



Publicação
Preliminar

A RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO E ORÇAMENTO E O PAPEL DO CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Autores(as): *Aumara Feu*
Carlos Renato de Melo Castro
Rodrigo Leandro de Moura
Roberta da Silva Vieira
Seiji Kumon Fetter

Produto editorial: Capítulo do Livro: Governança Orçamentária no Brasil

Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues

Cidade: Brasília

Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano: 2022

Edição 01

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

A RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO E ORÇAMENTO E O PAPEL DO CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Aumara Feu²

Carlos Renato de Melo Castro³

Rodrigo Leandro de Moura⁴

Roberta da Silva Vieira⁵

Seiji Kumon Fetter⁶

1 INTRODUÇÃO

Os orçamentos públicos são resultantes de interações em um processo que conjuga elementos técnicos, burocráticos e políticos. No aspecto político, Willoughby e Benson, (2011) destacam que este processo compreende decisões sobre políticas ocorridas no passado, julgamentos correntes sobre o que o Estado deveria ofertar à sociedade e o jogo político dentro do Legislativo e com o Executivo. Os acordos e compromissos decorrentes dessa interação, que inclui também resistência burocrática a mudanças organizacionais, segundo Hijal-Moghrabi (2019), acabam levando usualmente a um orçamento incremental.

Este trabalho busca relatar os desafios da inserção de um elemento mais técnico e racional neste processo que é a avaliação de políticas públicas. Os autores, todos da área de avaliação da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do

¹ As visões e opiniões expressas nesse estudo são dos autores e não refletem necessariamente as da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) e do Ministério da Economia. Ademais, ressalta-se que este estudo foi realizado fora do horário de expediente dos autores.

² Subsecretária de Avaliação de Gasto Direto (SAGAS/Secap/ME). Servidora de carreira da Secretaria do Tesouro Nacional, com Doutorado em Economia pela UnB.

³ Coordenador-Geral na Subsecretaria de Avaliação de Subsídio (SUASU/Secap/ME). Servidor de carreira do Tesouro Nacional, com Doutorado em Economia pela UnB.

⁴ Coordenador-Geral de Avaliação de Benefício Tributário na Subsecretaria de Avaliação de Subsídio (SUASU/Secap/ME). Servidor de carreira do Tesouro Nacional, com Doutorado em Economia pela EPGE/FGV.

⁵ Assessora Técnica na Subsecretaria de Avaliação de Gasto Direto (SAGAS/SECAP/ME). Servidora de carreira do Ipea, com mestrado em Economia pela UCB.

⁶ Assessor Técnico na Subsecretaria de Avaliação de Subsídio da União (SUASU/Secap/ME). Servidor de carreira do Tesouro Nacional, com Doutorado em Economia pela EESP/FGV.

Ministério da Economia, que presta apoio técnico e administrativo ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e coordena seus Comitês, têm participado de grupo de trabalho informal que estuda a melhor forma de relacionar a avaliação e o Ciclo Orçamentário. Este processo que está em estudo e construção se tornou mais premente com o advento da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, a qual determina que as peças orçamentárias deverão observar, quando couber, o resultado da avaliação e do monitoramento.

Destaca-se que a atividade de avaliação não tem, como único propósito, afetar o orçamento. Conforme a literatura levantada indica, a avaliação de políticas públicas é um importante instrumento para que o gestor público aprimore seus processos, encontre oportunidades para aumentar a eficiência de sua atuação e identifique pontos de melhoria no desenho da política, para que possa saná-los e elevar a efetividade da intervenção pública.

Por outro lado, os resultados da atividade de avaliação podem ser insumos muito relevantes para a alocação orçamentária de recursos. Por exemplo, avaliações de desempenho podem trazer informações de efetividade para realizar *smart cuts*, cortes orçamentários baseados em evidências, no âmbito de um *Spending Review* (Revisão de Gastos). Ou, de forma mais sistemática, pode ser incorporada no próprio orçamento, por meio da institucionalização de um Orçamento Baseado em Desempenho (OBD). As experiências de diversos países foram coletadas para compreender o uso da avaliação nesses dois instrumentos e seu grau de sucesso. Como se verá a seguir, diversos elementos podem influenciar o uso efetivo das avaliações, como: quem lidera o processo revisão de despesas, quais tipos de avaliações são empregadas e quem as executa, quando e como os resultados são apresentados e a rigidez orçamentária.

Este trabalho foca, portanto, em como a avaliação de políticas públicas, em especial no âmbito do CMAP, poderia auxiliar o processo orçamentário, analisando e comparando a literatura e algumas experiências internacionais ao contexto brasileiro, e delineando desafios e possibilidades de aprimoramento do processo avaliativo. Na segunda seção, relata-se um pouco da experiência internacional e os desafios postos pela literatura para garantir a oferta de informações, dados e evidências de efetividade para a tomada de decisão orçamentária. A revisão da literatura culmina com uma síntese dos impactos diretos e indiretos das avaliações sobre o orçamento. Na terceira seção, passa-se à análise dos dois primeiros anos de atuação do CMAP, ressaltando-se o processo histórico de sua criação, a estrutura atual e um balanço dos principais resultados

alcançados até o momento. Na quarta seção, as principais mudanças para que o processo orçamentário brasileiro possa incorporar as informações produzidas nas avaliações do CMAP são levantadas à luz do que é preconizado por Robinson (2014). Antes das considerações finais, discutem-se os principais desafios para que o CMAP consiga produzir as informações que contribuam efetivamente para a melhoria da qualidade do gasto público.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Existem diversas possibilidades para que a avaliação afete o orçamento público. As próprias avaliações podem gerar recomendações que levem diretamente à alteração nas despesas, ou podem servir de insumo para outras formas institucionalizadas de priorização de gastos, como Revisões de Gastos (*Spending Review*) e o Orçamento Baseado em Desempenho (OBD). Dito isso, existem diferentes tipos de avaliação, como a separação usual entre *ex ante* e *ex post*, e, ainda, podem ser executadas pelo próprio gestor da política ou por outros atores, dentro ou fora do governo. Similarmente, o OBD e as Revisões de Gastos podem ser formatados de distintas maneiras.

Nesta seção, apresentam-se as formas diretas e indiretas que as avaliações podem afetar o orçamento, partindo da literatura internacional, ponderando sobre experiências de maior ou menor sucesso em alguns países, selecionados conforme maior disponibilidade de informações acerca de seus sistemas de avaliação.

2.1 Avaliações ex ante e ex post

2.1.1 Definições, classificações e a utilidade das avaliações

As avaliações, no geral, têm por objetivo determinar o valor ou significado de uma atividade, política ou programa do governo de forma sistemática e o mais objetiva possível (OCDE, 2000). A literatura identifica quatro categorias principais de avaliação técnica: resultado, desenho, processo e *ex ante*.

As *avaliações de resultado* têm por objetivo verificar se um programa ou projeto atingiu o seu objetivo, ou seja, se gerou as mudanças esperadas⁷. Assim, são consideradas

⁷ É importante distinguir *resultados* de entrega de *produtos*. Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante (BRASIL, 2018), produtos (*outputs*) são frutos diretos da ação e quantificáveis das atividades da política, tais como quantidade de bens entregues ou número de beneficiários servidos. Por sua vez, resultados

avaliações de resultado: as de impacto e as de eficiência, na forma de análises de custo-efetividade e custo-benefício. Estas avaliações formam parte das informações sobre o desempenho da política. Assim, as avaliações de resultado, que buscam verificar a efetividade e o alcance dos resultados do programa, são consideradas as mais importantes para contribuir no processo orçamentário, pois evidenciam a utilidade pública dos recursos alocados.

Outra categoria fundamental são as *avaliações de desenho* ou também conhecidas como análise lógica do programa. Elas têm por objetivo analisar a maneira pela qual se pretende alcançar os resultados à luz da teoria do programa. Nesse sentido, são essenciais para tentar explicar a razão de eventual baixa efetividade encontrada em uma avaliação de resultado, de modo que também são valiosas para a priorização de despesas.

As *avaliações de processo* são as que visam analisar a execução e gestão do programa ou projeto a fim de melhorar o seu desempenho. O foco é identificar mudanças no desenho ou na forma de executar o programa que podem melhorar a efetividade. Aqui, além de avaliações de governança e implementação, também podem ser incluídas as análises de eficiência.

Por fim, a última categoria são as *avaliações ex ante*. Elas são executadas antes da instituição do programa com objetivo de prospectar e gerar estimativas de como a instituição do mesmo poderá trazer as mudanças esperadas. Desse modo, as análises *ex ante* podem ser definidas como aquelas que visam verificar se, antes de serem implementadas, as políticas públicas estão bem fundamentadas, respondendo a um problema devidamente delimitado e pertinente para a atuação do Estado.

Este tipo de avaliação também é aplicável em situações de reformulação de uma política. Por exemplo, a forma de atuação do programa ou seu público-alvo podem ser alterados de forma significativa. Nesses casos, as evidências empíricas e as premissas metodológicas anteriores podem não se aplicar ao novo desenho. Nesse sentido, uma nova avaliação *ex ante* se torna mais apropriada do que uma avaliação *ex post*, pois o desempenho passado do programa informará pouco sobre sua expectativa de desempenho após a reformulação.

Robinson (2014) alerta que a experiência internacional tem demonstrado a dificuldade de se realizar, de forma ampla, avaliações de resultados. Ausência de indicadores de resultados, custo e tempo significativos de execução e alta demanda de

(*outcomes*) se referem às consequências dessas entregas sobre indivíduos, grupos e instituições, tais como mudanças sobre níveis de conhecimento, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos.

recursos técnicos mais qualificados indicam que tais avaliações deveriam ser direcionadas para programas onde há maior necessidade de análises.

O autor destaca também a importância para o processo orçamentário de se reavaliar constantemente a relevância dos programas e que tal tarefa não se confunde com a efetividade. Julgamentos sobre relevância podem estar mais relacionados à filosofia política e serem mais subjetivos do que a análise de efetividade e, portanto, deveriam estar mais sob a responsabilidade do quadro de alto nível do que de avaliadores técnicos.

Quando o objetivo da avaliação for encontrar possibilidades de economia de recursos, o autor reforça, ainda, a importância da seleção de tópicos de avaliação, que devem refletir prioridades orçamentárias. Dado que a extinção de orçamento de programas inteiros não é usual, as avaliações deveriam ter como foco alguns de seus componentes, como subprogramas. Não se deveria priorizar também, no curto prazo, análises de programas para os quais já há decisão orçamentária independentemente dos resultados da avaliação. Nesses casos, a opção pela manutenção do programa é eminentemente política e, se o programa já é reconhecido de forma ampla como sem efetividade, a utilidade da avaliação tenderá a estar apenas na transposição do custo político para sua extinção. De outro lado, há programas essenciais (alta relevância) que, independentemente de sua efetividade, seu financiamento tende a ser protegido, como programas básicos de saúde e educação. Nesses casos, a avaliação pode não trazer implicações orçamentárias. No entanto, avaliações que visem aprimorar a governança, implementação e desenho são igualmente relevantes, podendo gerar, inclusive, melhoria da qualidade desse tipo de gasto.

Independentemente das motivações para avaliar e o tipo de análise empregado, Robinson destaca outro aspecto importante para garantir que a efetividade das avaliações traga implicações orçamentárias é o momento da apresentação dos seus resultados aos atores apropriados no ciclo orçamentário. Relatórios de avaliação devem estar disponíveis, por exemplo, ao Ministro das Finanças (no caso brasileiro, Ministro da Economia) para ser considerado na elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo e/ou ao Congresso Nacional quando este deliberar sobre a proposta. Para isso, certas avaliações devem ser elaboradas tempestivamente para não perderem a pertinência.

2.1.2 Arranjo institucional: sistematização, formalização, responsáveis e periodicidade.

Apesar da constatada importância da avaliação para informar o processo orçamentário, é necessário estabelecer um arcabouço institucional, com aspectos formais e informais, que promova a disseminação da cultura de avaliação e, num estágio mais avançado, permita a coordenação dessa atividade dentro do governo. Por exemplo, (Clark, Menifield and Stewart, 2017), baseado em uma amostra de aproximadamente metade dos países-membros da OCDE (14 a 18 países de um total de 33)⁸, reportam que 70% dos respondentes indicaram ter requisitos legais para se avaliar algum programa governamental.

No entanto, um estudo sobre alguns países⁹ da OCDE, que naturalmente tendem a possuir maior renda per capita e capacidades estatais superiores à da maioria dos países, indica que há estágios bastante distintos da institucionalização da avaliação, com foco em diferentes atores e maior ou menor vínculo ao orçamento. O Chile possui esforço contínuo de inserir as avaliações no processo orçamentário. Nesse país, o Ministro das Finanças faz a gestão das avaliações e toma a liderança na escolha dos programas que serão analisados a cada ano e os tipos de avaliações que serão implementados, submetendo à aprovação do Congresso (Robinson, 2014).

Existem três tipos de avaliações *ex post* que são realizadas sob essa estrutura gerida pelo centro de governo chileno. A primeira são as do tipo avaliação de impacto. A segunda são as avaliações denominadas de *Evaluations of Government Programs*, que são avaliações rápidas e que seu elemento principal é a análise lógica do programa. Por fim, existem as avaliações institucionais compreendendo avaliações amplas do gasto de determinadas instituições ou de um grupo de instituições por setor.

De acordo com Guzman (2007), esses diversos tipos de avaliações que são implementadas pelas agências do governo chileno foram inicialmente delineados por meio de memorandos (protocolos) assinados junto com o Congresso Nacional e, desde 2003, possuem regulamentação formal.

⁸ Dados foram coletados a partir de estudos de casos da OCDE de 33 nações que adotaram uma reforma orçamentária baseada no desempenho ou utilizaram técnicas de orçamento por desempenho (por exemplo, gestão de contratos baseada em resultados, uso de medidas de desempenho na avaliação de programas) até 2010.

⁹ Amostra de países não representativa selecionada conforme disponibilidade de informações acerca de seus sistemas de avaliação.

No caso chileno, as avaliações são conduzidas por consultores ou instituições de pesquisa contratados sob a supervisão do Ministro das Finanças que fornece o termo de referência e as diretrizes da avaliação. Há um prazo bem limitado para a conclusão das avaliações, que varia de 4 a 10 meses. Depois de finalizadas as avaliações, os Ministros das Finanças e dos setoriais responsáveis pelo programa discutem as recomendações propostas, que passam a ser objeto de um acordo formal monitorado pelo Ministro das Finanças.

Outro país que se destaca na institucionalização do monitoramento e da avaliação de políticas públicas é o México. Segundo Castro et al. (2009), a trajetória de construção desse caminho vem sendo estabelecida desde a década de 1990, mas ganhou fôlego em 2005, quando reformas profundas com foco na gestão baseada em resultados começaram.

A criação do CONEVAL (*Consejo Nacional de Evaluacion de la Política de Desarrollo Social*) em 2004 é considerada o marco institucional que gerou o maior impulso de reformas, melhorando as informações de desempenho dos programas governamentais. O fato de o CONEVAL ser um órgão independente, com capacidade técnica e com mandato permitiu a construção de um amplo sistema de Monitoramento e Avaliação, influenciando outras agências do governo federal.

Logo em seguida, o México estabeleceu por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamentária, em 2006, a criação do *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED), liderado pelo Ministério das Finanças. Como destacado por Castro et al. (2009), esse sistema foi pensado e liderado pelo alto escalão do governo, com o objetivo de modernizar o orçamento e facilitar a avaliação dos gastos. As partes mais importantes dessa reforma foram: i) institucionalização da relação entre planejamento estratégico e processo orçamentário; ii) o lançamento da iniciativa baseada em desempenho; iii) a introdução de ferramentas de planejamento e avaliação no nível dos programas. Assim, o SED foi integrado a duas atividades: o programa de melhoria de gestão sob a secretaria de gestão pública e o programa de avaliação social sob a gestão do CONEVAL.

Anualmente, os três órgãos do governo federal mexicano responsáveis pelas avaliações dos gastos federais se reúnem para estabelecer o *Programa Anual de Evaluación* (PAE)¹⁰. O PAE também serve para escolher, de forma estratégica, os programas avaliados e casar a demanda e a oferta por avaliações. O CONEVAL é o líder técnico do PAE e trabalha muito próximo dos ministérios setoriais. Nestes, existe uma

¹⁰ Os responsáveis por elaborar o PAE mexicano são o CONEVAL e as *Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP)* e *de la Función Pública (SFP)*.

unidade administrativa responsável por coordenar, contratar e supervisionar as avaliações. Estas unidades são responsáveis por garantir que o trabalho das avaliações seja feito de forma apropriada e com o capital humano e financeiro adequado. No início, antes do estabelecimento destas unidades, era a própria unidade gestora do programa avaliado que geria as avaliações. A sobrecarga de atribuições a um gestor de programa assim como o conflito de interesse em avaliar um programa gerido por ele mesmo, levaram a solução de se criar tal unidade.

No sistema de avaliação holandês, segundo Schoch e Den Broeder (2013), as avaliações *ex-post* são institucionalizadas e regulamentadas e podem tomar uma forma mais ampla de revisão da política pública (*Policy Review*), analisando qualquer aspecto dela, ou pode ter um foco na análise de efetividade (*Effect Evaluations*). A lei que rege as finanças públicas holandesa estipula que os ministérios de linha avaliem a efetividade e eficiência de seus programas governamentais de forma regular, cuja qualidade da análise deve ser assegurada com base em normativo específico. Em particular, o Ministério das Finanças formula esse regulamento¹¹ e monitora sua aplicação sobre todos os setores.

As avaliações *ex post* de políticas e programas holandeses são conduzidas periodicamente (entre 4 e 7 anos) pelo órgão gestor com participação obrigatória de especialista independente, o qual provê orientações e reporta sobre a qualidade do trabalho.

Já a avaliação *ex ante* na experiência *holandesa* é sistematicamente utilizada para grandes projetos de infraestrutura no nível nacional, para projetos de infraestrutura no nível subnacional se houver uso de recursos do governo nacional e, apenas ocasionalmente, para outros projetos de importância nacional. As análises *ex ante* de custo-benefício são de iniciativa do ministério de linha relevante, mas o Ministério das Finanças pode exigir que o estudo seja feito. O *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* (CPB) também pode realizar a avaliação para prover uma segunda opinião sobre o projeto em estudo.

A *Irlanda* também se destaca na institucionalização das avaliações no processo orçamentário, com diversas iniciativas desde 2010 (Boyle, 2014). Pode-se citar, por exemplo, a criação do Serviço Governamental Irlandês de Economia e Avaliação, que

¹¹ Por exemplo, segue-se um guia nacional e compulsório, desenvolvido pelo *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* (CPB) e outras instituições de pesquisa, para a execução de análise de custo-benefício.

atua transversalmente no governo e da Rede de Avaliação no Serviço Público. Além disso, o Processo de Revisão de Custo-Benefício e de Política (*Value for Money and Policy Review*) foi aprimorado, incluindo revisões mais focalizadas e alinhadas com o processo de alocação de despesas, com maior envolvimento do parlamento. Complementarmente, as Análises Focadas de Política (*Focused Policy Assessments*) foram introduzidas, trazendo respostas para questões específicas de configuração e desempenho de políticas.

Nesse país, instituiu-se o *Public Spending Code*, visando estabelecer regras, procedimentos e guias para garantir o melhor custo-benefício nas despesas públicas. As avaliações *ex-post* tendem a ser conduzidas tanto pelo governo central e órgãos setoriais no âmbito do Executivo, quanto pelo Parlamento e pelo órgão auditor no Legislativo.

O Canadá possui longa história (desde final dos anos 60) de institucionalização do processo de avaliação dos seus gastos. Contudo, no final dos anos 80, identificou-se que o sistema de avaliação tinha pouco ou nenhuma conexão com o orçamento; sobretudo, por ser extremamente descentralizado e pela seleção e o foco das avaliações serem decididos pelos ministérios setoriais. Como destacado por Robinson (2014), isso levava a avaliações em programas de menores valores, voltadas, principalmente, a melhorias de gestão e com pouca ou nenhuma ênfase em efetividade. Embora esse tipo de avaliação também seja importante e necessário, acaba tendo pouca influência sobre a alocação orçamentária.

Com essas limitações, no início dos anos 2000, o Canadá impôs aos ministérios setoriais que avaliassem a efetividade de todos os pagamentos de transferência e que a integridade avaliações passassem avaliar a relevância, o sucesso e o custo-efetividade dos programas.

A partir de 2007, passou a exigir que regulamentações federais, previamente selecionadas, passassem por avaliações *ex ante*. Também, lançou um novo sistema de gestão de gastos e, em 2009, uma nova política de avaliação foi instituída. As principais mudanças do novo sistema de avaliação canadense foram: i) a avaliação se tornou obrigatória para todos os gastos diretos; e ii) o programa deve ser avaliado a cada cinco anos. Apesar de continuar descentralizado, a Secretaria do Tesouro passou a poder exigir que alguns tópicos de avaliação fossem obrigatoriamente incluídos, tornando-as abrangentes, englobando aspectos de efetividade e de melhorias de gestão. No entanto, Robinson alerta para o risco de que sistemas de avaliações mais amplos não consigam produzir as informações necessárias para tomar as decisões orçamentárias.

A propósito, OCDE (2016) aponta que as avaliações têm influenciado pouco nas decisões orçamentárias. Para a maioria dos países-membros, as informações geradas pelas avaliações de desempenho têm sido utilizadas apenas ocasionalmente nas negociações orçamentárias. Isso mostra a necessidade de se intensificar e institucionalizar cada vez mais as avaliações no processo do ciclo orçamentário.

Os autores destacam que os maiores desafios para assegurar que avaliações sejam usadas no orçamento são: (i) qualidade ruim dos dados/informações de desempenho; (ii) carência de suporte político; (iii) escassez de dados/informações de desempenho; (iv) pouco tempo para execução; (v) falta de capacitação.

Desde a crise financeira do final dos anos 2000, diversos países têm tentado conectar melhor as avaliações às prioridades e alocações do orçamento. No entanto, de acordo com Robinson (2014), os países que têm tido esforços contínuos nesse resgate das avaliações conectadas ao orçamento são o Chile e o Canadá. No caso **canadense**, o primeiro ciclo de avaliações após a reforma terminou em 2013 e ainda não se sabia, se as avaliações tinham realmente afetado o processo de alocação orçamentária.

Segundo Robinson (2014), no **Chile**, do total das avaliações executadas entre os anos 2000 e 2009, 7% resultaram no encerramento ou na substituição do programa. A maior parte das avaliações gerou: modificações de processo ou desenho (37%); redesenho significativo dos programas (25%); pequenas mudanças (24%); e mudanças institucionais (7%).

Cabe mencionar que, embora o principal foco do sistema de avaliação chilena tenha sido pensando para dar suporte às decisões orçamentárias, também havia o objetivo mais geral de estimular que todos os tipos de avaliações fossem feitas, pois quase nenhuma avaliação no final dos anos 90 era realizada pelas instituições do governo chileno. Assim o diagnóstico do autor foi de que o sistema de avaliações chileno se desenvolveu com predominância de avaliações de melhorias de gestão e de desenho da política.

Algumas mudanças no sistema de avaliação chileno feitas em 2009 tiveram como objetivo aumentar o foco na execução de avaliações de efetividade e de desenho dos programas. As modificações realizadas foram a introdução de um mecanismo formal de avaliações *ex ante* para propostas de novos gastos e a oferta de assistência técnica aos órgãos do governo sobre como desenvolver e apresentar novas propostas de gastos.

Robinson ainda coloca outro desafio do caso chileno para que as avaliações tenham mais influência sobre o orçamento. que é a incompatibilidade entre o programa avaliado e a

classificação orçamentária. Desta forma, o Ministério das Finanças muitas das vezes não conhece o orçamento atrelado a determinado programa avaliado.

No caso específico holandês, os resultados das avaliações *ex post* mais profundas podem ser enviados ou não ao parlamento, a critério do gabinete do governo¹². Contudo, dado o foco, de novo, no aprimoramento da política, nem sempre se trata de recomendações com efeitos orçamentários. Schoch e Den Broeder (2013) ponderam, inclusive, que, mesmo que as avaliações *ex-post* tenham o potencial de gerar resultados que impactem o orçamento, não há garantia de que serão consideradas no momento de alteração legislativa. Além disso, como muitos relatórios não apresentam informações de efetividade e eficiência, os efeitos sobre o orçamento são pouco frequentes. As avaliações *ex post* específicas de efetividade (*Effect Evaluations*) teriam, por sua vez, maior potencial de impacto orçamentário, mas são mais raras.

Por outro lado, os estudos *ex-ante* no contexto holandês, quando se trata de grandes projetos de infraestrutura, podem levar a impactos significativos no orçamento, pois servem de insumos para a decisão de implementar ou não o projeto. Entretanto, projetos podem seguir em frente, independentemente dos resultados.

As avaliações *ex-post* aplicadas na Irlanda também focam em melhorias para as políticas, podendo alcançar sua eficiência e efetividade, mas tendem a não abordar a relevância da política em si, ou seja, não costumam tratar da necessidade de continuidade da política ou não (Boyle, 2014). Dessa forma, não trazem sistematicamente impactos diretos sobre o orçamento.

2.2 Revisão de Gastos (Spending Review – SR)

De acordo com Van Nispen (2015), o *Spending Review (SR)* é um processo de revisão de gastos que visa identificar potenciais economias baseado num exame sistematizado, considerando uma linha de base. O *SR* está focado em gerar *smart cuts* (cortes inteligentes, tradução nossa), com a promessa de contribuírem para a consolidação fiscal¹³.

Ao longo do tempo, esse processo cresceu entre diversos países, e seu escopo tem

¹² De acordo com a Constituição holandesa, o gabinete engloba todos os ministros e é presidido pelo Primeiro Ministro.

¹³ Cabe comentar que, para o autor, existe diferença entre *Spending Review* e *Expenditure Review* que são os dois tipos de revisão orçamentária identificadas na literatura. O último está mais relacionado à preparação anual do processo orçamentário e não tem, necessariamente, o foco no corte de despesas. Para ele, o que Austrália, Reino Unido e Irlanda fazem são *Expenditure Review*.

se tornado cada vez mais abrangente. De acordo com o levantamento feito por Van Nispen (2015), com base em pesquisa da OCDE (2012), foram identificados que 16 dos 31 países membros possuíam algum tipo de revisão orçamentária (ver tabela 1). De acordo com o autor, o arranjo institucional para implementar a revisão de gastos possui duas características. A primeira é que a coordenação da revisão é feita por um comitê presidido ou pelo Primeiro-Ministro ou pelo Ministro das Finanças¹⁴. A segunda característica é que o resultado da Revisão de Gastos ocorre no ciclo orçamentário. Assim, o processo é guiado pelo Ministério das Finanças, executado em conjunto com os ministérios setoriais e decidido no nível do gabinete.

Há também classificações para o processo de Revisão de Gastos. O escopo de análise pode ser de dois tipos: estratégicas ou funcionais. A estratégica revisa objetivos, efetividade e eficiência de implementação das políticas. A funcional considera o objetivo como dado e olha principalmente efetividade e eficiência da política sob revisão. Quanto à periodicidade das revisões, podem ser de esforço único, pontual, ou semipermanente de acordo com o levantamento feito pela OCDE. Há também classificações quanto à abrangência das revisões: compreensivas ou seletivas; e diferença de frequência: anual ou periódica.

Tabela 1 – Revisões de Gastos na OCDE

Annex 1: OECD Survey of Expenditures and Spending Reviews

Country	Mode	Frequency	Scope
Australia	Expenditures		
Canada	Spending	Semi-permanent	Strategic
Denmark	Spending	Semi-permanent	Functional
Finland	Spending	Semi-permanent	Functional
France	Spending	Semi-permanent	Functional
Ireland	Expenditures		
Italy	Spending	One-off	
Netherlands	Spending	Semi-permanent	Strategic
Spain	Spending	One-off	
Sweden	Spending	Ad hoc	
United Kingdom	Expenditures		

¹⁴ Segundo OCDE (2016), via de regra, a Revisão de Gastos é realizada pelas autoridades orçamentárias.

Remaining
Korea
Mexico
New Zealand
Russia
Switzerland

Fonte: Van Nispen (2015, Anexo 1).

Qualquer que seja o formato, o que fica evidente é que informações sobre a efetividade e eficiência dos gastos e, portanto, das políticas públicas por detrás dessas despesas, são necessárias e precisam ser sistematizadas para se alcançar uma Revisão de Gastos eficaz.

No caso canadense, já houve a implementação de dois programas estruturados para executar revisões de gastos. O primeiro durou de 1994 a 1996 e foi denominado de *Program Review*. O seu objetivo era reduzir o déficit fiscal. O diagnóstico era de que cortar gastos de forma transversal entre todos os ministérios setoriais e ter que aumentar a produtividade do setor público não era mais uma opção viável.

A opção era fazer cortes baseados em avaliações da importância relativa dos programas e serviços governamentais. Tais avaliações deveriam ser conduzidas internamente por cada ministério setorial, seguindo uma lista de princípios organizados em formato de testes interconectados. Apesar desses princípios e do sucesso do Programa na redução do déficit fiscal, não ficaram claros os procedimentos internos para a escolha de quais gastos seriam preservados e quais seriam cortados.

No segundo programa de Revisão de Gastos implementado pelo Canadá, sob o nome de *Strategic Review*, entre 2007 e 2011, o foco foi a garantia de retorno para os gastos em todos os programas. Cada ministério setorial deveria indicar os 5% de seus gastos com a mais baixa prioridade e desempenho, realocando-os para os de maior prioridade, seguindo termo de referência como guia do processo. Para isso, os ministérios poderiam utilizar aconselhamento externo e várias linhas de evidências a fim de garantirem neutralidade e credibilidade. Assim, como resultado desse processo, os ministérios deveriam apresentar as seguintes opções para seus programas:

TABELA 2 – Opções para Realocação de Gastos – Strategic Review Program do Canadá

	High performing	Low performing
High priority	Potential for reinvestment	Potential for improvement/reinvestment
Low priority	Secondary candidate for reallocation	Primary candidate for reallocation

Fonte: Van Nispen (2015, p. 8).

O sucesso deste último programa canadense ocorreu porque ele analisou todos os gastos com o objetivo de que fossem aplicados em programas com maior retorno. Mesmo sendo uma realocação, houve economias de gastos.

Por fim, o Canadá realizou em 2011 revisão pontual para diminuição dos custos de operação nas agências e departamentos. Esta revisão foi denominada de *Strategic and Operating Review (SOR)*. Uma consultoria externa ajudou os órgãos do governo a avaliarem as propostas. Os departamentos e as agências eram livres para se organizarem, mas deveriam oferecer cenários de economia de gastos entre 5% e 10%. As propostas encaminhadas pelos órgãos eram analisadas pela consultoria externa com o objetivo de explorar as oportunidades de economias de gastos. As economias geradas pelo *SOR* ultrapassaram a previsão inicial, no entanto, novamente, não ficaram claros os critérios que realmente utilizaram para essa revisão.

Schoch e Den Broeder (2013) notam que, no caso **holandês**, embora a iniciativa do *SR* parta do Ministério das Finanças, trata-se de um processo negociado no âmbito do gabinete de ministros e acordado entre os ministérios relevantes. Portanto, sua execução passa por uma etapa política importante e é prevista na documentação do orçamento para o ano seguinte. Além disso, a condução da análise é técnica em sua natureza, bem como as recomendações resultantes. Porém, cabe ao gabinete decidir pela sua publicação e por anexar sua visão sobre os resultados encontrados.

De 1980 até 1996, a Holanda executou as *SR* com base em seis passos: 1) seleção de programas para passar pela revisão; 2) descrição dos objetivos, instrumentos e recursos para alcance dos objetivos; 3) avaliações em termos de atingimento dos objetivos, efetividade e eficiência, assim como oportunidade e relevância; 4) exercício de geração potencial de economia versus estimativas orçamentárias no médio prazo; 5) decisão tomada no nível do gabinete depois de consulta ao ministro responsável pelo programa;

6) utilização da economia para redução do déficit como parte do ciclo orçamentário.

De acordo com Van Nispen (2015), o sucesso do programa canadense de SOR de 2011 ocorreu pela elevada meta de redução e pelo desenvolvimento de regras claras e de processos sobre o que poderia ser considerado para eliminar os gastos. No entanto, o autor chama atenção que tanto o caso canadense quanto o holandês fizeram uso pouco rigoroso de evidência para tomar decisões a respeito da redução do déficit fiscal. Além disso, argumenta que economias potenciais podem não ser possíveis por falta do suporte político ou social.

Van Nispen (2015) também esclarece que o *SR* da Holanda poderia ter sido considerado uma política fiscal austera baseada em evidência. No entanto, no final dos anos 80, foi abandonado o passo 3 – do uso de avaliações – pela razão de que os ministros setoriais usavam a avaliação da política como forma de pedir mais recursos e não de economizar. Com a retirada desse passo, os ministros passaram a ter que justificar o que não cortar. Posteriormente, com a recuperação da economia, o *SR* foi ficando cada vez menos relevante para o processo orçamentário e substituído por um departamento interministerial de pesquisa de políticas.

Numa segunda onda de *SR* que surgiu na Holanda, em 2010, decorrente da crise fiscal de 2008, optou-se pela Revisão de Gastos abrangente sem o uso de avaliação de políticas porque o objetivo era cortar e não fazer uma análise crítica e rigorosa dos gastos. No entanto, os resultados potenciais de economia entraram em um debate político e muito pouco contribuíram para redução do déficit orçamentário (apenas 6% do potencial de economia, segundo Van Nispen, 2015).

Segundo OCDE (2016), o *SR* tem se tornado ferramenta cada vez mais comum na gestão do orçamento entre seus países-membros. No entanto, essa pesquisa da OCDE identificou os principais desafios para assegurar um *SR* bem-sucedido: (i) falta de dados/informações de desempenho; (ii) qualidade ruim dos dados/informações de desempenho; (iii) pouco tempo para executar; (iv) falta de atenção das autoridades para implementação; (v) falta de suporte político.

Nota-se que os desafios são similares aos enfrentados pela avaliação, o que evidencia que o conjunto de informações necessárias para executar um bom *SR* depende, em parte, da capacidade de se executar avaliações informativas, especialmente de desempenho, para então alimentar o processo de revisão.

2.3 Orçamento baseado em desempenho (OBD)

No trabalho que revisou a experiência americana, Kong (2005) definiu que OBD pode ser considerado qualquer reforma que tenha tentado incorporar medidas de desempenho no processo orçamentário. Clark, Menifield e Stewart (2017) mostram que as razões para se adotar OBD na OCDE eram baseadas em objetivos de um bom governo, tais como a melhoria da eficiência e da efetividade, responsabilidade e *accountability*. A maioria dos seus países-membros reportaram que o OBD foi utilizado nas decisões orçamentárias anuais e que medidas de desempenho foram incluídas no orçamento anual e submetidas ao governo.

A experiência americana para implementar OBD desde a década de 40 mostra que, apesar da formalização legal e administrativa das diversas iniciativas, o que dificulta a implementação, além da cultura do orçamento incremental, são as questões operacionais que estão em conflito direto com a proposta teórica do OBD. Lu e Willoughby (2015) ao desenvolverem uma estrutura conceitual que relaciona fatores políticos, econômicos, legais e organizacionais que influenciam nessa integração de medidas de desempenho, entre estados americanos, encontram impacto de forma estatisticamente significativa no OBD de: fundamentação legal (existência e características de leis de OBD); gestão por desempenho; responsabilidades compartilhadas com o Legislativo e capacitação.

Há quatro fatores no modelo teórico do OBD que são de difícil implementação: (i) a diminuição do papel de atores chaves (burocratas e gestores) e a simplificação exagerada do modelo, que passa a ser centrada no cidadão¹⁵; (ii) a gestão baseada em resultados pode ignorar valores constitucionais, como a proteção de direitos, a representatividade, a participação social; (iii) dificuldade de atribuir causalidade de não atingimento de resultados ou baixo desempenho de programa ao gestor de política pública e (iv) a incompatibilidade entre a anualidade do orçamento e a avaliação do desempenho dos programas que, muitas vezes, requer período de dois anos ou mais para aparecerem os primeiros resultados. Kong (2005) também pondera que, na prática, a atribuição de causalidade no desempenho insatisfatório de um programa ao gestor da política pode ser complexo, minando o estabelecimento de um sistema de incentivos atrelados ao desempenho. Por fim, pesquisa de Clark, Menifield e Stewart (2017) mostra que tanto problemas técnicos como institucionais são os principais entraves da implementação do

¹⁵ O modelo centrado no cidadão é baseado nos resultados, na qualidade do serviço e na satisfação do cidadão, mas sem se deter no processo, nos insumos e nos produtos necessários para se alcançar o desempenho.

OBD.

Segundo OCDE (2016), a maior parte dos países-membros têm estrutura de OBD, onde ministérios setoriais e autoridade orçamentária definem as metas de desempenho, cabendo ao último estabelecer as diretrizes e estruturas gerais. As informações de desempenho têm papel crucial no OBD, pois é através delas que a alocação de recursos pode se basear nesse sistema.

No entanto, Clark, Menifield e Stewart (2017) mostram que as metas de desempenho, no âmbito do OBD, ainda afetam pouco o orçamento. Eles relatam que as consequências do não atingimento dessas metas sobre o orçamento, como congelamento, aumento ou redução do orçamento, ou ainda, descontinuidade do programa, apresentam frequência reduzida. No entanto, outras consequências relevantes para a gestão do programa ocorrem, como: desempenho ruim é tornado público, aumento do monitoramento ou execução de *Spending Review* ou avaliação. Todavia, “inexistência de consequências” é a segunda consequência prevalente, o que mostra a necessidade de avanços no OBD.

Em linha com esse achado, nos estados americanos, 29 dos 34 que usavam alguma forma de OBD reportaram, segundo Jordan e Hackbart (1999), que recomendações orçamentárias foram influenciadas pelos indicadores desempenho, mas que o efeito real sobre o orçamento foi mínimo.

Uma questão importante dos OBD é sobre quais são as medidas que serão usadas, para avaliar o desempenho do programa. Naturalmente, os produtos das avaliações de resultado, conforme definidos acima, trazem informações de desempenho relevantes. Mas Kong (2005) levanta o questionamento sobre o que fazer com programas que tiveram um desempenho ruim: deveriam ser eliminados ou receber mais recursos para alcançar o resultado esperado? Assim, apresenta-se desafio para que os resultados das avaliações integrem o OBD de forma efetiva.

2.4 Síntese dos impactos da avaliação sobre o orçamento

As experiências relatadas acima mostram que a atividade de avaliação pode contribuir significativamente para informar as escolhas orçamentárias. Contudo, nem todo tipo de avaliação é o mais efetivo para esse propósito. Além disso, os resultados obtidos nas avaliações podem precisar passar por preparação para serem incluídos em outros processos de alocação de despesas e, somente então, surtirem efeitos

orçamentários. Esses outros processos, em especial os *Spending Reviews (SR)* e o OBD têm, por sua vez, suas próprias deficiências. A tabela abaixo tenta sintetizar esses achados na literatura, relatando as principais características das avaliações no que tange ao seu impacto no orçamento e na política pública, ponderando entre seu potencial e as dificuldades práticas verificadas na experiência internacional.

TABELA 3 – Impacto Direto ou Indireto das Avaliações no Orçamento e nas Políticas Públicas

	Impacto orçamentário	Impacto na política programa	na Integração ou ciclo orçamentário	ao Integração ao ciclo da política
Avaliação ex ante conduzidas pelo gestor	Médio: aprimora, mediante análise de alternativas com melhor custo/benefício, mas tende a não descartar iniciativa por interesse na ação	Alto: criação ou reformulação de substancial políticas, porém sujeito à discricionariedade da agenda de governo / política	Baixo: momento de apresentação de propostas pode relacionar mais ao ciclo político do que orçamentário, refletindo mais necessidade de atuação no programa do que de recursos	Médio: por definição, se inseriria na criação da política ou sua reformulação. O desafio é institucionalizá-la para que seja sistematicamente empregada e com qualidade
Avaliação ex ante conduzidas pelo centro de governo	Médio: pode aprimorar efetividade ou eficiência da ação, mas ter menor envolvimento na decisão de adotá-la. Por vezes, apenas justifica medida adotada	Médio: tende a focar na efetividade e é seletiva; pode não considerar o contexto de todo o portfólio de ações do ministério de linha	Baixo: a proposição de políticas e suas reformulações podem não ser concomitante com a proposta orçamentária, servindo às vezes para justificar medida já tomada	Médio: quando institucionalizado para ser executada de forma sistemática, mas tende a selecionar um subconjunto de políticas mais estratégicas. Maior independência tende a garantir melhor qualidade na avaliação.
Avaliações ex post	Baixo: incentivos adversos de sugerir cortes no próprio programa	Alto: pela especialização do executor no tema	Baixo: periodicidade tende a abranger vários anos e depende da	Alto: aprimoramentos dos programas quando necessários para condução da política

	Impacto orçamentário	Impacto política programa	na ou ciclo orçamentário	Integração ao ciclo da política
conduzidas pelo gestor			acumulação dos resultados da política	
Avaliações ex post conduzidas pelo centro de governo	Médio: maior distanciamento dos executores com relação aos interesses políticos pela manutenção do programa, mas o gasto em si não é o foco	Alto: se conduzido em parceria com o gestor da política, conferindo um olhar independente sobre a política	Médio: com maior profundidade necessária para o tipo de análise, prazos podem não coincidir com o ciclo. Necessita de maior institucionalização e de acesso a dados do gestor para entrega tempestiva dos resultados aos atores certos.	Médio: uma política pode não ser escolhida para avaliação apesar da preexistência de um diagnóstico específico dessa necessidade
Avaliações conduzidas pelo Legislativo (excetuado órgão auditor)	Médio: proximidade com atos legislativos que levam a alterações efetivas, porém foco temático pode atenuar efeitos orçamentários	Alto: na medida em que depender de proposições legislativas	Baixo: tipicamente executado com foco temático e não orçamentário	Médio: motivação política ou partidária pode ser fruto de situações específicas, mas não tem periodicidade estável
Avaliações conduzidas por órgãos auditores	Baixo: tipicamente fiscaliza o uso do recurso ou sua eficiência e efetividade, mas não a continuidade e relevância do programa	Alto: principalmente por aprimoramento de governança, desenho e implementação, além do poder fiscalizatório	Médio: sistematizado no ciclo orçamentário, mas envolve tipicamente análise retrospectiva ao invés de em preparação ao próximo orçamento	Baixo: tipicamente mais correlacionada com o ciclo orçamentário ou é acionada por denúncias

	Impacto orçamentário	Impacto política programa	na ou ciclo orçamentário	Integração ao ciclo orçamentário	Integração ao ciclo da política
<i>Spending Reviews</i> que utilizam avaliações como insumo	Alto: por construção, tende a objetivar cortes. A avaliação pode prover o fundamento técnico ou assimilar o custo político.	Médio: pode interromper, finalizar, ou mudar programas. Porém, tende a não analisar profundamente cada política.		Alto: idealmente desenhado para trazer resultados para o orçamento seguinte ou de forma integrada em ciclo plurianual	Baixo: ao invés de partir do diagnóstico da política, a iniciativa se deve há necessidade de esforço ou consolidação fiscal de natureza transversal
OBD que utiliza avaliações como insumo	Médio: poderia, mas é muito difícil de implementar de forma efetiva por questões técnicas e institucionais	Baixo: não altera desenho do programa, embora possa limitar sua atuação por restrição orçamentária		Alto: afeta precisamente o momento da alocação orçamentária, por definição	Médio: correlacionado ao planejamento de ações, que dependem da elaboração do orçamento, mas não necessariamente atrelado a reformulação da política

Em suma, identifica-se o processo de *SR* como o de maior potencial para ter conexão com o orçamento e, de forma integrada, ao ciclo orçamentário. Em especial, nota-se que é instrumento eficaz mesmo no curto prazo, embora seja sempre sujeito ao escrutínio político, à disponibilidade adequada de informações e dependa do desenho adequado do processo. O OBD, por sua vez, também teria o mesmo potencial, mas dificuldades técnicas e institucionais podem limitar seus impactos. Dessa forma, o OBD pode ser apenas uma solução de médio prazo, para tornar as informações de desempenho obtidas em avaliações de resultado mais efetivas na alocação orçamentária, ao passo que um *SR*, embasado nessas avaliações, pode promover cortes e reformulações de política mais incisivas e tempestivas. Ressalta-se, no entanto, que ambos, dependem da pré-existência de informações decorrentes de avaliações previamente realizadas e com resultados sistematizados para sua eficácia, eficiência e efetividade.

Para subsidiar um bom *SR*, as avaliações *ex post* conduzidas pelo centro de governo serão as mais úteis, pois o distanciamento dos seus executores dos incentivos adversos, inevitavelmente enfrentados pelos próprios gestores da política, é um aspecto

fundamental para se potencializar recomendações com implicações orçamentárias. Para tanto, a integração ao ciclo orçamentário desse tipo de avaliação deve ser desenhada de forma cuidadosa, permitindo a entrega de resultados tempestivos e com uma comunicação efetiva das evidências de desempenho das políticas públicas avaliadas.

No entanto, o fato de que o *SR* tenha maior impacto orçamentário não significa necessariamente que ele produza como resultado uma melhor qualidade do gasto público, uma vez que a sua lógica principal, conforme constatado na literatura, seja cortar gastos em momentos de crise fiscal e que, nem sempre, esses cortes estão baseados em informações oriundas de avaliações das políticas públicas. É por isso, conforme será explicitado na seção seguinte, que o CMAP tem atuado em frentes mais amplas na sua carteira de avaliações, buscando identificar tanto pontos a serem melhorados na gestão, execução e desenho quanto na mensuração da efetividade das políticas públicas. Com essa abordagem, espera-se que o CMAP contribua para melhorar a qualidade do gasto público, inclusive pela via da priorização e realocação dos gastos em políticas com maior retorno para a sociedade.

3 A AVALIAÇÃO NO CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP)

O CMAP se tornou o lócus da avaliação no Centro de Governo. Descreve-se aqui seu histórico, principais avanços, lacunas e desafios, direcionando a análise para a relação com orçamento.

3.1 Histórico

Foi tentado, segundo Couto (2021), no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, a constituição de um Sistema de Monitoramento e Avaliação, com a criação de uma Comissão de Monitoramento e Avaliação, coordenada pelo órgão central de planejamento do SPOF, e composto pelas unidades de monitoramento e avaliação, nos órgãos setoriais. Esta intenção, que abarcava inclusive análises *ex ante* para a inclusão de projetos no orçamento, acabou perdendo espaço para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Considera-se que se retomou a iniciativa de instituir o processo de avaliação pelo

Centro de Governo¹⁶ com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG)¹⁷, com caráter temporário. O objetivo era auxiliar os ministérios, em um período de aumento contínuo da despesa e de restrição fiscal, a trazer o orçamento e o PPA à nova realidade. O GTAG realizou diagnóstico sobre a composição do gasto público, identificando as políticas com maior espaço e crescimento no orçamento federal.

A constatação de que este trabalho precisava ser contínuo e aperfeiçoado levou à instituição, em 2016, do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas¹⁸ (CMAP), com a mesma composição do GTAG. O Comitê incentivou a avaliação de políticas públicas federais, e a agenda de interoperabilidade de dados, o que contribuiu para o aperfeiçoamento de programas governamentais, como o Fundo de Financiamento Estudantil¹⁹ (FIES) e o Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade²⁰ (PRBI).

Ademais, em trabalho conjunto do Ipea e de vários técnicos dos Ministérios pertencentes ao Comitê, foram elaborados, sob a coordenação da Casa Civil, o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (Guia *Ex ante*) e o Guia Prático de Análise *Ex Post* (Guia *Ex post*) de Avaliação de Políticas Públicas, como referenciais metodológicos para pautar a avaliação e a construção de políticas públicas, servindo como norteador das atividades no Comitê e para outros órgãos ou pesquisadores.

No entanto, o escopo do Comitê não abrangia a maioria das políticas financiadas por subsídios da União, fonte importante do financiamento das políticas públicas. Com efeito, enquanto as despesas primárias do governo federal eram 16,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2008 e passaram para 19,3% em 2018, os subsídios eram 4,5% do PIB, em 2008, se elevaram para 6,7%, em 2015 e, em seguida, recuaram para 4,7% do PIB,

¹⁶ Então constituído 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).

¹⁷ Decreto S/N, de 28 de janeiro de 2015.

¹⁸ Portaria Interministerial nº 102, de 07 de abril de 2016.

¹⁹ O Fundo de Financiamento Estudantil passou por ampla reestruturação (Lei nº 13.530, de 2017), que buscou dar mais efetividade à política e tornar o programa fiscalmente sustentável, realinhando incentivos, respeitando a capacidade de pagamento dos atores e atribuindo mais responsabilidade às instituições de ensino.

²⁰ O PRBI, criado por meio da Resolução INSS nº 544/2016, teve o objetivo de rever o estoque de benefícios por incapacidade mantidos pelo INSS há mais de dois anos, sem laudo atualizado. O programa visava economizar recursos gastos com segurados que não mais apresentavam incapacidade para o trabalho, e, portanto, que tinham perdido o direito ao benefício.

em 2018²¹.

Para preencher esta lacuna, foi instituído, em 2018, o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União²² (CMAS). O objetivo principal era avaliar políticas públicas financiadas por subsídios, os quais podem ser subdivididos em benefícios tributários, pelo lado da receita pública, e em benefícios financeiros e creditícios, pelo lado da despesa²³.

Apesar desse avanço, o diagnóstico à época era que ambos os Comitês, CMAP e CMAS, ainda não contavam com apoio técnico e administrativo específico para exercer suas atividades e não tinham agenda de trabalho definida por critérios de seleção, processo de trabalho institucionalizado e sítio eletrônico para dar transparência das atividades e dos resultados das avaliações. Para endereçar esta necessidade e aproveitando das alterações na organização administrativa do governo federal²⁴, com reestruturação de ministérios e realocação de atribuições na esfera governamental, redesenhou-se os colegiados já referenciados, em prol da melhoria da sua governança.

A propósito, a reestruturação administrativa permitiu que, à exceção do controle, o ciclo orçamentário - planejamento, execução orçamentária e financeira, e avaliação²⁵ - ficasse concentrado em uma mesma estrutura: a Secretaria Especial da Fazenda. Adicionalmente, a avaliação e o planejamento ficaram sob a égide de um mesmo órgão singular, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP).

Aproveitando esta nova configuração, foi instituído, em 2019, o conselho interministerial de natureza consultiva, denominado Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas²⁶ (CMAP) – mantendo o acrônimo do Comitê original, como instância superior. Por sua vez, os comitês, anteriormente em funcionamento,

²¹ Em termos nominais, as despesas primárias eram R\$ 517 bilhões em 2008 e se elevaram para mais de R\$ 1,3 trilhão em 2018, enquanto os subsídios saíram de R\$ 139 bilhões em 2008 para R\$ 399 bilhões em 2015, e diminuíram para R\$ 332 bilhões em 2018.

²² Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018.

²³ Os benefícios tributários, que engendram renúncia de receita tributária, estabelecem uma redução da base tributária imponible e, por conseguinte, da arrecadação potencial da União. Os benefícios financeiros se referem a desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União. Os benefícios creditícios, por sua vez, são os gastos incorridos pela União, decorrentes do diferencial entre o custo de oportunidade do Tesouro Nacional e o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas.

²⁴ Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

²⁵ Execução orçamentária, na Secretaria de Orçamento Federal (SOF); execução financeira, na Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e avaliação e planejamento, na Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP).

²⁶ Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019.

passaram a compor este Conselho: o CMAS, como instância responsável pela avaliação dos subsídios da União e pelo monitoramento da implementação das recomendações, e o CMAP original, agora sob a denominação de Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG, com atribuições análogas ao CMAS só que referentes ao gasto direto. À SECAP, ficou a competência da coordenação dos Comitês²⁷ e do apoio técnico e administrativo ao CMAP²⁸.

Quando de sua criação o Conselho não tinha inter-relação com o planejamento, o que foi sanado, ainda em 2019²⁹, ao se reforçar e ampliar o papel institucional do CMAP, tendo o Conselho passado a ser responsável pela avaliação de políticas públicas selecionadas, no âmbito do Plano Plurianual 2020-2023 (PPA 2020-2023). No regramento³⁰, foi especificado, também, que o Conselho será responsável tanto pela avaliação *ex post* de políticas públicas selecionadas anualmente a partir dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 quanto pela análise *ex ante* de políticas consideradas estratégicas pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG). Deste modo, contemplou-se políticas em execução e aquelas que posteriormente venham a ser propostas ou reestruturadas e que, se implementadas, passarão a ser relacionadas ao conjunto de programas elencados no PPA.

O papel do CMAP se tornou, portanto, complementar à responsabilidade do gestor da política pública que deve continuar a realizar avaliações tanto de suas políticas em execução, quanto das suas propostas de criação de novas políticas.

3.2 Atual estrutura e o papel do CMAP

O novo Conselho tem, portanto o intuito de promover e divulgar avaliações de políticas públicas, selecionadas, a partir de critérios de maior materialidade, criticidade e relevância, assim como de monitorar a implementação das recomendações de alteração provenientes destas avaliações. Com o tempo, passou a visar a análise *ex ante* de políticas estratégicas, novas e em reestruturação.

O CMAP congrega autoridades, mais especificamente das Secretarias Executivas do ME, da CGU e da CC/PR, responsáveis, respectivamente, pela operacionalização das políticas alocativa e fiscal, pelo controle interno e pela coordenação e interlocução com

²⁷ Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2020.

²⁸ Portaria ME nº 401, de 03 de dezembro de 2020 Portaria ME nº 401, de 03 de dezembro de 2020.

²⁹ Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.

³⁰ Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020.

os órgãos executores de políticas públicas. Por sua vez, cada comitê é formado por membros destes mesmos órgãos, sendo quatro do Ministério da Economia³¹, dois da CGU e dois da Casa Civil. Conta, ainda, com os apoiadores oficiais: o Ipea, órgão que tem como função institucional dar suporte, por meio de pesquisa, na formulação e reformulação de políticas, a Enap que auxilia o processo por meio de capacitações e assessoria técnica, e o IBGE que fornece dados e informações para as análises; bem como conta com o auxílio de especialistas externos que vêm agregar expertises e visões diferenciadas à avaliação.

O Conselho, fez, em 12 de junho de 2021, dois anos. Neste período, avançou-se em algumas frentes, entre as quais destacam-se: i) institucionalização do processo da avaliação *ex post*; ii) institucionalização do monitoramento da implementação das recomendações; iii) carteira de avaliações; iv) rede de colaboradores; v) transparência; vi) normativos prevendo a avaliação *ex ante* e a relação da avaliação com leis orçamentárias.

Espera-se que várias dessas iniciativas têm ou terão repercussões orçamentárias, seja de forma direta ou indireta. A institucionalização da avaliação *ex post* trouxe regras claras e previsão para o processo. Tem-se definidos, de forma transparente, os atores e respectivas responsabilidades, datas de início e conclusão de cada etapa e forma de publicação dos resultados, tanto das avaliações quanto das propostas de alteração na política. Esta institucionalização facilita o acompanhamento das atividades, dá oportunidade de participação mais efetiva dos gestores da política e de especialistas no tema. Por exemplo, na fase de pré-avaliação, esses atores contribuem com a definição do escopo e das questões de avaliação. Com isto, aproveita-se melhor o conhecimento já posto, pode-se auxiliar o gestor em suas necessidades de análise e define-se de forma mais apropriada a abordagem e a abrangência da análise, tendendo a tornar seus resultados mais úteis e efetivos.

Por sua vez, a institucionalização do monitoramento da implementação das propostas de alteração da política pretende dar concretude aos resultados das avaliações: as recomendações. Seja na forma inicialmente proposta, seja por meio de ações alternativas que igualmente solucionem os achados da avaliação. O foco será dado no atingimento dos resultados na elevação da qualidade do gasto. Para isto, o gestor da

³¹ No CMAG: SECAP, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria de Previdência (SPREV); e no CMAS: SECAP, STN, Secretara de Política Econômica (SPE) e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

política deve apresentar um plano de ação, o qual terá sua implementação monitorada pela CGU. A Casa Civil, quando couber, poderá auxiliar na coordenação da interlocução com os atores envolvidos na elaboração de proposta normativa. E, os Comitês (CMAS e CMAG) acompanharão o atendimento das recomendações e ajudarão na resolução de dúvidas, omissões ou perda de objeto no cumprimento das mesmas.

Outro avanço importante é a construção da carteira de avaliações. Em dois anos de existência, o CMAP possui 46 avaliações provenientes de 3 ciclos: 14 avaliações em 2019, e, a partir de então, em 2020 e 2021, 16 avaliações por ciclo, sendo metade financiada por gastos diretos e metade por subsídios. Com isto, ao final de quatro anos, o CMAP terá avaliado pelo menos uma política de cada um dos Programas Finalísticos elegíveis do PPA 2020-2023, trazendo maior profundidade nas análises destas políticas e criando não só um portfólio de avaliações, mas disseminando o conhecimento pelos órgãos de Centro de Governo e gerando informações que podem ser utilizadas para decisões no âmbito do ciclo orçamentário, seja o planejamento, a execução orçamentária e financeira ou o controle. Aqui se tem um desafio, pois ainda não se sistematizou como se dará esta relação entre avaliação e as leis orçamentárias: produto, processo e prazos. Não se tem padronizado, por exemplo, *templates*, sistema ou indicadores para reportar informações de desempenho.

Nas 46 avaliações finalizadas ou em execução, há a previsão de que se responda a 160 questões avaliativas uma vez que, cada avaliação pode ter mais de uma questão com diferentes responsáveis, tipos de avaliação, metodologias e resultados. Em recente balanço dos trabalhos do CMAP (Brasil, 2021), foi identificado que as questões do tipo avaliação de desenho estão em primeiro lugar (27 questões no total), seguida das de resultado (24), implementação (19), impacto (15) e governança (13). Depreende-se, portanto, que os tipos de avaliações realizadas no âmbito do Conselho são diversos e visam, no geral, a melhoria da política pública, seja por meio de aperfeiçoamentos nos processos de gestão, seja por identificação de melhores formas de implementação ou do alcance dos resultados.

Isso posto, o CMAP enquadra-se em uma sistemática de avaliação de políticas públicas mais ampla do que aqueles somente preconizados para dar resultados no processo orçamentário. Esse resultado não é diferente do observado na experiência internacional. Chile, México e Canadá, por exemplo, começaram a institucionalizar as avaliações de políticas de forma ampla no final dos anos 90 e início dos anos 2000. Mas, somente no final dos anos 2000, empreenderam reformas com objetivo de gerar

informações que fossem mais úteis à discussão orçamentária, incluindo quando possível nos documentos de referências das avaliações o objeto da efetividade da política assim como a análise do modelo lógico.

Por sua vez, para avançar no processo de institucionalização da avaliação, tendo em vista que não se tem recursos específicos para contratar as avaliações, conta-se com rede de colaboradores. Ou seja, tem-se os membros e apoiadores dos Comitês e do CMAP, como também avaliadores externos, dispostos a colaborar sem serem remunerados por isso. Contudo, a falta de recursos e o possível conflito de interesses na colaboração de especialistas externos é uma lacuna a ser melhor endereçada.

Em especial, quanto à relação entre a avaliação e as peças orçamentárias, é importante lembrar que, dentre os membros dos comitês do CMAP, têm-se os atores responsáveis pelo ciclo orçamentário dos gastos públicos. Desse modo, por trabalharem em conjunto, espera-se uma maior sinergia para normatizar e implementar a integração dos processos de avaliação e do ciclo orçamentário entre esses órgãos.

Quanto à transparência, o CMAP tem um sítio eletrônico próprio onde divulga suas atividades e seu regimento, como por exemplo: resoluções, reuniões, eventos, resultados das avaliações e respectivas recomendações. Ressalta-se que aqui se dará a primeira relação entre avaliação e planejamento, ou mais especificamente com uma das peças orçamentárias, o PPA 2020-2023. Em agosto de 2021, em cumprimento ao previsto na Lei 13.971/2019, o CMAP encaminhou ao Congresso Nacional relatório com os resultados e recomendações das avaliações de políticas públicas do Ciclo 2020, e, a seguir apresentou estes resultados à Comissão Mista de Orçamento. Dessa forma, o Congresso Nacional poderá utilizar o conhecimento produzido pelo CMAP ao deliberar a respeito da aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), encaminhado pelo Executivo também em agosto, como também nas discussões legislativas sobre políticas em criação ou alteração.

Apesar de o relatório de avaliação e monitoramento do PPA ser atribuição recorrente e antiga, com a participação do CMAP na avaliação, o formato e o conteúdo passaram a ser diferentes. No PPA 2020-23, a avaliação anual dos programas ocorre no nível de políticas selecionadas por critérios pré-definidos, podendo, com isso, ter análises mais profundas. A cada ano se tem uma lista de cerca de 16 políticas avaliadas, os quais abrangem diversas modalidades de avaliação, e, em geral, contam com recomendações de aprimoramento. Configura-se aqui outro desafio para o CMAP: formatar os resultados, desenhar o processo e aprimorar a comunicação para que o processo de avaliação *ex post*

do CMAP contribua com o planejamento e com a discussão das políticas públicas no governo federal, englobando o poder Executivo e Legislativo.

É de se ressaltar ainda que o processo institucionalização da avaliação no CMAP possibilitou que os membros que executam o Ciclo Orçamentário chegassem a um consenso para propor e articular as mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, aprovada pelo Legislativo. Esta Emenda trouxe como desafio o dever de realizar avaliação de políticas em todos os níveis da federação³², assim como a previsão de que os resultados da avaliação tenham que ser considerados, quando couber, na elaboração das peças orçamentárias³³. Portanto, essa mudança na Constituição Federal de 1988 (CF/88) traz a necessidade premente de se viabilizar o maior alinhamento entre avaliação e orçamento, tema deste capítulo.

4. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO: PONTOS PARA SEREM DISCUTIDOS

Não é só pela institucionalização do processo, padronização de resultados, e direcionamento das avaliações de forma a torná-los mais úteis ao ciclo orçamentário que será possível obter uma maior ligação com o orçamento. De acordo com Robinson (2014), algumas mudanças no próprio processo de decisão orçamentária precisam ser implementadas.

A *primeira* é que o processo orçamentário precisa ter ênfase na priorização dos gastos. A *segunda* é que o orçamento tem que ser baseado numa classificação de programas que identifique resultados e produtos relativos aos gastos realizados e não ser simplesmente baseado em insumos e unidades orçamentárias. A *terceira* grande mudança é ter *Spending Reviews (SR)* realizadas pelas equipes internas do governo de forma contínua dentro do processo orçamentário. Isso seria uma porta de entrada do resultado das avaliações e de indicadores de desempenho como insumo para se tomar decisões.

Quanto à *primeira* alteração, para que o uso das informações de desempenho tenha o maior impacto na alocação orçamentária, é importante que se reduza o elevado grau de obrigatoriedade de diversos tipos de despesa (mais de 90%) e se promova a sua desvinculação com receitas. Sem essa alteração, a rigidez orçamentária pode dificultar o

³² §16 do art. 37 da CF/88.

³³ §16 do art. 37 da CF/88.

uso dos diversos tipos de instrumentos que municiam o conjunto de informações de desempenho nas decisões de alocação orçamentária.

Nesse sentido, seria adequado incluir em normativo, de preferência perene³⁴, diretrizes que possibilitem tomar decisões orçamentárias com base em informações de desempenho. O Executivo poderia, então, utilizar essas informações na elaboração da proposta orçamentária e no contingenciamento dos gastos, de forma a, gradativamente, alinhar o financiamento aos resultados e produtos. Adicionalmente, o Legislativo, também poderia usar essas informações durante o escrutínio, adequação e autorização da peça orçamentária.

Ressalta-se que, apesar dessa rigidez orçamentária, quando a vinculação se relaciona a uma determinada área, existe alguma liberdade para realocações orçamentárias entre seus programas de forma a privilegiar aqueles que se mostrarem mais efetivos. Contudo, em outros casos, a vinculação está relacionada ao próprio programa governamental, o que, sem alteração legislativa, limita os ajustes a melhora de processo e, em alguns casos, de focalização de beneficiários.

Outro desafio, no contexto brasileiro, é a falta de informações suficientes sobre efetividade e eficiência das despesas governamentais – como o custo-eficiência dos serviços (produtos) providos – o que pode tornar difícil a tarefa de propor alteração de alocações orçamentárias para determinado programa ou Ministério, sem afetar negativamente a quantidade e qualidade do serviço. Logo, como Robinson (2014) aponta, “enfrentar este problema informacional está no centro do orçamento baseado em desempenho” (tradução própria).

Revisões de eficiência, que visam identificar formas de reduzir o custo de entrega dos produtos dos programas ou aperfeiçoar os processos das despesas, podem fornecer informações de quais programas podem ter seus custos reduzidos, de forma a serem utilizadas na elaboração da proposta orçamentária.

Essa dificuldade de identificar programas de baixa prioridade e inefetivos foi observada em muitos países da OCDE, principalmente, naqueles com disciplina fiscal agregada fraca (Robinson, 2014). Nesse sentido, o Brasil avançou com a instituição do Novo Regime Fiscal, que implementou o teto de gastos, como forma de tornar a dívida pública sustentável, mas também induzir o debate da qualidade do gasto público, o que tende a contribuir para a instituição de um processo orçamentário focado na priorização

³⁴ LDO que é anual ou Lei nº4.320 que é permanente.

de despesas.

A *segunda* mudança exigirá ajustes na classificação do orçamento brasileiro. Para se ter ideia, existem basicamente quatro tipos de classificação³⁵. A primeira classificação é institucional, e visa evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução das dotações orçamentárias definidas na LOA. Uma segunda classificação, por natureza, discrimina as despesas por grupo econômico (corrente ou de capital) e natureza da despesa (pessoal, juros, investimento etc). Assim, essas duas classificações estão mais relacionadas ao controle de insumos e unidades gestoras que recebem a dotação orçamentária.

Por sua vez, as classificações funcional e programática estão mais alinhadas a mudança apontada por Robinson (2014), pois visam identificar os produtos que absorvem os recursos orçamentários. Na classificação funcional, é possível identificar as áreas em que as despesas são realizadas (cultura, educação, saúde, transporte, defesa etc.), associando-as diretamente a um bem ou serviço público provido. Já, a classificação programática agrega as ações do governo com a finalidade de evidenciar as operações que resultam produtos (bens e serviços) que auxiliam no atingimento de determinado programa. Além disso, é um módulo de classificação que permite a integração do orçamento com o planejamento (PPA).

Assim, o desafio é identificar os resultados (*outcomes*) que absorvem as dotações orçamentárias e os relacionar com as duas últimas classificações. Nesse sentido, o desafio é sistematizar políticas e programas dentro da classificação orçamentária³⁶, de forma que seja possível adicionar a informação dos resultados a cada política – obtidos, por exemplo, a partir de avaliações de impacto, que isolam o efeito de outras variáveis.

Porém, como reporta Lassance (2020), é difícil sequer encontrar uma aplicação uniforme do conceito de “política pública” no governo. Na prática, as entregas e custos se encontram segregadas por programas ou ações, sem a associação ou discriminação necessária desses programas e ações por política.

A *terceira* grande mudança é a introdução de processo contínuo e sistemático de

³⁵ Existem ainda as classificações por esfera e física que foram omitidas nessa parte da discussão.

³⁶ Cabe destacar que essa sistematização e diferenciação de programas e políticas é diferente da estrutura programática do orçamento. O objetivo aqui é poder identificar todas as políticas públicas ou programas governamentais do governo federal – através, por exemplo, de um catálogo. Após essa identificação, é possível, com métodos de análise lógica, construir um marco lógico para cada política – ou atualizar os já existentes – de forma a definir quais problemas a política visa combater e associar aos seus potenciais resultados. Com as informações de desempenho da política, incluindo os indicadores de resultados, passa a ser possível implementar todas as mudanças descritas por Robinson (2014).

revisão de gastos. O *SR*, ao identificar opções de cortes significantes, cria pontos de entrada chave pelos quais informações de desempenho entram no processo decisório do orçamento. Assim, o *SR* municia as autoridades responsáveis pela elaboração do orçamento, com opções de cortes orçamentários, para que usem da maneira mais adequada na alocação das despesas.

Segundo (Robinson, 2014), o uso efetivo do *SR* nas decisões orçamentárias, ocorre com maior probabilidade em períodos de crise fiscal, quando a necessidade de medidas de austeridade fiscal se faz premente. No entanto, críticas e resistências ao uso dessas informações do *SR* no corte orçamentário podem surgir, pois os órgãos perderiam – mesmo que momentaneamente – graus de liberdade na gestão de seus orçamentos.

Para superar essas dificuldades, a área de *SR* deve estar mais próxima das instâncias decisórias de política orçamentária e financeira e deve contar com avaliações e revisões de eficiência provenientes da área técnica responsável – que podem ser outras secretarias e colegiados – como forma de poder embasar suas decisões e superar resistências junto aos órgãos setoriais. Nesse sentido, o resultado do *SR* deve estar disponível no início da elaboração do orçamento, o que não exige, necessariamente, que a revisão seja refeita a cada ano³⁷.

Robinson, 2014 aponta que avaliações de resultado (impacto) e de eficiência dependem da disponibilidade de bons indicadores de desempenho. Ambas formam a base das informações de desempenho. Adicionalmente, como o processo orçamentário brasileiro é anual, as avaliações precisam ser focalizadas de forma a prover informação útil para gestores e formuladores do orçamento– e, com cronograma ajustado para que produza resultados.

Para que essa conexão entre avaliação e orçamentação aconteça, o autor apresenta o seguinte roteiro. Inicialmente, avaliação de resultado (impacto) deve ser realizada para indicar se a política é inefetiva. Caso seja, requer-se avaliação adicional de desenho através de análise lógica do programa para averiguar se a política é passível de aperfeiçoamento em seus processos ou em seu modo de intervenção. Caso não seja, ela é elegível a cortes de orçamento. Por outro lado, caso o desenho seja correto, o problema de falta de efetividade pode ser de gestão ou de implementação da política, exigindo avaliações de processo. Neste caso, a autoridade orçamentária pode descontinuar ou fixar

³⁷ Segundo (Robinson, 2014), a duração de um *SR*, apesar de curta, pode ser maior do que um ano. Por exemplo, a cada biênio, o *SR* pode ser utilizado por dois anos e, então, ser atualizado para uso no biênio seguinte.

um prazo para que o gestor da política adeque a política a um custo razoável (Robinson, 2014).

No caso brasileiro, uma forma de implementar a sugestão de Robinson seria o Centro de Governo, com o auxílio dos órgãos gestores, fornecer avaliações com informações confiáveis e seguindo padrão pré-definido. Ademais, em cenário de crise fiscal, podem surgir pressões para cortes adicionais de despesa e, assim, avaliações rápidas – que combinem análise lógica de programa com análise de indicadores de desempenho – podem já estar disponíveis para se ter indicativo da efetividade da política.

No entanto, dadas as dificuldades da elaboração do orçamento brasileiro, pode ser desejável, nos primeiros anos da implementação dessas mudanças, que sejam executadas apenas avaliações de programas candidatos potenciais a melhora da sua eficiência e que a instância responsável utilize o resultado avaliativo e outras informações de desempenho para corte parcial de gastos desses programas. Além disso, avaliações formais e previstas legalmente, que suportem a decisão de corte orçamentário, pode contribuir para superar oposições políticas, as quais são influenciadas por interesses corporativos.

Assim, a avaliação só será usada, de forma rotineira, para melhorar a priorização de despesas, se o próprio processo de preparação do orçamento enfatizar a realocação de despesas de programas de baixa prioridade e inefetivos ou ainda o corte de gastos que visem a maior eficiência das políticas.

5. PRINCIPAIS DESAFIOS PARA O CMAP APROFUNDAR A RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO E ORÇAMENTO

Apesar do marco legal vigente que sustenta as suas atividades, o CMAP enfrenta ainda os desafios relacionados ao suporte político, usuais em estruturas similares de outros países, especialmente por ainda estar em momento inicial de apresentação de resultados e consolidação de sua governança e de seus processos. Naturalmente, não se pretende que os seus resultados anulem o contorno político na elaboração das peças orçamentárias ou em alterações legais de políticas públicas, conforme relatado por Willoughby and Benson (2011). O caminho institucional a ser trilhado pelo CMAP é o de se consolidar como instância que, com credibilidade e transparência, produz evidências e informações que suportem as decisões.

Para isso, observando a experiência internacional, entende-se que este desenvolvimento deve ser gradual e planejado, respeitando etapas de uniformização de

conceitos e de abordagens, estabelecendo os processos mais adequados ao momento institucional, e analisando os resultados obtidos a cada etapa, visando aperfeiçoamento. Dessa forma, entende-se que será possível construir um trabalho que agrega informações e processos de diferentes estruturas, todas importantes para fortalecer a governança do setor público. Trata-se, assim, de uma agenda de Estado, a ser implementado no médio prazo, que deve ser protegida das usuais pressões inerentes ao ciclo político.

No entanto, passados dois anos de sua existência, o CMAP deixa para trás sua infância, ao menos no que tange ao processo de avaliação *ex post*. Neste sentido, adentrando uma fase de amadurecimento institucional, entende-se que é importante a sistematização do conhecimento já produzido nas avaliações do CMAP em um formato adequado para o debate com a sociedade. Ademais, também para fornecer este insumo, deve-se avançar na contínua produção de novas evidências que serão úteis para a tomada de decisão no âmbito orçamentário e político, em linha com os achados na seção de revisão.

Para isso, é necessário enfrentar outra barreira para a produção de avaliações de resultados: o acesso a dados. Questões legais relativas à utilização para a avaliação de informações sujeitas a sigilos fiscal e bancário representam uma das agendas estruturantes do CMAP. No plano ideal, a efetividade seria mensurada através de metodologias estatísticas e econométricas rigorosas, estabelecendo-se uma relação de causalidade entre a política e os efeitos observados. Porém, a obtenção dessa relação causal depende crucialmente do acesso a dados suficientemente detalhados, de modo que não seja necessário depender de muitas hipóteses simplificadoras ou aproximações grosseiras, que minam a qualidade da análise.

Adicionalmente, o desenvolvimento padronizado do desenho lógico das políticas, associado a uma sistematização dos conhecimentos produzidos acerca dos seus resultados, conforme destaca Robinson (2014), pode cumprir papel importante na alocação orçamentária mesmo que seja na parcela pequena das despesas discricionárias. De fato, a falta de clareza acerca do marco lógico indicativo dos meios e objetivos da política se destaca como um dos principais desafios a serem superados para a entrega de avaliações de resultado.

Nesse sentido, o projeto Catálogo de Políticas Públicas, em desenvolvimento, pelo IPEA, no âmbito do CMAP, pretende dar os primeiros passos para apresentar de forma sistematizada os principais elementos do desenho das políticas públicas que são também cruciais para explicitar objetivos e eficácia. Para que o Catálogo ganhe relevância e

legitimidade, parcerias com os órgãos gestores das políticas públicas, assim como o engajamento dos órgãos do ciclo orçamentário, serão fundamentais.

Outro ponto discutido na literatura é a atenção para se buscar avaliar políticas e aspectos que sejam estrategicamente relevantes do ponto de vista da agenda governamental. Neste quesito, o CMAP tem em seu marco normativo a definição de que as políticas avaliadas sejam selecionadas segundo critérios de materialidade, criticidade e relevância. Portanto, desde a seleção das políticas, o CMAP busca garantir a relevância do que está sendo avaliado. Atualmente, na seleção de políticas, consideram-se como relevantes as políticas citadas em documentos de apresentação ou de diretrizes do orçamento.

Complementarmente, na definição do escopo do que será avaliado em cada uma das políticas reforça-se a relevância como um dos aspectos a serem observados na definição. Neste sentido, o CMAP tem envidado esforços para garantir a presença dos órgãos e entidades governamentais mais envolvidas com a política, promovendo um debate qualificado entre secretarias, gestores, agências e especialistas para definir o escopo de avaliação. No entanto, permanece o desafio de os atores mais estratégicos estabelecerem a agenda relevante. A composição do CMAP tem potencial de ser uma vantagem comparativa quando se analisa a experiência de outros países, no que se refere à utilização dos produtos do processo avaliativo nas questões orçamentárias. Órgãos das áreas de planejamento, orçamento e finanças são membros dos comitês avaliativos e têm como propor instruções gerais ou influir e inserir, no escopo de cada uma das avaliações, questões úteis às decisões que tem potencial de afetar o orçamento. Não basta, entretanto, apenas fazer as perguntas certas. Suas respostas, na forma de recomendações, devem ser levadas à efetiva mudança na política e no orçamento. Enfatiza-se novamente a observação de Schoch e Den Broeder (2013), de que é preciso garantir também que os resultados das avaliações encontrem seu caminho para serem consideradas no momento de alteração legislativa.

Embora seja internacionalmente mais comum que a análise da política seja executada pelo próprio gestor, como a avaliação do CMAP é conduzida pelo centro de governo, esse arranjo institucional permite contornar os incentivos políticos adversos enfrentados pelos gestores, potencializando as recomendações mesmo que mais duras e alinhadas com a visão estratégica do governo como um todo.

Esta vantagem, contudo, é limitada pela disponibilidade dos recursos, financeiros ou de pessoal, disponíveis para as avaliações no âmbito do CMAP. O normativo atual não

permite a alocação de recursos orçamentários para as avaliações, ficando a agenda do CMAP restrita à capacidade já existente nos órgãos envolvidos, concorrendo com outras agendas existentes e usuais. Assim, apesar do CMAP estar avançando na sistematização de procedimentos e ampliando as parcerias, de forma a elevar a efetividade do processo, a escassez de recursos e a compatibilização ou o tratamento a ser dado às diversas visões e interesses decorrentes desse trabalho colaborativo são um desafio constante na agenda de trabalho.

De qualquer forma, as avaliações do CMAP possuem características que, se bem estruturadas, podem agregar vantagens: de um lado, a avaliação executada, ouvindo o gestor, e em parceria com diversos órgãos permite o aprofundamento da análise, visando o aprimoramento da ação pública para mitigar um problema socioeconômico, e de outro lado, a independência e direcionamento conferido pelo centro de governo, pode servir de instrumento de grande relevância para informar a tomada de decisão com implicações orçamentárias.

Dessa forma, o CMAP pode desempenhar duas funções: a de aprimoramento das políticas públicas, cujo subproduto é o levantamento de evidências com o devido tempo e a profundidade de análise necessários, assim como o de sistematizar essas informações para subsidiar a decisão orçamentária na esfera técnica e política, que ocorrem em prazo e frequência distintos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou apresentar as diversas formas pelas quais as avaliações podem afetar o orçamento e como isso se integra no desenvolvimento recente do CMAP, assim como nos seus desafios futuros. A partir da literatura internacional, o que se constata é que, para levar a impactos no orçamento e na política pública, a avaliação deve ser inserida em um arcabouço institucional que promova a utilização de evidências para o aprimoramento do gasto público.

A função de avaliação em si não existe apenas pelo propósito de alocação orçamentária. As avaliações de resultado, desenho, processo e *ex ante* são instrumentos fundamentais para elevar a qualidade de programas e ações governamentais. Assim, seus produtos podem levar a melhorias da atuação pública, com impacto orçamentário possível, mas nem sempre presente, especialmente quando forem conduzidas pelo próprio órgão gestor da política.

Nesse caso, o foco deve ser o aprimoramento de políticas públicas mediante análises *ex post* aprofundadas, que revisem o funcionamento do programa, desde sua conceituação lógica, passando pelos gargalos de implementação e falhas de governança, até sua eficiência e efetividade relacionados aos seus objetivos últimos. Similarmente, na vertente *ex ante*, o esforço avaliativo do gestor da política tende a elevar a eficiência por meio de análises de custo-efetividade ou custo-benefício. No entanto, em que pese a possibilidade de se encontrar economias significantes, tende a ser mais difícil que se discuta a própria relevância da proposta, quando já existir uma opção política por adotá-la.

Surge, assim, a necessidade de que o centro de governo atue na institucionalização, regulamentação, promoção da qualidade e até na execução das avaliações de políticas públicas. Como se observa em muitos países, o Ministério das Finanças pode, por exemplo, estabelecer quando e como as avaliações devem ser executadas pelos órgãos gestores, para garantir que o ciclo da política pública seja retroalimentado por evidências e que os resultados das avaliações apresentem conjuntos mínimos de informação relacionadas à efetividade e eficiência de programas e ações.

O centro de governo também pode assumir o papel de organizar a capacitação e o compartilhamento de informações entre órgãos públicos para potencializar a capacidade avaliativa na gestão pública. Ao executar ou coordenar avaliações por conta própria, confere-se maior independência aos aspectos abordados, levando a recomendações que podem ser mais duras, porém necessárias, especialmente no que tange a aspectos orçamentários. Em particular, conforme ressalta Robinson (2014), é necessário que se organize as evidências de resultados e desenho da política de forma tempestiva e para os atores certos no âmbito do ciclo orçamentário, para que a decisão alocativa dos recursos públicos seja informada do que funciona e não funciona, e por quê funciona ou não funciona.

Nesse sentido, as avaliações profundas são mais utilizadas, na experiência revisada, para o aprimoramento de programas dentro do ciclo da política pública, e passam pelo desafio de serem efetivamente consideradas no momento da alteração legislativa, para finalmente levarem a alterações que possam impactar o gasto público, nos casos em que as recomendações tiverem essas implicações. Porém, as evidências levantadas nessas oportunidades também podem ser sistematizadas para que integrem outros processos mais alinhados ao ciclo orçamentário, como as Revisões de Gastos (*Spending Reviews - SR*) ou numa estrutura de Orçamento Baseado em Desempenho

(OBD).

Em particular, constata-se que o processo de Revisão de Gastos ou *SR* tende a trazer maior influência no orçamento, principalmente por ser, usualmente, empregado num esforço de consolidação fiscal, e com objetivo explícito de redução de gastos, mais do que o aprimoramento de políticas. Contudo, nem toda redução de gasto levará a maior qualidade do gasto, se os cortes não forem *smart cuts*, ou seja, informados pelas evidências aludidas acima. Os OBDs, por sua vez, também têm alto potencial de efetivar a ligação entre informações de desempenho provenientes de avaliações e a alocação orçamentária, porém passam por dificuldades técnicas e institucionais mais complexas do que o *SR*, tornando-se soluções de mais médio/longo prazo.

Alinhado com as lições encontradas na literatura, o CMAP se desenvolve, no caso brasileiro, com a missão de promover o aprimoramento de políticas públicas, mas também com uma visão de centro de governo que reconhece o papel fundamental das avaliações para balizar a escolha orçamentária. Com dois anos de existência na forma atual, já entregou, em 2021, 29 avaliações, tendo outras 16 já em execução para entrega em 2022, com foco em avaliações de desenho, resultados e impacto. Tratam-se, justamente, das principais modalidades de análise que devem compor as informações de desempenho das políticas públicas, para nortear o processo orçamentário.

Após finalizadas as avaliações, inicia-se o monitoramento das recomendações derivadas das avaliações, junto aos órgãos gestores, e de sistematização desse conhecimento produzido pelo Conselho, de forma que leve à efetiva implementação de mudanças nas políticas públicas. Para tanto, a regulamentação da atividade de avaliação *ex post* do CMAP já prevê o envio dos resultados de avaliação ao Congresso Nacional a partir de 2021, o que demanda grande esforço de comunicação do governo com a sociedade.

Para além disso, a continuidade do levantamento de evidências relevantes sobre a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e a potencialização das recomendações geradas nestes e nos próximos ciclos de avaliação ainda passarão pelos desafios técnicos e institucionais relacionados aos gastos públicos no Brasil. Dentre os desafios, destaca-se o limite de acesso a dados sigilosos que permitam análises mais robustas de efetividade, o elevado nível de vinculação de receitas e de despesas obrigatórias que demandam alterações normativas de alto nível legislativo e a necessidade de integração a processos de *SR* ou de OBD efetivo para o País.

Ressalta-se que, por questões de espaço, não coube no escopo deste artigo destacar

diversos esforços avaliativos mais específicos e igualmente importantes executados de forma mais ou menos periódica por outros órgãos do Poder Executivo e Legislativo. Cabe comentar esforços recentes no âmbito do Senado Federal, onde foi proposto a sistemática de avaliação de políticas públicas com vistas a incorporá-la no processo legislativo e à rotina do parlamentar BRASIL (2013). Os autores também notam que a proposta orçamentária do Executivo acaba sendo “*apreciada pelo Legislativo sem um conteúdo específico de crítica em relação às demandas sociais, ao equilíbrio entre custos e benefícios e à viabilidade prospectiva das propostas*”. No braço Executivo, órgãos como a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, a Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Política Econômica, a Secretaria de Orçamento Federal, a Controladoria-Geral da União e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, como exemplos do Ministério da Economia, também têm atividades próprias de avaliação de políticas, sem contar as diversas experiências nos ministérios de linha.

Dessa forma, um desafio futuro será organizar e coordenar todas essas iniciativas, por meio de um sistema de avaliação mais abrangente, de modo a potencializar as competências de cada órgão e o uso dos resultados levantados em cada atividade de avaliação, aprimorando o esforço e a efetividade do levantamento de evidências sobre a qualidade do gasto público no âmbito do governo federal. Certamente, o CMAP foi um dos avanços nessa direção, e provavelmente desempenhará papel importante nesse futuro de desenvolvimento institucional da avaliação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOYLE, R. The State of Policy Evaluation in Ireland. State of the public service series, nº 14. Institute of Public Administration. Setembro de 2014.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem. Brasília, agosto de 2013.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Boletim Secap: balanço das avaliações *ex-post* do CMAP, nº1 de Junho, 2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins/boletim-secap-avaliacao-balanco-das-avaliacao-ex-post-do-cmap.pdf/view>>. Acessado em 05 de Julho de 2021.

CASTRO, M; et al. Mexico Monitoring and Evaluation System: Scaling up from the Sectoral to the National Level. World Bank, ECD Working paper series, nº 20, setembro, 2009.

CLARK, C.; MENIFIELD, C. E.; STEWART, L. S. M. Policy Diffusion and Performance-based Budgeting. *International Journal of Public Administration*, v. 41, n. 7, p. 528–534, 19 maio 2017.

COUTO, Leandro Freitas. Faces e funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília: Ipea, n. 37 2021.

GUIMARÃES, A. S. A Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal (2014-2017): notas de pesquisa. *Textos para Discussão*, nº 263. Brasília, setembro de 2019.

GUZMAN, M. The Chilean Experience. *In*: Robinson, Marc. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. New York, Palgrave Macmillan, 2007. p. 234-247.

HIJAL-MOGHRABI, I. Why Is it So Hard to Rationalize the Budgetary Process? A Behavioral Analysis of Performance-Based Budgeting. *Public Organization Review*, v. 19, n. 3, p. 387–406, 15 set. 2019.

JORDAN, Meagan M.; HACKBART, Merl M. Performance budgeting and performance funding in the states: A states assessment. *Public Budgeting & Finance*, v. 19, n. 1, p. 68-88, 1999.

KONG, Dongsung. Performance-based budgeting: The US experience. *Public Organization Review*, v. 5, n. 2, p. 91-107, 2005.

LASSANCE, Antonio, What Is a Policy and What Is a Government Program? A Simple Question With No Clear Answer, Until Now. IPEA, novembro de 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3727996>. Acesso em: 5/7/2021.

LU, Elaine Yi; WILLOUGHBY, Katherine. Performance budgeting in American states: A framework of integrating performance with budgeting. *International Journal of Public Administration*, v. 38, n. 8, p. 562-572, 2015.

OECD. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results, 8th Annual Meeting, Paris, November 26–27, 2012.

_____. 2016 OECD performance Budgeting survey highlights: integrating performance and results in budgeting. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf> >. Acessado em: 05 de Julho de 2021.

ROBINSON, MARC. Connecting Evaluation and Budgeting. [s.l.] Independent Evaluation Group, World Bank Group, Washington, DC, 2014.

SCHOCH, M.; DEN BROEDER, C. "Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands", OCDE Journal on Budgeting, vol. 12/3, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k468nqj2n28>. Acesso em: 21 de junho de 2021.

SRITHONGRUNG, Arwiphawee. An Evaluation of Performance-Based Budget Reform in Asian Countries. International Journal of Public Administration, vol. 41, 2018 – Issue 4. Disponível em <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1263655>

VAN NISPEN, Frans KM. Policy analysis in times of austerity: A cross-national comparison of spending reviews. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, v. 18, n. 5, p. 479-501, 2016.

WILLOUGHBY, K.; BENSON, P. Program Evaluation, Performance Budgeting and PART: The U.S. Federal Government Experience: International Studies Program Working Paper. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://scholarworks.gsu.edu/icepp/92>.