

017

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



O CAMPO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Robert Bonifácio¹
Tancredo Silva²
Claudiney Rocha³

RESUMO

Investigamos o desenvolvimento do campo de avaliação de políticas públicas no Brasil. Inicialmente, construímos um histórico sobre o conceito e sobre a utilização da avaliação como instrumento de poder. Em sequência, abordamos a organização institucional e as cartilhas técnicas na área de avaliação de políticas públicas de casos considerados referências – Chile e Reino Unido – e os comparamos com o caso brasileiro. Por fim, analisamos o quanto um projeto de lei federal de fomento à realização de avaliação de políticas públicas pode ser útil para fortalecer e qualificar o campo no Brasil. Como principais conclusões, percebemos um gradativo apoio político ao desenvolvimento de avaliações de políticas públicas, mas carência de institucionalização e organização. Ademais, identificamos que boa parte dos trabalhos avaliativos são limitados em relação ao uso de técnicas e à pluralidade analítica, o que compromete a verificação da efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas, monitoramento e avaliação, políticas públicas, SAGI/MDS, CMAP, CMAS.

ABSTRACT

Keywords: public policy evaluations, monitoring and evaluation, public policy, SAGI/MDS, CMAP, CMAS.

¹ Professor adjunto da Universidade Federal de Goiás, sendo docente permanente nos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Direito e Políticas Públicas.

² Mestrando em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal de Goiás e servidor técnico-administrativo na mesma universidade.

³ Mestrando em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal de Goiás e procurador do Estado de Goiás.

RESUMEN

Investigamos el desarrollo del campo de evaluación de políticas públicas en Brasil. Inicialmente, construimos un histórico acerca del concepto y acerca de la utilización de la evaluación como un instrumento del poder. A continuación, abordamos la organización institucional y las cartillas técnicas en el campo de evaluación de políticas públicas de casos de referencia – Chile y Estados Unidos de la América – y los comparamos con el caso brasileño. Por fin, analizamos cuánto un proyecto de ley federal puede ser útil para fortalecer y cualificar el campo en Brasil. Como principales conclusiones, percibimos que un gradual apoyo al desarrollo del campo de evaluación de políticas públicas, aunque exista carencia de institucionalización y organización. Además, identificamos que buena parte de los trabajos evaluativos son limitados con relación al uso de técnicas y con la pluralidad analítica, lo que compromete la averiguación de la efectividad de las políticas públicas.

Palabras clave: evaluación de políticas públicas, monitoreo y evaluación, políticas públicas, SAGI/MDS, CMAP, CMAS.

INTRODUÇÃO

Uma das principais maneiras dos governos intervirem na realidade, a fim de proporem soluções para problemas existentes, é a partir da promoção de políticas públicas. Logo, essas têm sempre um caráter transgressor do *status quo*, que terá maior ou menor magnitude, dependendo das ambições políticas dos governos que as implementam, da direção e da intensidade das demandas da sociedade e da qualidade das políticas executadas.

Especialmente a partir da década de 1990, uma parte componente do que se convencionou chamar de “ciclo de políticas públicas” passou a despertar maior interesse dos acadêmicos e dos atores governamentais no Brasil. Trata-se da avaliação de políticas públicas, que é útil para verificar o quanto uma política pública cumpre suas expectativas, alcançando ou não os resultados planejados em sua concepção e medindo a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais.

Sem dúvidas, o impulso suficiente para que a avaliação de políticas públicas alcançasse um notório *status* adveio do sucesso da cartilha neoliberal, que influenciou a transformação da gestão pública para um viés gerencialista e direcionou as ações de organismos transnacionais para o financiamento de projetos de intervenção social que priorizassem tanto a focalização do público-alvo, quanto a avaliação de seus resultados.

A elevação do *status* da avaliação de políticas públicas no ambiente governamental fez com que as questões pertinentes a esse campo fossem levadas em consideração para a definição dos investimentos governamentais. Por conta disso, percebe-se um incremento considerável de produções científicas que gravitam sobre essa temática, especialmente as referentes às técnicas envolvidas nos estudos avaliativos, bem como o desenho institucional das políticas públicas que englobam as etapas de monitoramento e de avaliação (M&A).

O trabalho contribui para o enriquecimento de conhecimento sobre avaliação de políticas públicas ao discutir o desenvolvimento desse campo no Brasil, nas últimas décadas. Inicialmente, abordamos conceitualmente e historicamente a avaliação de políticas públicas. Para tanto, definimos o termo, destacamos as suas principais características e analisamos a avaliação de políticas públicas enquanto um instrumento de poder dos governantes. Em sequência, construímos um panorama sobre algumas das experiências mais exitosas no campo de avaliação de políticas públicas, abordando duas perspectivas: a organização institucional dos trabalhos e a construção de cartilhas técnicas. Fazemos comparações do estágio de desenvolvimento dessas questões no Brasil à luz das experiências chilena e britânica, considerados casos de referência. Nessa toada, esmiuçamos o caso brasileiro a partir de considerações sobre o contexto histórico do surgimento e de evolução de ações voltadas para M&A, da explicitação dos órgãos federais mais avançados a respeito e da análise das virtudes e das limitações de um projeto de lei federal relacionado às essas questões. Por fim, nas considerações finais, sintetizamos as contribuições deste trabalho.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUAÇÃO E INSTRUMENTO DE PODER

DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Avaliar requer, preliminarmente, um juízo de valor sobre o que se considera bom ou ruim, sucesso ou fracasso, progresso ou retrocesso, etc. Ou seja, não existe avaliação isenta de juízo de valor. Para além disso, a avaliação precisa ser embasada em critérios claros e racionais, o que significa que a medição é um aspecto essencial. Logo, a avaliação de políticas públicas sempre envolve tanto juízo de valor, quanto técnicas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; COTTA, 1998; JANNUZZI, 2016).

Avaliação de políticas públicas não é um processo puramente científico. Apesar dos trabalhos avaliativos requererem o cumprimento dos passos lógicos da ciência e a publicização dos resultados alcançados, o que os assemelha a um trabalho científico, há de se incorporar, necessariamente, utilidade social aos trabalhos desenvolvidos. Isso significa que é preciso identificar a existência ou não de um impacto advindo da política pública, em específico dentre o seu público-alvo, e que os seus resultados devem ser publicizados de forma que o grande público (que inclui os leigos) tenha facilidade em apreender o conteúdo (JANNUZZI, 2016).

Para uma caracterização mínima de avaliação de políticas públicas, dois pontos precisam ser destacados: o que se refere à sua posição no ciclo de políticas públicas e o que se atém aos seus diferentes tipos de análises e respectivas finalidades.

No ciclo de políticas públicas, a avaliação situa-se na última fase, como uma etapa que sintetiza os resultados e revisa todo o processo ocorrido, auxiliando então em possíveis aprimoramentos futuros (PINTO, 2008; WU *et al*, 2014). Contudo, há de se destacar que o ciclo de políticas públicas é um artifício pedagógico para se compreender com facilidade as diferentes etapas das políticas públicas, o que não significa que (1) a sucessão de etapas se dá de forma linear e consecutiva e que (2) haja elevada separação e independência entre as etapas.

Tais considerações mostram-se mais nítidas quando se faz uso do monitoramento de uma determinada política pública. O monitoramento é uma espécie de acompanhamento cotidiano da execução de uma política pública, servindo como um instrumento de organização de dados e de correção de rotas de pequeno alcance ao longo das diversas fases de uma política pública, como a formulação, tomada de decisão e, principalmente, a implementação. Ou seja, na prática, o monitoramento é o microcosmo da avaliação de políticas públicas, são ações coordenadas que posteriormente alimentarão um estudo estrutural sobre as limitações e as virtudes de determinada política pública. Portanto, a ideia de que a avaliação somente ocorre findada uma política pública ou, pelo menos, após a completude de um ciclo de ação governamental (seja um conjunto de ações e/ou o fechamento de um período temporal mínimo de execução de uma política pública) é equivocada.

A maneira como se realiza a avaliação de políticas públicas é variada. Usualmente, classificam-se quatro tipos de análises, que são dotadas de diferentes objetivos e alcance analítico. Embora haja diferentes nomenclaturas na literatura especializada, consideramos que as análises existentes em avaliação de políticas públicas são as seguintes: (1) análise de produtos e materiais, (2) análise de processos, (3) análise de eficiência e (4) análise de efetividade.

A análise de primeiro tipo consiste simplesmente na contabilização de materiais e de recursos humanos incorporados a partir da implementação de uma determinada política pública. Já a análise dos processos inclui a verificação da correção dos atos administrativos e legais e a otimização da logística. A análise do custo-benefício de uma política pública, a preocupação com o quanto se gasta e o quanto se consegue de resultado é o que usualmente se chama de eficiência. Por fim, a análise de efetividade consiste em mensurar impacto de uma política pública, ou seja, o quanto essa intervenção contribuiu para a transformação da realidade social dos beneficiários. Assim, apresenta uma visão holística do processo e está em busca de relações de causalidade.

M&A: HISTÓRICO E FUNÇÕES POLÍTICAS

As primeiras ações minimamente coordenadas para a realização de avaliação de políticas públicas remontam à década de 1960, nos Estados Unidos da América (FARIA; FILGUEIRAS, 2003; FARIA, 2005). A avaliação era vista quase exclusivamente como uma ferramenta de planejamento a ser utilizada pelos formuladores de políticas e pelos gerentes de mais alto nível. Segundo Albaek (1998), a demanda por avaliação se deu principalmente a partir de quatro principais motivações: (1) pelo fato da provisão estatal de bem-estar nos EUA ser algo politicamente controverso; (2) pela existência de um *ethos* estadunidense de sempre buscar maximizar o valor do dinheiro; (3) pelo então escasso conhecimento acerca do impacto efetivo da ação governamental e pela necessidade de se diminuir problemas de interação entre burocratas formuladores e burocratas implementadores; e (4) pela expectativa de que a avaliação pudesse garantir a racionalidade dos processos decisórios, contribuindo para a sua legitimação. Esse movimento envolvia, por certo, a tentativa de se despolitizar a formulação de políticas e sua avaliação.

Para diversos autores, tais como Albaek (1998), Derlien (2001), Faria e Filgueiras (2003) e Faria (2005), o uso político da avaliação de políticas públicas alterou-se ao longo das décadas. Nas duas décadas iniciais de expansão do campo - as décadas de 1960 e 1970 - predominou-se o caráter técnico de sua utilização, a fim de que se pudesse conhecer melhor as ações governamentais e medir o seu potencial de intervenção na realidade e, a partir disso, legitimar o caráter técnico nos processos de planejamento e a de execução de políticas públicas. É o que se designa de *função de informação da avaliação de políticas públicas*.

O principal embate nas décadas de 1960 e 1970 dava-se sobre o tipo de arranjo que deveria predominar no gerenciamento das políticas públicas: o modelo *top-down*, no qual a burocracia de alto escalão elabora minuciosamente as políticas públicas e atribuem aos “burocratas de nível de rua” apenas a função de executarem as ações previamente planejadas, ou o modelo *bottom-up*, em que a burocracia de alto escalão divide a tarefa de planejar as políticas públicas com os “burocratas de nível de rua” e também com a sociedade civil e beneficiários, ampliando a participação de atores sociais na construção das políticas públicas.

A partir da década de 1980, o uso político da avaliação de políticas públicas transformou-se, sendo essa utilizada como argumento para realizar reformas na gestão do setor público. Trata-se da *função de realocação da avaliação de políticas públicas*, que foi utilizada para sustentar o movimento do *New Public Management* (também conhecido como “Reforma Gerencial do Estado”). Nesse processo, os avaliadores se converteram em auditores que privilegiam a medição dos resultados. Os atores principais já não são mais os administradores dos programas - como quando prevalecia a função de informação - mas os escritórios de auditoria e os ministérios da Fazenda ou Economia. Segundo Derlien (2001), as questões que passaram a ser enfatizadas deram mais ênfase à quantidade do que à qualidade, sendo os seguintes questionamentos exemplos dos vieses que norteavam os trabalhos: quais programas podem ser suprimidos ou reduzidos a partir dos resultados negativos das avaliações? Quais as consequências do retrocesso da ação governamental, ou seja, da privatização ou da concessão de determinados serviços públicos? Como obter maior custo-benefício a partir da reorganização dos programas?

De acordo com Faria (2005), a avaliação de políticas públicas ganha centralidade nos debates e nas ações relacionadas ao setor público, porque ela garantia a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo, quer pela via da chamada “devolução” - ou seja, do deslocamento das funções e dos serviços para as instâncias subnacionais -, quer pela via da privatização. Esperava-se, também, que com esse movimento pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a medição da satisfação dos beneficiários. No contexto latino-americano, Faria (2005) esclarece que a materialização da “função avaliação” ocorreu tardiamente, apenas na década de 1990. Predominou-se a função de realocação, a fim de sustentar os processos de reforma do Estado. Nesse contexto, o desenho dessas reformas privilegiou dois propósitos básicos: (1) a adoção de perspectivas de contenção de gastos públicos, eficiência, produtividade e transparência e a reavaliação da pertinência do leque de atribuições atrelado à administração pública.

Consideramos que a função realocação da avaliação de políticas públicas persiste em período recente e em escala global. Contudo, politicamente, não visa mais sustentar processos de reforma gerencial do Estado, já realizada em muitos países, mas sim as decisões governamentais de austeridade fiscal. Num contexto em que politicamente predomina a ideia de que o Estado precisa enxugar gastos com benefícios sociais e com investimentos, torna-se imperativo a realização de avaliação de políticas públicas, a fim de se ter maior acurácia quanto à quantidade de beneficiários e à quantidade de recursos a serem despendidos, tendo como horizonte o ponto ótimo de custo-benefício. Os governos precisam resolver minimamente os problemas sociais para que a coalizão no poder se sustente, mas com recursos ainda mais limitados, devido a predominância da agenda política de austeridade fiscal. Logo, trata-se de operacionalizar a ideia de se “fazer mais com menos”.

REFERÊNCIAS EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CHILE E REINO UNIDO

O desenvolvimento do campo de avaliação de políticas no Brasil é analisado sob duas perspectivas: a organização institucional dos trabalhos avaliativos e a construção de cartilhas técnicas. Para tanto, discorre-se primeiramente sobre o estado dessas questões em países considerados como referência: Chile e Reino Unido.

CHILE E A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DOS TRABALHOS AVALIATIVOS

No Chile, as avaliações de políticas públicas são divididas em dois grandes blocos: um se atém exclusivamente às políticas sociais e o outro se refere às demais políticas públicas.

No primeiro caso, o ministério responsável é o do Desenvolvimento Social, cabendo especificamente ao Observatório Nacional⁴ essa tarefa. Regulamentado pela Lei nº 20.530 de 2011, esse órgão ministerial é responsável pelas avaliações *ex ante* e pelo monitoramento dos programas sociais do governo nacional chileno. Além disso, cabe ao órgão a responsabilidade de realizar a Pesquisa Nacional de Caracterização Socioeconômica (CASEN), uma espécie de censo chileno. É positiva a percepção da oferta informacional no *site*, com disponibilização de dados de relatórios de pesquisas sobre a aplicação de políticas públicas sociais, especialmente aquelas destinadas a erradicar a pobreza, diminuir a

⁴ Acesso: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/index.php>. Acessado em: 02/02/2019.

vulnerabilidade e promover a mobilidade, a integração social e a igualdade de oportunidades.

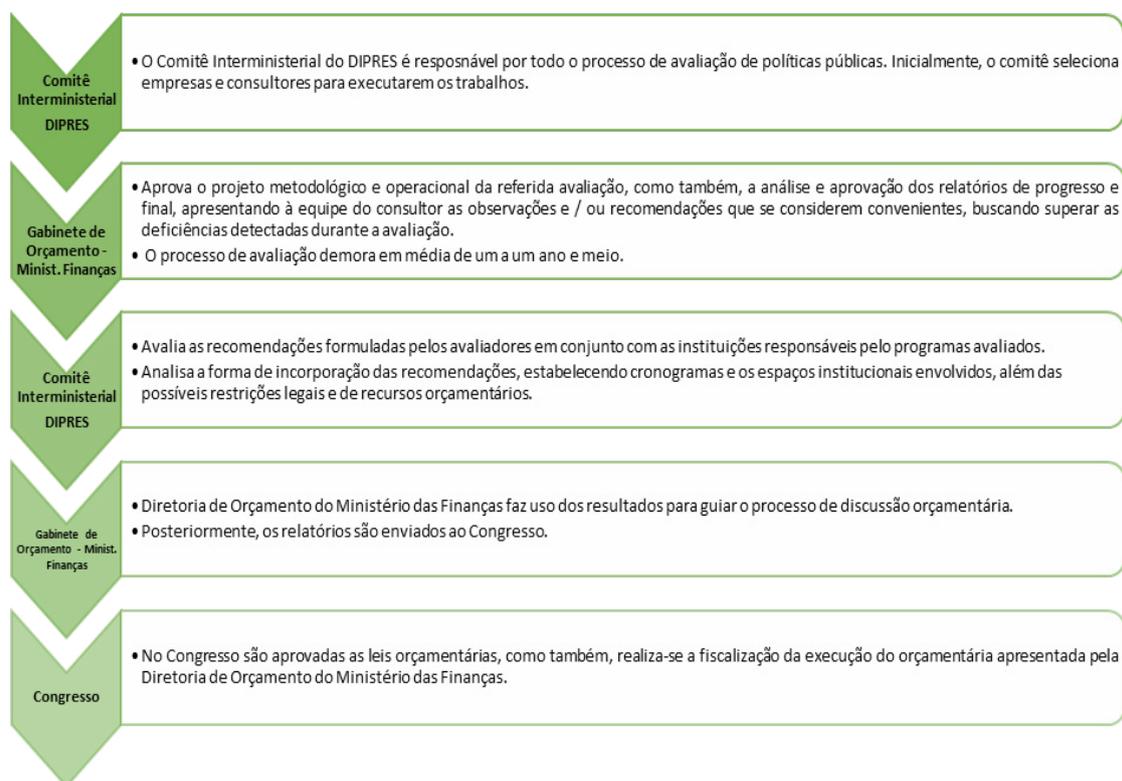
Já a *Dirección de Presupuestos* (DIPRES)⁵, ligada ao Ministério da Fazenda, é a responsável pelo monitoramento e avaliação das demais políticas públicas. Em 2009, o órgão iniciou a “Avaliação de Novos Programas”⁶ (ENP, sigla na língua espanhola), que é um conjunto de ações para avaliar novas políticas públicas criadas pelo governo chileno. Contudo, a execução desse plano se deu, de fato, apenas em 2012. O objetivo do programa é identificar e diminuir as possíveis lacunas entre o projeto proposto e a política implementada. Analisa-se a evolução do programa em relação ao nível de produção e de resultados a curto prazo, bem como a quantificação de determinados indicadores de despesas relevantes (despesa por beneficiário, despesa por unidade de componente, entre outras). Desta forma, uma vez que o plano e a operação de uma política pública são conhecidos em profundidade, decide-se sobre a viabilidade e a relevância do projeto e, eventualmente, sobre a realização de uma avaliação de impacto.

As atividades de avaliação de impacto do ENP são de responsabilidade de um Comitê Interministerial e os estudos avaliativos são executados por instituições externas, como universidades e consultorias, que são contratados por meio de licitação. A duração de uma avaliação de impacto varia de um ano a um ano e seis meses, com entrega de relatórios preliminares e final. Esse contém os resultados da avaliação e as recomendações para a superação de deficiências detectadas na política pública. As recomendações são analisadas pelo Comitê, a fim de se especificar a forma como serão incorporadas, fazer alterações no cronograma e identificar os espaços institucionais a serem envolvidos em novas ações (instituição, ministério, outras instituições públicas), além de possíveis restrições legais e de recursos financeiros. Tem-se como produto de todo esse processo o estabelecimento de compromissos institucionais para incorporar algumas das recomendações em cada um dos programas avaliados. Esses compromissos são a base para monitorar o desempenho vindouro dos programas.

Além disso, a Diretoria de Orçamento do Ministério das Finanças faz uso dos resultados para guiar o processo de discussão orçamentária. Por fim, os relatórios são enviados para o Congresso Nacional, onde se decide sobre as leis orçamentárias e sobre sua execução.

O Quadro 1 sintetiza as informações sobre o processo de avaliação:

Quadro 1- Fluxograma do desenvolvimento de Avaliações de Impacto de Políticas Públicas pelo DIPRES



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da DIPRES

⁵ Acesso: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-channel.html>. Acessado em: 02/02/2019.

⁶ Acesso: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-41360.html>. Acessado em: 02/02/2019.

A DIPRES concede relatórios pormenorizados sobre o monitoramento de programas e iniciativas programáticas de cada pasta ministerial, num total de 12 Ministérios. No momento da consulta ao site do órgão, existiam informações disponíveis para os anos de 2012 a 2017 (Tabela 1). Restringindo-se apenas ao último ano citado, 77% dos programas e das iniciativas programáticas foram monitorados, o que representa 188 de um total de 262⁷. Isso é evidência de uma ampla cobertura avaliativa de políticas públicas não sociais.

Tabela 1- Quantidade de trabalhos de avaliação de políticas públicas por ministério (Chile, 2012 a 2016)

MINISTÉRIOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ministério da Agricultura	17	32	28	29	29	37
Ministério de Bens Nacionais	2	6	3	6	6	6
Ministério da Economia, Fomento e Turismo	12	37	26	54	67	73
Ministério da Educação	11	14	14	12	16	15
Ministério de Energia	3	8	8	14	14	15
Ministério da Fazenda	-	-	1	3	4	4
Ministério da Justiça	7	8	10	18	20	19
Ministério da Mineração	1	1	1	1	1	3
Ministério das Relações Exteriores	5	6	6	14	15	13
Ministério de Transporte e Telecomunicações	1	1	1	2	4	5
Ministério do Interior e Segurança Pública	3	4	4	6	5	6
Ministério da Secretaria Geral de Governo	5	4	4	4	7	7
Total	67	121	106	163	188	203

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da DIPRES

Para além dos quesitos de organização institucional, há de se destacar a excelência dos trabalhos realizados, sendo um indicador possível para isso o recebimento de prêmios. A DIPRES já foi premiada duas vezes no Concurso de Gestão por Resultados de Desenvolvimento promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento⁸. O último prêmio recebido foi em 2017, pela linha de avaliação *ex post* de programas governamentais, chamada de *Evaluación Focalizada de Ámbito* (EFA), que possui enfoque sobre a análise de custos, implementação e plano de estratégia na avaliação de programas de governo⁹. Anteriormente, em 2016, a DIPRES foi premiada no mesmo concurso na linha *Evaluación Ex Ante de Diseño de Programas*¹⁰.

REINO UNIDO E AS CARTILHAS TÉCNICAS

O que se destaca no campo de avaliação de políticas públicas no Reino Unido são dois livros produzidos pelo governo, via *HM Treasury* (Ministério da Economia e Finanças), para planejar e executar avaliação de políticas públicas – o *Green Book*¹¹ – e para informar sobre as melhores práticas a serem seguidas nesse campo – o *Magenta Book*¹². Os conteúdos desses livros, que servem como cartilhas técnicas, vão na direção de orientar as ações dos atores governamentais e de empresas contratadas na condução de estudos sobre avaliação de políticas públicas.

⁷ Acesso: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-169540_A_Proceso_2017.pdf. Acessado em: 02/02/2019.

⁸ Acesso: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-166200_doc_pdf.pdf. Acessado em: 02/02/2019.

⁹ Aba de informação disponível em: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-163163.html>.

¹⁰ Acesso: http://www.dipres.cl/598/articles-149482_doc_pdf.pdf. Acessado em: 02/02/2019.

¹¹ Acesso: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>. Acessado em: 02/02/2019.

¹² Acesso: <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>. Acessado em: 02/02/2019.

O *Green Book* agrega conhecimentos sobre como proceder no desenho e na execução do monitoramento e da avaliação em período anterior, durante e posterior à implementação de uma política pública específica. Nesse sentido, o livro trata tanto do que se chama de *appraisal* (desenho e custo-benefício da avaliação) quanto de *evaluation* (avaliação sistemática de uma política pública). Logo, é uma obra que pretende ser um guia para todo o processo de avaliação de políticas públicas. A primeira edição do livro é de 2011 e sua última atualização se deu em 18 de outubro de 2018. Nos anos posteriores à publicação da primeira edição do *Green Book* foram produzidos diversos suplementos, que visam especificar recomendações para avaliações de políticas setoriais, tais como gerenciamento de risco, transportes, transferência de riqueza intergeracional e descontos sociais, meio ambiente, poluição do ar, infraestrutura, crime, saúde pública, etc.

O conteúdo do livro é revisado anonimamente (*peer reviewed*) pelo Grupo de Avaliação dos Economistas-chefe do Governo. As recomendações devem ser seguidas por todos os departamentos, agências reguladoras e demais órgãos que prestam contas ao governo nacional. Isso não impede que esses órgãos tenham normas internas próprias, desde que essas estejam em convergência com as diretrizes do *Green Book*.

O *Magenta Book* é um livro complementar ao *Green Book*, uma vez que seu foco é destacar quais são as melhores práticas para se desenhar e se executar a avaliação de políticas públicas. O livro é subdividido em duas partes. A parte A destina-se aos decisores políticos, estabelecendo o que é uma boa avaliação e quais são os seus benefícios. São explicados, em termos simples, quais são os requisitos para se conseguir uma boa avaliação e quais são as etapas que os decisores políticos devem cumprir para atingirem esse nível e torná-lo sustentável. Também discute-se algumas das questões em torno da interpretação e da apresentação dos resultados da avaliação, especialmente no que diz respeito à qualidade da evidência de avaliação. A parte B destina-se a analistas e formuladores de políticas e, por isso, possui um caráter mais técnico. São descritas detalhadamente as etapas para se planejar e executar uma avaliação de políticas públicas, além de destacadas abordagens para a interpretação e a assimilação de evidências de avaliação.

O *Magenta Book* também possui suplementos, publicados em 2012, que versam sobre qualidade em avaliação qualitativa e qualidade em avaliação de impacto. O primeiro visa incrementar a qualidade das avaliações qualitativas, com foco especial nas fases de formulação e implementação de políticas. Já o segundo contribui para, tecnicamente, aumentar a qualidade da avaliação de impacto de uma determinada política pública, excluindo-se dos resultados a influência de efeitos externos.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: HISTÓRICO, ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E CARTILHAS TÉCNICAS

O PERCURSO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

Os sistemas de M&A na América Latina começaram cerca de duas décadas depois desse desenvolvimento nos EUA, ou seja, a partir dos anos 2000. A despeito do início relativamente tardio, Yarahuán e Trujillo (2015) entendem que os governos nacionais do continente têm experimentado um dinamismo na criação de instituições responsáveis por monitorarem e avaliarem políticas públicas.

As autoras destacam dois motivos para a conformação desse cenário: por um lado, as crises fiscais e econômicas dos anos 1970 e 1980 induziram os governos a adotarem medidas de ajuste estrutural, contribuindo para o aumento das restrições aos gastos públicos e para a implementação de reformas fiscais e financeiras. Como consequência, houve importantes avanços na criação de instituições e de regras para o controle do déficit público, de novas leis de responsabilidade fiscal e de medidas para melhorar a transparência.

Por outro lado, as ondas de democratização abriram canais para demandas e pressões sociais focadas na busca por efetividade da ação governamental. As respostas dos governos foram predominantemente mudanças na formulação e na difusão de novos paradigmas de gestão governamental, com parâmetros similares ao de organismos internacionais, com esquemas e regras de atuação governamental mais claramente orientadas por resultados e para geração de valor público.

Segundo Yarahuán e Trujillo (2015), há alguns marcos nesse movimento de fortalecimentos de sistemas de M&A na América Latina. Um deles é a criação do *Centro de Aprendizaje em Evaluación y Resultados* (CLEAR), que nasce de um grupo independente de avaliação do Banco Mundial, em 2010. Os objetivos do CLEAR é fortalecer a pauta relativa a M&A nos governos da América Latina através de promoção de pesquisas, cursos e eventos na área. Atuando como rede, atualmente o CLEAR possui 6 centros regionais ao redor do mundo, sendo que na América Latina a sede é no *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE), no México. No caso brasileiro, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo, é a instituição responsável.

Em relação à trajetória do M&A no Brasil, Melo (1998; 1999) destaca que a construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil teve algumas etapas marcantes. Houve um *boom* na década de 1980, impulsionada pela transição democrática. São três os motivos da expansão: primeiramente, o deslocamento na agenda pública. Nos anos 1970, predominava o debate sobre o modelo brasileiro de desenvolvimento. A isso seguiu-se uma agenda de pesquisas voltada às políticas municipais e à descentralização. Em segundo lugar, não obstante o fim do período autoritário, constatou-se que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo, o que serviu para fortalecer os estudos sobre a efetividade da ação pública. Em terceiro lugar, a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90, o que provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas, de uma forma geral.

Apresentando uma leitura convergente com a de Melo, Guerrero (2015) destaca que há uma mudança substantiva no gerenciamento de políticas públicas no Brasil a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O autor compreende que o Ministério do Planejamento (MPOG) tem atuação de destaque, especialmente a partir da regulamentação do Plano Plurianual (PPA), em 1998. O MPOG introduziu uma abordagem para resultados em políticas públicas setoriais. Desde então, iniciou-se o financiamento de linhas de base, a inclusão de indicadores de implementação e resultados e a alocação dos gerentes responsáveis pelo programa. Como resultado, Guerrero considera que isso favoreceu o início efetivo de uma cultura de gestão para resultados, gerando conseqüentemente um ambiente propício para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Esses avanços foram consolidados com os seguintes eventos: (1) a continuação do PPA sucessivo: Brasil de Todos (2004-2007), Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade (2008-2011) e no Brasil sem Miséria (2012-2015); (2) a introdução do Sistema de Informação e Planejamento da Gestão (SIGPlan); a publicação de guias metodológicos para indicadores de programas e um esforço de treinamento contínuo.

Com o advento do governo de Lula (2003-2010), houve uma significativa redefinição de políticas e dos quadros dirigentes. Com o objetivo de aprimorar o foco nas prioridades presidenciais, o Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais (SMMP) foi introduzido em 2004, constituindo-se um instrumento complementar ao monitoramento do PPA (FALCÃO-MARTINS, 2007).

ÓRGÃOS FEDERAIS COM PROEMINÊNCIA NA CONDUÇÃO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: OS CASOS DA SAGI, DO CMAP E DO CMAS

Em período recente, o que se tem de destaque de organização institucional para avaliação de políticas públicas no Brasil são três casos, considerando-se apenas o âmbito do governo federal: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e os Comitês de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS).

O mais longo e o melhor estruturado é a SAGI¹³. De acordo com Ferrarezi, Jannuzzi e Montagner (2016), ela surge na primeira organização institucional do MDS, que foi criado em 2004. Constitui-se uma inovação porque foi o primeiro órgão criado especificamente para realizar atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Os ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC) e da Casa Civil já haviam realizado monitoramento e avaliação de políticas públicas anteriormente, mas não contavam com um órgão específico para a realização de tarefas dessa natureza.

O Decreto 5.074/2004 define a estrutura regimental e de cargos do MDS e nele está inscrito as competências da SAGI, que são: (1) apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento social e combate à fome; (2) desenvolver e implementar instrumentos de M&A e (3) promover a gestão do conhecimento, o diálogo de políticas e a cooperação técnica em gestão pública de forma articulada com órgãos, entidades, poderes e esferas federativas e outros países.

Em 2008, por meio da Portaria Ministerial nº 160, constitui-se um Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (GTMA). Cabe a esse grupo elaborar planos anuais de monitoramento e avaliação. Ou seja, é ele quem dá a diretriz dos trabalhos a serem desenvolvidos. Depois de um período com menor atividade, destacam os autores, o GTMA passou a ter como objetivo a construção de uma agenda conjunta de pesquisas e monitoramento para os programas e políticas do MDS.

Recentemente, a partir da Portaria nº 2527, de 10 de outubro de 2018, as competências da SAGI são reforçadas. A Portaria institui que seja criado um Painel de Monitoramento, que se trata de um conjunto de indicadores sociais relacionados aos programas e ações do MDS que comporão uma plataforma *online* de visualização, que deverá ofertar ao público gráficos, tabelas ou outras formas mais adequadas de acesso e leitura dos dados. Até o momento, estão disponibilizados no painel dados sobre Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social à Pessoa com Deficiência (BPC) e há um *link* sem dados para o Programa Cisternas¹⁴.

¹³ Para maiores informações, acessar: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>. Acessado em: 02/02/2019.

¹⁴ Para maiores informações, acessar: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=24>. Acessado em: 02/02/2019.

A SAGI é o órgão mais longo em atividade que promove trabalhos avaliativos de políticas públicas no âmbito do governo federal. Seus produtos contam com ampla divulgação. Por meio de seu Departamento de Avaliação, são disponibilizados relatórios e microdados, promovidos eventos de debates e realizadas três publicações periódicas: o Caderno de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate, o Manual do Pesquisador - Gestão de Programas e o Boletim SAGI em foco.

Ainda no âmbito federal, pode-se considerar que, recentemente, as iniciativas mais válidas para o campo de avaliação de políticas públicas foram a criação de dois comitês: o CMAP e o CMAS.

O primeiro a iniciar suas atividades foi o CMAP, criado via Portaria Interministerial 102, de 7 de abril de 2016. Seus principais objetivos são: (1) aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo Federal para que alcancem melhores resultados e (2) aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público. Logo, trata-se de uma iniciativa que visa centralizar a organização das ações governamentais, de modo a otimizar gastos e resultados. Com sua criação, o CMAP substituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG), que possuía funções similares durante os anos de 2014 e de 2015.

O CMAP é um órgão colegiado, composto por representantes do MPOG [cabendo ao(à) ministro(a) a sua coordenação], do Ministério da Fazenda (MF), da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Casa Civil da Presidência da República¹⁵.

Depois de mais de dois anos de poucas informações a respeito de reuniões realizadas e relatórios desenvolvidos – o site possuía apenas dez notícias, sendo a última datada em outubro de 2017 – o CMAP, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), lançou um livro contendo estudos e propostas do comitê entre 2016 e 2018 (SACCARO JÚNIOR, ROCHA; MATION, 2018). Ou seja, o livro é fonte quase que exclusiva dos trabalhos do comitê, dada a baixa oferta informacional de suas atividades pelos canais de comunicação.

Sobre o conteúdo da obra, nota-se uma considerável amplitude de questões abordadas, o que indica claramente que a atuação do CMAP se dá de forma colaborativa. Ou seja, o comitê requer e organiza informações advindas de diversos órgãos, a fim de se empreender um estudo sobre uma política pública específica gerenciada por eles. Como resultado, são avaliadas e feitas estimativas em uma ampla gama de questões, como serviços (compartilhamento de bases de dados do governo federal), proposta de lei (PEC nº 287/2016) e políticas públicas [Lei Rouanet, Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA, popularmente conhecido como “Seguro-Defeso”), Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), Programa de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Bolsa Família (PBF) e Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI)]. São abarcadas, portanto, áreas como a gerência de dados, educação, cultura, previdência social, desenvolvimento social, agricultura, pesca, saúde e assistência social.

Analisando-se o currículo dos autores dos capítulos do livro, verifica-se que, a despeito das variadas fontes de informações e de contribuições de diversos ministérios e órgãos governamentais, são os pesquisadores do IPEA e, em menor número, os servidores da Secretaria de Planejamento do MPOG e da CGU, aqueles que conduziram os estudos. Ou seja, são variadas as políticas públicas avaliadas, o que requer a contribuição de diversos ministérios. Contudo, o trabalho técnico e intelectual está restrito a praticamente um órgão governamental.

O livro é o instrumento de publicizar os esforços do CMAP, que objetiva contribuir para um incremento de ações voltadas à avaliação de políticas públicas, a fim de se otimizar os recursos empreendidos, gastando-se o mínimo possível para o máximo de resultado. Todos os capítulos apresentam uma descrição da política pública abordada, trazendo informações básicas sobre a lei relacionada, o escopo e os objetivos, as principais características e os beneficiários. Além disso, de um modo geral, há recomendações de próximos passos a serem feitos, tanto em relação a análise de dados, quanto de alterações em procedimentos governamentais. Dessa forma, no que tange à estrutura informacional que os capítulos concedem, são trabalhos de elevada qualidade.

Observamos diferentes objetivos e formatos dos capítulos, que podem ser classificados por grupos. Na maior quantidade de casos – os capítulos 1, 2, 3, 6, 8 e 9 – tratam-se de questões atinentes a ordenamento jurídico, entraves burocráticos e desenho institucional dos órgãos governamentais e das políticas públicas. Todos os dados apresentados possuem uma natureza descritiva, não havendo qualquer tipo de dados cruzados ou inferenciais¹⁶. Com isso, esses capítulos fornecem conhecimentos que contribuem para a realização de dois tipos de análise de políticas públicas: a de produtos e materiais e a de processos.

¹⁵ Provavelmente a composição do CMAP sofrerá alterações, dadas as modificações implementadas pelo atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, na organização dos ministérios, em especial, no Ministério da Economia, que passou a abranger as atribuições dos outrora Ministérios da Fazenda, Planejamento e Gestão, Trabalho e Previdência Social e Indústria e Comércio.

¹⁶ No capítulo 3, intitulado “O Programa Seguro-Defeso e o Debate no Âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP)”, há menção a cruzamento de dados requeridos e realizados no âmbito do CMAP, mas estes não são apresentados e tampouco analisados. São apenas informados.

Há um segundo grupo de trabalhos que apresentam análises mais refinadas. Tratam-se dos capítulos 4, 5 e 10. No primeiro citado, os autores criam estimativas de impacto do programa PFPB, especificamente sobre as taxas de internações hospitalares no SUS e sobre a taxa de mortalidade por causas relativas a asma, diabetes e hipertensão nos municípios brasileiros. Já no capítulo 5, são expostas simulações de gastos quantitativos de aposentadorias em tempo futuro, mantidas atuais regras previdenciárias e adotando as regras incluídas na PEC nº 287/2016. Por fim, no capítulo 10, são empregadas técnicas sofisticadas de análise de dados, que visam melhorar a diferenciação do escopo familiar e dos cidadãos inclusos nos BPC, contribuindo assim para o incremento da eficiência do gasto governamental com tal programa. Os autores criam um algoritmo que permite reconstruir o grupo familiar do beneficiário do BPC, usando as informações do Cadastro Único e fazem avaliações de limitações e de acurácia da técnica empregada. Nesses três capítulos, há a completude dos tipos de avaliação de políticas públicas, destacando-se as análises de eficiência e de efetividade, não incorporadas pela maior parte dos capítulos do livro.

Por fim, há um estudo de caso, que tece considerações sobre desempenho escolar no ensino básico e destaca experiências positivas, com enfoque no caso do estado do Ceará.

O último órgão governamental federal incumbido de avaliação de políticas públicas aqui abordado é o mais recente e, conseqüentemente, o menos desenvolvido até o momento. Trata-se do CMAS, criado via Decreto nº 9588, de 27 de novembro de 2018. De natureza consultiva, o comitê tem como objetivo monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por subsídios da União.

Assim como o CMAP, o CMAS é um órgão colegiado, composto por representantes do MF [cabendo ao(à) ministro(a) a sua coordenação], do MPOG, da CGU e da Casa Civil da Presidência da República¹⁷.

O formato legal de como o comitê foi criado garante, em tese, certo nível de longevidade jurídica. O CMAS tem mais sustentação jurídica do que o CMAP. Por ter sido criado via decreto, ele possui o respaldo político presidencial e torna-se necessária a satisfação de diversos requisitos para que ocorra a sua extinção, ao passo que uma possível extinção do CMAP, criado via portaria, depende apenas da vontade política do ministério responsável [antes de 2018, o MPOG e, a partir de 2019, o Ministério da Economia (ME)].

Cabe destacar que o CMAS se atém a avaliações de subsídios, o que significa que não recaem sobre gastos diretos do governo federal. Os subsídios não estão presentes no Orçamento da União, são recursos que o governo “deixa de ganhar”. Ou seja, não são recursos gastos ou investidos de forma direta. Logo, a princípio, não há qualquer sobreposição de funções entre CMAP e CMAS porque os dois comitês estão focando em avaliações de despesas de fontes e de naturezas distintas.

Um aspecto negativo das atribuições do CMAS é o escopo limitado das avaliações que empreenderá. Está ressaltado no decreto que o M&A a ser realizado tem como finalidades as análises dos impactos fiscais e econômicos. Com isso, deixa-se de lado qualquer abordagem social, ou seja, o quanto que as concessões de subsídios são efetivas ou não em sanarem problemas e/ou fomentarem desenvolvimento. Trata-se de verificar tão somente o diagnóstico econômico e fiscal, preocupando-se com os aspectos de economicidade e de legalidade e excluindo qualquer avaliação de impacto.

CARTILHAS TÉCNICAS: OS LIVROS SOBRE ANÁLISES EX ANTE E EX POST

Foram desenvolvidos trabalhos em período recente no governo federal, a fim de se constituir diretrizes técnicas para guiar os trabalhos de avaliação de políticas públicas. Os produtos desses esforços são os guias práticos de análise *ex ante* e *ex post*, que significam, respectivamente, análise prévia de ações a serem executadas em políticas públicas (novas ou em reformulação) e análise de resultados e/ou de impacto de políticas públicas já existentes. Lançados em 2018, são guias criados para servirem de referência técnica à completa cadeia de atividades relativas à avaliação de políticas públicas no âmbito federal. A Casa Civil da Presidência da República, a partir da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, esteve à frente da condução executiva, cabendo ao IPEA a liderança de conteúdo substantivo de ambas as obras.

¹⁷ Provavelmente a composição do CMAS sofrerá alterações, dadas as modificações implementadas pelo atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, na organização dos ministérios, em especial, no Ministério da Economia, que passou a abranger as atribuições dos outrora Ministérios da Fazenda, Planejamento e Gestão, Trabalho e Previdência Social e Indústria e Comércio.

A análise *ex ante* tem relação estreita com a noção de planejamento, uma vez que visa identificar problemas e atores, desenhar processos e prever resultados e problemas. Ou seja, trata-se de diagnosticar determinada questão específica e de orientar os trabalhos vindouros, de modo que se obtenha os melhores resultados a menores custos possíveis. O momento para a realização da análise *ex ante* ocorre na criação, na expansão ou no aperfeiçoamento de políticas públicas. Em termos operacionais, tal análise abarca as seguintes tarefas: diagnóstico do problema, caracterização da política pública, desenho das ações a serem implementadas, estratégia de construção de legitimidade, implementação, monitoramento, avaliação, controle, impacto orçamentário e financeiro e análise de custo-benefício. Em suma, a análise *ex ante* serve para racionalizar a previsão de ações de naturezas distintas a serem implementadas em políticas públicas.

O livro “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*” traz inicialmente informações básicas sobre o que é e para o que serve esse tipo de análise. Em sequência, aborda em profundidade cada um dos itens operacionais desse tipo de análise, citados no parágrafo anterior. É uma obra densa e de notável qualidade técnica, servindo de consulta inicial para estudiosos e pesquisadores do tema e de referência técnica para os profissionais que atuam em setores de avaliação de políticas públicas na administração pública.

Não há um padrão de tópicos desenvolvidos em cada capítulo, uma vez que as tarefas a serem realizadas numa análise *ex ante* apresentam características distintivas.

Logo, demandam diferentes abordagens. Dentre os tópicos desenvolvidos, verificam-se descrições de instrumentos normativos, sugestão de modelos de procedimentos a serem adotados, exposição de exemplos reais, critérios para construção de indicadores, informações sobre banco de dados, apresentação de modelos lógico-dedutivos, identificação de atores políticos relevantes, modelos de gestão e de execução de tarefas, dentre outras coisas.

Em “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*”, busca-se construir diretrizes para que se avalie as políticas públicas em voga, a partir de diversas perspectivas analíticas e com base em variados objetivos. Na apresentação e no prefácio, os então ministro da Casa Civil e presidente do IPEA deixam claro que os guias de análise *ex ante* e *ex post* são obras que se complementam e que o horizonte a ser buscado é a realização contínua de avaliações de políticas públicas, visando otimizar o uso de recursos públicos.

O capítulo inicial serve para explicitar bases mínimas de definição sobre M&A, informar sobre órgãos do governo federal que realizam avaliação, destacar dados e repositórios de dados existentes, descrever os comitês ligados aos trabalhos avaliativos - o CMAP e o CMAS – e identificar as linhas avaliativas. É a partir do último ponto que o livro se desenvolve subsequentemente, aprofundando-se as análises sobre cada uma das linhas, a saber: análise do diagnóstico do problema, avaliação de desenho, avaliação de implementação, avaliação de governança, avaliação de resultados, avaliação de impacto, avaliação econômica e análise de eficiência.

Ainda no capítulo inicial, é chamada a atenção para o que é classificado como abordagem inovadora do livro: a concepção da avaliação executiva. Trata-se de uma fase que serve de porta de entrada para outras avaliações, que identifica de forma tempestiva em qual elemento ou em qual processo da cadeia de desenvolvimento da política pública há maiores chances de ocorrerem aprimoramentos. Em termos práticos, gera-se nessa avaliação um documento que diagnostica todas as etapas e todos os processos de determinada política pública, relatando de forma objetiva os resultados até então alcançados e os problemas a serem sanados.

Embora essa etapa dos trabalhos avaliativos seja de suma importância, pois disponibiliza aos atores responsáveis informações sobre o estado atual das coisas, por outro lado, não se pode chamar isso de inovação. O guia de análise *ex post* não inova ao tratar desse tipo de avaliação, apenas incorpora mais uma contribuição a respeito. Para não transbordar o caso nacional, tem-se como exemplo o Governo do Estado de Minas Gerais, que realizou entre os anos de 2007 e 2010 avaliações executivas de quatro projetos estruturadores - Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social, Processo, Viva Vida e Poupança Jovem - desenvolvidas no âmbito do Programa Estado para Resultados¹⁸. A condução dos trabalhos, por sua vez, inspirou-se em trabalhos similares realizados nos Estados Unidos, no México, na Colômbia e no Chile. Os resultados foram expostos em 2011, no III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação e, no mesmo ano, foi publicado um livro sobre essas experiências (MINAS GERAIS, 2011).

¹⁸ Para mais informações, acessar: <http://www.agenciaminas.noticiasantigas.mg.gov.br/noticias/governo-de-minas-publica-experiencia-na-avaliacao-executiva-de-projetos-estruturadores/>. Acessado em: 02/02/2019.

As diferenças entre o livro promovido pela CMAP e os guias da Casa Civil são muito claras. Inicialmente, no primeiro caso os capítulos possuem autorias e os guias têm a completude dos conteúdos sob a responsabilidade da Casa Civil. Esta característica traz consigo consequências positivas e negativas. Para o lado positivo, empodera-se os órgãos e os projetos ligados à avaliação de políticas públicas, dotando-os de institucionalidade, ao invés de serem tratados como projetos pessoais. Ser chancelado pela Casa Civil significa que a condução dos trabalhos conta com o apoio político presidencial e isso traz maiores chances de ser um projeto duradouro. Para o lado negativo, essa característica dos guias dificulta a interlocução sobre os conteúdos com especialistas que não fazem parte da administração pública federal, aqueles ligados às ONG's, às consultorias e às universidades, por exemplo. O confronto de ideias e a replicação de conteúdos ficam comprometidos, dificultando a evolução conceitual e técnica de questões caras à avaliação de políticas públicas no Brasil.

Outra diferenciação é quanto a natureza da contribuição das três obras. No livro da CMAP, em cada capítulo buscam-se relações entre elementos que explicam algum problema em específico. Ou seja, investigam-se associação e causalidade. Já nos guias, o objetivo é municiar o público-alvo de informações e de diagnósticos que visam facilitar a execução de tarefas relativas a avaliação de políticas públicas, bem como orientar agentes públicos a buscarem informações fidedignas e a cumprirem corretamente os procedimentos. Logo, o livro do CMAP cumpre mais uma função investigativa ou científica e os guias da Casa Civil apresentam uma função executiva. Ambos os tipos de contribuições são válidos, caso se organizem os trabalhos de modo que haja interlocução entre eles, visando a complementariedade.

PLS 488/2017 E PLP 494/2018: VIRTUDES E LIMITAÇÕES

Em 2017, um Projeto de Lei do Senado (PLS), de autoria do Senador Roberto Muniz (PTB-BA), foi colocado em pauta. O PLS 488, de 2017, acrescenta dispositivos à Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.

A ideia é tornar mais transparentes, profissionais e efetivos o desenho das políticas públicas e a tomada de decisão quanto às potenciais intervenções do Estado. Conforme a previsão original, aprovada pelo Plenário do Senado, a Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”, ganharia um novo capítulo, intitulado de “CAPÍTULO III-A DOS PROJETOS DE LEI QUE INSTITUEM POLÍTICAS PÚBLICAS”, com os novos artigos 17-A, 17-B e 17-C.

No art. 17-A, além de prevista a obrigatoriedade da avaliação prévia de impacto legislativo para os projetos de lei que instituem políticas públicas, conceituam-se a política pública e os critérios de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade. O art. 17-C trata do conteúdo da avaliação prévia de impacto legislativo, consistente de (1) notas explicativas quanto à situação ou problema, aos objetivos propostos, às alternativas de solução com a comparação do custo-benefício global de cada uma, aos custos da solução escolhida e à sustentabilidade orçamentária da medida, bem ainda de (2) parecer conclusivo sobre a constitucionalidade da proposta. No recheio, o art. 17-B dispõe sobre itens mínimos a serem definidos na concepção das políticas públicas, tais como órgãos e agentes responsáveis, participação social na decisão, competências, objetivos, papéis, responsabilidades, grau de focalização ou universalização, tendo em conta as necessidades do público-alvo e os recursos disponíveis, periodicidade de avaliação de desempenho, marcos de verificação, indicadores-chave e metas, motivação e evidências na escolha, integridade e auditoria, além de um plano de gestão documental, para preservação da memória, e um plano de gestão de riscos, antevendo os principais problemas e as medidas adequadas a tratá-los.

O PLS 488 foi aprovado em definitivo no Senado Federal e encaminhado, por seu Presidente, à Câmara dos Deputados. Nesta Casa desde 11/4/2018, o PLS foi renumerado como Projeto de Lei Complementar (PLP) 494/2018. Em 03/05/2018 foi despachado pelo Presidente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e tramita em regime de prioridade. Como o projeto de lei já foi aprovado no Senado, a perspectiva é que seja apenas revisto pela Câmara dos Deputados, em um só turno de discussão e votação e, depois, finalmente enviado à sanção ou promulgação. Mas, se houver emenda alterando a redação, o texto volta à Casa iniciadora, nos termos do art. 65 da Constituição Federal. Mesmo se rapidamente aprovada, a alteração legislativa só entrará em vigor noventa dias após sua publicação oficial. Esse é um prazo para o Executivo adaptar-se à nova sistemática.

Se a lei for criada sem alterações que desfigurem seu propósito inicial, ela pode servir como um instrumento legal para a criação de estruturas de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo governo federal, seja num só único órgão ou de forma segmentada, dentro dos ministérios. Espera-se, com isso, um maior apoio técnico sobre os processos de desenho (avaliação *ex ante*) e os resultados das políticas públicas (avaliação *ex post*). Outro possível efeito talvez seja a criação de um número menor de políticas públicas. Porém, de maneira inversamente proporcional, espera-se um crescimento qualitativo das políticas públicas. Ou seja, talvez um dos possíveis efeitos da aprovação da lei seja a criação de menos, mas melhores políticas públicas. Uma possível limitação refere-se à competência exclusiva do Poder Executivo para realizar as ações de M&A. É importante que o Poder Legislativo, que cria as leis que regulamentam as políticas públicas, também tenha um papel considerável na avaliação das mesmas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do M&A de políticas públicas é fenômeno relativamente novo no Brasil, mas tem-se percebido uma rápida evolução do campo em período recente. A motivação política para tanto é utilizar evidências empíricas de trabalhos de excelência para elevar os custos-benefícios das políticas públicas, contribuindo assim para evitar que o dispêndio financeiro tenha uma trajetória ascendente no que se refere a gastos diretos e a subsídios em intervenção social e econômica dos governos. Logo, a avaliação de políticas públicas no Brasil tem, do seu nascedouro até o presente momento, a função de realocação.

É perceptível que a avaliação de políticas públicas entrou na agenda política do governo federal. Para o caso brasileiro, isso se manifesta a partir de tomadas de decisões governamentais no sentido de se constituir uma estrutura institucional de M&A para todo o espectro das políticas públicas e não somente para as políticas sociais, área em que os trabalhos avaliativos já se encontram consolidados, especialmente por conta da atuação da SAGI/MDS. A criação do CMAP e do CMAS, a construção de cartilhas técnicas e o direcionamento das atividades do IPEA¹⁹ para trabalhos avaliativos de políticas públicas são ações concretas que miram esse objetivo.

É importante que o governo federal fomente a avaliação de políticas públicas, a fim de identificar problemas legais e de procedimentos e fazer as correções necessárias. Contudo, para que se possa ter um adequado diagnóstico, é preciso promover ainda mais ambição intelectual nas análises, a fim de se explorar ao máximo os dados existentes. Isso significa cumprir todas as etapas da avaliação, em especial a que concerne à efetividade ou impacto. Caso contrário, consegue-se checar os custos envolvidos e se o programa está em conformidade com a lei, mas deixa-se em obscuro a detecção de associação e de causalidade, o que significa, na prática, a impossibilidade de verificar se as políticas públicas estão ou não transformando positivamente a vida dos beneficiários. Afinal, uma política pública só tem razão de existir se ela resolve o problema para o qual foi criada, incrementando a qualidade de vida dos beneficiários.

Pensamos ser necessária a satisfação de dois pontos para que a caminhada rumo à institucionalização e à excelência dos trabalhos de M&A siga firme. O primeiro recai sob a estruturação institucional da avaliação de políticas públicas. Atualmente, por exemplo, sabe-se que há setores do MDS e do MS que realizam qualificados trabalhos avaliativos. Não se trata de eliminar essas ilhas de excelência, mas é preciso criar uma coordenação geral para que se diminua os custos burocráticos e para que haja melhor comunicação intersetorial sobre as pesquisas em andamento. É preciso reorganizar os esforços direcionados a isso, no sentido de centralizar a gerência dos trabalhos avaliativos.

Nessa toada, ou se segue o exemplo do Chile, criando dois órgãos centrais para gerenciar avaliações de políticas públicas sociais e não sociais ou se investe no empoderamento do CMAP e do CMAS, que se dedicam a avaliações de políticas com fontes distintas de financiamento. Dado o atual estágio de desenvolvimento de M&A no Brasil, nos parece que a segunda alternativa é a mais realista e a menos custosa. Assim, deve-se fortalecer ainda mais os dois comitês para que eles dialoguem com as estruturas de avaliação já existentes nos órgãos governamentais. Na prática, isso significa, primeiramente, que deve haver mais segurança jurídica, sendo necessária a criação de um decreto para balizar a existência legal do CMAP. Para além disso, os comitês precisam ser mais transparentes, ofertando um canal de comunicação que permita aos interessados acessarem informações sobre as atividades realizadas. Por fim, ambos os comitês precisam estar ligados diretamente aos(as) ministros(as) da Casa Civil e/ou da Economia, as pastas mais poderosas da República, a fim de que o planejamento estratégico realmente seja operacionalizado.

O segundo ponto versa sobre a substância dos trabalhos avaliativos. Tem-se investido em avaliar políticas públicas de diversos setores, a julgar os livros de Saccaro Júnior, Rocha e Mation (2018) e de Sachsida (2018). Isso precisa ser mantido. Por outro lado, todos os trabalhos avaliativos precisam ter como norte analítico a satisfação dos quatro tipos de análise: de produtos e materiais, de processos, de eficiência e de efetividade. O CMAS, por exemplo, foi criado para fomentar trabalhos avaliativos de impactos fiscais e econômicos, ou seja, análise de eficiência. Certamente, essa é uma limitação analítica, mas que pode ser contornada se os trabalhos do CMAP complementarem os mesmos trabalhos promovidos pelo CMAS, fazendo, num segundo momento, uma análise de impacto das políticas públicas em foco.

¹⁹ Para além dos trabalhos do IPEA realizados em parceria com o CMAP e Casa Civil, também se destaca o livro intitulado "Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos", organizado por Adolfo Sachsida.

Uma maneira de assegurar a excelência e o amplo escopo dos trabalhos avaliativos é promover uma aproximação da administração pública federal com pesquisadores externos. Sabemos que há quantidade adequada de servidores qualificados para fazerem tal tipo de trabalho na estrutura dos ministérios e do IPEA. Não é esse o problema. O ponto é que a abertura para a participação de especialistas externos induz a uma demanda para que os trabalhos avaliativos abordem o âmago da questão, que sempre é a efetividade ou o impacto da política pública em seus beneficiários. Ademais, tal aproximação possibilita a realização de pressão, por parte dos pesquisadores externos, por melhorias em aspectos organizacionais, em recursos humanos, em procedimentos e em investimentos, demandas que muitas vezes os servidores sentem-se compelidos a fazerem devido à estrutura hierárquica dos cargos e a possíveis constrangimentos de ordem política.

O caminhar rumo à institucionalização da avaliação de políticas públicas no Brasil tornou-se mais vigoroso em anos recentes, o que é evidência de uma evolução do campo. Estamos no rumo certo, mas ainda há muito o que se aperfeiçoar em termos de organização institucional e de excelência nos trabalhos avaliativos. O fato é que a avaliação de políticas públicas, quando adequadamente realizada, contribui para a melhoria de vida da população, ao influenciar na acurácia das ações governamentais.

É evidente que, em termos políticos, a avaliação de políticas públicas pode servir como um argumento para legitimar decisões governamentais de austeridade fiscal, muitas vezes danosas à população mais marginalizada. Contudo, ser um pesquisador em avaliação de políticas públicas não elimina a possibilidade de politicamente também pressionar por mais investimentos sociais e econômicos dos governos. A defesa por um gasto mais racional dos recursos públicos não se opõe ao desejo de um maior protagonismo da intervenção estatal para sanar problemas sociais. São questões que se complementam. Faz todo sentido requerer mais intervenção governamental em questões sociais e, ao mesmo tempo, que as ações governamentais gerem mais benefícios com o menor custo possível.

REFERÊNCIAS

ALBAEK, Erik. Knowledge, interests and the many meanings of evaluation: a developmental perspective. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, v. 7, 1998.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017**. Brasília, DF, dez 2017.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante***. Brasília: IPEA, 2018.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post***. Brasília: IPEA, 2018.

COTTA, Tereza. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*, ano 49, nº 2, 1998.

CRUMPTON, Charles David *et al.* Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. *Revista de Administração Pública*, v. 6, n. 50, 2016.

DERLIEN, H-U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 52, nº 1, 2001.

Falcão-Martins, Humberto. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina**. Washington, D. C.: Banco Mundial/ CLAD, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio P& FILGUEIRAS, Cristina de A. C. A avaliação de políticas públicas como instrumento de planejamento: os casos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Brasil, e do Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce), do Chile. **Trabalho apresentado no GT "Políticas Públicas" do XXVII Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, Minas Gerais, 21 a 25 de outubro de 2003.

_____ A política da avaliação das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, nº 59, 2005.

FERRAREZI, Elisabete; JANNUZZI, Paulo; MONTAGNER, Paula. Trajetória e desenvolvimento institucional da SAGI/MDS (2004-2015). In: FERRAREZI, Elisabete (org). **SAGI: Informação e Conhecimento para Políticas de Desenvolvimento Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2016.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, v. 1, nº 3, 1986.

GUERRERO, Alejandro. De la planificación federal al cumplimiento de los compromisos gubernamentales: el desarrollo paulatino de los sistemas de seguimiento y evaluación en Brasil. In: YARAHUÁN, Gabriela; TRUJILLO, Claudia. **Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina**. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/CLEAR, 2015.

JANNUZZI, Paulo. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, nº 1, 2016.

MINAS GERAIS. **Manual da avaliação executiva dos projetos estruturadores do governo do estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Escritório de Prioridades Estratégicas, 2011.

PINTO, Isabela. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista Políticas Públicas**, v. 12, nº 1, 2008. pp. 27-36.

SACCARO JÚNIOR, Nilo; ROCHA, Wilsimara; MATION, Lucas (org). **CMAP 2016 a 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

SACHSIDA, Adolfo (org). **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília: IPEA, 2018.

WU, Xun et al. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014. YARAHUÁN, Gabriela; TRUJILLO, Claudia. Introducción: Razones para documentar avances, retos y dificultades de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina. In: YARAHUÁN, Gabriela; TRUJILLO, Claudia. **Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina**. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/CLEAR, 2015.