

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

BEATRIZ DE LIMA SENNA

**O CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS (CMAP): as influências das avaliações segundo a percepção dos servidores.**

BRASÍLIA

2024

BEATRIZ DE LIMA SENNA

**O CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS (CMAP): as influências das avaliações segundo a percepção dos servidores.**

Monografia apresentada à Escola de Políticas
Públicas e Governo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção do título
de Bacharel em Administração Pública

Área de concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Lizandro Lui

BRASÍLIA

2024

BEATRIZ DE LIMA SENNA

**O CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS (CMAP):as influências das avaliações segundo a percepção dos servidores.**

Monografia apresentada à Escola de Políticas
Públicas e Governo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção do título
de Bacharel em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública

Data de aprovação: ___/___/___

Banca examinadora:

Prof. Dr. Lizandro Lui
FGV-EPPG

Prof. Dr. Leopoldo Ribeiro
FGV-EPPG

Prof. Guilherme Almeida
MGI – Governo Federal

AGRADECIMENTOS

Eu realmente não acredito que exista vida plena sem a comunhão, sem o partilhar, sem a alegria e o sacrifício de vivermos em comunidade. A verdade é que nada do que conquistei até hoje foi sozinha, sempre estive cercada de pessoas que, sem dúvidas, me ajudaram e me forjaram a ser quem sou hoje. Por isso, expresso aqui meus sinceros agradecimentos por todos aqueles que fazem parte da minha caminhada e que carregam comigo os fardos e as bênçãos dessa vida.

Em primeiro lugar, agradeço à Deus, o meu Pai, por provar de sua imensa bondade e fidelidade todos os dias da minha vida. Seu fôlego de vida em mim me foi sustento e me deu coragem para perseverar a cada dia. Agradeço também à minha mãe Juliana e ao meu pai André por me amarem e por me apoiarem sem medidas, mesmo quando a minha decisão foi sair de pertinho de vocês para estudar em Brasília. Essa conquista também é de vocês.

Ao meu irmão Bruno por ser meu grande companheiro desde o nascimento e às minhas irmãs Mariana e Giulia por vibrarem comigo e por se orgulharem de cada passo que dou. À toda a família Lima e a família Senna por todo o amor depositado.

Ao meu noivo Luis, por representar o cuidado do Senhor com a minha vida e por dividir comigo os sonhos e a esperança de um futuro. À família do Luis, por representarem um local de segurança e amparo para mim em Brasília.

Aos meus guerreiros amigos da graduação e futuros administradores públicos, Thais, Yasmin, Yara, Joicy, Laisa, Melissa e Tiago, sem vocês a luta teria sido mais árdua e bem menos divertida.

A todos os professores da FGV EPPG pela excelência e por todas as experiências proporcionadas durante esses 4 anos. Ao meu orientador, professor Lizandro Lui e ao meu co-orientador, professor Leopoldo Ribeiro por serem profissionais admiráveis e por todos os ensinamentos que recebi.

Às minhas amigas da vida, Isabella, Beatriz, Maria Eduarda, Júlia D. Luna, Leticia, Mayná e Anita por acompanharem e me incentivarem em cada fase da minha vida,

mesmo de longe.

Às minhas amigas de apartamento Sara e Thais que dividem o dia a dia comigo e fazem parte da maioria das minhas memórias durante esses quase 3 anos morando em Brasília. Obrigada por todo o apoio e companheirismo durante esse tempo tão especial.

Aos presentes que Brasília me deu, Nathália, Guilherme, Sarah, Matheus, Giovana M, Jhon, Izabella, Ruaro, Davi, Júlia M, Giovana S, Isabela, Rafael, Tito, Samuel e Letícia M. Vocês me acolheram como família e tornaram os meus dias muito mais felizes.

Aos meus colegas de trabalho da SMA, em especial a Mylene, Iris, Leandro, Reijania, Cristina, Claudinei, Sérgio, Rodrigo, Gabriel, João e ao meu chefe Wesley M, por fazerem parte do meu desenvolvimento profissional e por me inspirarem com tanto comprometimento, dedicação e capacidade. Vocês têm parte da conclusão desse trabalho.

À minha casa e igreja local, Igreja Internacional da Reconciliação, em especial aos meus pastores Gustavo Paiva e Mara Paiva por serem exemplos de uma vida entregue que vale a pena ser vivida. Ao ministério LAB por tudo que temos construído juntos.

*Bem melhor é obter sabedoria do que
ouro! Mais vale obter entendimento do
que prata.*

Provérbios 16:16

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar o funcionamento e impactos das atividades do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), coordenado pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), no processo de condução das avaliações de políticas públicas e da influência dessas avaliações na revisão de gastos e na melhoria do gasto público. Para isso, adotou-se uma abordagem qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas com servidores públicos da SMA envolvidos diretamente com o CMAP e com a revisão de gastos. Os resultados revelaram avanços institucionais significativos no campo da avaliação de políticas públicas e evidenciaram que as avaliações são insumos importantes para o processo de revisão de gastos e para subsidiar as decisões do governo, embora haja oportunidades de melhoria nesse processo. Portanto, este trabalho contribui para a compreensão dos desafios e oportunidades do CMAP, destacando a relevância das avaliações na alocação dos gastos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: CMAP; Avaliação de políticas públicas; Monitoramento; SMA; Revisão de gastos; Gasto público.

ABSTRACT

The aim of this study was to analyze the functioning and impact of the activities of the Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), coordinated by the Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), on the process of conducting public policy evaluations and the influence of these evaluations on the review of spending and the improvement of public spending. To this end, a qualitative approach was adopted through semi-structured interviews with SMA civil servants directly involved with CMAP and spending reviews. The results revealed significant institutional advances in the field of public policy evaluation and showed that evaluations are important inputs for the spending review process and for supporting government decisions, although there are opportunities for improvement in this process. Therefore, this work contributes to understanding the challenges and opportunities of CMAP, highlighting the relevance of evaluations in the allocation of public spending.

KEYWORDS: CMAP; Evaluation of public policies; Monitoring; SMA; Spending review; Public spending.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

M&A – Monitoramento e Avaliação.....	11
CMAP- Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.....	11
SMA – Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos	12
SOF – Secretaria de Orçamento Federal	12
CGU – Controladoria Geral da União	12
GTAG – Grupo de Trabalho Interministerial para acompanhamento de gastos Públicos do Governo Federal	20
PPA – Plano Plurianual	21
CMAS – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União	21
CMAG - Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos	22
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	25
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária	28
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento.....	32
SPE – Secretaria de Política Econômica	33
TCU – Tribunal de Conta da União.....	33
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada	33
SECAP – Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria	35
JEO – Junta de Execução Orçamentária.....	38
MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	39
BPC – Benefício de Prestação Continuada.....	39

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Árvore do problema.....	18
Figura 2 - Modelo lógico.....	18
Figura 3 – Eventos relacionados com a criação do CMAP.....	20
Figura 4 – Linha do tempo de criação do CMAP	21
Figura 5 – Repercussão das recomendações do CMAP.....	43

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS....	15
2.1.1	Tipos de Avaliação	16
2.1.2	Avaliação Executiva (Guia Ex Post de Políticas Públicas).....	18
2.2	O CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP)	21
2.2.1	Criação e Evolução do CMAP	21
2.2.2	Atual estrutura do CMAP	24
2.2.3	Coordenação horizontal e o papel dos especialistas na construção de alternativas para resolução de problemas.....	26
2.3	Avaliação e orçamento	28
2.3.1	O processo de revisão de gastos	30
2.3.2	Experiências Internacionais.....	32
3	METODOLOGIA	34
4	RESULTADOS	36
4.1	EVOLUÇÃO E FUNÇÃO DO CMAP.....	36
4.2	O CMAP E A SECRETARIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
4.3	ARTICULAÇÃO HORIZONTAL DO CMAP	40
4.4	A RELAÇÃO ENTRE AS AVALIAÇÕES CONDUZIDAS PELO CMAP E O PROCESSO DE REVISÃO DE GASTOS	42
4.5	CMAP X MELHORIA DO GASTO PÚBLICO.....	44
4.6	EFETIVIDADE DO CMAP	45
5	CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS.....	48
	REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Acredita-se que, de forma ideal, as políticas públicas devem seguir ciclos recorrentes de monitoramento e avaliação (M&A). O monitoramento é considerado um processo contínuo e sistemático de coleta de dados que acompanha o progresso de políticas e programas (OCDE 2002). A avaliação, por sua vez, consiste em um processo objetivo e organizado de definição do valor de uma política ou programa e pode ocorrer antes, durante ou após a implementação.

No entanto, de acordo com Bezerra (2023), o desenvolvimento harmonioso entre o monitoramento e a avaliação não ocorre de forma tão simples. Dessa maneira, para que os resultados sejam efetivamente aproveitados, é essencial contar com a disseminação consistente da cultura de M&A, um sistema institucionalizado, avaliação com alta qualidade e o envolvimento da alta gestão. Além disso, uma conjuntura política favorável e a continuidade ao longo de diferentes governos são fatores indispensáveis para o sucesso do processo (BEZERRA, 2023).

É importante ressaltar que a avaliação de políticas públicas é um tema considerado relativamente recente no Brasil. Esse assunto começou a ganhar mais força ao fim da década de 1980, um período que as crises fiscais ampliaram a necessidade de melhorar a eficiência do gasto público (BEZERRA, 2023).

Desse modo, a melhoria da qualidade do gasto público tornou-se uma pauta que têm alcançado grande relevância no mundo inteiro. Vieira *et al.* (2023) aborda alguns principais motivos para esse avanço, como a crescente demanda da população por transparência e efetividade na utilização dos recursos públicos. Somado a isso, a restrição fiscal vivenciada em muitos governos, concomitantemente com a forte demanda por serviços públicos de qualidade maior, implicam na grande necessidade de acompanhar, avaliar e revisar o gasto público com o intuito de atender as demandas da sociedade.

No Brasil, o período entre 2014 e 2021 apresentou 8 déficits primários, sendo 2015 e 2016 os anos marcados pela pior recessão econômica da história do país (FAZENDA, 2023). Diante desse cenário, em 2016, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) foi criado, representando o maior salto da institucionalização da avaliação de políticas públicas no Governo Federal.

Nesse sentido, o Conselho surgiu a partir da Portaria Interministerial de 7 de abril de 2016 com o objetivo inicial de “aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal para que alcancem melhores resultados e aprimorar a alocação de recursos e

melhorar a qualidade do gasto público” (BRASIL, 2016). Além disso, o CMAP conquistou sua estrutura atual a partir do Decreto nº 9.834 de 12 de junho de 2019 e foi atualizado pelo Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023. Entre os anos 2019 e 2024 foram realizadas 66 avaliações de políticas públicas pelo Conselho.

Somado a isso, em 2023, o Presidente da República criou a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), por meio do Decreto nº 11.353 de 1 de janeiro, com o objetivo de promover a expansão da cultura de avaliação no governo federal, demonstrando a relevância desse assunto para a administração pública. A Secretaria atua como coordenadora do CMAP e opera em alguns eixos complementares que envolvem promover a melhoria contínua das políticas públicas, fortalecer e estimular a rede de monitoramento e avaliação (M&A) e, ainda, consolidar o processo de revisão de gastos em colaboração com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) (BRASIL, 2023).

Diante disso, ressalta-se que, além do esforço de fortalecer o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, há também um grande empenho em institucionalizar o processo de revisão de gastos atualmente no governo federal. Dessa maneira, analisa-se que a pauta de melhoria da qualidade do gasto público também está fortemente associada com a institucionalização da revisão de gastos, que pode ser entendida como um processo que faz o uso de avaliações existentes sobre políticas ou programas públicos e utiliza, principalmente, os resultados dos monitoramentos e avaliações de políticas públicas para revisar e otimizar a alocação de recursos (FEU *et al*; 2022).

Após 5 anos do período de institucionalização mais forte do CMAP, esse estudo busca analisá-lo para responder a seguinte pergunta: Como o CMAP, coordenado pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), desenvolve suas atividades, constrói articulação horizontal com outros órgãos da administração pública federal e de que maneira as avaliações realizadas por esse Conselho impactam o processo de revisão de gastos, e, conseqüentemente, a melhoria do gasto público no Governo Federal?

Nesse contexto, destaca-se também a busca por compreender como os membros da SMA percebem o funcionamento e a relevância do CMAP dentro da estrutura da secretaria. Além disso, pretende-se identificar as possíveis resistências que surgem no processo de articulação do Conselho com outros órgãos da administração pública, explorando ainda o papel de instituições fiscalizadoras como a Controladoria Geral da União (CGU), que compõe o CMAP, e como sua função de fiscalização influencia as relações de trocas de informações do Conselho com os órgãos avaliados.

Este estudo justifica-se pela relevância do tema no atual cenário brasileiro de políticas

públicas que enfrenta desafios significativos relacionados à eficácia e eficiência do gasto público, pois inúmeros casos destacam questões recorrentes de má gestão e falta de embasamento técnico na formulação de políticas (BEZERRA, 2023). Nesse sentido, o CMAP, considerado o lócus de avaliação do governo federal, representa um papel relevante no avanço do tema de avaliação de políticas públicas no país e na preocupação de gerar políticas baseadas em evidências.

Além disso, a gestão eficiente dos recursos públicos é um desafio central enfrentado por governos em todo mundo e o Brasil não é uma exceção. A qualidade do gasto público desempenha um papel fundamental na resolução do conflito entre a alta demanda da população por serviços públicos e a limitada capacidade de arrecadação para seu financiamento (JUNIOR, 2019). Portanto, compreende-se que as avaliações têm potencial para afetar o orçamento público de diferentes formas. Elas podem gerar recomendações, como o trabalho desempenhado pelo CMAP que, por vezes, pode direcionar mudanças diretas nas despesas públicas, ou podem servir como subsídios para outras formas institucionalizadas de priorização do gasto, como a revisão de gastos (FEU *et al*; 2022).

Adicionalmente, a relevância desse estudo é ainda mais acentuada pela sua originalidade devido, principalmente, ao caráter recente da criação da SMA, que se tornou coordenadora do CMAP e ainda tem desempenhado um papel de liderança na institucionalização do processo de revisão de gastos, que está sendo implementado atualmente no Governo.

Para cumprir os objetivos desse estudo, adotou-se uma abordagem qualitativa centrada em um estudo de caso. A coleta de dados foi baseada em entrevistas semiestruturadas com 11 servidores da SMA. Os resultados das entrevistas transcritas passaram por uma análise de conteúdo, preservando a integridade da pesquisa. A análise foi baseada em categorias analíticas previamente definidas que refletem as questões abordadas nas perguntas das entrevistas e nos objetivos deste estudo.

Por fim, além desta introdução, o estudo é dividido em 4 partes. A primeira aborda o referencial teórico sobre avaliação de políticas públicas, com foco na avaliação executiva do Guia *Ex Post* de Políticas Públicas, utilizado como referência pelo CMAP. Além disso, é apresentado o histórico de criação do CMAP, conceitos de articulação horizontal e centros de governo, e explora a relação entre avaliação e orçamento com um aprofundamento no conceito de revisão de gastos e em experiências internacionais. A segunda parte traz o detalhamento da pergunta de pesquisa junto com a explicação da metodologia. A terceira parte dedica-se a expor e analisar os resultados coletados. A quarta e última parte é a conclusão do trabalho com um breve resumo do que foi encontrado e com sugestões para futuras pesquisas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS

De acordo com o guia *ex-post* (Brasil, 2018), o termo “políticas públicas” refere-se a um conjunto coordenado e abrangente de programas e ações do governo destinadas a prover bens e serviços essenciais à sociedade, sendo financiadas por recursos provenientes do orçamento público ou por benefícios de caráter tributário, financeiro ou creditício.

Além disso, Lima e D`ascenzi (2016) abordam 5 elementos diferentes para facilitar a definição do termo “políticas públicas”. De acordo com os autores, o primeiro elemento é processual, pois uma política pública envolve ações distintas, que inclui a implementação das decisões tomadas, e abrange diversos atores e organizações públicas e privadas. O segundo elemento se relaciona com a finalidade, na qual o objetivo central das ações e decisões é impactar positivamente um problema social. Diante dessa visão, interpreta-se que ao atender demandas dos grupos da sociedade, a política pública também é uma maneira de manter a coesão social.

Ainda segundo os autores, o terceiro elemento é uma questão substantiva, pois as políticas expressam visões, ideias e valores que as orientam. O quarto elemento é o da dinâmica que indica o conflito existente entre os atores, devido ao envolvimento de alocação de recursos que são escassos. Por último, uma política pública cria uma “ordem local”, entendida como uma estrutura específica na qual os diversos atores envolvidos interagem e utilizam os recursos de maneira coordenada (LIMA; D´ASCENZI, 2016).

Nesse sentido, é importante ressaltar que analisar uma política pública envolve um olhar abrangente que contempla diferentes dimensões, como a formulação da agenda, a implementação, o papel dos atores envolvidos e a avaliação de seus resultados e impactos. A avaliação, nesse contexto, é um elemento chave, pois permite mensurar não apenas a eficácia da política, mas também identificar os acertos e possíveis ajustes necessários. Dentro desse escopo, o monitoramento desempenha uma função complementar e fundamental, fornecendo dados contínuos que auxiliam o processo avaliativo. Assim, para garantir um bom desempenho das políticas públicas, considera-se que o monitoramento e avaliação possuem funções consideradas indispensáveis.

O monitoramento pode ser definido como um processo, caracterizado por ser sistemático e contínuo para realizar a coleta de dados e acompanhar os indicadores

determinados. Dessa forma, seu objetivo é levantar informações aos gestores e às partes interessadas sobre os progressos da política/programa monitorado, o cumprimento dos objetivos e a utilização dos recursos alocados (OCDE, 2002).

Assim, é possível afirmar que o monitoramento é um processo vital para o processo de avaliação, pois por meio dele é possível fazer o levantamento de informações que servirão para subsidiar a tomada de decisão. Ou seja, para realizar uma avaliação bem-sucedida e, conseqüentemente, tornar a ação pública mais eficiente é de suma importância possuir os dados que o monitoramento de uma política fornece.

A avaliação das políticas públicas pode ser compreendida como um processo sistemático, organizado e objetivo de definição de valor de uma política, programa ou atividade que pode estar sendo planejada, pode estar finalizada ou pode estar em andamento (OCDE, 2002). Assim, um dos principais objetivos da avaliação é examinar com rigor a eficiência dos recursos alocados, buscando identificar o uso adequado e produtivo desses recursos, como também oportunidades para otimizar a gestão pública e aprimorar a atuação do Estado quando pertinente (BRASIL, 2018).

Dessa forma, a fase de avaliação exige a consideração de diversos aspectos fundamentais, como a forma de implementação da política, os efeitos esperados, e se eles estão sendo alcançados, bem como o impacto no público-alvo e a interação com os principais *stakeholders*. Além disso, é essencial avaliar como os recursos públicos estão sendo utilizados, garantindo que sejam usados de maneira eficaz e eficiente (BRASIL, 2018).

2.1.1 Tipos de Avaliação

Uma das formas de classificar uma avaliação é pelo momento em que ela é realizada. As avaliações que ocorrem antes da implementação de uma política são chamadas de *ex ante* e possuem o objetivo de verificar se a intervenção pública está bem planejada e se realmente deve ser implementada. Desse modo, as avaliações que são conduzidas nessa etapa são empenhadas para verificar a viabilidade e a coerência da intervenção pública, e garantir que os objetivos estejam claros e bem definidos, assim como os caminhos a serem percorridos para alcançar os objetivos em questão (MERESSI; OLIVEIRA; PILLETI, 2018).

Já as avaliações que ocorrem durante ou após a implementação da política são chamadas de *ex post*. Essas avaliações podem ser executadas com diversas finalidades diferentes dependendo do objetivo da análise. O guia *ex-post* (BRASIL, 2018) aborda alguns tipos de avaliações específicas, como a Avaliação de Desenho que tem como finalidade examinar a

abordagem planejada para alcançar os resultados conforme a teoria do programa. Ou seja, essas avaliações verificam se o diagnóstico do problema está correto e atualizado, identificam as causas e consequências do problema em questão, determinam se as ações estão de fato apropriadas, verificam se o público-alvo foi identificado de forma correta e se os objetivos foram estabelecidos de acordo com os recursos disponíveis (BRASIL, 2018).

As Avaliações de Resultado são responsáveis por aferir a eficácia, a eficiência e a efetividade do programa ou da política em questão. Diante disso, nesse tipo de avaliação o foco está em verificar o cumprimento das metas e objetivos e a relação entre custo e benefício. Além disso, se os resultados da política forem insatisfatórios, essa análise também pode envolver o desenho e a implementação para identificar os problemas. (BRASIL, 2018)

As Avaliações de Implementação avaliam a execução do programa ou política para que seja implementado de acordo com o planejado, ou seja com o desenho. Por isso, essa avaliação inclui a verificação do desempenho dos executores da política, da adequação dos arranjos institucionais e da identificação dos fatores que contribuem ou dificultam o desempenho do programa (BRASIL, 2018).

As Avaliações de Impacto se diferenciam por focar na quantificação dos efeitos causais de uma política, o que também é essencial para determinar a viabilidade econômica da política (BATISTA e DOMINGOS, 2017). Esse tipo de abordagem é fundamental para testar as hipóteses do modelo lógico, verificando se a política de fato gera os impactos esperados. Dessa forma, além de complementar outras formas de avaliação, a avaliação de impacto gera o fortalecimento da execução contínua da política em diversos contextos econômicos e políticos (BRASIL, 2018).

As Avaliações Econômicas consideram todos os custos e benefícios de uma política por meio de comparações de intervenções alternativas para verificar a mais eficiente ou a que mais apresenta impacto em relação ao custo. Esse tipo de avaliação é considerado complexo devido à dificuldade de identificar todos os custos-benefícios, incluindo os indiretos e de longo prazo. (BRASIL, 2018).

As Avaliações de Governança da política pública têm como objetivo analisar se a implementação das políticas está de fato equipada com as capacidades estatais adequadas para lidar com a complexidade dos problemas que visa resolver. Isso é realizado através de uma definição clara sobre os papéis e responsabilidades na estrutura de gestão de coordenação da política, visando alcançar uma maior eficiência e efetividade nas ações governamentais. Assim, a melhoria da governança busca, principalmente, aprimorar a coordenação da execução da política, estabelecendo condições que permitam gerar e entregar resultados que atendam melhor

ao interesse público (BRASIL, 2018).

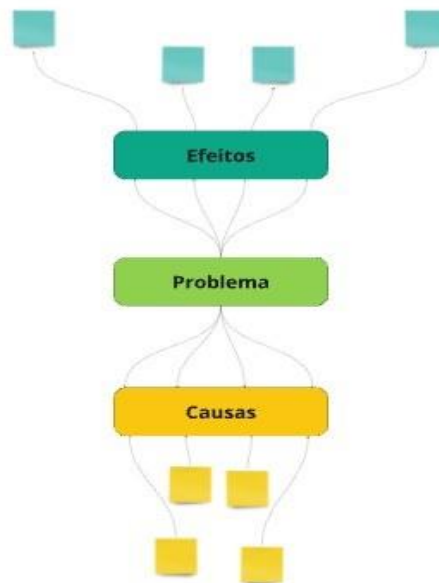
2.1.2 Avaliação Executiva (Guia Ex Post de Políticas Públicas)

A Avaliação Executiva se difere das avaliações específicas citadas anteriormente, pois essa avaliação possibilita formar uma visão geral de uma política pública, permitindo identificar os aprimoramentos necessários e a necessidade de avaliações mais aprofundadas em questões específicas. Além disso, essa avaliação consiste em uma abordagem mais rápida e busca fornecer informações e subsídios que ajudem na gestão da política pública, enfatizando fragilidades no desenho, gestão e implementação da mesma. O objetivo é que, ao final da avaliação, sejam produzidas recomendações objetivas e práticas para gerar melhorias e ajustes necessários (BRASIL, 2018).

Essa avaliação é iniciada com a descrição da política a ser avaliada, incluindo seu histórico, normas definidoras, e as instituições envolvidas em sua execução. Aspectos como o nome, finalidade, e abrangência territorial da política são abordados. Em seguida, o diagnóstico do problema revisita a análise inicial das causas que motivaram a intervenção da política pública, analisando se a estrutura lógica e a identificação do problema, realizadas na avaliação *ex ante*, ainda são válidas e se a população afetada permanece a mesma. Assim, caso o diagnóstico original não tenha sido formalizado, é necessário mapeá-lo a partir dos documentos de criação da política (BRASIL, 2018).

Essa análise exige a verificação da estrutura lógica original da política para decidir se ela ainda é válida em meio a novos contextos. Isso inclui avaliar se o problema que a política almeja resolver e suas causas primordiais permanecem relevantes. O processo de identificação das causas iniciais pode ser feito por meio de *brainstorming*, organizadas em uma “árvore do problema” (ilustração 1) que faz a conexão do problema central às suas causas e efeitos. Ressalta-se ainda que essa estrutura deve ser revisada ao longo da implementação da política, pois novas informações e alterações no contexto podem alterar a relação entre causas e efeitos (BRASIL, 2018).

Figura 1: Árvore do Problema

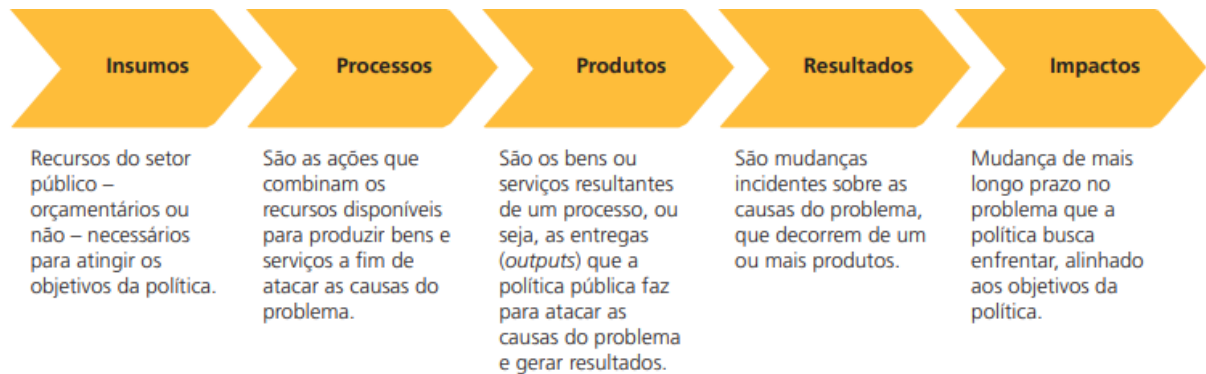


Fonte: Elaboração Própria

Além disso, é essencial realizar o monitoramento dos indicadores relacionados ao problema para avaliar a eficácia da política. Assim, se os indicadores revelam que o problema ainda persiste ou está piorando, é possível que a política não esteja abordando as causas mais relevantes, resultando em desperdício de recursos públicos. Portanto, questões orientadoras ajudam a decidir se um diagnóstico mais detalhado é necessário ou se o diagnóstico original precisa ser atualizado (BRASIL, 2018).

O próximo passo da avaliação executiva consiste em realizar a análise do desenho que considera três elementos principais: o modelo lógico, os incentivos existentes, e a forma de acesso à política. O modelo lógico é elaborado idealmente na fase de formulação da política e deve ser revisitado ou desenvolvido juntamente com os gestores com o objetivo de mapear a relação causal entre insumos, processos, produtos, resultados e impactos. Assim, o modelo, observado na ilustração 2, auxilia a testar a consistência da lógica da política e até a identificar fragilidades em sua execução focadas nos resultados e impactos esperados (BRASIL, 2018).

Figura 2: Modelo Lógico



Fonte: Brasil (2018, p. 59)

Outra questão a ser analisada a partir desse modelo são as apresentações das hipóteses que sustentam a execução da política e, assim, avaliar se essas hipóteses ainda são válidas com base na experiência de implementação e nos indicadores disponíveis. Desse modo, se houver divergências entre as expectativas e a realidade observada, o avaliador deve propor ajustes no modelo lógico e redefinir as metas da política (BRASIL, 2018).

Somado a isso, entende-se que é essencial realizar a análise dos incentivos gerados pela política, garantindo que eles promovam os comportamentos esperados entre os *stakeholders* e evitem efeitos indesejados. O avaliador também deve examinar a forma de acesso à política, especialmente se ela for focalizada, avaliando a clareza dos critérios de elegibilidade e a adequação de oferta em relação à demanda (BRASIL, 2018).

Após a apresentação dos dados do monitoramento, faz-se necessário descrever a implementação da política, especificando se ela foi executada conforme o planejado e explicar possíveis desvios. Essa análise deve focar nos processos de entrega dos produtos e na gestão de riscos, avaliando também a transparência, os mecanismos de supervisão e a eficácia dos controles de elegibilidade. Além disso, analisa-se também a estrutura de governança da política para verificar se os princípios estabelecidos em normativas são seguidos e se há uma liderança, estratégia e controle eficazes que contribuem para a geração de valor público e para a participação social (BRASIL, 2018; LIMA e D'ASCENZI, 2019).

Em seguida, na avaliação dos resultados e impactos, verifica-se se os indicadores qualitativos e quantitativos refletem os objetivos da política e se há evidências de que ela cumpre seus objetivos. Caso já existam avaliações de impacto, estas devem ser resumidas ou submetidas a uma meta-análise para avaliar a robustez das conclusões. A análise também deve incluir a execução orçamentária e a eficiência do gasto, relacionando os custos aos produtos e aos resultados obtidos. Ao final realiza-se a sistematização dos achados para produzir

recomendações aos gestores da política, com sugestões de melhorias e possíveis abordagens para avaliações mais aprofundadas (BRASIL, 2018).

Diante disso, nota-se que a avaliação executiva promove uma junção de diferentes avaliações específicas, porém executada de forma mais geral. Essa avaliação tem sido utilizada no governo federal, mais especificamente pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) como a metodologia padrão, estabelecida na Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2023 realizada pelo Conselho, para avaliar as políticas e programas executados pelo governo e selecionados em cada ciclo de avaliação que o Conselho realiza. Adiciona-se que a Ata em questão ainda estabelece que a implementação de avaliações aprofundadas específicas só acontecerá mediante recomendação da avaliação executiva (BRASIL, 2018).

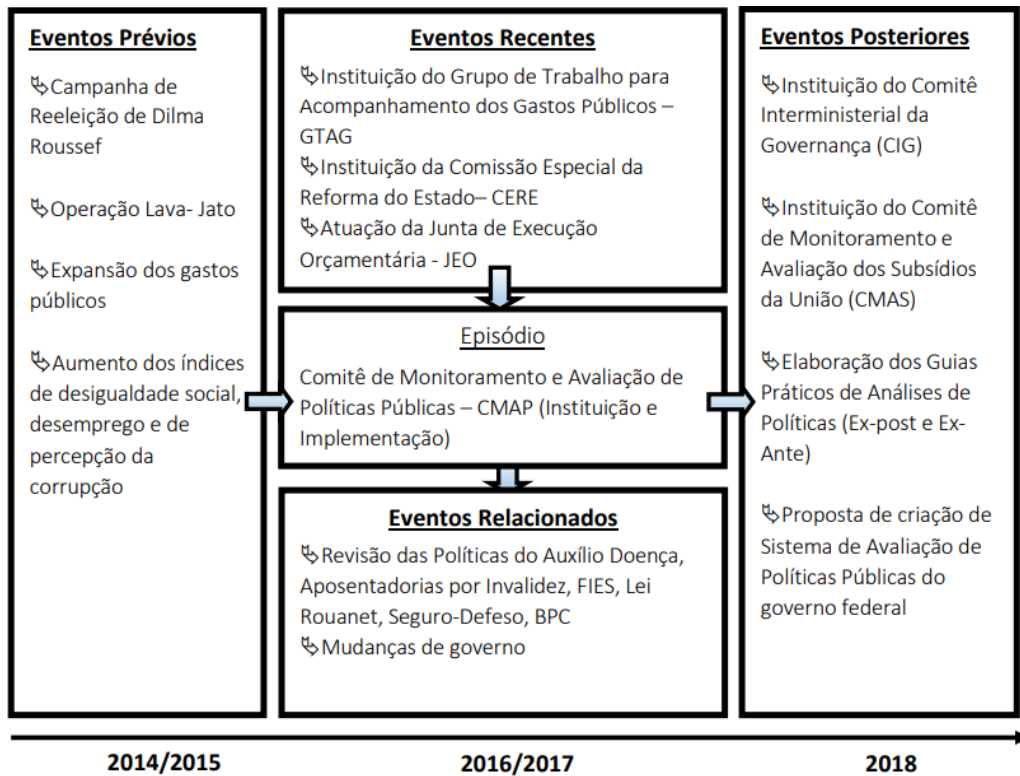
2.2 O CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP)

2.2.1 Criação e Evolução do CMAP

O CMAP se tornou o ponto central de avaliação no Governo Federal. O Conselho surgiu como uma resposta assertiva aos desafios crônicos enfrentados na gestão pública brasileira, notadamente no que concerne à efetividade e eficiência do gasto público. Miranda *et al.* (2021) e Junior *et al.* (2018) enfatizam a grande importância da institucionalização da avaliação de políticas públicas no contexto do governo federal, ressaltando o papel proeminente do CMAP nesse processo.

Observa-se que o Conselho nasceu diante de um período que envolveu diferentes eventos e situações que levaram o país a um contexto de uma severa restrição fiscal. Assim, para compreender de forma mais detalhada esse contexto, Oliveira (2019) realizou uma esquematização dos eventos que influenciaram e foram influenciados pela criação do CMAP (figura 3).

Figura 3: Eventos relacionados com a criação do CMAP



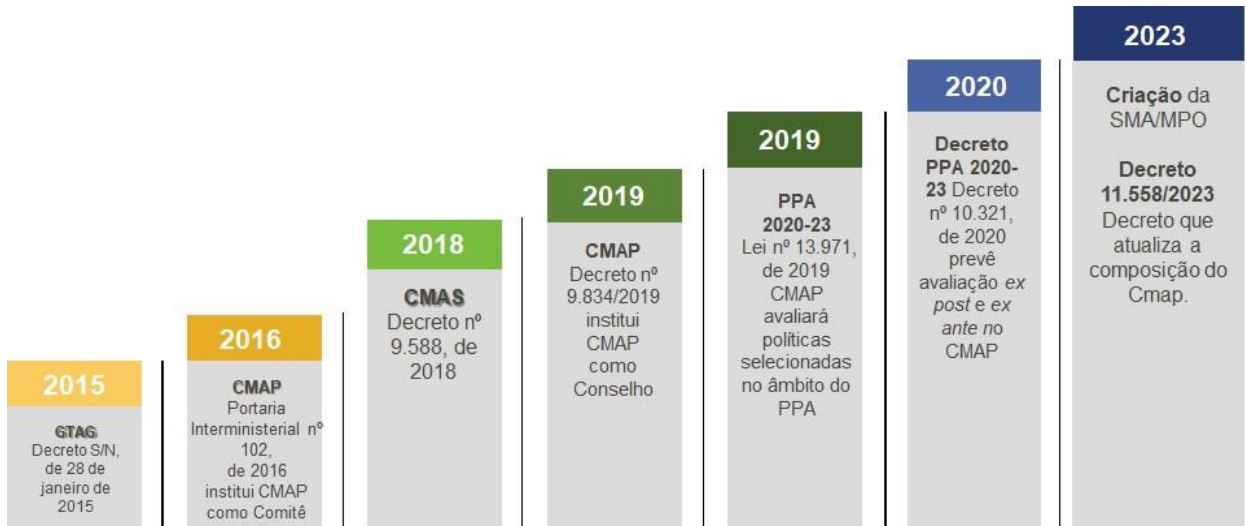
Fonte: Oliveira (2019, p. 10)

Diante do exposto, é importante observar que anteriormente à instituição do CMAP, a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG), em 2015, marcou um dos primeiros avanços do processo de avaliação de políticas públicas no Governo. Miranda *et al* (2021) expõe que, diante de um cenário de significativos aumentos nas despesas e de restrição fiscal, o objetivo da instituição desse grupo foi prestar auxílio aos ministérios com a adaptação de seus orçamentos e com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal diante da realidade econômica vivenciada.

Assim, entre 2015 e 2016, o período do segundo mandato da Dilma Rousseff, vivenciou-se o processo de fortalecimento de planejamento e monitoramento no Governo Federal num contexto fiscal muito comprometido (FEU *et al* 2022). Foi nesse período que os déficits primários fiscais começaram a ocorrer aliados com uma forte desaceleração da economia brasileira e com grandes escândalos de corrupção que corroboraram no *impeachment* da Dilma (OLIVEIRA, 2019). Diante disso, surge o CMAP, ainda como Comitê, por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016 com a mesma composição do GTAG.

Nesse contexto, Feu *et al* (2022) expõe que o escopo do comitê não estava abarcando a maior parte das políticas que eram financiadas por subsídios da União, uma fonte muito relevante do financiamento de políticas públicas. Por isso, em 2018, o Decreto nº 9.588 institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) com o objetivo de monitorar e avaliar continuamente as políticas públicas subsidiadas pela União, priorizando a análise de seus impactos fiscais e econômicos. Assim, o CMAS foi instituído com o intuito de orientar a ação estatal para promover valor à sociedade, seguindo boas práticas de governança pública (BRASIL, 2018).

Figura 4: Linha do tempo de criação do CMAP



Fonte: Documentos SMA/MPO

Assim como ilustra a figura 4, em 2019, o CMAP foi instituído, de fato, como Conselho por meio do Decreto 9.834/2019 com a finalidade de:

I - avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União; e II - monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança.

Somado a isso, nesse mesmo ano, a Lei 13.971 estabelece, no Art. 16, que a avaliação do PPA 2020-2023, que tem como objetivo o aprimoramento dos programas e a qualidade do gasto público, “será realizada no âmbito do CMAP e contemplará avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União” (BRASIL, 2019). Ou seja, as políticas públicas avaliadas pelo CMAP passaram a ser selecionadas a partir do Plano Plurianual Anual (PPA) com a intenção de representar uma integração do ciclo orçamentário

através da aproximação entre a avaliação e o planejamento.

Além disso, em 2020, o Decreto nº 10.321 foi criado para regulamentar a Lei 13.971 e estabelece, dentre outras definições, a avaliação *ex ante* e *ex post* no CMAP e a utilização dos Guias Práticos de Análise *Ex Ante e Ex Post* como manuais de referência para a condução das avaliações. Esses manuais foram elaborados quando o CMAP ainda era um Comitê, por meio de uma parceria entre o IPEA e técnicos dos ministérios que faziam parte do CMAP.

Por fim, em 2023 foi estabelecida a atual estrutura do Conselho, juntamente com a criação da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA). A secretaria foi criada por meio do decreto nº 11.353 de 2023 com o objetivo de promover a expansão da cultura de avaliação no governo federal, demonstrando a relevância desse assunto para a administração pública. Além disso, a Secretaria atua como secretaria-executiva do CMAP e opera em quatro eixos complementares atualizados pelo Decreto nº 11.398 de 21 de janeiro 2023:

1- Apoio ao aprimoramento das políticas públicas; 2- comunicação e debate de avaliações com gestores, congresso e sociedade; 3- articulação e fomento da rede de monitoramento e avaliação (M&A); 4- institucionalização da revisão de gastos em parceria com a Secretaria de Orçamento Federal. (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023)

2.2.2 Atual estrutura do CMAP

A atual estrutura do CMAP foi estabelecida pelo Decreto nº 11.558 de 13 de junho de 2023 e os objetivos do Conselho são: “(i) avaliar as políticas públicas selecionadas, (ii) acompanhar a implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas; e (iii) apoiar o monitoramento da implementação de políticas públicas” (BRASIL, 2023). Para cumprir os objetivos, o Conselho é composto por dois comitês, o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) e o Comitê Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG).

Os membros titulares que compõem o CMAP, e conseqüentemente, o CMAS e o CMAG, são os Secretários Executivos dos seguintes órgãos: “I- Ministério do Planejamento e Orçamento, que o coordenará; II- Casa Civil da Presidência da República, III- Controladoria-Geral da União; IV- Ministério da Fazenda; e V- Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos” (BRASIL, 2023).

Desde que o CMAP foi instituído como Conselho, em 2019, 66 políticas públicas já foram avaliadas, em 5 ciclos anuais (2019, 2020, 2021, 2022 e 2023). O ciclo de avaliação atual

do CMAP tem duração de 12 meses e passa por diferentes fases que compreendem a pré-avaliação, a execução da avaliação, a aprovação do relatório que contém as recomendações direcionadas aos órgãos gestores, a divulgação dos resultados para o Congresso Nacional e por fim, o monitoramento das recomendações.

É importante ressaltar que o CMAP pode avaliar tanto um conjunto de programas e ações, que podem ou não estar vinculados ao orçamento, quanto um plano orçamentário específico ou uma parte dele. A definição final sobre qual política pública será analisada, assim como o escopo da avaliação, é ajustada após discussões metodológicas e acordos entre a Secretaria Executiva do CMAP e os gestores responsáveis pelas políticas em questão (CMAP, 2024).

Diante disso, a definição das políticas públicas a serem avaliadas em cada ciclo é realizada por meio de deliberação do CMAP, a partir de uma pré-lista elaborada com critérios técnicos previamente estabelecidos. Esses critérios são baseados em programas finalísticos do PPA e seguem parâmetros de materialidade, criticidade e relevância que foram atualizados em 2024 por meio da Resolução CMAP nº 7, de 29 de abril:

§ 1º. O critério de criticidade observa a variação da disponibilidade de recursos públicos entre exercícios. § 2º. O critério de materialidade observa o volume total de recursos públicos. § 3º. O critério de relevância observa a inclusão em prioridades declaradas e em agendas transversais formalizadas no Plano Plurianual.

A partir dessa lista, são selecionadas as políticas mais adequadas para serem submetidas ao processo de avaliação, garantindo que o foco esteja em áreas de maior impacto e necessidade de ajuste (CMAP, 2024).

A fase de pré-avaliação foi estabelecida com duração de 3 meses, e a duração das avaliações executivas deverá ser de até 8 meses, assegurando uma maior participação dos gestores ao longo do processo. Além disso, segundo Relatório para o Congresso referente ao ciclo avaliativo de 2023/2024, o conteúdo mínimo produzidos pelas avaliações executivas realizadas no âmbito do CMAP devem ser padronizados seguindo o capítulo 3 do Guia *ex post*. Nesse sentido, no ciclo avaliativo em questão, todos os relatórios de avaliação seguiram a mesma estrutura de descrição da política, diagnóstico do problema, desenho da política, implementação, governança, resultados, impactos, execução orçamentária e financeira e economicidade (CMAP, 2024).

Já na fase de monitoramento, as recomendações resultantes das avaliações que são aprovadas pelo Conselho são encaminhadas para os órgãos gestores das políticas avaliadas. Após receberem as recomendações, os órgãos gestores ficam responsáveis pela elaboração, em um prazo específico, de um plano de ação.

O modelo para estruturar as propostas de aprimoramento das avaliações (as

recomendações) foi estabelecido por meio de um processo colaborativo entre os representantes dos Comitês e a Secretaria Executiva do CMAP. Assim, para elaborar e analisar o conteúdo foram estabelecidos alguns requisitos fundamentais, como clareza, relevância, razoabilidade e vinculação à evidência da avaliação, em conformidade com a Resolução do CMAP nº 2, de 13 de novembro de 2020 (CMAP, 2024).

Diante disso, outra diretriz implementada recentemente pelo CMAP foi a decisão de unificar as atribuições de coordenação e de supervisão (monitoramento), em uma única função, definida como Coordenador Técnico de Avaliação. Dessa forma, esses coordenadores possuem a responsabilidade de atuar como interlocutores entre avaliadores e gestores sob a orientação da Secretaria Executiva do CMAP (CMAP, 2024).

Com base no que foi exposto, é possível analisar que a coordenação horizontal é percebida como um aspecto fundamental para o funcionamento eficaz do CMAP, uma vez que sua missão envolve a articulação e acompanhamento de diversas políticas e programas governamentais. Diante disso, o tema tem se tornado cada vez mais relevante no contexto atual onde as questões que ultrapassam os limites setoriais das políticas se tornaram mais frequentes. Esse tipo de coordenação não apenas facilita a troca de informações e boas práticas entre órgãos governamentais, mas também fortalece a capacidade de resposta do Estado às demandas da sociedade.

2.2.3 Coordenação horizontal e o papel dos especialistas na construção de alternativas para resolução de problemas

De acordo com Souza (2018) e Bouckaert (2010) a coordenação horizontal baseia-se na ideia de que os governos são intrinsecamente compostos por múltiplas organizações e para facilitar a compreensão do conceito coordenação, o autor sugere que essa abordagem deve ser vista tanto como um processo quanto como um conjunto de instrumentos e mecanismos. Esses recursos têm como objetivo harmonizar, de forma voluntária ou compulsória, as atividades e os esforços das entidades do setor público. A implementação desses mecanismos visa aumentar a coerência, minimizar a duplicação de esforços, preencher lacunas e resolver contradições que possam surgir dentro de uma mesma política ou entre políticas distintas (SOUZA, 2018).

Entende-se também que a falta de coordenação intragovernamental é um desafio significativo, uma vez que pode resultar na ineficácia de diversas políticas, duplicação de esforços e aumento de conflitos burocráticos, conforme apontado por Gaetani (2011). Por isso, sugere-se que o equilíbrio adequado dessa coordenação pode levar a um governo mais eficaz e

responsivo, onde a colaboração entre as diversas agências resulta em soluções mais inovadoras e adaptadas às necessidades da população

Além disso, a coordenação horizontal pode ser definida como a interação entre diferentes instâncias no mesmo nível, onde uma delas, ou um núcleo restrito, toma decisões e arbitra conflitos. Essa função de coordenação é crucial, pois está associada a uma melhoria na qualidade das políticas, mas deve ser calibrada de forma a evitar que orientações rígidas do “centro” limitem a atuação de outros órgãos governamentais (SOUZA, 2018).

Esse conceito começou a ganhar mais visibilidade de organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tais organismos utilizam a expressão centros de governo para destacar a importância de instituições que atuam como núcleos de articulação, facilitando a comunicação e a colaboração entre diferentes ministérios e agências.

Souza (2018) e Alessandro, Lafuente e Santiso (2013), em documento para o BID, os autores identificam cinco funções principais nos centros de governo que incluem “coordenação da política, coordenação do desenho e implementação de políticas, planejamento estratégico, monitoramento de desempenho, comunicação e *accountability*”. Somado a isso, segundo a OCDE (2014)

Centro de Governo consiste na estrutura de apoio ao nível mais elevado do Executivo, composto por políticos e especialistas, que atuam, geralmente, sob forte pressão e voltados para assegurar que as decisões governamentais maximizem sua efetividade dentro do aparelho do Estado, potencializem suas entregas e resultados e estejam alinhados aos objetivos prioritários estabelecidos pelo presidente o primeiro-ministro e/ou sua coalizão de apoio.

Diante disso, é possível perceber a grande relevância do CMAP, composto por ministérios centrais considerados centros de governo, no que se refere a pauta de avaliação e monitoramento das políticas públicas e à maximização da efetividade das ações do governo.

Segundo Oliveira (2019) a dificuldade dos órgãos centrais em acessar diretamente os ministérios setoriais foi um dos fatores que motivou a criação do Conselho. Além disso, segundo a autora, os resultados já alcançados na atuação do CMAP demonstram que é possível interagir com diferentes órgãos, tanto centrais como setoriais, por meio de uma coordenação em rede voltada para o aprimoramento das políticas públicas.

Ao abordar a articulação entre órgãos centrais e setoriais, é crucial também considerar o papel fundamental dos burocratas e especialistas na formulação de alternativas para resolução de problemas. No caso do CMAP, esses profissionais não apenas garantem a coordenação eficaz entre diferentes ministérios, mas também desempenham um papel essencial na

construção de soluções técnicas e na promoção de ajustes que possam aprimorar a implementação das políticas.

Dessa forma, cabe introduzir a teoria de Kingdon (1995) que identifica três dinâmicas principais no processo de formulação das políticas: dos problemas, das políticas públicas e da política. Nesse contexto, de forma direta, um problema é reconhecido, propostas são elaboradas e ocorrem atividades e negociações políticas. Dentro dessas etapas, existem diferentes atores buscando influenciar a agenda governamental, os atores visíveis, como o presidente, parlamentares, ministros e a mídia que recebem atenção constante da imprensa e os atores invisíveis como os burocratas de carreira, lobistas e acadêmicos.

Assim, de acordo com Kingdon (1995), enquanto os atores visíveis têm maior capacidade de influenciar a definição da agenda, os atores invisíveis são mais relevantes na escolha de alternativas para resolver os problemas identificados. Assim, as alternativas e propostas de soluções são predominantemente formuladas por comunidades de especialistas que são compostas por pesquisadores, consultores e servidores públicos. A expertise desses especialistas permite que eles traduzam dados e informações em soluções tecnicamente viáveis e politicamente aceitáveis para os problemas que chegam à agenda governamental.

Além disso, segundo Sabatier e Weible (2007), os especialistas são parte fundamental do que eles chamam de “coalizões de defesa”. Essas coalizões são formadas por grupos de atores que compartilham crenças sobre políticas públicas e trabalham de maneira a influenciar o processo decisório. Os burocratas, nesse contexto, têm acesso a informações privilegiadas e à capacidade técnica necessária para desenvolver alternativas de políticas que, em conjunto com outros membros da coalizão, buscam legitimar o campo governamental.

No contexto do CMAP, os servidores que participam das avaliações utilizam seus conhecimentos técnicos e análises para propor soluções que otimizem os recursos públicos e aprimorem a eficácia das políticas governamentais. Somado a isso, eles atuam como intermediários entre as diretrizes dos órgãos centrais e as realidades dos setoriais, traduzindo dados complexos em recomendações práticas. Essa atuação é importante para garantir que as decisões sejam baseadas em evidências concretas, favorecendo a implementação de políticas mais adequadas às necessidades da população.

2.3 Avaliação e orçamento

Nos últimos anos, o governo federal alcançou importantes avanços em termos de governança, eficácia e efetividade das políticas públicas, que resultou em economias

orçamentárias (JUNIOR, 2019). No entanto, percebe-se que o maior desafio permanece na utilização contínua desses mecanismos, de modo a orientar a alocação de recursos orçamentários em um ambiente de alta rigidez orçamentária (JUNIOR, 2019).

Alguns estudiosos investigam a relação entre avaliação e orçamento e apontam a dificuldade que as avaliações têm para influenciar o orçamento (MERESSI; OLIVEIRA; PILLETI, 2018). Diante disso, dois principais fatores são destacados para justificar essa dificuldade: o primeiro fator diz respeito a uma certa ausência de demanda clara por resultados de avaliações por parte dos responsáveis pelas decisões orçamentárias. O segundo fator é sobre as perguntas que guiam as avaliações as vezes não se concentrarem diretamente em questões orçamentárias, mas buscarem melhorar o desenho ou a implementação dos programas. Por isso, é imperativo que as avaliações de políticas públicas considerem a perspectiva orçamentária e abordem questões que impactam diretamente a alocação de recursos, como valores vinculados às políticas, resultados e eficiência (MERESSI; OLIVEIRA; PILLETI, 2018).

É importante analisar que o orçamento, por sua natureza, é um instrumento político, uma vez que cada ação ou programa está associado a diferentes grupos de interesses. Assim, segundo Meressi, Oliveira e Pilleti (2018):

Subjacente a cada ação ou programa existe uma espécie de “economia política” (WU et. al, 2014). Dessa maneira, no percurso entre os resultados das avaliações e a retroalimentação do orçamento, há de se passar por esse filtro político. Desse modo, os resultados das avaliações não influenciam imediatamente o orçamento, necessitando que os tomadores de decisão nessa matéria sejam previamente convencidos da conveniência e oportunidade de eventual mudança, o que pode levar certo tempo.

Além disso, entende-se que uma recomendação que propõe a redução de despesas, a descontinuidade de uma política pública ou a priorização de determinados programas, ainda que baseada em evidências robustas, como análise de custo-benefício ou custo-efetividade, pode enfrentar forte resistência. Isso ocorre, pois, tais decisões frequentemente impactam, de forma direta, os beneficiários das políticas envolvidas, gerando um embate entre a necessidade de otimização dos recursos públicos e o impacto social dessas medidas (JUNIOR, 2019).

Apesar dessas dificuldades, é possível observar algumas oportunidades para facilitar a integração entre a avaliação de políticas públicas e o processo orçamentário. Um ponto importante é que a rigidez orçamentária impõe uma priorização mais rigorosa dos recursos disponíveis, o que também questiona o caráter incremental do processo orçamentário tradicional. Isso cria um ambiente propício para mudanças mais profundas nas programações orçamentárias, permitindo uma maior eficiência na alocação dos recursos (JUNIOR, 2019).

Nesse contexto, as avaliações de políticas públicas podem ser a base para um debate

sobre cortes mais seletivos e baseados em evidências, priorizando a eficiência e a efetividade das políticas públicas. Outra oportunidade relevante está na institucionalização do processo de revisão de gastos no governo federal, adotando a metodologia do *Spending Review*, já implementada em países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (JUNIOR, 2019).

2.3.1 O processo de revisão de gastos

Destaca-se que o cenário brasileiro é de uma crescente restrição fiscal. Desde 2014, o governo federal apresenta déficits primários nas contas públicas (com exceção de 2022) mesmo com uma carga tributária elevada, equivalente a 33,1% do PIB – valor próximo à média de 35,5% dos 17 países mais desenvolvidos da OCDE (SHIMAMURA; HORTA 2023). Entretanto, o país enfrenta uma pressão crescente das despesas públicas tanto por fatores demográficos, como pelo aumento descontrolado dos gastos. Entre as despesas primárias que mais impactam o orçamento, a Previdência se destaca, com um crescimento expressivo nos últimos anos. Outra área que tem apresentado significativa ampliação de seus recursos é a Saúde, principalmente, após a mudança no cálculo do mínimo constitucional para o setor, que voltou a ser equivalente a 15% da Receita Corrente Líquida. No PLOA 2022, eram previstos R\$ 146,2 bilhões para o Ministério da Saúde e, no PLOA 2025, já são R\$ 240,2 bilhões (BRASIL, 2024).

Nesse cenário, a questão de revisar o gasto público tornou-se uma urgência com a mensagem central de que os recursos públicos precisam ser utilizados de forma mais efetiva. No Brasil, a discussão sobre a eficiência dos gastos públicos tornou-se imperativa a partir de 2016, quando foi criado Teto dos Gastos (EC 95/2016) - que impunha como limite das despesas públicas federais a simples atualização inflacionária. Assim, como várias despesas sobem acima da inflação, caso algumas despesas não fossem reduzidas ou cortadas, o governo não conseguiria realizar novos investimentos e/ou criar novas políticas públicas com impacto fiscal.

Diante disso, mesmo com o fim do Teto de Gastos e a criação Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023), as restrições orçamentárias continuam se impondo, já que a ampliação real das despesas se tornou possível, mas limitada a um crescimento anual entre 0,6% e 2,5%, a depender do cenário fiscal.

Assim, enfatiza-se a necessidade de aprimorar a qualidade do gasto público por meio de processos de Revisão de Gastos, que visam identificar e corrigir ineficiências no uso dos

recursos públicos. Observa-se que após a crise econômica global de 2007, muitos países enfrentaram crises relacionadas às finanças públicas e ao mercado financeiro e, por isso, o processo de revisão de gastos entrou de modo mais intenso na agenda fiscal visando aprimorar a consolidação fiscal e ampliar a cultura da qualidade dos gastos públicos (JUNIOR, 2019).

Dentre as metodologias utilizadas para realizar a revisão de gastos, destaca-se o *Spending Review*, amplamente adotado pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa metodologia consiste em uma ferramenta utilizada com o objetivo de avaliar e aprimorar o orçamento público e sua alocação, por meio da análise periódica das despesas governamentais com base em informações detalhadas sobre o desempenho das políticas públicas. Esse processo pode envolver avaliação de transferências intergovernamentais, de renúncias fiscais, de gastos discricionários e obrigatórios (VIEIRA; ROCHA; FORQUESATO, 2023).

Diante dessas análises, são elaboradas recomendações aos tomadores de decisão, que são implementadas ao orçamento com o objetivo de identificar possíveis oportunidades para diminuir ou realocar gastos ineficazes, ampliar a margem fiscal e reduzir pressão sobre a dívida pública (VIEIRA; ROCHA; FORQUESATO, 2023).

Somado a isso, Vieira et al. (2023) descreve as principais contribuições da *spending review* como:

- (i) o gerenciamento ao nível agregado das despesas; (ii) o aumento da eficácia dos programas e políticas governamentais; (iii) o alinhamento dos gastos conforme a ordem de prioridades; (iv) as mudanças nos níveis de financiamento das políticas públicas a partir da análise de seu custo-benefício; (v) a apresentação, de maneira transparente, das opções de economia orçamentária e (vi) a alocação de recursos para programas com maiores benefícios sociais.

Além disso, Robinson (2014) argumenta que essa metodologia é uma ferramenta com foco na redução de despesas agregadas e, de modo mais específico, é um instrumento utilizado para ampliar o espaço fiscal para gastos considerados prioritários diante de um contexto de restrição fiscal.

É importante considerar que o processo do *Spending Review* precisa, necessariamente, incluir a análise detalhada dos gastos por meio da ajuda dos sistemas de monitoramento e avaliação das políticas públicas e dos programas governamentais (JUNIOR, 2019). Assim, quando devidamente integrado ao orçamento público, o *Spending Review* pode contribuir para diversos avanços, como a promoção de uma cultura de planejamento fiscal de médio e longo prazos, a identificação de oportunidades de economia, o aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos, a priorização dos gastos com base em avaliação de políticas públicas fundamentadas em evidências e a melhoria da transparência das informações fiscais,

fortalecendo a *accountability* (JUNIOR, 2019).

2.3.2 Experiências Internacionais

As experiências internacionais consolidadas pela OCDE e pela Comissão Europeia evidenciam que não existe um plano ideal ou apenas um único caminho para implementar os *Spending Review* (SR). Economias centrais e periféricas que possuem diferentes tipos de planejamento estão adotando esse processo com sucesso na alocação de recursos (SHIMAMURA; HORTA 2023).

Shimamura e Horta (2023) abordam que, segundo estudos da *OCDE Government at Glance* (2017), antes da crise financeira global em 2007 poucos países utilizavam o SR de forma contínua, sendo Dinamarca e Holanda os exemplos pioneiros. Entre 2000 e 2007, apenas seis países incluindo Dinamarca, Áustria, Reino Unido, Holanda e Irlanda utilizavam o SR, com um foco mais seletivo e restrito, direcionado para áreas mais específicas de despesa.

Após a crise financeira de 2007, a adoção do SR cresceu de forma exponencial. Entre 2008 e 2016, 22 países afirmaram ter implementado o processo de SR, enquanto outros seis países como Áustria, Estônia, Israel, Coreia do Sul, Noruega e Turquia, estavam considerando sua adoção. Esse crescimento reflete a necessidade de maior controle orçamentário e eficiência fiscal em tempos de austeridade. Já em 2020, a pesquisa da OCDE *Government at a glance* (2021) revelou que entre 37 países, 31 utilizavam o SR com 20 realizando revisões anualmente e 11 de forma periódica. Países como Bélgica, Turquia, República Tcheca e Suíça ainda estavam considerando a implementação. Já no que diz respeito aos objetivos do SR, 94% dos países que o utilizam buscam aumentar a efetividade de programas e políticas públicas.

A pesquisa da OCDE também evidenciou que o SR exige um alto nível de comprometimento e liderança política. Em 15 países (48%) o Gabinete, Presidente ou Primeiro-Ministro aprova os tópicos a serem revisados, e em 12 países (39%), esses líderes tomam a decisão final sobre as opções de economia. Em 8 países (26%) o Ministro das Finanças, sozinho ou em conjunto com o Ministro Setorial, é responsável tanto pela escolha dos tópicos como pela decisão final, reforçando a importância da coordenação entre os órgãos de alto nível para o sucesso do SR (SHIMAMURA; HORTA 2023).

No entanto, é importante considerar que a implementação do SR enfrenta desafios, um exemplo notável é o da Suíça, o primeiro país do mundo a incluir um artigo sobre avaliação de políticas públicas em sua Constituição. O país desenvolveu um sistema de avaliação sofisticado

e o governo federal realiza investimentos de cerca de 15 milhões de francos suíços por ano nesse processo (JUNIOR, 2019). No entanto, os resultados dessas avaliações raramente são utilizados de forma significativa no processo de tomada de decisão (JUNIOR, 2019; STOLYARENKO, 2014).

Diante disso, quando os resultados das avaliações são utilizados, muitas vezes servem apenas para legitimar decisões que o governo já havia tomado em relação a determinadas políticas públicas. Devido à falta de uma coordenação eficaz, a avaliação é frequentemente vista como um instrumento para adquirir poder e influência dentro da administração pública, em vez de ser uma ferramenta estratégica para aprimorar a qualidade das políticas (JUNIOR, 2019).

Além disso, também se percebe desafios que se relacionam com a qualidade e disponibilidade das informações de desempenho, além de dificuldades na escolha de indicadores e prazos de execução. Diante disso é importante considerar que a experiência internacional oferece importantes lições, mas é fundamental avaliar a viabilidade dessas práticas no contexto legal e institucional de cada país ou região (SHIMAMURA; HORTA 2023).

Desse modo, torna-se relevante compreender o CMAP, lócus central de avaliação do governo federal, investigando seu papel no aprimoramento da governança pública e na busca por maximizar a qualidade dos gastos governamentais. Além de analisar como o CMAP opera e os efeitos de suas avaliações sobre as políticas públicas, é igualmente importante explorar sua articulação horizontal – ou seja, sua capacidade de coordenar e interagir com diferentes órgãos e esferas de governo. A partir dessa análise será possível identificar os desafios institucionais enfrentados pelo CMAP em sua atuação, bem como as oportunidades de cooperação que podem potencializar seus resultados e fortalecer a gestão pública.

3METODOLOGIA

Para a condução da pesquisa, adotou-se uma abordagem qualitativa centrada em um estudo de caso, uma metodologia que examina profundamente um fenômeno específico dentro de seu contexto real, permitindo uma compreensão detalhada de suas dinâmicas e interações (SÁTYRO; D'ALBUQUERQUE, 2020). Esse estudo de caso concentra-se nos processos e interações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), coordenado pela Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). A coleta de dados foi baseada em entrevistas semiestruturadas com servidores da SMA que abrangem as diferentes áreas da secretaria que inclui a Subsecretaria de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas, onde se encontram os coordenadores do CMAP, a Subsecretaria de Revisão de Gastos, e a Subsecretaria de Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos.

As entrevistas incluíram onze perguntas que visaram explorar a função, estrutura, processo de articulação, desafios e efeitos das avaliações conduzidas pelo CMAP, juntamente com a influência dessas avaliações no processo de Revisão de Gastos do Governo Federal e, conseqüentemente, na melhoria do gasto público. Além disso, é importante ressaltar que o formato semiestruturado das entrevistas possibilitou a inclusão de perguntas adicionais quando necessário, além de proporcionar um ambiente livre para comentários extras ao final de cada entrevista.

A escolha de entrevistar os servidores da SMA se fundamenta em alguns aspectos relevantes. A SMA é uma secretaria recém-estabelecida que representa um avanço significativo na área de monitoramento e avaliação. Designada como secretaria executiva do CMAP, os servidores têm desempenhado um papel crucial na coordenação e na execução das avaliações de políticas públicas. Somado a isso, a secretaria ainda conta uma área exclusiva para a revisão de gastos, dessa forma os servidores entrevistados possuem percepções práticas da atuação do CMAP, da execução das revisões e da utilidade das avaliações no processo de revisar os gastos públicos.

No total, 11 servidores foram entrevistados e suas falas serão citadas de forma indireta e identificadas como entrevistado 1, entrevistado 2 até o entrevistado 11 para garantir a confidencialidade e preservar o anonimato dos participantes. É importante ressaltar que essa abordagem foi aprovada pelo Comitê de Ética com o objetivo de assegurar que os entrevistados se sentissem à vontade para expressar opiniões críticas sobre o tema abordado.

Desse modo, para analisar o conteúdo obtido nas entrevistas transcritas, foi utilizada a

análise de conteúdo baseada nas contribuições de Sampaio e Lyccarião (2017). A análise foi baseada em categorias analíticas previamente definidas que refletem as questões abordadas nas perguntas das entrevistas e nos objetivos deste estudo, incluindo: função e evolução do CMAP; a relação entre o CMAP e a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; a articulação horizontal do CMAP; a relação entre as avaliações conduzidas pelo CMAP e o processo de revisão de gastos; CMAP x melhoria do gasto público e a efetividade do CMAP.

Diante disso, para cada categoria analítica, foi realizada uma análise detalhada das percepções dos 11 entrevistados, o que permitiu a identificação tanto de padrões como de divergências nas respostas. Assim, essa abordagem possibilitou o aprofundamento da compreensão das experiências e opiniões dos servidores da SMA, revelando a forma como as avaliações de políticas públicas conduzidas pelo CMAP são percebidas e impactam o contexto da atuação dos entrevistados.

4 RESULTADOS

Nesta seção são abordados temas centrais, divididos em seis subtópicos, relacionados aos achados da atuação e do impacto do CMAP e de suas avaliações. O primeiro subtópico explora o processo de evolução do CMAP ao longo dos anos com foco na função que o Conselho desempenha. Em seguida, no subtópico 4.2 se discute sobre a importância da relação desenvolvida entre o CMAP e a SMA. O 4.3 examina o processo de articulação do CMAP com os demais órgãos da administração pública, focando nos desafios identificados nesse processo. Além disso, no subtópico 4.4 se analisa a relação entre as avaliações produzidas pelo CMAP e o processo de revisão de gastos, destacando as nuances dessa interação. No subtópico 4.5 explora-se a respeito da associação do trabalho desempenhado pelo CMAP com a melhoria do gasto público e, por fim, no 4.6 são apresentadas as conclusões sobre o grau de efetividade das avaliações conduzidas pelo CMAP.

4.1 EVOLUÇÃO E FUNÇÃO DO CMAP

De acordo com os entrevistados, a avaliação no campo das políticas públicas, no início, estava muito relacionada com a ótica do controle, característica dos órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de um acórdão de 2005, solicitou à Secretaria de Política Econômica (SPE) a avaliação de um subsídio por ano. As avaliações eram simples, com foco em resultados e governança, em detrimento de aspectos quantitativos. Nos últimos anos, no entanto, o interesse por avaliações no governo cresceu significativamente, pois, de acordo com o entrevistado 4 “há dificuldade de enxergar outro caminho, que não seja por meio da avaliação, para melhorar a efetividade das políticas públicas” (entrevistado 4).

Assim, conforme apontado pelo entrevistado 5, quando o CMAP foi criado, ainda como comitê, sua abordagem era vaga, não possuía um objeto tão claro e centrava-se apenas em gastos diretos de uma forma discricionária, focando em políticas que apresentavam ineficiências explícitas. Os entrevistados que participaram do CMAP nesse período alegaram que a lógica do comitê se assemelhava a uma revisão de gastos com reduções orçamentárias e uma lógica fiscal mais explícita que operava como um Grupo de Trabalho e reunia diversos órgãos como, MPO, IPEA, Fazenda e CGU para discutir soluções.

Em 2018, foi criado o CMAS com o objetivo de focar na análise de subsídios, uma vez que o CMAP estava focado apenas nos gastos diretos. Assim, os entrevistados afirmam que as discussões sobre sua criação se prolongaram por cerca de um ano, culminando na decisão de

instituí-lo formalmente por meio de um decreto. Na primeira reunião ordinária do CMAS, em 2019, o comitê debateu a proposta de criação do CMAP (conselho). Essa discussão evoluiu positivamente, principalmente porque o CMAS contava com uma estrutura mais consolidada, facilitando a implementação do Conselho.

Assim, a partir de 2019 o papel do CMAP foi reformulado, marcando uma mudança significativa em sua atuação. Foi relatado que inicialmente o foco do Conselho ainda não estava na avaliação do PPA, mas sim em uma abordagem de avaliação mais sistematizada. Segundo os entrevistados, o primeiro ciclo de avaliações do CMAP foi definido com base nas demandas dos órgãos participantes, que indicaram as políticas de maior interesse para a avaliação, sendo consultados conforme suas prioridades.

Os entrevistados relataram que, no final de 2019, houve um questionamento do TCU, por meio de um acórdão, sobre quem deveria avaliar o PPA. Naquele momento, a área de planejamento estava passando por uma reestruturação devido à criação do Ministério da Economia. Desse modo, em resposta, o governo determinou que a avaliação seria feita pelo CMAP, através do relatório de avaliação de políticas públicas. Isso, no entanto demandava uma mudança metodológica, pois era necessário estabelecer um vínculo entre o PPA e o CMAP. Diante disso, inicialmente foi emitida uma nota técnica, a 1702, disponível no site do CMAP, que definiu os critérios (materialidade, criticidade e relevância) de seleção das políticas que seriam avaliadas pelo CMAP no âmbito do PPA e foi incorporado a lei 13.971 do PPA 2020 a 2023. Assim, o CMAP foi se modificando e alcançando a estrutura que ele possui atualmente.

Diante disso, conclui-se que a evolução do CMAP reflete uma transição fundamental na abordagem de avaliação de políticas públicas no centro do Governo Federal, inicialmente mais focada em controle e fiscalização, para um modelo mais estratégico e institucionalizado. Como ressaltado por Miranda *et al* (2021) e Junior *et al* (2018), a grande importância da institucionalização de políticas públicas no contexto do governo federal é evidenciada pela atuação e evolução do CMAP. Além disso, evidencia-se que o surgimento do CMAP como resposta a um contexto de restrição fiscal e necessidade de aprimoramento da gestão pública já ilustra a grande relevância das avaliações como suporte para decisões estratégicas e alocação de recursos.

Somado a isso, a transição de um enfoque fiscal maior com uma lógica de avaliar políticas com ineficiências explícitas para um modelo de avaliação guiado pelos critérios de seleção de materialidade, criticidade e relevância das políticas e programas no âmbito do PPA, é um dos pontos relevantes de avanço metodológico no CMAP. Esse avanço foi significativo, pois o PPA estabelece os compromissos do governo por determinado tempo e o alinhamento

entre planejamento e avaliação é fundamental para que essas duas áreas produzam bons resultados. Esses avanços e mudanças refletem o esforço em adotar uma governança mais estratégica, menos dependente de restrições fiscais pontuais e mais voltadas ao impacto abrangente e efetivo nas políticas.

4.2 O CMAP E A SECRETARIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com os entrevistados, a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), instituída em 2023, herdou sua estrutura física e parte dos cargos da antiga Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), que abrigava diversas áreas, incluindo a de avaliação. Inicialmente, as atribuições da SMA estavam concentradas exclusivamente no CMAP, mas, ao longo do tempo, a secretaria expandiu seu escopo. Atualmente a secretaria tem 3 grandes frentes: conduzir o processo de avaliação do CMAP, execução das avaliações específicas e uma frente de revisão de gastos.

A relação entre o CMAP e a SMA foi descrita como simbiótica devido à interdependência e ao papel estratégico que cada um desempenha no fortalecimento das políticas públicas. Os entrevistados relataram que, como secretaria executiva do CMAP, a SMA oferece ao CMAP o suporte técnico que inclui, por exemplo, a condução das avaliações, gestão de agendas e pautas de reuniões, garantindo que o processo da avaliação seja bem executado e organizado. Em contrapartida, o CMAP amplia a atuação da SMA ao estabelecer um canal estruturado para a avaliação interministerial, consolidando a secretaria como referência da avaliação de políticas públicas.

Embora atualmente a SMA desenvolva outras atividades, relatou-se que o CMAP permanece sendo o principal processo formalmente estruturado e regulamentado por lei. Segundo os entrevistados 2 e 5 “o CMAP é o carro-chefe da SMA”, além disso, outros entrevistados, como o 1, 4 e 6, apresentaram um discurso semelhante de que o CMAP é o “transatlântico” da secretaria. As demais áreas da secretaria, por outro lado, ainda estão passando por um processo de maior estruturação e institucionalização.

Conforme mencionado pelos entrevistados, o CMAP se destaca por sua capacidade de ir além das limitações do Ministério do Planejamento e Orçamento, que, enfrenta, como a maioria dos ministérios, dificuldade para mobilizar toda a Esplanada dos Ministérios. De acordo com o entrevistado 2, o CMAP adota uma abordagem sutil e estratégica, pois seleciona áreas críticas para avaliação e promove melhorias fundamentadas em evidências, sem interferir

diretamente na atividade dos órgãos. Essa abordagem tem se mostrado eficaz no cenário político nacional e persiste apesar da baixa participação de alguns órgãos e, ao mesmo tempo, fortalece a cooperação interministerial.

Além da grande relevância apontada do CMAP para a SMA, de acordo com os entrevistados é válido ressaltar também o contrário. Segundo o entrevistado 3 “a exclusividade de uma secretaria voltada para o CMAP facilita a articulação, uma vez que permite a comunicação com outras secretarias e conta com um secretário exclusivo para avaliação”. Além disso, os entrevistados apontam que a estrutura da SMA, com mais cargos e equipe à disposição potencializa a capacidade do CMAP em cumprir suas funções. Dessa forma, a SMA assume total responsabilidade pelo CMAP, sendo a primeira a responder por eventuais questões e assegurar que o processo de avaliação mantenha sua qualidade e impacto esperados.

Diante do que foi exposto, entende-se que a criação da SMA reflete um movimento estratégico de reestruturação dentro do Governo Federal em direção ao crescimento e ao fortalecimento de uma cultura de monitoramento e avaliação. Assim, sua configuração, herdando parte da estrutura da antiga SECAP, possibilitou a continuidade nas funções de avaliação, com adição de novas frentes de atuação, como a revisão de gastos. A expansão desse escopo da secretaria pode ser compreendida pelos momentos de pressões externas, como a do cenário fiscal vivenciada atualmente, que implica em novas agendas, gerando um realinhamento nas prioridades do governo.

Nesse contexto, além de fortalecer o processo de avaliação, a SMA também se tornou um ponto central para a articulação de políticas públicas interministeriais, um ponto chave que também beneficia a revisão de gastos. Somado a isso, a ideia de interdependência e de uma relação simbiótica entre o CMAP e a SMA, descrita pelos entrevistados, evidencia como uma estrutura organizada e bem posicionada é importante e pode facilitar a implementação de processos complexos, como a avaliação e a revisão de gastos, garantindo que a agenda do governo seja executada de maneira eficiente e integrada.

4.3 ARTICULAÇÃO HORIZONTAL DO CMAP

O problema mais comum, evidenciado pelos entrevistados, que o CMAP enfrenta com a articulação é a demora para o fornecimento de dados pelos órgãos avaliados, o que acaba inviabilizando algumas análises aprofundadas, como as de impacto. Assim, observou-se que alguns órgãos postergam o envio de dados, especialmente aqueles que permitem algum tipo de comparação ou de cruzamento com outras bases, de modo a dificultar ou até inviabilizar a análise.

Desse modo, segundo os entrevistados, articulação depende, em grande medida, do que o ministério, cuja política está sendo avaliada, pode ganhar com a avaliação. No caso de políticas de menor porte, em que a avaliação pode ajudar a pedir mais orçamento no ciclo orçamentário subsequente, a disposição para colaborar tende a ser maior. Em contrapartida, no caso de políticas com orçamentos mais vultosos, que já apresentam problemas graves, como deficiências de focalização ou de execução, pode-se gerar maiores resistências. “A articulação é uma parte complicada, principalmente pela própria posição do CMAP, que é de avaliador” (entrevistado 1). Ainda assim, objeções expressivas à realização da avaliação não são muito frequentes, o que os entrevistados observam são diferentes graus de engajamento, com alguns órgãos demonstrando maior abertura e interação do que outros.

De acordo com o entrevistado 1, o maior ponto de tensão encontra-se nas recomendações e não na avaliação em si, pois, em geral, os órgãos possuem perspectivas diferentes sobre a forma de endereçar determinados problemas. Essas divergências podem dificultar o desenvolvimento e a implementação das recomendações. Contudo, foi relatado que essa questão tem sido mitigada por meio da maior proximidade com o gestor ao longo desse processo e pela transferência da responsabilidade pelo monitoramento das recomendações e pelo plano de ação para a SMA, que antes era realizado pela CGU. Alguns gestores demonstraram satisfação com essa mudança durante conversas diretas com os entrevistados, pois percebem o diálogo com a SMA mais acessível. Além disso, o monitoramento realizado pela CGU gerava, eventualmente, certa confusão nos gestores entre as funções de auditoria e de avaliação, o que a nova estrutura parece ter reduzido.

Apesar do caráter fiscalizatório da CGU, que pode gerar receios e dificultar a articulação com os órgãos avaliados, foi unânime entre os entrevistados que a presença da CGU no CMAP é fundamental. O entrevistado 2 argumentou que o controle, tanto interno como externo, é indispensável para a transformação da gestão pública. Diante disso, o processo avaliativo deve, idealmente, incluir um órgão de controle que estabeleça uma relação de cooperação, visto que

“os órgãos de controle possuem legitimidade democrática e maior autonomia para assegurar o cumprimento das normas” (entrevistado 2).

Além disso, foi destacada a importância da articulação interna do CMAP, uma vez que ela é fundamental para o bom funcionamento da articulação externa. Assim, a integração das áreas política, financeira e de controle dentro do centro do governo representa uma força considerável, e, quando essas áreas atuam de forma coordenada, exercem uma influência difícil de ser ignorada no âmbito do governo federal. Nesse sentido, além do conhecimento técnico, os entrevistados enfatizaram a importância das “soft skills”, especialmente as habilidades de comunicação, que são essenciais para facilitar a colaboração e o entendimento entre os envolvidos nas articulações internas e externas.

Nesse contexto, percebe-se que a articulação do CMAP, conforme apontado pelos entrevistados, enfrenta desafios relacionados, principalmente, à demora no fornecimento de dados que acaba prejudicando o desempenho das avaliações. Essa dificuldade, segundo Gaetani (2011), reflete problemas mais amplos na articulação e na coordenação intragovernamental, os quais podem resultar na ineficácia de diversas políticas, na duplicação de esforços e aumento de conflitos burocráticos.

Somado a isso, esse cenário evidencia que os interesses entre os diferentes atores envolvidos no processo decisório influenciam diretamente na disposição dos atores em cooperar. No caso do CMAP, o baixo engajamento de determinados órgãos associa-se à percepção de que a avaliação não oferece benefícios imediatos, especialmente quando as políticas avaliadas envolvem orçamentos mais elevados. Assim os órgãos podem perceber a avaliação como uma ameaça, o que aumenta a resistência e a demora na entrega de dados essenciais.

Segundo Lima e D’Ascenzi (2016) um dos elementos que compõem a definição de políticas públicas é a questão substantiva que envolve a expressão de visões, valores e ideias que a orientam. Essa questão pode ser percebida nas tensões presentes na formulação das recomendações do CMAP, relatada pelos entrevistados, pois representa e expressa as diferentes crenças entre os gestores sobre as melhores abordagens para resolver os problemas e propor mudanças nas políticas públicas. Essas crenças podem ser moldadas por interesses institucionais e políticos, como o receio de que as recomendações possam levar a perda de autonomia ou à imposição de mudanças impopulares. No entanto, como visto anteriormente, a maior proximidade do CMAP com os gestores pode ser vista como uma estratégia para reduzir essas tensões e aumentar o grau de engajamento, facilitando a implementação das recomendações.

4.4 A RELAÇÃO ENTRE AS AVALIAÇÕES CONDUZIDAS PELO CMAP E O PROCESSO DE REVISÃO DE GASTOS

A revisão de gastos, ainda em fase inicial de desenvolvimento no governo, enfrenta um desafio crucial de institucionalização conforme a fala dos entrevistados. Foi relatado que esse processo está sendo liderado, majoritariamente, pela SMA, que busca assegurar a formalização da revisão por meio de um decreto presidencial, de uma resolução da Junta de Execução Orçamentária (JEO), ou por meio de uma Portaria Interministerial. A opção mais provável, que já está sendo discutida e analisada, é a combinação de um decreto e uma portaria para garantir uma estrutura sólida e efetiva.

Outro fator muito relevante no processo de institucionalização é articulação com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a forte integração com o centro de governo, com canais de diálogo com órgãos centrais como Casa Civil, Fazenda e MGI. Assim os entrevistados destacam que a SMA ocupa uma posição estratégica e adequada para conduzir o processo de revisão de gastos.

Além disso, de acordo com os entrevistados outro fator chave para a SMA conduzir o processo de revisão é o fato de a secretaria já contar com um processo de avaliação consolidado, que funciona como insumo fundamental para as revisões. Embora não seja a única fonte de informações, é uma fonte central para a revisão de gastos. O primeiro ciclo de revisão adotou uma metodologia que se alinha amplamente com a aplicada no CMAP, fortalecendo a coerência entre os processos. Nesse sentido, como ressaltado pelo entrevistado 7, “não tem como pensar em uma institucionalidade para o processo de revisão sem que a SMA esteja envolvida como ator relevante”.

De acordo com a fala dos entrevistados, o ponto de partida do processo de revisão de gastos tem sido a consolidação e análise das avaliações realizadas pelo CMAP. Além dessas avaliações, também se analisa a literatura existente sobre políticas e programas, as avaliações realizadas pela academia, os achados de controles internos e externos, como acórdãos e documentos da CGU e do TCU, além de instrumentos de avaliação social e o conhecimento empírico dos executores da política, que, geralmente, é negligenciado.

Os entrevistados enfatizaram que a integração entre revisões de gastos e avaliação de políticas públicas é essencial. De acordo com o entrevistado 4, a austeridade fiscal sem avaliação pode gerar cortes superficiais, comprometendo o desenvolvimento do país. Ele defende que a avaliação deve identificar políticas com margem para ajustes fiscais e reavaliações de gastos, contribuindo para a eficiência e eficácia do gasto público. Assim, o

CMAP, em conjunto com a área de revisão de gastos, deve colaborar para aprimorar políticas, priorizar ações e melhorar a gestão fiscal.

O entrevistado 1 argumentou que aquilo que é importante para a revisão, provavelmente já foi avaliado pelo CMAP, como a Previdência e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Assim, a maioria dos entrevistados defende que as 66 avaliações realizadas até agora oferecem uma base sólida para este primeiro movimento de revisão de gastos, que ainda está em estágio inicial. Para os próximos passos, foi ressaltado que é interessante haver um planejamento, uma previsão do que de fato será revisado como uma espécie de agenda de revisão de gastos plurianual. Essa previsão pode inclusive influenciar a escolha das políticas avaliadas pelo CMAP.

Para os entrevistados 2 e 4 as avaliações do CMAP oferecem potencial para apoiar o processo de revisão de gastos, mas ainda não tanto. Dessa forma, o papel dessas avaliações ainda é restrito, uma vez que os resultados das avaliações dependem das perguntas avaliativas que são respondidas durante o processo. Até o ciclo de 2022, as perguntas abordadas pelo CMAP possuíam uma aplicabilidade reduzida no contexto da revisão de gastos. Contudo, com as mudanças que estão em andamento, há otimismo de que essa situação melhore e que, nos ciclos futuros, as avaliações abordem explicitamente questões com foco na revisão.

Além disso, buscou-se esclarecer que a revisão de gastos vai além do uso das avaliações. Ela visa alimentar o ciclo orçamentário, promovendo eficiência e gerando espaço fiscal, seja para aumentar o superávit, evitar sua redução, ou abrir espaço para prioridades de uma nova gestão e para o alcance das metas fiscais. Contudo, é um consenso entre os entrevistados que os resultados das avaliações, de fato, são muito relevantes para orientar a alocação de recursos e contribuir para a efetividade da revisão de gastos e para a eficiência dos recursos públicos.

Assim, de acordo com a percepção dos entrevistados, como os processos de revisão e avaliação estão sendo executados de forma semelhante, é provável que as discussões levantadas durante as avaliações sejam integradas posteriormente no processo de revisão da mesma política, caso seja necessário. Dessa forma, a tendência é estabelecer uma conexão mais direta e consistente entre os achados das avaliações e o processo de revisão, que atualmente ainda não ocorre.

Dessa forma, percebe-se que a condução da revisão de gastos pela SMA, somada ao esforço de formalização do processo, representa um avanço significativo na institucionalização dessa prática no Governo Federal. Embora as avaliações do CMAP sejam insumos relevantes para a revisão de gastos, os entrevistados ressaltaram algumas principais dificuldades para tornar essa relação mais efetiva. Esses desafios estão alinhados com a literatura, conforme

apontado por Meressi, Oliveira e Pilleti (2018), que enfatizam que um dos principais desafios para relacionar avaliação e orçamento é que as perguntas avaliativas nem sempre focam diretamente em aspectos orçamentários, mas frequentemente visam aprimorar o desenho ou a implementação dos programas. Isso evidencia a necessidade de que as avaliações das políticas públicas incorporem uma perspectiva fiscal e abordem questões que influenciem diretamente a alocação de recursos, como valores vinculados às políticas, sua eficiência e seus resultados (MERESSI; OLIVEIRA; PILLETI, 2018).

Segundo Junior (2019), há uma resistência natural em converter recomendações técnicas em decisões orçamentárias, principalmente quando elas implicam cortes de despesas ou alterações em políticas consolidadas. Essa resistência enfatiza a importância de uma agenda integrada, em que o CMAP e a SMA alinhem, de forma intencional, as avaliações aos objetivos da revisão fiscal para promover maior utilidade prática para as avaliações na orientação de cortes e realocação de recursos. Assim, esse alinhamento irá permitir que as avaliações de políticas públicas se tornem mais estratégicas e irá facilitar o uso das recomendações no processo orçamentário.

4.5 CMAP X MELHORIA DO GASTO PÚBLICO

Alguns entrevistados argumentaram que o objetivo central do CMAP permanece o mesmo desde a sua criação: promover a melhoria do gasto público e aprimorar políticas por meio de uma gestão de recursos mais eficiente. Com as mudanças recentes nos critérios de seleção das políticas, que reduziram o peso do critério de materialidade, algumas políticas com menores gastos passaram a ser selecionadas. Esse fato pode ter reduzido o impacto das avaliações no gasto público total, já que o foco passou a incluir programas de menor orçamento, mas a contribuição para a melhoria dos gastos públicos ainda se mantém.

Foi mencionado também que o CMAP se preocupa com a melhoria do gasto público, mas a relação não é tão direta assim. Ou seja, embora os critérios de seleção das políticas- como materialidade que considera se a política possui um orçamento elevado, e criticidade, que foca em despesas de crescimento rápido - estejam alinhados com uma preocupação fiscal, o foco mais claro e principal da avaliação é melhorar a política pública. Assim, a melhoria do gasto público pode surgir como uma consequência indireta da otimização das políticas públicas e da produção de evidências que podem auxiliar a tomada de decisão referente a alocação de recursos.

O entrevistado 5 teve o argumento mais divergente em relação a esse aspecto, para ele

existe grande dificuldade em associar diretamente as avaliações à melhoria do gasto público. Ele destaca que para que a avaliação promova melhoria do uso dos recursos, as perguntas avaliativas precisam estar orientadas para essa finalidade, o que nem sempre ocorre. Assim, atualmente, com o modelo de avaliação executiva, ele acredita que a relação entre as avaliações e a otimização do gasto não é tão evidente.

Em contrapartida, o entrevistado 3 argumenta que a avaliação executiva, realizada pelo CMAP, perpassa por diversas dimensões com um olhar abrangente e um dos aspectos analisados é a economicidade ou custo-efetividade das políticas que pode ou não ser aprofundado. Esse componente é muito importante para auxiliar, por exemplo o processo de revisão de gastos e, conseqüentemente, impactar a melhoria do gasto público.

Dessa forma, é possível concluir que o CMAP possui uma certa relação com a melhoria do gasto, embora a intensidade dessa relação varie de acordo com a análise. Assim, mesmo que a ênfase em políticas de menor orçamento possa diminuir o impacto das avaliações nesse aspecto, a análise de economicidade e de custo-benefício contribuem, em alguma medida para a otimização da alocação de recursos.

Observa-se, portanto, que a contribuição do CMAP para a melhoria do gasto público é um tema complexo e com múltiplas perspectivas. A divergência entre os entrevistados sugere que o impacto direto das avaliações sobre a eficiência do gasto depende tanto da natureza dos critérios de seleção quanto do enfoque das questões avaliativas. Enquanto alguns defendem que o CMAP prioriza o aprimoramento das políticas públicas – o que resulta indiretamente em ganhos de eficiência fiscal – outros apontam limitações no modelo atual de avaliação executiva (discutida no tópico 2.1.2) para vincular diretamente as recomendações à otimização dos gastos. Essa abordagem destaca a importância de uma metodologia que equilibre a análise da economicidade com foco na qualidade e efetividade das políticas, possibilitando que as avaliações do CMAP sirvam para além do ajuste técnico das políticas e fundamentem decisões estratégicas sobre alocação de recursos em contextos de restrições orçamentárias.

4.6 EFETIVIDADE DO CMAP

Foi mencionado que é importante compreender que a avaliação tem importantes contribuições a dar sobre o desempenho da política, mas ela nunca é determinante. Ou seja, não é exclusivamente apenas a avaliação que determina se a política será descontinuada ou não, por exemplo. “A avaliação é um elemento no conjunto decisório, mas na verdade a decisão sempre é política” (entrevistado 4). Dessa forma, a avaliação fornece a contribuição técnica que serve

como insumo para as decisões políticas.

Nesse sentido, o entrevistado 5 ressaltou que as decisões do governo normalmente possuem janelas de oportunidade para as entradas e, as avaliações do CMAP, embora tenham potencial para auxiliar a tomada de decisão do governo, nem sempre são utilizadas. Assim, segundo os entrevistados, em relação a tomada de decisão, o CMAP ainda possui uma efetividade relativamente baixa.

Além disso, a efetividade das políticas públicas está fortemente ligada à alocação de recursos e à forma como os gestores utilizam esses recursos. A maneira como o governo lida com contingenciamentos e despesas discricionárias pode afetar diretamente a execução das políticas, comprometendo sua eficácia. Assim, mesmo que uma política seja bem formulada e avaliada, a falta de recursos essenciais pode impedir que ela alcance os resultados desejados.

Mesmo com a dificuldade de impactar, de fato, as decisões governamentais, existem casos em que o trabalho do CMAP já promoveu ganhos efetivos com repercussões e mudanças nas políticas e programas avaliados. Como exemplo, cita-se o caso recente, referente ao ciclo de 2023 e 2024, que o CMAP recomendou ao governo encerrar os benefícios tributários para as usinas termelétricas consideradas mais caras e poluentes baseado nas evidências encontradas durante o processo de avaliação. (Figura 5)

Figura 5: Repercussão das recomendações do CMAP

Comitê do governo recomenda fim de benefícios para termelétricas, mais caras e poluentes

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap) afirmou não haver como mensurar o valor dos benefícios tributários concedidos e destacou impacto ambiental.

Fonte: G1

De acordo com os entrevistados, atualmente, está em andamento o esforço para identificar o status das recomendações no governo, e, a partir do ciclo de 2024, haverá um controle maior sobre o cumprimento e a efetividade das recomendações elaboradas pelo CMAP. Para isso, tem sido desenvolvido um banco de dados que oferece um detalhamento mais preciso das recomendações que possibilitará a construção de planos de ação de forma mais estruturada, proporcionando clareza sobre as recomendações, seus propósitos e os impactos que elas podem

gerar. Dessa forma, poderá ser mensurada, de forma mais concreta, a real efetividade do trabalho que o CMAP tem desempenhado.

Diante do que foi exposto, é válido ressaltar as contribuições de Meressi, Oliveira e Pilleti (2018) nesse aspecto. Os autores destacaram que é fundamental compreender que o orçamento, por sua própria essência é um instrumento político, uma vez que cada política ou programa está vinculado a diferentes grupos de interesse. Nesse sentido, os resultados das avaliações não têm impacto direto e imediato sobre o orçamento, pelo contrário, é necessária a passagem por um filtro político. Desse modo, os efeitos das avaliações no orçamento dependem da capacidade de convencer os tomadores de decisão sobre a viabilidade e a necessidade das mudanças propostas, o que frequentemente exige tempo e articulação.

Somado a isso, conforme apontado por Wu *et al.* (2014), cada avaliação geralmente está inserida em um contexto mais amplo de “economia política”, em que as recomendações precisam competir com outras demandas e interesses institucionais. Isso significa que, mesmo quando uma avaliação fornece evidências robustas e dados claros para ajustes ou interrupções em uma política, a efetividade da recomendação dependerá não apenas da qualidade técnica da avaliação, mas também do ambiente político. Nesse cenário, a influência efetiva das avaliações realizadas pelo CMAP sobre o orçamento pode variar, sendo mais provável em contexto em que as recomendações se alinham aos interesses dos gestores ou onde as janelas de oportunidades estão favoráveis.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

O estudo sobre o CMAP revelou a importância crescente da avaliação como instrumento estratégico para a melhoria da gestão pública e para a efetividade das políticas governamentais. Considerado o locus de avaliação de políticas públicas do governo federal, a trajetória de evolução do Conselho revela o amadurecimento desse processo de avaliação no Brasil. Inicialmente o CMAP possuía um viés fiscal mais explícito e realizava avaliações pontuais em políticas com ineficiências evidentes e, a partir de 2019, o Conselho vivenciou mudanças significativas que o impulsionaram para sua atual estrutura com a avaliação vinculada ao Plano Plurianual (PPA).

A SMA, secretaria executiva do CMAP que possui sua estrutura herdada da antiga SECAP, expandiu seu escopo de atuação ao longo do tempo, mas ainda mantém o Conselho como seu principal processo estruturado. Dessa forma, a relação entre o CMAP e a SMA é marcada por uma significativa interdependência que contribui para o fortalecimento da avaliação de políticas públicas e da revisão de gastos no Brasil. Enquanto a SMA oferece ao CMAP suporte técnico e organizacional, o CMAP ajuda na consolidação da secretaria como referência em avaliação, o que contribui para um diálogo interministerial focado em aprimorar políticas públicas.

A articulação do CMAP com os órgãos avaliados apresenta desafios, principalmente quanto ao fornecimento de dados para análises aprofundadas, o que pode inviabilizar certos tipos de análises, como as de impacto. Em geral, observa-se um maior engajamento quando a avaliação pode beneficiar o órgão avaliado, como em políticas de menor porte que visam aumento orçamentário. Já em políticas com altos orçamentos e problemas críticos, o nível de cooperação tende a ser menor. É importante considerar também que a recente transferência do monitoramento de recomendações para a SMA ajudou a minimizar certos conflitos, pois facilitou o diálogo e reduziu ambiguidades entre auditoria e avaliação, que antes eram geradas pela CGU. A presença da CGU no CMAP, porém, é vista como essencial por seu papel de controle e legitimidade democrática.

A institucionalização da revisão de gastos, liderada pela SMA, encontra-se em estágio inicial, mas com um forte potencial de crescimento. Desse modo, a secretaria busca consolidar a revisão por meio de um decreto e de uma portaria, com a perspectiva de garantir uma estrutura formal para o processo. Além disso, concluiu-se que as avaliações realizadas pelo CMAP são consideradas um insumo crucial para o processo de revisão de gastos, mas há discordâncias sobre o real aproveitamento dessas avaliações no contexto atual. No entanto, existe otimismo

sobre as mudanças que estão sendo implementadas e buscam fortalecer a conexão entre avaliação e revisão.

Adicionalmente, identificou-se que o CMAP possui uma relação significativa com a melhoria do gasto público, embora a intensidade e visibilidade dessa contribuição variem conforme o enfoque da análise. Assim, embora a ênfase recente em políticas de menor orçamento possa diminuir o impacto das avaliações sobre o montante total dos gastos públicos, a análise de economicidade e de custo-benefício presentes na avaliação executiva, contribuem, em alguma medida, para a otimização da alocação de recursos.

Além disso, conclui-se que as avaliações realizadas pelo CMAP contribuem de forma técnica e essencial para o aprimoramento das políticas públicas, mas elas não influenciam diretamente as decisões políticas, dado o caráter predominantemente político no processo decisório. Assim, as avaliações do CMAP fornecem uma base técnica que contribui para as decisões governamentais, mas sua utilização efetiva depende das janelas de oportunidade e da disposição do governo para adotar as recomendações. Somado a isso, para mensurar de forma concreta o cumprimento das recomendações propostas pelo CMAP, a partir do ciclo 2024 haverá um maior controle sobre o status das recomendações no governo por meio de um banco de dados detalhado.

Para estudos futuros, sugere-se explorar a efetividade do CMAP de acordo com a implementação das recomendações ao longo do tempo, observando também como as políticas públicas respondem a essas intervenções. Além disso, sugere-se que mais adiante haja uma análise aprofundada sobre o sucesso ou não da institucionalização do processo de revisão de gastos no governo federal brasileiro e sobre a influência concreta das avaliações das políticas públicas nesse processo mais formalizado.

REFERÊNCIAS

- ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **The role of the center of government: a literature review**. *Technical Note* n. IDB-TN-581. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2013.
- BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. **Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, p. e329414, 2017.
- BEZERRA, M. **O processo de avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)**. 2023. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.
- BOUCKAERT, G. **Public sector reform in Central and Eastern Europe**. *Administrative Culture*, v. 10, p. 94-104, 2010.
- BRASIL. **Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2023 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas públicas e Assuntos Econômicos – CMAP**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2a-reuniao-ordinaria-2023-cmap.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024
- BRASIL. Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020. **Regulamenta a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. *Diário Oficial da União*, DF, 15 abr. 2020.
- BRASIL. Decreto n. 11.353, de 1º de janeiro de 2023. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento e remaneja cargos em comissão e funções de confiança**. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 jan. 2023. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2011.353-2023?OpenDocument. Acesso em: 8 nov. 2024.
- BRASIL. Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023. **Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jun. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 11.398, de 9 de janeiro de 2023. **Altera o Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento, e transforma cargos em comissão e funções de confiança**. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 10 jan. 2023. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2011.398-2023?OpenDocument. Acesso em: 8 nov. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019. **Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 13 jun. 2019.

Disponível em:

<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%209.834-2019?OpenDocument>. Acesso em: 8 nov. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União. Brasília, DF, 27 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP**. Brasília: MPOG, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3rIY85p>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Relatório anual de avaliação de políticas públicas: ano-base 2023. Brasília, 2024**. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas-ano-base-2023>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Resolução CMAP nº 07, de 2023: Seleção de políticas**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/resolucoes-cmap/resolucao-cmap-ndeg-07-selecao-de-politicas.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex post**. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3QbpBXx>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2025**. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentosanuais/2025/ploa/volume1rev2_momento5000_sioproducao_202408292000.pdf>. Acesso em: 22 out. 2024.

FEU, A. *et al.* **A Relação entre Avaliação e Orçamento e o Papel do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. In: RODRIGUES, J.; COUTO, L. (Orgs.). Governança orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

GAETANI, F. **La dinámica de la coordinación en el ámbito del Ejecutivo. Una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula**. In: GRAU, Nuria Cunill; TORO, Julio César Fernández; SÁEZ, Manuel Arenilla (Orgs.). Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales. 1. ed. Caracas: Clad, 2011.

SHIMAMURA, Aya; HORTA, Guilherme. **A melhoria na qualidade do gasto público e o spending review**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, v. 1, n. 10, p. 42-62, 2023.

JUNIOR, Raul. **A institucionalização do processo de revisão de despesas no Brasil: perspectivas legislativas para implementação de um modelo de revisão de despesas no Governo Federal.** Caderno Virtual, v. 3, n. 45, 2019.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* New York: HarperCollins, 1995.

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. **Análise de políticas públicas.** In: FERNANDES, Rosa; HELMANN, Aline (Orgs). *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil.* Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2016.

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação e avaliação de políticas públicas: interseções, limites e continuidades.** In: LOTTA, Gabriela (Org). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil.* Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2019.

MERESSI, Fernando; OLIVEIRA, Márcio; PILETTI, Felipe. **Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária: um processo em construção.** Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, v. 8, n. 2, p. 114-129, 2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Resultado do Tesouro Nacional.** 2023, jan. 27.

MIRANDA, P. *et al.* **O CMAP e a Institucionalização da Avaliação de Políticas Públicas no Governo Federal.** Cadernos ASLEGIS, Brasília, v. 61, n. 2, 2021.

OLIVEIRA, P. **O desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo: a experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017.** 2019. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Centre stage – Driving better policies from the Centre of Government,* 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Development Assistance Committee. Working Party on Aid Evaluation. **Glossary of key terms in evaluation and results-based management.** Paris: OECD, 2002.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Government at a Glance. Spending Review,* p. 132-133. Biannual. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Government at a Glance. Spending Review,* p. 132-133. Biannual. 2021.

ROBINSON, Marc. *Spending review.* *OECD Journal on Budgeting,* v. 13, n. 2, p. 81-122, 2014.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. *The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications.* In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process.* 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SAMPAIO, Rafael; LYCARIÃO, Diógenes. **Eu quero acreditar! Da importância, formas**

de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. Revista de Sociologia e Política, 2017.

SÁTYRO, Natália; D'ALBUQUERQUE, Raquel. **O que é um estudo de caso e quais as suas potencialidades?** Revista Sociedade e Cultura, 2020.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília, 2018.

VIEIRA, C.; ROCHA, F.; FORQUESATO, P. **Revisão Periódica de Gastos: Uma Breve Discussão.** Temas de Economia Aplicada. Informações FIPE, 2023.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Brasília: ENAP, 2014.

ANEXO I

Perguntas das entrevistas semiestruturadas – Trabalho de Conclusão de Curso Beatriz Senna:

1. Na sua visão, como conceitos como "avaliação de políticas públicas" e "revisão de gastos" são percebidos e aplicados no contexto atual do governo?
2. Qual a relevância do CMAP na estrutura administrativa da SMA?
3. Como você descreveria a função e o funcionamento do CMAP, especialmente considerando as mudanças que ocorreram ao longo dos últimos anos?
4. Como ocorre, na prática, a articulação entre o CMAP e outros órgãos da administração pública federal?
5. Quais são os principais desafios e resistências que o CMAP enfrenta no seu processo de trabalho e articulação com outros órgãos da administração pública?
6. Você percebe algum tipo de resistência ou dificuldade nessa troca de informações, especialmente considerando os diferentes papéis desses órgãos, como fiscalização e alocação de recursos?
7. Em que medida as avaliações realizadas pelo CMAP focam na melhoria do gasto público? Existe uma ênfase explícita no viés fiscal durante o processo de avaliação?
8. Como você enxerga o papel da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) na institucionalização do processo de Revisão de Gastos no Governo Federal?
9. Quais tipos de materiais e informações são utilizados como apoio na realização da Revisão de Gastos?
10. De que forma os estudos e avaliações realizados pelo CMAP influenciam o processo de Revisão de Gastos que está sendo implementado no Governo Federal?
11. Você acredita que as avaliações do CMAP têm sido eficientes para apoiar a tomada de decisões no governo? Justifique sua resposta com evidências concretas.

ANEXO II

Parecer do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos – CEPH/FGV, com número de parecer P.393.2024



COMITÊ DE CONFORMIDADE ÉTICA EM PESQUISAS ENVOLVENDO SERES HUMANOS – CEPH/FGV	
Parecer n. P.393.2024	
Local da Reunião	Rio de Janeiro
Data da Reunião	26 de julho de 2024
Data de Emissão do Parecer	05 de agosto de 2024
DADOS GERAIS	
Pesquisadora Responsável	Beatriz Senna
Centro/Escola	Não Informado / EPPG
Curso	Administração Pública
Orientador	Lizandro Lui
Título do protocolo de pesquisa	O Desenvolvimento das Atividades do CMAP, sua Articulação com Órgãos Federais e o Impacto de suas Avaliações nas Decisões de Gastos e Políticas do Governo Federal.
Financiamento	NA
Relator	Jorge Manoel Teixeira Carneiro
RELATÓRIO	
<p>Ao dissertar sobre o objetivo da pesquisa, a pesquisadora afirmou:</p> <p>“O projeto de pesquisa tem como objetivo geral analisar a função, estrutura, processo de articulação, desafios e efeitos das avaliações conduzidas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) no período de 2019 a 2023, focando na influência dessas avaliações no processo de Revisão de Gastos do Governo Federal. Para cumprir esse objetivo, o estudo busca identificar como os integrantes da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), atual coordenadora do CMAP, percebem a função e o funcionamento do conselho, investigar a estrutura e relevância do CMAP dentro da SMA, e compreender o papel da SMA na atual institucionalização da Revisão de Gastos no Governo Federal.</p> <p>Além disso, a pesquisa visa analisar a mudança institucional do CMAP em termos de objetivos e estrutura de governança entre 2019 e 2023, verificar se as mudanças de governo alteraram a estrutura e os principais objetivos do CMAP nesse período, e explorar como ocorre o processo de articulação do CMAP com outros órgãos da administração pública federal. Também se busca identificar resistências e desafios no processo de avaliação do CMAP, analisar o impacto das instituições que compõem o CMAP no fluxo de troca de informações, e avaliar a produção de recomendações com impacto fiscal tanto nas despesas públicas quanto nos gastos tributários.</p> <p>Por fim, a pesquisa examina como, na percepção dos integrantes da SMA, as avaliações realizadas pelo CMAP resultaram em mudanças orçamentárias e influenciaram o processo de Revisão de Gastos.</p> <p>Para alcançar esses objetivos, a metodologia adotada consiste em entrevistas semiestruturadas com servidores públicos das áreas da SMA</p>	

Parecer n. P.393.2024

Pesquisadora Responsável: Beatriz Senna

Título do protocolo de pesquisa: O Desenvolvimento das Atividades do CMAP, sua Articulação com Órgãos Federais e o Impacto de suas Avaliações nas Decisões de Gastos e Políticas do Governo Federal.



envolvidas no CMAP. As entrevistas serão realizadas com membros da Subsecretaria de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas, Subsecretaria de Revisão de Gastos, Subsecretaria de Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, e o Gabinete, garantindo que todos os aspectos relevantes sejam abordados.”

A coleta de dados "iniciará em agosto de 2024 e finalizará em setembro de 2024".

Quanto ao número de participantes, haverá "[e]ntre 10 e 20 pessoas. Entende-se que com este quantitativo é possível atender à proposta do projeto que é entrevistar os servidores das diferentes áreas da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos".

Os dados serão armazenados "em computador pessoal que é protegido por senha".

O Termo de Consentimento explica brevemente os objetivos da pesquisa, assegura a voluntariedade de pesquisa e informa os dados da pesquisadora e do Comitê de Ética.

Quanto à confidencialidade e anonimização dos dados, a pesquisadora esclareceu que "[o]s nomes, e seus respectivos cargos, serão anonimizados".

DELIBERAÇÃO

Após deliberação dos membros, nos termos do formulário detalhado apresentado, o CEPH/FGV classifica o presente protocolo de pesquisa como:

Aprovado

O protocolo está adequado para execução.

O termo do protocolo aprovado neste parecer é setembro de 2024.

O CEPH deverá ser informado sobre mudança no conteúdo ou extensão da pesquisa.

Rio de Janeiro, 05 de agosto de 2024.

Vivianne Ferreira

Coordenadora do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos
– CEPH/FGV