

Título do capítulo	CAPÍTULO 23 A RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO E ORÇAMENTO E O PAPEL DO CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Autor(es)	Aumara Feu Carlos Renato de Melo Castro Rodrigo Leandro de Moura Roberta da Silva Vieira Seiji Kumon Fetter
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap23

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

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 esse 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 capítulo relata os desafios da inserção de um elemento mais técnico e racional no 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 ME, 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

1. As visões e opiniões expressas neste estudo são dos autores e não refletem necessariamente as da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto) e do Ministério da Economia (ME). Ademais, ressalta-se que este estudo foi realizado fora do horário de expediente dos autores.

2. Assessora especial na Seto; auditora federal de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e doutora em economia pela Universidade de Brasília (UnB).

3. Coordenador-geral no Departamento de Avaliação de Políticas Públicas (Deap) na Seto/ME; auditor federal de finanças e controle da STN; e doutor em economia pela UnB.

4. Auditor federal de finanças e controle da STN; e doutor em economia pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV).

5. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea); coordenadora no Deap/Seto/ME; e mestra em economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

6. Coordenador e auditor federal de finanças e controle da STN; e doutor em economia pela Escola de Economia de São Paulo (EESP)/FGV.

e o ciclo orçamentário. Esse processo, que está em estudo e construção, se tornou mais premente com o advento da Emenda Constitucional (EC) 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.

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 uma *spending review* (revisão de gastos). Ou, de forma mais sistemática, podem influenciar a alocação do 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 será visto a seguir, diversos elementos podem influenciar o uso efetivo das avaliações, como: quem lidera o processo de revisão de despesas, quais tipos de avaliações são empregados e quem as executa, quando e como os resultados são apresentados, além da rigidez orçamentária.

O 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 apresentam-se 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 informações que contribuam efetivamente para a melhoria da qualidade do gasto público.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Existem diversas possibilidades para que as avaliações afetem o orçamento público: 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 e o OBD. Existem também diferentes tipos de avaliação, como a separação usual entre *ex ante* e *ex post*. Elas podem, ainda, 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 podem levar as avaliações a afetar o orçamento, partindo da literatura internacional, ponderando sobre as experiências positivas em alguns países que foram 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, de forma sistemática e o mais objetiva possível, o valor ou significado de uma atividade, política ou programa do governo (Robinson, 2014). A literatura identifica quatro categorias principais de avaliação técnica: resultado, desenho, processo e *ex ante*.

As *avaliações de resultado* verificam se um programa ou projeto atingiu o seu objetivo, ou seja, se gerou as mudanças esperadas.⁷ São consideradas avaliações de resultado: as de impacto e as de eficiência, na forma de análises de custo-efetividade e custo-benefício. Essas avaliações formam parte das informações sobre o desempenho da política. Assim, buscam comprovar a efetividade e o alcance dos resultados do programa e 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*, 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.

7. É importante distinguir *resultados* de entrega de *produtos*. Segundo o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (Brasil e Ipea, 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 (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.

As *avaliações de processo* analisam 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 possam melhorar a efetividade. Além de avaliações de governança e implementação, também podem ser incluídas nessa categoria as análises de eficiência.

As *avaliações ex ante* são executadas com objetivo de prospectar e gerar estimativas de como a instituição do programa poderá trazer as mudanças esperadas. Desse modo, podem ser definidas como análises 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. Também são aplicáveis em situações de reformulação de uma política. Por exemplo, quando 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. Quando isso ocorre, 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 recursos técnicos mais qualificados indicam que essas avaliações deveriam ser direcionadas para programas em que 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 ser 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, os quais devem refletir prioridades orçamentárias.

Dado que a extinção de orçamento de programas inteiros não é usual, as avaliações devem ter como foco alguns de seus componentes, como subprogramas. Não se devem 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 exclusivamente 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. Entretanto, há programas essenciais, de alta relevância, cujo financiamento tende a ser protegido, independentemente de sua efetividade, como programas

básicos de saúde e educação. Nesses casos, a avaliação pode não trazer implicações orçamentárias. No entanto, avaliações que visem aprimorar a governança, a implementação e o desenho são igualmente relevantes, podendo gerar, inclusive, melhoria da qualidade desse tipo de gasto.

Sejam quais forem as motivações para avaliar e o tipo de análise empregado, Robinson (2014) destaca que 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, para o ministro das Finanças (no caso brasileiro, o ministro da Economia) para serem considerados na elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo e/ou do 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, com base em uma amostra de aproximadamente metade dos países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quatorze a dezoito países de um total de 33⁸ reportam que 70% dos respondentes indicaram ter requisitos legais para se avaliar algum programa governamental (Clark, Menifield e Stewart, 2017).

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 dos 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, as denominadas Evaluations of Government Programs, que

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 até 2010. Por exemplo, gestão de contratos baseada em resultados, uso de medidas de desempenho na avaliação de programas.

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

são avaliações rápidas e cujo 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.

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 quatro a dez 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 começaram reformas profundas com foco na gestão baseada em resultados.

A criação do Consejo Nacional de Evaluacion de la Política de Desarrollo Social (Coneval) 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 este 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, em 2006, o México estabeleceu, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamentária, 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) a institucionalização da relação entre planejamento estratégico e processo orçamentário; ii) o lançamento da iniciativa baseada em desempenho; e 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, onde existe uma unidade administrativa responsável por coordenar, contratar e supervisionar as avaliações. Essas 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 das unidades, era a própria gestora do programa avaliado que geria as avaliações. A sobrecarga de atribuições a um gestor de programa e o conflito de interesse em avaliar um programa gerido por ele mesmo levaram à 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 holandesas estipula que os ministérios setoriais avaliem a efetividade e eficiência de seus programas governamentais de forma regular. A qualidade da análise deve ser assegurada com base em normativo específico. O Ministério das Finanças, em particular, formula esse regulamento¹¹ e monitora sua aplicação sobre todos os setores.

As avaliações *ex post* de políticas e programas holandeses são conduzidas periodicamente (entre quatro e sete 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: i) grandes projetos de infraestrutura no nível nacional; ii) projetos de infraestrutura no nível subnacional, se houver uso de recursos do governo nacional; e iii) ocasionalmente para outros projetos de importância nacional. As análises *ex ante* de custo-benefício são de iniciativa do ministério setorial relevante, mas o Ministério das Finanças pode exigir que o estudo seja feito. O 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 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*

10. Os responsáveis por elaborar o PAE mexicano são o Coneval, a Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e a Secretaría de la Función Pública (SFP).

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.

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.

O país instituiu 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 os órgãos setoriais no âmbito do Executivo quanto pelo parlamento e o órgão auditor no Legislativo.

O Canadá possui longa história (desde final dos anos 1960) de institucionalização do processo de avaliação dos seus gastos. Contudo, no final dos anos 1980, identificou-se que o sistema de avaliação tinha pouca ou nenhuma conexão com o orçamento, sobretudo por ser extremamente descentralizado e por a 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 todas as avaliações passassem a avaliar a relevância, o sucesso e o custo-efetividade dos programas. Assim, com ambas as medidas, esperava-se dirimir o problema de as avaliações serem predominantemente focadas no processo em vez de focadas na efetividade.

Adicionalmente, a partir de 2007, o país 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 não apenas para as despesas de transferência; e ii) o programa passou a ser avaliado a cada cinco anos. Apesar de continuar descentralizado, a Secretaria do Tesouro começou a poder exigir que alguns tópicos das avaliações fossem obrigatoriamente incluídos, englobando tanto aspectos de efetividade como de melhorias de gestão. Assim, essas medidas visaram especificamente explicitar o papel da avaliação em todos os domínios relevantes da gestão pública canadense, refletindo também em contribuições sobre o orçamento. Robinson (2014) alerta, no entanto, para o risco de que sistemas de avaliações mais amplos não consigam produzir as informações necessárias para tomar as decisões orçamentárias.

A propósito, OECD (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 intensificar e institucionalizar cada vez mais as avaliações no processo do ciclo orçamentário.

Os maiores desafios apontados pela publicação da OCDE para assegurar que as 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; e v) falta de capacitação.

Desde a crise financeira do final da década de 2000, diversos países vêm tentando conectar melhor as avaliações às prioridades e alocações do orçamento. No entanto, de acordo com Robinson (2014), os países que têm feito 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 o autor, no Chile, do total das avaliações executadas entre 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 pensado para dar suporte às decisões orçamentárias, também havia o objetivo mais geral de estimular que todos os tipos de avaliações fossem feitos, pois quase nenhuma avaliação no final dos anos 1990 era realizada pelas instituições do governo chileno. Assim, o diagnóstico do autor foi que o sistema no Chile 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 (2014) ainda cita 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. Dessa forma, o Ministério

das Finanças muitas vezes não conhece o orçamento atrelado a determinado programa avaliado.

No caso holandês, especificamente, os resultados das avaliações *ex post* mais profundas podem ser enviados ou não ao parlamento, a critério do gabinete do governo.¹² 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 sua vez, quando se trata de grandes projetos de infraestrutura, os estudos *ex ante* no contexto holandês podem levar a impactos significativos no orçamento, pois servem de insumos para a decisão de implementar ou não o projeto. Os projetos, no entanto, 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 ou não da política (Boyle, 2014). Dessa forma, não trazem sistematicamente impactos diretos sobre o orçamento.

2.2 *Spending review*

De acordo com Van Nispen (2015), *spending review* é um processo de revisão de gastos baseado num exame sistematizado, que visa identificar potenciais economias considerando uma linha de base. Foca em gerar *smart cuts* (cortes inteligentes), com a promessa de contribuir para a consolidação fiscal.¹³

Ao longo do tempo, esse processo cresceu entre diversos países, e seu escopo tem se tornado cada vez mais abrangente. De acordo com levantamento feito por Van Nispen (2015), com base em pesquisa da OCDE realizada em 2012, identificou-se que 16 dos 31 países-membros possuíam algum tipo de revisão orçamentária (quadro 1). De acordo com o autor, o arranjo institucional para implementar a revisão de gastos possui duas características. A primeira é que a

12. De acordo com a Constituição holandesa, o gabinete engloba todos os ministros e é presidido pelo primeiro-ministro.

13. Cabe comentar que, para Van Nispen (2015), existe diferença entre *spending review* e *expenditure review*, que são os dois tipos de revisão orçamentária identificados na literatura. O último está mais relacionado à preparação anual do processo orçamentário e não tem necessariamente o foco no corte de despesas. Para o autor, o que Austrália, Reino Unido e Irlanda fazem são *expenditure review*.

coordenação da revisão é feita por um comitê presidido ou pelo primeiro-ministro ou pelo ministro das Finanças.¹⁴ 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 estratégico ou funcional. A análise 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.

QUADRO 1
Revisões de gastos e despesas na OCDE

País	Modo	Frequência	Escopo
Austrália	Despesas	-	-
Canadá	Gastos	Semipermanente	Estratégico
Dinamarca	Gastos	Semipermanente	Funcional
Finlândia	Gastos	Semipermanente	Funcional
França	Gastos	Semipermanente	Funcional
Irlanda	Despesas	-	-
Itália	Gastos	Único	-
Holanda	Gastos	Semipermanente	Estratégico
Espanha	Gastos	Único	-
Suécia	Gastos	Pontual	-
Reino Unido	Despesas	-	-
Demais países ¹			
Coreia	-	-	-
México	-	-	-
Nova Zelândia	-	-	-
Rússia	-	-	-
Suíça	-	-	-

Fonte: Van Nispen (2015).

Nota: ¹ Segundo o autor, não foi possível obter as informações para esses países.

14. Segundo OECD (2016), geralmente, a revisão de gastos é realizada pelas autoridades orçamentárias.

Qualquer que seja o formato, o que fica evidente é que as informações sobre a efetividade e eficiência dos gastos e, portanto, das políticas públicas por trás 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, foi denominado Program Review e o seu objetivo era reduzir o déficit fiscal. O diagnóstico foi 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 seria fazer cortes baseados em avaliações da importância relativa dos programas e serviços governamentais. Essas avaliações deveriam ser conduzidas internamente por cada ministério setorial, seguindo uma lista de princípios organizada 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 deveriam ser preservados e quais deveriam ser cortados.

No segundo programa de revisão de gastos implementado entre 2007 e 2011 pelo Canadá, sob o nome de Strategic Review, o foco foi a garantia de retorno para os gastos em todos os programas. Cada ministério setorial deveria indicar 5% de seus gastos com a prioridade mais baixa e pior 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 garantir neutralidade e credibilidade. Assim, como resultado desse processo, os ministérios deveriam apresentar as opções para seus programas (quadro 2).

QUADRO 2

Canadá: opções para realocação de gastos – Strategic Review Program

	Alto desempenho	Baixo desempenho
Alta prioridade	Potencial para reinvestimento	Potencial para melhoria/reinvestimento
Baixa prioridade	Candidato secundário para realocação	Candidato principal para realocação

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

O sucesso desse 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 economia de gastos.

Por fim, o Canadá realizou em 2011 revisão pontual para diminuição dos custos de operação nas agências e departamentos. Essa revisão foi denominada Strategic and Operating Review. Uma consultoria externa ajudou os órgãos do governo a avaliarem as propostas. Os departamentos e as agências eram livres para

se organizar, 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 economia de gastos. As economias geradas por essa revisão 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 de *spending review* 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 a *spending review* com base em seis passos: i) seleção de programas para passar pela revisão; ii) descrição de objetivos, instrumentos e recursos para alcance dos objetivos; iii) avaliações em termos de atingimento dos objetivos, efetividade e eficiência, assim como oportunidade e relevância; iv) exercício de geração potencial de economia *versus* estimativas orçamentárias no médio prazo; v) decisão tomada no nível do gabinete depois de consulta ao ministro responsável pelo programa; e vi) utilização da economia para redução do déficit como parte do ciclo orçamentário.

De acordo com Van Nispen (2015), o sucesso do programa canadense Strategic and Operating Review, 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 para o fato de 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, ressalta que economias potenciais podem não ser possíveis por falta do suporte político ou social.

Van Nispen (2015) também esclarece que a *spending review* da Holanda poderia ter sido considerada uma política fiscal austera baseada em evidência. No entanto, no final dos anos 1980, foi abandonado o terceiro passo – 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, a *spending review* foi ficando cada vez menos relevante para o processo orçamentário e substituída por um departamento interministerial de pesquisa de políticas.

Numa segunda onda de *spending review*, que surgiu na Holanda em 2010, decorrente da crise fiscal de 2008, optou-se pela revisão de gastos compreensiva, sem o uso de avaliação de políticas, uma vez que 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 a redução do déficit orçamentário – apenas 6% do potencial de economia, segundo Van Nispen (2015).

Segundo OECD (2016), a *spending review* tem se tornado entre seus países-membros uma ferramenta cada vez mais comum na gestão do orçamento. No entanto, essa pesquisa da organização identificou os principais desafios para assegurar uma *spending review* bem-sucedida: 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; e 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 uma boa *spending review* depende, em parte, da capacidade de se executarem avaliações informativas, especialmente de desempenho, para então alimentar o processo de revisão.

2.3 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 reportou 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 1940 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-chave (burocratas e gestores) e a simplificação exagerada do modelo, que passa a ser centrado no cidadão;¹⁵ ii) a gestão baseada em resultados pode ignorar valores constitucionais, como a proteção de direitos, a representatividade, a participação social; iii) a 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, o que muitas vezes requer um período de dois anos ou mais para que apareçam os primeiros resultados. Kong (2005) também pondera que, na prática, atribuir 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, Clark, Menifield e Stewart (2017) mostram que problemas tanto técnicos como institucionais são os principais entraves da implementação do OBD.

Segundo OECD (2016), a maior parte dos países-membros tem estrutura de OBD, em que 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 por meio 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. Os autores 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 o desempenho ruim tornado público e o aumento do monitoramento ou execução de *spending review* ou avaliação. Todavia, a inexistência de resultados é a segunda consequência prevalecte, o que mostra a necessidade de avanços no OBD.

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

Uma questão importante do OBD é sobre quais medidas serão usadas para avaliar o desempenho do programa. Naturalmente, os produtos das avaliações de resultado, conforme definidos anteriormente, 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

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.

receber mais recursos para alcançar o resultado esperado? Assim, apresenta-se o 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 anteriormente 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 as *spending reviews* e o OBD, têm, por sua vez, suas próprias deficiências. O quadro 3 sintetiza esses achados na literatura, mostrando 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.

QUADRO 3
Impacto direto ou indireto das avaliações

	Impacto orçamentário	Impacto na política ou programa	Integração ao ciclo orçamentário	Integração ao ciclo da política
Avaliações <i>ex ante</i> conduzidas pelo gestor	Médio: aprimoram, mediante análise de alternativas com melhor custo-benefício, mas tendem a não descartar iniciativa por interesse na ação.	Alto: criação ou reformulação substancial de políticas, porém sujeito à discricionariedade da agenda de governo.	Baixa: o momento de apresentação de propostas pode se relacionar mais ao ciclo político do que orçamentário, refletindo mais a necessidade de atuação no programa do que de recursos.	Média: por definição, seriam inseridas na criação da política ou em sua reformulação. O desafio é institucionalizá-las para que sejam sistematicamente empregadas, e com qualidade.
Avaliações <i>ex ante</i> conduzidas pelo centro de governo	Médio: podem aprimorar a efetividade ou eficiência da ação, mas terem menor envolvimento na decisão de adotá-la. Por vezes, apenas justificam a medida adotada.	Médio: tendem a focar na efetividade sendo seletivas. Podem não considerar o contexto de todo o portfólio de ações do ministério setorial.	Baixa: a proposição de políticas e suas reformulações podem não ser concomitantes com a proposta orçamentária, servindo às vezes para justificar a medida já tomada.	Média: quando institucionalizadas para serem executadas de forma sistemática, mas tendem a selecionar um subconjunto de políticas mais estratégicas. Maior independência tende a garantir melhor qualidade na avaliação.
Avaliações <i>ex post</i> conduzidas pelo gestor	Baixo: incentivos adversos de sugerir cortes no próprio programa.	Alto: pela especialização do executor no tema.	Baixa: periodicidade tende a abranger vários anos e depende da acumulação dos resultados da política.	Alta: aprimoramentos dos programas quando necessários para a condução da política.

(Continua)

(Continuação)

	Impacto orçamentário	Impacto na política ou programa	Integração ao ciclo orçamentário	Integração ao ciclo da política
Avaliações <i>ex post</i> 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 conduzidas em parceria com o gestor da política, conferindo um olhar independente sobre a política.	Média: com maior profundidade necessária para o tipo de análise, os prazos podem não coincidir com o ciclo. Necessitam de maior institucionalização e de acesso a dados do gestor para entrega tempestiva dos resultados aos atores certos.	Média: uma política pode não ser escolhida para avaliação apesar da preexistência de um diagnóstico específico dessa necessidade.
Avaliações conduzidas pelo Legislativo (excetuado o 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.	Baixa: tipicamente executadas com foco temático e não orçamentário.	Média: motivação política ou partidária pode ser fruto de situações específicas, mas não tem periodicidade estável.
Avaliações conduzidas por órgãos de auditoria	Baixo: tipicamente, fiscalizam 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.	Média: sistematizadas no ciclo orçamentário, mas envolvem tipicamente análise retrospectiva em vez de preparação para o próximo orçamento.	Baixa: tipicamente mais correlacionadas com o ciclo orçamentário. Podem ser acionadas por denúncias.
<i>Spending reviews</i> que utilizam avaliações como insumo	Alto: por construção, tendem a objetivar cortes. A avaliação pode prover o fundamento técnico ou assimilar o custo político.	Médio: podem interromper, finalizar ou mudar programas. Porém, tendem a não analisar profundamente cada política.	Alta: idealmente desenhadas para trazer resultados para o orçamento seguinte ou de forma integrada em ciclo plurianual.	Baixa: em vez de partir do diagnóstico da política, a iniciativa se deve à necessidade de esforço ou à 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 o desenho do programa, embora possa limitar sua atuação por restrição orçamentária.	Alta: afeta precisamente o momento da alocação orçamentária, por definição.	Média: correlacionado ao planejamento de ações, que dependem da elaboração do orçamento, mas não necessariamente atreladas à reformulação da política.

Elaboração dos autores.

Em suma, identifica-se o processo de *spending review* como o de maior potencial para ter conexão com o orçamento e, de forma integrada, com o ciclo orçamentário. Em especial, nota-se que é um 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, 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 uma *spending review*, embasada nessas avaliações, pode promover cortes e reformulações de política mais incisivos e tempestivos. Ressalta-se, no entanto, que tanto a *spending review* quanto o OBD dependem da preexistência de informações decorrentes de avaliações previamente realizadas e com resultados sistematizados para sua eficácia, eficiência e efetividade.

Para subsidiar uma boa *spending review*, 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 potencializarem 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 a *spending review* ter maior impacto orçamentário não significa necessariamente que ela produza como resultado uma melhor qualidade do gasto público, uma vez que a sua lógica principal, conforme constatado na literatura, é 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 que, conforme será explicitado adiante, o CMAP tem atuado em frentes mais amplas na sua carteira de avaliações, buscando identificar pontos a serem melhorados em gestão, execução e desenho, assim como 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 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 sua relação com orçamento.

3.1 Histórico

Segundo Couto (2021), tentou-se, 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 Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), e composta pelas unidades de monitoramento e avaliação, nos órgãos setoriais. Essa 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 governo,¹⁶ com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos (GTAG) do governo federal,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 esse trabalho precisava ser contínuo e aperfeiçoado levou à instituição, em 2016, de um comitê interministerial, o denominado Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP),¹⁸ com a mesma composição do GTAG e precursor do atual conselho de mesma sigla. 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 Estudantil (Fies)¹⁹ e o Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade (PRBI).²⁰

Ademais, em trabalho conjunto do Ipea e de vários técnicos dos ministérios pertencentes ao comitê, foram elaborados, sob a coordenação da CC/PR, o Guia Prático de Análises *Ex Ante* e o Guia Prático de Análises *Ex Post*, como referenciais metodológicos para pautar os critérios de avaliação e construção de políticas públicas e servir como norteador das atividades do comitê e de 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% em 2018.²¹

16. Então constituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenou e secretariou, pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), o Ministério da Fazenda e a Controladoria-Geral da União (CGU).

17. Decreto s/nº, de 28 de janeiro de 2015.

18. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016.

19. O Fies passou por ampla reestruturação (Lei nº 13.530/2017), na busca por 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. Criado por meio da Resolução INSS nº 544/2016, o PRBI teve o objetivo de rever o estoque de benefícios por incapacidade mantidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (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, tinham perdido o direito ao benefício.

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.

Para preencher essa lacuna, foi instituído, em 2018, o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS).²² 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 despesa.²³

Apesar desse avanço, o diagnóstico à época era que ambos, 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 essa necessidade e se aproveitando das alterações na organização administrativa do governo federal,²⁴ com reestruturação de ministérios e realocação de atribuições na esfera governamental, redesenharam-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 Secap.

Aproveitando essa nova configuração, foi instituído, em 2019, um conselho interministerial de natureza consultiva, o CMAP,²⁶ mantendo o acrônimo do comitê original, como instância superior. Por sua vez, os comitês anteriormente em funcionamento passaram a compor 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 CMAP.²⁸

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 impositiva 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 STN; e avaliação e planejamento, na Secap.

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

27. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2020.

28. Portaria ME nº 401, de 3 de dezembro de 2020; e Portaria ME nº 401, de 3 de dezembro de 2020.

Quando de sua criação o conselho não tinha inter-relação com o planejamento, o que foi sanado, ainda em 2019,²⁹ 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 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). Desse modo, contemplaram-se políticas em execução e aquelas que posteriormente venham a ser propostas ou reestruturadas e que, se implementadas, passarão a ser relacionadas no 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 dessas avaliações. Com o tempo, passou a visar à análise *ex ante* de políticas estratégicas novas e em reestruturação.

O CMAP congrega autoridades, mais especificamente das secretarias executivas do ME, da CC/PR e da CGU, responsáveis, respectivamente, pela operacionalização das políticas alocativa e fiscal, pela coordenação e interlocução com os órgãos executores de políticas públicas e pelo controle interno. Por sua vez, cada comitê é formado por membros desses mesmos órgãos, sendo quatro do ME,³¹ dois da CC/PR e dois da CGU. 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 Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que auxilia o processo por meio de capacitações e assessoria técnica; e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que fornece dados e informações para as análises. Conta também com o auxílio de especialistas externos, que vêm agregar *expertise* e visões diferenciadas à avaliação.

Em 12 de junho de 2021, o conselho fez dois anos. Nesse período, avançou-se em algumas frentes, entre as quais destacam-se: i) a institucionalização do processo

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

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

31. No CMAG: Secap, STN, SOF e Secretaria de Previdência (SPREV); e no CMAS: Secap, STN, Secretaria de Política Econômica (SPE) e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

da avaliação *ex post*; ii) a institucionalização do monitoramento da implementação das recomendações; iii) a carteira de avaliações; iv) a rede de colaboradores; v) a transparência; e vi) os normativos, prevendo a avaliação *ex ante* e a relação da avaliação com leis orçamentárias.

O que se espera é que várias dessas iniciativas tenham repercussões orçamentárias, de forma direta ou indireta. A institucionalização da avaliação *ex post* trouxe regras claras e previsão para o processo. Definem-se, de forma transparente, os atores e suas respectivas responsabilidades, as datas de início e conclusão de cada etapa e a forma de publicação dos resultados, tanto das avaliações quanto das propostas de alteração na política. Essa institucionalização facilita o acompanhamento das atividades, dá oportunidade de participação mais efetiva para os gestores da política e especialistas no tema. Por exemplo, na fase de pré-avaliação, os atores contribuem com a definição do escopo e das questões de avaliação. Com isso, aproveita-se melhor o conhecimento já posto, pode-se auxiliar o gestor em suas necessidades de análise e definem-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, acompanhando a execução das recomendações e reportando sua evolução – 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 isso, o gestor da política deve apresentar um plano de ação, o qual terá sua implementação monitorada pela CGU. A CC/PR, quando couber, poderá auxiliar na coordenação da interlocução com os atores envolvidos na elaboração de proposta normativa. Os comitês (CMAS e CMAG), por seu turno, acompanharão o atendimento das recomendações e ajudarão na resolução de dúvidas, omissões ou perda de objeto no cumprimento das ações.

Outro avanço importante é a construção da carteira de avaliações. Em dois anos de existência, o CMAP possui 46 avaliações provenientes de três ciclos: quatorze em 2019 e, a partir de então, em 2020 e 2021, outras dezesseis por ciclo, sendo metade financiada por gastos diretos e metade por subsídios. Com isso, 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 dessas 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 há um desafio, pois ainda não se sistematizou como será a relação entre avaliação e as

leis orçamentárias quanto a 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 previsão de que sejam respondidas 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, à melhoria da política pública, seja por meio de aperfeiçoamentos nos processos de gestão, seja por identificação de melhores formas de implementação ou de alcance dos resultados.

Isso posto, o CMAP enquadra-se em uma sistemática de avaliação de políticas públicas mais ampla do que aquelas somente preconizadas 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 1990 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, quando possível incluindo 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 há recursos específicos para contratar as avaliações, conta-se com uma rede de colaboradores. Ou seja, conta-se com membros e apoiadores dos comitês e do CMAP, como também com avaliadores externos, dispostos a colaborar mesmo não sendo remunerados por isso. Contudo, a falta de recursos, aliada a um 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, entre os membros dos comitês do CMAP, estão os atores responsáveis pelo ciclo orçamentário dos gastos públicos. Desse modo, por trabalharem em conjunto, espera-se 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 em que divulga suas atividades e seu regimento, por exemplo: resoluções, reuniões, eventos, resultados das avaliações e respectivas recomendações. Ressalta-se que, na fase de divulgação dos resultados, ocorrerá 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 nº 13.971/2019, o CMAP encaminhou ao Congresso Nacional relatório com os resultados e as recomendações das avaliações de políticas públicas do ciclo 2020 e, em seguida, apresentou esses resultados à Comissão Mista de Orçamento. Dessa forma, o Congresso Nacional pôde utilizar o conhecimento produzido pelo CMAP quando deliberou a respeito da aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), encaminhado pelo Executivo também em agosto, bem como 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 2020-2023, a avaliação anual dos programas ocorre em relação a políticas selecionadas por critérios predefinidos, podendo, com isso, realizar análises mais profundas. A cada ano apresenta-se uma lista de cerca de dezesseis políticas avaliadas, abrangendo diversas modalidades de avaliação e, em geral, contando 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* contribua com o planejamento e com a discussão das políticas públicas no governo federal, englobando o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

O processo de institucionalização da avaliação no CMAP possibilitou que os membros que executam o ciclo orçamentário chegassem a um consenso para propor e articular as mudanças produzidas pela EC nº 109, de 15 de março de 2021, que determinou o dever de realizar avaliação de políticas em todos os níveis da Federação, assim como que os resultados da avaliação tenham que ser considerados, quando couber, na elaboração das peças orçamentárias.³² Portanto, essa mudança na Constituição trouxe 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 entre os resultados da avaliação e o orçamento. De acordo com Robinson (2014), algumas mudanças no próprio processo de decisão orçamentária precisam ser implementadas.

A primeira delas 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

32. Ver §16 do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

grande mudança é ter *spending reviews* realizadas de forma contínua pelas equipes internas do governo, dentro do processo orçamentário. Isso seria uma possibilidade de o resultado das avaliações e os indicadores de desempenho se tornarem insumos para 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 as receitas. Sem essa alteração, a rigidez orçamentária pode dificultar o 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 perene,³³ 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 para 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 modo 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 à 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. Segundo Robinson (2014, tradução nossa), “enfrentar esse problema informacional está no centro do orçamento baseado em desempenho”.

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 sobre quais programas podem ter seus custos reduzidos, de forma a serem utilizados 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 fraca

33. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é anual, ou Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei de Finanças Públicas, que é permanente.

disciplina fiscal agregada (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. Além disso, induziu o debate da qualidade do gasto público, o que tende a contribuir para a instituição de um processo orçamentário focado na priorização de despesas.

A segunda mudança exigirá ajustes na classificação do orçamento brasileiro. Para se ter ideia, existem basicamente quatro tipos de classificação.³⁴ A primeira é institucional e visa evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução das dotações orçamentárias definidas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Uma segunda classificação, por natureza, discrimina as despesas por grupo econômico (corrente ou de capital) e natureza da despesa (pessoal, juros, investimento etc.). Essas duas classificações estão mais relacionadas ao controle de insumos e às unidades gestoras que recebem a dotação orçamentária.

Por sua vez, as classificações funcional e programática estão mais alinhadas à 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 em produtos (bens e serviços) que auxiliam na efetivação de determinado programa. Além disso, é um módulo de classificação que permite a integração do orçamento com o planejamento (PPA).

O desafio é identificar os resultados (*outcomes*) que absorvem as dotações orçamentárias e relacioná-los com as duas últimas classificações. Nesse sentido, o objetivo é sistematizar políticas e programas dentro da classificação orçamentária,³⁵ de forma que seja possível adicionar a cada política a informação dos resultados – obtida, por exemplo, a partir de avaliações de impacto que isolam o efeito de outras variáveis.

Porém, como afirma Lassance (2020), é difícil sequer encontrar uma aplicação uniforme do conceito de política pública no governo. Na prática, as entregas e os custos se encontram segregados 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 revisão de gastos. A *spending review*, ao identificar opções de cortes significantes,

34. Existem ainda as classificações por esfera e física, que foram omitidas nesta parte da discussão.

35. 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 – por meio, 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).

cria pontos-chave de entrada, pelos quais as informações de desempenho entram no processo decisório do orçamento. Assim, a *spending review* 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 da revisão de gastos 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, obtidas com a *spending review*, 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 *spending review* 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 – por exemplo, outras secretarias e colegiados – como forma de poder embasar suas decisões e superar resistências junto aos órgãos setoriais. Nesse sentido, o resultado obtido com *spending review* deve estar disponível no início da elaboração do orçamento, o que não exige, necessariamente, que a revisão seja refeita a cada ano.³⁶

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 fornecer informação útil para gestores e formuladores do orçamento – e com cronograma ajustado para que produzam resultados.

Para que essa conexão entre avaliação e orçamentação aconteça, o autor apresenta uma fórmula. Inicialmente, avaliação de resultado (impacto) deve ser realizada para indicar se a política é inefetiva. Caso seja, requer-se avaliação adicional de desenho, por meio 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. Em outra hipótese, caso o desenho seja correto, o problema de falta de efetividade pode ser de gestão ou de implementação da política, exigindo avaliações de processo. Nesse caso, a autoridade orçamentária pode descontinuar ou fixar um prazo para que o gestor da política a adeque a um custo razoável (Robinson, 2014).

No caso brasileiro, uma forma de implementar a sugestão de Robinson seria o centro de governo fornecer, com o auxílio dos órgãos gestores, avaliações com informações confiáveis e seguindo padrão predefinido. Ademais, em cenário de

36. Conforme Robinson (2014), a duração de uma *spending review*, apesar de curta, pode ser maior do que um ano. Por exemplo, a cada biênio, essa revisão pode ser utilizada por dois anos e, então, ser atualizada para uso no biênio seguinte.

crise fiscal, podem surgir pressões para cortes adicionais de despesa, e, com isso, 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 efetuar o corte parcial de gastos. Além disso, avaliações formais e previstas legalmente, que suportem a decisão de corte orçamentário, podem contribuir para superar oposições políticas, as quais são influenciadas por interesses corporativos.

A avaliação, portanto, 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 à 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 e Benson (2011). O caminho institucional a ser trilhado pelo CMAP é 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 esse 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 ao aperfeiçoamento. Dessa forma, entende-se que será possível construir um trabalho que agregue 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 implementada 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*. Nesse 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 esse 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 por meio de metodologias estatísticas e econométricas rigorosas, estabelecendo 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.

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 avaliar políticas e aspectos que sejam estrategicamente relevantes do ponto de vista da agenda governamental. Nesse 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. Nesse sentido, o CMAP tem envidado esforços para garantir a presença dos órgãos

e entidades governamentais mais envolvidos 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 têm potencial de afetar o orçamento. Não basta, entretanto, apenas fazer as perguntas certas. As respostas, na forma de recomendações, devem ser levadas à efetiva mudança na política e no orçamento. Portanto, 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 considerados 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.

Essa 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 conselho restrita à capacidade já existente nos órgãos envolvidos, concorrendo com outras agendas existentes e usuais. Assim, apesar de o 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 ao aprimoramento da ação pública para mitigar um problema socioeconômico; e, de outro lado, a independência e o direcionamento conferido pelo centro de governo podem servir de instrumento de grande relevância para informar a tomada de decisão com implicações orçamentárias.

Dessa forma, o CMAP pode desempenhar duas funções: aprimorar as políticas públicas, cujo subproduto é o levantamento de evidências com o devido tempo e a profundidade de análise necessários, assim como sistematizar essas

informações para subsidiar a decisão orçamentária na esfera técnica e política, que ocorrem em prazo e frequência distintos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou as diversas formas pelas quais as avaliações podem afetar o orçamento e como isso se integra ao desenvolvimento recente do CMAP, assim como aos 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 relacionadas 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 encontrarem 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 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 relacionada 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 organizem 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 que funciona ou não funciona.

Nesse sentido, na experiência revisada, as avaliações profundas são mais utilizadas 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 processos mais alinhados ao ciclo orçamentário, como as revisões de gastos ou numa estrutura de OBD.

Em particular, constata-se que o processo de revisão de gastos tende a trazer maior influência no orçamento, principalmente por ser usualmente empregado num esforço de consolidação fiscal e com objetivo explícito de reduzir gastos, mais do que o de aprimorar políticas. Contudo, nem toda redução de gastos leva a uma maior qualidade do gasto se os cortes não forem *smart cuts*, ou seja, informados pelas evidências já mencionadas. 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 a *spending review*, 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. Em 2021, com dois anos de existência na forma atual, entregou 29 avaliações, tendo outras dezesseis já em execução para entrega em 2022, com foco em avaliações de desenho, resultados e impacto. São as principais modalidades de análise, aquelas 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 delas derivadas, 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 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, no Brasil, a continuidade do levantamento de evidências relevantes sobre a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e a potencialização das recomendações geradas nesses e nos próximos ciclos de avaliação ainda

passarão pelos desafios técnicos e institucionais relacionados aos gastos públicos. Entre 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 *spending review* ou de OBD efetivos para o país.

Ressalta-se que, por questões de espaço, não coube no escopo deste capítulo destacar diversos esforços avaliativos mais específicos e igualmente importantes executados de forma mais ou menos periódica por outros órgãos dos poderes Executivo e Legislativo. Cabe comentar esforços recentes no âmbito do Senado Federal, em que foi proposta a sistemática de avaliação de políticas públicas com vistas a incorporá-la ao 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” (*op. cit.*, p. 25). No Executivo, órgãos como a Secap, a STN, a SPE, a SOF, a CGU e o Ipea, como exemplos do ME, também têm atividades próprias de avaliação de políticas, sem contar as diversas experiências nos ministérios setoriais.

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

- BOYLE, R. **The state of policy evaluation in Ireland**. Dublin: IPA, Sept. 2014. (Research Paper, n. 14).
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988.
- _____. Senado Federal. **Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem**. Brasília: SF, 2013.
- _____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Balço das avaliações ex-post do CMAP**. Brasília: ME, 2021. (Boletim Secap, n.1).

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018.

CASTRO, M. *et al.* **Mexico monitoring and evaluation system**: scaling up from the sectoral to the national level. Washington: World Bank, 2009. (ECD Working Paper, n. 20).

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, 2017.

COUTO, L. F. 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.

GUZMAN, M. The Chilean experience. *In*: ROBINSON, M. (Ed.). **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, 2019.

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

KONG, D. Performance-based budgeting: the U.S. experience. **Public Organization Review**, v. 5, n. 2, p. 91-107, 2005.

LASSANCE, A. What is a policy and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now. **SSRN Eletronic Journal**, 10 nov. 2020. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3727996>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

LU, E. Y., WILLOUGHBY, K. 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 – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **2016 OECD performance budgeting survey**: integrating performance and results in budgeting. Paris: OECD, 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>>.

ROBINSON, M. **Connecting evaluation and budgeting**. Independent Evaluation Group, Washington: IEG/World Bank Group, 2014. (ECD Working Paper Series, n. 30).

SCHOCH, M.; DEN BROEDER, C. Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands. **OCDE Journal on Budgeting**, v. 12, n. 3, p. 1-22, 2013.

VAN NISPEN, F. K. M. 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, 2015.

WILLOUGHBY, K.; BENSON, P. **Program evaluation, performance budgeting and PART: the U.S. federal government experience**. Atlanta: Georgia State University, 2011. (ICPP Working Papers, n. 92).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 16 mar. 2021.

GUIMARÃES, A. S. **A avaliação de políticas públicas no Senado Federal (2014-2017): notas de pesquisa**. Brasília: SF, 2019. (Textos para Discussão, n. 263).

HAWKESWORTH, I.; KLEPSVIK, K. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 1, p. 105-140, 2013. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-levers-strategic-agility-and-the-use-of-performance-budgeting-in-2011-12_budget-13-5k3ttg15bs31#page1>.

SRITHONGRUNG, A. An evaluation of performance-based budget reform in asian countries. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 4, p. 257-267, 2018.

