

Experiências Internacionais em Investimento Público: Ideias para o Brasil



Brasília, Novembro 2018

Contexto: Existe Espaço para Melhorias

O Brasil tem avançado no desenho e implementação de políticas públicas mas ainda há espaço para melhorias, particularmente na área do investimento público

- Ambiente fiscal macroeconômico desafiador; a rigidez e aumento do gasto obrigatório reduzem o espaço fiscal para gastos de capital;
- Predomina uma abordagem legalista que dá maior prioridade à conformidade em detrimento da eficiência e dos resultados;
- Existem fraquezas na priorização estratégica de investimento, falta de diretrizes padronizadas sobre avaliação e seleção de projetos;

Contexto: Existe Espaço para Melhorias

- **Baixa eficiência e eficácia das operações de transferências da União e baixo índice de execução;**
- **Gestão de projetos e geralmente fraca e o financiamento incerto que leva a altos custos, atrasos e baixa qualidade dos projetos;**
- **Amplio gap fiscal horizontal: enquanto alguns Estados cobrem até 75% com suas próprias receitas fiscais, outros permanecem altamente dependentes de transferências intergovernamentais;**
- **Na situação atual, é urgente melhorar a eficácia e eficiência das políticas públicas e fazer uso de evidências para a toma de decisões.**

Possíveis Reformas: Melhorar a Eficiência do Gasto

Dentre as diversas reformas que poderiam ajudar a melhorar a eficiência das políticas públicas, as seguintes poderiam ter um impacto significativo no investimento público dos entes subnacionais

1. Fortalecer a priorização estratégica do investimento público e desenvolver um portfólio prioritário de projetos de alta qualidade nos três níveis de governo;
2. Encontrar equilíbrio entre a necessidade de supervisão federal e maior devolução da responsabilidade ao governo subnacional; assim como melhorar a coordenação entre níveis de governo no planejamento de investimentos;
3. Estabelecer e codificar na legislação um novo processo e procedimentos rigorosos para preparação, aprovação, seleção e avaliação de projetos, particularmente de grandes propostas de projetos de investimento público;

Possíveis Reformas: Prioridades para Melhorar a Eficiência do Gasto

5. Estabelecer que as emendas do Congresso sejam acompanhadas de uma análise de custo-benefício e uma avaliação de sua coerência com as necessidades setoriais e, capacidade de financiamento locais;
- 6 Revisar os regulamentos orçamentários para permitir dotações plurianuais e transições para grandes projetos dentro de regras e parâmetros claramente definidos;
- 7 Desenvolver diretrizes abrangentes para gerenciamento de projetos em todo o governo, acompanhado de capacitação de gestão de investimento público local.

Em síntese, existem fraquezas de desafios ao longo do ciclo de investimento público que exigem reformas tanto de parte do Governo Federal como dos Subnacionais. A chave será como fazer de forma coordenada.

Aprimorar o Ciclo de Projetos de Investimento

Etapa	Descrição
Seleção preliminar e avaliação ex-ante	<p>Nessa etapa é feita a triagem, tendo em vista a estratégia setorial ou visão de longo prazo. É desejável que esses projetos tenham: (i) objetivos claros em termos de produtos e resultados; (ii) abordagens alternativas para conseguir seus resultados, (iii) justificativa de alinhamento com a estratégia de governo e (iv) sejam fiscalmente viáveis.</p> <p>Projetos ou programas que passam nessa triagem deverão passar por escrutínio mais rigoroso acerca de seus custos/benefícios e custo-efetividade.</p>
Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento	<p>É fundamental que o processo esteja ligado ao ciclo de planejamento e de orçamento. Nessa etapa é feita a conexão entre os processos de avaliação e seleção dos projetos com o ciclo orçamentário do Estado.</p> <p>É desejável um arranjo institucional que contenha: (i) critérios transparentes de seleção de projetos alinhando-os com os objetivos do governo; (ii) controle eficaz para garantir que apenas os projetos avaliados e aprovados sejam incluídos no orçamento; (iii) garantia de financiamento adequado para os projetos selecionados.</p>
Implementação e Manutenção	<p>O monitoramento das fases é fundamental; equívocos nesse estágio acarretam prejuízos permanentes. É esperado que a implementação do projeto contenha: (i) publicações prévias de diretrizes para uma implementação custo-efetiva do projeto; (ii) garantia de orçamento público em todo o ciclo de vida do projeto; (iii) custos operacionais da obra/projeto/etc.; (iv) transparência e possibilidade de controle social.</p>
Avaliação ex-post e Gestão de Conhecimento	<p>Deveria ser aplicada a todos os projetos de algum vulto de uma forma sistemática. Na avaliação ex-post, verifica-se se o projeto foi concluído dentro do orçamento e/ou que alterações foram feitas no projeto original, prazos e se os resultados foram entregues conforme especificado. Como complemento a essa rotina, uma instituição de terceira parte – controladorias internas ou externas – deve realizar uma auditoria em conformidade com uma amostra de projetos de investimento.</p>

Experiências Internacionais: Possíveis fontes de inspiração

O Governo Federal e alguns subnacionais tem trabalhado para melhorar o ciclo de investimento público, porém a diversidade de abordagens metodológicas, a fragmentação, pouca cooperação, e a falta de continuidade desses esforços tem limitado os impactos.



Seleção preliminar e avaliação ex-ante

Etapa	
Seleção preliminar e avaliação ex-ante	Coreia do Sul: Introduziu um plano abrangente de autoavaliação nos Ministérios e um sistema de avaliação independente, mecanismo para melhorar a qualidade e a eficiência do investimento público. A abordagem enfatiza a avaliação independente de projetos, sistema de monitoramento de desempenho de três níveis e participação do setor privado.
	Estados Unidos: Existe uma modalidade de financiamento federal chamada Evidence-Tiered-Grants (“evidência escalonada”) que outorga subsídios em base a evidência apresentada. Os recursos alocados estão ligados as evidências ex-ante e ex-post. Sob esta modalidade, o tamanho da subvenção é determinado pela qualidade das evidências fornecidas na solicitação de financiamento. Prêmios menores são normalmente usados para testar modelos de serviço novos e inovadores para os quais há limitações evidência de resultados; prêmios maiores são usados para escalar modelos de serviço com fortes evidências. A avaliação é necessária durante todo o ciclo de vida do programa.
	Colômbia: O Departamento de Planejamento Nacional estabeleceu uma metodologia padronizada de preparação de projetos, a Metodologia Geral Ajustada. A informação para todos os projetos reflete-se num sistema comum de informação para registrar projetos de investimento de governos centrais e subnacionais.

Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento

Etapa	Descrição
Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento	<p>França: todo orçamento de programas que é submetido ao parlamento deve ter uma declaração de objetivos precisos e indicadores de desempenho. Os gestores públicos têm maior liberdade e autonomia em relação à alocação de recursos, mas em troca são mais responsáveis pelos resultados. Assim, o processo orçamentário é completamente resultados orientados. Os orçamentos incluem planos anuais de desempenho, detalhando os resultados esperados em relação aos resultados reais para cada programa. Os relatórios anuais de desempenho também estão incluídos nas revisões orçamentárias. Os membros do parlamento têm a capacidade de avaliar o desempenho desses programas governamentais</p>
	<p>Reino Unido: Segue uma abordagem padronizada para avaliar políticas e programas, antes, durante e após a implementação. O processo de avaliação é usado como uma entrada no processo decisório. As classificações do orçamento do programa facilitam a conexão de informação entre sistema de monitoramento e avaliação e gestão orçamentária. Política e propostas de programas precisam demonstrar que elas atendem às prioridades do governo e que financiamento do governo é a melhor opção disponível.</p>
	<p>Chile: O Sistema Nacional de Investimento (SNI) avalia sistematicamente as propostas de investimento público e é administrados em conjunto pelo Ministério das Finanças e pelo Ministério das Obras Públicas (MoP). Uma vez que os projetos tenham sido adequadamente preparados e controlados, eles entram em um banco projetos, a partir de quais políticos e tomadores de decisão podem selecioná-los. O banco coleta informações sobre todas as propostas de projetos pré-selecionadas. A informação está disponível ao público, e há continuidade significativa na aplicação de regras. Todo investimento público está sujeito para a mesma análise de custo-benefício que a lei determina que o orçamento de capital só pode incluir projetos que foram avaliados favoravelmente pelo MoP.</p>

Implementação e Manutenção

Etapa	Descrição
Implementação e Manutenção	<p>Reino Unido: A Unidade de Entrega do Primeiro Ministro do Reino Unido (PMDU) foi criada em 2001 para ajudar a fortalecer e monitorar o progresso na entrega de prioridades de serviço público pelo Governo, através de um foco no desempenho dos principais serviços e gestão do setor público. O PMDU está subordinado diretamente ao Primeiro Ministro e ao Chanceler. Através do uso de Contratos de Serviço Público (PSAs), que detalham as metas e objetivos dos departamentos por um período de três anos, a PMDU foi encarregada de monitorar se o governo prioridades e metas correspondentes permaneceram no caminho certo.</p>
	<p>Malásia: a Unidade de Gestão e Entrega de Desempenho (PEMANDU) é uma unidade sob o Departamento do Primeiro Ministro. O principal papel e objetivo da PEMANDU é supervisionar a implementação e avaliar o progresso do programa de transformação do governo, facilitar e apoiar a entrega de resultados estratégicos. A responsabilidade pela entrega depende, em última instância, dos respectivos ministérios, mas a PEMANDU foi mandatada para catalisar mudanças ousadas na prestação do setor público, ministérios do processo de planejamento de entrega e fornecer uma visão independente do desempenho e do progresso dos Ministros.</p>
	<p>Argentina: Exemplo do <i>Plan Nacer</i>, programa focada na diminuição da mortalidade materna e infantil implementado pelos subnacionais com financiamento federal. O foco na entrega de resultados e não no processo, mas com um sistema de indicadores e incentivos claros que permitem o monitoramento contínuo em todo o país.</p>

Avaliação ex-post e Gestão de Conhecimento

Etapa	Descrição
Avaliação ex-post e Gestão de Conhecimento	<p>Austrália: O sistema de avaliação da Austrália evoluiu de um dos rígidos controles centrais para uma abordagem baseada em princípios mais voluntária e descentralizada. A última abordagem ajudou para aumentar o comprometimento e a apropriação da avaliação no nível do programa. O monitoramento e a avaliação são deixados para os departamentos e agências individuais. Ao mesmo tempo, os departamentos ainda são obrigados a reportar informações de desempenho no orçamento, e relatam os resultados da avaliação, quando disponíveis. Além disso, algumas avaliações continuam ser mandatada pelo gabinete.</p>
	<p>México: O CONEVAL foi criado como um órgão público autônomo com autonomia gerencial, com o objetivo de fornecer informações aos formuladores de políticas sobre o estado/impacto das políticas sociais. O CONEVAL, desenvolve as orientações metodológicas para a avaliação dos programas e o plano de avaliação anual. O CONEVAL mantém um Inventário Público de Programas e Ações Federais sobre Desenvolvimento Social, que é uma lista de Intervenções sociais do governo em um aplicativo on-line com informações estruturadas e resumidas</p>
	<p>Chile: Os Ministérios assinam " Compromissos institucionais", acordos através dos quais as agências comprometem-se a implementar as conclusões da avaliação. Os compromissos são monitorados regularmente e as informações são usadas durante a preparação do orçamento. Se as agências não tiverem cumprido as mudanças acordadas, elas precisam justificar suas desempenho e fornecer informações adicionais sobre como a lacuna será fechada.</p>

Conclusões

Existe uma ampla literatura sobre experiências internacionais que podem ser adaptadas para a realidade Brasileira

Seleção preliminar e avaliação ex-ante

- ✓ Criação de metodologias de avaliação comuns em todo o portfolio do governo (e.g. marco logico)
- ✓ Uso de evidencias para toma de decisões e para fomentar a inovação de políticas públicas
- ✓ Sistemas de informação robustos com abrangência federal e subnacional

Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento

- ✓ Banco de Projetos para impedir a entrada de projetos "elefante branco" e que novos projetos sejam adicionados durante a revisão do orçamento pelo Congresso
- ✓ Indicadores de desempenho para fiscalização por parte do Legislativo
- ✓ Sistema de classificação do orçamento para facilitar a conexão de informação entre monitoramento e avaliação e gestão orçamentária

Implementação e Manutenção

- ✓ Monitoramento de prioridades ao mais alto nível - centro de governo
- ✓ Acordos com metas pontuais entre o Presidente / Primer Ministro com setoriais
- ✓ Foco em resultados mediante o uso de incentivos e sistemas de prestação de contas subnacionais

Avaliação ex-post e Gestão de Conhecimento

- ✓ Avaliação de políticas estratégicas
- ✓ Base de dados pública a fim de usar as avaliações para fiscalização, controle social, e gestão de conhecimento
- ✓ Gestão de conhecimento para garantir que as evidencias são usadas por futuros projetos
- ✓ Compromissos e monitoramento de uso de evidencias para aprimorar as políticas públicas

Muito Obrigado