**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

# O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP)

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

**MARCUS THULIO ROCHA BEZERRA**

Rio de Janeiro – 2023

**MARCUS THULIO ROCHA BEZERRA**

# O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP)

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – FGV/EBAPE como requisito para obtenção do grau de mestre.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientadora: Joana da Costa Martins Monteiro

**Rio de Janeiro**

**2023**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Bezerra, Marcus Thulio Rocha

O processo de avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). – 2023.

74 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Joana **da Costa Martins** Monteiro.

Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas – avaliação – Estudo de casos. 2. Despesa pública. 3. Subsídios governamentais. 4. Governança pública. I. Monteiro, Joana. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.4

Elaborada por Marcelle Costal de Castro dos Santos – CRB-7/016/20

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

**MARCUS THULIO ROCHA BEZERRA**

**"O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP)".**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DATA DA DEFESA: 18/08/2023

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFª JOANA DA COSTA MARTINS MONTEIRO

PROFª JOANA DA COSTA MARTINS MONTEIRO
ORIENTADORA

PROFª LARA MESQUITA RAMOS
MEMBRO INTERNO

PROFª CAMILA MATA MACHADO SOARES
MEMBRO EXTERNO

RIO DE JANEIRO, 18 DE AGOSTO DE 2023.

PROFº FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS
DIRETOR

PROFº ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

D4Sign 03416653-75ac-4eff-ae20-3c9ffb35420b - Para confirmar as assinaturas acesse https://secure.d4sign.com.br/verificar
Documento assinado eletronicamente, conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.

## DEDICATÓRIA

A Rafaela, Bento e Julião, pelo amor diário que recebo deles, não importem as circunstâncias.

A minha família em Pernambuco, por sempre vibrarem com minhas vitórias como se fossem deles, porque de fato são.

Aos amigos, pelo pouco tempo compartilhado em razão das tarefas profissionais e acadêmicas. A distância não nos afasta.

## AGRADECIMENTOS

As perguntas aqui discutidas surgiram durante o tempo em que trabalhei na Secretaria-Executiva do Ministério da Economia (SE/ME), de setembro de 2019 até dezembro de 2022. Eu havia terminado meu período de afastamento para realização de mestrado no exterior, e não pensei duas vezes ao aceitar o convite que Rodrigo Cota me fez. Nesses pouco mais de três anos na SE/ME, participei de três diferentes equipes – algumas vezes simultaneamente – e busquei contribuir com todo tipo de tema em que minha ajuda era solicitada. Foi um período particularmente único, por duas razões: a) quase todos os projetos de que participei ocorreram em regime de urgência, pois as políticas econômicas eram desenhadas e redesenhadas sob o contexto da covid-19; b) é improvável quem no futuro próximo surja um novo Ministério da Economia, com competências que tradicionalmente são distribuídas em quatro ou cinco pastas.

Trabalhar na área executiva de um ministério inspira o uso de habilidades não ensinadas na formação acadêmica. O maior ativo não é saber algum assunto à exaustão, mas, sim, ter visão generalista, aprender rápido, detectar inconsistências e ajudar as equipes finalísticas da sua área a entregar projetos robustos, tempestivos e defensáveis. Trata-se de uma função essencial para o bom andamento dos trabalhos de um ministério, mas, por ser comumente vista como uma etapa burocrática adicional, acaba não tendo o reconhecimento merecido. Por isso, registro um especial agradecimento aos colegas que tive na SE/ME e os que agora tenho na SE do Ministério do Planejamento e Orçamento, por terem formado um ambiente tão leve, mesmo em um período tão turbulento.

O tema de avaliação de políticas públicas, por quase sempre envolver programas governamentais bilionários e de enorme capilaridade, exige sensibilidade na abordagem e no tratamento dos problemas. Ser parte deste processo no Ministério da Economia só foi possível graças à confiança que Marcelo Guaranys e Miguel Ragone tiveram em mim. Assessorá-los na coordenação do CMAP foi um privilégio.

Por fim, faço um agradecimento especial aos colegas que compuseram a estrutura do CMAP, desde os que trabalharam no Ministério da Economia até os que hoje compõem o Ministério do Planejamento e do Orçamento. Este trabalho também é um registro dos avanços institucionais que eles conquistaram nos últimos anos. Agradeço a todos eles na pessoa da Wilsimara Rocha, que também me ajudou com comentários e sugestões ao texto.

*Two roads diverged in a yellow wood,*
*And sorry I could not travel both*
*And be one traveler, long I stood*
*And looked down one as far as I could*
*To where it bent in the undergrowth;*

*Then took the other, as just as fair,*
*And having perhaps the better claim,*
*Because it was grassy and wanted wear;*
*Though as for that the passing there*
*Had worn them really about the same,*

*And both that morning equally lay*
*In leaves no step had trodden black.*
*Oh, I kept the first for another day!*
*Yet knowing how way leads on to way,*
*I doubted if I should ever come back.*

*I shall be telling this with a sigh*
*Somewhere ages and ages hence:*
*Two roads diverged in a wood, and I—*
*I took the one less traveled by,*
*And that has made all the difference.*
*Robert Frost*

## RESUMO

**Objetivo** – Esta dissertação aborda o processo de execução das avaliações conduzidas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

**Metodologia –** O trabalho valeu-se de metodologia qualitativa, executada por meio de entrevistas do tipo semiestruturada com servidores que atuaram na coordenação e/ou supervisão de avaliações do CMAP entre 2019 e 2022.

**Resultados –** Concluiu-se que há oportunidades de melhoria em diferentes etapas do processo, em que pese o período analisado tenha registrado significativo avanço institucional no tema de avaliação de políticas públicas.

**Limitações –** Destacam-se, entre as limitações da pesquisa, a ausência de análise de implementação das recomendações, além do próprio envolvimento profissional do autor com o tema durante o período pesquisado.

**Aplicabilidade do Trabalho –** Esta dissertação apresenta diretrizes para um novo modelo de seleção de políticas e de perguntas avaliativas. Esse novo modelo buscaria preservar as vantagens de proteção objetiva na seleção das políticas, ao continuar considerando critérios como materialidade e criticidade. Adicionalmente, o novo modelo visa corrigir falhas identificadas a partir das entrevistas realizadas com supervisores e coordenadores das avaliações.

**Contribuições para a sociedade –** Processos avaliativos mais robustos fortalecem a tomada de decisão a respeito de políticas públicas, o que favorece melhor uso dos recursos públicos.

**Originalidade** – pelo nosso conhecimento, este é o primeiro estudo a abranger o primeiro ciclo de quatro anos de atividades do CMAP.



**Palavras Chaves:** avaliação de políticas públicas; CMAP; gastos diretos; subsídios; aperfeiçoamento do gasto público.

**Categoria do artigo**: Dissertação de Mestrado/Artigo original

## ABSTRACT

**Purpose** – This thesis addresses the evaluation process under the Council for Monitoring and Evaluation of Public Policies (CMAP).

**Design/Methodology** – The work used a qualitative methodology, carried out through semi-structured interviews with civil servants who worked in the coordination and/or supervision of CMAP evaluations between 2019 and 2022.

**Findings –** Our results indicate that there are opportunities for improvement in different stages of the process, despite the period analysed having registered significant institutional progress in the subject of policy evaluation.

**Research limitations** – Among the limitations of the research, we underline the lack of analysis of the implementation of the recommendations and the author's own professional involvement with the theme during the period under research.

**Practical implications** – This thesis presents guidelines for a new model of policy selection and evaluative questions. This new model would seek to preserve the advantages of objectiveness in the selection of policies, by continuing to consider criteria such as materiality and criticality. Additionally, the new model aims to correct flaws identified from interviews with evaluation supervisors and coordinators.

**Social implications** – More robust evaluation processes strengthen decision-making regarding public policies, which favours better use of public resources.

**Originality** – To our knowledge, this is the first study to cover the first four-year cycle of CMAP activities.



**KEYWORDS**: policy evaluation; CMAP; direct spending; subsidies; improvement of public spending.

**Paper category:** Master´s thesis/ Research paper

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---|---|
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AGU | Advocacia-Geral da União |
| CdG | Centro de Governo |
| COAF | Conselho de Controle de Atividades Financeiras |
| FIES | Fundo de Financiamento Estudantil |
| CC/PR | Casa Civil da Presidência da República |
| CF | Constituição Federal |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CID | Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problema Relacionados com a Saúde |
| CIG | Comitê Interministerial de Governança |
| CMAP | Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas |
| CMAS | Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União |
| CSA | *Chief Scientific Advisor* |
| DEAP/SETO | Departamento de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento |
| EC | Emenda Constitucional |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública |
| EPG | *Evaluación de Programas Gubernamentales* |
| EUA | Estados Unidos da América |
| GTAG | Grupo de Trabalho para Acompanhamento dos Gastos Públicos |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INSS | Instituto Nacional do Seguro Social |
| Ipea | Instituto Nacional de Pesquisa Econômica e Aplicada |
| J-PAL | *Abdul Latif Jameel Poverty Action La*b |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LGPD | Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| MF | Ministério da Fazenda |
| MP | Medida Provisória |

| | |
|---|---|
| MPO | Ministério do Planejamento e Orçamento |
| M&A | Monitoramento e Avaliação |
| M&E | *Monitoring and Evaluation* |
| NT | Nota Técnica |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| PLDO | Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| POST | *Parliamentary Office of Science and Technology* |
| PPA | Plano Plurianual |
| RFB | Receita Federal do Brasil |
| SECAP | Secretaria de Avaliação, Energias e Loteria |
| SMA | Secretaria de Monitoramento e Avaliação Políticas Públicas e Assuntos Econômicos |
| SOF | Secretaria de Orçamento Federal |
| SPE | Secretaria de Política Econômica |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| ZFM | Zona Franca de Manaus |

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquematização de eventos – criação do CMAP ..... 32
Figura 2: Evolução do Resultado Primário do Governo Central – Abaixo da Linha - % do PIB ..... 33
Figura 3: Cronograma de etapas do ciclo CMAP. ..... 35
Figura 4: Exemplo de divisão de tarefas na coordenação de uma avaliação ..... 39
Figura 5: Supervisão do ciclo CMAP 2019-2023 ..... 40
Figura 6: Tipo de pergunta avaliativa por ciclo CMAP ..... 51
Figura 7: Orçamento das políticas avaliadas pelo CMAP (em R$ bilhões) - valores nominais ..... 52
Figura 8: Nº de avaliações por coordenador ..... 53

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Categorias de desempenho segundo tipo de avaliação - Chile ..... 27
Tabela 2: Participação de agentes do governo (por hierarquia) de acordo com a fase do ciclo CMAP ..... 35
Tabela 3: Tabela 2: Participação de agentes do governo (por hierarquia) de acordo com a fase, a partir do ciclo 2023 ..... 41
Tabela 4: Proposta de novo modelo de ciclo CMAP ..... 59

**SUMÁRIO**

Introdução ..... 14
1 Referencial teórico ..... 19
1.1 Os desafios de ter políticas informadas por evidências ..... 19
1.2 Comparação internacional ..... 23
1.3 Experiências estrangeiras ..... 25
1.3.1 Chile ..... 25
1.3.2 México ..... 28
1.3.3 Reino Unido ..... 30
2 Estrutura do CMAP. Nascimento e desenvolvimento. ..... 32
2.1 Antecedentes do CMAP ..... 32
2.2 O CMAP no ciclo 2019-2022 ..... 34
2.2.1 Seleção de Políticas. Critérios. ..... 36
2.2.2 Pré-avaliação. Definição de papeis ..... 38
2.2.3 Pré-Avaliação. Levantamento e definição das perguntas ..... 40
2.2.4 Execução da avaliação. Pontos de controle ..... 42
2.2.5 Aprovação das recomendações nos comitês técnicos. ..... 42
2.2.6 Aprovação das recomendações no CMAP e monitoramento ..... 43
3 Metodologia ..... 46
3.1 Delimitações da Metodologia ..... 47
3.2 Limitações da Metodologia ..... 47
4 Análise e achados ..... 50
4.1 Pontos relevantes identificados nas entrevistas ..... 53
4.1.1 Critério de seleção (materialidade, criticidade, relevância) ..... 53
4.1.2 Processo de Pré-avaliação e definição de perguntas avaliativas ..... 54
4.1.3 Curso da execução ..... 56
4.1.4 Governança ..... 57
4.1.5 Efeitos das Recomendações ..... 57
5 Propostas de melhoria ..... 59
Conclusão ..... 64
Referências ..... 67
Apêndices ..... 74

## Introdução

Em 2017, chamou atenção da mídia (CGU VÊ [...], 2017) Relatório de Avaliação[1] da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre o programa "Seguro Defeso", programa do governo federal que garante ao pescador artesanal uma renda durante o período em que não puder realizar suas atividades devido à piracema (período de reprodução dos peixes). O relatório apontava fraudes envolvendo até dois terços dos beneficiários[2]. Os achados eram ainda mais contundentes em razão do crescimento dos gastos com esse programa. Em um espaço de apenas seis anos, a ação orçamentária do programa de Seguro Defeso praticamente quadruplicou, saltando de R$ 602 milhões em 2008 para pouco mais de R$ 2,4 bilhões em 2014 (Brasil, 2017).

Os problemas envolvendo a qualidade desse gasto não eram propriamente uma surpresa. Reportagem da Gazeta do Povo em 2011 repercutia outra avaliação da CGU sobre o mesmo programa – à época chamado de Bolsa Pesca – indicando que, "dos 613,6 mil benefícios pagos, 60,7 mil (9,9%) têm indícios de irregularidades, num montante de R$ 91,8 milhões que podem ter sido pagos indevidamente" (Moser, 2011).

Mais recentemente, em 2023, o governo federal recebeu críticas negativas ao anunciar a intenção de criar um programa de fomento a viagens aéreas por meio da venda de passagens "ociosas" de forma subsidiada a estudantes do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e servidores municipais, estaduais e federais que ganham até R$ 6,8 mil (Ministro [...], 2023). As críticas diziam respeito à falta de estudos que mostrassem a viabilidade do programa.[3] Até a data de fechamento deste trabalho, não há notícia de publicação dos estudos que subsidiaram o projeto.

Todas as notícias acima referem-se a fatos ocorridos durante diferentes mandatos governamentais e têm o mesmo fim: questionar a qualidade dos gastos públicos. Isso ocorre porque o problema é comum: se é difícil fazer políticas públicas informadas por evidências, parece ainda mais desafiador reformar ou extinguir políticas públicas que, por falhas de desenho, governança ou implementação, não conseguem entregar valor à sociedade.

---

[1] Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 70/2017 - fiscalização e monitoramento para a sustentabilidade dos recursos aquícolas e pesqueiros (Brasil, 2017).

[2] "Das fiscalizações realizadas, constatou-se irregularidade em 66% dos exclusivamente pescadores, entendidos como os beneficiários do Programa Seguro Defeso, incluindo pessoas que não pescam ou que praticaram outras atividades remuneradas no período do defeso, exercendo a pesca como atividade de renda complementar ou subsidiária. A quase totalidade dos pescadores artesanais exercem na informalidade a atividade pesqueira" (Brasil, 2017, p. 3).

[3] "Parlamentares ouvidos pelo R7 questionam a fonte de financiamento, os detalhes da proposta, a participação da União nos gastos, o impacto no preço das passagens, a opção pelo programa em detrimento de incentivos ao setor de aviação e dizem que o projeto tem caráter populista" (Deputados [...], 2023).

O termo “políticas públicas” não tem acepção unívoca. Sua definição mais simples talvez seja uma proposta de solução governamental para um problema público. O Guia Prático de Análise Ex Post (Brasil, 2018, p. 14) conceitua o termo como “um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira”. A amplitude do conceito gera indefinição sobre a correta mensuração de quantas políticas públicas existem. Iniciativa do governo federal, operacionalizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) gerou o Catálogo de Políticas Públicas, que mapeou nada menos que 770 políticas públicas vigentes no plano federal, categorizadas em 24 áreas temáticas[4]. Esse número ajuda a dimensionar o tamanho do desafio do governo federal para garantir a boa aplicação de recursos públicos. Soma-se a isso outros fatores, como:

i) a instabilidade das estruturas administrativas responsáveis pela condução de políticas públicas, causadas por mudanças como fusões ou desmembramentos ministeriais, por gerar atrasos e ou desvio de rotas de programas governamentais, prejudicando sua eficiência[5];

ii) a complexidade do sistema de repartição de competências entre União, Estados e municípios pode gerar sobreposição de políticas públicas e maiores dificuldades de fiscalização e aprimoramento, em face da multiplicidade de atores;

iii) a escassez orçamentária gera incentivos para que atores políticos busquem enrijecer, por vias legais, o orçamento de seus programas, diminuindo a margem de discricionariedade. Por exemplo, a Zona Franca de Manaus (ZFM) tinha período inicial de vigência de 25 anos a partir da promulgação da Constituição Federal (CF), previsto no art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ao final do prazo original, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 84, de 2014, adicionando na CF mais cinquenta anos de vigência, sem que houvesse publicação de estudos de impacto mostrando os benefícios de longo prazo do regime

---

[4] Para saber mais: https://catalogo.Ipea.gov.br/areas-tematicas (Catálogo [...], 2022).

[5] Veja-se, por exemplo, o caso do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), unidade de inteligência financeira de combate à lavagem de dinheiro. Originalmente vinculado ao Ministério da Fazenda (art. 14 da Lei 9.613, de 3 de março de 1998), a unidade foi transferida em 2019 para o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por demanda do seu então ministro Sérgio Moro (art. 72 da Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019). Não obstante, divergências políticas sobre o aumento de poder do ministro Moro resultaram no retorno do COAF ao então Ministério da Economia (art. 4º da Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019). Apenas dois meses depois, o COAF foi novamente realocado, desta vez para o Banco Central (art. 3º da Medida Provisória 893, de 19 de agosto de 2019).
Após algum período de estabilidade, findo o governo Bolsonaro, o COAF voltou ao agora Ministério da Fazenda (art. a MP 1.158, de 12 de janeiro de 2023). No entanto, a MP 1.158 teve sua vigência encerrada em 1º de junho. Até a data de fechamento deste trabalho o Senado ainda não havia deliberado sobre o tema via Decreto Legislativo, a fim de cumprir o previsto no art. 62, § 3º da Constituição Federal.

especial. Outro caso ilustrativo é o regime fiscal favorecido para biocombustíveis, cujo diferencial de tributação em relação a combustíveis fosseis foi congelado com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 123, de 2022. A medida desconsidera potencial melhoria de eficiência energética continuamente conquistada via avanço tecnológico e perpetua um sistema tributário de elevada complexidade, justamente no período de fortalecimento da agenda para reformar a matriz tributária brasileira.[6]

Idealmente, políticas públicas devem submeter-se a ciclos contínuos de monitoramento e avaliação (*monitoring and evaluation*, ou simplesmente M&E, na expressão em inglês). Enquanto o monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada durante a execução da política, a avaliação pode ser interna ou externa, ser realizada antes, durante ou depois da execução da política (Ramos; Schabbach, 2012). O fluxo sinérgico entre os dois, contudo, não é trivial. Entre outros, ele demanda boa disseminação de cultura de M&E, sistema institucionalizado, boa qualidade das avaliações e engajamento da alta gestão para que elas sejam aproveitadas. Mesmo quando esses componentes estão cumulativamente presentes, eles precisam de conjuntura política favorável e de continuidade por diferentes governos. Trata-se, geralmente, de uma plantação cujos semeadores não participarão da colheita.

O desenvolvimento da avaliação em políticas públicas – e a própria pesquisa sobre o assunto – é tema relativamente recente no Brasil, ganhando maior força a partir do final da década de 1980, quando as crises fiscais acentuaram a necessidade de melhorar a eficiência do gasto público. Crumpton *et al.* (2016), em estudo que comparou a pesquisa em avaliação pública no Brasil e nos EUA no período 2006-2016, ressaltou que as redes de pesquisa americanas sobre o tema são mais amplas e densas, o que pode ser parcialmente justificado pelo fato de que esse campo de estudo emergiu em média trinta anos antes nos EUA, ainda na década de 1960.

Para Trevisan e Bellen (2008), citando Derlien (2001) o histórico da prática da avaliação de políticas públicas evidencia deslocamentos de função, passando basicamente por três fases: a) a primeira, a partir da década de 1960, concentrando-se no fornecimento de informação para gerentes de programas públicos visando "garantir feedback e correção de rumos"; b) a segunda,

[6] Esses são apenas poucos exemplos de um farto repositório de erros em políticas públicas que nascem com boas intenções, mas se perpetuam no tempo sem comprovação de resultados positivos para a população. Na concisão e leve ironia de Giambiagi e Zeidan (2018): "[é] muito fácil apontar as saídas para nossas crises – não há nada mais chavão do que dizer que basta 'valorizar os professores' e 'melhorar a educação'. É muito mais difícil, porém, apresentar planos concretos do que isso significa. Devemos construir mais universidades? Pagar melhor os professores? Criar cursos de formação? Investir em cursos técnicos? Ou tudo isso junto? Com um pequeno detalhe: há recursos para 'tudo junto'?". Outros exemplos de políticas mal desenhadas podem ser encontrados em Mendes (2022).

na década de 1980, prioritariamente de (re)alocação de recursos, dadas as restrições orçamentárias; c) a terceira, a partir da década de 1990, com questionamento sobre o papel do Estado, de modo que a avaliação assume "função de legitimação, ao mesmo tempo em que são exigidos resultados da administração e das políticas públicas"[7]. Os autores ressaltam que, atualmente, ao tempo em que as práticas metodológicas foram sofisticadas por inovações tecnológicas, outras frentes foram abertas na pesquisa, como o debate sobre novas formas de *accountability* e a participação social no contexto democrático brasileiro.

No início da década de 2000, Costa e Castanhar (2003) atentaram para a necessidade de fortalecimento da teorização do tema no Brasil durante o processo de desestatização dos serviços públicos – influenciado por nova crise fiscal – e a consequente demanda por maior controle sobre o desempenho dos contratos. Farah (2006) argumenta em sentido similar, alertando para os benefícios de se incluírem novos atores no processo de formulação e implementação de políticas públicas, rompendo com o modelo baseado na centralização de decisões em um único órgão.

No Brasil, a institucionalização do tema no governo federal atingiu o seu primeiro grande salto em meados da década passada, com o nascimento do então Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), em um ambiente fiscal restritivo e, portanto, propício a um olhar mais crítico sobre o uso adequado de recursos públicos. Por ser orientado pelas maiores oportunidades de abertura de espaço fiscal, a seleção de políticas a serem avaliadas pelo CMAP seguiu, desde seu nascedouro, critérios objetivos (principalmente, o tamanho do orçamento)[8] e não subjetivos. Os resultados dos dois primeiros anos de atividade do CMAP, entre 2016 e 2018, foram objeto de obra própria patrocinada pelo Ipea. Por ocasião da introdução do livro, o então presidente do Instituto, Ernesto Lozardo, registrou ser "notável a grande abrangência de escopo das políticas que foram discutidas no CMAP ao longo de pouco mais de dois anos: os capítulos que seguem trazem avaliações, diagnósticos e proposições sobre políticas de saúde, educacionais e sociais" (Saccaro Junior; Rocha; Mation, 2018, p. 12).

O CMAP ganhou seu status atual – um conselho com representação de Secretários-Executivos (vice ministros) – por meio do Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019. Desde então, foram finalizadas 46 (quarenta e seis) avaliações ao longo de três ciclos – 2019, 2020 e

[7] Atualmente, essas fases parecem menos distintas. Veja-se, por exemplo, relatório de avaliação do CMAP sobre manutenção de rodovias sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Diante da restrição orçamentária para manutenção da malha (fase 2), recomendou-se o aprofundamento do processo de concessão de rodovias (fase 3).

[8] A formatação original do CMAP não avaliava subsídios, apenas gastos diretos.

2021. Ao tempo de fechamento deste trabalho, outras quinze políticas públicas relativas ao ciclo 2022[9] estão em processo de execução de suas avaliações. Sua governança também passou por recente atualização, por meio do Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023, no âmbito de mais uma reforma administrativa em razão do aumento do número de ministérios do governo Bolsonaro para o governo Lula III.

Passados quatro anos da fase de maior institucionalização do CMAP, o presente trabalho pretende analisar o sistema de avaliações do CMAP desde o processo de seleção de políticas até a aprovação das recomendações, e responder à seguinte pergunta: **em que medida o processo das avaliações conduzidas pelo CMAP favorece o aperfeiçoamento do gasto público?** Em especial, as seguintes perguntas específicas serão objeto de reflexão:

- Como podem ser classificadas as avaliações do CMAP, de acordo com o tipo de pergunta avaliativa?

- O modelo de seleção de políticas a serem avaliadas anualmente pelo CMAP endereça seu objetivo principal, qual seja, melhorar o gasto público?

- Quais desafios podem ser identificados no processo de execução das avaliações?

- Quais propostas podem ser apresentadas para que o sistema CMAP produza avaliações e recomendações mais contundentes?

Além desta introdução, a dissertação é dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo aprofunda o referencial teórico sobre o tema de avaliação de políticas públicas inicialmente abordado nesta introdução, e traz referências de outros países sobre sistemas governamentais de M&E. No segundo capítulo, o histórico de criação e formalização do CMAP é apresentado de maneira mais detida, com descrição de seu processo de seleção de políticas, da seleção de perguntas avaliativas, do funcionamento da avaliação, do processo de aprovação das recomendações nos Comitês Temáticos e no Conselho e, finalmente, do monitoramento dessas recomendações. O terceiro capítulo detalha a pergunta de pesquisa, explica a metodologia e lista as fontes de dados. O quarto capítulo dedica-se à análise da pesquisa desenvolvida, visando identificar possíveis problemas. O quinto capítulo traz propostas de melhoria para o sistema CMAP. Por fim, a conclusão sumariza e fecha o trabalho.

[9] Do lado dos subsídios: Fundo da Marinha Mercante; Fundo de Terras; Proex; Benefícios Previdenciários e Fapi; Biodiesel – desoneração tributária do PIS/COFINS; Despesas com pesquisa C&T; Pronac; e Prouni. Pelo lado do gasto direto: Exames e avaliações da educação básica; gestão de imóveis do MRE; SasiSus (saúde indígena); esgotamento sanitário; fomento à C&T; política nuclear; e fomento à C&T em saúde (Brasil, 2023b).

# 1 Referencial teórico

## 1.1 Os desafios de ter políticas informadas por evidências

Afinal de contas, do que falamos quando falamos em avaliação de políticas públicas?

Direitos não são gratuitos. Para Holmes e Sunstein (2019), todos os direitos têm custos. É intuitivo pensar que direitos como saúde e educação demandem ação ostensiva de – e onerosa para – o Estado. No entanto, mesmo interesses exclusivamente privados, como a execução de um contrato que trata de direitos de propriedade, move e onera o aparato estatal (no caso, o sistema de justiça). Tamanaha (2012) aprofunda o conceito dos autores americanos:

> Atentos à ambiguidade que a frase "os custos dos direitos" suscita, os autores apresentam inicialmente os seguintes esclarecimentos a fim de delimitar o campo de análise da investigação: "custos" devem ser compreendidos como custos orçamentários, e "direitos", como interesses importantes que podem ser protegidos por indivíduos ou grupos por intermédio de instrumentos estatais (Tamanaha, 2012).

Se políticas públicas são respostas custosas para atender a interesses importantes, perguntas passam a ser levantadas: o interesse é realmente importante a ponto de demandar uma resposta do Estado? Em que medida a proposta de resposta endereça o interesse importante? Quão custosa é a proposta em comparação aos benefícios de solucionar o problema levantado? É a partir de respostas a perguntas como essas que o Estado deve decidir se *e* em que medida intervém. Veja-se o exemplo a seguir.

Segundo dados do Ministério da Saúde, em 2021 mais de 35 mil pessoas vieram a óbito em decorrência de acidentes de trânsito (Grande Grupo CID10: V01-V99 Acidentes de transporte) (Ministério da Saúde, 2021). É, sem dúvida, um interesse relevante o suficiente para que o Estado busque soluções. Em um extremo, o Estado não faria nada a respeito – sequer se preocuparia com regras de trânsito ou requisitos mínimos de segurança em veículos automotores comercializados no país. Essa omissão certamente contribuiria para o aumento do número de acidentes e de mortes. Não intervir não parece uma solução ideal.

Na outra ponta, parece demasiadamente custosa a ideia de o Estado impor que todas as pessoas fiquem em casa a fim de que se reduza a zero o risco de acidentes por automóveis com resultado fatal. Não demoraria para que opositores à medida argumentassem que: a) a liberdade de ir e vir é um direito fundamental e não deveria ser cerceada; b) empregos seriam destruídos em todos os setores, desde o automotivo até o de turismo, o de bares e restaurantes e o de

entretenimento; c) a economia colapsaria etc. É razoável supor que a maioria da população se oporia a tamanha desproporcionalidade.

Agora, pensemos na hipótese de uma infecção respiratória aguda, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. Essa infecção é causada por um vírus contra o qual ainda não há defesas médicas conhecidas. Estudos indicam que a multiplicação do contágio, caso não atacada, pode levar a milhões de infectados, situação que sobrecarregaria a capacidade de atendimento hospitalar adequado e em seguida colapsaria o próprio sistema de saúde. Todos esses fatores associados dariam causa à perda de centenas de milhares – ou até de milhões – de vidas em um único país. É factível pensar na restrição de locomoção como solução?

Como se sabe, a hipótese relatada infelizmente foi realidade entre 2020 e 2021, anos para sempre lembrados pela aflição da covid-19. Países em todos os continentes fecharam aeroportos, cidades inteiras foram submetidas a regimes de quarentena, e a restrição de locomoção foi medida comumente utilizada com diferentes graus de intensidade. É público que os mesmos questionamentos sobre liberdade, empregos e economia foram levantados, mas isso não foi suficiente para impedir Estados de adotar essa resposta extrema, em geral até que se descongestionasse o sistema de saúde e que a população fosse imunizada. Foi o que aconteceu no Brasil, cujo Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública em 20 de março de 2020[10]. Ações de restrição foram adotadas em todos os Estados, com legitimidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em abril de 2020 (ADI 6341[11]). Para compensar parcialmente as perdas financeiras decorrentes do isolamento social, a União despendeu, na forma de gastos diretos, mais de R$ 524 bilhões em 2020, R$ 121 bilhões em 2021 e R$ 21 bilhões em 2022[12]. Veja-se que da política/resposta voltada preponderantemente à saúde das pessoas, decorreram outras políticas/respostas de cunho eminentemente econômico. As políticas públicas operaram em espectro de alta interseção de interesses relevantes.

Os opostos acima ilustram a raiz do problema: respostas estatais geram consequências de diferentes ordens, e por isso precisam ser bem pensadas, desenhadas com cuidado, executadas com rigor e monitoradas e revisadas com frequência. Conforme destaca Dantas

[10] Decreto Legislativo nº 6, de 2020 (Brasil, 2020a).
[11] Veja-se o terceiro parágrafo do acórdão: "3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios" (Brasil, 2020e).
[12] Painel de Monitoramento de Gastos da União com combate à Covid-19 (Tesouro Nacional Transparente, 2023).

(2019), a "complexidade dos nossos problemas sociais é enorme. Por isso, as soluções não são óbvias e variam a depender do contexto, implementação e de fatores imprevisíveis". Assim, respostas atualmente existentes para os diferentes problemas precisam ser avaliadas para que se tenha maior segurança a respeito de sua adequação. Respostas que não funcionam – seja porque nunca funcionaram, seja porque o problema inicial deixou de existir – precisam ser alteradas ou até mesmo extintas. Respostas que funcionam precisam ter sua continuidade garantida. Em essência, quando percorremos esse caminho de problemas e respostas, estamos avaliando políticas públicas.

Lázaro (2015, p. 11, tradução nossa) cita a definição da Comissão das Comunidades Europeias que conceitua avaliação de políticas públicas como "um julgamento das intervenções de acordo com seus resultados, impactos e necessidades que visam satisfazer. É uma ferramenta sistemática que fornece uma base de evidências rigorosa para informar a tomada de decisões"[13]. Por sua vez, o Guia Prático de Análise Ex Post (Brasil, 2018) aponta que a avaliação de políticas públicas "tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão". Já a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Avaliação de Políticas Públicas conceitua a expressão como "avaliação estruturada e baseada em evidências do projeto, implementação ou resultados de uma intervenção pública planejada, em andamento ou concluída. Ela avalia a pertinência, coerência, eficiência, eficácia, impacto e/ou sustentabilidade de uma política com base nos seus objetivos" (OECD, 2022b).

Quando pensamos em um país com as dimensões e as necessidades socioeconômicas do Brasil, as políticas públicas – relatadas como respostas ou intervenções – são igualmente expressivas. A aplicação mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde atingiu quase R$ 150 bilhões na Lei Orçamentária Anual de 2023, e o orçamento previsto para o Ministério da Saúde ultrapassa R$ 170 bilhões (LOA 2023)[14]. Para a manutenção e desenvolvimento do ensino, o mínimo previsto para 2023 é de quase R$ 63 bilhões[15]. Ao mesmo tempo, a União prevê renúncias tributárias que ultrapassam R$ 450 bilhões para 2023, o que significa 4,29% do PIB e 21,7% da arrecadação federal (Receita Federal, 2022).

[13] Do original: "Evaluation is a judgement of interventions according to their results, impacts and needs they aim to satisfy. It is a systematic tool which provides a rigorous evidence-base to inform decision-making."
[14] Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, Volume 1, Quadro 8a (Brasil, 2023a).
[15] Cf nota de rodapé acima, quadro 9a (Brasil, 2023a).

Essa realidade não é apenas nacional. Segundo relatório da *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab* - J-PAL (2018), gastos sociais[16] responderam, em 2015, por mais de 50% das despesas dos governos centrais dos países latino-americanos. Esse enorme volume de recursos provém de tributos pagos pelos cidadãos, e se espera que uma sociedade instruída cobre o bom uso desse dinheiro.[17] O bom uso significa não somente a aplicação em políticas públicas que funcionam, mas o contínuo aperfeiçoamento delas. Por exemplo, estudo realizado no âmbito da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro mostrou expressiva redução em índices de criminalidade em Batalhão da Polícia Militar cuja gestão ajustou decisões com base em dados (Fernandes; Oliveira; Monteiro, 2019)[18].

A despeito dos claros benefícios, a realidade mostra que governos enfrentam inúmeros obstáculos a que as políticas por eles formuladas e executadas sejam sempre informadas por evidências. O mesmo relatório da J-PAL (2018) lista algumas dessas dificuldades: a) baixa priorização e capacidade limitada para formulação de políticas baseadas em evidências; b) Infraestrutura limitada para elaboração de políticas baseadas em evidências; c) Restrições financeiras; d) Incerteza política; e e) dificuldade em encontrar a evidência certa e aplicá-la a um novo contexto.

Os obstáculos acima descritos têm a mesma raiz, embora não necessariamente demandem o mesmo endereçamento. A agenda de avaliação precisa mostrar resultados e, para mostrar resultados, demanda o patrocínio de uma decisão política. Por sua vez, decisões políticas, ao serem tomadas, levam em conta interesses concorrentes (Parkhurst, 2017), não

---

[16] O relatório define "gastos sociais" como aqueles compreendendo: a) proteção ambiental; b) habitação e comodidades à comunidade; c) saúde; d) recreação, cultura e religião; e) educação e; f) proteção social. O conceito também não é unívoco. Por exemplo, o professor da Universidade de Nova Iorque David Garland (2016) categoriza o *Welfare State* a partir de três abordagens complementares entre si: a) bem-estar para os pobres, entendida como ações governamentais não contributivas mais focalizadas, como isenções ao consumo e programas de transferência de renda; b) segurança social, direitos sociais e serviços sociais, o que abrange a maioria dos gastos, como educação, saúde e previdência; c) atuação governamental no campo regulatório, fiscal, monetário e trabalhista, com políticas que conformam mercados, promovem crescimento, emprego e o bem-estar de empresas e famílias.

[17] A esse respeito, é válida a classificação de Gassen (2012), que diferencia tributos diretos ou "irritantes" – de maior visibilidade para a sociedade – dos tributos indiretos ou "anestesiantes", em relação aos quais a intervenção do Estado parece atrair menor atenção e cobrança social. Medidas tributárias, mesmo as de baixo impacto fiscal, podem suscitar a ira da população se forem facilmente sentidas. Exemplo recente foi o anúncio do Ministério da Fazenda de apertar o cerco contra importações de mercadorias de multinacionais do varejo, que entravam no Brasil falsamente declaradas como remessas entre pessoas físicas. O fato foi tratado pelo público como taxação indevida de "blusinhas", e a repercussão negativa forçou o governo a recuar (Vitta, 2023).

[18] "A comparação dos 12 meses do comando estudado (nov/2017 a out/2018) com os 12 meses anteriores (nov/2016 a out/2017) revela que a redução observada no 9º BPM, de 19%, ou de 16% considerando a mudança de área, foi bem superior à redução de 6% observada no 3º BPM, e na contramão das demais unidades avaliadas. Tanto o 14º BPM quanto o 41º BPM vivenciaram um aumento de 17% dos casos de roubo de veículos em contraste com os períodos avaliados. Em média, os três batalhões utilizados como comparação apresentaram um crescimento de 11% no número de roubo de veículo, ou seja, a acentuada redução de casos no 9º BPM foi na contramão do verificado entre seus pares" (Fernandes; Oliveira; Monteiro, 2019, p. 31).

apenas o interesse técnico de uma alternativa informada por evidências. Quando se pensa em ambientes políticos fragmentados como o brasileiro, a percepção de múltiplos interesses concorrentes é ainda mais patente. Mendes (2019) argumenta que o sistema político-eleitoral, com eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, segue um modelo de "distribuir para todos", favorecendo a criação de bancadas temáticas, organizadas "em torno de um interesse específico" e em busca de "benefícios específicos e contra a revogação dos já existentes". Citando Jairo Nicolau, Mendes (2019) descreve que a representação partidária parlamentar do Brasil é a mais fragmentada do mundo. Convenhamos, o ambiente político brasileiro é solo infértil para o avanço da agenda de políticas públicas informadas por evidências.

Apesar desses problemas estruturais, o valor da evidência permanece. Para Parkhurst (2017) ela deve ser entendida como uma ferramenta de medida que ajuda a identificar quais e como determinados grupos se beneficiarão de uma política pública. Felizmente, a transparência também é um valor comumente evocado por políticos na tentativa de lançar luz sobre erros de políticas públicas defendidas por seus adversários.[19] Assim, seja por razões de preocupação genuína com a melhoria da política, seja como argumento político-partidário, as evidências cumprem um papel de elevar o debate e permitir a demonstração de alternativas de melhor uso do dinheiro público.

## 1.2 Comparação internacional

O desenvolvimento de sistemas de avaliação de políticas públicas tem sido objeto de atenção internacional. A OECD (2022a, p. 120) reputa como sistemas sólidos de monitoramento e avaliação aqueles em que há: a) uma estrutura institucional sólida, baseada nas medidas legais, políticas e organizacionais corretas para apoiar a execução de políticas públicas; b) mecanismos para promover o uso de evidências e monitoramento e avaliação de políticas, investindo em habilidades do setor público, processos de formulação de políticas e apoio ao engajamento das partes interessadas; e c) mecanismos para promover a qualidade do monitoramento e avaliação de políticas, por exemplo, por meio do desenvolvimento de diretrizes, investir em capacitação e revisão ex post e mecanismos de controle.

Em linha semelhante, porém mais detalhada, documento produzido no âmbito do Banco Mundial (Görgens; Kusek, 2010) indica que um sistema funcional de M&A compreende doze

[19] Veja-se, por exemplo, "Haddad defende abrir caixa preta das renúncias fiscais do país" (Mazenotti, 2023). Ver também: "Prioridade é abrir caixa-preta, diz novo presidente do BNDES" (Prioridade [...], 2019).

componentes: a) estrutura e alinhamento organizacional para sistemas de M&A; b) capacidade humana para sistemas de M&A c) parcerias de M&A; d) planos de M&A; e) planos de trabalho de M&A com custos; f) defesa, comunicação e cultura para sistemas de M&A; g) monitoramento de rotina; h) levantamentos periódicos; i) bancos de dados úteis para sistemas de M&A; j) supervisão de apoio e auditoria de dados; k) avaliação e pesquisa; e l) uso de informações para melhorar resultados.

Segundo questionário realizado no âmbito da OECD (2018) enviado a 39 países, apenas onze (Austrália, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Irlanda, Israel, Nova Zelândia, Portugal, Suécia e Turquia) responderam não ter sistema normatizado de avaliação de políticas públicas[20]. Entre os que responderam afirmativamente[21], cinco (Alemanha, México, Suíca, Colômbia e Costa Rica) indicaram normatização em nível mais alto – Constituição. O Brasil participou do *survey* na condição de *Non-OECD Member Economies* (NMEC) e respondeu que seu marco normativo para avaliação estava em legislação secundária/subordinada *(Secondary/subordinate legislation).* Atualmente, contudo, já é possível afirmar que o tema subiu alguns degraus de hierarquia normativa no Brasil. A necessidade de avaliação e monitoramento foi reforçada com o advento da Emenda Constitucional nº 109/2021, que adicionou novo parágrafo ao artigo 37 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

> Art. 37, § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei (Brasil, 2021).

O que avaliar? Caso não seja possível avaliar todas elas, como priorizar? Em relação ao critério de seleção de políticas, o *survey* da OCDE indica que apenas quatro respondentes (Bélgica, Islândia, Itália e Turquia) afirmaram não haver critério de seleção para determinar quais políticas devem ser avaliadas. No outro extremo, oito países (Chile, Estônia, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Letônia e Países Baixos) afirmaram que todas as suas políticas públicas se submetiam a processo de avaliação. Os demais respondentes informaram seguir um ou mais dos seguintes modelos de seleção de políticas:

- Políticas definidas como prioritárias pelo programa de governo;
- Políticas definidas como prioritárias em um plano nacional de desenvolvimento ou equivalente **(Brasil respondeu positivamente)**;

[20] A pergunta era: "Is there a legal framework guiding policy evaluation across government?".
[21] A tabela da OCDE não contém respostas de três países-membros: França, Luxemburgo e Reino Unido

- Políticas decorrentes de compromisso internacional;
- Políticas que excedem um patamar orçamentário pré-definido;
- Políticas que excedem um patamar pré-definido de custo regulatório;
- Políticas com requisito formal de avaliação (por ex., dispositivo legal que determina sua avaliação);
- Políticas definidas por uma unidade central que supervisiona avaliações do governo **(Brasil respondeu positivamente);**
- Políticas identificadas por instituições governamentais para serem avaliadas **(Brasil respondeu positivamente)**.

Outro ponto convergente em diferentes sistemas de M&A diz respeito à atuação de Centros de Governo – CdG. Por meio de um mecanismo de governança – supervisão – eles têm a função de monitorar compromissos governamentais e contribuir para assegurar a alta qualidade dos serviços públicos e a prestação de contas ao cidadão (Brasil, 2016). Desempenham, portanto, aspecto crucial no tema de avaliação de políticas públicas. O citado questionário da OCDE aponta que 18 países responderam que o mandato de seus CdG inclui a definição e a atualização sobre avaliações, enquanto CdG de outros 15 países também inclui prover incentivos para realização de avaliação de políticas públicas.

## 1.3 Experiências estrangeiras

No âmbito da comparação internacional, a formatação da política de avaliação federal tem buscado inspiração em alguns países. Selecionamos três casos, cujas experiências foram compartilhadas com o governo brasileiro nos últimos anos: Chile (CMAP Realiza [...], 2022), México (Workshop [...], 2022) e Reino Unido.

### *1.3.1 Chile*

O Chile é um país com reconhecida atividade avaliativa há cerca de trinta anos e identificada como um caso de sucesso. Ele tem suas raízes na configuração do orçamento por resultados (Presupuesto por Resultados - PpR), em 1993, na busca de implantar um sistema orçamentário que relacionasse a alocação de recursos a desempenhos mensuráveis (Ferret, 2020). As avaliações ex post começaram de maneira experimental em 1997 com a “Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)”. Esse processo de tentativa e erro foi assim descrito em

Boletim elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda brasileiro (Brasil, 2015):

> Os esforços desencadearam um processo de tentativa e erro dentro do governo, em que destacou-se o fato importante de que algumas dessas iniciativas foram inicialmente voluntárias e são consideradas como parte importante no processo de consolidação das ferramentas no longo prazo. No início deste processo, as melhores práticas foram estudadas por meio de documentação e entrevistas com alguns governos, tais como a Austrália, o Reino Unido e a Nova Zelândia. Uma série de seminários ocorreram em meados dos anos 1990, incluindo também *experts* do Banco Mundial e da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Ao final, um modelo próprio foi consolidado (Brasil, 2015, p. 3).

Desde 2003, a competência para avaliação de políticas públicas cabe ao Departamento de Orçamentos do Ministério da Fazenda (Dipres). Em 2021 o Decreto nº 2.068 atualizou o sistema de avaliação de programas e instituições públicas. A seleção das políticas avaliadas ocorre por Decisão do Ministério da Fazenda chileno, após processo em que Comitê Interministerial[22] apresenta lista de propostas (Chile, 2022). Característica importante é que, embora o sistema de avaliação seja realizado pelo poder executivo, o Congresso Nacional também pode sugerir avaliações durante a tramitação da lei orçamentária. Segundo o art. 1º do Decreto 2.068, o sistema realizará anualmente avaliações de programas sociais, de fomento produtivo e de desenvolvimento institucional incluídos nos orçamentos dos serviços públicos (Chile, 2021). As avaliações podem ser de seis tipos:

a) *Avaliação de Programas Governamentais (EPG)*: utiliza preferencialmente a metodologia de marco lógico e busca identificar os objetivos do programa, avaliando a consistência em seu desenho e nos resultados alcançados;
b) *Avaliação de Impacto de Programas (EI)*: aplica diferentes modelos analíticos para avaliar resultados intermediários e finais dos programas, para determinar os efeitos causais em variáveis de interesse. Faz uso de informação primária e/ou investigações de campo;
c) *Avaliação de Gasto Institucional (EGI)*: avalia a eficácia e a eficiência do gasto da instituição na provisão de bens e serviços, em concordância com seus objetivos estratégicos. Busca identificar alternativa de melhoria da eficiência nesses processos;

[22] Até 2021, esse comitê era composto por representantes da Secretaria Geral da Presidência (Segpres), do Ministério de Desenvolvimento Social e Família (MDSyF) e do Ministério da Fazenda, este, na condição de presidente. O Decreto nº 2.068 retirou do comitê a Segpres e incluiu o Ministério de Economia, Fomento e Turismo. Segundo o governo chileno, a nova composição se alinha ao funcionamento da nova entidade assessora presidencial – Comissão Nacional de Avaliação e Produtividade (CNEP), em cujas funções está a de "promover y fomentar la evaluación de políticas públicas y colaborar con el fortalecimiento del sistema de evaluación del Estado" (Chile, 2022, p. 4).

d) *Avaliação Focalizada do Âmbito (EFA)*: se analisam aspectos específicos dos programas relativos a desenho e/ou implementação, além de aspectos necessários para determinar a correta utilização de recursos públicos.

e) *Avaliação Setorial (ES):* foca na avaliação de áreas de políticas pública com programas ou iniciativas de objetivos similares. Busca identificar complementariedade e sobreposição entre as políticas que são parte da oferta programática relevante.

f) *Revisão de Gasto (RG):* tem por objetivo melhorar a eficiência do gasto público, considerando, entre outros aspectos, a descrição da operação, os custos associados e a caracterização das populações atendidas (Chile, 2021).

As avaliações chilenas podem ser realizadas por servidores do próprio Ministério da Fazenda ou por contratação de avaliadores externos, universidades, consultorias ou organismos internacionais com competência na área de avaliação. Com exceção dos organismos internacionais, a contratação se dá via chamamento e licitação pública (Art. 4º). Ao final dos relatórios, a política pública avaliada recebe uma categorização de desempenho, conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Categorias de desempenho segundo tipo de avaliação - Chile

| CLASSIFICAÇÃO | EPG | EFA |
|---|---|---|
| Bom Desempenho (BD) | Desenho bem avaliado e bons resultados no nível intermediário e/ou final; além de uma boa avaliação nas áreas de implementação e/ou eficiência | Boa avaliação na área em que se insere avaliação focada (S) e bons resultados em um nível intermediário e/ou final ou em outro campo secundária abordada pela avaliação. |
| Desempenho Médio (DM) | Boa avaliação em qualquer uma das áreas: desenho, implementação, eficácia e/ou resultados intermédios e/ou finais. | Bom desempenho na área em que a avaliação foi focada (S), mas não conclusiva (NC) ao nível dos resultados intermédios e/ou finais ou noutra área secundária abordada. |
| Desempenho Baixo (DB) | Os resultados intermédios e/ou finais são inconclusivos (NC) ou insuficientes (I) e constatam-se fragilidades em algumas das áreas de conceção, implementação e/ou eficiência | Debilidades na área em que a avaliação focou (I) e avaliação não insuficiente (NC ou S) ao nível dos resultados intermédios e/ou finais ou noutra área secundária abordada pela avaliação. |
| Desempenho Insuficiente (MD) | Os resultados intermédios e finais são insuficientes (I) e/ou apresentam deficiências significativas na conceção, implementação e/ou eficiência. | Debilidades significativas na área em que a avaliação focou (I) e avaliação também insuficiente (I) ao nível dos resultados intermédios e/ou finais ou noutra área secundária abordada. |

Nota: S: Suficiente; I: Insuficiente; NC: Inconclusivo; N/A: Não se aplica
Fonte: elaboração própria.

O modelo chileno de avaliação do gasto público não é isenta de críticas. Gonzalez (2020) aponta problemas ao sistema de avaliação, os quais não foram, ao menos explicitamente, endereçados na reforma de 2021: a) preocupação excessiva com eficiência e produtividade, deixando de fora uma multiplicidade de finalidades das políticas sem equivalente monetário, como valores públicos e liberdades individuais; b) falta de avaliação desde a formulação do programa (exemplificada pela falta de linhas de base ou de um grupo de controle aleatorizado para acompanhamento desde o início do programa); c) políticas mal desenhadas, com baixo uso das evidências científicas no momento da caracterização do problema e da intervenção; d) não consideração dos território, das comunidades e das famílias como ponto de partida no desenho das políticas, o que gera déficit de legitimidade democrática.

Em razão desses problemas, González sugere propostas de curto prazo, como atribuir a um órgão a função de verificar variáveis mais complexas relativas a valores públicos, como confiança e tolerância; criar um fundo de investigação ampla de políticas públicas, para detectar e abordar problemas emergentes; integrar bases de dados e garantir que a coleta de dados (como em atividades censitárias) seja desenhada de forma a potencializar seu uso para avaliação; reforço dos requisitos para formulação de novas políticas públicas[23]; entre outras. No médio prazo, por implicar reformas institucionais, sugere: criação de mecanismos de governança que permitam integração e coordenação em todos os níveis e poderes, assim como entidades autônomas; criação de uma agência de qualidade de políticas; criação de um instituto de desenvolvimento com foco na estratégia de longo prazo; entre outros.

### *1.3.2 México*

A institucionalização do modelo de avaliação de políticas públicas no México decorre de um processo que tem seus primeiros passos ainda na década de 1970. Seu contexto é o crescimento do setor paraestatal e a "necessidade de o governo controlar e melhorar a administração das instituições e empresas que conformavam esse setor" (Corzo, 2021). Foram criadas duas unidades: a Coordenação de Avaliação, no âmbito da Secretaria da Presidência; e a Subsecretaria de Avaliação, pertencente à Secretaria de Planejamento e Orçamento. Corzo (2021) narra que, nos anos 90, a instituição e o sucesso do programa Progresa – hoje

[23] Gonzalez (2020, p. 9, tradução nossa) detalha os requisitos: "definição clara do problema a ser abordado; uma sistematização de evidências científicas relevantes para a compreensão do problema e das diferentes alternativas para resolvê-lo; uma avaliação de os potenciais benefícios e custos dessas várias alternativas; uma teoria da mudança que explica o mecanismos através dos quais se pretende atingir os resultados pretendidos; e, idealmente, o design da "arquitetura" e dos processos com os quais o programa pretende implementar e suas interrelações e Articulação com outras iniciativas".

denominado Prospera – com avaliação de impacto desde seu desenho, ajudou a fomentar o tema de avaliação e monitoramento. O caso de sucesso multiplicou esforços e levou a uma prática sistematizada, que ganhou novo patamar em 2004, com a Lei Geral de Desenvolvimento Social e o estabelecimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação. A mesma lei criou o Conselho Nacional de Avaliação de Política Social (Coneval). O passo seguinte foi o Sistema de Avaliação de Desempenho (SED), entre 2006 e 2012, que contou com a participação conjunta do Coneval, da Secretaria da Fazenda e Crédito Pública e da Secretaria de Função Pública.

De acordo com seu Decreto instituidor[24], o Coneval "é um órgão público descentralizado com personalidade jurídica, patrimônio próprio, autonomia técnica e de gestão" (art. 2º). Além de normatizar e coordenar o tema de avaliação pública, o Coneval também estabelece "as diretrizes e critérios para a definição, identificação, análise e medição da pobreza, garantindo transparência, objetividade e rigor técnico dessa atividade" (art. 3º). Com foco em políticas de desenvolvimento social, o Coneval tem vasta gama de atribuições – o art. 5º do Decreto lista vinte e oito -, sendo a mais importante aos fins desse estudo a descrita no inciso XVI: "(e)mitir sugestões e recomendações ao Executivo Federal, à Comissão Interministerial de Desenvolvimento Social e à Comissão Nacional de Desenvolvimento Social, sobre a política e programas de desenvolvimento social, com base nos resultados de avaliações e investigações disponíveis" (México, 2005).

Em 2016, reforma adicionou parágrafo ao art. 134 da Carta Constitucional mexicana, para estabelecer o seguinte:

> Os resultados do exercício dos referidos recursos serão avaliados pelas instâncias técnicas instituídas, respectivamente, pela Federação e pelos entes federados, a fim de promover que os recursos econômicos sejam alocados nos respectivos orçamentos nos termos do parágrafo anterior. O anterior, sem prejuízo do disposto nos artigos 26, inciso C, 74, inciso VI e 79 desta Constituição (México, 2023).[25]

Atualmente, o programa anual de avaliação denota a obrigação dos três níveis de governo de realizar avaliações. O desafio, portanto, não é pequeno: pesquisa publicada pelo Coneval detectou quase 12 mil programas e ações sociais, resultado da soma de inventário do governo federal de 2023 (121), de inventários estaduais de 2018 (1.444) e municipais de 2020 (10.349).

---

[24] *Decreto de Miércoles 24 de agosto de 2005* (México, 2005).

[25] Do original: *Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.*

*1.3.3 Reino Unido*

O desenvolvimento do tema no Reino Unido não foi linear. Pollitt (1993) descreve uma primeira e longa fase de 30 anos, marcada pela dificuldade institucional para alocar a matéria de avaliação no centro da máquina pública

> A leitura da história dos últimos trinta anos revela que a avaliação de políticas nunca encontrou um lar seguro ou permanente perto do coração de uma máquina estatal (relativamente centralizada). Certamente foram feitas tentativas de instalar a avaliação no centro do governo central – pense-se na Equipe Central de Revisão de Políticas, Análise e Revisão de Programas e algumas das unidades departamentais mais ativas de políticas e planejamento. No entanto, apesar do entusiasmo inicial, as casas institucionais construídas para avaliadores de políticas foram, uma a uma, demolidas pelo bufo das forças políticas e da moda intelectual (Pollitt, 1993, tradução nossa).

Boletim do Escritório Parlamentar de Ciência e Tecnologia (*Parliamentary Office of Science and Technology* – POST), órgão bicameral de pesquisa do parlamento inglês, registra (2009) que a política baseada em evidência se tornou parte central do discurso público nos anos 1990, citando o *White Paper Modernising Government* e o relatório *Professional Policy Making for the 21st Century*. Os documentos, ambos publicados em 1999, enfatizavam a necessidade de fazer melhor uso da pesquisa e da evidência na formulação de políticas. Essa necessidade continuou a ser corroborada: o Boletim também menciona o Escritório de Ciência e Tecnologia (*Office of Science and Technology – OST*), que emitiu Diretrizes em 2000 destacando a necessidade de suporte científico oriundas de dentro e fora do governo. A figura do *Chief Scientific Advisor* – CSA passou a constar dos Departamentos governamentais para assegurar respaldo científico nas pesquisas ali realizadas. Também data desse período as primeiras iniciativas de revisão de gastos com base em avaliação de políticas. Tais planos de revisão duram, em média, três anos. (Maude; Hurd, 2023).

Tradicionalmente, no Reino Unido, a tarefa de avaliar políticas públicas tem sido de responsabilidade do *National Audit Office* - NAO, vinculado ao Parlamento. Cerca de sessenta avaliações são conduzidas por ano, e a escolha das políticas segue critério de avaliação de risco do próprio NAO. Maude e Hurd (2023) registram a percepção de que essa seleção tem sido de alguma forma aleatória.

Após detecção, em 2019, de que menos de 10% dos £432 bilhões em projetos estratégicos do governo do governo eram objeto de avaliação de impacto (Maude; Hurd, 2023), o processo de *spending review* inglês deu causa à criação da Força Tarefa de Avaliação (*Evaluation Task*

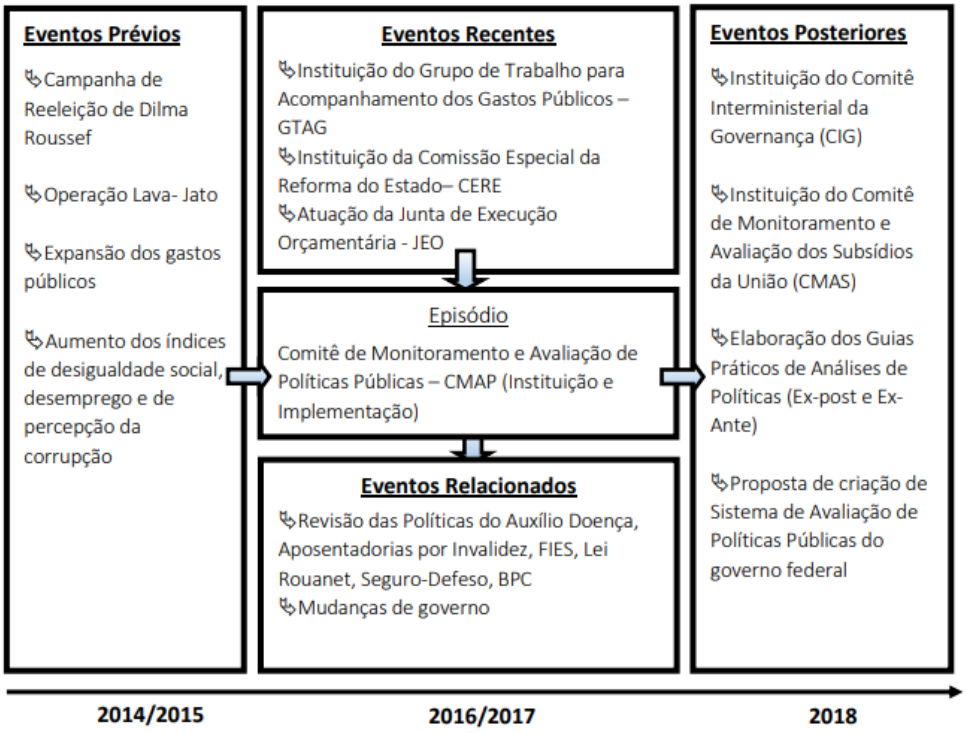
*Force* - ETF), uma unidade compartilhada entre o *Cabinet Office* e *His Majesty's Treasure* com o objetivo de garantir que as decisões de gasto levem tenham como justificativa central a efetividade de políticas e programas com base em evidências robustas (About Us, 2023). O ETF compreende diversas iniciativas de aprimoramento contínuo da avaliação de política pública, desde ações no campo de ciência de dados – *the nº 10 Data Science team (10DS)* – até a unidade de entregas do Primeiro Ministro – Prime Minister's *Delivery Unit (PMDU).*

# 2 Estrutura do CMAP. Nascimento e desenvolvimento.

## 2.1 Antecedentes do CMAP

O processo de institucionalização do CMAP é influenciado não somente pelo desenvolvimento técnico e teórico do tema de avaliação de políticas públicas, tratado no capítulo 1. Em sua dissertação de mestrado, Oliveira (2019) aborda e esquematiza a conjunção de eventos anteriores, relacionados e posteriores aos primeiros passos do nascimento do CMAP:

Figura 1: Esquematização de eventos – criação do CMAP

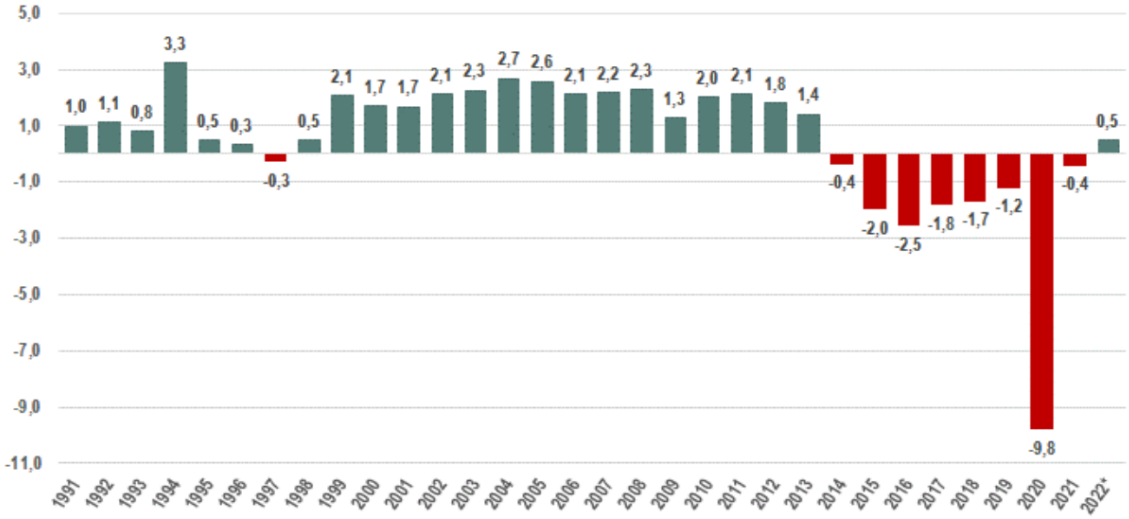



Fonte: Oliveira (2019, p. 10).

Oliveira narra que o nascimento do CMAP está relacionado ao fortalecimento das funções de planejamento, coordenação e monitoramento do Centro de Governo, em consonância com recomendações do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020f, p. 23). Esse processo de fortalecimento se dá em delicado contexto fiscal, entre o final do primeiro e o começo do segundo mandato do governo Dilma Rousseff. É nesse período que os déficits fiscais começam a ocorrer, conforme se observa na Figura 2, em ambiente de ocorrência concomitante de profunda desaceleração econômica, enrijecimento de gastos e aumento de renúncias fiscais. A perda de arrecadação daí resultante, sem a correspondente redução de despesas primárias, gerou resultados fiscais negativos, aos quais se somou uma crise política influenciada por

apuração de casos de corrupção no coração do governo e uma vitória da campanha presidencial de 2014 com margem mínima sobre o opositor. A soma de todos esses eventos favoreceu as condições de abertura do processo de *impeachment*. Como era de se esperar, esse alinhamento indesejado pôs em segundo plano agendas positivas, como a de investimentos e a de ampliação de políticas públicas.

Figura 2: Evolução do Resultado Primário do Governo Central – Abaixo da Linha - % do PIB




Fonte: BCB e STN/Fazenda. (Brasil, 2023c, p. 3).

O processo de *impeachment* de Dilma Rousseff é oficialmente deflagrado em dezembro de 2015, quando o então presidente da Câmara Eduardo Cunha acolheu o pedido apresentado por Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal. No dia 17 de abril, após quatro meses de trabalhos da comissão especial, o Plenário da Câmara votou e autorizou a abertura do processo de *impeachment* (367 votos a favor, 137 votos contra e 7 abstenções). Essa deliberação resultou no afastamento da então presidente do principal posto da república, e a condução do Executivo pelo seu vice, Michel Temer.[26]

É nesse conturbado recorte temporal que nasce o CMAP, ainda como Comitê e não como Conselho. Sua primeira Portaria Interministerial data de 6 de abril de 2016 e traz os objetivos explícitos de "aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal e aprimorar a alocação dos recursos e melhorar a qualidade do gasto público" (Brasil, 2016). No entanto, seus antecedentes datam de mais de um ano antes, no início de 2015:

> 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

[26] O relato resumido dos fatos pode ser encontrado em reportagem da Agência Senado (Impeachment [...], 2016).

> 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 (Miranda *et al*., 2021, p. 37).

Em resumo, monitorar e avaliar políticas públicas com vistas à melhoria do gasto público já era uma necessidade diante da deterioração das contas públicas e ganhou impulso com o chamado "novo regime fiscal", a partir do advento da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Com o "cobertor mais curto", o Estado precisa tomar melhores decisões de realocação orçamentária, e esse processo pode ser orientado por avaliações cujos achados apontam para a má alocação de recursos em tal ou qual política.

## 2.2 O CMAP no ciclo 2019-2022

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) foi instituído pelo Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, com a finalidade de "avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União" e "monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança" (art. 1º) (Brasil, 2019a).

As recomendações geradas pelas avaliações e aprovadas pelo Conselho são direcionadas ao(s) órgão(s) gestor(es) da respectiva política pública, e posteriormente são objeto de um plano de ação, elaborado pelo órgão gestor destinatário das recomendações. Esse plano de ação é então submetido a monitoramento pelo CMAP e pela Controladoria Geral da União (CGU), nos termos da Resolução CMAP nº 02, de 13 de novembro de 2020 (DOU de 17/11/2020).

De acordo com a Exposição de Motivos que subsidiou o Decreto, o processo de institucionalização de um regime permanente de avaliação de política pública no governo federal deve ter em contexto as mudanças do regime fiscal adotadas anos antes. Em que pese o mérito próprio de se avaliar políticas públicas, sua necessidade se agrava em face das restrições para o aumento de gastos ou de renúncia de receitas em programas governamentais. Nesse sentido, veja-se o que o portal oficial do Conselho diz sobre a relação entre avaliação e orçamento:

> O papel do CMAP como instância avaliadora de políticas públicas selecionadas a partir do Plano Plurianual Anual (PPA) é relevante, visto que representa a integração do ciclo orçamentário por meio da conexão entre a avaliação e o planejamento (Ministério da Economia, 2023b).

O ciclo do CMAP tem duração de até 24 meses e compreende as seguintes etapas: a) pré-avaliação; b) execução da avaliação; c) aprovação do relatório de recomendação; e d) divulgação e apresentação dos resultados ao Congresso Nacional. Essas etapas são sucessivas e não têm sobreposições, podendo ser expressas conforme figura a seguir:

Figura 3: Cronograma de etapas do ciclo CMAP

Fonte: Brasil (2022b).

O ciclo do CMAP também pode ser visualizado com as etapas descritas acima qualificadas de acordo com o nível de engajamento do poder público em cada uma delas: a) nível político, compreendendo representantes de poder e ministros de Estado; b) nível estratégico, abrangendo níveis de Secretário-Executivo dos ministérios (o equivalente a vice-ministro) e secretários; c) nível tático, contemplando cargos de diretoria/subsecretaria e de coordenação-geral/gerência; e d) nível técnico/operacional, envolvendo técnicos com baixa ou sem função gerencial. A figura abaixo será utilizada para descrição mais detalhada de cada uma das etapas:

Tabela 2: Participação de agentes do governo (por hierarquia) de acordo com a fase do ciclo CMAP

| | Indicação das Políticas | Escolha das Políticas | Levantamento de Perguntas | Definição de Perguntas | Execução da Avaliação | Aprovação nos Comitês | Aprovação no CMAP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nível Político (Ministro) | | | | | | | |
| Nível Estratégico (Sec Executivo) | | ✓ | | | | | ✓ |
| Nível Tático (Diretor, CG) | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| Nível Técnico-Operacional | | | ✓ | ✓ | ✓ | | |

Fonte: elaboração própria.

*2.2.1 Seleção de Políticas. Critérios.*

Nos termos do Decreto nº 9.834, de 2019, as políticas públicas são selecionadas com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância. Tais balizas foram disciplinadas na Nota Técnica SEI nº 1702/2020/ME (Brasil, 2020b), e basicamente levam em conta o montante das ações orçamentárias ou subsídios (creditícios, financeiros, tributários). Assim, o CMAP não é guiado a avaliar políticas públicas propriamente ditas, mas sim, gastos orçamentários e subsídios que podem ser relacionados a determinada política pública. Segundo a mesma Nota Técnica, a solução de usar o gasto orçamentário como *proxy* de política pública se justificou pela ausência de um catálogo de políticas públicas do governo federal. Essa lacuna tem sido objeto de trabalho do CMAP, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o qual já rendeu publicação preliminar (Brito; Melo; Alencar, 2022) que também permitirá maior reflexão sobre a melhor maneira de selecionar políticas para avaliação.

O primeiro ponto a observar diz respeito aos documentos de base para definição dos conceitos. A NT especifica que

> Para fins de definição dos critérios, foram observadas duas publicações: a) Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, do ano de 2017, da CGU; e b) Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle, do ano de 2016, do Tribunal de Contas da União (TCU). (Brasil, 2020b, p. 2)

A NT também cita a necessidade de se endereçar "recomendação do acórdão nº 2.515/2019[27] do TCU". A recomendação era direcionada ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, para que

> 9.1.3. definam, no regulamento que vier a ser editado sobre o processo de gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023, com fundamento no art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017:
> 9.1.3.1. as atribuições e as responsabilidades quanto ao monitoramento, realizando, se necessário, a readequação das competências regimentais das unidades a que competirá essa atribuição, **e instituindo critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do plano plurianual que especifiquem a periodicidade das avaliações, a participação dos gestores das políticas setoriais e as providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações**; [...] (Brasil, 2019b, grifo do autor).

[27] Relatório de Acompanhamento, acórdão 2.515/2019 (Brasil, 2019b).

A tríade “materialidade/criticidade/relevância” tem seu uso original como critério de seletividade no âmbito da auditoria governamental. Araújo (2012) cita obras técnicas de Domingos Poubel de Castro e Ricardo Ferreira para explicar a construção desses conceitos:

> Ferreira (2009, pg. 452), assim como Castro (2010, pg. 394), apresenta como critérios de avaliação do universo objeto de auditoria governamental as variáveis relativas à materialidade, relevância e criticidade, e, em que, segundo o mesmo:
> A materialidade refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros alocados por uma gestão, em um específico ponto de controle (unidade, sistema, área, processo programa ou ação) objeto dos exames de auditoria ou fiscalização. Essa abordagem leva em consideração o caráter relativo dos valores envolvidos. A relevância significa a importância relativa ou o papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto. A criticidade representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a auditar ou fiscalizar, identificadas em uma determinada unidade ou programa. Trata-se da composição dos elementos referenciais de vulnerabilidade, das fraquezas, dos pontos de controle com riscos latentes, das trilhas de auditoria ou fiscalização. Deve-se levar em consideração o valor relativo de cada situação indesejada. A criticidade é, ainda, a condição imprópria, por ilegalidade, por ineficácia ou por ineficiência, de uma situação gestional. Expressa a não aderência normativa e os riscos potenciais a que estão sujeitos os recursos utilizados. Representa o perfil organizado, por área, dos pontos fracos de uma organização (Araújo, 2012, p. 76).

A Nota Técnica do CMAP segue definições próximas, mas não idênticas. Enquanto os conceitos de materialidade e relevância são mais próximos da definição descrita por Araújo, o termo criticidade ganha nova acepção. Eis o que detalha a Nota Técnica:

> a) Materialidade: valor mais atualizado de ações orçamentárias (proxy de políticas públicas) para o gasto direto, ou de políticas públicas de subsídios, ambos vinculados aos programas do PPA. Desse modo, a materialidade será o valor do PLOA ou da Dotação da LOA, no caso dos Gastos Diretos, e o valor da última projeção disponível dos Demonstrativos de Gasto Tributário (DGT) e dos Benefícios Financeiros e Creditícios (DBF&C), no caso dos subsídios;
> 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 (Brasil, 2020b, p. 2).

Detalhados os três critérios que norteiam a seleção, outro critério que chama a atenção o de exclusão. A NT prevê como regra geral que a política pública somente será avaliada uma vez a cada quatro anos:

> Periodicidade (relevância): exclusão de ações orçamentárias ou políticas de subsídios avaliadas pelo CMAP nos últimos 4 (quatro) anos, exceto quanto as ações orçamentárias agregarem mais de uma política de materialidade acima da mediana encontrada por valor de ação. Esse critério é importante para que haja rotatividade das políticas a serem avaliadas. Ou seja, se uma política foi avaliada e recomendações foram geradas em determinado ano, é importante que as alterações que vierem a ser

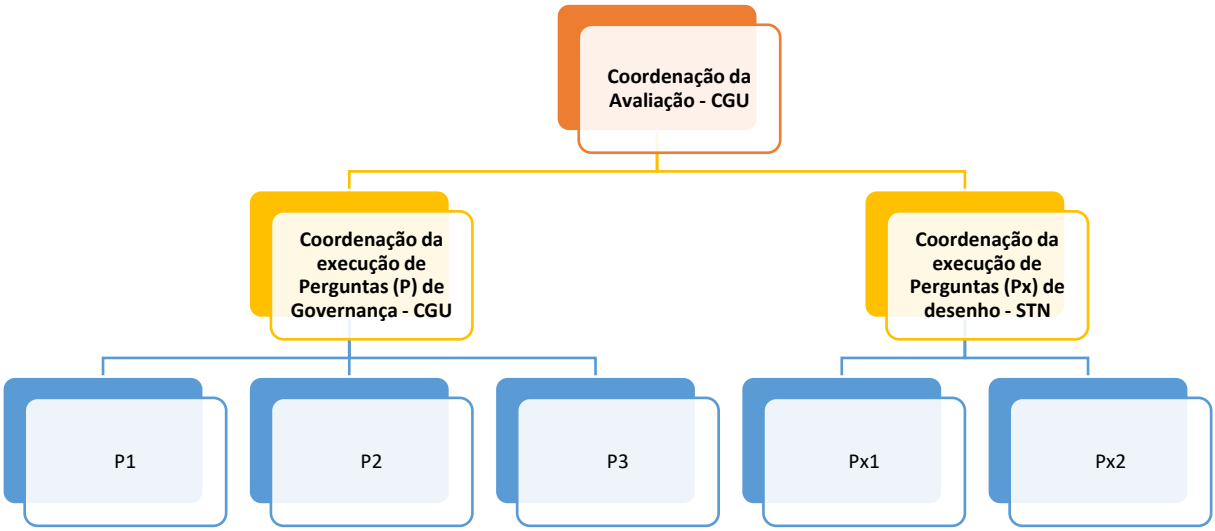
> implementadas surtam efeito antes da política ser sujeita novamente à avaliação. (Brasil, 2020b, p. 3).

Posteriormente, em 2022, a metodologia de seleção dos critérios encontrou uma "válcula de escape": a regra de prioridade. Essa regra foi aprovada pela Resolução CMAP nº 05, de 4 de maio de 2022, e compreende a "indicação discricionária de avaliação por um ou mais membros do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e a posterior aprovação pelo Conselho" (art. 1º, §1º) (Brasil, 2022e). É possível que até duas políticas prioritárias sejam incluídas a cada ciclo anual de avaliação (art. 1º, § 5º), mas elas não precisam seguir o mesmo cronograma das demais políticas selecionadas (art. 2º, § 1º). Até a data de fechamento deste trabalho, a regra de prioridade não havia sido utilizada para inclusão de política na pauta do CMAP.

### *2.2.2 Pré-avaliação. Definição de papeis*

Uma vez definidas as políticas, cada uma delas se submete a uma etapa de pré-avaliação. É nessa fase que se definirão os órgãos a exercer os papéis de execução e coordenação. Em caso de perguntas avaliativas diversas, é possível haver executores diferentes. No entanto, a coordenação da avaliação caberá sempre a órgão membro ou apoiador de um dos comitês técnicos, nos termos da Resolução Conjunta CMAS/CMAG nº 1, de 23 de outubro de 2020 (Brasil, 2020d). O Coordenador da avaliação é responsável por preparar o plano de trabalho após aprovação da ficha de pré-avaliação no comitê, acompanhar a execução e avaliar os riscos que impactem sua entrega e atuar como ponto focal junto ao supervisor e entregar os relatórios de avaliação e de recomendações ao final da etapa de execução. Veja-se o exemplo hipotético a seguir.

Figura 4: Exemplo de divisão de tarefas na coordenação de uma avaliação




Fonte: elaboração própria.

Durante o período 2019-2022, a supervisão foi realizada ou pela Secretaria de Avaliação, Energias e Loteria (SECAP) no âmbito da Secretaria Especial de Fazenda, ou pela Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas da então Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento do então Ministério da Economia. A Deap/SETO/ME sucedeu a SECAP/Fazenda/ME como responsável pelo apoio técnico e administrativo ao CMAP, sem grande variação da equipe, apesar do rebaixamento de estrutura (antes uma Secretaria, depois um Departamento). O tema ganhou nova estatura com a mudança de governo em janeiro de 2023, quando ganhou no recriado Ministério do Planejamento e Orçamento Secretaria dedicada à avaliação de políticas públicas. Preponderantemente, cabe ao supervisor conduzir o processo de pré-avaliação junto aos órgãos gestores e auxiliar coordenadores e executores.

Figura 5: Supervisão do ciclo CMAP 2019-2023

Fonte: elaboração própria[28].

### *2.2.3 Pré-Avaliação. Levantamento e definição das perguntas*

É no momento da pré-avaliação que ocorrerão os primeiros contatos com o(s) órgão(s) gestor(es) da política selecionada. Esses contatos ocorrem por meio de oficinas, em que também são chamados a participar os representantes dos comitês técnicos, pesquisadores do Ipea, da Enap e especialistas externos interessados em discutir o tema. Geralmente, a primeira apresentação contém explicação sobre o processo de avaliação do CMAP, breve revisão bibliográfica sobre a política pública a ser avaliada e sugestões iniciais de perguntas avaliativas. A CGU, por exemplo, pode levar achados avaliativos e histórico de auditorias realizadas na respectiva área. O foco da primeira oficina é mergulhar na discussão, com a expectativa de que na segunda e última oficina sejam definidas as perguntas avaliativas que guiarão a avaliação pelos próximos meses. Para tanto, vários aspectos serão levados em conta: a existência e a disponibilidade de dados, a disponibilidade de especialistas aptos a executarem tal ou qual pergunta avaliativa. O nível de influência de cada aspecto será discutido com mais detalhe no capítulo 4.

[28] O Decreto de estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento – de nº 11.353 – trazia como nome original a "Secretaria de Avaliação de Planejamento de Políticas Públicas". A redação atual – Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos – veio com o Decreto nº 11.398, de 23 de janeiro de 2023.

Ao longo dos quatro primeiros ciclos, as avaliações têm adotado diferentes modelos (executiva, de impacto, de desenho, de custo-benefício). Não há uma motivação pré-definida que indique qual modelo de avaliação será realizado para cada política pública selecionada. Também não há indicação formal clara que justifique o escopo de pesquisa de cada avaliação. O que há, de maneira quase pré-determinada, é a seleção das políticas públicas a serem avaliadas, explicada no item 2.2.1.

Assim, após interações síncronas (geralmente, duas oficinas) e assíncronas (compartilhamento de e-mails, apresentações etc), as questões avaliativas e os respectivos executores das perguntas são definidos. Essa definição não é sujeita a validação pelos conselheiros do CMAP. Em 2022, contudo, a ata da 3ª e última Reunião Extraordinária do CMAP naquele ano registrou projeto piloto de avaliação executiva, com busca de maior engajamento dos conselheiros do CMAP na fase de definição de perguntas:

> Adicionalmente, foi informado aos Conselheiros sobre as experiências de aprimoramentos do processo com:
> i) realização de 2 projetos-piloto de avaliações executivas, a serem elaboradas em parceria com os membros e apoiadores dos comitês do CMAP;
> ii) solicitação de sugestões de temas /questões relevantes aos membros do CMAP sobre cada uma das 9 políticas a serem avaliadas no Ciclo 2023.
> Com a primeira medida, busca-se aprimorar o processo de formulação das questões avaliativas que norteiam a avaliação ex post; e, com a segunda, busca-se atender pedido do CMAP de poder participar de maneira mais próxima na elaboração do conjunto das questões avaliativas.
> [...]
> Deliberação: Todos os três conselheiros presentes aprovaram por unanimidade as pautas apresentadas para deliberação (Brasil, 2022b, p. 2).

Em comparação com a tabela 2, conclui-se que a alteração do item "ii" acima geraria a seguinte mudança, representada pelo novo sinal vermelho na coluna "Levantamento de Perguntas":

Tabela 3: Participação de agentes do governo (por hierarquia) de acordo com a fase, a partir do ciclo 2023[29]

| | Indicação das Políticas | Escolha das Políticas | Levantamento de Perguntas | Definição de Perguntas | Execução da Avaliação | Aprovação nos Comitês | Aprovação no CMAP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nível Político (Ministro) | | | | | | | |
| Nível Estratégico (Sec Executivo) | | ✓ | ✓ | | | | ✓ |
| Nível Tático (Diretor, CG) | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| Nível Técnico-Operacional | | | ✓ | ✓ | ✓ | | |

Fonte: elaboração própria.

[29] Registros dos *checks do* modelo 2019-2022 (em verde) e atualização do modelo 2023 (em vermelho).

As implicações da demanda dos Conselheiros do CMAP por maior participação na definição das perguntas avaliativas também serão discutidas com mais detalhe no Capítulo 4, item 4.3.2.

### *2.2.4 Execução da avaliação. Pontos de controle*

Como já se viu, a fase de execução pressupõe a prévia divisão de tarefas, realizada na pré-avaliação. Já se sabe quais perguntas serão objeto de avaliação, quem serão os avaliadores, quem coordenará a avaliação. A supervisão já está pré-definida: essa função cabe atualmente à Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento. Esse órgão acompanhará o andamento de cada avaliação e será o ponto focal tanto para executores quanto para os órgãos gestores envolvidos.

Por sua vez, ao coordenador caberá a tarefa de interagir com os executores da avaliação, às vezes sendo ele próprio um dos executores. É a equipe de execução que terá maior contato com o órgão gestor, seja na solicitação de dados ou documentos, seja para entender melhor esse ou aquele aspecto da política sob avaliação. A relação contínua com os gestores também permite a realização de pontos de controle, reuniões técnicas em que os gestores tomam conhecimento do andamento da avaliação. Na fase final da avaliação, o órgão gestor também é chamado para manifestar sobre os relatórios de avaliação e de recomendação. Trata-se de uma manifestação formal, uma oportunidade para concordar ou discordar dos achados e opinar sobre a exequibilidade das recomendações.

### *2.2.5 Aprovação das recomendações nos comitês técnicos.*

A submissão dos relatórios de avaliação e de recomendação aos Comitês Técnicos – CMAG e CMAS – é fase que comporta, também, ações de alinhamento com os diferentes atores. Trata-se de uma característica comum a colegiados executivos: dissensos são usualmente apresentados *antes* da reunião formal, para que haja tempo hábil a que todas as arestas sejam aparadas. O modelo colegiado do CMAP tem como pedra basilar a busca de consenso. Esse modelo contrapõe-se a colegiados do Poder Judiciário, em Tribunais de Contas

ou mesmo de Agências Reguladoras, onde é mais comum testemunhar dissensos formalizados por meio de voto contrários à opinião do relator[30].

Assim, ajustes nas recomendações costumam ser alinhados antes da reunião dos comitês, ou mesmo ajustados em reunião, mas com justificativa bem mais simples do que aquela existente para o texto original. Não se espera que uma sugestão de um dos membros esteja lastreada em um voto formalizado; há, quando muito, mero registro em ata de que uma sugestão de ajuste foi acatada.[31]

A fase de aprovação pelos Comitês também se caracteriza por ser um primeiro "filtro institucional" das recomendações. Antes dessa fase, a redação das recomendações é espelho das opiniões da equipe de avaliação. O Comitê analisará as recomendações com olhar técnico, mas também deverá ter a sensibilidade política necessária para julgar quais recomendações são prioritárias e quais têm caráter mais operacional, de interesse interno do órgão gestor. Além disso, recomendações mais radicais – como a proposta de extinção de uma política – podem ser amenizadas.

### *2.2.6 Aprovação das recomendações no CMAP e monitoramento*

Apesar da natureza consultiva do colegiado e do substrato técnico dos relatórios de avaliação, as recomendações aprovadas no âmbito do CMAP gozam de peso político, pois sua instância máxima de governança era, entre 2019 e 2022, composta pelos Secretários-Executivos dos Ministérios da Economia, da Casa Civil e da Controladoria-Geral da União. Assim, é esperado que as recomendações sejam consideradas não apenas no âmbito da administração

[30] A busca de consenso, apesar de regra, não é um valor absoluto. Veja-se, por exemplo, registro de debate do CMAS sobre a avaliação de subsídio tributário a medicamentos, contida na Ata da 2ª Reunião Ordinária do Comitê em 2022: "**Debate**: Foram feitas duas sugestões de modificação sobre os itens (iv) e (vi) desta recomendação. No item (iv), o representante da SERG/CC sugeriu a colocação de um prazo "menor do que 6 meses", por exemplo, para o reajuste dos preços teto dos medicamentos. No entanto, os demais membros entenderam que a redação original da recomendação dava mais liberdade ao gestor para propor o prazo na proposta de alteração normativa. Quanto ao item (vi), representante da CGU solicitou a sua exclusão por entender ser de difícil execução por parte do órgão responsável, pois não há hoje no país o monitoramento do risco de desabastecimento dos medicamentos e o acompanhamento dos medicamentos que não tem registro. O registro de medicamentos é uma atividade que depende da demanda da empresa interessada." (Brasil, 2022d, p. 2, grifo do autor).

[31] Ver, por exemplo, o registro de debate quanto à Recomendação prioritária 2 da mesma política de subsídio tributário a medicamentos: "Recomendação Prioritária nº 2: 'Recomenda-se ao Ministério da Saúde, com apoio da CMED: implementar mecanismos de transparência dos processos de inclusão/exclusão de medicamentos no regime especial de crédito presumido do PIS/PASEP e COFINS'. **Debate**: Um dos representantes da CGU fez proposta de melhorias na redação desta recomendação. Recomendação Prioritária nº 2 Proposta alternativa (aprovada): 'Recomenda-se ao Ministério da Saúde, com apoio da CMED: implementar mecanismos de transparência **ativa aos processos que subsidiam** a inclusão/exclusão de medicamentos no regime especial de crédito presumido do PIS/PASEP e COFINS'. Deliberação: A proposta da nova redação foi aprovada por unanimidade dos membros presentes" (Brasil, 2022d, p. 2, grifo do autor).

pública federal, mas também objeto de reflexão no Congresso Nacional, seja por meio de aprovação de proposições legislativas baseadas nas recomendações, seja por meio da reprovação de proposições legislativas em direção contrária às recomendações[32].

Segundo o art. 3º da Resolução CMAP nº 2, de 13 de novembro de 2020, as recomendações devem atender aos seguintes critérios: a) Ser razoáveis: indicar ações factíveis cuja implementação não pode encontrar obstáculos intransponíveis; b) Apresentar relação custo-benefício positiva: o benefício decorrente de uma recomendação deve ser maior do que o custo de implementação; c) Atuar preferencialmente na causa: corrigir os aspectos centrais dos problemas identificados, de forma a mitigá-los; d) Ser diretas: as ações necessárias para a implementação da recomendação e o resultado esperado devem ser claros e estar diretamente relacionados aos problemas identificado; e) Ser específicas: cada recomendação deve informar o destinatário, o que deve ser feito e/ou o resultado a ser alcançado de forma clara e objetiva, contendo elementos suficientes que permitam verificar o seu atendimento posteriormente; f) Ser significativas: abordar aspectos relevantes da política (Brasil, 2020c).

Em razão da força dessa instância, cabe aos conselheiros do CMAP avaliar com critério as recomendações que lhe são apresentadas. Há, aqui, total liberdade: as recomendações podem ser: a) aprovadas tal como apresentadas; b) aprovadas com ajuste de redação; c) rebaixadas de prioritárias[33] para não prioritárias (complementares)[34], deixando, portanto, de ser aprovadas pelo Conselho. Também é possível que o Conselho sugira e aprove novas recomendações. A sensibilidade política quanto aos potenciais efeitos das recomendações justifica análise mais conservadora dos conselheiros, pois recomendações que denotem um juízo muito depreciativo sobre a política podem dar causa a ruídos desnecessários e resistências ao aprimoramento da política criticada. Em outros casos, é possível que o CMAP conforme a recomendação a outras iniciativas do governo federal, dando maior coerência à ação estatal. Veja-se o exemplo a seguir.

---

[32] O Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023, que dispõe sobre a nova estrutura do CMAP, deixou de usar o termo "recomendações" e passou a usar a expressão "propostas de aprimoramento".

[33] Segundo o § 2º do art. 3º da Resolução, "As recomendações prioritárias são aquelas que tratam de aspectos essenciais do desenho, da governança ou da implementação da política avaliada, ou das causas dos problemas identificados ou que tiverem potencial para gerar alto impacto nos resultados da política" (Brasil, 2020c).

[34] O contrário também pode ocorrer. Na avaliação do Programa de Integração do São Francisco (PISF), registrada na ata da 2ª Reunião Ordinária, realizada em 08 de julho de 2022, o CMAP aprovou a reclassificação de uma recomendação complementar, tornando-a prioritária: "Recomendação complementar nº4 reclassificada como prioritária e renumerada para nº5. Proposta de recomendação (aprovada): Recomenda-se que o MDR: reavalie os planos de desenvolvimento regional, em especial o plano da agricultura irrigada, considerando as mais recentes estimativas de impactos do PISF para a definição das ações e metas relacionadas à expansão da área irrigada" (Brasil, 2022c, p. 3).

Ao final da avaliação da política de dedução de despesas com educação no IRPF, o CMAS aprovou a seguinte recomendação prioritária, registrada na ata da 1ª Reunião Ordinária de 2022, realizada em 14 de junho daquele ano:

> Proposta alternativa (aprovada): Destinatário: Ministério da Economia. Avaliar a possibilidade de alteração da política de forma a concentrar a sua maior parte nas rendas mais baixas. Caso se avalie que tal alteração não seja possível, avaliar a possibilidade de descontinuar o subsídio. Em qualquer um dos casos acima, recomenda-se a elaboração de proposta legislativa para a sua implementação (Brasil, 2022a, p. 2).

Quando da submissão do tema ao CMAP, registrada na ata da 2ª Reunião Ordinária de 2022, ocorrida em 08 de julho, a recomendação final levava em conta a preocupação de que a política fosse considerada em contexto mais amplo de reforma tributária, já pautada pelo próprio governo federal menos de um ano antes. A recomendação final aprovada foi a seguinte:

> Proposta alternativa (aprovada): Recomenda-se à Secretaria Especial da Receita Federal do Ministério da Economia: acompanhar a tramitação do PL 2.337/21, que contempla a reforma tributária, visando as possibilidades de reavaliação da política, à luz dos achados (Brasil, 2022c, p. 5).

Uma vez aprovadas, as recomendações passam a ser monitoradas pela Controladoria-Geral da União, nos termos da Resolução CMAP nº 2, de 13 de novembro de 2020. O órgão gestor destinatário das recomendações deve apresentar um plano de ação, que demonstre como as recomendações serão atendidas (art. 5º). Sobre esse plano poderão opinar o executor, o coordenador e o supervisor da avaliação. Caberá à CGU monitorar a implementação das recomendações, e à Casa Civil coordenar a interlocução necessária em caso de elaboração de proposta normativa para a alteração da política pública avaliada (art. 4º).

## 3 Metodologia

Descritas as principais características do processo de avaliação de políticas públicas no governo federal, passamos à fase investigativa da pesquisa. A metodologia para realização do presente trabalho foi do tipo qualitativa, e compreendeu os seguintes passos.

Primeiro, as avaliações concluídas no âmbito do CMAP entre 2019 e 2021 foram classificadas e consolidadas, de acordo com os critérios Ano, Comitê Avaliador (CMAS ou CMAG), Órgão(s) Gestor(es), Coordenador e tipos de avaliação (desenho, implementação, diagnóstico do problema, impacto etc). Em relação a quase todas as políticas, os dados puderam ser encontrados de maneira resumida em documento "Boletim da Avaliação", que em formato resumido informa as principais características de cada avaliação, em linguagem mais acessível ao cidadão. Quando nem todas as informações estavam explícitas nesse documento, recorreu-se também aos relatórios de recomendação e/ou de avaliação.

O segundo passo consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com servidores públicos que atuaram como supervisores ou coordenadores de avaliações, com consequente análise descritiva das respostas. Os entrevistados responderam a doze perguntas, relativas ao processo de escolha das políticas, a aspectos de governança e aos efeitos das recomendações. A flexibilidade do roteiro semiestruturado permitiu que algumas perguntas complementares fossem feitas caso a caso, quando uma resposta abordava tema de importância, mas não potencialmente coberto por outras perguntas do roteiro. Os entrevistados também tiveram oportunidade de fazer comentários livres ao final da entrevista. A busca de supervisores e coordenadores se deveu aos seguintes fatos: a) essas posições têm atuação durante todo o ciclo do CMAP, desde a pré-avaliação até a submissão aos conselheiros, situação que permite uma visão não fragmentada do processo; e b) por corresponderem a cargos de hierarquia tática/operacional, tais posições têm menor rotatividade durante o período de quatro anos entre 2019-2022 (em sentido contrário, a posição de *head* da área responsável pelo CMAP foi ocupada por quatro nomes diferentes[35] no mesmo período). A manutenção dos servidores em seus respectivos cargos confere maior comparabilidade entre diferentes ciclos quando da resposta às perguntas. Ao total, sete servidores foram entrevistados. Suas respostas serão aqui trazidas em formato de citação indireta, acompanhadas da referência ao respondente (R1, R2, R3...R7).

[35] Foram eles: Alexandre Manoel Angelo da Silva (de 25/01/2019 a 05/03/2020), Pedro Calhman de Miranda (20/08/2020 a 31/05/2021), Gustavo José de Guimarães e Souza (31/05/2021 a 19/01/2022) e Sérgio Ricardo Calderini Rosa (28/01/2023 a 31/12/2022)

Não obstante o público-alvo das entrevistas ser bem definido, o tratamento das respostas é submetido a anonimização. Essa escolha foi submetida ao Comitê de Ética responsável por avaliar a pesquisa e por ele aprovada. A justificativa para a escolha foi, principalmente, a de evitar que a exposição dos respondentes implicasse qualquer receio em apresentar respostas mais críticas ao sistema de avaliação conforme delimitado na pesquisa. Entendeu-se que, para um roteiro semiestruturado, portanto com maior liberdade de desenvolvimento de ideias pelo(a) respondente, a anonimização garantiria maior franqueza nas respostas.

## 3.1 Delimitações da Metodologia

O escopo da pesquisa será delimitado às avaliações com recomendações aprovadas pelo CMAP no âmbito dos ciclos 2019, 2020 e 2021, abrangendo os dois segmentos existentes no Conselho: gasto direto e subsídios. O ciclo 2022 ainda não foi concluído, por isso não é possível mensurar quais perguntas avaliativas serão respondidas. Além disso, entende-se que não abranger o ciclo 2022 permitiu melhor participação dos entrevistados nos roteiros semiestruturados, pois as avaliações desse ciclo estão sujeitas à participação dos membros atuais do Conselho, o que poderia gerar maior cautela nas respostas dos entrevistados.

Além disso, por considerar a o histórico da evolução institucional do CMAP, as perguntas e respostas presumem a categorização de avaliações segundo o Guia de Avaliação Ex Post (Brasil, 2018). Não foram feitas perguntas a respeito de outras abordagens avaliativas, a exemplo das citadas na crítica de Gonzalez (2020) ao modelo chileno, conforme descrito no item 1.3.1 deste trabalho.

As recomendações já aprovadas estão fora do escopo deste trabalho. Elas atualmente são submetidas a monitoramento pela CGU, conforme já destacado no item 2.2.6. Entende-se que a análise do nível de acolhimento e implementação das recomendações demanda esforços merecedores de trabalho próprio.

## 3.2 Limitações da Metodologia

Por transparência, é preciso destacar que o autor da dissertação trabalhou no âmbito do CMAP entre os anos de 2019 e 2022, justamente o período sob pesquisa. O trabalho do autor consistia basicamente em duas funções: a) assessorar o Coordenador do Conselho – Secretário-Executivo do então Ministério da Economia – nas reuniões deliberativas do CMAP, subsidiando-o com informações e questionamentos sobre temas de interesse do então Ministério

da Economia, o qual era identificado como gestor ou co-gestor de várias das políticas avaliadas, sobretudo os subsídios da União; e b) servir como interlocutor da Secretaria-Executiva com o órgão supervisor do CMAP – como já visto, essa área era a SECAP/FAZENDA/ME (2019-2022) e DEAP/SETO/ME (2022). As demandas relacionadas ao item "b" compreendiam majoritariamente a discussão de aprimoramentos normativos e de fluxos no âmbito do CMAP.

O autor rememora os pontos acima porque a pesquisa qualitativa demanda que o investigador seja um instrumento da investigação – *"an instrument of the enquiry"*, nas palavras de McCracken (1998, p. 4). Esse exercício não é trivial para quem conviveu com o objeto de estudo e inevitavelmente carrega consigo impressões, juízos de valor e conceitos previamente estabelecidos. O risco está em formular perguntas direcionadas, que apenas confirmem posicionamentos pessoais do autor, formados a partir de experiência profissional com o tema.

Como sugere McCracken (1988), o investigador precisa inventariar sua relação com o tema. Nesse sentido, registra-se que os três anos de atuação no CMAP foram marcados por avanços institucionais, mas também por eventos de frustração com os resultados das avaliações. Tal frustração às vezes ocorria porque se percebia que determinado tema havia "demandado a energia" do CMAP apenas para uma avaliação do tipo executiva, sem que o trabalho gerasse resultados mais contundentes. Em outras ocasiões, o autor participou de reuniões deliberativas em que os conselheiros do CMAP demonstraram insatisfação com o escopo de pesquisa escolhido para a avaliação. A essa insatisfação seguia-se outra, ainda maior, devido ao fato de que aquela política pública só poderia ser objeto de nova avaliação pelo CMAP em outro ciclo do PPA. Além disso, as avaliações, uma vez aprovadas, deixavam de ser pauta do Conselho. Isso gerava um distanciamento sobre a concretude do trabalho do CMAP: as recomendações estavam sendo acatadas? Recomendações com propostas mais contundentes, que implicavam reformas legais, iam adiante?

Não coincidentemente, foram tais episódios de frustração que geraram inquietações acadêmicas. Como avaliações incrivelmente bem executadas por pesquisadores e servidores engajados podem ser de pouca utilidade prática para fins de realocação de gasto público? O sistema de seleção de políticas do CMAP é desenhado de forma a não otimizar as oportunidades de mudança de políticas públicas ineficazes? Ou, ao contrário, seria tudo somente uma percepção isolada do autor, que não condiz com a interpretação de atores relevantes do processo?

O envolvimento com o tema demanda a realização do processo que McCracken chama de "familiarização e desfamiliarização". O primeiro pilar refere-se à fase de coleta de dados e permite que as perguntas sejam elaboradas de modo a acessar em profundidade o conhecimento

e a opinião dos entrevistados. O segundo pilar do processo surge na etapa de análise dos dados e recobra o necessário distanciamento do investigador em relação ao dado coletado.

Assim, o roteiro de entrevista constante do Apêndice A conta com uma fase preparatória de perguntas biográficas que ajudam a contextualizar o grau de envolvimento do entrevistado com o tema. Além disso, as perguntas são formuladas de modo a permitir que os entrevistados "contem suas histórias a partir de seus próprios termos" (McCracken, 1988, p. 7, tradução nossa). As perguntas buscaram, portanto, uma abordagem do tipo "*grand-tour*", evitando ao máximo invadir com caminhos pré-estabelecidos o espaço de resposta dos respondentes. Cito, por exemplo, a penúltima pergunta da entrevista, que pede que o entrevistado fale sobre o "efeito das recomendações do CMAP". O termo "efeito" é deliberadamente aberto porque, como se verá adiante, os entrevistados têm diferentes perspectivas sobre o trabalho do CMAP e, indiretamente, sobre o seu próprio trabalho. O objetivo nesse caso foi justamente enriquecer a coleta de respostas a partir da livre interpretação dos entrevistados sobre o que significa "efeitos". A abrangência das respostas não gera, portanto, o problema de subjetividade viesada (*biased subjectivity*), mas, sim, abre espaço para subjetividade em perspectiva (*perspectival subjectivity*). Esta é uma das forças da pesquisa por entrevista (Kvale, 1994), pois diferentes entrevistados aportam suas perspectivas com lastro em experiência relevante para direcionar o sentido de um termo aberto.

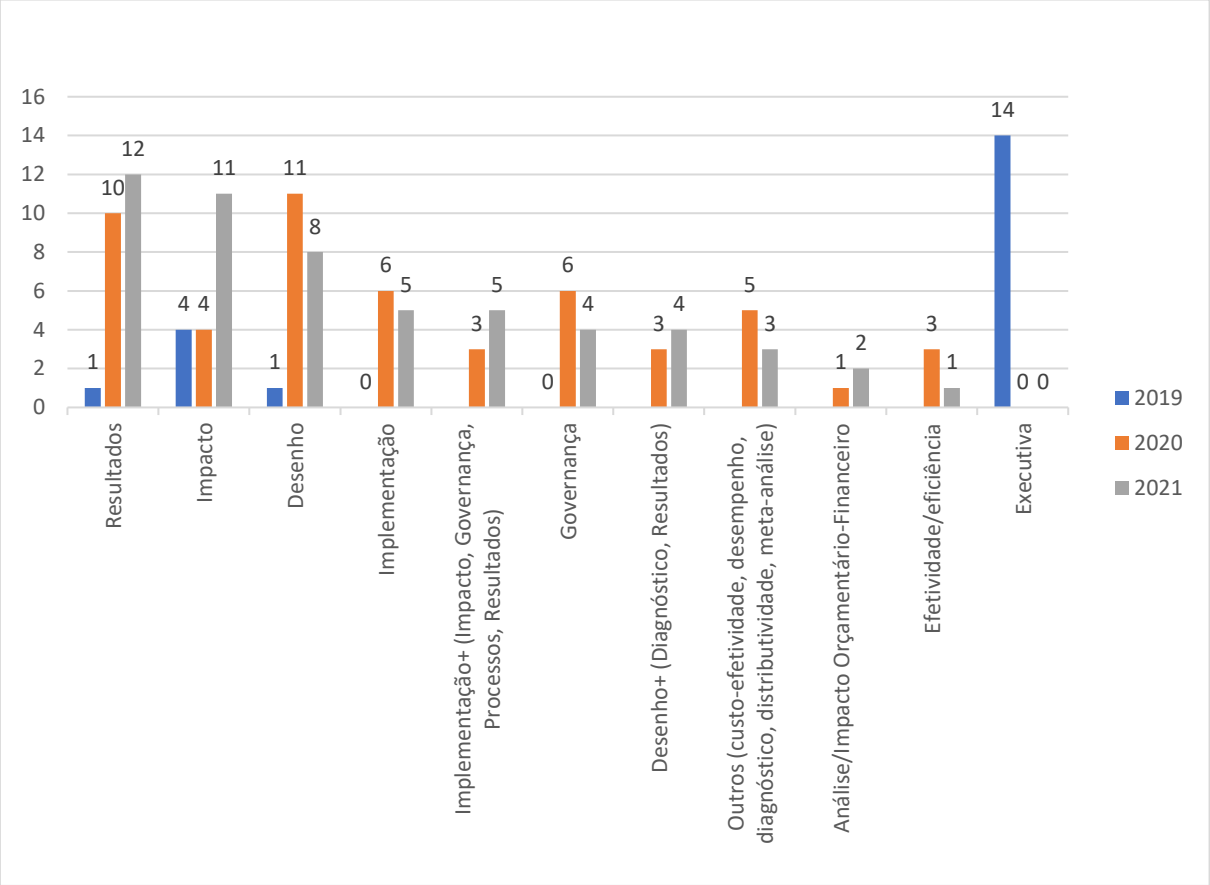
## 4 Análise e achados

Em dissertação de mestrado que analisou a qualidade de quatro relatórios de avaliação do CMAP com base em padrões de Utilidade e Viabilidade do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, Lima (2022) concluiu de maneira positiva a respeito da qualidade geral das avaliações, destacando aspectos como confiabilidade dos avaliadores, geração de conhecimento relevante e comunicação e relatórios tempestivos e adequados. Não obstante o alto conceito obtido pelos relatórios, a existência de um sistema de avaliação de políticas públicas não implica, por si só, o sucesso do desenvolvimento desse sistema no governo (OECD, 2022b). Esse sucesso demanda, além de boas avaliações sobre aspectos cruciais das políticas, recomendações exequíveis e a capacidade do governo de pô-las em prática. Esse intricado processo demanda o aperfeiçoamento contínuo em áreas que vão além do sistema de avaliação, a exemplo de rede de dados apta ao consumo avaliativo – problema, aliás, também identificado por Lima (2022) -, o alinhamento entre atores governamentais de diferentes pastas, a convergência de agenda com o Legislativo, entre outros.

Assim, inicialmente apresentaremos os grandes números dos últimos ciclos avaliativos já encerrados. A tabela abaixo ajuda a entender quais categorias de avaliações foram produzidas. A divisão é feita não por política pública avaliada (46[36], entre 2019 e 2021) mas sim por tipo de pergunta avaliativa. O gráfico permite identificar a diminuição de avaliações executivas e o aumento de perguntas que demandam o uso de métodos quantitativos (impacto, resultados), bem como o forte crescimento de perguntas geralmente relacionadas à atividade de auditoria realizada pela CGU (governança, implementação, processos).

[36] O sítio eletrônico do CMAP - (Ministério da Economia, 2023a) - registra 45 políticas públicas avaliadas e encaminhadas ao Conselho. A diferença se dá em razão de a avaliação "Zona Franca de Manaus" (Ciclo 2019) nunca ter sido objeto de deliberação pelos conselheiros.

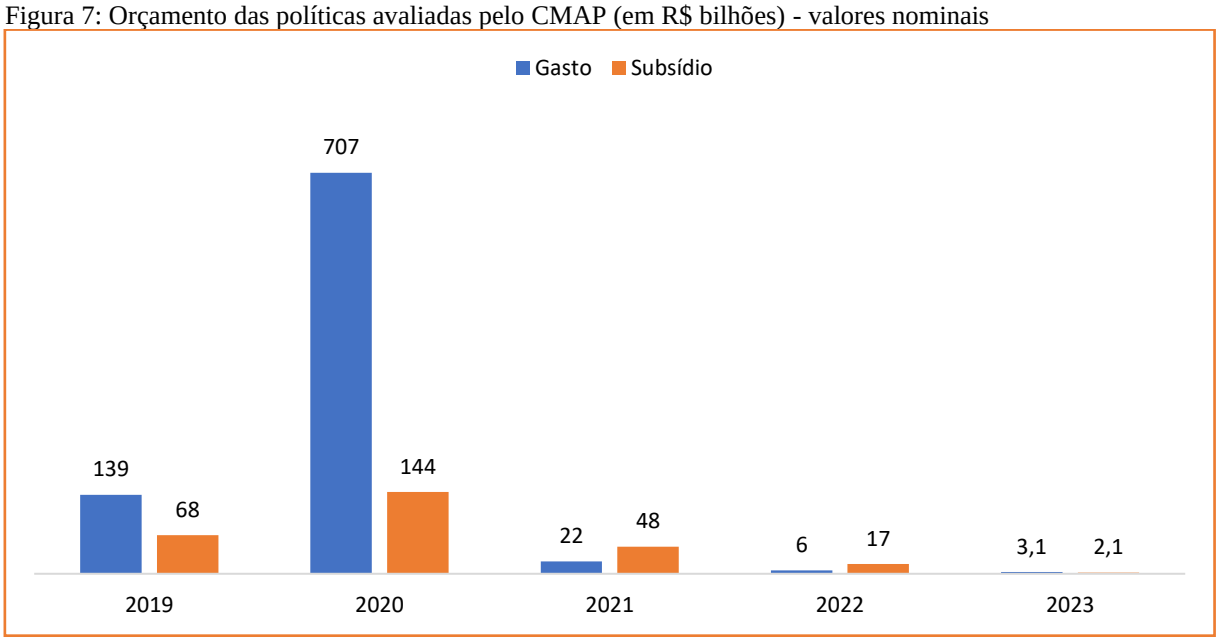
Figura 6: Tipo de pergunta avaliativa por ciclo CMAP




Fonte: sítio eletrônico do CMAP. Elaboração própria.

Esse primeiro "retrato", contudo, não nos diz tudo. Em que pese o aumento de perguntas mais tendentes a gerar recomendações de natureza alocativa, percebe-se que o valor dos programas pesquisados caiu substancialmente ao longo do tempo. No próprio sítio eletrônico do CMAP (Ministério da Economia, 2023a), o governo federal celebra que políticas alcançando mais de R$ 1 trilhão foram avaliadas, principalmente a partir do ciclo 2020, quando o critério de seleção de políticas (materialidade, criticidade, relevância) passou a valer. Devido ao critério de seleção vigente, as políticas de maior vulto, a exemplo das de previdência, assistência, saúde e educação são selecionadas no início do ciclo de quatro anos do PPA e ficam excluídas dos ciclos seguintes de avaliação. Por isso, ao final do último ano do PPA restam as políticas de menor montante:

Figura 7: Orçamento das políticas avaliadas pelo CMAP (em R$ bilhões) - valores nominais

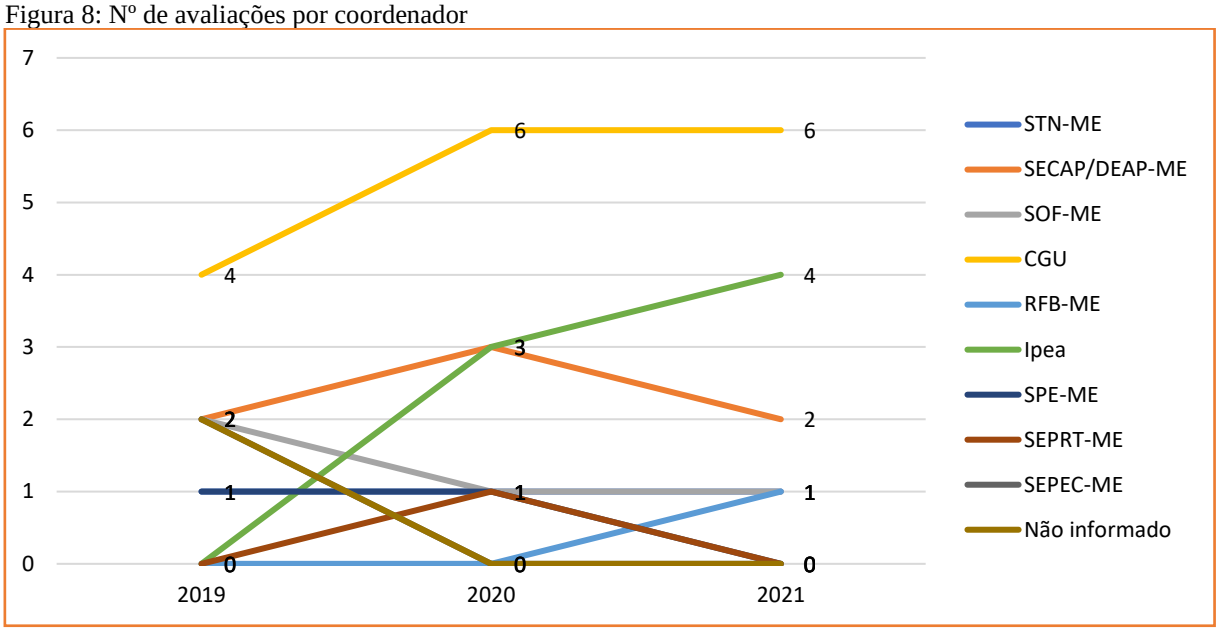



Fonte: sítio eletrônico do CMAP. Elaboração própria.

Enquanto o ano de 2020 cobriu R$ 851 bilhões (R$ 707 bilhões em gastos diretos e R$ 144 bilhões em subsídios), a Ata da 3ª Reunião Extraordinária do CMAP, realizada em 12 de dezembro de 2022 (Brasil, 2022b), registra que nenhuma das nove políticas aprovadas para o ciclo 2023 ultrapassa, individualmente, o valor de R$ 1 bilhão em gasto ou renúncia. Todo o ciclo de 2023 somado monta pouco mais de R$ 5 bilhões. Assim, é razoável refletir sobre ajustes no critério de seleção das políticas a serem avaliadas anualmente pelo CMAP, de forma a melhorar a distribuição de políticas mais vultosas ao longo do ciclo e a evitar esvaziamento de agenda. Além disso, políticas de menor expressão poderiam ser objeto de avaliação própria dos órgãos gestores, com ou sem ajuda de outros órgãos. Tais problemas, assim como outros, também são identificados pelos entrevistados, conforme se verá no item 4.3.

Por fim, outra maneira de ver os números é com atenção à coordenação das avaliações. O exercício da coordenação ajuda a indicar a experiência e o lastro técnico que serão utilizados na avaliação. A participação de determinado órgão com expertises específicas favorece o uso de certos tipos de avaliação, por exemplo: quando a maior parte das coordenações fica a cargo da CGU, são realizadas mais avaliações de governança, processos, implementação. Diferentemente, quando a coordenação fica a cargo do Ipea, este tende a realizar avaliações mais quantitativas, como as de resultado e de impacto. A participação dos órgãos na função de coordenador também será discutida nos achados das entrevistas

Figura 8: Nº de avaliações por coordenador




Fonte: sítio eletrônico do CMAP. Elaboração própria

## 4.1 Pontos relevantes identificados nas entrevistas

### *4.1.1 Critério de seleção (materialidade, criticidade, relevância)*

O critério de seleção de políticas explicado no item 2.2.1 foi objeto de elogios contextuais, mas sua aplicabilidade atual foi consistentemente questionada.

Foi pontuado como algo positivo o fato de que a regra gerou avanço institucional no processo de avaliação, por assegurar blindagem contra pressões políticas (R1, R2, R3). Houve, por exemplo, menção a demanda parlamentar para incluir políticas no ciclo do CMAP. Caso a demanda fosse acolhida, a lista de políticas avaliadas poderia ser radicalmente alterada ao longo do tempo, causando prejuízos ao cronograma e à meta de se cobrir a maioria das políticas listadas no PPA 2020-2023. A formulação de critérios técnicos também objetivou atender pedido do TCU (R1, R2) e ajudou a superar questionamentos dos órgãos gestores das políticas submetidas a avaliação (R3).

Do lado negativo, foram elencados os seguintes problemas:

- **Peso dos critérios e exclusão de temas**: o critério de materialidade tem sobrepeso sobre os demais (R7). O critério de relevância foi apontado como demasiadamente vago (R3). Há políticas transversais relevantes que acabam não sendo capturadas pela fórmula, porque não são classificadas como políticas públicas pelo modelo (ex. política de pessoal [R1], política regulatória [R4]), ou porque não são programas finalísticos do PPA ou porque estão abaixo da

mediana de corte que é gerada após aplicação do critério materialidade sobre os programas e sobre os subsídios da União;

- **Falta de uniformidade na identificação de políticas públicas**: o modelo, quanto a gastos diretos, seleciona ações orçamentárias que não necessariamente se equivalem a políticas públicas (R2, R6). Há políticas públicas que compreendem apenas uma ação orçamentária, e há políticas públicas que compreendem mais de uma ação orçamentária, com programas e teorias da mudança diferentes. Isso gera dificuldades para a formulação de perguntas avaliativas (R2, R3, R7), portanto a *avaliabilidade* precisaria ser levada em conta. Esse problema foi minimizado em relação a subsídios tributários dada a sua alta concentração, o que tornava a seleção mais um exercício de ordenamento, já que em quatro anos praticamente 90% do gasto tributário seria coberto (R5);

- **Critério de exclusão das políticas já avaliadas**: houve posições díspares a respeito da regra de retirada do programa PPA da seleção do ciclo seguinte, se ele já foi avaliado no ciclo anterior do CMAP, para que seja possível contemplar todos os programas ao final de quatro anos. Houve quem não enxergasse problema nessa regra (R5). Para outros respondentes (R6), os critérios tendem a esgotar as opções a serem avaliadas ao longo do ciclo, porque as políticas de maior materialidade são concentradas no primeiro ano, e assim sucessivamente (R6). Com isso, o quarto ano acaba contemplando políticas de menor expressão. Essa percepção coaduna-se com os números já apresentados na Figura 7: Orçamento das políticas avaliadas pelo CMAP (em R$ bilhões) - valores nominais. Outro aspecto destacado foi o de que as avaliações devem ser entendidas como um processo cumulativo (R7), e excluir uma política já avaliada dos próximos ciclos pode causar descontinuidades no processo de geração de conhecimento.

### *4.1.2 Processo de Pré-avaliação e definição de perguntas avaliativas*

A definição de perguntas avaliativas é resultado de um processo influenciado por diferentes fatores, como a expertise, a vontade e a disponibilidade do executor, os interesses do órgão gestor e do órgão demandante da avaliação, a existência e a disponibilidade de informações úteis à avaliação, o prazo para execução da avaliação, entre outros. A maneira como esses fatores são priorizados tende a direcionar o nível de pesquisa. Em relação a esse ponto, destaca-se categorização feita por respondente (R7) sobre tipos de avaliação a depender da informação disponível: a) avaliações executadas apenas com registros administrativos públicos, em que é provável que as perguntas mais importantes já tenham sido exploradas; b)

avaliações executáveis com dados não públicos setoriais, ou seja, em que bastam os dados fornecidos pelo órgão gestor do programa para tornar a avaliação executável; c) avaliações executáveis com dados não públicos do órgão gestor e dados não públicos de outros órgãos; d) avaliações executáveis com produção de dados primários gerados pelo pesquisador.

Uma outra característica dessa fase diz respeito a como se chega ao tipo de avaliação (desenho, resultados, impacto, governança etc.). As respostas foram consistentes no sentido de que a definição de avaliação não se dá em modelo *top-down* (decide-se a avaliação, e a partir daí perguntas avaliativas correspondentes são formuladas), mas sim em modelo *bottom-up* (a discussão na pré-avaliação leva a perguntas avaliativas, e a partir delas se conclui o tipo de avaliação que será realizada.

A recente inovação do projeto piloto para o ciclo 2023 visando pré-determinar tipos de avaliação foi bem recepcionada (R4).

Os problemas identificados podem ser categorizados nos itens a seguir:

- **Não engajamento dos conselheiros do CMAP**: a falta de participação dos conselheiros na definição ou, pelo menos, na validação das perguntas avaliativas foi objeto de crítica (R7). Isso gerou episódios de descasamento entre as avaliações executadas e as perguntas que os conselheiros queriam respondidas quando a política era pautada no CMAP (R5).

- **Inflexibilidade das perguntas**: destacou-se que o processo de avaliação tem que ser flexível, pois mudanças acabam sendo necessárias ao longo da execução (por ex. a pergunta X não pode ser respondida integralmente, ou notou-se após interação com o gestor que a pergunta Y, não mapeada na pré-avaliação, é extremamente relevante para a avaliação) (R7).

- **Inversão de papéis na definição da pergunta**: a maioria dos respondentes pontuou que potenciais executores participam da formulação das perguntas e acabam influenciando as perguntas de acordo com o diagnóstico já conhecido do assunto, os tipos de avaliação já realizadas e os que ainda podem ser aplicados e as metodologias às quais estão familiarizados. Como a vontade do executor pode prevalecer, a pergunta avaliativa escolhida pode estar dissociada dos interesses principais do órgão gestor – se ele não participou da fase de pré-avaliação – ou dos conselheiros do CMAP[37]. Associa-se a isso o fato de representantes dos órgãos gestores poderem ser apenas agentes operacionais, ou seja, não estão acostumados a pensar a política (R4), tornando sua participação apenas formal. A falta de nivelamento é

[37] Lembre-se, contudo, que os interesses dos conselheiros sequer eram mapeados na formulação das perguntas avaliativas nos ciclos 19, 20, 21 e 22. No ciclo 2023 as nove políticas públicas selecionadas se submetem a um projeto piloto para um novo fluxo, em que as perguntas avaliativas, após formuladas durante a pré-avaliação, são submetidas aos conselheiros do CMAP para validação, conforme proposta aprovada na 3ª Reunião Extraordinária de 2022 (Brasil, 2022b).

agravada na medida em que o trabalho de pré-avaliação é colaborativo (R2), ou seja, as pessoas chamadas a participar das oficinas não são remuneradas por aquela atividade, fato que pode levar à extinção de uma pergunta definida na pré-avaliação por não haver executor correspondente (R5). Como resultado, a escolha da pergunta avaliativa sofre influência preponderante da vontade e da especialidade do avaliador disponível[38].

- **Falta de acesso à informação prejudica formulação e execução de perguntas**: não há registros em escrito para justificar a escolha de uma pergunta em detrimento da outra, mas houve menção a casos em que perguntas relevantes não foram avaliadas por problemas de acesso a informações (R7). Também houve menção a caso em que os dados chegaram a três, dois ou até um mês do fim do prazo de uma avaliação quantitativa (R1, R7). A Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) foi apontada como um fator de insegurança do órgão gestor no momento de disponibilizar dados (R1), principalmente por estar em seus primeiros anos de vigência.

**- Baixa rastreabilidade da etapa de pré-avaliação**: as fichas de pré-avaliação não são documentos públicos e, de acordo com as respostas, elas não contêm dados indicando as razões pelas quais uma pergunta avaliativa foi escolhida em detrimento de outra (R2). Essa falta de registro da etapa de pré-avaliação impede que a própria estrutura do CMAP possa adotar estratégias mais transversais para endereçar fatores dificultadores.

- **Participação não compulsória dos órgãos**: como a coordenação da avaliação precisava ser feita por um dos órgãos membros do CMAS ou do CMAG, apontou-se que ao longo do tempo os órgãos deixaram de voluntariar-se aos novos trabalhos, gerando aumento da atuação da CGU nessa função (R5). Apesar do bem-vindo aumento de participação do Ipea no ciclo de 2021, vê-se na Figura 8 a descontinuidade na participação de órgãos com reconhecida capacidade técnica, como RFB e SPE, ambos do então Ministério da Economia e agora Ministério da Fazenda. Igualmente, a participação da STN e da SOF na coordenação das avaliações parece bastante tímida em comparação ao potencial técnico de suas equipes.

*4.1.3 Curso da execução*

**- Restrição a dados no curso da execução:** foi apontado que problemas de acesso a dados são por vezes identificados no curso da avaliação. Restrições de acesso demandavam o engajamento do coordenador da respectiva avaliação ou do Secretário-Executivo do Ministério

[38] Respondente fez analogia sobre o tema, indicando que a sistemática atual do CMAP se assemelharia a alguém que contrata um pedreiro para executar uma obra, mas, em vez de informar qual tipo de obra quer ver executada (p. ex, construir um novo quarto; reformar o banheiro), dá liberdade para o pedreiro fazer o que bem entender.

da Economia, na condição de Coordenador do CMAP (R2). Mesmo assim, a atuação apenas pontual da alta gestão dos membros do CMAP e do órgão setorial é insuficiente para evitar atrasos na cessão de dados.

**- Problemas com entregas parciais:** duas críticas surgiram. A primeira envolve a impossibilidade de aproveitamento de entregas parciais, seja por parte do executor (avaliador), seja por parte do órgão gestor. Modelos lógicos, geralmente desenvolvidos nos primeiros três meses da avaliação, não eram desde já levados aos Comitês e ao Conselho, impedindo que o gestor já passasse a utilizá-lo. Nem todas as perguntas avaliativas precisam de todo o prazo de doze meses de execução para serem respondidas, e o CMAP deveria permitir a divulgação antecipada dessas entregas parciais (R7). O segundo ponto negativo é que os órgãos que atuam na coordenação das avaliações têm modos distintos de atuar. Alguns tem menos pontos de controle e só compartilham informações com as outras equipes executoras e com o supervisor da avaliação somente ao final da execução (R2).

### *4.1.4 Governança*

**- Baixo nível de institucionalização no relacionamento com órgão gestor:** foram relatados casos bem e mal sucedidos de interação com órgão gestor. Os casos de sucesso geralmente são associados ao engajamento pessoal do representante setorial, ou ao acúmulo de interações do setorial com o CMAP. Houve mais de uma resposta indicando casos em que o órgão não conhecia o CMAP, o que gerava atrasos no processo.

**- Baixo engajamento da Casa Civil**: foi reportado mais de uma vez que não há representantes da Casa Civil nos pontos de controle (R2, R3). Esse fator distancia da avaliação o órgão responsável por priorizar reformas mais contundentes, alinhar e acompanhar as entregas dos órgãos setoriais e dialogar com o Legislativo. Esse distanciamento pode afastar as recomendações propostas dos interesses da Casa Civil, algo que poderia ser corrigido caso houvesse maior participação desse órgão no curso do processo avaliativo.

### *4.1.5 Efeitos das Recomendações*

Vários respondentes destacaram as duas formas de as recomendações do CMAP influenciarem a política pública.

A primeira, o aperfeiçoamento da própria política, foi entendida como algo que vem sendo alcançado (R1), considerando tratar-se de um processo de longo prazo, em que a avaliação é apenas uma etapa técnica de um ciclo político (R1).

A segunda incorpora a face alocativa da recomendação, com sua incorporação na decisão orçamentária. Criticou-se a falta de constância política na participação do processo de decisão alocativa. No cenário orçamentário brasileiro, caracterizado pelo engessamento dos gastos e das renúncias (previstas em lei), a maioria dessas decisões alocativas não pode ser feita exclusivamente pelo órgão gestor ou mesmo pelo Centro de Governo (R1). Os desafios relacionados aos efeitos alocativos já foram reconhecidos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (2023), órgão que atualmente coordena o colegiado do CMAP:

> Desde 2019, o CMAP avaliou 45 políticas públicas que somam mais de R$ 1 trilhão de reais. A incidência dessas avaliações na melhoria da qualidade do gasto público vem se dando, majoritariamente, via margem intensiva, isto é, por aperfeiçoamento de desenho e funcionamento das políticas avaliadas. Contudo, é possível que as avaliações conduzidas pelo CMAP possam contribuir para a qualidade do gasto público por meio de realocações orçamentárias, levando-se em conta as prioridades definidas pelo compromisso de governo (margem extensiva) (Brasil, 2023b, p. 19).

Não foram levantados questionamentos sobre a qualidade técnica das avaliações. Esse tema, aliás, já foi objeto de estudo próprio a partir de estudos de casos (Lima, 2022). Executores, coordenadores e supervisores contam com formação acadêmica e experiência adequada para que o relatório tenha robustez na fundamentação dos achados e das recomendações.

As principais críticas dirigidas ao atual modelo parecem partir de uma mesma raiz: o fraco ou não engajamento da alta administração. Conforme se mostrou na Tabela 2, entre 2019 e 2022 o nível estratégico (Secretários-Executivos) somente é acionado em dois momentos: a) para validar a lista de políticas do ciclo vindouro; e b) para deliberar sobre as recomendações, na etapa final da avaliação. Esse descolamento da alta administração é fonte de obstáculos com os órgãos gestores das políticas avaliadas, que podem dificultar o acesso a dados. Também deriva daí os problemas surgidos na fase de pré-avaliação, quando não há clareza sobre os objetivos da avaliação. As perguntas avaliativas são formuladas tecnicamente e com base nas oportunidades identificadas, mas a definição do que realmente vai ser pesquisado dependerá do interesse dos pesquisadores disponíveis e da existência de dados e informações disponíveis para responder à pergunta avaliativa. Essa conjunção de fatores leva a perguntas e avaliações que, embora bem executadas, podem não ser consideradas relevantes pelo nível estratégico, seja dos membros do CMAP, seja dos órgãos gestores, seja do poder político.

## 5 Propostas de melhoria

Como, então, aumentar a atuação do CMAP via margem extensiva? A partir dos achados identificados nas entrevistas e apresentados no capítulo anterior, apresenta-se proposta de modelo que visa justamente engajar o nível político, do qual depende a grande parte das realocações orçamentárias de políticas avaliadas. Esse modelo contempla novas fases no ciclo e altera os níveis de participação. Tais sugestões têm o objetivo de endereçar críticas que perpassam todas as fases do ciclo e que, no entender do autor, influenciam negativamente de duas maneiras: a) na capacidade de as recomendações gerarem melhoria do processo alocativo; b) na probabilidade de que as recomendações sejam acolhidas e implementadas.

Tabela 4: Proposta de novo modelo de ciclo CMAP[39]

| | Definição de critérios mínimos | Chamamento de políticas (Exe, Leg, Jud) | Indicação das Políticas (Exe, Leg, Jud) | Escolha das Políticas | Levantamento de Perguntas | Definição de Perguntas e contratação dos avaliadores | Execução da Avaliação | Aprovação nos Comitês | Aprovação no CMAP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nível Político (Ministro) | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | |
| Nível Estratégico (Sec Executivo) | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ |
| Nível Tático (Diretor, CG) | ✓ | | | | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| Nível Técnico-Operacional | | | | | ✓ | ✓ | ✓ | | |

Fonte: elaboração própria.

O modelo acima adiciona a participação de um novo nível governamental (político) e contempla duas novas fases: definição de critérios mínimos e chamamento de políticas. Todas as fases são explicadas em maior detalhe abaixo.

a) **Definição de critérios mínimos:** essa fase tem por objetivo garantir a qualidade e a relevância da avaliação a ser realizada. Em vez de ranquear políticas nos termos da fórmula atual, os critérios de materialidade (montante do gasto), criticidade (aceleração do gasto) e relevância (previsão no PPA ou na mensagem presidencial) seriam modulados para indicar o parâmetro mínimo de importância da política a ser avaliada pelo CMAP.

   Adicionalmente, e com o aval do nível político, a SMA proporia a política mínima de manutenção e disponibilidade de dados, a ser seguida pelos interessados em submeter determinada política para avaliação (ver fase "b"). Essa política contribuiria para diminuir o risco de frustração de acesso a dados durante a fase de execução, um

[39] Registros dos *checks do* modelo 2019-2022 (em verde), atualização do modelo 2023 (em vermelho) e das propostas desta pesquisa (em roxo).

problema mencionado mais de uma vez durante as entrevistas. O objetivo é endereçar a avaliabilidade das políticas, evitando-se, de antemão, a necessidade de redimensionamento de escopo original em razão de limitações atualmente encontradas na fase de pré-avaliação. Um exemplo é prever que todas as políticas devem ter seu modelo lógico publicado e com atualização mínima de três anos, evitando levar ao CMAP trabalhos que podem ser realizados pelo próprio órgão gestor. É recomendável que tais critérios acomodem algum prazo de transição para que as pastas realizem seu dever de casa. Nesse sentido, a ação deve ser feita de maneira coordenada com instituições que estimulem a capacitação dos agentes para tais tarefas, a exemplo da Enap.

Além disso, os critérios devem ser modulados de forma a garantir que as políticas mais transversais e aquelas sem aderência às ações orçamentárias (como políticas regulatórias, política de contratação de pessoal, política de desenvolvimento funcional, entre outras) também possam ser objeto de avaliação pelo CMAP. Propõe-se que o balizamento de tais critérios mínimos seja realizado no âmbito do MPO, e validado pelo próprio CMAP, já que o inciso I do art. 4º do Decreto nº 11.558, de 2023 dispõe que compete ao CMAP "aprovar critérios para a seleção de políticas públicas a serem avaliadas, observados os aspectos de materialidade, criticidade e relevância, **entre outros**" (sem destaque no original). Tais novos critérios nortearam todos os órgãos da esplanada quanto ao patamar mínimo de avaliabilidade das políticas a serem submetidas ao CMAP.

Por fim, a apresentação de critérios mínimos pode ter natureza não apenas autorizativa (para fins de submissão ao CMAP) como também de ordenação do nível de maturidade avaliativa de cada política (por exemplo, políticas com avaliação de governança; políticas com avaliação de governança e desenho; políticas com avaliação de governança, desenho, impacto). Isso facilitará a compreensão da natureza cumulativa do processo de avaliação e permitirá maior avanço do nível de pesquisa conforme relatado no item 4.3.2. Nesse sentido, também se recomenda o fim da regra que exclui da avaliação políticas já avaliadas no mesmo quadriênio do PPA. Essa regra dificulta o processo de acumulação de conhecimento, gera grande disparidade de materialidade orçamentária entre as políticas relacionadas ao longo dos quatro anos e acaba por atrair para o CMAP avaliações que poderiam ser realizadas pelo próprio órgão gestor.

b) **Chamamento de Políticas:** essa fase também ocorreria no nível político. A Presidência da República publicaria um chamamento à indicação de políticas públicas para

avaliação pelo CMAP. Esse chamamento seria direcionado aos Ministérios, ao Congresso Nacional e ao Poder Judiciário. Durante o prazo de escolha, a SMA prestaria apoio técnico aos Poderes, detalhando os critérios mínimos para que as políticas sejam habilitadas para o CMAP.

Entende-se importante a participação do Legislativo e do Judiciário pelas seguintes razões: a) a participação do Legislativo ajuda a conformar os interesses de reforma da agenda daquele poder com os interesses de pesquisa do CMAP, conferindo melhor alinhamento das janelas de mudança de políticas; b) o Judiciário pode veicular as políticas que, por falhas de desenho, execução ou eficiência, acabam gerando maior níveis de litígio[40]. É de se esperar que políticas que endereçam problemas públicos da forma correta e garantam os direitos satisfatoriamente acabem por suscitar menos conflitos judiciais.

c) **Indicação de políticas:** essa etapa compreenderia o envio de listas de políticas prioritárias para o ciclo de avaliação. Por exemplo, cada Poder (Executivo, Legislativo, Judiciário) sugeriria de três a cinco políticas. A lista seria formalizada pelo chefe de cada Poder, o que fortaleceria o processo de priorização. Por exemplo, no caso do Executivo, os ministérios interessados advogariam pela inserção de suas políticas na lista a ser enviada pelo Poder, o que reforçaria o interesse do órgão gestor em colaborar com a avaliação. A escolha final, contudo, não deveria ser paritária entre os poderes. Sugere-se que as indicações do Poder Executivo componham a maior parte da lista, em razão de sua relação mais direta com a formulação e a execução das políticas públicas.

   A premissa é que a avaliação das políticas pode ser considerada prioridade por diferentes razões, a depender do Poder: Executivo e Legislativo podem ter agendas diferentes e a lista comportaria a pluralidade de interesse. Além disso, o Judiciário também poderia propor a avaliação de políticas objeto de volumosa judicialização, seja por razões de falha de desenho, de falha de implementação ou mesmo por inefetividade da política em promover os direitos.

   Caso uma política inserida em uma das três listas não atendesse os critérios mínimos de dados, haveria incentivos à pressão política para que o órgão gestor regularizasse o acesso a dados em um prazo específico. Entende-se que essa formatação poderia criar

[40] Por exemplo, o relatório de avaliação do CMAP "Judicialização dos Benefícios Administrados pelo INSS" (CMAP, 2019, p. 8) indica que mais de 10% dos pagamentos feitos pelo INSS são cumprimento de ordem judicial: "[...] em 2019, havia 35,6 milhões de benefícios na folha de pagamento do INSS (referência Maciça de dezembro/2019), sendo que 4,2 milhões (11,8%) referem-se a benefícios com registro de despacho judicial (despacho 04)".

condições favoráveis a que os órgãos acelerassem a adesão à política de qualidade mínima de dados. Também se entende que estariam mais bem alinhados os incentivos para facilitação do acesso a esses dados. Imagina-se que Ministros de Estado evitariam o constrangimento de negar a inclusão de políticas solicitadas por um chefe de poder, utilizando como argumento o fato de que não cumpriram os critérios mínimos de avaliabilidade.[41]

**d) Escolha das políticas**: essa fase, à semelhança da anterior, seria validada em nível estratégico dos Conselheiros do CMAP. A validação, contudo, não seria uma fase praticamente automática, como atualmente ocorre. Essa fase contemplaria as discussões sobre as solicitações apresentadas pelos diferentes poderes. Políticas públicas não incluídas por impedimento de ordem técnica[42] (por exemplo, não apresentação de modelo lógico ou não atendimento dos requisitos mínimos da política de dados da SMA) seriam reincluídas em lista retardatária, para novo ciclo que se iniciaria seis meses após o início do primeiro ciclo. Assim, haveria tempo hábil para que o órgão gestor se adequasse à política de dados, otimizando a atividade de avaliação.

**e) Levantamento de perguntas:** entende-se que esta fase também seria definida até o nível estratégico, conforme já atualizado pelo CMAP em 2022 para o ciclo 2023. Espera-se, contudo, que as fases anteriores tenham permitido o acolhimento dos principais anseios relativos às políticas públicas indicadas. Esse fator tende a melhorar o alinhamento das perguntas avaliativas com as inquietudes que motivaram a seleção das políticas. As discussões e limitações estariam devidamente registradas nas fichas de pré-avaliação, garantindo-se rastreabilidade da etapa de pré-avaliação;

**f) Definição das perguntas e contratação dos avaliadores:** a definição das perguntas também deveria ser validada pelo nível estratégico. Trata-se de uma forma de reduzir o risco de que perguntas sejam definidas ao sabor dos interesses dos agentes da pré-avaliação.

---

[41] Em sentido similar, mas não idêntico, o PLP 93/2023, que cria o novo marco fiscal sustentável, incluiu em sua tramitação no Senado emenda que cria o "Comitê de Modernização Fiscal com a finalidade de aprimorar a governança das finanças federais e tornar as etapas de planejamento, execução e controle do ciclo orçamentário mais transparentes e eficientes para o financiamento de políticas públicas" (caput). Caso a emenda se transforme em lei, o comitê, sem caráter deliberativo, será composto pelos seguintes órgãos: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União. O autor entende que a proposta, por conter representante do TCU, pode causar confusão entre os temas de avaliação e controle.

[42] Impedimentos, de ordem técnica, a pedidos de nível político já ocorrem em diferentes esferas da relação entre Poderes. Por exemplo, a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 3 de março de 2023, trata dos impedimentos de ordem técnica ao cumprimento de emendas parlamentares emendas individuais, de bancada estadual, de comissão e de comissão mista permanente, e o procedimento para superá-las.

Além disso, entende-se necessária a provisão de recursos orçamentários para chamamento e contratação dos avaliadores. As perguntas definidas em nível estratégico seriam submetidas a chamamento público, do qual poderiam participar quaisquer pesquisadores com competência acadêmica para tanto. Enquanto a definição *top-down* das perguntas garante a aderência da pesquisa aos interesses governamentais, o pagamento pela realização favorece a atração de talentos de todas as origens (poderes públicos, universidades, consultorias etc). Sugere-se, para discussão, o pagamento bolsas para cada tipo de avaliação executada. Sugere-se o pagamento de valores em linha com o praticado por bolsas ofertadas pelo próprio Ipea, pela CAPES ou pelo CNPQ. Tais valores parecem suficientes para atrair pesquisadores interessados e implicariam um orçamento anual modesto, quando comparado com os benefícios oriundos da avaliação. Ademais, há diversos critérios que podem ser estabelecidos para mitigar riscos operacionais, como formação acadêmica mínima, comprovação com uso de determinados softwares necessários em certas metodologias quantitativas (quando necessária à avaliação), número máximo de perguntas avaliativas por contratado (por exemplo, um teto de duas avaliações por ciclo e um subteto de duas perguntas avaliativas por avaliação).

Em suma: o pesquisador é escolhido com base no conhecimento necessário à execução da pergunta avaliativa de interesse do governo, invertendo-se a lógica atual, onde a pergunta avaliativa é escolhida com base no conhecimento e no interesse do pesquisador. Extingue-se a dependência do voluntarismo.

**g) Execução da avaliação:** consideradas as sugestões acima, essa fase não demandaria maiores mudanças. Uma proposta, no entanto, parece necessária: as entregas parciais referentes às perguntas avaliativas deveriam ser antecipadas ao CMAP e ao órgão gestor, para que seus benefícios não tivessem que aguardar a finalização de todo o ciclo de avaliação.

**h) Aprovação pelos Comitês**: consideradas as sugestões acima, essa fase não demandaria mudanças.

**i) Aprovação pelo CMAP:** consideradas as sugestões acima, essa fase não demandaria mudanças. Entende-se que as reuniões seriam mais frutíferas, pois seus participantes já contam com conhecimento prévio e acumulado a respeito da avaliação.

## Conclusão

1. Avaliar políticas públicas é uma atividade necessária para que o Estado responda bem às demandas da sociedade, fazendo o melhor uso possível do dinheiro público. A própria atividade avaliativa é limitada e, por isso, também precisa ser executada de forma a maximizar seu potencial benefício.
2. O processo de institucionalização pelo qual passou o CMAP foi importante para fortalecer e padronizar fluxos. A Nota Técnica que estabeleceu o processo de seleção de escolhas de acordo com os critérios de materialidade, criticidade e relevância, ajudou a estrutura ainda incipiente do CMAP a blindar-se contra pressões oriundas de diferentes atores (como o TCU e o Parlamento). Esses critérios protegeram a camada da burocracia gerencial, compreendendo os níveis tático e técnico/operacional. Essa proteção garantiu estabilidade ao ciclo e favoreceu o cumprimento das entregas nos prazos.
3. A objetivação de critérios narrada acima trouxe, por outro lado, aspectos negativos. As políticas selecionadas por critérios rígidos muitas vezes não dispunham de bases de dados disponíveis e estruturadas para pesquisa. O modelo não permitia que uma política fosse avaliada mais de uma vez dentro do mesmo ciclo do PPA. A definição da pergunta avaliativa frequentemente dependia da vontade do pesquisador disponível. A definição das políticas e das perguntas avaliativas não levava em conta as pautas estratégicas da alta administração dos três Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário).
4. A qualidade geral das avaliações foi consistentemente elogiada e parece ter provocado efeitos de aprimoramento das políticas públicas, conforme impressão geral dos supervisores, coordenadores e executores das avaliações. Entende-se que essa percepção é relevante, mas precisa ser corroborada pela CGU, responsável pelo monitoramento das avaliações, e pelos órgãos gestores das políticas avaliadas. Essa corroboração está fora do alcance dessa dissertação. O autor entende que ela pode ser objeto de pesquisa própria.
5. Embora de boa qualidade, não foi possível concluir que as avaliações tiveram o condão de ajudar o governo a realocar recursos, nos moldes originalmente previstos quando da criação do CMAP. Esse resultado seria esperando em um modelo de avaliação integrado ao ciclo orçamentário. Foram identificados avanços normativos nos últimos anos – desde a constitucionalização do tema por meio da Emenda Constitucional 109, de 2021, até a previsão de um incipiente modelo de "*spending review*" no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 e no novo marco do arcabouço fiscal.

6. O aproveitamento da avaliação para fins de realocação orçamentária é especialmente difícil no Brasil, em razão da rigidez orçamentária. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, as renúncias de receita (subsídios tributários, financeiros e creditícios) também demandam previsão legal. Essas características aumentam a necessidade de engajamento do Poder Legislativo, pois é esperado que as reformas mais contundentes demandem tramitação no Congresso Nacional.
7. É preciso considerar que o Poder Judiciário também exerce papel relevante no quadro geral das políticas públicas brasileiras, pois a maior parte delas está prevista em lei e é, portanto, sujeita a discussão judicial. Inserir esse poder na discussão de avaliação de políticas públicas pode ajudar a entender os limites de desenho e de execução pelos órgãos gestores.
8. Esta dissertação apresenta diretrizes para um novo modelo de seleção de políticas e de perguntas avaliativas. Esse novo modelo buscaria preservar as vantagens de proteção objetiva na seleção das políticas, ao continuar considerando critérios como materialidade e criticidade.
9. Adicionalmente, o novo modelo visa corrigir falhas identificadas a partir das entrevistas realizadas com supervisores e coordenadores das avaliações dos ciclos 2019-2021. Órgãos gestores precisariam atender a critérios mínimos de acesso e disponibilidade de dados. Adicionalmente, as políticas avaliadas seriam validadas pelo nível político, abrangendo não somente o Executivo, mas também listas oriundas do Legislativo e do Judiciário. Espera-se que esse nível de validação e engajamento forneça os incentivos necessários para que os órgãos gestores das políticas selecionadas adiram o mais brevemente à política de critérios mínimos desenhada pela SMA.
10. O novo modelo de seleção de políticas, caso adotado, não demandaria alteração do Decreto nº 11.558, de 2023, pois a regra prevista no inciso I do art. 4º já contempla a expressão “dentre outros” ao listar os critérios de escolha, após mencionar a materialidade, a criticidade e a relevância:
11. A definição atual de materialidade, criticidade e relevância também poderia ser ajustada no âmbito do Executivo, pois seu conceito se encontra em Nota Técnica chancelada pelo CMAP.
12. As sugestões aqui apresentadas não significam que há apenas uma receita certa para um bom sistema de avaliação de políticas públicas. Cada modelo nacional deve ser pensado de acordo com as especificidades relativas aos processos de formulação, execução e de reforma de suas políticas públicas. Em razão disso, modelos estrangeiros devem ser

lidos à título de exemplificação e comparabilidade, devendo-se evitar uma absorção acrítica de sistemas que podem funcionar em outro país, mas não necessariamente no Brasil.

13. Além disso, deve-se ter em conta que as sugestões propostas tomam por partida as impressões e críticas apresentadas por agentes que estiveram consistentemente envolvidos com o ciclo CMAP entre 2019 e 2022. O autor buscou identificar quando essas impressões eram isoladas ou quando eram confirmadas, ainda que indiretamente, por outros agentes. É necessário que os problemas aqui identificados também sejam objeto de reflexão por outros atores, a exemplo daqueles que atuam no nível estratégico (Secretários-Executivos) e daqueles que não participam, mas passariam a participar do ciclo (Legislativo, Judiciário).

14. Espera-se que o presente trabalho represente mais um passo de solidificação teórica e prática de um sistema que contou com inegável avanço nos últimos anos. As sugestões aqui apresentadas não seriam possíveis caso o CMAP já não estivesse em nível tão avançado de institucionalização. Esse processo também é cumulativo.

**Referências**

ABOUT US. **Gov.uk**, Londres, 2023. Disponível em: https://bit.ly/44G5Hsc. Acesso em: 14 fev. 2023.

ARAÚJO, Ricardo Henrique Miranda de. Critérios de seletividade: uma abordagem estratégica para maximização de possibilidades do resultado desejável de auditoria governamental. **Revista do TCU**, Brasília, n. 125, set./dez. 2012. Disponível em: https://bit.ly/3q13gRM. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília: Congresso Nacional, 2020a. Disponível em: https://bit.ly/3rzAdoK. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019**. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://bit.ly/3Qc3YXc. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; [...]. Brasília: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 2021. Disponível em: https://bit.ly/3Q8K1QO. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Brasília: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://bit.ly/3DtSBSE. Acesso em: 4 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Ata da 1º reunião extraordinária de 2022 do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios – CMAS**. [*S. l.*], 2022a. Disponível em: https://bit.ly/3rJaw5p. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Ata da 3ª reunião extraordinária de 2022 do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP**. [*S. l.*], 2022b. Disponível em: https://bit.ly/43Aq8oR. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Ata da 2ª reunião ordinária de 2022 do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP**. [*S. l.*], 2022c. Disponível em: https://bit.ly/43Aq8oR. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Ata da 2ª reunião ordinária de 2022 do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios – CMAS**. [*S. l.*], 2022d. Disponível em: https://bit.ly/43UA1hD. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **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: Ministério da Economia, 2020b. Disponível em: https://bit.ly/4711eSo. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Resolução CMAP nº 2, 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: Ministério da Economia, 2020c. Disponível em: https://bit.ly/3q2g8qR. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Resolução CMAP nº 5, de 4 de maio de 2022.** Estabelece critério e processo para seleção de política pública a ser avaliada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP, de forma adicional às avaliações que seguem o cronograma definido pela Resolução nº 03 do CMAP, de 19 de março de 2021.Brasília: Ministério da Economia, 2022e. Disponível em: https://bit.ly/43HhDZ8. Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **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: Ministério da Economia, 2020d. Disponível em: https://bit.ly/44CqblC. Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 70**: Fiscalização e Monitoramento para a Sustentabilidade dos Recursos Aquícolas e Pesqueiros. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2017. Disponível em: https://auditoria.cgu.gov.br/download/9977.pdf. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Relatório Trimestral**. Brasília: MPO, 2023b. Disponível em: https://bit.ly/43Djy18. Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016**. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP. Brasília: MPOG, 2016. Disponível em: https://bit.ly/3rIY85p. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Avalição de políticas públicas**: Guia prático de análise ex post. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://bit.ly/3QbpBXx. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas:** Volume 1, Nº 1. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: https://bit.ly/3DsdduA. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado do Tesouro Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2023c. Disponível em: https://bit.ly/475JZzw. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341**. Relator: Ministro Marco Aurélio, 15 de abril de 2020e. Disponível em: https://bit.ly/43E48JO. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.515/2019**. Relator: Vital do Rêgo, 16 de outubro de 2019b. Disponível em: https://bit.ly/44C1dT7. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2020f.

BRITO, Antônio; MELO, Janine; ALENCAR, Joana. **Catálogo de políticas públicas**: primeiros resultados e hipóteses de pesquisa. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. Disponível em: https://bit.ly/479l65K. Acesso em: 15 mar. 2023.

CATÁLOGO de Políticas Públicas. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, 2022. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/areas-tematicas. Acesso em: 20 mar. 2023.

CGU VÊ fraude em dois de cada três benefícios da 'bolsa pescador', 4 out. 2017. Disponível em: https://bit.ly/3Ot6fM4. Acesso em: 19 mar. 2023.

CHILE. Ministério de Hacienda. **Decreto 2068**. Aprueba reglamento para el funcionamiento del sistema de Evaluación de programas e instituciones públicas establecido en el artículo 52 del Decreto ley n° 1.263, orgánico de administración financiera del estado. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda, 2021. Disponível em: https://bit.ly/452V4PX. Acesso em: 25 maio 2023.

CHILE. Ministério de Hacienda. **Resultados Evaluaciones 2022**. Santiago de Chile: Direccion de Presupuestos de Chile, 2022. Disponível em: https://bit.ly/3O4qyhO. Acesso em: 17 jun. 2023.

CMAP REALIZA oficinas para construção do processo de análise ex ante pelo Centro de Governo. **Ministério da Economia**, Brasília, 31 out. 2022. Disponível em: https://bit.ly/43FNEAQ. Acesso em: 28 jun. 2023.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). **Judicialização dos Benefícios Administrados pelo INSS**: Ciclo 2019. Brasília: CMAP, 2018. Disponível em: https://bit.ly/3Orqn1b. Acesso em: 22 jun. 2023.

CORZO, Julio Franco. La evaluación de políticas públicas en México. **Julio Franco Corzo**, Puebla, México, 27 abr. 2021. Disponível em: https://bit.ly/3NYEae8. Acesso em: 17 jun. 2021.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em: https://bit.ly/3YbJUGr. Acesso em: 3 fev. 2023.

CRUMPTON, Charles David *et al*. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, nov./dez. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7612156363. Acesso em: 10 jun. 2022.

DANTAS, Humberto. Uso de evidência no governo: do que estamos falando? **Blog do MLG**, São Paulo, 25 mar. 2019. Disponível em: https://bit.ly/3Oa9Mxs. Acesso em: 29 maio 2023.

DEPUTADOS QUESTIONAM viabilidade de programa que pretende ofertar passagens aéreas a R$ 200. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 18 mar. 2023. Disponível em: https://bit.ly/3Kax05A. Acesso em: 20 mar. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Temas emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 11, n. 48, p. 43-66, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.12660/cgpc.v11n48.44053. Acesso em: 23 nov. 2021.

FERNANDES, Julia Guerra; OLIVEIRA, Elisângela; MONTEIRO, Joana. A importância do uso de dados para tomadas de decisão: a experiência do 9º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos de Segurança Pública**, Rio de Janeiro, ano 11, n. 11, 2019. Disponível em: https://bit.ly/3q2bjxH. Acesso em: 2 maio 2023.

FERRET, Roy Rodgers. **Evaluación Ex Ante de Diseño**: Experiencia Chilena e Internacional. [*S. l.; s. n.*], 2020. Disponível em: https://bit.ly/3KcwKTF. Acesso em: 28 jun. 2023.

GARLAND, David. **The Welfare State**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2016.

GASSEN, Valcir. Matriz Tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e o Direito Tributário. *In*: GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira**: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, 2012, p. 27-50.

GIAMBIAGI, Fabio; ZEIDAN, Rodrigo. **Apelo à razão**: A reconciliação com a lógica econômica. São Paulo: Record, 2018.

GONZALEZ, Pablo. **Propuesta para mejorar la evaluacion de políticas públicas en Chile**. Santiago, Chile: Centro de Sistemas Públicos, 2020.

GÖRGENS, Marelize; KUSEK, Jody Zall. **Making monitoring and evaluation systems work**: a capacity development toolkit. Washington, D.C.: World Bank Group, 2010. Disponível em: https://bit.ly/3QaGr8R. Acesso em: 11 maio 2023.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

IMPEACHMENT de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. **Agência Senado**, Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em: https://bit.ly/3QaWUd5. Acesso em: 23 abr. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: https://bit.ly/3Y5jA0s. Acesso em: 31 maio 2023.

J-PAL. **Creating a Culture of Evidence Use**: Lessons from the J-PAL's Government Partnerships in Latin America. Cambridge: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, 2018. Disponível em: https://bit.ly/3Y6oFp9. Acesso em: 18 ago. 2022.

KVALE, Steinar. Ten standard objections to qualitative research interviews. **Journal of Phenomenological Psychology**, Amsterdã, v. 25, n. 2, p. 147-173, 1994. Disponível em: https://bit.ly/3Kc5BA2. Acesso em: 2 set. 2022.

LÁZARO, Blanca. **Comparative Study on the Institutionalisation of Evaluation in Europe and Latin America**. Madrid: Eurosocial Programme, 2015. (Studies, 15). Disponível em: https://bit.ly/450v1bU. Acesso em: 22 fev. 2023.

LIMA, Diana Coelho. **Utilização das avaliações de políticas públicas**: estudo de caso dos relatórios do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://bit.ly/46WK6gF. Acesso em: 15 jun. 2022.

MAUDE, Francis; HURD, Nick. **Spending Reviews**: A view of the UK experience in the international context. 14 jun. 2023. Apresentação do Power Point. 48 slides.

MAZENOTTI, Priscilla. Haddad defende abrir 'caixa-preta' das renúncias fiscais no país. **Radioagência Nacional**, Brasília, 27 abr. 2023. Disponível em: https://bit.ly/3Dqxbpx. Acesso em: 12 maio 2023.

McCRACKEN, Grant. **The Long Interview**: the four-step method of inquiry. Londres: Sage Publications, 1988. (Qualitative Research Methods, 13).

MENDES, Marcos (org.). **Para não esquecer**: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Autografia, 2022.

MENDES, Marcos. **Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

MÉXICO. Constitución política de los estados unidos mexicanos. Cidade do México: Câmara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023. Disponível em: https://bit.ly/3QaPjLL. Acesso em: 15 mar. 2023.

MÉXICO. **Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**. Cidade do México: Presidencia de la República, 2005. Disponível em: https://bit.ly/3q1hFNW. Acesso em: 28 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília, 2023a. Disponível em: https://bit.ly/3DpRALs. Acesso em: 01 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Institucional**: CMAP. Brasília, 2023b. Disponível em: https://bit.ly/3Q6PA2p. Acesso em: 3 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **DATASUS**: Tecnologia da Informação a Serviço do SUS, 2021. Disponível em: https://bit.ly/476ikyn. Acesso em: 12 jun. 2023.

MINISTRO ANUNCIA programa de passagens aéreas a R$ 200 para estudantes, aposentados e servidores. **InfoMoney**, São Paulo, 13 mar. 2023. Disponível em: https://bit.ly/44BfQGl. Acesso em: 20 mar. 2023.

MIRANDA, Pedro Calhman de; FEU, Aumara; PAES, Nelson Leitão; ROCHA, Wilsimara M; CASTRO, Carlos Renato de Melo; PEDROSA, Ana Paula Piedade. O CMAP e a Institucionalização da Avaliação de Políticas Públicas no Governo Federal. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, v. 2, n. 21, p. 35-56, 2021.

MOSER, Sandro. Bolsa-pesca é suspeita de fraudes de R$ 91,8 milhões, afirma CGU. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 5 out. 2011. Disponível em: https://bit.ly/3Y6YC1b. Acesso em: 19 mar. 2023.

OLIVEIRA, Patricia Alvares de Azevedo. **O desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo**: a experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017. 2019. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019. Disponível em: https://bit.ly/3QbakGb. Acesso em: 3 fev. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Centre of Government Review of Brazil**: Toward an Integrated and Structured Centre of Government. Paris: OECD, 2022a. Disponível em: https://doi.org/10.1787/33d996b2-en. Acesso em: 20 maio 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation**. Paris: OECD, 2022b. Disponível em: https://bit.ly/44B78bp. Acesso em: 4 jun. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Survey on Policy Evaluation**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: https://bit.ly/43HjOfr. Acesso em: 12 jun. 2023.

PARKHURST, Justin. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. Abingdon, Inglaterra: Routledge, 2017.

POLLITT, Christopher. Occasional excursions: a brief history of policy evaluation in the UK. **Parliamentary Affairs**, v. 46, n. 3, jul. 1993. Disponível em: https://bit.ly/3KczwrV. Acesso em: 2 jul. 2023.

PRIORIDADE é abrir caixa-preta, diz novo presidente do BNDES. **Terra**, 19 jul. 2019. Disponível em: https://bit.ly/3Y8cys0. Acesso em: 28 jun. 2023.

RAMOS, Marília Patta; SHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005. Acesso em: 23 nov. 2022.

RECEITA FEDERAL. **DGT Previsão PLOA 2023**: Quadros. Brasília, 9 nov. 2022. Disponível em: https://bit.ly/44CIcjK. Acesso em: 4 jun. 2023.

SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz; ROCHA, Wilsimara Maciel; MATION, Lucas Ferreira. **CMAP 2016 A 2018**: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

TAMANAHA, Rodolfo Tsunetaka. A percepção de que os direitos têm custos e a jurisprudência do STF. *In:* GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira**: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, 2012. p. 317-336.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19**. Brasília, 2023. Disponível em: https://bit.ly/3rEHQum. Acesso em: 2 jun. 2023.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6644. Acesso em: 3 set. 2022.

VITTA, Lucas de. Governo recuou da “taxação” da Shein, Shopee e AliExpress? Entenda. **Valor Econômico**, São Paulo, 18 abr. 2023. Disponível em: http://glo.bo/3DppzUi. Acesso em: 29 maio 2023.

WORKSHOP organizado pela Unicef com Gonzalo Hernández Licona. **Ministério da Economia**, Brasília, 31 out. 2022. Disponível em: https://bit.ly/3OrKZ9L. Acesso em: 28 jun. 2023.

# Apêndices

## Apêndice A – Roteiro de Entrevista

**Perguntas iniciais**

Nome, Escolaridade, cargo e função:

Atribuições da função:

Trajetória profissional no âmbito do CMAP:

**Processo de escolha**

**1)** Qual sua percepção sobre o processo de escolha das políticas sujeitas à avaliação do CMAP, conforme regra do ciclo 2019-2022?

**2)** Como funciona o processo de pré-avaliação?

**3)** Fale sobre os principais fatores levados em conta no momento de definir as perguntas de pesquisa. Em que medida variáveis como disponibilidade de dados e especialidade do pesquisador influenciam a definição da(s) perguntas(s) avaliativa(s)?

**4)** Considerando a resposta à pergunta "3", conte-me sobre o processo que define o tipo de avaliação (governança, impacto, desenho).

**5)** Na sua percepção, qual a relação entre a definição do escopo da avaliação e o executor da avaliação?

**Governança**

**6)** Qual sua percepção sobre a receptividade dos órgãos gestores quando do processo de avaliação do CMAP?

**7)** Em que medida a composição do CMAP afeta o tipo de avaliação realizada?

**8)** Em que medida os órgãos do CMAP interagem durante a execução da avaliação?

**9)** Qual sua percepção sobre a recepção, pelos membros dos Comitês, das propostas de recomendações apresentadas pelos executores da pesquisa?

**10)** Qual sua percepção sobre a recepção, pelos conselheiros do CMAP, das recomendações aprovadas em nível técnico, no âmbito dos Comitês?

**Impacto das recomendações**

**11)** Qual tem sido o efeito das recomendações do CMAP?

**12)** Para você, em que medida o modelo de avaliação do CMAP usado no período 2019-2022 atinge os objetivos relativos à avaliação do gasto público?