sistemas de M&A (Boyle *apud* Mackay, 2007). Na América Latina, a ampliação dos gastos públicos em áreas sociais não foi acompanhada na melhoria da qualidade dos serviços prestados. Por isso, doadores internacionais como o Banco Mundial têm incluído entre suas condicionalidades de empréstimo o fortalecimento de sistemas de monitoramento e de produção de dados, especialmente em países mais pobres. O Banco Asiático de Desenvolvimento criou um programa para apoiar a construção de sistemas de M&A na região. Na América Latina e Caribe, há experiência parecida promovida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo Banco Mundial também.

Cabe mencionar que, apesar desses elementos comuns, os ambientes políticos, institucionais e as capacidades internas em cada país são muito diferentes entre si. É o contexto local que vai direcionar as soluções e os arranjos construídos. Não existe um único modelo de sistema de M&A, mas uma variedade de modelos e maneiras pelas quais os países estruturaram seus sistemas. Por isso, cada país levou um tempo diferente para o desenvolvimento do seu sistema de M&A e na maior parte das vezes de forma não linear e com falsos recomeços (LAHEY, 2015). No Chile e na Austrália, o processo de construção do sistema de M&A em cada país levou entre quatro ou cinco anos, já na Colômbia foi necessário mais de uma década (LOPEZ-ACEVEDO e KRAUSE, 2012). Portanto, os

sistemas de M&A são processos evolutivos, às vezes com “idas e vindas”, e que demandam esforços para contínuo aprimoramento.

Nessa variedade de modelos construídos, Berta Briceño (2012), estabeleceu uma proposta de tipologia de sistemas de M&A, buscando auxiliar governos que almejam criar ou aperfeiçoar os sistemas de M&A. Ela identifica três tipos, a saber, independentes, centralizados e descentralizados, apresentando vantagens em cada um deles.

No modelo centralizado, a governança do sistema de M&A é estruturada em torno do centro de governo, em que as autoridades orçamentárias e de planejamento exercem a coordenação do sistema, acompanham as recomendações advindas das avaliações e integram as evidências para tomada de decisão sobre o orçamento e sobre o aperfeiçoamento das políticas. No modelo descentralizado, departamentos setoriais, responsáveis pela gestão e implementação da política, conduzem as avaliações. Possuem acessos aos dados das políticas de forma mais facilitada e utilizam as informações de M&A para aprimoramento de seus programas e políticas. E por último, no modelo independente, um órgão específico, sem vínculo institucional entre o departamento responsável pela política e/ou o governo, é criado para a coordenação e a implementação do M&A. Os principais objetivos são transparência, controle social e *accountability*.

Chile e México possuem coordenação central para realizar ou encomendar as avaliações, seguindo o modelo centralizado, com algumas ressalvas no caso do México. Na governança do Chile, a coordenação é na Direção Geral do Orçamento (DIPRES) do Ministério da Fazenda e, do México, a coordenação envolve o Conselho Nacional de Avaliação de Políticas de Desenvolvimento Social (Coneval), um conselho vinculado ao Poder Executivo (gerenciado por conselheiros acadêmicos e por conselheiros do governo), a Secretaria da Fazenda e Crédito Público e a Secretaria de Função Pública. No Canadá, na África do Sul e na Austrália, as diretrizes são postas pelo centro de governo, mas as avaliações são realizadas pelos departamentos setoriais responsáveis pelas políticas (BRICEÑO, 2012), combinando os modelos centralizado e descentralizado.

Para além do modelo ou o arranjo institucional desenvolvido, ponto de atenção é “o grau em que as informações, de M&A, são utilizadas para a tomada de decisão e como elas ajudam a construir políticas melhores” (LACERDA e RIBEIRO, 2020, p.14). Portanto, o valor de um sistema de M&A consiste no uso intensivo e sistemático das evidências para fins de gestão. Para melhor entender esse aspecto, apresentaremos a seguir o funcionamento do sistema de M&A do Espírito Santo.

3. O pioneirismo do Espírito Santo

O primeiro sistema de M&A no Brasil foi desenvolvido pelo Governo do Estado do Espírito Santo e lançado no ano de 2017, por meio da Lei Estadual nº 10.744, denominado Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP). O processo de modelagem institucional do Simapp durou quase três anos, envolvendo uma série de articulações dentro do governo. A liderança técnica na proposição e na coordenação das frentes de trabalho para desenhar o modelo de funcionamento foi desempenhada pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), um instituto público de pesquisa e de apoio na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.

3.1 Breve contexto histórico

O pioneirismo do Espírito Santo não foi apenas em ser o primeiro sistema de M&A no país. Os arranjos institucionais criados, a estruturação de uma governança que se desdobra em vários níveis do Poder Executivo estadual, incluindo o Governador do Estado, a proposição por lei estadual, aprovada por unanimidade na Assembleia Legislativa e a ancoragem do sistema de M&A dentro do sistema de planejamento e orçamento delineiam essa marca de ineditismo ao Simapp e ao governo capixaba.

Contudo, até a década de 1990, o Espírito Santo não tinha nenhum protagonismo político no cenário nacional e era referenciado pela mídia brasileira como uma “terra sem lei”. Melo, Delgado e Seligman (2020) analisam o cenário de “decadência” do estado nos anos 1990 à reconstrução a partir dos anos 2000. O elevado grau de institucionalidade da corrupção na política capixaba e os respingos no setor privado levaram, por exemplo, a multinacional Xerox a sair do Espírito Santo. Na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conduzida pela Câmara dos Deputados entre 1999 e 2000, para investigar as relações do narcotráfico entre os políticos e o Judiciário, o caso do Espírito Santo teve papel de destaque² e o relatório final da CPI solicitou o indiciamento de mais de 800 pessoas no estado, entre elas políticos, magistrados, promotores e policiais.

Na “rota de recuperação”, conforme apontado por Melo et al. (2020), o Espírito Santo reconstruiu o cenário institucional, político e econômico,

2 Na CPI do Narcotráfico, o caso do Espírito Santo trouxe à tona a organização Scuderie Detetive Le Cocq, fundada em 1984, da qual participavam políticos, policiais militares e civis, magistrados, promotores e empresários. A organização articulava crime organizado, assassinatos, fraudes em licitações, desvio de dinheiro público, jogo do bicho e tráfico de drogas, entre outros, e fora anunciada como uma extensão do Esquadrão da Morte, uma organização paramilitar que surgiu no Rio de Janeiro (MELO et al., 2020).

mudando positivamente sua imagem. Atores públicos e privados foram mobilizados para a reconstrução do estado, bem como para a idealização e a implementação de uma visão de longo prazo no seu desenvolvimento. Entre 2003 e 2010, o PIB capixaba teve um crescimento de 49% ao passo que o brasileiro cresceu 36%, o emprego formal aumentou cerca de 60%, doze pontos a mais do que a mesma taxa apurada para o Brasil e quase 440 mil pessoas no estado saíram da pobreza (PORTO, 2012). Nos anos 2010, o Estado do Espírito Santo passou então a ter notoriedade nacional em termos fiscais apontado pelo Tesouro Nacional, considerado como um dos mais transparentes da Federação, teve saltos na educação (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), na saúde (expectativa de vida e mortalidade infantil) e de melhoria na segurança pública (HARTUNG et al, 2019).

Nesse contexto de reconstrução do ambiente institucional e político, o Governo do Estado do Espírito Santo, na gestão Paulo Hartung (2003-2010), economista, ex-senador e relator da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduziu uma cultura de gestão orientada a resultados, destacando-se no modelo de gestão e de monitoramento de projetos previstos nos planos de médio e longo prazo. Em 2007, é criado o Programa de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo, denominado Pró-Gestão, tendo apoio e patrocínio do Vice-Governador do Estado (FURTADO, FORTUNATO E TEIXEIRA, 2011; SOUZA, 2010). Os modelos de gestão foram sendo aprimorados continuamente, recebendo outras denominações, e na medida em que as práticas foram consolidadas e amadurecidas, o governo sentiu a necessidade da adoção da avaliação de políticas e programas de forma sistemática para aperfeiçoar as estratégias e a alocação dos recursos públicos.

O mote principal do Simapp foi a melhoria da qualidade do gasto público. Em 2015, quando os primeiros passos foram dados na construção do sistema de M&A, diversas medidas administrativas e fiscais estavam em curso diante da severa crise fiscal e econômica que o Brasil e os governos recém-eleitos enfrentavam. Apesar da crise vivenciada em âmbito nacional, no caso da economia capixaba, os efeitos foram mais acentuados. Para se ter uma ideia, o PIB capixaba teve uma retração maior que o Brasil: recuou 5,3% em 2016, resultado inferior ao registrado pela economia brasileira (-3,3%) (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018d). Dessa forma, diante desse quadro, o estado implementou um conjunto de medidas de ajuste fiscal para superar essa crise e, por isso, o Simapp, desenvolvido nesse cenário, teve um apelo substancial para o gasto público.

3.2 Bases do sistema de M&A capixaba

Se por um lado, na medida em que Governo do Estado do Espírito Santo aperfeiçoava o modelo de gestão voltado a resultados e implementava medidas de ajuste fiscal, reconhecendo a importância de evidências na formulação e na gestão de políticas públicas, por outro lado também se preocupava na efetiva utilização das evidências produzidas para subsidiar a tomada de decisão. Nessa linha, com o objetivo de promover o uso de evidências para tomada de decisão e de disseminar essa cultura no governo como um todo, por meio de diretrizes e de metodologias padronizadas, o estado se apoiou em estudos sobre experiências internacionais de monitoramento e avaliação em centros públicos pelo mundo e em esforços iniciados no país. Também buscou apoio técnico em instituições renomadas em M&A na América Latina e no Brasil, estabelecendo parcerias com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV EESP Clear), sediado no Centro de Microeconomia Aplicada da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, e com o Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e o Instituto Ayrton Senna (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018f).

As principais experiências internacionais de sistemas de M&A que inspiraram o governo capixaba foram as do Chile e do Reino Unido. O sistema do Chile, denominado Sistema de Avaliação e Controle da Gestão, está inserido no ciclo orçamentário do governo e é amplamente reconhecido como um dos sistemas mais bem-sucedidos devido ao seu elevado uso das evidências produzidas na tomada de decisão e às constantes inovações gerenciais.

O cerne do sistema chileno está no uso das evidências para a elaboração do orçamento e para a gestão e a formulação de políticas. A Direção Geral de Orçamento (DIPRES), do Ministério da Fazenda, no arranjo institucional estabelecido, possui uma posição de destaque enquanto autoridade orçamentária e de planejamento, auxiliando na integração entre orçamento e M&A e na definição das políticas a serem avaliadas.

A DIPRES estabelece as diretrizes e os critérios para a elaboração dos indicadores de desempenho, da matriz de marco lógico, das avaliações de novos programas, das avaliações executivas e das avaliações de impacto. Solicitações orçamentárias para novos programas ou para expansão ou alteração de programas existentes, a título de exemplo, devem preencher um formulário padronizado pela DIPRES, explicitando racionalidade das intervenções, por meio da abordagem de marco lógico (IRARRÁZVAL e DE LOS RÍOS, 2020).

No desenho do sistema chileno, um comitê interministerial aprova o ciclo anual de avaliações de políticas selecionadas, e o Congresso Nacional também participa do processo ao indicar áreas a serem avaliadas e a acompanhar a implementação das recomendações avindas das avaliações. As avaliações são conduzidas por especialistas e por consultores por meio de chamamento público realizados pela DIPRES. Após as avaliações, os programas são classificados conforme o desempenho. Além disso, o princípio da transparência é um pilar importante no Sistema de M&A chileno: os relatórios das avaliações e as informações existentes são divulgados e disponibilizados na íntegra e informados ao Congresso Nacional.

Assim, a governança, a modelagem, os mecanismos de funcionamento criados pelo Chile e a preocupação com o processo de elaboração do orçamento influenciaram o modelo adotado no Espírito Santo.

Em relação ao Reino Unido, a principal influência são os guias de M&A. O Sistema de M&A britânico possui maior ênfase no monitoramento em detrimento da avaliação, e ambos são relativamente separados (SHEPHERD, 2011). Como as avaliações são realizadas de forma independente pelos departamentos setoriais, o Tesouro Britânico (*Her Majesty's Treasury*) e o *National Audit Office* (NAO) estabelecem procedimentos padronizados. Para isso, o Tesouro publica os guias de avaliação *ex ante* (*The Magenta Book*) e de avaliação *ex post* (*The Green Book*), com os critérios a serem seguidos pelos departamentos setoriais ao realizar ou contratar as avaliações. Por meio do NAO, o Poder Legislativo realiza o acompanhamento e a supervisão das avaliações realizadas pelos departamentos setoriais.

3.3 Governança e mecanismos criados

Seguindo o modelo adotado pelo Chile, o Sistema de M&A do Espírito Santo inseriu a avaliação dentro do ciclo anual de planejamento e orçamento do estado. A premissa principal é que as evidências produzidas sejam utilizadas na elaboração do orçamento anual e para o aperfeiçoamento das políticas públicas implementadas pelo Governo. Destarte, os objetivos normativos do Simapp, fixados no artigo 1º da Lei 10.744, de 05 de outubro de 2017, são:

- I - institucionalizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário;
- II - aprimorar as políticas públicas do Poder Executivo Estadual;
- III - melhorar a qualidade do gasto público.

Conforme citado em subseção anterior, à proporção que o governo do estado amadureceu seu modelo de gestão por resultados, tornou-se nítida a necessidade de incorporar a avaliação. Em paralelo, o Instituto Jones dos Santos Neves conduzia avaliações piloto que trouxeram ideias importantes para contribuir nas estratégias para modelagem e para o funcionamento do futuro Simapp.

Além da consolidação de um sistema robusto e sustentável, havia uma preocupação central entre os gestores públicos capixabas, considerando o cenário de grave crise fiscal e econômica no país e todas as medidas de ajustes em curso no governo do estado, para que a concepção do Simapp considerasse alguns elementos, a saber: soluções de baixo custo; aproveitamento de mecanismos e de estruturas existentes, de modo a contribuir para a sustentabilidade do sistema de M&A; investimento massivo na formação de servidores do estado; aproximação com a academia e rigor na condução das avaliações; e busca constante por parcerias intra e extra governamental (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2018f).

O funcionamento do Simapp está descrito nos artigos 4, 5, 8 e 9 da Lei 10.744/2017. Seguindo uma estratégia similar a vários sistemas nacionais de M&A em outros países como Chile, México e Colômbia, foi inserido no ciclo anual do governo uma nova peça denominada “Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação”. Na prática, trata-se de um ciclo anual de avaliações, no qual o Governo do Estado do Espírito Santo, a partir da criação do Simapp em 2017, deverá selecionar, anualmente, um conjunto de políticas e programas para serem avaliados ou, quando for o caso, realizar uma estruturação ou reestruturação de planos de monitoramento que exigem certo grau de envergadura na arquitetura de dados e informações.

De acordo com as normas fixadas na lei, a seleção de políticas e programas para serem avaliados deve considerar as prioridades na estratégia governamental do Plano Plurianual do Espírito Santo. O processo de escolha tem início pelo Governador do Estado, que deve sinalizar áreas a serem priorizadas. Posteriormente, uma Comissão de Análise Estratégica, composta por seis Secretários de Estado, delibera e aprova as políticas e programas que serão avaliados. Após a aprovação da referida Comissão, nos primeiros 90 (noventa dias) do exercício fiscal, o plano anual é publicado na forma de Decreto Estadual pelo Chefe do Poder Executivo.

Transcorridos um ano da publicação do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, o Governo do Estado possui o prazo de até 90 dias para publicar um relatório sobre os avanços na qualidade do gasto público, apresentando os resultados das avaliações e uma classificação das políticas e programas quanto ao respectivo desempenho e se há necessidade de

reformulação. Os resultados das avaliações devem subsidiar a elaboração e a revisão do orçamento anual. E caso as avaliações indiquem melhorias para as políticas e programas, o gestor responsável por ela e a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, que ocupa uma posição central no governo enquanto autoridade orçamentária e de planejamento, devem estabelecer um plano de trabalho para implementar as recomendações propostas nas avaliações.

Ainda no que concerne ao arranjo institucional, foi criado o Núcleo de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas (Numa), composto por vários órgãos do Poder Executivo estadual, para coordenar a implementação do ciclo anual de avaliação (contratações, recursos financeiros e humanos, metodologias, dentre outros) e também para planejar e para desenvolver atividades voltadas à construção contínua de capacidades em M&A e à disseminação da cultura de M&A. Ao Instituto Jones dos Santos Neves cabe a responsabilidade de coordenar o Numa e também a gestão do processo de avaliação (decide sobre os tipos e os métodos). Para tal, o Instituto criou na sua estrutura organizacional o Centro de M&A, reunindo servidores de carreira do instituto especialistas em M&A para executar as avaliações estabelecidas no Plano Estadual³. Cabe acrescentar ainda que o referido Centro de M&A foi concebido com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES). Isso faz com que as avaliações geridas pelos especialistas de M&A do IJSN sejam submetidas à apreciação e à aprovação por um Conselho Científico da FAPES, em que há representações do governo, da comunidade técnico-científica e do setor produtivo, oferecendo, de certa forma, mais objetividade aos processos avaliativos.

Adicionalmente, um novo arranjo foi estabelecido. Para o acompanhamento das avaliações e das discussões sobre as recomendações ao final do processo, foram criados grupos técnicos de trabalho compostos por integrantes do Numa e dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas e programas. Esses grupos técnicos orientam o processo de avaliação, discutem aspectos críticos no decorrer da coleta de dados e prestam aconselhamento sobre os resultados das avaliações.

Outro elemento previsto em diversos sistemas nacionais de M&A que o Governo do Espírito Santo incorporou foram os princípios da publicidade e da transparência. O Simapp desde a sua constituição preconiza a publicação e a divulgação das avaliações produzidas permitindo prestar

3 Em alguns casos, há a contratação de especialistas de M&A oriundos de universidades ou colaboração com outros centros de pesquisa.

accountability e ampliando espaços para a sociedade participar na discussão de políticas públicas.

O Simapp também teve um olhar para o processo da sua institucionalização. Além da criação dos mecanismos, houve um planejamento para a provisão de formações e elaboração de guias e procedimentos, estabelecendo tipos e métodos para as avaliações. No ano de 2018, o governo do Espírito Santo lançou, por meio de parceria com o FGV Clear, o Guia para Avaliar Políticas Públicas, composto por um guia de bolso e quatro volumes: Avaliação *Ex Ante*, Avaliação *Ex Post*, Análise Executiva e Monitoramento.

Desde o lançamento do Simapp em 2017, três ciclos anuais de avaliação já foram implementados (2018, 2019, 2020) e o quarto ciclo está em curso (2021), tendo sido realizadas avaliações de impacto, avaliação de resultados e avaliações executivas nas áreas de educação, de saúde, de segurança pública e justiça, de desenvolvimento social, de meio ambiente e de cultura.

Devido à sua recente constituição, ainda é cedo para avaliar em profundidade os avanços e os desafios do Simapp. Contudo, é notória a estruturação de uma governança que se desdobra em diferentes níveis e esferas do Poder Executivo estadual, começando pelo Governador do Estado, estabelecendo as diretrizes para as avaliações na esfera governamental. Tal governança capilarizada, contando com direcionamento da principal liderança do Poder Executivo e favorecendo o envolvimento dos diversos agentes no processo, tanto o centro de governo quanto órgãos setoriais, reúne condições importantes para o bom funcionamento do sistema de M&A e também na sua sustentabilidade ao longo do tempo.

Chama atenção igualmente os instrumentos relativos à transparência e *accountability*, tão importantes para a promoção da eficiência na gestão pública, ao mesmo tempo em que traz o uso de evidências para o ciclo orçamentário. Sem excesso de engenharia, o sistema de M&A do Espírito Santo articulou um conjunto de elementos estratégicos, a saber, evidências de M&A, gasto público, *accountability* e transparência, engajamento intergovernamental e desenvolvimento contínuo de capacidades, para apoiar processos de decisão mais bem-informados no governo estadual capixaba e apoiar processos de planejamento das políticas. O Simapp, se realmente conseguir cumprir seus objetivos e promover efetivo uso de evidências na tomada de decisão pública, colocará o Espírito Santo em outro patamar de gestão pública orientada a resultados e, conseqüentemente, com repercussões positivas na sua agenda de desenvolvimento e nos serviços prestados aos cidadãos. Os primeiros passos pareceram acer-

tados, mas certamente a experiência com os ciclos de avaliação precisa ser analisada em busca de constante aprimoramento e evolução.

Parte desses elementos estratégicos estão circunscritos nas três dimensões de sucesso de sistemas de M&A, caracterizadas por Mackay (2007). A primeira dimensão, segundo o autor, é a utilização de informações de M&A tangenciada pela demanda governamental substantiva por evidências e pela coordenação central de um órgão capaz. A segunda dimensão refere-se às informações de M&A de boa qualidade que envolve construção permanente de capacidades. E por fim, a última dimensão é a sustentabilidade em que é aconselhada a criação de mecanismos de sistemas de M&A mais simplificados, sem excesso de engenharia, ambiente político e regulatório, arranjos estruturais consistentes, esforços de longo prazo e avaliação regular do próprio sistema de M&A.

Posto isso, identificam-se parte desses elementos incorporados na concepção e na implementação inicial do Simapp no Espírito Santo: preocupação com o uso das evidências, liderança política, governança, coordenação por órgãos centrais, legislação e desenvolvimento de capacidades. Entretanto, o efetivo uso das evidências na tomada de decisão requer esforços e apoio no fortalecimento do sistema de M&A. Na vasta literatura de sistemas M&A, é recorrente a importância de medidas para fortalecer e aprimorar os mecanismos em direção à utilização das evidências.

Esses diversos aspectos detalhados sobre o sistema de M&A do Espírito Santo buscaram apresentar os objetivos, a construção, o funcionamento e ao mesmo tempo chamar atenção para os desafios de manutenção do sistema e evidenciar a preocupação central de todo sistema de M&A que é o uso de evidências na gestão pública. A decisão sobre o que será avaliado e os usos das informações de M&A, para além dos métodos, revela o processo mais político do que técnico circunscrito aos sistemas de M&A (MACKAY, 2007). Por isso as práticas gerenciais adotadas precisam ser muito bem institucionalizadas e daí a importância de apoiar o fortalecimento e a sustentação dos sistemas de M&A como um projeto mais amplo de modernização da gestão pública e como uma ferramenta estratégica de aprendizagem e de mudanças institucionais.

4. Colaboração parlamentar em sistemas de M&A

O panorama de M&A expandiu-se no mundo e no Brasil e cada vez mais governos estão interessados em institucionalizar estruturas, ferramentas e práticas de M&A para tornar os processos de decisão pública mais bem-informados, como foi o caso pioneiro do Espírito Santo, apre-

sentado anteriormente. Seja em sistemas nacionais, seja em sistemas nas unidades da federação, quais são os possíveis contributos do Legislativo?

No exercício de suas funções, o Poder Legislativo acaba concentrando muitos temas de importância da administração pública. É um ator de destaque em sistemas federativos, com as funções de representar, de legislar e de fiscalizar, de modo a proporcionar níveis crescentes de responsabilidade e de representatividade no âmbito democrático. Dito isso, o tema do monitoramento e da avaliação de políticas públicas é ainda uma agenda frágil do ponto de vista sistêmico e com muitos atores interessados em fortalecê-la institucionalmente. Dentro desta perspectiva, a colaboração entre Executivo e Legislativo nessa área pode, dentro das suas respectivas atribuições, em um jogo de ganha-ganha, tanto contribuir para a produção e a oferta de políticas públicas eficazes pelo Executivo, quanto oferecer melhor suporte às funções desempenhadas pelo Legislativo.

Em vista disso, podemos explorar ao menos três possibilidades iniciais em relação à presença parlamentar na agenda de sistemas de M&A, a saber: (i) apoiar o estabelecimento de sistemas de M&A no país e nas unidades federativas; (ii) estimular a demanda para o uso de evidências de M&A no Poder Executivo e no Poder Legislativo; e (iii) garantir que os formuladores de políticas façam bom uso das avaliações.

Em primeiro lugar, como forma de cooperar para maior efetividade governamental e para *accountability*, o parlamento é parte interessada no desenvolvimento de sistemas de M&A. Por conseguinte, pode ser um aliado estratégico para incentivar e apoiar tanto o estabelecimento quanto o fortalecimento de sistemas de M&A. Esse apoio contribuirá no avanço do uso de evidências, aprofundando a democracia por meio da sua atuação legislativa, de supervisão e de representação.

Em segundo, um aspecto crucial nos sistemas de M&A é a demanda para o uso de evidências. Sem o lado da demanda fortalecido, dificilmente um sistema de M&A prosperará. Por demanda, caracterizamos os usuários em potencial de informações de M&A (congresso, ministros, altos funcionários, analistas de políticas, gerentes de programas, universidades e sociedade civil) e o uso dessas informações no ciclo da política pública – composta pelas fases de identificação do problema, formulação da política, implementação, avaliação e tomada de decisão, com base em Sechi (2014) e Kraft e Furlong (2019). Isto é, em um sistema de M&A, as evidências são usadas em uma ou mais etapas do ciclo da política pública, podendo ser utilizadas desde o momento do planejamento e formulação da política até a preparação do orçamento e decisão sobre alocação de recursos. Sendo assim, o parlamento pode

estimular a demanda para o uso de evidências de forma colaborativa no Executivo e no próprio Legislativo, nos diferentes estágios do ciclo da política pública. Uma experiência nesta direção é a constituição, em 2014, da Rede de Parlamentares Africanos no Desenvolvimento de Avaliação (ANPODE), com abrangência de 29 países africanos, para promover o uso da avaliação na tomada de decisão e no papel dos parlamentares para garantir que as evidências sejam utilizadas para robustecer a supervisão, o orçamento e a formulação de políticas (CHIRAU et al., 2020; GOLDMAN e PABARI, 2020).

Em terceiro, destacamos de forma mais específica a importância do bom uso das evidências de M&A pelos formuladores e gestores de políticas. Um dos grandes desafios no tocante à avaliação, em especial, é a implementação das recomendações resultantes dos processos avaliativos e, portanto, no uso efetivo das evidências produzidas. Esse processo não é fácil porque pode ocorrer baixa aceitação dos resultados do M&A ou mesmo dificuldade de implementá-los pela ausência de recursos financeiros e de apoio político para fazer modificações necessárias no programa. O Chile possui um mecanismo interessante para lidar com essa questão (implementado inclusive pelo Espírito Santo) e com participação do Congresso Nacional. Ao final das avaliações, a Direção Geral de Orçamento do Ministério da Fazenda discute e desenvolve com o Ministério ou agência responsável pelo programa avaliado um compromisso formal para implementação das mudanças ou ajustes sugeridos na avaliação. Além de o Ministério da Fazenda acompanhar, para todas as avaliações, quantas recomendações foram de fato realizadas, o Congresso Nacional acompanha o progresso das ações tomadas a partir das recomendações, para que haja o bom uso das evidências produzidas. Portanto, o Poder Legislativo, nesse aspecto, é parte da governança do sistema de M&A, com o papel de colaborar no uso efetivo das evidências de M&A e para o aperfeiçoamento dos programas.

Essas três possibilidades apresentadas conferem ao Poder Legislativo um envolvimento mais estreito na função avaliativa de políticas públicas e arando o terreno para condições maiores de promoção de efetividade governamental e de *accountability*.

Importante ponderar: as sugestões aqui apresentadas são um ponto de partida para abrir uma discussão mais ampla sobre variadas e diferentes formas de colaboração e de participação do Legislativo na governança e na institucionalização do M&A. O intuito é trazer insumos para esse importante debate na gestão pública brasileira.

5. Considerações finais

A proposta de reflexão trazida neste artigo foi a de explorar possíveis sinergias e atuação do Poder Legislativo no campo dos sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Tais sistemas conduzem os tomadores de decisão em um passo adiante na avaliação, pois constituem-se em uma governança para uso sistemático e intensivo de evidências de M&A visando ampliação de *accountability*, melhoria na qualidade do gasto público e efetividade das intervenções governamentais.

Globalmente, governos têm adicionado os sistemas de M&A como um mecanismo valioso na boa gestão pública e a tendência é a de o Brasil seguir o mesmo caminho, vide a experiência pioneira e inspiradora do Espírito Santo. No entanto, a consolidação dos sistemas de M&A requer compromisso político, recursos, tempo e esforços consideráveis (ZALL KUSEK e RIST, 2004). E depois de criado, imperam desafios políticos, organizacionais e técnicos para sua manutenção. Lançar luz sobre desempenho governamental, logo sobre sucessos e fracassos dos governos, e ainda de forma transparente, requer um ambiente político e institucional preparado, bem como o desenvolvimento de toda uma cultura de tomada de decisão baseada em evidência. Ora, a institucionalização bem-sucedida de um sistema de M&A para dentro dos arranjos governamentais demanda esforços contínuos e apoio para tal, podendo levar anos ou até mesmo mais de uma década.

Nesse sentido, diante da importância dos sistemas de M&A para boa governança pública, buscou-se apontar contributos pela esfera parlamentar. Foram discutidos o apoio e o fortalecimento de sistemas de M&A, assim como no incentivo da demanda e no uso das evidências. O engajamento do Poder Legislativo pode ser vital para a governança dos sistemas de M&A e para promover o aperfeiçoamento institucional, produzindo políticas melhores, vidas melhores.

Referencias

BRICEÑO, B. **Defining the type of M&E system:** clients, intended uses, and utilization. In: LOPEZ-ACEVEDO, G.; KRAUSE, P.; MACKAY, K. (ed.) *Building Better Policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. The World Bank, 2012.

CEARÁ (Estado). **Decreto nº. 33.320, de 24 de outubro de 2019.** Estabelece procedimentos para encaminhamento de projetos à gerên-

cia executiva do FECOP - GEF, e institui critérios para análise e avaliação de projetos, para fins de deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS, e dá outras providências. Diário oficial do Estado do Ceará, 2019.

_____. **Portaria nº. 13, de 09 de março de 2018.** Constitui e designa o Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP) no âmbito do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará e dá outras providências. Ceará, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2018. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/capp/PORTARIA_N13_2018_Criacao_CAPP.pdf>. Acesso em: 21 de abril, 2019.

CHIRAU, T. et al . A stakeholder view of the development of national evaluation systems in Africa. **African Evaluation Journal**, 8(1), 9. South Africa, 2020.

DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S. M.; SMITH, P. C. (Eds). **What works? Evidence-based policy and practice in public services.** UK, 2000.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto nº. 4202-R, de 09 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Espírito Santo, 2018. Disponível em: <<http://www.conslegis.es.gov.br/HandlersConsulta/DownloadArquivo.ashx?idDoc=35623&tipoDoc=0>>. Acesso em: 15 de fevereiro, 2021.

_____. **Lei nº. 10.744, de 05 de outubro de 2017.** Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Espírito Santo, 2017. Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107442017.html>>. Acesso em: 15 de fevereiro, 2021.

FILGUEIRAS, F.; QUEIROZ, L. **Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada.** Cadernos ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, nº. 47., 2016. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2566/1/Caderno_47.pdf>. Acesso em: 15 de fevereiro, 2021.

FURTADO, M.; FORTUNATO, G. T.; TEIXEIRA, A. **Gestão pública e de projetos: um estudo sobre a percepção dos gestores no gerenciamento de projetos no governo do Estado do Espírito Santos.** In: V Congresso ANPCONT. Vitória, ES, 2011.

GOLDMAN, I.; PABARI, M. **Using evidence in policy and practice: lessons from Africa**. Taylor & Francis. Abingdon, Oxon; New York, NY, 2020.

HARTUNG, P. et al. **Espírito Santo: como o governo capixaba enfrentou a crise, reconquistou o equilíbrio fiscal e inovou em políticas sociais**. Autopublicação, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise Ex Ante**. Brasília, v.1, 2018a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 21 de abril, 2019.

_____. **Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise Ex Post**. Brasília, v.2, 2018b. Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf>. Acesso em: 21 de abril, 2019.

_____. **CMAP 2016 a 2018**. Estudo e Propostas do Comitê de Avaliação de Políticas Públicas Federais. Brasília, 2018c. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181127_comite_de_monitoramento.pdf>. Acesso em: 21 de abril, 2019.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **A política é nova? Avaliação ex ante**. Vitória, 2018a. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6418>>. Acesso em: 21 de abril, 2019.

_____. **Avaliação ao alcance de todos: análise executiva**. Vitória, 2018b. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6420>>. Acesso em: 21 de abril, 2019.

_____. **Como monitorar uma política pública**. Vitória. 2018c. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6419>>. Acesso em: 21 de abril, 2019.

_____. **Espírito Santo Produto Interno Bruto (PIB) 2016**. Vitória, 2018d. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6397>>. Acesso em: 15 de fevereiro, 2021.

_____. **Guia para Avaliar Políticas Públicas**. Vitória, 2018e. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6417>>. Acesso em: 21 de abril, 2019.

_____. **Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (Simapp)**. Nota Técnica nº. 56. Vitória, 2018f. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6376>>. Acesso em: 15 de fevereiro, 2021.

IRARRÁZAVAL, I.; DE LOS RÍOS, B. **A dynamic process: building Chile's monitoring and evaluation system**. In: National Monitoring and Evaluation Systems Experiences from Latin America. Mexico City: Clear LAC/CIDE, 2020.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public policy: Politics, analysis, and alternatives**. Cq Press. Washington, DC, 2019.

LOPEZ-ACEVEDO, G.; KRAUSE, P; MACKAY, K. **Building Better Policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems**. The World Bank, 2012.

LACERDA, G.; RIBEIRO, M. **Como construir políticas melhores?** Boletim de Gestão Pública – N.º 20. Ipece. Ceará, 2012. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/11/Boletim_Gestao_Publica_N20_2020.pdf>. Acesso em: 15 de fevereiro, 2021.

LAHEY, R. **Devising an appropriate strategy for capacity building of a national monitoring and evaluation system**. Washington, DC: World Bank, 2015.

MACKAY, K. **How to build M&E systems to support better government**. The World Bank, 2007.

MANSKI, C. F. **Public Policy in an uncertain world: analysis and decisions**. Harvard University Press. Cambridge, MA, 2013.

MELO, C.; DELGADO, M.; SELIGMAN, M. **Decadência e reconstrução do Espírito Santo: lições da sociedade civil para um caso político no Brasil contemporâneo**. BEI EDITORA, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Improving Governance with Policy Evaluation**. Lessons From Country Experiences. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/improving-go>>

vernance-with-policy-evaluation-89b1577d-en.htm>. Acesso em: 10 de abril, 2021.

PATTON, Mq. **Essentials of utilization-focused evaluation**. Sage. Thousand Oaks, CA, 2011.

PORTO, C. **Prefácio**. In: HARTUNG, Paulo – Recortes, Vitória, ES, Econos, 2012.

REINO UNIDO. National Audit Office. **Evaluation in government**. London, 2013. Disponível em: <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government-NEW.pdf>>. Acesso em: 01 de abril, 2019.

_____. National Audit Office. **An Introduction to the National Audit Office**. London, 2016. Disponível em: <<https://www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2016/07/IntroductionNational-Audit-Office.pdf>>. Acesso em: 01 de abril, 2019.

_____. Her Majesty's Treasury. **The Green Book: central government guidance on appraisal and evaluation**. London, 2018a. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf>. Acesso em: 01 de abril, 2019.

_____. Her Majesty's Treasury. **The Magenta Book: guidance for evaluation**. London, 2018b. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf>. Acesso em: 01 de abril, 2019.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, A. M. S. **A nova gestão pública no Governo do Estado do Espírito Santo: um estudo do Pró-Gestão focado em projetos da Secretaria de Estado da Segurança Pública**. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil, 2010.

RUBIO, M. G. **The Mexican Government's M&E systems**. In: LOPEZ-ACEVEDO, G.; KRAUSE, P.; MACKAY, K. (ed.) *Building Better Policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. The World Bank, 2012.

SHEPHERD, G. **Conducting diagnoses of M&E systems and capacities**. The World Bank, 2011.

YARAHUÁN, G.; TRUJILLO, C. **Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina.** Ciudad de México: CIDE, 2015.

ZALL KUSEK, J.; RIST, R. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners.** The World Bank, 2004.

Luís Fernando Pires Machado

Doutor Honoris Causa em Gestão Pública. Pós-doutor em Direito Penal e Garantias Constitucionais. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais. Pesquisador do grupo de pesquisas SmartCities-BR da Universidade de São Paulo. Colaborador do programa Interlegis do Senado Federal. Coordenador-geral do Instituto Legislativo Brasileiro.

Formação de Especialistas em Avaliação das Políticas Públicas e aprimoramento dos conteúdos

Resumo

Na perspectiva de carência de especialistas em avaliação de políticas públicas capazes de explorar, refletir e exercer competências, houve a formatação de dois cursos de pós-graduação *lato sensu* destinados a servidores públicos. As duas edições promovidas (2016 e 2018) foram possíveis mediante acordo de cooperação técnica firmado entre o Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União, que resultou em selecionar professores e preparar alunos, dentre os quadros das Instituições envolvidas. Percebe-se uma mudança nas edições do curso que visaram aprimorar o projeto pedagógico como basilar das ações educacionais na formação em avaliação de políticas públicas no conhecimento instrumental para a análise aprimorada nessa área de atuação com vistas a avaliar programas governamentais baseados em objetivos e resultados.

Palavras-chave

Formação; avaliação; políticas públicas.

Abstract

In the perspective of a lack of specialists in public policy evaluation capable of exploring, reflecting and exercising skills, two lato sensu postgraduate courses were designed for public servants. The two editions promoted (2016 and 2018) were made possible through a technical cooperation agreement signed between the Federal Senate, Chamber of Deputies and Court Union of Accounts, which resulted in selecting teachers and preparing students, among the staff of the Institutions involved. A change of content is perceived in the editions of the course aimed at improving the pedagogical project as the cornerstone of educational actions in training in the evaluation of public policies in the instrumental knowledge for improved analysis in this area of action with a view to evaluating government programs based on objectives and results.

Keywords

Training; Evaluation; Public policy.

1. Introdução

No âmbito do Senado Federal, em acordo de cooperação técnica e termo de reciprocidade entre o Instituto Serzedelo Corrêa (ISC) do Tribunal de Contas da União (TCU), o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal (SF) e o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados (CD) foram ofertados dois cursos de pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Políticas. Na oportunidade em 2016, contou com 20 concludentes, e em 2018, com 37 (trinta e sete) concludentes, compreendendo um curso fechado a servidores das respectivas instituições, como ação de formação continuada, e certificação pelo ILB, reconhecido como Escola do Governo, credenciado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) para o cumprimento do programa de pós-graduação *lato sensu*.

A experiência acumulada ao longo dos anos, o elevado padrão de seus instrutores, o cuidado na elaboração dos cursos e treinamentos e a capacidade de atendimento ao público fizeram com que o ILB tenha obtido junto ao MEC o credenciamento para oferecer, com certificação própria, cursos de graduação *lato sensu*. De acordo com parecer publicado no Diário Oficial em 7/2/2013, o ILB está credenciado pelo MEC nos termos do Parecer CNE/CES 360/2012 a ministrar cursos de especialização, em regime presencial, como Escola de Governo, pelo prazo de três anos, e obtido o credenciamento de cinco anos, a partir de 2018.

Notória é a fundamentação robusta para a iniciativa das Instituições próprias do Senado Federal, pelo Instituto Legislativo Brasileiro; da Câmara dos Deputados, pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal; e pelo Tribunal de Contas da União, pelo Instituto Serzedello Corrêa, em formar pessoal qualificado para o quadro de especialista em avaliação de políticas públicas com vista a mensurar efetividade nos vários campos temáticos que abrange não só o monitoramento, mas também seus resultados e em alguns casos a percepção que leva a necessidade de iniciar a promoção das políticas públicas.

E disso se abstraem questionamentos de como deve ser a competência dos agentes de políticas públicas que primam em dotar resultados das avaliações, inclusive das avaliações de diagnóstico, de gestão e governança? Complexa tarefa não seria atributo às pessoas sem a devida qualificação, eis que devem ser requeridas equipes capacitadas e adequadas para a realização que se constituem as avaliações de políticas públicas no amplo quantitativo de políticas relevantes na pauta governamental.

Nesse contexto, por meio dos órgãos de capacitação – cujas ações foram capitaneadas pelos órgãos responsáveis pela capacitação de servidores

do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União e da Câmara Legislativa do Distrito Federal – percebem-se esforços no sentido de aprimorar a gestão pública na medida em que o tema deve ser dilatado. Nesse sentido, há espaço que possibilita ampliação – justamente o que se percebeu com as mudanças de conteúdo em relação aos cursos ofertados com o processo de reestruturação e a premência em reavaliar as ações públicas.

Destaque-se que a formação para avaliação de políticas públicas lançada nas duas oportunidades previram objetivos tais como: (i) aprimorar o conhecimento instrumental e teórico; (ii) analisar políticas públicas; e (iii) avaliar programas governamentais. Dos objetivos propostos no projeto pedagógico, defluíram temas correlacionados e outros um tanto quanto distanciados, com abordagens *interna corporis*, naturalmente por servidores das Casas, onde se inicia o processo legislativo, notadamente o orçamentário, até a ponta pelos estudos levados aos programas governamentais, adotando-se temporalidade ou não.

2. Revisão do conteúdo programático

Comumente utilizada, a matriz curricular aborda conteúdo programático que destaca a aderência entre teoria e prática, com objetivos definidores no projeto pedagógico que admite a transversalidade entre as tarefas inerentes no trabalho desempenhado pelo especialista e a forma pedagógica que aflui no desejado processo de formação em suas atividades profissionais.

Conforme destaca o projeto pedagógico da edição de 2018, com a liderança do Instituto Serzedello Corrêa, assim informa sobre a metodologia replicada no conteúdo programático:

O foco do curso nas questões referentes à Avaliação de Políticas Públicas favorece a interdisciplinaridade, uma vez que requer conhecimentos de várias áreas. Espera-se que os alunos percebam essa relação e saibam localizá-la nas diferentes disciplinas do curso. Mais especificamente, o diálogo necessário entre as diversas áreas do saber será incentivado na elaboração do TCC, que, mesmo quando situado em um aspecto específico a ser abordado, não poderá deixar de fazer referência ao conjunto das disciplinas do curso.

Também procura-se entender as diferenças entre as disciplinas ofertadas nas duas edições do curso de Avaliação em Políticas Públicas, possivelmente voltando-se para as reais necessidades de aproximação dos objetivos propos-

tos. Isso pode ter sido feito por meio de uma natural revisão sistemática, de meta-avaliação ou de meta-análise nesse passo de revisão da literatura que incluiu levantamento e exame de pesquisas qualitativas, quantitativas ou ambas no bojo das duas edições do curso. A revisão sistemática consiste em uma ferramenta para identificar todos os estudos relevantes na temática e apresentar as evidências encontradas em forma de síntese.

Na edição de 2016, o curso liderado pelo Instituto Legislativo Brasileiro consistiu em três módulos idênticos à edição de 2018, capitaneado pelo Instituto Serzedello Corrêa. Como se apresenta, houve grande discrepância das disciplinas ofertadas, cuja análise defluiu do planejamento que ficou sob a responsabilidade do ISC que, por si só, se aproxima bastante da capacidade de expor resultados que demonstram a avaliação das políticas públicas em outro patamar, pelos dados extraídos dos respectivos projetos pedagógicos das duas instituições nos dois cursos avançados.

Quadro 1 – Conteúdos comparados nas duas edições do curso de formação de especialistas em Avaliação de Políticas Públicas.

DISCIPLINAS OFERTADAS EM 2016 (ILB)	DISCIPLINAS OFERTADAS EM 2018 (ISC, 2018)
Avaliação e monitoramento de políticas públicas	
Diagnósticos para desenho, elaboração e avaliação de políticas públicas	
Formação e planejamento de políticas públicas	Planejamento no setor público
Fundamentos de políticas públicas	Fundamentos de políticas públicas
Instrumentos de análise quantitativa e qualitativa	Análise qualitativa de políticas públicas Análise quantitativa de políticas públicas
Introdução aos estudos legislativos	
Legística e avaliação de impacto legislativo	
Políticas públicas no Brasil	Estado e políticas públicas
Procedimentos para elaboração de avaliações de políticas públicas e de impacto legislativo	
Tópicos especiais em políticas públicas	
	Governança em políticas públicas
	Estatística e análise multivariada de políticas públicas

	Auditoria de políticas públicas e programas de governo
	Orçamento público
	Contabilidade governamental
	Economia e finanças no setor público
	Teoria do estado regulador
	Regulação aplicada
	Estratégia de análise de políticas públicas
	Gestão estratégica de projetos
Pesquisa – Trabalho de conclusão de curso	Metodologia científica aplicada a políticas públicas

Tais reflexos ocorreram, como afirmado pelas proposituras das Instituições, pela natural evolução dos conteúdos das disciplinas que coincidiram quanto aos (i) Fundamentos de políticas públicas e (ii) Pesquisa – Trabalho de conclusão de curso e Metodologia científica aplicada a políticas públicas. Tangenciaram quanto ao (i) Planejamento de políticas públicas e no setor público; (ii) Instrumentos de análise quantitativa e qualitativa e duas disciplinas separadas de Análise; (iii) Políticas públicas no Brasil e Estado e políticas públicas. Inovaram quanto (i) Governança em políticas públicas; (ii) Estatística e análise multivariada de políticas públicas; (iv) Auditoria de políticas públicas e programas de governo; (v) Orçamento público; (vi) Contabilidade governamental; (vii) Economia e finanças no setor público; (viii) Teoria do estado regulador; (ix) Regulação aplicada; (x) Estratégia de análise de políticas públicas; (xi) Gestão estratégica de projetos. Além da exclusão em relação à primeira edição quanto a: (i) Avaliação e monitoramento de políticas públicas; (ii) Diagnósticos para desenho, elaboração e avaliação de políticas públicas; (iii) Introdução aos estudos legislativos; (iv) Legística e avaliação de impacto legislativo; (v) Procedimentos para elaboração de avaliações de políticas públicas e de impacto legislativo; e (vi) Tópicos especiais em políticas públicas.

De tão raro acontecimento, as mudanças radicais de conteúdo da última edição do curso sobrepujaram as expectativas na produção intelectual que levaram a termo os novos especialistas em avaliação de políticas públicas a um patamar desejável, em comparação à edição anterior. A revisão utilizada inova para integrar os resultados de vários estudos independentes dos especialistas formados sobre um mesmo problema em uma medida resumo, de modo a agregar os resultados de estudos comparáveis. Após a análise dos

estudos, as respostas e considerações sobre as situações apontadas nas duas edições do curso, observa-se que o problema em foco dos conteúdos entre um e outro forneceram uma revisão detalhada, demonstrando o que pode ser concluído a partir das evidências existentes no curso de formação. É importante também relatar quaisquer possíveis deficiências ou limitações nas evidências sobre tal problema nas próximas edições.

Com efeito, ao final de cada disciplina em relação aos dois cursos, pretendeu-se que o aluno se tornasse capacitado a compreender os principais conceitos e teorias relacionados a políticas públicas, além de utilizar esses conhecimentos para analisar o ciclo de políticas públicas, na abordagem de conceitos, teorias, premissas e dilemas, universalismo e focalização, tratados sobre a agenda, desenho (design) do processo decisório e formulação de políticas públicas, próprios das ideias refletidas do pensamento sistêmico para esboço de um planejamento da intervenção e marco lógico até a regulamentação necessária.

No bojo dos cursos afluem as políticas públicas trabalhadas pelos especialistas que desaguam na análise de impacto e de custo-benefício, desde a implementação, monitoramento e avaliação dos programas de governo para utilizar esses conhecimentos visando definir possíveis estratégias de análise de políticas pelos modelos de avaliação de portfólio, com ênfase na avaliação da fragmentação, sobreposição, duplicidade, lacunas e monitoramento de indicadores, metas e resultados. De tudo isso, capacitando o especialista a entender a importância do Sistema Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas.

3. Novas vertentes, novos conteúdos

Como já salientado, primeiramente, pelo levantamento de tudo o que já se sabe sobre o problema dos conteúdos dos cursos que possibilitam a formação dos especialistas em Avaliação de Políticas Públicas, percebe-se que a produção intelectual aponta para novas pesquisas desenvolvidas no final do curso, preenchendo a lacuna existente ou revisando os achados anteriores.

Exigências da sociedade são muito presentes nas decisões sobre as políticas públicas. Nesse compasso, o último curso destacou disciplinas tais como: (i) Governança em políticas públicas; (ii) Auditoria de políticas públicas e programas de governo; (iii) Teoria do estado regulador; e (iv) Regulação aplicada.

Sobre a disciplina Governança em políticas públicas, o projeto pedagógico da última versão do curso fomentou a capacidade de o aluno compreender os principais conceitos e teorias relacionados a esse tema, além

de utilizar esses conhecimentos para análises atendendo aos seguintes tópicos: (a) Governança em centro de governo; (b) Governança em políticas públicas; (c) Governança orçamentária; (d) Governança multissetorial e multinível; (e) Coerência e coordenação no Centro de Governo – *Policy Coherence*; (f) Planejamento nacional integrado; (g) Construção de orçamento de médio prazo no Brasil – *Medium-term Expenditure Framework* (MTEF); (h) Atuação integrada das políticas públicas nacionais – *whole of government approach*; (i) Indicadores-chave nacionais integrados – *Key National Indicators* (KNI); e (j) Maturidade Interfederativa. Do que se depreende o alto nível de aquisição de conhecimentos no curso de pós-graduação *lato sensu* em políticas públicas.

No campo da auditoragem, o curso ampliou o espectro alcançado pela disciplina Auditoria de políticas públicas e programas de governo que visou à compreensão do aluno de métodos e técnicas de auditoria de políticas públicas e programas de governo, bem como à utilização desses estudos para produzir conhecimento sobre riscos em políticas e programas. Dos tópicos atendidos durante a disciplina, destacam-se: (a) Auditoria operacional; (b) Auditoria de conformidade; (c) Análise de governança em organizações; (d) Análise de governança em políticas públicas; (e) Gestão de riscos e controles internos em políticas públicas; (f) Risco de fraude, corrupção e desvios em políticas públicas. A vertente estabelecida que a sociedade almeja para dar fim aos escândalos que não fazem bem ao corpo social.

No que tange à disciplina Teoria do estado regulador, fez com que o aluno compreendesse o ambiente regulatório em que as iniciativas governamentais estão inseridas para que viesse avaliar possível impacto regulatório em políticas públicas e programas de governo, com estudos que o levaram da evolução da atuação do Estado brasileiro até o atual viés regulador, pela intervenção direta do Estado no seu poder de polícia. Também houve a abordagem das escolhas administrativas, de forma técnica na regulação de serviços públicos e atividades econômicas, cujos impactos decorrentes da mudança da governança estatal do tipo hierarquizado weberiano até verter para um modelo policêntrico, por meio das entidades reguladoras independentes, organizações paraestatais e entidades não estatais autorreguladoras de interesses públicos. No campo teórico, as externalidades afluíram para as teorias da regulação e das *essential facilities* e suas limitações que apontam as falhas de governo, os serviços públicos e as atividades econômicas monopolizadas.

De conteúdo recente e que aumenta a cada dia, o projeto pedagógico da segunda edição também inovou na oferta da disciplina Governança Pública multissetorial e multinível, tal a sua coerência e coordenação no

Centro de Governo, pela teoria *Policy Coherence*, que perfaz o planejamento nacional integrado, no atendimento da construção de orçamento de médio prazo no Brasil, adotando-se a teoria do *Medium-term Expenditure Framework* (MTEF). De certo modo, a governança pública adquire seu espaço no curso completada pelos estudos que levam a uma atuação integrada das políticas públicas nacionais – *whole of government approach* – pelos indicadores-chave nacionais integrados – *Key National Indicators* (KNI) –, no atingimento da maturidade interfederativa, tão distante da concepção de meras avaliações sem resultados precisos, visto que os fundamentos da governança são a transparência, equidade, *accountability* e *compliance*, tão exigidos pela administração pública para a gestão para a mudança.

O projeto pedagógico insere no campo dos conteúdos novos – ao se pronunciar o Planejamento no setor público, em que se estudou a capacidade de governança e planejamento – desenhos de planos governamentais, qualidade de indicadores e estrutura de monitoramento e avaliação, permitindo-se que a legística interferente nas análises de impacto legislativo fosse manifestada na contextualização jurídica e na análise jurídica da legislação, para o impacto social positivo da regulação que reflita no binômio custo-benefício, devido às implicações para equidade e justiça social.

Não menos importante é o conteúdo de Orçamento público. Ainda que na versão anterior do curso patrocinado pelo ILB, tornou-se autônomo com a versão do ISC, pela independência e desvinculação com outros conteúdos. Estudado à parte, pode-se constatar temática de destaque, como o sistema constitucional de planejamento e orçamento na elaboração do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual no atendimento das metas do governo exigidas nos planos nacionais, regionais e setoriais, desde a origem das receitas, fonteamento das despesas e adequação orçamentário-financeira das autorizações de gasto e sua execução, o que leva o aluno a entender a compatibilização com a gestão da política fiscal na identificação das políticas públicas dentro do orçamento, de acordo com as categorias e codificação da programação orçamentária legais, infralegais, institucionais, funcionais e programáticas e quanto à natureza, modalidade e outros indicadores fiscais. Aliado ao conteúdo, o curso trata de questões pragmáticas quanto ao acesso às ferramentas disponibilizadas para o controle orçamentário com alguma identificação com as avaliações de políticas públicas, tais como os Sistemas federais de gestão e monitoramento orçamentário, a saber: (i) Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop, Siop-BI, Painel do Orçamento); (ii) Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo

Federal (Siafi, Novo Siafi - CPR, DW-Tesouro Gerencial); (iii) Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv); e, (iv) SigaBrasil (Painéis cidadãos, emendas e especialistas).

Outra novidade foi a inserção da disciplina contabilidade governamental para que os alunos pudessem compreender o processo de prestação de contas governamental, além de utilizar esse conhecimento para analisar *accountability* de políticas e programas de governo. Contudo, o bojo do conteúdo contentou-se em discorrer sobre regimes contábeis, escrituração, sistemas contábeis, orçamentário, financeiro, patrimonial, operacional e compensação, justamente o que prediz a Constituição Federal no tocante àqueles que guardam, utilizam, gerenciam e arrecadam dinheiro público, desta feita, o especialista em avaliação de políticas públicas pode ser treinado para entender a composição e conteúdo dos balanços públicos e proceder à análise e interpretação das demonstrações contábeis governamentais. Tudo isso, aprendendo com o acesso aos índices e indicadores extraídos das demonstrações contábeis governamentais para realização da análise financeira governamental, consistindo na análise da receita, análise do gasto, análise da dívida, análise do regime próprio de previdência, análise da solvência de caixa, análise da posição financeira e patrimonial e modelos de avaliação da condição financeira de contas públicas pelo controle. Com efeito, o especialista em avaliação de políticas públicas, com todo esse entendimento, chegaria a uma capacidade de entender como se dá a prestação de contas, a tomada de contas e o acesso dos relatórios do Tribunal de Contas da União, utilizando os Sistemas (i) Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg/Comprasnet); (ii) Sistemas de custos por resultados de políticas e programas; e (iii) Sistema de informações de custos do governo federal (SIC).

Para que o aluno possa compreender conceitos econômicos aplicáveis ao setor público e utilizar esses conhecimentos para analisar possível impacto econômico de iniciativas governamentais, o projeto pedagógico contemplou a disciplina Economia e Finanças no Setor Público, em atividades que inserem as finanças públicas no Brasil e como o Estado e as empresas estatais se situam no desenvolvimento econômico em perspectiva histórica, política fiscal para compreensão da dinâmica da dívida pública. Nesse sentido houve o oferecimento de tópicos especiais sobre finanças públicas, que forma desde o sistema tributário brasileiro até a crise da previdência social. No tocante à teoria da tributação os tópicos abordados foram: incidência; tributação e eficiência econômica; tributação ótima e elementos de teoria da reforma tributária.

Distribuídos no terceiro módulo do curso de pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Política Públicas, vem ao contexto o Estado e políticas públicas para a compreensão do ambiente político em que as iniciativas governamentais estão inseridas, abrangendo tópicos de gestão e organização descentralizada, centralizada, federalismo, relação pública e privada (privatização) e os critérios para distribuição de recursos, de acordo com a coerência dos programas e ações em políticas públicas. Merece destaque o fato de que foi a única disciplina de todo o curso que enfatiza a participação social, ainda que timidamente, em vista de ser o cidadão o destinatário das políticas públicas a partir da economia do bem-estar na provisão de bens e serviços obtidos pelas formas de financiamento e federalismo fiscal envolvendo sua evolução histórica, avanços recentes e dificuldades nas articulações intermunicipais pelas Redes de políticas públicas. Destaque-se a menção sobre os objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – agenda 2030.

4. Temas abordados pelos especialistas em avaliação de políticas públicas.

As dimensões sobre o que apresentar ao final do curso são infinitas, dependendo da vontade e do interesse de cada um dos participantes do curso. Previamente, houve a preparação para esta etapa final, propiciando ao aluno conhecer métodos de análise multidimensional de políticas públicas e programas de governo para utilização desse conhecimento sob múltiplas perspectivas.

A partir do método científico – o trabalho monográfico, a proposta de pesquisa – o aluno pode planejar a pesquisa mediante estratégias, definição da amostragem, escalas de mensuração, fonte de dados e coleta de dados, métodos de pesquisa (*survey*, observacionais, experimentação, estudos de caso). Tudo para demonstrar a relevância da política pública selecionada, do programa temático e do programa de governo selecionados. A orientação para que os alunos produzissem o trabalho final do curso foi no sentido de adquirirem matizes que pudessem lograr êxito por ocasião da banca examinadora, composta do próprio orientador do curso, escolhido pelo aluno, e em consenso, o avaliador.

Desde a preparação inicial do trabalho de conclusão de curso, o orientador participa da elaboração da monografia, indicando fatores sobre a análise de política pública, estratégias, escopo, planejamento, execução, até chegar ao relatório do trabalho de conclusão de curso, optando-se por apresentar quadro-resumo e ficha-síntese.

Por óbvio, os egressos dos cursos de avaliação em políticas públicas passam por todo o processo orientado, e nos dois cursos ofertados de pós-

-graduação, cada aluno adota seu tema de predileção para a certificação de especialista por meio das orientações dirigidas diante das temáticas abordadas nos currículos definidos em cada Instituição, apesar da observação de que a produção intelectual se concentra pela familiaridade ou proximidade das ações de políticas públicas do governo federal, ou até mesmo dos órgãos setoriais devido à facilidade de acesso aos instrumentos para avaliações abrangentes ou compreensivas, de suas políticas, analisando-as de forma agregada e concomitante, como ocorre nas avaliações do Plano Plurianual (PPA), mas que se restringe, a mais das vezes, na seleção apenas de um subconjunto de políticas a serem pesquisadas nos trabalhos finais.

A partir de um conjunto de critérios que os especialistas formados consideram, entre outros, o volume de recursos destinado à política pública considerada e a percepção crítica da necessidade de sua avaliação, captada, por exemplo, pelos instrumentos existentes de avaliação utilizados no plano plurianual.

Mas, também, se constatou que os alunos foram orientados a ter acesso aos estudos analíticos realizados pelas Comissões do Senado, de forma invertida nas avaliações de políticas públicas, de forma do controle endoprocedimental, no período considerando o intervalo 2014-2018. Tudo porque buscou-se mensurar os primeiros efeitos causados pelas recomendações dos relatórios em avaliação de políticas públicas, ao propor três pilares para o processo avaliativo: (i) identificar os resultados que podem ser atribuídos à intervenção; (ii) compreender os mecanismos que determinaram seu sucesso (ou fracasso), em relação aos objetivos pré-estabelecidos; e (iii) investigar a eficiência da intervenção.

Ao Senado Federal é conferida a tarefa de analisar as políticas públicas e lançar em relatórios que foram disponibilizados aos corpos docente e discente do curso, o que abriu uma trilha para alçar documentos robustos que explanam sobre a avaliação de políticas públicas, tais como os órgãos do Poder Executivo e até o próprio Tribunal de Contas da União. Neste sentido, ao Senado é designada, regimentalmente, a função de avaliar as políticas públicas propostas pelo Governo Federal, na forma de relatórios temáticos sob a chancela de cada comissão do gênero, a cada sessão legislativa.

Com todos os insumos, as informações auxiliaram os alunos de pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, uma vez que, elaboradas pelos institutos de estudos e pesquisa, públicos ou privados, e pela academia, também podem ser aportadas por organizações diversas da sociedade civil e por agentes particulares dotados de expertise técnico-científica confluindo, conforme o interesse, para responder ao *accountability* governamental.

Das duas edições do curso, percebe-se que os estudos finais sobre as avaliações em políticas públicas tenderam a ser mais superficiais, pelo universo de se gerar muita informação, o que deve ter trazido maior dificuldade de até mesmo não influenciar na alocação de temas mais necessários.

Se por um lado menos políticas públicas são analisadas pelos especialistas alunos, por outro, as informações tendem a ser mais acuradas e com evidências e análises mais robustas, o que poderia gerar maior chance de influência efetiva na destinação de recursos do orçamento a ser executado com os objetivos e respostas nos distintos trabalhos de conclusão de curso.

Como se observa, as edições dos cursos trouxeram temas sobre avaliação de políticas públicas, que se encontram no repositório do Senado Federal. Eis alguns deles:

1. Avaliação do programa trabalhando com parceiros tradicionais do Ministério da Saúde (2000-2010), de autoria da especialista Adriana Rosa dos Santos (SANTOS, 2018).
2. Avaliação de políticas públicas do Senado Federal 2014-2017, por Alexandre Sidnei Guimarães (GUIMARÃES, 2018).
3. Quais as iniciativas do senado federal para monitorar, fiscalizar e acompanhar o PNE – Plano Nacional de Educação 2014-2024? Autoria: Celiane Líbia Sodré D. Silva (SILVA, C., 2018).
4. A experiência da avalia o de políticas públicas do Senado Federal: avanços e desafios, desenvolvido por Ant nio Manoel Timb  L. Gomes (GOMES, A., 2018).
5. Metas do plano plurianual 2012-2015 do governo federal para aperfeiçoamento do Sistema  nico de Saúde: o que fazer para melhorar o desempenho? Refletido e elaborado por Fábio de Barros C. Gomes (GOMES, F., 2018).
6. Quantas políticas públicas há no Brasil? A imprecisão conceitual para avalia o de políticas públicas, de autoria de Flávio Roberto de A. Heringer (HERINGER, 2018).
7. Emendas parlamentares e conexão partidária: um estudo de caso do Ministério das Cidades, por Júlia Alves M. Rodrigues (RODRIGUES, 2018).
8. Rela es governamentais: uma correla o entre referenciais internacionais e normativos nacionais vigente para as rela es entre os

setores público e privado no Brasil, estudo de Kleber Maciel Lage (LAGE, 2018).

9. O processo de implementação do PRONAF em Cidade Ocidental, por Laís da Silva Camargo (CAMARGO, 2018).
10. O impacto do programa de incentivo à cultura do algodão (PROALBA) na balança comercial da Bahia, desenvolvido por Luiza Karoline de S. Rios (RIOS, 2018).
11. Transparência e gestão fiscal: o caso dos municípios de Tocantins, de autoria de Marcos Aurélio Machado Silva (SILVA, M., 2018).
12. Das propostas aos convênios, proposto por Marcos Pires Ayala (AYALA, 2018).
13. O aumento da participação da mulher na política e as políticas públicas para o gênero entre 2010 e 2018, por Idalina Lopes de Castro (CASTRO, 2018).

5. Pesquisa acadêmica

Pelo rol dos trabalhos assinalados, observa-se que determinados alunos optaram por realizar pesquisas empíricas, outros exploratórias. No geral, as pesquisas resultaram em levantamentos dos princípios e conceitos de políticas públicas a partir dos estudos acadêmicos, pesquisas empíricas, documentais e exploratórias, conforme o envolvimento das políticas públicas pelos principais órgãos do Estado brasileiro vinculados ao ciclo de políticas públicas, que aportaram à construção de procedimentos objetivamente úteis para o processo de avaliação de políticas públicas.

Cada especialista avaliou o levantamento dos dados e informações pesquisados durante o curso de formação até situações em casos concretos – estudos de casos que navegavam entre as propostas que tramitaram no Congresso Nacional, as recomendações e julgados do Tribunal de Contas da União e os relatórios e ações dos ministérios do Poder Executivo, donde puderam colher evidências na feitura dos trabalhos de conclusão de curso, apresentados nos moldes de monografias ou artigos.

Com o esforço dos facilitadores que exerceram o encargo de orientador de cada integrante do curso, observou-se que os trabalhos finais introduziam questionamentos acerca da imprecisão conceitual da definição do termo “políticas públicas”, da quantidade de ações em política pública em determinado período histórico até permitir-se à tipologia e revisão de literatura e das análises resultantes dos levantamentos realizados, além de um conjunto de características estruturais que possibilitam melhor identificar

e delimitar os objetos de avaliação e monitoramento. Em alguns artigos, houve o interesse em buscar o aperfeiçoamento da tarefa de monitoramento e avaliação de políticas públicas, e até mesmo a sugestão que visa à coleção de procedimentos estruturantes em governança de tecnologia da informação relacionada ao tema.

No que tange à pesquisa empírica, verifica-se ser inexecutável a análise dos instrumentos de avaliação de políticas públicas pela ausência de certeza do porvir ou pela inépcia na recomendação dos trabalhos acadêmicos. Dada a preferência dos especialistas voltarem-se à prática sobre estudos de casos como prática de pesquisa exploratória de avaliação de políticas públicas, conforme casos específicos, identificadas como quantitativas e qualitativas, baseadas em documentos e relatórios do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União, pela maior parte dos alunos.

Tais evidências foram observadas pelos alunos, dificuldades existentes na capacidade de organização informacional interna dos ministérios para definir e enumerar o rol de políticas públicas sob seus cuidados. Essa desorganização informacional se reflete, salvo honrosas exceções, na falta de transparência ativa no que tange à apresentação para a sociedade das políticas públicas em curso, dos recursos utilizados, dos resultados auferidos e do impacto para os grupos sociais envolvidos.

Outro fator informado no bojo dos trabalhos finais dos alunos foi a ausência de referenciais conceituais consistentes. Conforme procuramos apresentar, resulta em sérias dificuldades para o planejamento estatal e afeta, em grande medida, os esforços de avaliação pelo Poder Legislativo.

Como explicitado no referencial teórico do projeto pedagógico das duas edições do curso, a avaliação legislativa depende grandemente de um conjunto de informações organizadas e precisas para que se possa consolidar e comparar diversos elementos avaliativos de fontes variadas, como os órgãos do Poder Executivo, órgãos de controle, organizações sociais e institutos de pesquisa. Nesse ponto, inferimos que a ambiguidade conceitual e a falta de delimitação clara do escopo das diversas avaliações de políticas públicas poderiam afetar significativamente a qualidade do esforço de cada orientando para delimitar seu tema nas pesquisas realizadas que desaguariam na avaliação das políticas públicas.

6. Alinhamento dos cursos de pós-graduação do ILB e ISC

Com o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e promoção da produtividade da estrutura administrativa do Estado, e com os diversos normativos

que fornecem diretrizes e apresentam orientações quanto ao planejamento de políticas públicas no âmbito da Administração Pública Federal, torna-se notável a capacidade de o ILB e o ISC. Sem desconsiderar as demais Escolas com interesse na causa que envolve a avaliação das políticas públicas, há um campo de amplitude considerado para incentivar profissionais no avanço de seus estudos, notadamente no espectro da transformação digital.

Bem assim, formatados os cursos que propiciam a colocação de especialistas em avaliação de políticas públicas para atuação em seus locais de atuação. As atividades de capacitação exercidas pelas Instituições de ensino logram êxito por cumprimento dos respectivos projetos pedagógicos que se alinham em perspectivas de melhoria do processo ensino-aprendizagem, visto pelos resultados dos trabalhos finais apresentados em cada versão dos cursos de pós-graduação *lato sensu* em avaliação de políticas públicas.

O que se percebe para o efetivo alinhamento é a continuidade dessas ações continuadas de capacitação, em aproveitamento de pessoal de outras esferas da federação, não tão limitante, como atualmente, se oferece, justificado pela carência nos municípios e estados de profissionais com conhecimentos adequados para o exercício de avaliar as políticas públicas na ponta.

Parece ser a tendência, e disso pode se aproveitar no seio da transformação digital que a sociedade passa, o que não impediria aos gestores educacionais aderirem ao novo normal, distribuindo vagas para alunos especiais de outras esferas, capazes de desempenhar atividades próprias. Diante de um sistema de gestão documental para a política pública, como se pode perceber ao longo deste artigo, o ISC, o ILB ou outra instituição qualquer, como as Escolas do Legislativo, podem alinhar a grade curricular e formatar cursos de formação em avaliação de políticas públicas, capazes de levar o aprendente a ter acesso aos sistemas de informação disponibilizados em várias plataformas; que contenham a definição de procedimentos para coletar, indexar, arquivar, catalogar e registrar documentos e informações relacionadas à política pública. Isso é bem possível.

Conclusão

Partiu-se da ideia visando comparar os cursos de pós-graduação *lato sensu* em avaliação de políticas públicas ofertadas em duas ocasiões – uma pelo ILB, do Senado Federal, de 2016 a 2018, e outra pelo ISC, do Tribunal de Contas da União, de 2018 a 2020. Como os citados cursos ocorreram em momentos diferentes, é necessário torná-los comparáveis ao longo do tempo. Não se trata aqui apenas da mera divagação sobre os resultados, temas orientados ou escolhidos, trata-se de aplicar, para os projetos pedagógicos dos cursos ofertados, a mesma lógica individual no cumprimento dos obje-

tivos propostos nos conteúdos programáticos, como também assinalar que os benefícios mais próximos no tempo são mais desejáveis ou aplicáveis do que no futuro remoto, ainda que seja obliterado.

Nos estudos aplicados nos dois cursos, os projetos pedagógicos apresentam dimensões diversas. Naturalmente os entes ideais a serem considerados são os que ofertam disciplinas mais diretamente. No ILB tendeu-se ao ensino da legislação e de seus impactos nas políticas públicas; no ISC, ao ensino da auditoria e da governança. Obviamente, quanto mais desagregada for a sua dimensão curricular, mais difícil é obter resultados específicos de uma avaliação de política pública. Por exemplo, é mais fácil saber o quanto um aluno se empenhou para cumprir o trabalho final do que conseguir identificar o alcance dos temas de cada instituto. Nesse sentido, muitos estudos não tiveram a eficiência aplicada ao desenvolvimento dos trabalhos dos alunos e acabaram por não considerar também o empenho dos professores.

Observou-se uma alta variação de mudanças entre as disciplinas dos cursos que reflete, além da heterogeneidade natural dos alunos, a existência de ineficiências significativas, haja vista a razão professor/aluno que afeta negativamente ou positivamente o produto final monográfico, o que parece contra-intuitivo. Para argumentos, o presente artigo teve aspectos sobre algumas temáticas desenvolvidas que não estavam tão bem alinhadas com os objetivos dos cursos, outras sim. Isso indica que o ILB e o ISC, com maiores valores dessa razão, atraíram estudantes, o que explicaria o impacto sobre os interesses individuais.

Quanto aos insumos para pesquisa ou desenvolvimento dos trabalhos monográficos, idealmente, e em especial quando se está implementando o modelo pedagógico do curso de avaliação em políticas públicas, deve-se buscar os que representam atrativos que são utilizados na oferta do serviço público, para que se tente modelar a função do especialista formado. Inclusive, permite estimar vários outros parâmetros interessantes, como transparência, acesso aos dados confiáveis, resultados e alcances das políticas públicas. Esses insumos nem sempre estão disponíveis, o que nos leva a considerar as *proxies* mais adequadas para caracterizar os principais temas alcançados pelos alunos dos dois cursos.

Sugere-se, inclusive, a feitura de posteriores estudos para averiguar o andamento das atividades desempenhadas pelos formandos em avaliação de políticas públicas, utilizando método de entrevista aos gestores das políticas públicas ou seus substitutos, se for o caso. Ainda nessa seara, propõe-se, durante as entrevistas, uma quantidade mínima de cinco perguntas: 1) está exercendo sua atividade no tema escolhido e avaliado? 2) foi acatada a sugestão das respostas em sua monografia? 3) qual nível de

implementação se planejou ou se está executando no tema estudado? 4) se não foi recebida, por quê? 5) se não foi acatada, por quê?

Como corolário da característica anterior, é indispensável que o ILB e o ISC discorram de forma constitutiva, ou genérica, decorrente das competências cometidas a cada um deles, invistam numa política de capacitação como é natural nas políticas públicas com avaliações *ex ante* e *ex post*. Instituída sem esse requisito, carece de eficiência e, portanto, pode ser questionada a qualquer momento, sendo instável em sua existência.

Se as edições dos cursos em avaliação das políticas públicas não foram voltadas ao controle e monitoramento das atividades desempenhadas pelos egressos, no mínimo, deveria merecer aprofundamento a relação entre os projetos pedagógicos como espelho das políticas públicas, razão pela qual é importante averiguar se a formulação de um projeto pedagógico dotado de alta precisão conceitual coopera para a implantação desses cursos.

Por fim, vislumbramos a possibilidade de avanços, a partir de uma melhor organização e especificação conceitual dos cursos de pós-graduação em avaliação das políticas públicas, no âmbito das Instituições de capacitação para construção de modelos instrucionais capazes de integrar disciplinas voltadas ao controle social na fiscalização das ações governamentais. Este é especialmente o caso de necessidade em capacitar agentes em avaliação de políticas públicas em um sistema de aprendizagem que permita que os aprendentes sejam explicitamente treinados. Se os formuladores de políticas não se engajam nessa área, então eles estão implicitamente adotando uma abordagem utilitária para os resultados que as políticas públicas produzem.

O desenvolvimento de políticas públicas enfrenta certos desafios, pois os formuladores de políticas públicas não têm o conhecimento técnico para equilibrar essas variáveis, enquanto os especialistas em avaliação de políticas públicas não aprimoram a arte de fazer trocas. De fato, os especialistas formados podem não ter ideia de que estão codificando as políticas públicas no campo avaliativo, contudo a otimização dessas avaliações timbra a capacitação para a aplicação das leis, políticas e virtudes.

Referências

ARRETCHE, M. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

AYALA, M. P. **Das propostas aos convênios**. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555180>. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 9 fev. 2021.

_____. **Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019**. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9834.htm. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. **Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 9 fev. 2021.

_____. **Diretrizes para Avaliação de Impacto Legislativo na Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/arquivos-de-projetos-corporativos/ail/diretrizes-para-avaliacao-do-impacto-legislativo-das-leis>. Acesso em 19 jan. 2021.

_____. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República, Controladoria-Geral da União, 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. SENADO FEDERAL. **Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal**. Brasília: Senado Federal, 2015. Acesso em 25 jan. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Referencial para avaliação de governança de políticas públicas.** Brasília: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliao_governanca_politicas_publicas.PDF. Acesso em: 9 fev. 2021.

CAMARGO, L. S. **O Processo de Implementação do Pronaf em Cidade Ocidental.** Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554591/ILB2018_CAMARGO.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 fev. 2021.

CASTRO, I. L. **O aumento da participação da mulher na política e as políticas públicas para o gênero período:** novembro de 2010 e abril de 2018. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555173>. Acesso em: 17 jul. 2021.

GOMES, A. M. T. L. **Análise das Avaliações de Políticas Públicas do Senado Federal:** O Cenário no Período de 2014-2017. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554590/ILB2018_GOMES.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 fev. 2021.

GOMES, F. B. C. **Metas do plano plurianual Federal 2012-2015 para o aperfeiçoamento do sistema único de saúde:** como melhorar o desempenho? Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555176>. Acesso em: 13 fev. 2021.

GUIMARÃES, A. S. **A avaliação de políticas públicas do Senado Federal (2014-2017):** notas de pesquisa. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555179>. Acesso em: 13 fev. 2021.

HEDLER, H. C.; TORRES, C. V, Meta-avaliação de auditorias de natureza operacional do Tribunal de Contas da União. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, n. 3, 2009.

HERINGER, F. R. A. **Quantas políticas públicas há no Brasil?** O problema da imprecisão conceitual para avaliação de políticas públicas. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555174>. Acesso em: 13 fev. 2021.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO. **ILB** [página na Internet]. Brasília: Senado Federal [sem data]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=1377>. Acesso em: 17 jul. 2021.

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA – ISC. **Especialização em Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/educacao-corporativa/pos-graduacao-e-pesquisa/cursos/avaliacao-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 17 jul. 2021.

LAGE, K. M. **Relações Institucionais e Governamentais: Uma Correlação entre Convenções Internacionais de Combate à Corrupção e Proposições Legislativas para Regulação do Lobby no Brasil**. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555172/ILB2018_LAGE.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 fev. 2021.

MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. **Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: metodologia e estudos de caso**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar/2013 (Texto para Discussão nº 123). Acesso em 19 jan. 2021.

RIOS, L. K. S. **O impacto do programa de incentivo à cultura do algodão (PROALBA) na balança comercial da Bahia**. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555178>. Acesso em: 13 fev. 2021.

RODRIGUES, J. A. M. **Emendas Parlamentares Individuais e Conexão Partidária**: um estudo de caso do Ministério das Cidades. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555175>. Acesso em: 13 fev. 2021.

SANTOS, A. R. **O Programa Trabalhando com Parteiras Tradicionais (2000-2010)** – Uma Análise Com Enfoque de Gênero. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/556149/TCC_Adriana%20Rosa%20dos%20Santos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 fev. 2021.

SANTOS, R. C. L.; BRITTO, T. F.; MENEGUIN, F. B.; PEDERIVA, J. H.; BIJOS, P. R. S.; SILVA, R. S. **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**. Brasília. Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos. Senado Federal. fev., 2015.

SILVA, C. L. S. D. **O Plano Nacional de Educação**: Ações De Monitoramento Dentro e Fora do Senado Federal. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/556146/TCC_Celiane%20L%C3%ADbia%20Sodr%C3%A9%20Dias%20da%20Silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 fev. 2021.

SILVA, M. A. M. **Transparência e gestão fiscal**: o caso dos municípios de Tocantins. Monografia de curso de especialização em Avaliação de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/556127>. Acesso em: 13 fev. 2021.

Irmgard Anglmayer

Policy analyst with the European Parliamentary Research Service (EPRS), the internal research service and think-tank of the European Parliament.

The parliamentary dimension of impact assessment and policy evaluation: experiences from Europe

Abstract

While governments remain the main actors in national regulatory policy frameworks, parliaments increasingly play an active part. Compared with governments, parliaments' role in regulatory policy has to date remained under-researched, even more so from a comparative perspective. A survey-based study conducted by the European Parliamentary Research Service (EPRS) sought to expand the knowledge base by capturing the regulatory policy capacities and practices of 38 national parliaments across Europe. Roughly half of the surveyed parliaments engage in either *ex ante* impact assessment or *ex post* evaluation, or a combination of both. The broad study sample allows us to draw some conclusions on the type of engagement and the challenges faced. The study shows that there is no blueprint for parliamentary involvement, instead, parliaments choose activities that work best for them in their specific national context. Overall, there is great variation, spanning from a passive role of purely formal scrutiny to very active engagement in impact assessment and evaluation. The purpose and added value of legislatures' involvement is primarily linked to parliamentary oversight of the executive; and to a lesser extent, to parliaments' legislative function. Three best-practice cases illustrate the potential of parliamentary engagement in regulatory policy: the Polish and Swiss national assemblies, and the European Parliament.

Keywords

regulatory policy; *ex ante* impact assessment; *ex post* evaluation; parliamentary scrutiny; European Parliament; national parliament; Europe.

Resumo

Embora os governos continuem sendo os principais atores nas estruturas de políticas regulatórias nacionais, os parlamentos desempenham um papel cada vez mais ativo. Em comparação com os governos, o papel dos parlamentos na política regulatória tem permanecido pouco pesquisado, ainda mais de uma perspectiva comparativa. Uma survey conduzida pelo Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu (EPRS) procurou expandir a base de conhecimento capturando as capacidades e práticas de política regulatória de 38 parlamentos nacionais em toda a Europa. Aproximadamente metade dos parlamentos pesquisados participam de avaliações de impacto ex ante ou ex post, ou uma combinação de ambas. A ampla amostra do estudo permite tirar algumas conclusões sobre o tipo de engajamento e os desafios enfrentados. O estudo mostra que não existe um plano padrão de envolvimento parlamentar; em vez disso, os parlamentos escolhem as atividades que funcionam melhor no seu contexto nacional específico. No geral, há uma grande variação, que vai desde um papel passivo de escrutínio puramente formal até um envolvimento muito ativo na análise de impacto e na avaliação. O propósito e o valor agregado do envolvimento das legislaturas estão primariamente ligados à supervisão parlamentar do executivo; e, em menor medida, à função legislativa dos parlamentos. Três casos de melhores práticas ilustram o potencial do envolvimento parlamentar na política regulatória: as assembleias nacionais polonesa e suíça e o Parlamento Europeu.

Palavras-chave

política regulatória; avaliação de impacto ex ante; avaliação ex post; escrutínio parlamentar; Parlamento Europeu; parlamento nacional; Europa.

Disclaimer

The author is writing in a personal capacity and any views expressed do not represent an official position of the European Parliament.

Introduction

Regulatory policy is said to be the key towards effective regulation (SCHULTZ, 2019). Across Europe, regulatory reform has been spurred by two factors: the European Union's Better Regulation agenda,¹ and the OECD's regulatory policy programme.² Governments across Europe have, during the past decades, progressively developed and shaped their regulatory frameworks to ensure that policies, legislation and regulation are qualitatively sound and evidence-based, and they have gradually adopted regulatory oversight mechanisms to strengthen their frameworks. While OECD guidelines explicitly recognise the role of the legislative branch in regulatory policy, arguing that 'ensuring the quality of the regulatory structure is a dynamic and permanent role of governments and parliaments' (OECD, 2012, p.22), they do not further detail parliaments' role.

Parliaments' preminent role in law-making along the policy cycle would indeed suggest that there is also a parliamentary dimension to regulatory policy. After all, parliaments may initiate laws, they amend legislative proposals and they adopt acts. Furthermore, they oversee the executive on the implementation of legislation and therefore bear an important function in *ex post* scrutiny.

In general, while governmental engagement in regulatory reform has increasingly attracted academic attention, relatively little is known about the use of regulatory policy instruments by legislatures. This is even truer from a comparative perspective. A dedicated project by the European Parliament's Research Service (EPRS), carried out in 2019-2020, sought to

1 At the European Union (EU) level, regulatory policy is commonly referred to as 'Better Regulation' or 'Better Law-Making'. The starting point of the EU's Better Regulation agenda is commonly attributed to the European Commission's first communication on impact assessment, issued in 2002 (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2002). For a comprehensive historic outline of the origins of Better Regulation in Europe, see Renda (2006).

2 The foundations of the regulatory policy work of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) go back to the mid-1990s. This international organisation has supported individual governments in their regulatory reform ambitions. The OECD closely monitors countries' regulatory reform progress against the principles set out in the Recommendation on Regulatory Policy and Governance, which the OECD countries adopted in 2012 (OECD, 2012). The results of this monitoring process are made public, in particular through the OECD's triennial 'Regulatory Policy Outlook' – the latest issue was released in 2018 (OECD, 2018).

shed light on the parliamentary dimension of regulatory policy, to enhance the knowledge base on the type and depth of parliamentary involvement.

This article draws largely on the results of the research project, published in June 2020 under the title ‘Better Regulation practices in national parliaments’ (ANGLMAYER, 2020a). The article is structured in four parts:

Chapter 1 briefly outlines the research project. Building on the study outcome, Chapter 2 argues that there is a large potential for parliamentary engagement in regulatory policy. It reflects on the different tasks parliaments can assume in *ex ante* impact assessment and *ex post* evaluation. Most of these tasks pertain to parliaments’ oversight function, but certain activities are directly related to parliaments’ legislative function. Where appropriate, examples of parliamentary engagement are cited. Chapter 3 discusses some patterns of parliamentary engagement in regulatory policy, for instance where these activities are located in parliaments’ organisation, at the political or administrative level. Finally, Chapter 4 depicts three cases of best practices in more detail: the Swiss Federal Assembly for its powerful *ex post* evaluations; the Polish Sejm for its wide range of *ex ante* impact assessment tasks; and the European Parliament as an example of a legislature with an institutionalised process at both ends of the policy cycle, impact assessment and policy evaluation.

The study revealed that roughly half of the surveyed parliaments engage in regulatory impact assessment and/or policy evaluation, although to greatly varying degrees. In many of them, these regulatory policy functions appear to have emerged only in recent years, whereas parliaments with a long heritage in these activities remain the exception.³

1. EPRS’ study project: purpose, methodology and patterns revealed

1.1 The purpose of the study

Since 2012, the European Parliament has gradually set up structures for *ex ante* impact assessment and *ex post* evaluation. Today, its Better Regulation activities have reached a high degree of institutionalisation, mainly through proceduralisation and a systematic use of regulatory policy tools. In spring 2019, motivated by a desire to reach a better understanding of other parliaments’ activities in the field of regulatory policy and to cooperate more closely with these national parliaments through exchanging good practices and ideas, EPRS embarked on a project aimed

3 Legislatures with a long tradition include, for example, Canada, France, Sweden and Switzerland.

at mapping national parliaments' capacities and practices regarding *ex ante* impact assessment and *ex post* evaluation.

1.2 Explanation of the methodology

The project began with a questionnaire, designed to yield detailed, yet comparable data, which EPRS sent to national parliaments, via the European network of parliamentary research services (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*).⁴ This path allowed the project to involve parliaments beyond the European Union, as the network covers also the national parliaments of Council of Europe member states.

A total of 38 national parliaments chose to respond to the questionnaire. These included the parliaments of all 27 EU Member States, as well as the United Kingdom (UK),⁵ Switzerland, Iceland, Norway, three countries of the Western Balkans (Albania, North Macedonia and Montenegro), Moldova, Turkey and San Marino. In addition, the Canadian Parliament participated in the survey.⁶ Bicameral parliaments were requested to provide a separate answer for each chamber, as is the case for 15 of the responding parliaments.⁷

In the questionnaire, parliaments were requested to select pre-defined answers (multiple choice) and add optional free-text comments. EPRS subsequently undertook substantial desk research to complement and triangulate the self-reported data obtained through the survey, wherever possible. At an advanced stage of the project, national parliaments were granted an opportunity to comment on their respective draft country chapters, to enhance the accuracy of the study. Before publication, the study was thoroughly peer-reviewed within EPRS, as is the case for all EPRS publications.

The scope and timing of the study did not allow for systematic assessment of parliaments' impact assessment and evaluation output from a qualitative and methodological point of view. This would require further research work.

4 The European Centre for Parliamentary Research and Documentation – ECPRD (2021) is the joint network of parliamentary research services of all EU and Council of Europe member states. In existence since 1977, it fosters inter-parliamentary cooperation and information exchange.

5 The UK officially left the EU on 31 January 2020 and was therefore, strictly speaking, still an EU Member State at the time the survey was conducted.

6 Although Canada lies outside Europe, it holds an observer status with the Council of Europe and was therefore eligible to respond to the survey.

7 Of the 38 responding parliaments, the following 15 parliaments are bicameral: Austria, Belgium, Canada, Czechia, France, Germany, Ireland, Italy, Netherlands, Poland, Romania, Slovenia, Spain, Switzerland and the UK. Two of these parliaments replied only for one chamber.

1.3 Study findings

The study revealed that roughly half of the surveyed parliaments do not engage in regulatory policy beyond classical parliamentary scrutiny mechanisms within the general framework of parliamentary control. This can be for multiple reasons; some parliaments pointed explicitly to the distinct roles and/or the strict separation of power of the executive and the legislative, while others said they simply do not have the necessary capacities. This matches with the general perception that legislatures ‘lack a strong parliamentary tradition in respect of impact assessment’⁸ (e.g. GRIGLIO, 2020).

Those parliaments that take an active role in either impact assessment or evaluation, or even both, do so in fundamentally different ways. Some parliaments engage in a highly systematic manner, others more *ad hoc*; some limit themselves to purely formal or more substantial scrutiny of government action, while others carry out their own impact assessments or evaluations. Some have a long tradition in the field, while others have just set up structures for regulatory policy engagement. Some take a comprehensive approach, while others centre their work on specific impacts (e.g. budgetary impacts). The responsibility for regulatory policy work also diverges: while some parliaments entrust the function to administrative entities (such as research services), others opt for political bodies composed by members.

A general pattern emerged that parliaments’ regulatory policy activities are mainly related to oversight and the purpose of holding the government to account, whereas only a few parliaments have also embedded impact assessment work into their legislative function. As described above, from a comparative perspective, parliaments engaging in one way or another in regulatory policy show highly diverse patterns. It appears that the rationale, ambition and type of involvement are shaped by a number of external factors, notably the country-specific context, including parliaments’ culture and capacities; the function of the parliament in the constitutional, legal and political system of the country; the approach of the respective country’s government to regulatory policy; and last but not least: political will.

8 To be noted, Griglio uses the term impact assessment as a generic term for both, *ex ante* and *ex post* assessment (GRIGLIO, 2020).

2. Engaging in impact assessment and evaluation: a vast potential for parliaments

Parliaments' potential for courses of action at both ends of the policy cycle – impact assessment and evaluation – can take various forms, oscillating between passive scrutiny of government action and active use of the regulatory policy tools. In most cases, activities relate to parliamentary oversight, however, certain tasks also strengthen parliaments' legislative function. The latter is the case, for instance, when a parliament conducts an impact assessment on a new legislative initiative, or a major amendment tabled during committee deliberations; or when it undertakes an evaluation with the objective to initiate a policy revision. The following section reflects on the scaling of regulatory engagement by parliaments, from passive and low level to active and high-level.

2.1 The spectrum of action in *ex ante* impact assessment

Starting from a passive approach, parliaments can scrutinise the impact assessment substantiating a draft bill put forward by the government in a purely formal manner. In doing so, parliaments check whether an impact assessment has been submitted at all (if it is required in the case at hand, in compliance with the country's regulatory policy framework) and, in the negative case, it can urge the government to produce an impact assessment. By way of example, the European Parliament keeps a sharp eye on the European Commission's impact assessment obligations and has repeatedly criticised the Commission for failing to submit an impact assessment, which would *inter alia* serve to detail the evidence underpinning the legislative proposal, and to explore the different policy options. This type of formal scrutiny also appears to be a constant pattern in the parliaments of Italy, Lithuania and Slovenia.

Again, from a formalistic approach, parliaments can verify whether the government has, for the preparation of amending draft legislation, duly taken into account the findings of a preceding evaluation, including the underlying impact assessment.

Entering more into substance, parliaments can appraise the quality of and the methodology used for a government impact assessment, when examining a draft bill in committee. This may be a particularly useful scrutiny exercise if the national framework does not envisage any quality check of the impact assessment through a national regulatory oversight body. If well-done and communicated, parliament's scrutiny may ultimately lead to higher quality in the government's impact assessment work. This type of quality assessment is systematically conducted in the European Parliament,

where, despite prior scrutiny by the Regulatory Scrutiny Board, the EU's independent regulatory oversight body, an expert unit in Parliament's Research Service analyses the quality of the impact assessment the European Commission puts forward, and in particular whether it complies with the Commission's own methodological standards and requirements.⁹ In-depth scrutiny of government impact assessment is furthermore reported from the parliaments of France, Germany, Ireland and Spain.

A variant of the above is to focus parliamentary scrutiny on specific elements of government proposals and impact assessments, such as quantifications of budgetary impacts; costs-benefit analysis; or the models used in the impact assessment, in support of policy formulation. For instance, the parliaments of Austria, Italy, Portugal, Spain and Sweden indicated a particular scrutiny focus on budgetary matters.

As far as parliaments' own *ex ante* impact assessment work is concerned, only a handful of parliaments across Europe indicated activities in that respect. They do so in particular for:

- selected draft bills introduced by the government, either in substitution for a missing government impact assessment, or in addition to the government's impact assessment (Finland, Poland, Sweden, European Parliament);
- legislative initiatives originating from within parliament (Bulgaria, Ireland, Latvia, Lithuania, Poland, Spain, European Parliament);
- assessing solely budgetary or economic impacts of draft legislation, which may include the use of macroeconomic modelling and microsimulation methods (Canada, Finland, Hungary and Sweden); or other impacts, such as gender impacts. Among all surveyed parliaments, it appears that the Portuguese Assembly is the only one requiring gender impact assessment to be carried out in a systematic manner; and
- assessing the impact of parliaments' own (major) amendments to draft bills, especially if the amendment deviates substantially from the original impact assessment or the legislative proposal (Estonia, Poland, European Parliament).

Finally, parliaments may also undertake stakeholder consultation to gather new primary data, although this appears to be rare in parliamen-

9 These appraisals take the form of analytical briefings. They are submitted to the competent parliamentary committee and also made accessible to the public on Parliament's website. A recent study by EPRS' *Ex ante* Impact Assessment Unit (EPRS, 2019) presented the cumulative findings of these quality assessments.

tary practice across Europe. From among the surveyed parliaments, only the Italian Senate seems to consult citizens in the process of scrutinising proposed legislation as a means to inform committee deliberations. Specific guidelines on public consultations have been in place since 2017. However, it is not clear how much the Italian Senate makes use of this possibility to enhance the evidence base.

2.2 The spectrum of action in *ex post* evaluation

Parliamentary engagement in *ex post* evaluation forms part of their oversight function. Again, the engagement of the surveyed parliaments showcases a wide range of activities, from a passive scrutiny function of government evaluations to the active performance of parliaments' own *ex post* evaluations.

Starting from a passive approach, parliaments have typically the right to request that evaluations of policies or legislation are carried out by the executive, either on an *ad hoc* basis (e.g. by means of parliamentary questions and adopted resolutions), or systematically, through embedding an evaluation clause or a sunset provision (or other type of review clause) into a legal act. The latter is a very effective mechanism, as it is legally binding on the executive, meaning that non-delivery would equal a breach of law.

Another variant of passive scrutiny is parliaments' formal verification if their respective governments fulfil their evaluation obligations. Some countries have a default mechanism, requiring for instance that laws are revisited every three to five years after a law's entry into force (e.g. UK). Alternatively, evaluation requirements for individual pieces of legislation may stem from legal requirements, such as evaluation provisions inserted in legislation, or be triggered by budgetary obligations (e.g. specific financial thresholds).¹⁰ Within the remit of formal scrutiny, parliaments can also keep track of governments' evaluation forward planning (annual, multi-annual) and delivery.¹¹

Furthermore, parliaments can focus on formal post-enactment scrutiny (also referred to as post-implementation review or legal compliance check), where parliaments verify from a legalistic perspective whether the different provisions of an act have been brought into force and whether all associated delegated regulations have been issued. Such compliance

10 For illustration, evaluation requirements at the level of the European Union are discussed in detail in the chapter 'What prompts Commission evaluations?' in an EPRS study (ANGLMAYER, 2020b, pp. 1114).

11 In the European Parliament, this is done with the periodic publication 'Evaluation in the Commission: Rolling check-list and state of play', which is updated every year (ANGLMAYER, 2020b).

checks are common practice in the parliaments of Canada, Ireland and Italy.

Moving up the scale of engagement, parliaments can support Members and committees by synthesising or scrutinising evaluations and other *ex post* reviews (both from the executive branch) for parliamentary needs, thereby functioning as a knowledge broker. This type of engagement seems to be a regular feature in the parliaments of Austria, Moldova, the Netherlands and the UK.

If parliaments carry out their own *ex post* evaluations, they may opt to place the focus either on a specific provision in a law; or an entire act; or even a whole set of topically related laws, which allows for assessment of the cumulative effects of legislation. According to the survey, the following parliaments undertake their own *ex post* evaluations: Belgium, Bulgaria, Italy, Latvia, Moldova, Netherlands, Poland, Sweden, Switzerland and the UK. Furthermore, the European Parliament is an active evaluator.

3. Patterns and specificities of parliamentary engagement in regulatory policy

3.1 Overall challenges

Both, *ex ante* impact assessment and *ex post* evaluation are demanding, technically complex and time-consuming tasks, requiring certain skills and expertise. Even parliaments with an advanced level of regulatory policy experience will need to choose between quality and depth of the analysis on one side, and quantity of output on the other. Typically, parliaments do not produce evaluations on a large scale, and even in countries where parliamentary evaluation is advanced (such as Sweden and Switzerland), the majority of policy evaluations are carried out by the executive. Parliaments' aim is clearly not to substitute government evaluations, but to complement them, thereby putting the emphasis primarily on accountability. Therefore, parliaments need to select the files for evaluation carefully. A few parliaments seem to prepare impact assessments at large scale (e.g. Bulgaria and Poland). In these cases, it would be worthwhile to take a closer look at the methodological approach and depth.

3.1.1 Asymmetric capacities

In general, evaluations and impact assessments conducted by parliaments may differ in methodology and scope from those carried out by the executive. One reason for this is the asymmetry between parliaments and the executive

in terms of capacities, i.e. the staffing, policy expertise/specialisation, detailed knowledge of a given file, and methodological skills required for conducting impact analysis. This asymmetry can only be mitigated by the establishment of an expert unit in charge of regulatory policy work to a certain extent, as its staffing and expertise levels simply cannot compare with the executive. Some parliaments try to tackle this issue by commissioning external expertise via procurement procedures or by cooperating with national audit institutes. Commissioning expertise should however not be underestimated, as it requires not only a dedicated budget, but also complex technical preparations and a sound understanding of the file.

3.1.2 Information dependencies and time constraints

Another asymmetry parliaments face *vis-à-vis* the executive branch is access to and availability of information. When parliaments scrutinise government evaluations and impact assessments, or when they conduct their own assessments, they depend to a large extent on information and data gathered by the executive branch. However, governments do not always fully share data (or underlying evidence). The case of the Swiss Parliament, whose wide-reaching rights to information are granted by law, appears to be rather the exception than the rule.

Moreover, time constraints also pose challenges and may limit parliamentary engagement. With regard to *ex ante* impact assessment, parliaments may not unduly delay the legislative process when assessing the impacts of government draft bills and amendments. Given the complexity of impact assessment, this often leaves parliaments little margin for manoeuvre for a quality *ex ante* impact assessment. Against this backdrop, the French Senate reported that any proactive impact assessment ambition, even on a small scale, is challenged by time constraints in the sense that committees have a period of merely six weeks on average to examine a bill. This timeframe appears very tight to obtain a meaningful impact analysis from external consultants, even when restricted to very specific and well-defined measures in the draft bill.

Similarly, the assessment of substantial amendments to draft legislation in the European Parliament is deemed challenging, since this process must not delay the legislative procedure excessively. The EPRS engages in the assessment of substantial amendments when the lead committee on a given file requests that work – provided there is broad political backing across the spectrum.¹² Researchers argue that impact assessments of

12 This task is in accordance with Article 15 of the Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Mak-

amendments do fill a gap, since following the changes brought forward by the legislator, an adopted legislative text is not backed by an updated impact assessment (RENDA, 2015). In a similar vein, the European Commission continues to encourage Parliament to carry out more work of that kind (EUROPEAN COMMISSION, 2019), but this would put the administrative capacities in charge severely under strain.

Turning to *ex post* evaluation, the timeframe a parliament has to carry out an evaluation may also be tight. For example, the European Parliament's rules for committee evaluation reports envisage a time bracket of 12 months; for the research service, this translates into less than six months to draw up the underlying factual evaluation study if the research findings are to inform the committee report.

To summarise, 'parliaments are often lacking the capacity, information, expertise, time availability and interest to structurally engage in better regulation mechanisms' (GRIGLIO, 2020, p. 168).

3.2 Parliamentary actors in *ex post* evaluation

According to the EPRS survey results, there is great variation with regard to the organisation of parliamentary evaluation work, and in particular to the level at which evaluation is carried out. Some parliaments place the evaluation function at the political level, leaving it in the hands of parliamentary committees. Others conduct evaluations at the administrative level, mostly within, or close to, their research services. Both approaches have their advantages, although the strongest setting appears to be a combination of both.

Evaluation carried out by administrative entities

Similar to impact assessment, policy evaluation is demanding analytical work, requiring the gathering, processing and critical assessment of a considerable amount of data and information, including the identification of gaps. Therefore, a number of national parliaments have opted to entrust the evaluation function to their research services or other analytical capacities within the administration. Evaluations carried out by administrative entities have a number of strong points, in particular when parliaments avail of dedicated evaluation capacities within their secretariat. The set-up of such units usually reflects a firm and longer-term commitment to policy evaluation. Examples of such dedicated capacities within parliaments' secretariats can be found in Italy, Sweden and Switzerland, alongside the European Parliament.

ing, of 13 April 2016 (EUROPEAN UNION, 2016).

Dedicated research and evaluation services can usually devote more time to a file and thus produce evaluations that enter into great depth. Typically (or at least ideally), evaluations carried out by administrative entities are characterised by rigorous research and methodological standards; impartiality; and comprehensiveness. Evaluation carried out by administrative entities can be entirely drawn-up in-house, or commissioned from external experts, provided parliament has a budget line for the procurement of expertise. In this context it is worth noting that outsourcing is often described as a demanding task, requiring not only specific skills in public procurement, but also a sufficient understanding of the core issues of the file in question as well as evaluation methodologies.

In parliaments where the main focus of interest is on budgetary aspects, evaluation activities are typically assumed by a dedicated budget service, such as a parliamentary budget office. Examples include the parliaments of Austria, Canada, Ireland, Portugal and Spain.

Despite the number of strong points, it should be stressed that the impact of evaluations drawn up by administrative units may be weak in terms of political impact, as they often lack binding follow-up mechanisms. Despite the fact that the precondition for evaluation studies is often committee or high-level requests, there is no guarantee that the evaluation results are then used within parliament. Beyond parliament, an evaluation drawn up by an administrative entity may have little weight *vis-à-vis* the executive branch. Typically, such evaluation studies are not even formally transmitted to the government.

3.2.2 Evaluation carried out by political bodies

A number of parliaments across Europe vest the evaluation function in political bodies. Some parliaments have even achieved a high degree of institutionalisation in that area. Typically, the evaluation function would be carried out at the level of parliamentary committees.

Compared with an administrative evaluation function, this option has more political clout *vis-à-vis* the executive. Under certain conditions, evaluations at the political level can be particularly powerful, in particular when:

- committees are equipped with strong oversight or even investigative powers;
- a final evaluation document is endorsed by a committee or even the plenary (e.g. in form of a resolution or recommendation);

- relations between the legislative and the executive branch envisage mandatory transmission of the outcome by parliament and some kind of binding effect, or at least a mandatory consideration by the government; and
- the committees concerned have a possibility to communicate their findings to the broader public via media outreach.

Practice shows that there is no standard model for an evaluation function at the political level. Three different scenarios could be identified:

- standing committees;
- dedicated evaluation groups within standing committees;
- permanent control committees or dedicated evaluation committees;
- *ad hoc* committees formed for the duration of the evaluation.

Each solution has their virtues and caveats. While standing committees appear in principle well-suited, due to their in-depth knowledge of the policy issue as well as the activities of the executive, in addition to their ability to follow-up on the evaluation outcome, the evaluation function is one responsibility among many and stands notably in competition with the committee's core legislative function.

To pool the technical knowledge concerning evaluation with the necessary subject knowledge, some parliaments – for instance the Swedish Riksdag – have set up dedicated evaluation groups within the standing committee from across the political spectrum. Such evaluation groups can acquire a considerable level of methodological skills and they can dedicate more time and effort into the evaluations, which they prepare for the broader committee.

Greater focus on the evaluation task and better specialisation in evaluation skills can also be brought into play for a dedicated parliamentary evaluation or control committee. Such dedicated committees can be found in the parliaments of Belgium, France and Switzerland. The (non-legislative) departmental select committees of the British House of Commons also fall within this category.

Finally, some parliaments opt to form dedicated *ad hoc* committees solely for the purpose of an evaluation. This setting bears some similarity with a committee of inquiry; it is a feature e.g. of the British House of Lords. While the depth of the investigation and the final report are deemed to be strong points, the literature (NORTON, 2019, p. 350; CAYGILL, 2019, p. 98) identifies the follow-up to the evaluation as a

shortcoming, because the *ad hoc* committee dissolves with the adoption of the final report and no longer exists when the government response arrives. The general liaison committee that takes over the dialogue with the government cannot compare with the *ad hoc* committee in terms of detailed knowledge of the file.

3.2.3 A dual evaluation architecture

While both approaches described above have their pros and cons, a few parliaments have chosen to combine both into a dual system. These include the parliaments of Sweden, Switzerland, Canada and the European Parliament. In such a setting, the administration draws up a detailed factual and impartial evaluation report (or study), which is meant to inform the political report prepared by a committee. Typically, only the latter contains political conclusions and recommendations directed to the executive. From its design, this evaluation architecture represents good practice in terms of evidence-informed policy-making. This evaluation system is described in greater detail in Chapter 4, featuring the cases of the Swiss Federal Assembly and the European Parliament, which bear certain resemblances.

3.3 Legal basis and constitutional mandate

Parliaments' role in regulatory policy is stronger if it has a clear legal foundation. The EPRS survey showed that the legal basis for parliaments' regulatory policy activities is rather heterogeneous, encompassing parliaments' rules of procedure,¹³ parliamentary law, national law and constitutional law. Interestingly, three of the surveyed parliaments with a highly mature evaluation culture, namely France, Sweden and Switzerland, have a constitutional evaluation mandate. This suggests that a constitutional anchorage of a parliament's evaluation function is conducive to the institutionalisation of parliamentary evaluation on two levels: in terms of parliament's own organisation and with regard to the recognition of parliament's evaluation function by the executive.

3.4 Government follow-up

Most parliaments reported that their evaluation system does not envisage any mandatory government action. This is particularly true for parliamentary evaluations conducted by administrative bodies (such as research services), and especially if they are not linked to any committee report. It appears that evaluations sponsored by political bodies of parliaments have a higher chance of prompting government reaction.

¹³ In only some countries, parliamentary rules of procedure have the rank of national law.

Mandatory follow-up by government – which may encompass simple explanations – was reported for evaluations of the parliaments of Belgium, France, Hungary, Moldova, Sweden, Switzerland, and the UK. Similarly, the evaluations of the European Parliament, if voted in plenary, require a response from the European Commission (no different to other resolutions adopted by the European Parliament).

The Swiss Parliament's evaluation system envisages a compulsory follow-up by the executive: first, it is mandatory for the executive to reply with a reasoned opinion; and second, the Swiss Parliament checks the implementation of its recommendations by the executive two years after the initial closure of the file. In contrast, it is surprising that despite the constitutional recognition of the French Parliament's evaluation mandate, mandatory governmental follow-up is entirely lacking.

4. Good practices in the parliamentary use of regulatory policy tools: the cases of Switzerland, Poland and the European Parliament

4.1. The Swiss case: a powerful evaluation mandate

In terms of evaluation, the Swiss Federal Assembly – a bicameral parliament – holds a preeminent position among all European parliaments and is therefore a particularly interesting case. It is an example of a dual evaluation system, where an administrative entity conducts retrospective policy evaluation on behalf of political bodies and thereby informs the political report with an impartial evaluation study. This presents a good practice in evidence-informed policy-making.

The long evaluation tradition of the Swiss Parliament emerged from a surveillance scandal that shook the country in the late 1980s, resulting *inter alia* in remarkably strong parliamentary oversight over the executive (LEDERMANN and STREBEL, 2019, p. 14). In the aftermath of the affair, in 1991, a dedicated evaluation unit was set up within Parliament's administration, termed *Parliamentary Control of the Administration* (PCA). This unit undertakes studies for parliamentary committees, in particular for the Control Committees of both chambers, examining the legality, expediency and effectiveness of the activities of the federal authorities. The Swiss Parliament is one of the rare cases where the parliamentary evaluation mandate is constitutionally anchored. A provision in the Federal Constitution, in force since 2000, stipulates that the 'Federal Assembly shall ensure that federal measures are evaluated with regard to their effectiveness.'¹⁴

¹⁴ Federal Constitution of the Swiss Confederation, Article 170 (SWITZERLAND, 1999).

Further specifications are set out in a national law, the Parliamentary Act,¹⁵ according to which Parliament may request the government carry out evaluations; scrutinise government evaluations; and conduct evaluations itself.

A remarkable feature of the Swiss parliamentary evaluation system are the wide-reaching rights to information conferred upon the Swiss Parliament, applicable to information and documents from all federal authorities, including information that is subject to official secrecy. Evaluation reports drawn up by the administrative evaluation unit appear to be of very high quality: they are characterised by strict impartiality, independence and scientific standards, their methodology being guided by the national evaluation society. The federal entities concerned by the examination/evaluation are given a chance to comment on the draft report. The final evaluation, submitted to the requesting committee (which is in most cases a Control Committee), does not contain any recommendations. However, the committees are bound to ‘take the results of evaluations of effectiveness into account’, as stipulated in the Parliament Act. This presents another noteworthy particularity of the Swiss evaluation system. Subsequently, the Control Committee presents its political conclusions in a separate political report. This report typically includes recommendations to the executive, to which the federal government replies with a reasoned opinion. Two years later, the Control Committee engages in reviewing the follow-up of its recommendations on the side of the government. Reportedly, some parliamentary evaluations have prompted substantial changes in the Swiss executive.¹⁶

With its exceptionally strong mandate, the evaluation system of the Swiss Parliament appears to be one of the most powerful worldwide, key features of which are its constitutional anchorage, the strong right to information, and the mandatory follow-up by the executive. Compared with its quality, in quantitative terms, the evaluation output of the Swiss Federal Assembly is rather modest: on average, three fully-fledged evaluations are undertaken per year. Like in other countries, the bulk of evaluations are carried out by the executive branch. However, the low number should not lead to underestimation of the impact of the Swiss evaluations: Parliament flexes its muscles with selected evaluations on topics of high political relevance, rather than engaging in a massive number of evaluations.

Interestingly, the evaluation mandate of the Swiss Parliament encompasses, in legal terms, both *ex ante* and *ex post* evaluation. In practice

15 Swiss Federal Act of 13 December 2002 on the Federal Assembly (Parliament Act), Article 27 (SWITZERLAND, 2002).

16 Ledermann and Strebel (2019) cite a few concrete examples of such changes.

however, the Parliament indicated that it has not engaged in *ex ante* evaluation other than in some rare cases when it has taken account of *ex ante* impact assessments prepared by the government.

4.2. The Polish case: a wide array of *ex ante* impact assessment activities

In the (bicameral) Polish Parliament, both chambers have set up impact assessment capacities. Taken together, the Polish Parliament has the widest range of impact assessment activities of all national parliaments surveyed in the EPRS study.

The Polish Sejm relies on its research service for all types of research and scientific advice to the legislative process, including *ex ante* impact assessment. A dedicated impact assessment team was set-up in 2015. The Polish Sejm is one of a few parliaments in Europe where impact assessment activities firstly support parliament's role as legislator, although occasionally they also relate to parliamentary scrutiny in the EU context.

According to the information received by the Polish Parliament,¹⁷ the research service prepares impact assessments for legislative initiatives introduced by the Sejm.¹⁸ In addition, impact assessments are drawn up for selected draft bills introduced by the executive branch, complementing the government's own impact assessments. It would have gone beyond the scope of the EPRS study to examine the depth and overall quality of these parliamentary impact assessments, but they appear to be substantial in number. Typically, they include a cost assessment and consider legal, economic, social and political impacts; if relevant, the analysis of other impacts may be added, for example consequences related to threats posed by new technologies. The purpose of the Sejm's own impact assessments is to inform Parliament's policy-making. They are not formally transmitted to the executive and do not aim at any governmental follow-up.

With regard to legislative initiatives by the European Union, which require transposition into the national legislation of all EU Member States, the Polish Sejm is one of just a few parliaments that indicated that it occasionally also scrutinises impact assessments prepared by the European Commission, at an early stage in the process. This scrutiny is reserved for cases where the Sejm suspects proportionality or subsidiarity issues, or when it is assumed that EU legislation would significantly alter domestic law.

17 As opposed to the Swiss case, where information provided through the survey was cross-checked and complemented through desk research, the chapter on the Polish Parliament relies exclusively on information shared by the Polish Parliament in the framework of the study.

18 According to OECD data, in Poland 40 % of draft bills (primary legislation) originate from within Parliament, although this figure does not distinguish between the Sejm and the Senate (OECD, 2019, pp. 34 and 183).

The *ex ante* impact assessment function of the Polish Senate, in existence since 2016, is totally independent from the Sejm. Its purpose is to routinely inform and substantiate legislative initiatives from within the Senate by considering the ‘anticipated social, economic, financial and legal consequences of the legislative action’, which is a mandatory element of a draft bill’s justification. In addition, upon request, the Senate also conducts impact assessments for legislative amendments proposed by the Senate. In general, the Senate’s impact assessments – 30 on average annually – are prepared by a dedicated expert team within the Legislative Office, which is part of the Senate’s administration.

4.3. The case of the European Parliament: a high degree of institutionalisation in impact assessment and evaluation

4.3.1. Background

The European Parliament is a supranational parliament. Its Members are elected by the citizens of the European Union, meaning the citizens of the 27 EU Member States. The European Parliament is, in many ways, similar to national parliaments: for instance, it has legislative powers, budgetary powers, and scrutiny powers to oversee the executive. The latter are primarily (albeit not exclusively) directed towards the European Commission as the EU institution formally initiating and implementing EU law. However, in the EU’s multilevel-governance system, the EU Member States also assume an important role in the implementation of EU law.

Unlike most national parliaments, the European Parliament has no direct right of legislative initiative. Formal proposals are prepared by the European Commission and submitted to the two co-legislators, the European Parliament (representing the EU citizens) and the Council of the European Union (representing the EU Member States) for deliberation and adoption. In the ordinary legislative procedure, the co-legislators have the right to amend proposed legislation, and they tend to make ample use of this right.

The EU’s Better Regulation agenda is predominantly driven by the European Commission. Nonetheless, the two other EU institutions are closely involved, as set out by the EU’s regulatory policy framework, the *Interinstitutional Agreement on Better Law-Making* (EUROPEAN UNION, 2016).¹⁹ This framework acknowledges the ‘joint responsibility’ of the executive and the legislative branch ‘in delivering high-quality Union legislation’. The European Parliament is indeed firmly committed to this responsibility and the Better Regulation agenda as a whole.

¹⁹ This agreement supersedes earlier topical agreements.

Consequently, it has, since 2012, gradually built up dedicated regulatory policy capacities within Parliament's secretariat, to support committees in their work throughout the policy cycle. These expert capacities are part of the European Parliament's research service and encompass dedicated services for foresight, *ex ante* impact assessment and *ex post* evaluation. The systematic use of these regulatory policy tools strengthens European Parliament committees' position in law-making, and in holding the executive to account. Overall, it facilitates effective scrutiny of European Commission action and substantially contributes to evidence-informed policy-making. Today, a mere 10 years after the inception of these capacities, a regulatory policy culture is entrenched in the working practice of the European Parliament.

4.3.2. *Ex ante* impact assessment

The bulk of the European Parliament's *ex ante* impact assessment work includes systematic appraisals of the quality of impact assessments the European Commission prepares to underpin new legislative proposals. The result of this scrutiny exercise is published in briefing format and transmitted to the competent committee to inform the deliberations at committee stage. There is evidence that Members and committees deem the appraisal briefings useful, since these assessments are easier to read than voluminous, often technically complex impact assessments (BÜRGIN, 2019, p. 196).

In addition to the routine appraisals of impact assessments drawn up by the executive, the *Ex ante* Impact Assessment Unit is also in charge of undertaking Parliament's own *ex ante* impact assessments. These are carried out upon committee request to support the legislative deliberations, in accordance with house-internal rules. All types of own impact assessment require broad political support across the spectrum, as preparing an impact assessment is a complex, challenging and resource-intensive task. Generally speaking, the European Parliament's own impact assessments fall under one of the following categories:

- substitute impact assessments for cases where the European Commission did not, despite its commitment, present an impact assessment;
- complementary impact assessments, covering aspects the European Commission impact assessment may not have adequately addressed;

- and, of increasing importance, impact assessments of ‘substantial’ amendments brought forward by Parliament, typically at the stage of committee deliberations.

In addition, and pertaining to parliamentary agenda-setting, the research service carries out a form of *ex ante* assessment to substantiate (indirect) legislative initiatives brought up by the European Parliament.²⁰ Although the European Parliament has, as stressed above, no right to directly propose legislation, it may however draw up reports that aim at requesting the European Commission to submit a proposal on perceived gaps in EU legislation. These supporting assessments are studies that analyse the potential impacts of the initiative as well as its costs and benefits; they typically combine qualitative and quantitative elements.

4.3.3. *Ex post* evaluation

Policy evaluation has become a key pillar of the European Parliament’s oversight of the implementation of EU law and policies. While political evaluation reports (‘implementation reports’) drawn up by a committee have existed since 2008 in the European Parliament, the creation of a dedicated *Ex post* Evaluation Unit within Parliament’s research service in 2014, was a game-changer for Parliament’s evaluation capacity. The service’s main task is to prepare an impartial, fact-oriented evaluation study to inform a political implementation report. This dual evaluation system is similar to that of the Swiss Federal Assembly, both aiming at evidence-informed policy-making.

In principle, the evaluation studies by the European Parliament’s *Ex post* Evaluation Unit draw on publicly available data and information but, if needed, Parliament may complement existing data with primary data gathered through targeted stakeholder consultations or interviews. Studies are usually drafted in-house, however, in duly justified cases, commissioning external expertise is also possible.

The political function of the implementation report is two-fold: first, to hold the European Commission to account, and second, to give impetus to the review (or revision) process of the EU policy/legislation at stake. Members vote on the committee report in plenary, with the ensuing resolution forming Parliament’s official position on the matter, addressing shortcomings related to the application or enforcement of the act in question. The European Commission is required to consider the

²⁰ Strictly speaking, this type of *ex ante* assessment is not an impact assessment according to the EU guidelines, but comes close to it in its approach and rationale.

issues addressed and to inform Parliament within a three-month window as to how (and if) it intends to follow-up on the report.

Although the European Parliament's evaluation mandate appears less powerful than that of the Swiss parliament, the European Commission has taken Parliament's evaluation findings into account in a number of cases, either for the preparation of legislative proposals that amend existing legislation, or for the Commission's own evaluation work (ANGLMAYER and SCHERRER, 2020). In terms of numbers, on average, the European Parliament conducts 15 evaluations per year. This represents a fraction of the European Commission's annual output.²¹ Therefore, among the EU institutions, the executive remains the main evaluator.

The European Parliament, and in particular its *Ex post* Evaluation Unit, also drafts appraisals of the state of implementation of legislation that is up for amendment. These succinct briefings ('implementation appraisals') are prepared, as a rule, right before the European Commission issues its amending proposal, and published at the latest before the parliamentary committee starts its work on the proposal. They draw on a variety of publicly available sources, including Commission reviews and evaluations. Their purpose is to provide an outline of the implementation, application and effectiveness of the legislation at stake and to flag any shortcomings, so that the committee can easily check whether the problematic issues have been addressed in the new proposal. This is a routine product; roughly 120 such implementation appraisals were prepared for committees since 2014.

Conclusion

This article presents the main findings of a survey-based comparative study the European Parliament conducted in 2019-2020 in order to explore the parliamentary dimension of regulatory policy, a topic still largely under-researched. It shows that there is considerable potential for parliaments to engage in *ex ante* impact assessment and *ex post* evaluation. Only a few parliaments use regulatory policy instruments in a systematic manner, as a strategic tool to improve the quality of legislation; and to enhance parliamentary scrutiny of government action, in relation to both law-making and implementation of legislation. Although parliaments engaging in impact assessment and evaluation may face a number of challenges, regulatory policy work has the potential to strengthen parliaments' oversight and legislative function. The success of a parliamentary evaluation mechanism appears to depend on a number of factors: an ad-

²¹ The European Commission publishes 60 fully-fledged evaluations on average, annually.

equate level (administrative or political), a solid legal basis, strong rights to access information, the necessary resources and a mandatory follow-up by the executive appear to facilitate its effectiveness.

References

ANGLMAYER, I. **Better Regulation practices in national parliaments**. European Parliament, European Parliamentary Research Service. Brussels, 2020a. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU\(2020\)642835_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU(2020)642835_EN.pdf). Accessed on 04/26/21.

_____. **Evaluation in the European Commission: Rolling check-list and state of play**. European Parliament, European Parliamentary Research Service. Brussels, 2020b. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654170/EPRS_STU\(2020\)654170_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654170/EPRS_STU(2020)654170_EN.pdf). Accessed on 04/26/21.

ANGLMAYER, I; SCHERRER, A. *Ex post* evaluation in the European Parliament: An increasing influence on the policy cycle. **Journal of legislative studies**, vol. 26, n° 3, pp. 405-426. London, 2020. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572334.2020.1782057>. Accessed on 04/26/21.

BÜRGIN, A. The implications of the better regulation agenda for the European Parliament's inter- and intrainstitutional power relations. **Journal of European integration**, vol. 41, n° 2, 2019, pp. 187-202. Abingdon-on-Thames, 2019. Available at: <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1572134>. Accessed on 04/26/21.

CAYGILL, T. A tale of two houses? Post-legislative scrutiny in the UK parliament. **European Journal of law reform**, vol. 21(2), pp. 87-101. London, 2019. Available at: https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/ejlr/2019/2/EJLR_1387-2370_2019_021_002_002.pdf. Accessed on 04/26/21.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the commission on Impact assessment – COM (2002) 276 final**. Brussels, 2002. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:EN:PDF>. Accessed on 04/26/21.

EUROPEAN CENTRE FOR PARLIAMENTARY RESEARCH AND DOCUMENTATION, ECPRD. **About ECPRD** [Website]. Brussels, 2021. Available at: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>. Accessed on 04/26/21.

EUROPEAN COMMISSION. **Taking stock of the Commission's Better Regulation agenda**. Commission Staff Working Document. EC Publications Office. Luxembourg, 2019. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock-swd_en_0.pdf. Accessed on 04/26/21.

EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. **Appraising the quality of the European Commission's impact assessments: Trends and developments from 2015 to 2018**. European Parliament, European Parliamentary Research Service. Brussels, 2019. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/642807/EPRS_STU\(2019\)642807_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/642807/EPRS_STU(2019)642807_EN.pdf). Accessed on 04/26/21.

EUROPEAN UNION. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making, of 13 April 2016. **Official Journal of the European Union**, L 123, pp. 114, 12 May 2016. Brussels, 2016. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32016Q0512(01)). Accessed on 04/26/21.

GRIGLIO, E. **Improving confidence in legislation via Better Regulation tools: the strategic role of parliaments**. In: DE BENEDETTO, Maria [et al.], editors, *The crisis of confidence in legislation*, pp. 147-168. Hart/Nomos, Baden-Baden, 2020. Available at: <https://doi.org/10.5771/9783748907244-147>. Accessed on 04/26/21.

LEDERMANN, S; STREBEL, F. **Evaluation als Kontrollinstrument des Parlaments**. *Die Volkswirtschaft* 10/2019, pp. 14-17. Berna, 2019. Available at: <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2019/09/ledermann-strebel-de-2019-10>. Accessed on 04/26/21.

NORTON, P. Post-legislative scrutiny in the UK Parliament: Adding value. **Journal of legislative studies**, vol. 25(3), pp. 340-357. London, 2019. Available at: <https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1633778>. Accessed on 04/26/21.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD. **Recommendation on Regulatory Policy and Governance**. OECD Regulatory Policy Committee. OECD

Publishing. Paris, 2012. Available at: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>. Accessed on 04/26/21.

_____. **OECD Regulatory Policy Outlook 2018**. OECD Publishing. Paris, 2018. Available at: <http://www.oecd.org/gov/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>. Accessed on 04/26/21.

_____. **Better Regulation Practices across the European Union**. OECD Publishing. Paris, 2019. Available at: <http://www.oecd.org/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm>. Accessed on 04/26/21.

RENDA, A. **Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State**. Centre for European Policy Studies. Brussels, 2006. Available at: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/impact-assessment-eu-state-art-and-art-state>. Accessed on 04/26/21.

_____. **Best practices in legislative and regulatory processes in a constitutional perspective: The case of the European Union**. European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Brussels, 2015. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536483/IPOL_IDA\(2015\)536483_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536483/IPOL_IDA(2015)536483_EN.pdf). Accessed on 04/26/21.

SCHULTZ, R [et al.] **Better indicators for Better Regulation: the OECD iReg experience**. Información Comercial Española, Revista de Economía, nº 907, March/April 2019, pp. 5167. Madrid, 2019. Available at: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/6806>. Accessed on 04/26/21.

SWITZERLAND. **Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999**. Available at: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>. Accessed on 04/26/21.

_____. **Swiss Federal Act of 13 December 2002 on the Federal Assembly** (Parliament Act). Available at: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/510/en>. Accessed on 04/26/21.

Emilie Lemieux

Responsável pela programação do Parlamento Aberto e Desenvolvimento Sustentável do ParLAmericas. Trabalhou com a Organização Global de Parlamentares Contra a Corrupção. Também ocupou cargos de apoio a programas em vários departamentos do Governo do Canadá. Possui graduação em Estudos Internacionais e Línguas Modernas pela *University of Ottawa* e mestrado em Administração de Empresas pela *Carleton University*.

A importância do controle político-parlamentar durante a pandemia de COVID-19: experiências regionais e guia de perguntas orientadoras

Resumo

Enquanto os governos trabalham para prevenir a disseminação de COVID-19, bem como para adquirir e distribuir vacinas, enquanto abordam os impactos socioeconômicos da pandemia, os parlamentos detêm a função crítica de supervisão para responsabilização do Executivo a fim de garantir que as decisões e políticas sejam executadas com transparência e integridade, centradas no bem-estar da população do país, não deixando ninguém para trás. No entanto, são grandes os desafios que os parlamentares enfrentam no cumprimento dessa função, como o atraso ou a falta de acesso às informações do governo e a desinformação online, o que gera falta de confiança nas instituições públicas. As respostas também exigiram gastos públicos rápidos e significativos, aumentando a pressão sobre os legisladores para analisar opções com tempo e informações limitados, enquanto navegam no equilíbrio tênue entre velocidade e supervisão adequada. Esta publicação oferece uma visão geral das medidas adotadas pelos parlamentos da América e do Caribe para cumprir sua função de supervisão, incluindo comitês especiais, supervisão orçamentária, interpegação de funcionários do governo, requisição de relatórios, audiências públicas, estudos e campanhas de comunicação. Também fornece uma lista de perguntas para orientar essas ações, bem como recomendações para fortalecer as capacidades institucionais para uma supervisão parlamentar mais eficaz.

Palavras-chave

Controle político; parlamentar; COVID-19.

Abstract

As governments work to prevent the spread of COVID-19 as well as procure and distribute vaccines while addressing the pandemic's socioeconomic impacts, parliaments' oversight function is critical to hold the executive to account and ensure that decisions and policies are carried out with transparency and integrity, and are centered on the well-being of the country's population, leaving no one behind. However, the challenges that parliamentarians face in fulfilling this role have been exacerbated, such as delayed or lack of access to government information, and disinformation online which creates distrust in public institutions. Responses have also required significant and rapid public spending, adding pressure on legislators to analyze options with limited time and information, while navigating the fine balance between speed and adequate oversight. This publication provides an overview of the measures adopted by parliaments in the America and the Caribbean to fulfill their oversight function, including special committees, budgetary oversight, interpellation of government officials, data reporting requirements, public hearings, studies and communication campaigns. It also provides a list of questions to guide these efforts, as well as recommendations to strengthen institutional capacities for more effective parliamentary oversight.

Keywords

Political control; parliamentary; COVID-19.

1. Introdução

Durante a atual crise, os governos e parlamentos adotaram diferentes medidas para combater os impactos socioeconômicos surgidos em função da pandemia de COVID-19. Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a pobreza teria aumentado mais de 4 pontos percentuais o que, em consequência, representaria 34,7% da população da região (CEPAL, 2020a, pág. 16). Além disso, houve um aumento de 10,7% na taxa de desemprego, principalmente durante o segundo trimestre de 2020, que a CEPAL qualifica como “iné-dita” (CEPAL, 2020b, pág. 75). A mesma organização assinala que entre as populações mais afetadas encontram-se as mulheres, os trabalhadores informais, as trabalhadoras domésticas, as crianças e adolescentes, a população jovem e idosos, as pessoas que vivem em zonas rurais, povos indígenas, afrodescendentes, pessoas com deficiência, migrantes e pessoas sem-teto. No caso particular das mulheres, não só estão mais expostas ao desemprego, a condições menos favoráveis para o acesso à seguridade social e a uma maior carga nos trabalhos de cuidado, como também se encontram numa situação mais vulnerável diante dos casos de violência doméstica durante o contexto de quarentena (CEPAL, 2020c, pág. 6).

Frente a esta situação, não apenas foram aprovados decretos e diferentes normas legais para fortalecer os sistemas de saúde, muitos dos quais tinham deficiências importantes antes da pandemia, e para reduzir os níveis de contágio e taxas de mortalidade, como também foram implementadas ações em favor da recuperação econômica por meio de pacotes dirigidos a salvaguardar o emprego e a sanear a economia das famílias, por meio de auxílios e facilidades de pagamento dos serviços básicos. Nessa linha, os parlamentos têm um papel fundamental de legislar sobre estas medidas, e também de garantir, por meio da função de controle político, que as ações governamentais sejam conduzidas respeitando os critérios de transparência e integridade e, desta maneira, evitar que este complexo cenário seja aproveitado para cometer atos de corrupção.¹

Esse artigo, inspirado pelos diálogos parlamentares mantidos durante o encontro *online* “Fortalecendo o controle político frente à pandemia de COVID-19” (PARLAMERICAS, 2020a), realizado em agosto de 2020, explora os principais desafios que os parlamentos do hemisfério estão enfrentando para exercer essa função e apresenta uma seleção de boas práti-

1 O controle político do parlamento é o meio pelo qual os poderes legislativos e os(as) parlamentares exigem prestação de contas do governo. Compreende tanto o trabalho dentro das Comissões parlamentares e do plenário como aquele realizado em sessões durante as fases de tramitação dos projetos de lei e do ciclo orçamentário (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2007, pág. 9).

cas institucionais para fortalecer o controle político em meio à pandemia, já implementadas em alguns parlamentos da região. Inclui, também, uma série de perguntas orientadoras a serem utilizadas pelos(as) parlamentares com a finalidade de conduzir iniciativas de controle político, fortalecer o monitoramento das ações do Executivo e orientar as convocações e comparecimentos de funcionários(as) do governo.

Por último, resumem-se algumas recomendações pontuais para fortalecer as capacidades institucionais e técnicas do parlamento e dos(as) parlamentares para exercer um controle político que leve em conta as dificuldades e restrições impostas em razão da pandemia.

2. Desafios para o controle político durante a atual crise

A situação atual, resultado da pandemia de COVID-19, impactou o funcionamento dos poderes legislativos ao redor do mundo. Em muitos países, foram adotadas medidas para assegurar a continuidade das funções legislativas por meio de sessões virtuais (PARLAMERICAS, 2020b). Essas medidas foram de vital importância dado que, especialmente em cenários de crise em que os(as) cidadãos(ãs) tiveram restringidas certas liberdades, observou-se uma maior concentração de poderes e competências nas mãos dos governos; manter o sistema de pesos e contrapesos e evitar esta concentração de poder torna-se então fundamental para o funcionamento das democracias. Frente a essas complexidades, reforçar e proteger o trabalho de controle político do parlamento é crucial para salvaguardar os sistemas democráticos da região, assegurando que as medidas adotadas sejam a favor do bem comum e que não deixem ninguém para trás.

A transparência, o acesso à informação e a desinformação

Além dos desafios experimentados pelos poderes legislativos para dar continuidade ao seu trabalho respeitando a distância social demandada em seus países, surgiram também outras barreiras, relacionadas principalmente à transparência e ao acesso à informação (PARLAMERICAS, 2020c).

Por um lado, a ausência ou escassez de informação limita a função de controle político e a tomada de decisões, com base nos dados necessários à escolha de ações que guardem correlação com as necessidades e prioridades mais relevantes da sociedade, segundo a perspectiva do parlamento. Ademais, para os(as) cidadãos(ãs), a percepção da possibilidade de que alguma informação tenha sido ocultada ou manipulada por qualquer poder do Estado gera incerteza e desconfiança. Por outro lado, a sobrecarga

de informação, em especial quando a informação não é clara, também dificulta a acessibilidade e diminui o valor público dos dados disponíveis.

Esses desafios aumentam ainda mais com a difusão massiva de desinformação. No contexto da pandemia de COVID-19, a Organização Mundial da Saúde caracterizou essa problemática como uma “infodemia” (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, 2020), com a finalidade de denunciar sua propagação na medida em que compromete as respostas adotadas frente à pandemia, levando segmentos da população a ignorar ou desconfiar das recomendações das autoridades de saúde pública e, inclusive, incentivando pessoas a seguir comportamentos potencialmente danosos a sua própria saúde. Desta maneira, a desinformação e a informação errônea podem, em última instância, aumentar a desconfiança nas instituições públicas e contribuir com a sobrecarga de informação que os(as) cidadãos(ãs) recebem.²

Portanto, os(as) parlamentares têm o desafio de manter uma vigilância ativa para garantir a transparência e o acesso da população à informação, tanto por parte do Executivo como do Legislativo, contrapondo-se à desinformação, validando e confirmando que a informação publicada ou comunicada à população é verídica e assegurando que a informação pública seja comunicada regularmente em linguagem simples, evitando criar barreiras desnecessárias à sua fácil compreensão e uso. A luta contra a desinformação requer que os poderes do Estado colaborem de forma estreita e, desta forma, evitem possíveis consequências que afetem todos os níveis de atuação pública.

Gasto público

Ainda que o alcance das respostas econômicas e fiscais implementadas em razão da pandemia varie entre países, na maioria dos casos é acompanhado por aumentos do gasto público, pacotes de auxílio e aumento de compromissos orçamentários, num contexto no qual espera-se que os efeitos socioeconômicos da pandemia afetem os níveis de renda e arrecadação.

É importante apontar que, ante as graves e urgentes consequências socioeconômicas geradas pela pandemia e pelas medidas de saúde pública adotadas para contê-la, muitas das respostas foram aprovadas sob marcos

2 A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020) identifica os principais tipos de conteúdo problemático que se difundem na Internet, especialmente nas redes sociais:

- 1) Informação errônea: informação errônea ou falsa que é compartilhada sem a intenção de causar dano;
- 2) Desinformação: informação falsa que é compartilhada com a intenção de causar dano;
- 3) Informação verdadeira ou genuína que é compartilhada para causar dano (por exemplo, tornando pública uma informação privada), conhecida em inglês como *malinformation*.

legais de declaração de emergência ou estado de exceção que, como dito acima, limitam algumas das competências do Legislativo, entre elas as de controle e fiscalização.

Essa realidade, que demanda ações rápidas em certos processos de aprovação que envolvem o Poder Legislativo, apresenta um desafio para que os(as) legisladores possam exercer suas funções de controle político e exigir transparência fiscal e mecanismos de prestação de contas. Deve-se considerar, ademais, que as tarefas de controle podem ser percebidas pela sociedade como um peso desnecessário em tempos de crise.³

Não obstante, é precisamente nesse cenário complexo que coincidem, por um lado, a necessidade de outorgar poderes excepcionais ao Executivo, e, por outro lado, as demandas dos(as) cidadãos(ãs) por respostas oportunas, que as funções de controle e fiscalização do gasto público e dos processos de contratação pública assumem maior relevância, pois são fundamentais para limitar abusos de poder, evitar a corrupção e assegurar processos transparentes orientados ao bem comum.

O equilíbrio de poderes

O controle recíproco entre os poderes do Estado é um desafio contínuo, ainda mais diante das demandas e pressões de uma pandemia global, que puseram à prova esse equilíbrio.

Em vários países das Américas e do Caribe as ações em resposta ao COVID-19 (PARLAMERICAS, 2020e) envolveram um grande número de decretos executivos versando sobre declarações de estado de emergência, bem como de extensões, atualizações e mudanças ao longo do tempo de medidas relacionadas com normas sanitárias e de quarentena, restrições à liberdade de ir e vir – controle de fronteiras –, a aquisição de bens e serviços necessários para fazer frente à pandemia, entre outros. Em geral, os decretos executivos dispensam a revisão parlamentar prévia à sua conversão em lei, o que coloca a necessidade de exercer o controle político dessas leis de maneira retroativa.

Por isso, os parlamentos têm, na atual situação, que alternar entre os papéis de apoiar o poder executivo para assegurar uma resposta rápida aos múltiplos e complexos impactos da pandemia e de exercer um adequado controle político dessas ações, exigindo transparência, prestação de contas

3 O ParlAmericas, junto com o *Institute of Fiscal Studies and Democracy* (IFSD) e a *Global Initiative for Fiscal Transparency* (GIFT), lançaram a publicação “Fortalecendo a prestação de contas por meio da abertura orçamentária: um conjunto de ferramentas para parlamentares das Américas e Caribe,” uma ferramenta para divulgação de boas práticas de promoção da transparência, da prestação de contas e da participação cidadã ao longo de todo o ciclo financeiro-orçamentário (PARLAMERICAS, 2020d).

e integridade. Nesse sentido, os canais de comunicação entre o poder executivo e o poder legislativo são essenciais para atender à atual emergência.

Salvaguardar o equilíbrio de poderes é crítico para a democracia, a fim de que se garanta que as políticas do governo cumpram os objetivos esperados e atendam às necessidades dos(as) cidadãos(ãs).

3. Ações parlamentares de controle político

Esta seção oferece uma descrição geral dos mecanismos de controle político existentes, incluindo exemplos de como os parlamentos e comissões parlamentares do hemisfério os empregaram durante a pandemia. Além disso, traz perguntas sobre temas prioritários em relação à pandemia que os parlamentos e os(as) legisladores(as) poderiam considerar como áreas de monitoramento e investigação ao exercer sua função de controle político por meio dos diferentes mecanismos.

Experiências regionais: Mecanismos de controle político e exemplos das Américas e do Caribe

Além de usar seu tempo durante sessões plenárias para tornar visível na agenda legislativa diferentes temas relacionados com as respostas à pandemia e seus efeitos socioeconômicos, os(as) parlamentares também aplicaram mecanismos institucionais para fortalecer as funções de controle político do parlamento que resistam também às complexidades impostas pelo COVID-19, como se observa no Quadro 1.

Quadro 1. Exemplos de mecanismos de controle político

1. Estabelecer uma comissão especial encarregada do acompanhamento da situação sanitária e/ou fiscal a respeito da pandemia, ou, atribuir essa responsabilidade a uma comissão ou comitê permanente de caráter multipartidário e com representação equitativa de gênero. Essa responsabilidade também pode recair sobre várias comissões.

Brasil: Comissão mista para monitorar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira de medidas relacionadas com o coronavírus.

<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2342>

Outras informações. http://parlamericas.org/uploads/documents/Moura_Brasil_control_politico.pdf

Jamaica: Comissão Especial de Saúde Pública (COVID-19).

<https://www.youtube.com/watch?v=bQhtHGU6su0>

México: Grupo Plural COVID-19 do Senado da República. http://parlamericas.org/uploads/documents/Vazquez_Mexico_control_politico.pdf

Paraguai: Comissão Bicameral do Congresso, de caráter transitório, para o controle dos recursos previstos na Lei de Emergência n° 6524/2020

<http://www.senado.gov.py/index.php/menu-contenido/listado-de-categoria-contenido/63-comisiones-adhoc/5453-cb-ley-emergencia-sanitaria>

Outras informações. http://parlamericas.org/uploads/documents/Florentin_Paraguay_control_politico.pdf

Peru: Comissão Especial de Acompanhamento de Emergências e Gestão de Riscos de Desastres COVID-19.

Suriname: Comissão de Crise COVID-19. <http://www.dna.sr/nieuws/covid-19-crisiscommissie-dna-besprekt-geïdentificeerde-probleemgebieden-en-voorstellen/>

2. Controle orçamentário às ações de resposta e recuperação frente à pandemia

Bahamas: a Assembleia Legislativa e o Senado debateram o orçamento para 2020/2021 que propõe alocar fundos para enfrentar vários efeitos socioeconômicos da pandemia. <https://www.bahamasbudget.gov.bs/related-legislation/>

3. Realizar *convocações de autoridades* para assegurar a prestação de contas contínua.

Canadá: as Comissões permanentes de Finanças e de Operações Governamentais e Orçamento da Câmara dos Comuns convocaram vários membros do governo, de distintos ministérios e níveis hierárquicos, para controlar politicamente uma variedade de temas relacionados às respostas governamentais diante da pandemia. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/FINA/meeting-47/evidencehttps://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/transparency/briefing-documents-treasury-board-canada-secretariat/parliamentary-committee/oggo-government-response-covid19-pandemic-may-2020.html>

Costa Rica: funcionários(as) do governo nacional foram convocados às comissões da Assembleia Legislativa para apresentar relatórios sobre as ações empreendidas para responder à pandemia de COVID-19, por exemplo, para a prestação de contas sobre o processo seguido para a aquisição das vacinas contra o COVID-19. <http://www.asamblea.go.cr/p/Lists/Noticias/DispForm.aspx?ID=9514&ContentTypeId=0x0100AEFFC8C3B152B24EB8D5FA5DE427D586>

Equador: Autoridades públicas foram interrogadas durante sessões plenárias acerca das medidas adotadas em seus respectivos ministérios ou instituições públicas, frente à pandemia de COVID-19, por exemplo, a Comissão de Direito à Saúde pediu o comparecimento do Ministro de Saúde Pública a fim de que informe sobre o processo de vacinação contra o COVID-19. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/70183-asambleistas-pediran-explicacion-al-ministro-de-salud>

República Dominicana: funcionários(as) do governo nacional foram convocados(as) às comissões do Congresso para apresentar relatórios sobre as ações empreendidas para responder à pandemia de COVID-19.

4. Solicitar *relatórios sobre dados públicos* como mecanismo para fortalecer a transparência e o acesso à informação.

El Salvador: a Assembleia Legislativa dispôs que as instituições públicas que receberam recursos no contexto da declaração da emergência sanitária deveriam apresentar um relatório a cada 30 dias com detalhes sobre os bens e serviços adquiridos para atender a necessidades relacionadas à pandemia. (Por exemplo, a Comissão Especial para investigar a colocação de títulos e empréstimos dentro do marco da pandemia de COVID-19 convocou a Ministra de Economia e o ex-ministro de Governo a fim de que apresentem um relatório sobre a administração dos fundos alocados a seus ministérios). <https://www.asamblea.gob.sv/node/10939>

5. Celebrar audiências públicas com representantes da sociedade civil e especialistas técnicos, incluindo especialista em temas de gênero e populações em situação de vulnerabilidade, com o objetivo de recolher diferentes perspectivas sobre o impacto e as necessidades geradas pela pandemia.

Canadá: a Comissão de Finanças convocou uma chamada pública e aberta para que os(as) canadenses opinem sobre as medidas que o governo federal poderia adotar para reativar a economia canadense pós-COVID-19 como parte do processo de elaboração do orçamento nacional de 2021. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/43-1/FINA/news-release/10797375>

Equador: a Comissão de Direito à Saúde realizou sessões durante as quais recebeu diferentes agentes, entre especialistas e pesquisadores(as) em gestão de crises sanitárias, com o propósito de recolher e enviar ao Comitê de Operações de Emergência Nacional e à Autoridade Sanitária Nacional as recomendações apresentadas pelos(as) especialistas. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/comision-del-derecho-la-salud>

6. Realizar estudos para aprofundar a análise das políticas promulgadas em resposta à pandemia.

Brasil: Integrantes das Consultorias Legislativa e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados desenvolveram um estudo sobre a tributação em tempos de pandemia. <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40012>

Canadá: a Comissão Permanente de Finanças Nacionais publicou um relatório sobre a resposta do governo à pandemia, com o objetivo de identificar lacunas e oferecer recomendações para fortalecer esse trabalho.

7. Criar campanhas de comunicação para chamar atenção sobre os problemas gerados pela pandemia e negligenciados, para exigir uma resposta do poder executivo.

Colômbia: Durante o isolamento, a Comissão Legal para a Equidade da Mulher lançou uma campanha online para chamar atenção sobre a violência de gênero e solicitou mais apoio por parte do governo nacional. <https://twitter.com/ComisionMujerCo/status/1246138237623635969><https://www.camara.gov.co/comision-legal-para-la-equidad-de-la-mujer-solicita-al-gobierno-nacional-fortalecer-el-icbf-y-las>

Outras informações.

http://parlamericas.org/uploads/documents/Andrade_Colombia_control_politico.pdf

Perguntas orientadoras para o controle político

No Quadro 2 são apresentadas algumas perguntas que podem guiar iniciativas de controle político, fortalecer o acompanhamento das ações do Executivo e orientar as convocações e comparecimentos de funcionários(as) do governo.⁴

Quadro 2. Exemplos de perguntas para guiar iniciativas de controle político

<i>Que medidas o governo está tomando para...?</i>	
Transparência e acesso à informação	<p>...fortalecer a transparência de maneira que os(as) cidadãos(ãs) tenham acesso a informações relevantes relacionadas, por exemplo, aos processos de compra e contratação pública no marco da luta contra os efeitos da pandemia?</p> <p>...assegurar que os requerimentos de informação e as petições levadas ao governo por parlamentares e pelos(as) cidadãos(ãs) sejam tramitados em tempo hábil e da forma adequada às normas vigentes sobre acesso à informação?</p> <p>...fortalecer o trabalho dos entes de controle de maneira que possam melhor fiscalizar a execução e o gasto, e vigiar o desempenho das autoridades e dos funcionários públicos envolvidos nos esforços para mitigar o COVID-19?</p> <p>...proteger o trabalho de jornalistas, incluindo o cumprimento das leis e disposições sobre transparência e acesso à informação pública?</p>

⁴ Sugestões de perguntas que possam orientar as iniciativas de controle político, não incluídas nessa lista podem ser encaminhadas a: parlamericasopn@parlamericas.org.

<p>Comunicação com o público</p>	<p>...comunicar e publicar regularmente dados confiáveis sobre a situação sanitária no país (novos casos, mortes e surtos, etc.)?</p> <p>...difundir informação de uma maneira clara e compreensível para o público em geral, incluindo pessoas com deficiências, utilizando diferentes Tecnologias da Informação e Comunicação (por exemplo, internet, rádio, televisão)?</p> <p>...promover as medidas de prevenção, incluindo a higiene e outros comportamentos preventivos (por exemplo, o uso de máscaras)?</p> <p>...assegurar que, apesar das restrições impostas para mitigar a pandemia, sejam mantidos espaços cívicos para o trabalho e a participação de organizações da sociedade civil, de modo que as liberdades de reunião, associação e expressão sejam respeitadas, pois são garantias fundamentais para vigiar as ações do governo?</p> <p>...contrapor-se à desinformação, particularmente no que se refere à pandemia, as vacinas e os planos de vacinação e demais respostas institucionais?</p>
---	--

<p>Saúde</p>	<p>...desenvolver, gerir e comunicar informação sobre as vacinas adquiridas, bem como um plano de vacinação que informe de maneira transparente os calendários de convocação e que inclua os cuidados necessários para priorizar a população mais vulnerável ao vírus?</p> <p>...mitigar a propagação do COVID-19, especialmente em grupos de pessoas que são particularmente vulneráveis ao vírus?</p> <p>...fortalecer os sistemas de vigilância epidemiológica para detectar rapidamente os surtos de COVID-19?</p> <p>...ampliar o acesso ao atendimento médico, particularmente de grupos tradicionalmente marginalizados?</p> <p>...proteger os(as) trabalhadores(as) de saúde, não só em termos de equipamentos de proteção individual, como também os benefícios trabalhistas adequados de cobertura médica e previdência social?</p> <p>...garantir o acesso contínuo a serviços essenciais de saúde não relacionados com o COVID-19, por exemplo a atenção à saúde sexual e reprodutiva?</p> <p>...reavaliar e reforçar os serviços de saúde e sociais que existam para atender a vítimas de violência de gênero e doméstica?</p>
---------------------	---

<p>Emprego e proteção social</p>	<p>...mitigar os efeitos da redução de renda causada pelo desemprego gerado pela pandemia, inclusive no setor informal?</p> <p>...ampliar a licença por doença?</p> <p>...apoiar os(as) empregadores(as), especialmente pequenas e médias empresas, para que possam seguir trabalhando e gerando emprego?</p> <p>...assegurar um regresso seguro ao trabalho?</p> <p>...desenvolver medidas que ofereçam oportunidades e facilidades às mulheres que, em maior porcentagem, dedicam-se a atividades consideradas essenciais como enfermeiras, paramédicas, trabalhadoras em supermercados, docentes e no cuidado infantil?</p> <p>...otimizar o uso de transferências monetárias, transferências não-monetárias (por exemplo, de alimentos) e/ou subsídios (por exemplo, para serviços básicos) dirigidos a populações em situações de vulnerabilidade?</p> <p>...desenvolver medidas que respondam à insegurança econômica e de trabalho das mulheres, tendo em conta sua alta participação na economia informal, seu trabalho dentro das famílias monoparentais e seu trabalho de cuidado não remunerado?</p>
<p>Direitos humanos e necessidades básicas</p>	<p>...responder aos efeitos do confinamento na violência de gênero e doméstica, e no abuso infantil?</p> <p>...abordar diversos problemas socioeconômicos agravados pela pandemia, incluindo o acesso à moradia e a segurança alimentar?</p> <p>...assegurar ou ampliar o acesso aos serviços básicos e de telecomunicações, incluindo a internet?</p>

<p>Orçamento público</p>	<p>...garantir a transparência do gasto público e o processo de contratação e compras públicas, incluindo sua publicação em sites oficiais?</p> <p>...publicar dados específicos sobre os bens ou serviços adquiridos, incluindo a quantidade e qualidade, o preço, a população ou necessidade a que atende, mecanismos para a verificação do cumprimento dos contratos, entre outros detalhes?</p> <p>...mitigar o desvio ou a má administração de recursos públicos no sistema de saúde e em qualquer organismo governamental ou privado envolvido na resposta à pandemia?</p> <p>...garantir a prestação de contas das ações realizadas com os recursos aplicados na resposta e na recuperação, incluindo informação sobre os(as) beneficiários(as)?</p> <p>...priorizar um enfoque de gênero nas ações de resposta e recuperação, os pacotes de auxílio e os orçamentos?</p>
<p>Sustentabilidade</p>	<p>...reconhecer a origem zoonótica da pandemia e a relação entre a proteção/sustentabilidade ambiental, mudança climática e a saúde populacional?</p> <p>...integrar as considerações climáticas e ambientais nos planos de recuperação econômica, e que estes estejam alinhados com o Acordo de Paris e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável?⁵</p>

Recomendações

No Quadro 3 são oferecidas algumas recomendações no sentido de fortalecer as capacidades institucionais e técnicas do parlamento – e dos(as) parlamentares – para exercer um controle político eficiente e efetivo que leve em conta as complexidades e necessidades impostas pela pandemia. Finalmente, no Quadro 4 são listados outros documentos relevantes para o controle político.

5 O ParlAmericas (2020f) disponibilizou guia para apoiar uma recuperação econômica verde pós-COVID-19, em que se pode conhecer considerações climáticas e ambientais na recuperação econômica, alinhadas com o Acordo de Paris e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Green_Recovery_SPA.pdf.

Quadro 3.
Recomendações para fortalecer as capacidades institucionais e técnicas do parlamento – e dos(as) parlamentares – para exercer um controle político eficiente e efetivo.

<p>Gerais</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Fomentar que as ações de controle político estejam regidas pelos princípios democráticos de transparência, prestação de contas e integridade pública. – Priorizar áreas ou temas que requeiram um controle político urgente ou mais rigoroso, de maneira que os(as) parlamentares façam o melhor uso possível do pouco tempo de que dispõem. – Garantir, na maior medida possível, a representação multipartidária e igualitária de gênero nas comissões parlamentares e grupos de trabalho voltados para o controle político.
<p>Apoio técnico</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Usar os serviços de apoio técnico para uma análise de dados que permita um processo de tomada de decisão e ações de controle político baseadas em evidências. – Fortalecer a profissionalização do serviço parlamentar oferecido aos(às) legisladores(as), órgãos decisórios e comissões para o trabalho de controle político do parlamento. – Fomentar a colaboração com universidades e centros de pesquisa para enriquecer e fortalecer os processos de controle político à luz dos avanços teóricos e tecnológicos. – Desenvolver ferramentas para a avaliação do orçamento e de seu impacto diferenciado sobre populações específicas e particularmente suscetíveis aos efeitos da pandemia como as mulheres, as famílias monoparentais, os(as) trabalhadores(as) do setor informal, bem como pessoas em situação de vulnerabilidade e com limitações de acesso à proteção social, incluindo grupos tradicionalmente marginalizados e em condições históricas de desvantagem, como os que vivem em situação de pobreza, pessoas com deficiência, indígenas, afrodescendentes, descendentes de escravos, membros da comunidade LGBTQIA+, refugiados, migrantes, sem-teto e a população carcerária, para não deixar ninguém para trás. – Com o apoio da comissão da mulher, ou seu equivalente, e de órgãos técnicos, desenvolver ferramentas como <i>checklists</i> ou avaliações de impacto para avaliar projetos de lei, orçamentos e políticas públicas com perspectiva de gênero.⁶

<p>Transparência e acesso à informação</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecer a transparência ativa em torno das iniciativas de controle político e do controle orçamentário em particular, empreendidas pelo parlamento, publicando no site do parlamento informação útil, oportuna e relevante, de maneira permanente e sem necessidade de requerimento algum por parte dos(as) cidadãos(as) (salvo as exceções previstas nas leis nacionais), e assegurar que esta informação seja apresentada em linguagem simples. – Estabelecer e/ou fortalecer diretrizes que facilitem o desenvolvimento das sessões de interpelação ou comparecimento de autoridades, permitindo procedimentos mais claros que atendam aos objetivos de cada uma dessas sessões. – Implementar disposições e regulamentos que estabeleçam normas sobre as solicitações de relatórios ou respostas escritas ao poder Executivo, em prazo definido e que incluam mecanismos de acompanhamento e cumprimento. – Criar e/ou fortalecer disposições, programas ou órgãos encarregados de avaliar as leis, a fim de garantir que a legislação adotada cumpra os objetivos esperados e que sua aplicação seja eficiente e eficaz.
<p>Comunicações e relações com o público</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Explorar formas de colaboração com os meios de comunicação e grupos de investigação jornalística que ofereçam informação relevante para o trabalho de comissões investigadoras e ações de controle político. – Estabelecer mecanismos e protocolos de resposta frente a informações errôneas ou enganosas difundidas tanto por plataformas de redes sociais, como por meios de comunicação tradicionais e, desta forma, combater a desinformação. – Fomentar e manter a confiança pública na resposta e recuperação da crise sanitária e socioeconômica, liderando pelo exemplo a partir do parlamento e, por sua vez, exigindo uma comunicação clara e oportuna com o público por meio de diferentes meios de comunicação por parte do poder executivo, a fim de ampliar seu alcance. – Renovar as oportunidades para a participação cidadã no processo de tomada de decisão e nas ações de controle político que permitam conhecer as demandas e denúncias da população sobre medidas adotadas pelo governo.

Quadro 4. Outros recursos relevantes para o controle político.

- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Observatório COVID-2019 América Latina e Caribe: ações por país, 2020. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, Controle orçamentário pelo legislativo de respostas emergenciais: Experiências durante a pandemia do coronavírus (COVID-19), 2020. (Em inglês): Legislative budget oversight of emergency responses: Experiences during the coronavirus (COVID-19) pandemic. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137_137068-ud1174u5hs&title=Legislative-budget-oversight-of-emergency-responses
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, 2020. Transparência, comunicação e confiança: o papel da comunicação pública na resposta à onda de desinformação sobre o novo Coronavírus. (Em inglês): Transparency, communication and trust : The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new Coronavirus. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135220-cvba41q3ru&title=Transparency-communication-and-trust-The-role-of-public-communication-in-responding-to-the-wave-of-disinformation-about-the-new-coronavirus
- ONU Mulheres, 2020. Manual para a ação parlamentar: respostas sensíveis ao gênero ante a COVID-19. <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/a-primer-for-parliamentary-action-gender-sensitive-responses-to-covid-19-es.pdf?la=es&vs=3611>
- Organização dos Estados Americanos, 2020. COVID-19 na vida das mulheres. Razões para conhecer os impactos diferenciados.
- Organização Panamericana da Saúde, 2020. Entender a infodemia e a desinformação na luta contra a COVID-19. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52053/Factsheet-Infodemic_spa.pdf?sequence=14&isAllowed=y
- ParlAmericas, 2020. O COVID-19 e o papel do parlamento durante uma pandemia. https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_SPA.pdf
- ParlAmericas, 2020. Fortalecendo o controle político frente à pandemia COVID-19. http://parlAmericas.org/uploads/documents/Activity_Report_Oversight_SPA.pdf
- ParlAmericas, 2020. Legislando para a recuperação econômica frente ao COVID-19: Diálogo cooperativo entre os(as) presidentes dos poderes legislativos das Américas. https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Economic_recovery_report_SPA.pdf
- ParlAmericas e Assembleia Nacional do Equador, 2020. Compêndio das ações legislativas e executivas das Américas e do Caribe em resposta ao COVID-19. [http://parlAmericas.org/uploads/documents/Compendium_of_Legislative_and_Executive_Actions_\(COVID-19\)_SPA.pdf](http://parlAmericas.org/uploads/documents/Compendium_of_Legislative_and_Executive_Actions_(COVID-19)_SPA.pdf)

- ParlAmericas e Diretório Legislativo, 2020. COVID-19: o desafio de adaptar e fortalecer o papel dos Congressos. Uma análise a partir da perspectiva de parlamento aberto. https://www.parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_Adaptar_el_rol_de_los_Congresos_ESP.pdf
- ParlAmericas e Directorio Legislativo, 2020. COVID-19: o desafio de adaptar e fortalecer o rol dos Congresos. uma análise da agenda legislativa e da agenda de gênero. http://parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_Analisis_de_la_agenda_legislativa_SPA.pdf
- ParlAmericas, EUROsociAL+, Rede de transparência e acesso à informação, 2020. Ferramentas de transparência legislativa. http://parlamericas.org/uploads/documents/Transparency_Access_SPA.pdf
- ParlAmericas, Instituto de Estudos Fiscais e Democracia e Iniciativa Global para a Transparência Fiscal, 2020. Fortalecendo a prestação de contas através da abertura fiscal: um conjunto de ferramentas para parlamentares das Américas e do Caribe. http://parlamericas.org/uploads/documents/Fiscal_Openness_ESP.pdf
- Transparência Internacional, 2020. Contratações públicas em estados de emergência: Elementos mínimos que os governos devem considerar para assegurar a integridade das adjudicações que realizem durante contingências. https://images.transparencycdn.org/images/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf

Referências

CEPAL. *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*, Informe Especial COVID-19, nº 2. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Santiago, 2020a. Disponível em: www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion. Acesso em 23 de abril de 2021.

_____. **Balço Preliminar das economias da América Latina e do Caribe.** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Santiago, 2020b. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46606/S2000882_pt.pdf. Acesso em 23 de abril de 2021.

_____. *El desafío social en tempos de COVID-19*, Informe Especial COVID-19, nº 3. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Santiago, 2020c. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf. Acesso em 23 de abril de 2021.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Tools for Parliamentary Oversight. A Comparative Study of 88 National Parliaments.* Inter-Parliamentary Union. Genebra, 2007. Disponível em: <http://archives.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>. Acesso em 23 de abril de 2021.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Entender la infodemia y la desinformación en la lucha contra el COVID-19.* Washington, 2020.

Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52053/Factsheet-Infodemic_spa.pdf?sequence=14&isAllowed=y. Acesso em 26 de abril de 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new coronavirus**. Paris, 2020. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135220-cvba4lq3ru&title=Transparency-communication-and-trust-The-role-of-public-communication-in-responding-to-the-wave-of-disinformation-about-the-new-coronavirus. Acesso em 26 de abril de 2021.

PARLAMERICAS. *Fortaleciendo el control político frente a la pandemia COVID-19*. Informe sobre reunião virtual realizada em 21 de agosto de 2020. Ottawa, 2020a. Disponível em: http://parlamericas.org/uploads/documents/Activity_Report_Oversight_SPA.pdf. Acesso em 26 de abril de 2021.

_____. **Organizando sesiones parlamentarias virtuales** [Infográfico]. Ottawa, 2020b. Disponível em: https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Organizing_Virtual_Parliamentary_Sittings_Infographic_SPA.pdf. Acesso em 26 de abril de 2021.

_____. **Caja de herramientas de transparencia legislativa: conceptos, instrumentos de trabajo y buenas prácticas**. Ottawa, 2020c. Disponível em: http://parlamericas.org/uploads/documents/Transparency_Access_SPA.pdf. Acesso em 26 de abril de 2021.

_____. **Fortaleciendo la rendición de cuentas a través de la apertura presupuestaria: Un kit de herramientas para parlamentarias y parlamentarios de las Américas y el Caribe**. Ottawa, 2020d. Disponível em: http://parlamericas.org/uploads/documents/Fiscal_Openness_ESP.pdf. Acesso em 26 de abril de 2021.

_____. **Compendio de acciones legislativas y ejecutivas de las américas y el Caribe en respuesta al COVID-19**. Ottawa, 2020e. Disponível em: [http://parlamericas.org/uploads/documents/Compendium_of_Legislative_and_Executive_Actions_\(COVID-19\)_SPA.pdf](http://parlamericas.org/uploads/documents/Compendium_of_Legislative_and_Executive_Actions_(COVID-19)_SPA.pdf). Acesso em 26 de abril de 2021.

_____. **Guía para apoyar una recuperación económica verde pos-COVID-19**. Ottawa, 2020f. Disponível em: https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Green_Recovery_SPA.pdf. Acesso em 26 de abril de 2021.

_____. **Ferramentas sobre Igualdade de Gênero para Parlamentares** [Portal na Internet]. Ottawa, 2021. Disponível em: <https://parlagentools.org/pt/>. Acesso em 26 de abril de 2021.

Richard Kelly

Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library. The author has been a researcher in the Parliament and Constitution Centre for 17 years. His subject portfolio covers parliamentary and legislative procedure, generally; Members of Parliament and their role; and parliamentary reform.

This paper is based on a presentation to the Aslegis, Alesfe and Sindilegis, in partnership with the Chamber of Deputies, Brazil, in the international seminar on the “Role of the Legislative Power in the Evaluation of Public Policies”.

Briefing MPs on Bills in the UK House of Commons

Abstract

The paper offers an overview of the legislative process in the United Kingdom Parliament and describes the briefing provided to the Members of Parliament by the House of Commons Library in the various stages of the passage of a bill, even once legislation has been enacted.

Keywords

United Kingdom; Parliament; House of Commons.

Resumo

Este artigo oferece uma visão geral do processo legislativo no Parlamento do Reino Unido e descreve os documentos informativos fornecidos pela Biblioteca da Câmara dos Comuns aos Membros do Parlamento, nas várias fases da aprovação de um projeto de lei, mesmo depois de a legislação ter sido promulgada.

Palavras-chave

Reino Unido; Parlamento; Câmara dos Comuns.

Introduction

Scheduled briefing of Members takes place while a bill is before the House of Commons, so this paper begins with an overview of the legislative process and the way a parliamentary session operates in the UK Parliament.

The questions of when and how the House of Commons Library provides briefing are linked so the information that Members need to understand the background and the content of a bill, and when that information is needed are considered together.

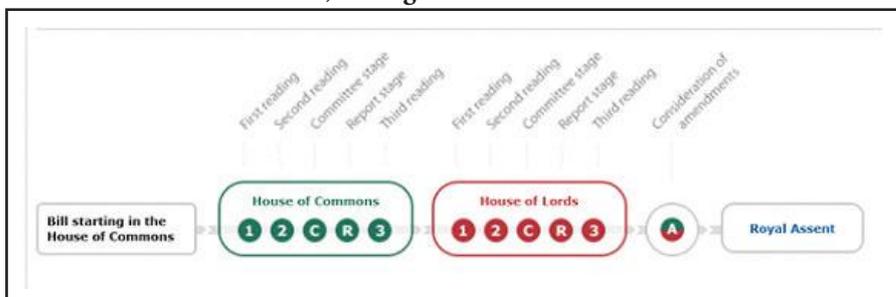
Briefing is also provided on what happens to a bill as it goes through Parliament. Was it amended; were commitments to amend given; what did the opposition want? An outline of when this is done is offered.

Finally briefing might be needed once legislation has been enacted.¹

The passage of a bill

A bill can start its passage through the UK Parliament in either House but it has to go through similar stages in both Houses (see Figure 1) and the final text has to be agreed by both Houses before it can be presented for Royal Assent.

Figure 1:
The passage of a bill (starting in the House of Commons) through the UK Parliament



Source: UK Parliament, [undated].

First reading is purely formal – but it provides the authority to print the bill. Until that point the text of a bill is not available.

¹ The House of Lords has its own Library and its staff provides some briefing for members of the House of Lords on bills.

Second reading is a plenary debate, usually around six hours, on the principles of the bill. At this stage, it could be rejected in its entirety. The Library provides briefing for this debate.

At committee stage, oral evidence hearings on the provisions of the bill can take place – the Library is generally not involved in these sessions. Amendments to the bill are considered and each clause and schedule of the bill has to be agreed to. Committees usually comprise around 18 MPs.

At Report Stage, the bill returns to the plenary chamber and can be amended further. At this stage only amendments are debated. That is, parts of the bill that are not subject to amendment are not debated again. A Library briefing paper at this stage outlines key arguments, decisions and commitments at Committee Stage.

At third reading, a quick review of the debates on the bill is given; again at this stage the bill can be rejected in its entirety. In the House of Commons, report stage and third reading are usually taken on the same day.

The bill is then sent to the second House. Any amendments made there are sent back to the first House. At this stage only the amendments are debated. When they are agreed or alterations to them are agreed by both Houses, the bill can be presented for Royal Assent. If sufficient time is available, the Library will produce briefing for debates on Lords Amendments.

Bills and the parliamentary session

Although bills are not seen until they are formally introduced into Parliament, they are not unknown before that point. Not only has a lot of policy development work gone on (green/white papers), at the beginning of each Parliamentary Session, at the State Opening of Parliament, the Queen sets out the Government's legislative programme. In a short speech, written by the Government, the Queen provides an overview of the Government's plans to introduce legislation in the coming parliamentary session. In recent years, the Queen has announced about 25 proposed bills in each Queen's Speech.

For example, in December 2019, two sentences in the Queen's Speech pointed to three separate pieces of legislation:

My Government will ensure those charged with knife possession face swift justice and that the courts work better for all those who engage with them, including victims of domestic abuse. Legislation will be brought forward to support victims of crime and their families (UK PARLIAMENT, 2019).

The Government's briefing on the Queen's Speech confirmed that proposed bills included:

- Serious Violence Bill – addressing knife possession;
- Divorce, Dissolution and Separation Bill – to “remove issues that create conflict within the divorce process”; and
- Domestic Abuse Bill (PRIME MINISTER'S OFFICE, 2019).

The Government's briefing set out the main purpose and the main elements of all the bills that were announced.

Additionally, some bills are published in draft. That is, before a bill is ready for formal introduction, the Government publishes a document that looks like a bill for scrutiny. Scrutiny of a draft bill can be undertaken by a specially appointed committee or by an existing committee. Bills subject to pre-legislative scrutiny might be very technical or controversial. Any report and comment on the provisions of a draft bill are useful in briefing when the real bill is introduced. Even if it is simply highlighting how the draft bill and real bill differ and explaining why they differ.

Briefing papers and bespoke responses

The House of Commons Library's key performance indicators include producing briefing papers on Government bills and the first seven backbench (private Members') bills in each session.

The Library specialists responsible for these briefing documents also respond to individual enquiries from Members and their staff. Sometimes on specific aspects of a particular piece of legislation. Enquiries also come in connection with constituency business and other non-legislative business before the House. Briefing material is also produced for most non-legislative debates.

The introduction of a bill

When a bill is introduced, the Government publishes additional information alongside the bill.

- Explanatory Notes provide a plain English description of the policy context and the provisions of the bill;
- An Impact Assessment sets out the effect that the provisions are expected to have on those affected;
- A Delegated Powers Memorandum, prepared for a committee in the House of Lords, reviews those parts of the bill that delegate

further powers to ministers, perhaps to make changes to the legislation in future; to set rates of funding or support; or to make regulations to set out the detailed working of the bill, which provides the overall scheme.

All of this information can be helpful in preparing a briefing for MPs. So too can information produced by other groups interested in the legislation – non-governmental organisations; lobby groups; pressure groups; and think tanks. In addition, some bills are first introduced into the House of Lords, so debates in the House of Lords can provide detail about arguments and issues raised in the bill.

At this point, the Library specialist needs to decide how to provide briefing on a bill. Both the size and complexity of the bill introduced and the time available² to produce a briefing affect the briefing material that is produced.

The key elements of a briefing paper on a bill are:

CONTEXT OF THE BILL: A bill briefing will include information on the background to the policy development – drawing on consultations; any pre-legislative scrutiny if the bill was published in draft before its introduction; and departmental announcements about the policy plans in the past.

DESCRIPTION OF THE BILL: A short bill might enable a commentary on the clauses; a paper on a longer bill is likely to identify the key themes and policy areas, and contentious issues, rather than go into great detail on all of the provisions. Occasionally, for very large bills, more than one briefing paper has been produced, each covering different aspects.

ISSUES RAISED BY THE BILL: A bill briefing will consider whether the bill challenges existing conventions, certainties etc. and identify any novel approaches taken in the legislation.

INITIAL REACTIONS TO THE BILL: Relying on pressure groups/ interest groups etc. news reports of reactions of the official Opposition and groups of MPs within the governing party etc, the briefing paper will highlight responses to the bill from supporters, opponents and those affected by it.

Monitoring the passage of a bill

Following its second reading, a bill is usually referred to a small committee to take evidence from interested parties and to scrutinise the bill clause by clause.

At this stage, amendments can be made and the committee also has to agree to the inclusion of each clause, whether amended or not, in the bill.

2 By convention there are two weekends between a bill being introduced and its second reading, but this is not always the case. Business for the forthcoming week is usually announced on a Thursday – it is at this point that the timing of any debate is confirmed.

Amendments are used to serve several purposes.

- They might be probing – to better understand what effect the government is aiming to achieve;
- They might be substantive – in order to alter the bill;
- They might be technical (often from the Government) – because they have realised that something does not work;
- They might make changes, agreed by the Government, in response to pressure at an early stage.

Sometimes amendments are not made but the principle behind an amendment is accepted by the Government and a commitment given to bring forward changes at a later stage.

The briefing provided as a bill proceeds through Parliament reflects these developments. It would highlight the major areas of dispute in a bill; record changes made to the bill; and commitments to make changes at a later stage.

Questions about particular amendments or tracking how individual provisions changed sometimes come to the Library as individual enquiries from Members or their staff. These are usually dealt with separately but individual enquiries, can feed into the published briefing material and vice versa.

Briefing deadlines are again affected by the timetable that the Government imposes on a bill.

When it comes to considering amendments from the House of Lords, timetables are sometimes very hurried.

What happens after Royal Assent?

Briefing on legislation does not stop once it has completed its passage through both Houses of Parliament. How the legislation works in practice; its affect on constituents, businesses or other interest groups continues to interest Members of Parliament – sometimes in their committee roles and sometimes in their individual roles.

So questions about how legislation can be amended; and the impact it has had compared to the anticipated impact of the legislation arise.

Additionally, Government has undertaken to review most legislation within three to five years of Royal Assent – and to produce a post-legislative scrutiny memorandum. These documents can be taken up by committees or prompt questions from individual MPs but also form additional resources for Library staff to brief on the impact of legislation.

PRIME MINISTER'S OFFICE. **The Queen's Speech 2019**, pp 69-70 and pp 77-81. London, 2019. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/853886/Queen_s_Speech_December_2019_-_background_briefing_notes.pdf. Accessed on April 22, 2021.

UK PARLIAMENT. **Queen's Speech**. Volume 669. London, 2019. Available at: <https://hansard.parliament.uk/commons/2019-12-19/debates/04F97B9D-C5E5-4253-96BE-9E7B17F775B1/Queen%E2%80%99SSpeech>. Accessed on April 22, 2021.

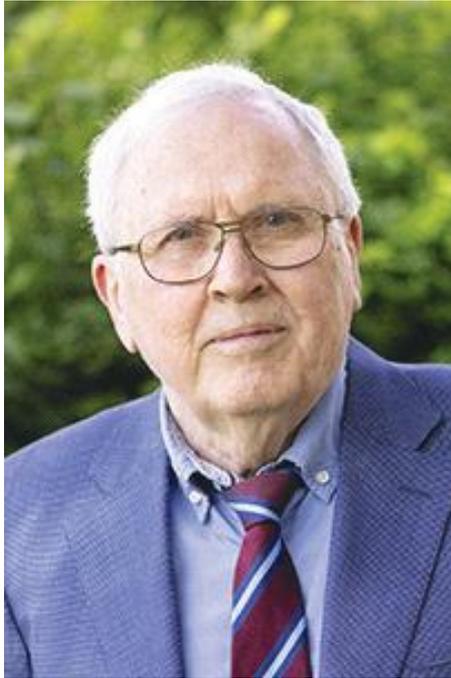
_____. **How does a bill become law?** [undated]. Available at: <https://old.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/>. Accessed on April 26, 2021.

Evert Vedung

Prof. emeritus of political science,
esp. housing policy. Institute for
Housing and Urban Research, IBF,
Uppsala University, Sweden, 2005-.

Two approaches to
legislatures and public
policy evaluation

Graphic Presentation
August 14, 2021.



Evert Vedung
(photo by Mikael Wallerstedt,
May 2021)

Introduction

This is a revised version of Vedung, Evert, 2020-12-02 (presentation on the Virtual International Seminar on Legislative and Public Policy Evaluation), The role of the legislatures in public policy evaluation, Brasília, Brazil: PPTs.¹

¹ The PowerPoint (PPT) file is available at: <https://aslegis.org.br/files/seminarios/app-programa/14-08-21-palestra-evert-edung-suecia.pdf>. Please make reference to these revised PPTs in the following fashion: Vedung, Evert, 2021-08-14, Two approaches to legislatures and public policy evaluation, Brasília: PPTs.

Summary

The ppt-presentation will discuss two approaches to the role of legislatures in policy evaluation.

Approach 1. Starts from representative democracy and the Chain of Governance.

Approach 2. Starts from policy problems characterized by complexity—which by definition are attacked by cross-boundary collaboration policies.

Approach 1

Representative democracy can be illustrated by the Parliamentary Chain of Governance.

In democracies, all power belongs to the demos, the people. Due to lack of time and competence, the people cannot exert its power; it must be delegated to others and others etc. This creates a strong need for control afterwards that the various delegates carry out their jobs according to the will of the people. This means evaluation for the purpose of learning for accountability (auditing).

There are three types of auditing for accountability.

1 Financial auditing (Economy)

1 Fiscal Accountability: Are funds being used properly? Expended within the limits set by the budget? Correctly documented?

2 Performance auditing (Substantive effects in outcome stages)

2.1 Impact Accountability: Is the intervention producing the intended substantive outcome? (Goal-achievement evaluation)

2.2 Efficiency Accountability: How do the substantive impacts fare in relation to intervention costs? (Cost-effectiveness evaluation, cost-efficiency evaluation)

3 Implementation auditing (special for this author)

3.1 Delivery Accountability: Are proper amounts of outputs being delivered?

3.2 Coverage Accountability: Are the persons served those who are designated as targets? Are there beneficiaries who should not be served?

Governments everywhere have instituted Supreme Audit Institutions (SAI) to perform auditing for accountability. SAI's are independent of governments, parliaments and auditees (evaluatees). What are the roles of governments and legislatures in this?

Governments. They metacheck the SAI's individual audits (evaluations) and their suggested remedial actions; they provide praise + criticism + suggest remedial actions.

Legislatures. They metametacheck the governments' checks of individual audits and suggest blame, punishment and remedial action.

Yet, legislatures might do more. The author recommends that they do metaevaluation (evaluation syntheses; systematic reviews) = evaluation of types of evaluations and evaluation systems. Occasionally they could compare and valorize several individual evaluations of the same kind (processes as well as results) performed by others and also

several metachecks by governments. This is the main recommendation by the author concerning Approach 1.

Approach 2. Complexity problems and policies

The need for complexity policies and evaluation of complexity policies to solve complexity problems is growing and growing in the world of today.

Problem complexity, what is that?

Raising a child is a complex problem. Takes 20 years or more, many actors are involved (parents, brothers and sisters, peers, relatives, teachers, doctors), intersecting multitudinous factors, etc, etc.

Constructing a repository in underground bedrock for spent nuclear fuel containing plutonium is a complex problem because waste must be kept 100,000 years, people from many sectors are involved like energy, radiation, geology, neighbors, etc, etc.

Transformation policy towards sustainable climate.

Complex problems are characterized by *interdependencies* among several causal factors.

Complex problems necessitates peculiar types of public policy, characterized by collaboration, across borders of many types. Cross-border cooperation, cross-boundary governance, collaborative governance, co-creation governance, etc.

Geographical borders like national, regional, municipal, urban.

Agency borders, professional borders, institutional borders, budgetary boundaries.

Horizontal collaboration, vertical collaboration.

Characteristics of boundary-crossing policies and governance

1 Policy complexity, interdependencies.

2 Directionality, long term goal(s), however vague.

3 Transversal, horizontal cocreation, co-production, collaborative governance.

3a Co-creation: involvement of several **horizontal** *public agencies* to collaboratively create and implement innovative policies.

3b Co-creation: involvement of several **vertical** *public actors* (governments) to indicate direction of change (directionality) and provide seed money for horizontal collaboration to create innovative policy proposals and once these proposals are adopted provide resources for their implementation.

3c Co-creation, co-production: involvement of *extragovernmental stakeholders* to collaboratively create new policies and implement new policies.

Evaluation of boundary-crossing policies?

* Learning-for-development-purpose of evaluation becomes crucially important.

Continuous improvement, continuous learning and practical betterment of the intervention.

Finding and eliminating obstacles to fruitful cross-boundary co-creation necessary.

Improving the evaluated tentative intervention & its implementation processes by eliminating obstacles to improvement.

Intervention refinement, policy refinement.

The same directionality, distant goals, as before.

Improvement of the intervention and its processes towards goal achievement.

How should learning-for-development evaluation be organized?

It might be kept independent of those evaluated and their activities.

Yet it seems more important that the evaluation is integrated into the evaluated policy.

1 Braided, plaited, nested: people implementing the intervention should also perform the evaluation of the intervention; i.e. self-evaluation.

Evaluation should be braided into the evaluated intervention.

2 Information gathering for the evaluation is carried out by clients and frontline bureaucrats involved in the implementation of the intervention.

3 Design and findings from the evaluation are continuously reported back to the people implementing the evaluated intervention (the evaluand).

What should legislatures do?

Parliaments may demand governments to ask agencies and regions to come up with.

1 proposals for elimination of regulatory and other obstacles to trials and tryouts.

2 innovative substantive ideas on what might be subjected to trials and tryouts.

* Learning-for-accountability evaluation is necessary but should be kept separate (detached, disconnected) from learning-for-development evaluation.

I propose that all of you, dear participants in this workshop. come up with ideas on this type of learning-for-development evaluation of cross-boundary co-creative interventions.

Presentation

In this presentation I shall concentrate on two approaches to the role of legislatures and evaluation.

Publications related to the Seminar's subject

- Hertting, Nils & Vedung, Evert, 2012, "Purposes and Criteria in Network Governance Evaluation: How Far Does Standard Evaluation Vocabulary Takes Us?" *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*, 18(1), pp. 25 - 44.
- <http://evi.sagepub.com/content/18/1/27.short> (retrieved 20150304).
- Vedung, Evert, 2017, *Public Policy and Program Evaluation*. New York: Routledge.

Note. A revised version of *Public Policy and Program Evaluation* is translated into Portuguese and will be available on internet in fall 2021 as Vedung, Evert & Pedone, Luiz, 2021, *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Fundamentos e Modelos*, Rio de Janeiro: Luzes - Comunicação, Arte & Cultura. ISBN 978-65992207-6-0

Two approaches to legislatures and evaluation

Approach 1.

Starting from the point of view of representative democracy.
A very traditional one: the parliamentary chain of governance.

Approach 2.

Starting from policies attacking complex problems through cross-boundary collaboration.

Evaluations of cross-boundary collaboration policies belong to what I call *Evaluation wave # 5 New Public Governance*.

New Public Governance has received its name to contrast with:

- 1) *Evaluation wave # 3 New Public Management*. and
- 2) Evaluation wave # 4 Evidence-based evaluation.

Complexity problems. Raise a child, change life of adolescents in conflict with the law into ordinary law-abiding, no-crime, full-time working, no-narcotics, children-raising citizens.

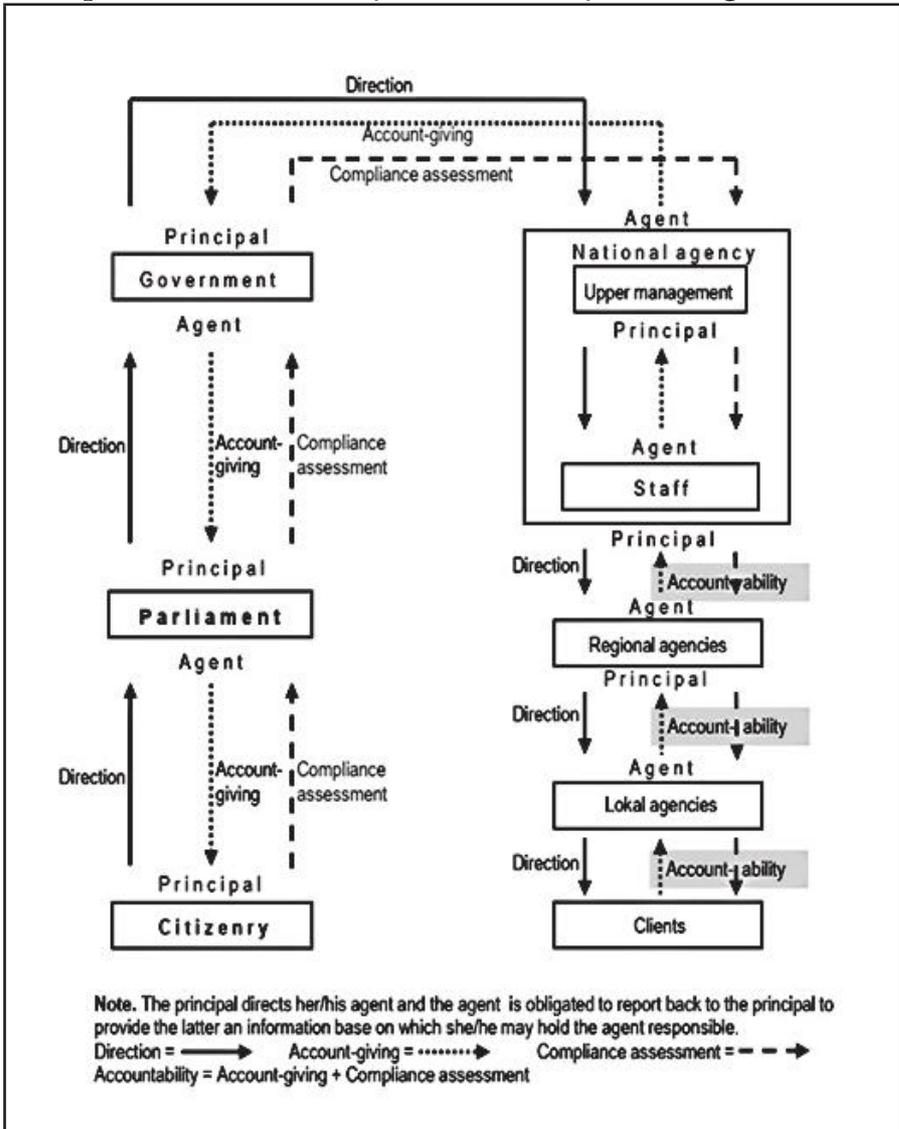
Climate change, restoring climate heating to sustainable levels, UN Agenda 2030, Paris Accords.

Approach 1

Starting from the point of view of representative democracy.

Representative democracy can be illustrated by the Parliamentary Chain of Governance, a model used occasionally in political science text books for pictorial illumination.

Representative democracy - Parliamentary chain of governance



Representative democracy: delegation upon delegation

Democracy = *demos*, people, and *kratein*, govern.

Democracy: all power belongs to the demos; the demos/people should reign.

Yet the people as such cannot govern. Why?

1. They don't have time.
2. They are not competent enough. Ordinary folks lack necessary specific and specialized knowledge.

They cannot make reasonable prioritization among patients for different types of surgery in public hospitals to mention just one thing.

Therefore, ordinary people must elect parliamentary politicians to make decisions on their behalf; but these don't have time and competence either; therefore they appoint governments to do the job for them. But cabinet governments are only 20-30 people. They have neither time nor competence. Etc Etc

Solution? Delegation, Delegation, Delegation.

Finally, once local civil servants make decisions = These decisions are considered decisions of the people, because of all this delegation upon delegation.

Enter evaluation, the subject of this conference

- Since (1) delegation of tasks is fundamental to representative democracy, (2) the delegators need *ex post* accounts from delegates how they have fulfilled their duties agreed upon. (3) The delegators will check these accounts and decide whether they are OK or not. (4) If OK the process stops here with acclamation. If not, the delegators tell the delegates what to do in order to rectify activities. Together these four processes constitute **accountability evaluation**.

Public policy evaluation

What is evaluation? Originated around 1950-1960 in some Western democracies. Evaluation is about the following 5 things:

1. Valuing, what is bad, good, acceptable, not acceptable; valorization, judgement.
2. Public interventions (activities, what the public sector is doing)
Once activities are decided upon, adopted by parliaments, governments, agencies etc.
Ex ante evaluation (before) is **not** included here in this presentation

3. Implementation: after policies are adopted.
Layers upon layers of implementation, procedural goals.
Please note: implementation is included as evaluation subject.
4. Effects in outcomes, out there in society, in nature.
Main intended effects, physical goals.
Unintended effects, unforeseen (unanticipated) effects.
5. Practical, utilization, use for accountability or development (improvement).

Evaluation – always for learning but for two general fundamental purposes

- 1 Learning for Accountability (Responsibility).
- 2 Learning for Improvement, Development, Promotion.

Fundamental purposes of evaluation

Learning for accountability, four steps:

- 1 **Superiors** delegate to their **subordinates** some tasks that must be done.
- 2 Superiors require subordinates to give account of their performing of these tasks (actions).
- 3 Subordinates account for their actions back to their superiors.
- 4 Superiors ascertain these accounts and respond by praising, blaming or punishing their subordinates for their actions (hold them responsible).

Ping-pong back and forth, that's accountability.

Three types of auditing for accountability

- 1 Financial auditing (Economy)
 - 1 **Fiscal Accountability:** Are funds being used properly?
Expenditures correctly documented? Funds expended within the limits set by the budget?
 - 2 Performance auditing (Effects in outcome stages)
 - 2.1 **Impact Accountability:** Is the intervention producing the intended outcome? (Goal-achievement evaluation)
 - 2.2 **Efficiency Accountability:** How do the impacts fare in relation to intervention costs? (Cost-effectiveness evaluation, cost-efficiency evaluation)
 - 3 Implementation auditing

3.1 Delivery Accountability: Are proper amounts of outputs being delivered? Are the outputs delivered those that the intervention is supposed to be delivering?

3.2 Coverage Accountability: Are the persons served those who are designated as targets? Are there beneficiaries who should not be served?

What's the parliaments' role in this?

States have instituted Supreme Audit Institutions, SAIs.

Independent of parliaments. Independent of those evaluated.

Financial auditing, my case here.

Performance auditing (= Impact evaluation).

The SAI. Checks annual accounts provided by agencies by applying value criteria of good accounting + remedial actions.

Tend to check states of affairs indirectly by using indicators like receipts or purchases; not direct check of state of affairs (indirect check, not direct check).

Governments. Checks the SAI's checks and their suggested remedial actions, provides praise + criticism + suggest remedial actions.

Parliaments. Checks all the above and suggest blame, punishment and remedial action.

Parliaments. Perform metaevaluation; they check and evaluate evaluations (processes as well as results reported) performed by others (also called auditing of evaluation).

Empower parliaments to conduct metaevaluation!

Parliaments: auditors (evaluators) of last resort.

My recommendation: Improve parliamentary capacity on metaevaluation; capacity to commission metaevaluations to be performed by others.

Pros and cons of metaevaluation?

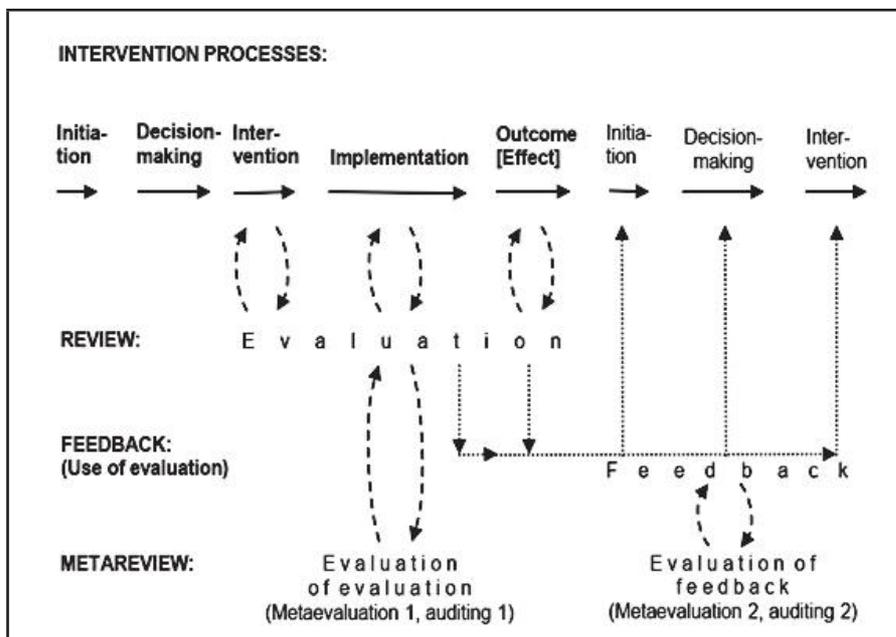
Questions to be asked in metaevaluation?

Which evaluation model is used? Goal-achievement model? Side effects model? Stakeholder model?

Intervention theory method applied?

Data collection methods?

Metaevaluation 1 and 2 illustrated



Metaevaluation, many courses available

<http://idev.afdb.org/en/document/meta-evaluation-approaches-improve-evaluation-practice>

Webinar on Meta-evaluation Approaches to Improve Evaluation Practice

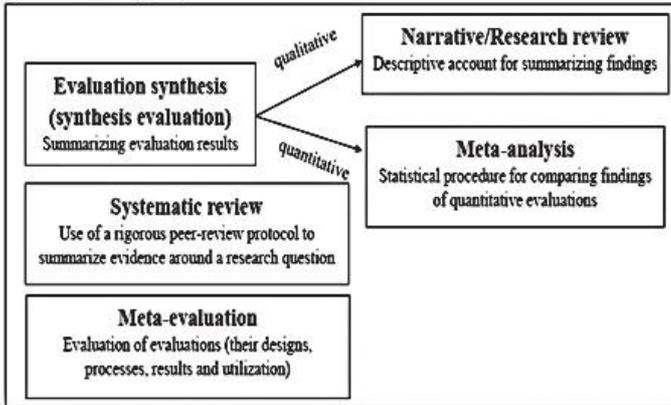
Maria Bustelo Ruesta,
 Director of the Master on Evaluation of Programmes and Public Policies and Professor of Political Science and Public Administration of *Universidad Complutense de Madrid, Spain*

Mónica Lomeña Gells,
 Principal Evaluation Officer at Independent Development Evaluation of the African Development Bank Group, Abidjan (Ivory Coast)

25 October 2019

What are other meta-evaluative approaches?

There has been more focus on evaluation synthesis methodologies around evaluation results (Olsen & O'Reilly, 2011).



Source: modified from (Olsen & O'Reilly, 2011).

Parliamentary standing committees

Could do some metaevaluation, evaluation syntheses, systematic reviews, regarding several singular interventions **as cases of something more general**.

Abduction, a technique parliaments may use.

Not too much, very selective, because data-collection is very demanding.

One-off, *ad hoc*, now and then.

Metaevaluation better for Parliaments than doing many performance evaluations of individual programs.

Also assign others like universities and research institutes to do some systematic reviews, evaluation syntheses.

Three problems with accountability auditing (evaluation) making it less valuable

Problem 1 Tyranny of dual roles, creates tensions, stress, strain

- Principals both superiors and subordinates.
- Same institution is both Dr Jekyll and Mr Hyde.
- Principals' own accountability evaluation of subordinates might be used as a check on themselves by **their** superiors.

- Accountability evaluations become daggers in their own back.
- Results in avoiding evaluation altogether.
- Repressing negative findings.
- Counteracting dissemination.

Problem 2 with accountability auditing (evaluation)

2 Economic principal–agent theory

Information asymmetry in favor of agents.

Agents cheat. They carry out duties so as to pass the principal's controls but nothing more.

Instead they work on their own private things, travel to conferences, make private calls on office-paid phones, copy family documents on office copying machines, and email private messages on their employers' network during their working hours.

Can do this due to their enormous information superiority.

Those social workers (agents) who day out and day in interact with clients know infinitely more about the work actually being done than the managers of the social bureau (principals).

This information asymmetry tilts the playing ground in favor of agent selfinterested behavior.

Problem 3 with accountability auditing (evaluation)

- Trust-eroding power of accountability.
- Stress on accountability may replace agents' penchant for benign anticipation with servility or obsequiousness.
- Accountability evaluation may become counterproductive.
- Passepartout, the perfect servant (agent) to Phileas Fogg (principal) in Jules Verne's "Around the World in 80 Days".
- Passepartout anticipated Phileas' wishes to such extent that the latter did not have to issue one single order.
- Too much stress on accountability may destroy **trust** between agent and principal.

Second part of my speech

On the second fundamental approach to evaluation

Now, not Learning-for-accountability purpose of evaluation but Learning-for-development (improvement, promotion) purpose of evaluation.

1 Formative development purpose

Improvement of the evaluated extant intervention.

2 Summative development purpose

Improvement for some future, not yet introduced interventions.

This second fundamental approach to evaluation starts with new types of policy problems

We talk about complex problems, problem complexity.

“Complex” is different from “complicated”; complex is a technical term.

Earlier we talked about “wicked problems”, now we frame this as problem complexity.

What is a complex problem?

Raising a child is a complex problem. Long time perspective (20 years) many actors are involved (parents, siblings, peers, relatives, teachers, doctors, coworkers etc); many complex interdependencies among activities, no obvious solution.

Fighting youth criminality is a complex problem; long-time perspective, many complicated variables involved, no obvious solution, etc.

Constructing a repository in underground bedrock for spent nuclear fuel containing plutonium is a complex problem because waste must be kept 100 000 years, many actors from various sectors are involved like energy, radiation, geology, neighbors, etc, complex interdependencies between cross-professional initiatives, no obvious solution, etc.

Complex problems are characterized by interdependencies between many factors.

... New types of cross-boundary policies ...

Starts from a new type of public policy, characterized by collaboration, cooperation, across across borders of many types.

Cross-border collaboration, cross-boundary governance, collaborative governance, cocreation governance, etc.

Geographical borders

Regional, municipal, urban

National borders

Across agency borders Professional borders

Horizontal collaboration

Vertical collaboration

A boundary-crossing policy is a response to such complex problems

Characteristics:

- 1 Policy complexity.
- 2 Directionality, long term goal, however vague.
- 3 Transversal, horizontal cocreation, co-production, collaborative governance.

not

New Public Management NPM = Competition, Cost reduction, Value for money, Contracting out, Marketization.

Cross-boundary policies are part of New Public Governance

New Public Governance NPG (not New Public Management NPM)

Complexity, cocreation, co-production, collaborative governance.

1a Co-creation: involvement of several **horizontal public agencies** to collaboratively create **innovative** policies and to implement new policies. Lateral co-creation. Transversality Horizontal boundary crossing.

1b Co-creation: involvement of several **vertical public actors (governments)** to indicate direction of change (directionality) and provide seed money for horizontal collaboration further down to create **innovative** policy proposals and once these proposals are adopted at the governmental level provide financial resources for policy implementation.

Vertical boundary crossing.

1c Co-creation, co-production: involvement of **extragovernmental stakeholders** to collaboratively create new policies and implement new policies.

2 Long-term directionality however vague: some broad goal(s) to strive for.

3 Goal (goals) must allow for discretion (maneuvering space) within which collaboration may take place. Example: not precise operational goals but general **umbrella goals**: climate change; fulfill Global Agenda 2030 goals; create equal chances between men and women.

Evaluation in New Public Governance??

1 Development evaluation very important

Continuous improvement, continuous learning and practical betterment of the intervention.

Improving the evaluated tentative intervention & its implementation processes.

Intervention refinement, policy refinement.

The same directionality, distant goals, as before.

It's about the improvement of the intervention and its instruments and processes towards goal achievement.

2 Accountability evaluation is necessary but should be kept separate (detached, disconnected) from development evaluation.

Braided & ongoing development evaluation, how should it be organized?

1 Braided, plaited, nested: people implementing the intervention should also perform the evaluation of the intervention; i.e. self-evaluation.

2 Evaluation should be braided into the evaluated intervention.

Information gathering for the evaluation is carried out by clients and frontline bureaucrats involved in the implementation of the intervention.

3 Design and findings from the evaluation are continuously reported back to the people implementing the evaluated intervention (the evaluand).

Boundary-crossing politics come as tryouts, trials

What is a tryout, a trial?

1 An **organization**, a **provisional** organization.

2 Limited in time, with a deadline (stated, unstated).

3 Outside ordinary machinery of the mother organizations.

4 For illuminating (solving) a particular issue (problem).

5 Given resources of its own; individual persons (part-time, full-time, one day a month etc), money.

European Union everything coming from Brussels is in project form.
In small Sweden now app 40,000 projects (2014-2020).

Tryouts, trials as niche experiments

In particular municipalities, or regions.

Tryouts of solutions before they are implemented across the board, throughout the country as a whole.

Experiment with new rule systems, new types economic support systems.

New types of monitoring and evaluation.

New types of arrangements for learning.

Summary: five evaluation waves 1960 - 2020

- Wave n° 1: Science-driven wave.
- Wave n° 2: Dialogue-oriented wave.
- Wave n° 3: New Public Management (Neo-liberal wave), ongoing.
- Wave n° 4: Evidence based wave, ongoing now.
- **Wave n° 5: New Public Governance wave, ongoing now.**

Vedung, Evert, 2010, "Four Waves of Evaluation Diffusion", *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*, 16(3), 263-277.

Vedung, Evert, 2012, "Four Waves of Evaluation Diffusion", *Evaluation Connections* (European Evaluation Society, EES, Newsletter), January 2012, 4-5.

How should cross-boundary evaluation of crossboundary policies be encouraged? Suggestions?

I propose that all of you, dear participants in this workshop come up with ideas on this.

Parliaments may demand governments to ask agencies and regions to come up with:

- 1 proposals for elimination of regulatory and other obstacles to trials and tryouts;
- 2 proposals for elimination of regulatory and other obstacles obstacles to monitoring and evaluation of trials and tryouts;
- 3 innovative substantive ideas on what might be subjected to trials and tryouts.

Some European governments are doing this.

German government in Berlin. Air for breathing (Luft zum Atmen).

Evert Vedung's curriculum vitae in Brazil 2012-2020

- Dr. Mikael Román, working in Brasília for Growth Policy Analysis, Stockholm, who first invited me to Brazil in 2012, arranged crucial meetings and supported me during all the ensuing visits.

- Visiting prof, Univ Fed Fluminense, Niterói, Oct-Nov 2013-Oct/Nov 2017, Prof. Luiz Pedone, Prof. Eurico de Lima Figueiredo, Marcio Rocha.

- Visiting lecturer, Tribunal de Contas da União, TCU, Brasília, Nov 2013-Nov 2016, Dagomar H. Lima, Selma H. C. Serpa, Paulo Calmon, Maridel Piloto de Noronha.

- Univ de Brasília, lectures 2012-Nov 2017, Paulo Calmon, Sheila Giardini Murta.

- Pre-session, Nov 19, 2013, Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Rio Grande do Sul, Márcia Paterno Joppert.

- Lecture & conference, Câmara dos Deputados, Nov 8, 2017. Fábio de Barros Correia Gomes.

- Visiting lecturer, ENAP, Nov 2015-Nov 2017, Francisco Gaetani, Maria Stela Reis, Arnaldo Simões.

SINASE Program Evaluation Group, Nov 2017-2021, Prof. Bernardo Kipnis.

Acknowledgments

Warm thanks are extended to Fábio de Barros Correia Gomes, Câmara dos Deputados, who invited me to the conference taking place on December 2, 2020; Professors Luiz Pedone, U. Federal Fluminense, and Bernardo Kipnis, U. de Brasília, who acted as discussants; Peder Nielsen, Swedish *Riksdag* and my friend Jan-Eric Furubo for substantive support; Mikael Román for insights into cocreation across boundaries; and to my brother, civil forest engineer Tage Vedung for technical assistance.

Evert Vedung: contact information

Email: evert.vedung@ibf.uu.se.

Mobile phone: + 46 70 4401315.

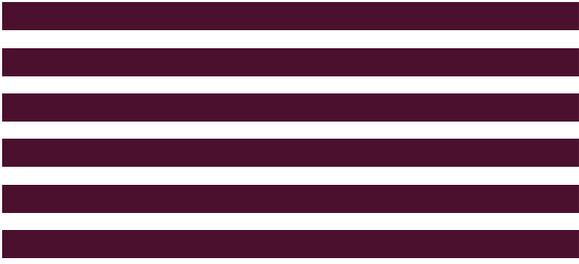
Look up "Evert Vedung" in Google Scholar.

Home address: Ymergatan 14, lgh 1103.

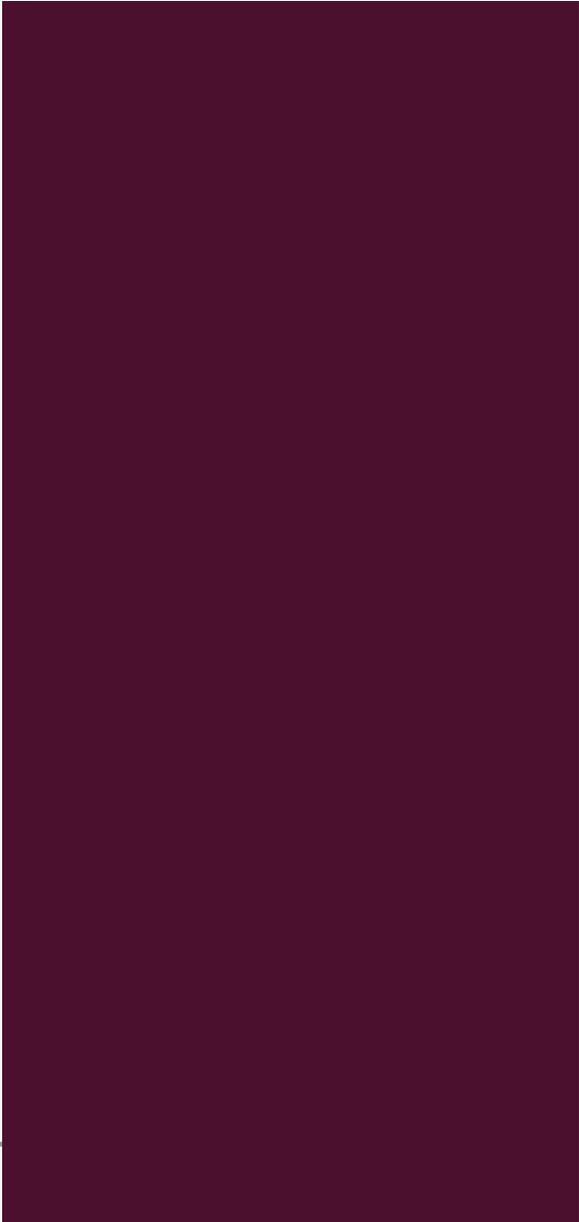
SE-753 25 Uppsala, Sweden

Bulk mail to my office address: Uppsala University, Institute for housing- & urban research (IBF), P O Box 514, SE-751 20 Uppsala, Sweden.

Phone: +46 18 4716500.



Expediente





A ASLEGIS – Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega e representa os consultores legislativos e os consultores de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados. Promove seminários técnicos e organiza eventos de natureza cultural, social e desportiva para seus associados. Publica os Cadernos ASLEGIS com periodicidade semestral, com o objetivo de veicular a produção intelectual de seus associados e de acadêmicos ou pessoas de destaque nas diversas áreas de especialização correlatas às atividades de consultoria legislativa e de orçamento e fiscalização financeira. A distribuição da publicação é gratuita e destina-se prioritariamente a bibliotecas, instituições de ensino e pesquisa, organizações não governamentais e instituições dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais. A versão eletrônica integral dos Cadernos ASLEGIS encontra-se disponível na página da entidade na Internet (www.aslegis.org.br).

Diretoria da ASLEGIS (biênio 2020/2021)

Presidente: Claudionor Rocha

Vice-Presidente: Cláudia Augusta Ferreira Deud

Secretária-Geral: Kenya Carla Cardoso Simões

Tesoureiro: Allan Ribeiro de Castro

Diretor Social: Beatriz Rezende Marques Costa

Diretor Cultural: Fábio de Barros Correia Gomes

Diretora Jurídica: Marcela Freitas Costa Mesquita Monteiro

Diretor de Comunicação e Informática: Thiago Rodrigues de Melo

Conselho Fiscal:

Alberto Pinheiro de Queiroz Filho

Lucíola Calderari da Silveira e Palos

Juliano Vilela Borges dos Santos

Conselho Editorial dos Cadernos ASLEGIS

Ângelo Azevedo Queiroz

Bernardo Felipe Estellita Lins

Gabriel Gervásio Neto

José Fernando Cosentino Tavares

José Theodoro Mascarenhas Menck

Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva

Marcelo de França Moreira

Márcia Rodrigues Moura

Márcio Nuno Rabat

Maria Aparecida Andrés Ribeiro

Murilo Rodrigues da Cunha Soares
Maurício Mercadante Alves Coutinho
Paulo de Sena Martins

Editor

Fábio de Barros Correia Gomes

Ficha Técnica

Projeto Gráfico: Racsoy e Pablo Braz
Capa, Ilustrações e editoração: Racsoy
Contato: aslegis@camara.leg.br
Site: www.aslegis.org.br
Endereço: Caixa Postal nº 10.574
CEP: 71620-980 - Brasília(DF)

Linha editorial

Publicação semestral, em versão impressa e eletrônica, da ASLEGIS – Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, destinada à divulgação de artigos, ensaios, estudos analíticos e textos literários, preferencialmente inéditos. Os textos devem ser redigidos em português ou, se produzidos originalmente em outro idioma aceito (inglês, francês e espanhol), serão recebidos para publicação no original e na tradução para o português. A revista aceita a submissão de trabalhos gráficos e fotográficos para publicação, dentro das suas limitações gráficas e de formato. As opiniões expressadas são da exclusiva responsabilidade dos autores e não configuram posições da publicação ou da ASLEGIS. A distribuição é gratuita. Incentiva-se a permuta de publicações e o intercâmbio com outras instituições legislativas, do Brasil e do exterior.

Estrutura da publicação

A publicação constitui-se das seguintes seções:

1 - EM DISCUSSÃO

1.1 - APRESENTAÇÃO Breve exposição do editor.

1.2 – ARTIGOS E ENSAIOS

Colaborações de autoria de consultores legislativos e de orçamento e fiscalização financeira.

2 - SALA DE VISITAS

Textos, entrevistas ou diálogos com colaboradores externos, convidados pelo Conselho Editorial

3 - E MAIS...

3.1 – VÁRIA PALAVRA

Poesia, prosa e produção visual.

Normas gerais para recebimento de contribuições

Os artigos e ensaios devem ser redigidos em português e devem ser submetidos em formato .doc. Serão admitidos textos de até onze mil palavras, incluídas as referências bibliográficas. O texto deve ser precedido de resumo e palavras-chave em português e inglês. Textos da área de economia poderão ter indicação da classificação temática do Journal of Economic Literature (JEL). A publicação privilegia textos acadêmicos de orientação multidisciplinar, mas aceita ensaios de caráter especulativo em formato livre.

As seções EM DISCUSSÃO e VÁRIA PALAVRA são fechadas, destinando-se a veicular contribuições de consultores legislativos e de orçamento e fiscalização financeira.

O material recebido será previamente apreciado pelo editor e submetido à avaliação cega de dois revisores anônimos, que recomendarão acerca de sua aceitação. Os textos e imagens devem ser preferencialmente inéditos e o autor deve deter os direitos sobre sua cessão. A publicação implica na cessão não exclusiva à ASLEGIS do direito de divulgar o material nos Cadernos e no portal da entidade na Internet. A ASLEGIS não remunera contribuições recebidas para avaliação