

30 de setembro a 4 de outubro
Ponta Grossa - PR - Brasil

O PAPEL DO CENTRO DE GOVERNO BRASILEIRO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE ROLE OF THE BRAZILIAN GOVERNMENT CENTER IN FORMULATING THE PUBLIC POLICY MONITORING AND EVALUATION POLICY

**ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL,
FINANÇAS PÚBLICAS E CONTROLE NO SETOR PÚBLICO**

Patricia Alvares de Azevedo Oliveira, Controladoria-Geral da União, Brasil, patricia.oliveira@icmbio.gov.br

1. INTRODUÇÃO

Em abril de 2016, ainda no governo Dilma, um arranjo institucional inovador, formado por órgãos de quatro ministérios centrais se propunha a ser uma espécie de câmara de compensação das principais demandas dos ministérios setoriais.

O Comitê de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas (CMAP) tinha como objetivos “aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal e aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público”.

Autoridades de nível estratégico, como Secretários de órgãos de quatro ministérios centrais (Planejamento, Fazenda, Casa Civil e CGU) eram membros do CMAP, que seria coordenado pelo Ministro do Planejamento. A operacionalização das avaliações se daria por meio de comitês temáticos, a quem caberia realizar as atividades de monitoramento e avaliação.

Outra novidade do arranjo era a inserção do(s) órgão(s) avaliados nos debates sobre as avaliações. Uma construção conjunta de soluções para os problemas identificados, da qual participariam órgãos centrais responsáveis pelo orçamento federal (Secretaria de Orçamento Federal), pelo financeiro (Secretaria do Tesouro Nacional), pela avaliação (Controladoria-Geral da União) e pela definição das prioridades governamentais (Casa Civil) e ministérios setoriais, executores das políticas, seria, no olhar dos idealizadores do CMAP, um modelo que possibilitaria a efetividade das decisões tomadas a partir das avaliações.

Cunhado para representar as instituições às quais caberia coordenar o processo de tomada de decisão para garantir a coerência política e o alinhamento entre estratégia, orçamento e gestão, o termo Centro de Governo (CdG) ainda era pouco divulgado no país na época da instituição do Comitê.

Com o objetivo de esclarecer de onde vem esse termo e qual a sua relevância na busca por uma maior efetividade das ações governamentais, a segunda seção volta ao início dos anos 2000 para compreender as distintas abordagens sobre o tema no Brasil e na América Latina. A seção contém ainda a repercussão do tema no governo federal, a partir da elaboração do Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo pelo Tribunal de Contas da União (TCU), as tentativas de dar respostas à crise fiscal que se aprofundava em 2015 e a instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas como uma resposta do governo à necessidade de melhorar a qualidade dos gastos públicos.

A seção três faz um relato dos sucessos e fracassos na atuação do CMAP e revela sua importância como um embrião para a criação da Política de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas, que teria como gestores os ministérios pertencentes ao chamado CdG. Trata ainda da instituição do Comitê Interministerial de Governança e do seu papel como fomentador da temática de avaliação de políticas públicas dentro do governo federal. Como resultado dessa atuação, traz a instituição do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, estrutura de governança que tem o papel de subsidiar as decisões do CIG quanto à melhor alocação de recursos públicos, com base em avaliações realizadas sobre as políticas selecionadas.

A conclusão traz reflexões sobre a construção teórica e prática da Política de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas pela burocracia estatal, realçando seu papel consultivo e não impositivo, que põe em cheque o papel da avaliação das políticas públicas como instrumento de efetividade das ações governamentais.

2. FORTALECIMENTO DO CENTRO DE GOVERNO COMO AGENDA DE PARA MELHORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Centro de Governo, Núcleo de Governo, Núcleo do Executivo e Alto Governo são algumas das denominações utilizadas para o agrupamento de instituições responsáveis por dar suporte ao Chefe do Executivo, ao Primeiro Ministro ou ao Conselho de Ministros enquanto órgão colegiado responsável pela tomada de decisão. Sua principal função é fazer com que as os ministérios e agências trabalhem de forma efetiva e coerente.

2.1.O debate sobre Centro de Governo no Brasil e no mundo

Desde o início dos anos 2000 tem havido um crescimento dos recursos institucionais que auxiliam os chefes do executivo a exercer suas funções. Atividades como coordenação de iniciativas legislativas, monitoramento e controle de funções públicas cruciais têm sido executadas por *summit organizations* para prover uma bem-sucedida governança. As novas responsabilidades e complexidades do Chefe do Executivo, dada a expansão das atividades do governo, aumentaram a necessidade de institucionalizar o Centro de Governo (CdG). (PETERS et al, 2000; ALESSANDRO et al., 2014). Não há, no entanto, um modelo *one-size-fits-all*.

No final de 2011, o Centro Latinoamericano de Administracion para El Desarrollo (CLAD) publicava o livro “Fortalecimiento del Alto Gobierno. Aproximaciones Conceptuales”, que derivaria em trabalhos específicos sobre o funcionamento do Alto Governo no México, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Uruguai, Colômbia, Brasil e Portugal. O termo “Alto Governo” é tratado nesse estudo como “o conjunto de entes que proporcionam um apoio direto ao Presidente da República para o desempenho das funções de governo”. Mais tarde, o CLAD passaria a usar a denominação Centro de Governo em suas publicações.

Tanto o conceito de Alto Governo como o de Centro de Governo foram tratados de forma mais instrumental por organismos multilaterais como BID e a OCDE, que desde os anos 90 ressalta

o papel dessas instituições centrais na busca por assegurar a coerência das políticas públicas e do próprio governo (OCDE, 2000).

As reformas dos anos 90, com a descentralização da administração, o aumento da demanda pela qualidade dos serviços públicos e o mercado financeiro globalizado passaram a exigir dos governos processos e instituições que coordenassem o processo de tomada de decisão para garantir a coerência política e o alinhamento entre estratégia, orçamento e gestão.

A questão fiscal, no entanto, ganhou preponderância, com base no aumento do gasto público pelos Estados, ocasionado pelas políticas de bem-estar-social. Nos países da OCDE, passou de 29% para 40% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1985, elevando a importância das agências responsáveis pelo orçamento. A chamada era do *budget office* possibilitou às autoridades orçamentárias assumirem papel relevante quando comparadas com as demais agências centrais. As agências responsáveis pelo orçamento passaram a influenciar a formulação e a implementação das políticas, mais do que as responsáveis pelo planejamento (OCDE, 2003/2004)

O foco nos ajustes fiscais deixou para segundo plano a necessidade de promover esforços de modernização da gestão, de forma a assegurar que o setor público tivesse capacidade e adaptabilidade necessárias para ser efetivo em um mundo com demandas sociais e econômicas cada vez mais complexas. Essa visão passaria a ser contestada com a chegada do novo milênio e a desilusão dos resultados oriundos das políticas orientadas pelo Consenso de Washington, ocasionando uma guinada em direção ao fortalecimento da atenção à política e à gestão, com o objetivo de aumentar a capacidade de influenciar a tomada de decisão e a alocação de recursos.

Pesquisas elaboradas no âmbito do OECD's Public Management Service (PUMA) identificaram o crescimento da dificuldade dos países membros em atingir a coerência nas políticas. Limitados recursos, mudanças rápidas exigindo flexibilidade, múltiplas influências externas e internas que demandam gestão de distintos níveis de atores e explosão de informações são algumas das razões que contribuem para essa dificuldade.

O tema no Brasil e na América Latina é ainda incipiente, com foco em tentar unificar a compreensão sobre as funções do CdG e quais seriam as instituições que o comporiam nestes países.(CAVALCANTE, 2018).

Em 2013, Nota Técnica intitulada “El fortalecimiento Del Centro de Gobierno em America Latina Y Caribe”, publicada pelo BID, refletiu sobre a necessidade de fortalecimento do CdG e da necessidade de que essas instituições tenham amplas capacidades técnicas, bem como ferramentas e processos avançados para apoiar seu trabalho. O papel do CdG seria então promover “soluções inovadoras, monitorar o desempenho dos ministérios e organismos e apoiar aos que requerem melhoras”. O fato de se encontrar em uma posição única, que oferece uma perspectiva geral da ação do governo, possibilitaria a ele assegurar coerência às ações de governo, melhorar o desempenho do conjunto do governo, proporcionar uma narrativa coerente das ações de governo e conduzir a direção política do governo. (ALESSANDRO et al, 2013).

Em 2016 o debate sobre o CdG chegou aos órgãos de controle no Brasil por meio de acordo de cooperação firmado pelo TCU com a OCDE. Com o objetivo de realizar estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas, o projeto intitulado “Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)”, previa três fases, duas voltadas para pesquisas relacionadas a boas práticas de atuação das EFS no cenário exterior, e uma para um estudo de caso para o Brasil.

Tendo como produto da primeira fase um quadro analítico que examina quais os desafios para a consecução da boa governança do CdG, o estudo concluiu que as EFS poderiam induzir o fortalecimento desse núcleo, “fornecendo informações independentes sobre implementação,

coordenação, monitoramento e avaliação de políticas públicas”(BRASIL, 2016, p.13). Seria também necessário “avaliar o Centro de Governo para verificar se ele poderia assegurar o alcance dos objetivos estratégicos e responder de forma satisfatória aos desafios que se apresentam” (BRASIL, 2016, p.13)

No esteio desse acordo de cooperação, o TCU elaborou o documento “Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo” e o termo “Centro de Governo” foi inserido definitivamente no vocabulário da alta burocracia federal, ainda que não haja consenso sobre quais órgãos podem ser considerados como pertencentes ao CdG, que não tem estrutura fixa e depende das prioridades políticas, das disposições constitucionais, das restrições institucionais e das tradições administrativas (ALESSANDRO et al., 2013).

2.2. Tentativas do governo federal de respostas à crise fiscal e à necessidade de reduzir gastos e aplicar melhor os recursos públicos

O início do segundo mandato da ex-presidente Dilma revelou uma guinada da presidente com relação à política econômica anterior, realçada pela presença de Joaquim Levy no Ministério da Fazenda (CALLAI, 2016). Para retomar o crescimento em um futuro próximo em condições mais sólidas, o novo governo propunha um corte nos gastos de 70 bilhões de reais.

Logo no início de 2015, o governo publicaria um decreto que instituía o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento dos Gastos Públicos, o GTAG, composto pelo Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Casa Civil e CGU, coordenado pelo Ministério do Planejamento. O GTAG tinha como compromissos apresentar relatórios parciais, em noventa dias; e final, em 180 dias a contar da sua instalação.

No entanto, os resultados apresentados não corresponderam às expectativas principais do governo, que esperava soluções rápidas que possibilitassem o cumprimento da meta fiscal prevista. Apesar disso, os trabalhos no âmbito do GTAG revelaram que o trabalho coordenado dos quatro ministérios poderia, de fato, contribuir para uma maior efetividade das ações governamentais.

A análise prévia dos gastos primários pelo GTAG justificou o foco das avaliações realizadas no âmbito do GT, direcionadas basicamente a programas relacionados à temática social, como FIES, Auxílio Doença, Farmácia Popular, Judicialização de compra de medicamentos, Seguro Defeso e BPC. Foram propostos também estudos para redução de gastos com aluguéis, alterações na política de compras e contratações do Ministério do Planejamento, redução de gastos com frota de veículos, redução de gastos com participação brasileira em organismos internacionais e revisão da portaria interministerial nº 507/11 (convênios), além de reforçar a necessidade de revisão das regras de previdência social.

Em outubro de 2015, o governo atuaria em outra frente para “aumentar a eficiência na gestão pública”: a da reforma administrativa. A Comissão Especial de Reforma do Estado (CERE) também tinha como membros os ministérios da Fazenda e do Planejamento, a Casa Civil e a CGU, tendo como titulares os próprios ministros das pastas, sendo a secretaria-executiva da comissão exercida pelo Ministério do Planejamento.

A reforma administrativa previa atuação em cinco frentes: redução de ministérios, reestruturação de órgãos públicos, extinção de cargos comissionados, redução de gastos de custeio e melhoria da gestão do Patrimônio da União.

Quase que simultaneamente à publicação do decreto de instituição, antes mesmo da designação dos membros, a Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, já trazia a transformação do Ministério do Trabalho e Emprego em Ministério do Trabalho e Previdência Social; a criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, resultado da junção das Secretarias de Direitos Humanos da Presidência da República, de

Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres; a extinção dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e da Previdência Social, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Secretaria de Relações Institucionais e da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República.

Com todos esses esforços, o primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff registraria queda de 3,5% do PIB com relação ao ano anterior, além do resultado negativo nas contas públicas de R\$ 32,5 bilhões – o equivalente a 0,6% do PIB, apresentado pela mídia como descontrole das contas públicas (CARLEIAL, 2015).

Um outro arranjo, ainda que informal, também atuava no CdG para tratar das contas públicas. Com composição variável ao longo do tempo, a Junta de Execução Orçamentária (JEO) era composta pelos secretários-executivos da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, além dos secretários da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal. A critério de cada ministério, participavam das reuniões assessores dos secretários-executivos e dos secretários do Tesouro Nacional e de Orçamento Federal. (Relatório TCU – Acórdão 803/2017).

É possível perceber então que os debates sobre a coordenação de políticas públicas, quer fosse em termos de alocação orçamentária, quer fosse em termos de efetividade das entregas públicas, se dava em distintos fóruns, mas envolviam quase sempre os mesmos ministérios, pertencentes ao Centro de Governo. Nenhum deles, no entanto, reunia ao mesmo tempo as características de perenidade, formalidade e capacidade estratégica para tomada de decisão.

2.3. A instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

O reconhecimento dos problemas relacionados à execução das políticas públicas já vinha do GTAG, que identificou problemas na gestão das políticas selecionadas. Fraudes nos programas, ineficiência nas entregas, políticas mal desenhadas, falta de indicadores e de dados confiáveis para monitoramento. Todos esses problemas sinalizavam a má qualidade do gasto público.

Os indicadores de queda de receitas, combinados com aumento constante dos gastos, resultando em aumento da dívida pública, que passou de 51,5% do PIB em 2012 para mais de 73% do PIB em 2017, segundo relatório do Banco Mundial, foram mecanismos que reforçaram a necessidade de pensar soluções para a questão.

Questões relacionadas a fraudes em políticas foram apresentadas em relatórios produzidos pela CGU em 2015, que apontaram irregularidades no acompanhamento e execução de diversos programas, dentre eles formulação de dados falsos sobre a produção pesqueira e aquícola nacional pelo Ministério da Pecuária e Abastecimento em 2013; pagamentos indevidos a beneficiários não elegíveis pelo Programa Bolsa Família; fraudes em concessão do seguro-defeso; e falhas em concessão de benefícios da reforma agrária. Muitos desses programas entrariam para o rol de programas que seriam avaliados pelo CMAP.

Nesse cenário, começou a ser gestada pelo CdG uma resposta mais estruturada à questão da necessidade de ajustes na alocação de recursos. O Comitê, instituído por meio de Portaria Interministerial, previa atuação permanente, e seria uma espécie de “câmara de compensação” dos estudos avaliativos que eram feitos por distintos órgãos, dentre eles a SOF, o IPEA, a CGU, a Fazenda e o Planejamento.

A agenda decisória do fluxo político que possibilitou a instituição do CMAP foi fortemente influenciada pelas mudanças ministeriais e pelo momento político. Em 2 de dezembro de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, abria processo de impeachment contra a presidente Dilma, com base em denúncias de “crime de responsabilidade”. Em outubro de 2015, o Tribunal de Contas da União havia recomendado ao Congresso Nacional a rejeição das contas de 2014 da presidente, a partir da análise dos balanços financeiros, que indicavam a

realização das chamadas “pedaladas fiscais”, ampliando o debate na imprensa sobre a situação fiscal do país.

Os protestos populares ocorridos em março de 2015 prosseguiram em 2016, apoiando o pedido de impeachment, além de outras pautas, como a necessidade de fortalecimento da *Operação Lava Jato* e a autonomia da Polícia Federal. Além disso, a agência de classificação de risco Moody’s rebaixou a nota de crédito do Brasil, retirando o grau de investimento do país, decisão que veio se somar à posição que as agências Fitch e Standard & Poor’s haviam tomado no ano anterior, que ficou conhecido como “retirada do último selo de bom pagador” pelos analistas financeiros.

Todos esses fatores compunham um cenário complexo que pressionava o governo a dar respostas que rebatessem as notícias de “descontrole das contas públicas”. O entendimento da elite da burocracia do CdG era de que a busca pela eficiência dos gastos públicos deveria passar necessariamente pela questão da avaliação das políticas públicas, e que isso deveria ser realizado de forma permanente.

Dessa forma, instituído pela Portaria Interministerial nº 102, de 06 de abril de 2016, o CMAP inicia seu funcionamento, com os objetivos de : “aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal e aprimorar a alocação dos recursos e melhorar a qualidade do gasto público”. Composto por representantes dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda, da Casa Civil da Presidência da República e da Controladoria-Geral da União, o comitê interministerial contava em sua composição com a participação de autoridades de nível estratégico, como titulares de secretarias dos quatro ministérios e até mesmo do Ministro do Planejamento, que coordenava o arranjo.

Como órgãos apoiadores, no âmbito de suas respectivas competências, a portaria previa a participação da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Escola de Administração Fazendária (ESAF) e da Ouvidoria-Geral da União(OGU).

Para realizar seus objetivos, a portaria de criação do CMAP previu a instituição de comissões temáticas para as atividades de monitoramento e avaliação, que seriam coordenadas pelos órgãos-membros, de acordo com suas áreas de competência ou de acordo com o programa e a ação selecionados. O normativo de instituição previu, ainda, a participação do órgão ou entidade responsável pela política, programa ou ação nas atividades de monitoramento e avaliação a serem realizadas pelo Comitê. Além disso, o CMAP poderia convidar para participar das comissões temáticas membros de instituições públicas ou privadas, caso necessário.

Principal produto da atuação do CMAP, a elaboração de recomendações aos órgãos ou entidades responsáveis pelas políticas, programas ou ações avaliadas no âmbito do Comitê visava como resultado final o aprimoramento das entregas públicas. Para subsidiar os trabalhos de avaliação, o normativo concedeu competência ao CMAP para solicitar aos órgãos e entidades a disponibilização de bases de dados e informações necessárias às suas atividades de monitoramento e avaliação.

3. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO CENTRO DE GOVERNO

Apesar de não seguir o rito que a literatura indica para a instituição de uma política pública - diagnóstico do problema; identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados; desenho e estratégia de implementação; e impacto orçamentário e financeiro – etapas relatadas no Guia Prático de Análise Ex Ante, elaborado em 2018 pelos mesmos órgãos que compunham o CMAP, o Comitê seria o embrião da construção do que poderíamos chamar de Política de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, que se desenvolveria com a criação do

Comitê Interministerial de Governança (CIG), instituído pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

3.1. O CMAP em ação: sucessos e fracassos

O CMAP trabalhou com duas agendas: uma de curto prazo, focada no combate às distorções do gasto público que haviam sido constatadas no GTAG, e uma outra agenda, de médio prazo, de revisão de políticas públicas.

Mais do que as alterações realizadas nas políticas avaliadas pelo CMAP, o legado da sua atuação foi o fato de colocar na mesma mesa órgãos centrais, que trabalhavam antes de forma individual sobre cada tema de políticas públicas, e seus executores, e expor a política pública ao escrutínio geral. Evitar retrabalhos, trabalhar em sinergia, trazer para a agenda política a discussão sobre determinadas políticas e fazer com que os técnicos dos órgãos centrais passassem a conhecer as dificuldades de operacionalização pelas quais passam os órgãos setoriais foram outros.

Necessário ressaltar que, ainda que a portaria do CMAP previsse a competência de monitorar e avaliar as políticas públicas, o trabalho desenvolvido não seguiu uma metodologia de avaliação como as conhecidas na literatura de políticas públicas.

Uma possível ressalva pode ser feita às avaliações feitas pela CGU que, embora não siga as metodologias de políticas públicas, realiza avaliação de processo baseada em metodologias de auditoria, que comparam critérios estabelecidos (a legislação da política e o fluxo definido originalmente, identificando fragilidades no processo que impactem de forma negativa a execução da política) com o que foi implementado.

Da agenda de curto prazo constavam as revisões do Auxílio Doença, do BPC, do Bolsa Família, do Seguro Defeso e da Compra de medicamentos.

O resultado mais relevante da atuação do Comitê foi a alteração das concessões de Auxílio-Doença e de Aposentadorias por Invalidez. Ambos os benefícios foram citados recentemente pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social como benefícios de caráter temporário, na medida em que, havendo a recuperação da capacidade para o trabalho, os benefícios podem ser cessados, devendo a concessão ser reavaliada periodicamente para verificar se a incapacidade persiste.

Dos debates no âmbito do CMAP surgiu o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), que autorizou a concessão do Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI) ao médico perito do INSS, por perícia médica efetivamente realizada nas Agências da Previdência Social, que trabalhasse além da sua capacidade operacional diária. O objetivo era reduzir o estoque de beneficiários por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) mantidos há mais de dois anos.

A oferta do bônus, no valor de R\$ 60,00 por perícia (permitido até quatro extras/dia), incentivou a adesão dos médicos peritos do INSS ao PRBI. Informações do INSS dão conta de que 2.897 médicos, cerca de 98% total dos peritos disponíveis, foram responsáveis por reduzir em 26% o estoque de benefícios de auxílios-doença pagos, de agosto de 2016 a fevereiro de 2018 (de 1.827.225 para 1.354.711). Nos casos das aposentadorias por invalidez, a redução foi de cerca de 30% dos benefícios reavaliados. Em setembro de 2018, dos benefícios por incapacidade, dos 500.000 a serem revisados, restavam apenas 20.000.

A revisão do BPC, inserida no Decreto 8.805/2016, também foi atribuída ao CMAP. As mudanças no BPC se relacionaram à inclusão dos beneficiários no CadÚnico e a necessidade de cruzamentos periódicos com outras bases de dados (RAIS, Caged, Siape) para verificação da pertinência do recebimento do benefício. A origem das alterações foram recomendações dos órgãos de controle, que identificaram beneficiários “não elegíveis” nas bases avaliadas.

O decreto, que já estava em discussão desde maio de 2016 no CMAP, foi publicado em julho, exigindo medidas posteriores, como a publicação de uma portaria para implementação das agendas de revisão. A publicação da Portaria Interministerial nº 2, de novembro de 2016, assinada pelos ministros do Planejamento, da Fazenda e do Desenvolvimento Social orientou a operacionalização, que incluía acessos dos servidores do INSS ao CadÚnico e elaboração de guia prático para a rede sócio-assistencial com fluxos a serem seguidos, dentre outras.

Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) foi instituído em janeiro de 2017, com o objetivo de aperfeiçoar as rotinas de verificação cadastral e de revisão dos benefícios de prestação continuada, o BPC. Cruzamento realizado com o Sisobi (base de óbitos) identificou 1.194 benefícios irregulares, que, ao serem cancelados, gerariam economia estimada da ordem de R\$ 13,4 milhões ao ano, segundo dados do MDS. Relatório final produzido pelo grupo em outubro de 2017 divulgou oito recomendações a serem inseridas no processo de concessão/revisão dos benefícios de prestação continuada, alguns com foco normativo, a serem elaborados pelo MDS, e outros com foco operacional, que deveriam ser realizadas pela Dataprev, que detém o acesso ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

A revisão no Programa Bolsa Família, utilizando metodologias de cruzamentos de dados, acabou gerando um ativo político forte para o novo governo: a comunicação de ter “zerado a fila” do programa, além da divulgação de que o governo estava focalizando melhor os programas sociais para garantir os benefícios a quem de fato precisava deles, respondendo as notícias sobre fraudes no programa publicadas na imprensa.

O caso do Seguro-Defeso, também fruto de avaliações pelo CMAP, não gerou tantos efeitos econômicos quanto os demais, embora tenha derivado na publicação do Decreto nº 8.967/2017, que trata de alterações nos critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e concessão do benefício de seguro-desemprego durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. Critérios para melhorar a focalização da política, criar requisitos e estabelecer os períodos de defeso; inserir mecanismos de avaliação e monitoramento da efetividade e eficácia do programa; além de desburocratizar o processo de requisição e concessão do benefício; foram inseridos no normativo, após as discussões ocorridas ao longo de 2016 no CMAP.

A efetiva implementação do Decreto não foi realizada, quer seja porque as rotinas de cruzamento de dados não foram instituídas, quer seja porque outras medidas dependem da implementação de medidas por outros órgãos, como o Ministério do Meio Ambiente, que precisa realizar pesquisas e estatísticas pesqueiras para subsidiar a definição das áreas de defeso, quer seja por medidas a serem tomadas pelo INSS, responsável pela concessão do benefício.

Da agenda chamada de curto prazo, a única que não gerou impacto algum, foi a da Compra de Medicamentos. Em que pese o Ministério da Saúde ter levado ao CMAP soluções para os problemas identificados, a solução passava pela participação da AGU, que deveria se manifestar sobre a proposta de um projeto de lei sobre o tema. A iminência do julgamento pelo STF da obrigatoriedade do SUS em comprar os medicamentos fez com que o projeto ficasse sustado e não mais recuperado.

Da agenda de revisões de médio prazo, os casos de sucesso relatados são as alterações no FIES, que derivaram na medida provisória nº 785, de 2017, convertida na Lei nº 13.530, de dezembro de 2017, e a Lei Rouanet.

O redesenho da política do FIES entrou na pauta a partir do drástico corte orçamentário ocorrido a partir de 2015. Modificações nos critérios de elegibilidade do programa já vinham sendo implementadas desde o segundo semestre de 2015, gerando inflexão na curva de crescimento ascendente do período anterior (2014-2015). (Brasil, 2018)

Apesar disso, os altos índices de inadimplência do programa e seu impacto fiscal continuavam pressionando por mudanças. Os estudos do Ministério da Fazenda demonstraram a falta de sustentabilidade fiscal do programa, geradas por três causas principais: a) risco de crédito, considerando o que chamaram de “risco moral do aluno de baixo compromisso com o pagamento”, além da concentração de risco na União, em detrimento do risco sob responsabilidade das Instituições de Ensino Superior, que contribuíam com menos de 10% do risco, b) subsídio implícito, dada a diferença entre o custo operacional da dívida pública e a taxa de juros do FIES e 3) governança do programa, com falta de planejamento adequado sobre a oferta de vagas, além de critérios insuficientes para avaliação das informações prestadas pelos alunos.

A mudança no FIES, chamado Novo Fies, incluiu a criação de um Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies), composto por representantes do MEC, do Planejamento e da Casa Civil, que deveria elaborar o planejamento do financiamento estudantil por meio de um plano trienal, contendo as diretrizes gerais do Fies para o período, quantidade anual de vagas e as prioridades de atendimento, com o objetivo de garantir a sustentabilidade do programa a médio e longo prazos (fonte: site MEC)

As mudanças na Lei Rouanet não tiveram impacto financeiro, mas também foram consideradas exitosas, a partir das discussões no âmbito do CMAP. Embora já houvesse recomendações elaboradas pela CGU a partir de relatório de auditoria realizada de 2016, e houvesse a *Operação Boca Livre*, deflagrada em junho daquele ano, a pressão exercida pelo Centro do Governo derivou em mudanças no fluxo de operações da concessão de incentivos fiscais, positivada pela Instrução Normativa MinC nº 05/2017.

Outras políticas que entraram na agenda de médio prazo não tiveram resultados relatados: Piso Salarial, Abono, Pronatec, Intermediação de Mão de Obra (Rede SINE), Lei da Inovação (Lei do Bem), Farmácia Popular, Subvenção/seguro rural, Minha Casa Minha Vida e Componente Especializado de Assistência Farmacêutica. É provável que a falta de capacidade institucional do arranjo do CMAP, do qual participavam órgãos que tinham suas próprias atribuições e urgências, tenha feito com que a avaliação dessas políticas, que não tinham relação forte com impacto fiscal, não tivesse sido executada.

Por cerca de um ano e meio o CMAP se manteve fortemente ativo, com reuniões frequentes dos grupos técnicos e regulares do chamado “pleno”, que envolvia secretários-executivos dos órgãos-membros, mesmo sem uma institucionalização do Comitê, que descrevesse *modus operandi*, como deveriam ser conduzidas as soluções em caso de divergência, a quem deveria ser feito o reporte após a avaliação, como seria dada publicidade às avaliações e monitoradas as recomendações.

Após a saída de Rodrigo Cota da coordenação do CMAP, no final de 2017, as pautas começaram a ser tratadas de forma bilateral (ou quase) entre os setoriais, o Ministério do Planejamento, coordenador do CMAP, e os órgãos responsáveis de alguma forma por auxiliar na questão do compartilhamento de dados necessários para a revisão das políticas.

Uma agenda prioritária de 120 dias foi criada em março de 2018, cujos projetos tratavam da promoção da interoperabilidade entre bases de dados públicas oficiais, da implementação de rotina piloto de validação cadastral para verificação mensal da elegibilidade dos beneficiários do BPC e da estruturação de proposta para aperfeiçoamento da governança do Seguro Defeso.

3.2. O papel do Comitê Interministerial de Governança na promoção da avaliação de políticas públicas

Apesar de o CMAP ter perdido força no exercício de 2018, a temática de avaliação de políticas públicas ganhou relevância no governo federal.

Instituído por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o Comitê Interministerial de Governança - CIG, por meio de suas resoluções, fomentou o debate sobre a necessidade de que os ministérios setoriais realizassem avaliação das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Formado pelos ministros dos quatro ministérios que compunham o CMAP, o CIG aprovou os Guias de Avaliação de Políticas (Ex-ante e Ex-post), produzidos com a participação de servidores dos ministérios pertencentes ao Centro do Governo e do IPEA, com o objetivo de “fortalecer a disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo federal” (Brasil, 2018, P.2), recomendando sua divulgação; recomendou que os ministérios instituísem um Comitê Interno de Governança e que cada comitê promovesse avaliações periódicas da governança de programas.

Em outubro de 2018, o CIG registrou em ata recomendação direcionada ao CMAP, no sentido de definir uma agenda de trabalho anual, com indicação das políticas públicas federais a serem avaliadas pelo Comitê ou pelos órgãos setoriais; definir critérios para a seleção e inclusão das políticas públicas que farão parte dessa agenda; publicar relatório anual de atividades, com resultados da implementação dos “Planos de Aperfeiçoamento”; propor ao CIG mudanças normativas decorrentes das políticas avaliadas; e iniciar processo de validação de métodos e processos de avaliação de políticas públicas e de cruzamentos de dados entre bases de dados oficiais distintas como parâmetros para a produção de avaliações oficiais de políticas públicas, no âmbito do Governo Federal.

3.3. A instituição do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

A primeira reunião do CIG do governo eleito em 2018 trouxe uma nova demanda relacionada ao tema: recomendava ao Ministério da Economia a elaboração de proposta de Decreto para criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

O Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, veio positivar esse novo CMAP, composto por dois Comitês: o de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos, e o de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União, para as políticas públicas financiadas por subsídios da União.

A política de monitoramento e avaliação de políticas públicas ganha, a nosso ver, maior institucionalidade, na medida em que o decreto de instituição do novo CMAP define atribuições mais operacionais e estruturadas para os dois comitês, quais sejam: elaborar e submeter à aprovação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: a) os critérios para a seleção de políticas públicas a serem avaliadas; b) a lista anual de políticas públicas a serem avaliadas, segundo os critérios estabelecidos, e o cronograma de avaliação; c) os referenciais de metodologias de avaliação das políticas públicas; d) as recomendações de critérios técnicos para a elaboração de estudos de viabilidade de propostas de políticas públicas aos órgãos gestores; e e) as propostas de alteração das políticas públicas avaliadas.

Além dessas, constam no decreto as seguintes atribuições: avaliar as políticas públicas selecionadas e monitorar a implementação das propostas resultantes da avaliação, com a colaboração dos órgãos gestores dessas políticas ou em parceria com as entidades públicas ou privadas; solicitar aos órgãos gestores as informações sobre políticas públicas, em especial, aquelas necessárias à avaliação e ao monitoramento; consolidar essas informações; assegurar a transparência ativa de seus atos; e divulgar aos órgãos gestores os referenciais de metodologias e os critérios aprovados pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

4. CONCLUSÃO

No início de 2015, técnicos do Ministério da Fazenda, influenciados por estudos que tinham sido feitos no Chile, no México e na Colômbia, elaboraram uma proposta de um sistema de monitoramento e avaliação, batizado de “Siapre - Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Revisão da Despesa Pública, que não foi encampada pelo governo. A proposta previa a realização de avaliações para um grupo de políticas de forma anual, cujo resultado subsidiaria as decisões orçamentárias do exercício subsequente.

Aprovada pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, tendo sido cogitada como uma das possíveis respostas à crise fiscal que se aprofundava no segundo governo Dilma, foi preterida pela instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

De estrutura menos impositiva, aprovado por Portaria Interministerial e não por Decreto, o CMAP ainda assim foi uma experiência exitosa, na medida em que colocou no mesmo ambiente distintos órgãos que realizavam avaliações sob aspectos diversos para trabalhar juntos e promover a interlocução com os ministérios setoriais.

O novo CMAP, agora com atribuições mais amplas, já que avalia não apenas políticas financiadas com recursos orçamentários, mas também extraorçamentários, tem uma institucionalização maior, já que conta com regulamentação para realização de reuniões semestrais e atribuições mais definidas.

Chama a atenção o fato de o novo CMAP ter natureza consultiva, e não impositiva. Parece que a compreensão da avaliação das políticas públicas como etapa fundamental para a melhoria da eficiência das ações governamentais está ainda restrita à burocracia estatal, não tendo suscitado o interesse das elites políticas que governam o país.

REFERÊNCIAS

- Alessandro, M; Lafuente, M; Santiso, C. (Sept, 2013) *The Role of the Center of Government. A Literature Review*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alessandro, M; Lafuente, M; Santiso, C. (Oct, 2013) *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alessandro, M; Lafuente, M; Santiso, C. (2014) *Gobernar para cumplir con los ciudadanos*. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BRASIL, Acórdão 803/2017. Tribunal de Contas da União. Plenário. Rel. Bruno Dantas, j. 26.04.2017.
- _____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1, p. 3-4.
- _____. Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 nov. 2018. Seção 1, p.6-15.
- _____. *Guia Prático de Análise Ex-Ante*. Volume 1. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2018
- _____. *Guia Prático de Análise Ex-Ante*. Volume 2. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2018
- _____. *Guia Prático de Análise Ex-Post*. Volume 2. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2018
- _____. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2016. Seção 1, p.79.
- _____. *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo*. Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 2016.

- _____. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI). Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, DF, outubro de 2017.
- Callai, J.L. *O que acontece no Brasil???* Revista de Didáticas Específicas, nº 14, pp.176-180. www.didaticasespecificas.com
- Carleial, L.M.F. (2015) *Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo de Dilma Rouseff*. Estudos Avançados, 29 (85)
- Cavalcante, P. (2018) *Núcleo, Centro de Governo, Centro Presidencial, Alto Governo: várias nomenclaturas e uma questão principal*. Texto para discussão nº 2359. IPEA
- CLAD (Centro Latinoamericano para La Administración y el Desarrollo). *Fortalecimiento Del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. Caracas, Venezuela. 2011.
- Gaetani, F. e Anicio, R. (2011) *O Alto Governo no Brasil nos governos FHC e Lula*.
- OECD. *Government coherence: the role of the centre of government*. Meeting of Senior Officials from Centres of Government. Budapest, 6-7 October 2000. PUMA/MPM (2000).
- _____. *Public sector modernization: the role of the central agencies*. Meeting of Senior Officials from Centres of Government. Madrid, 6-7 November 2003. GOV/PUMA/MPM (2003).
- _____. *Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office Comparative; Analysis of OCDE Countries, CEECs and Western Balkan Countries*. Sigma Papers, Nº 35.(2004).
- _____. *Public sector modernization: the changing role of the centre*. 29th Session of the Public Governance Committee. 15-16 April 2004. International Energy Agency. GOV/PGC(2004).
- _____. 31st Meeting of Senior Officials from Centres of Government. London, 23-24 London, UK. October 2012
- _____. *Centre Stage – Driving Better policies from the Centre of Government*. GOV/PGC/MPM (2014)3.
- _____. *Delivering from the Centre – Strengthening the role of the centre of government in driving priority strategies*. Discussion Paper. October 2015
- Peters, B.G. (1996) *Gestionando un Estado “Vaciado”*. In Lecturas de Gestión Pública (Org. Subirats, J: Bruqué, J). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) : Boletín Oficial del Estado, BOE. Espanha
- _____. (Jul/Set 2008). *Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar*. In Revista do Serviço Público. Brasília 59 (3): 289-307
- Peters, B.G.; Rhodes, R.A.W; Wright, V.(2000) *The Struggle for Control*. In: Administering the Summit, p.265-270 (Org. Peters, B.G; Rhodes, R.A.W; Wright, V).Palgrave Macmillan, London.