

Livro Eletrônico

[www.igepp.com.br](http://www.igepp.com.br)



Prof.<sup>a</sup> Lorena de Medeiros

Módulo Conselho de Monitoramento e  
Avaliação de Políticas Públicas - CMAP  
(Decreto nº 9.834/2019)

Revisado



## Sumário

Apresentação do Curso.....	3
1. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Pol. Públicas - CMAP.....	4
1.1. O que é o CMAP .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
1.2. CMAP – Linha do tempo: evolução histórica .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
1.3. Estrutura do CMAP .....	10
1.4. A institucionalização da avaliação no ciclo de políticas públicas no Brasil. ....	17
1.5. CMAP: institucionalização e resultados.....	48

## Apresentação do Curso

Olá concursando(a), tudo bem? É uma imensa alegria iniciarmos nosso Livro Eletrônico sobre Avaliação de Políticas Públicas do IGEPP ONLINE, instituição líder em aprovações para concursos de alto nível, incluindo SENADO, CÂMARA, CGU, GESTOR, BACEN, dentre outros!

Vou começar com minha apresentação!

Sou Gestora governamental atuante em formulação e avaliação de políticas públicas, projetos de inovação de serviços públicos com foco no cidadão e parcerias público-privadas, com 17 anos de experiência, sendo 12 ocupando cargos de gestão e liderança de equipes no governo federal.

Possuo graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2003) e Mestrado em Economic Development pela London School of Economics (2008).

Fui coordenadora do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (2009-2010), Coordenadora-Geral do Programa Bolsa Família (2010-2013), Assessora Parlamentar da Ministra do Planejamento (2013-2015), Assessora da Secretaria Executiva/ Min. do Planejamento, responsável pela Coordenação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP (2015-2019), Coordenadora Geral de Projetos Estratégicos e Inovação do INSS (2019-2021) e atualmente é Coordenadora de Gestão Estratégica e Portifólio do Ministério das Comunicações.

É essa experiência que quero compartilhar com você, afinal, seremos parceiros nessa caminhada!!!

# 1. CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POL. PÚBLICAS - CMAP

## 1.1 O que é o CMAP?

O CMAP, instituído pelo Decreto nº 9.834 de 12 de Junho de 2019, é um órgão colegiado composto por autoridades dos órgãos centrais do governo federal, ou órgãos de natureza transversal que centralizam decisões sobre questões essenciais ao funcionamento da máquina pública comuns a todos os órgãos:

- a) Ministério da Economia (ME), que o coordena;
- b) Casa Civil da Presidência da República (CC-PR); e
- c) Controladoria-Geral da União (CGU).

A representação no Conselho é exercida pelos Secretários-Executivos dos três órgãos e sua estrutura contempla 2 Comitês temáticos - o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Gastos Diretos - CMAG e o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União - CMAS<sup>1</sup>. O CMAG é responsável pela avaliação de políticas financiadas por dotações do Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e dos Fundos da União; e o CMAS responsável pelas políticas financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia de que trata o § 6º do art. 165 da Constituição<sup>2</sup>.

Cada comitê é formado por um rol de representantes dos três ministérios componentes do CMAP (Economia, Casa Civil e CGU), indicado pelos titulares dos órgãos que representam, conforme quantidades especificadas figura 1 abaixo<sup>3</sup>. Os representantes indicados serão designados em ato do Coordenador do respectivo Comitê, e devem ocupar cargo em comissão equivalente a DAS 5 ou superior, que corresponde a cargo de Diretor, imediatamente inferior ao cargo de secretário.

---

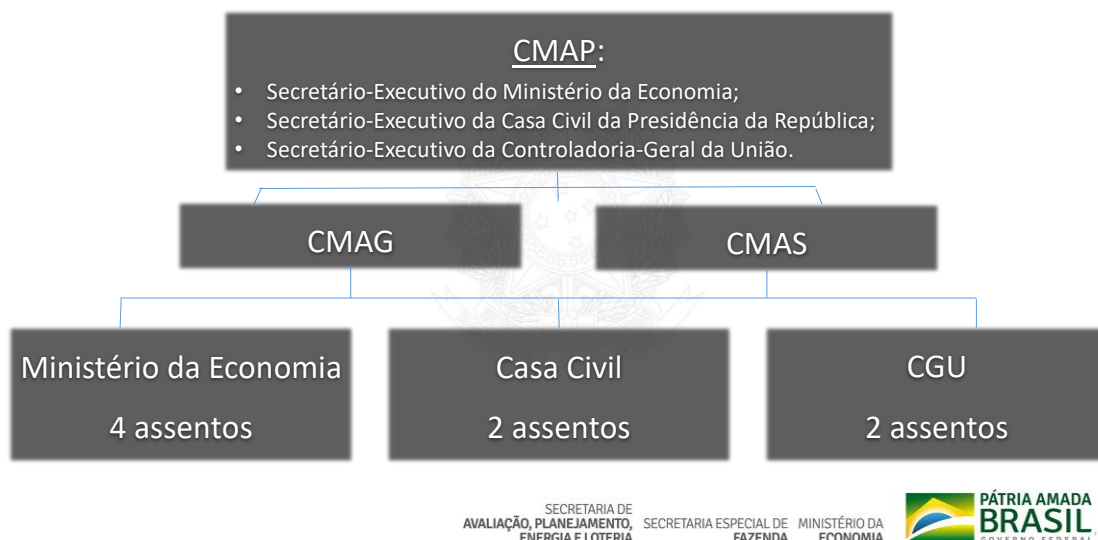
<sup>1</sup> Decreto nº 9.834/2019, arts. 3º e 4º

<sup>2</sup> Decreto nº 9.834/2019, arts. 4º e 1º

<sup>3</sup> Decreto nº 9.834/2019, art. 6º.

**Figura 1** - Composição do CMAP e seus comitês CMAG e CMAS

## Composição do CMAP



O CMAP tem natureza consultiva e sua finalidade é promover anualmente a avaliação de políticas públicas prioritárias e monitorar as providências dos órgãos gestores, quanto às recomendações de alteração de suas políticas resultantes de suas avaliações. São avaliadas políticas públicas financiadas por gastos diretos e por subsídios da União selecionadas a partir de programas dispostos no Anexo I do PPA 2020-2023, pelos dois Comitês subordinados ao CMAP.

Ressaltando o caráter estratégico da representação institucional do CMAP, conforme o art. 3º do Decreto 9.834/2019, os membros titulares poderão ser substituídos por seus substitutos legais ou "por ocupantes de cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS de nível igual ou superior a 6", que é a função de um secretário, cargo imediatamente inferior ao do Ministro de Estado.

Apesar de ser composto apenas por representantes do alto escalão de órgãos centrais de governo, o CMAP pode convidar para participar das reuniões, sem direito a voto, os titulares dos órgãos gestores e dos órgãos corresponsáveis pelas políticas públicas que são financiadas por gastos diretos ou por subsídios da União que estejam em processo de avaliação.

## 1.2 CMAP: Linha do tempo - Evolução histórica

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas foi formado em 2019, como evolução do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP que funcionou entre 2016 e 2018, criado ainda no governo Dilma, pela Portaria Interministerial no 102, de 7 de abril de 2016. Este comitê de 2016, por sua vez, foi uma evolução do Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG) Instituído pelo decreto, s.n. de **28 DE JANEIRO DE 2015, que teve seus trabalhos concluídos em janeiro de 2016. Desde o primeiro grupo trabalho, o objetivo dos órgãos centrais de governo ao compor esses fóruns** sempre foi “aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal, aprimorar a alocação dos recursos e melhorar a qualidade do gasto público”. A experiência exitosa do grupo de trabalho interministerial - GTAG (2015 - 2016), deu origem a um comitê permanente composto pelos mesmos membros e coordenado pessoalmente pelo Ministro do Planejamento, o então Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP (2016-2018), formado pelos titulares dos seguintes órgãos:

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério da Fazenda	Controladoria-Geral da União	Casa Civil Presidência da República
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)	Secretaria de Política Econômica (SPE)	Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)	Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG)
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)		Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM)
Assessoria Econômica (ASSEC)			

A boa avaliação do CMAP como fórum de discussão dos órgãos centrais de governo, quanto à governança e gestão das políticas públicas federais prioritárias, evoluiu para a instituição de um comitê de instância superior, formado pelos ministros das 4 pastas - Casa Civil, Planejamento, Fazenda, e CGU - o Comitê Interministerial de Governança - CIG.

Instituído pelo *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*, o CIG surgia ao final de 2017 como mais uma peça institucional na organização dos órgãos centrais de governo, para monitorar políticas públicas prioritárias e direcionar orientações e diretrizes estratégicas a todos os órgãos federais. Com a formação do CIG, o CMAP, que era formado por secretários, agora tinha uma instância superior para dirimir conflitos, validar posicionamentos e passar diretrizes acordadas entre os ministros dos órgãos centrais de governo a todos os órgãos setoriais avaliados.

Em 2018, em decorrência dos bons resultados do CMAP na avaliação das principais políticas públicas financiadas com o orçamento da União - as chamadas 'políticas fiscais', o Ministério da Fazenda propôs a formação de um comitê análogo, para tratar das políticas financiadas por subsídios da União. Na época, eram recorrentes cobranças de avaliações sobre subsídios e isenções fiscais concedidos pelo governo federal, ao CMAP, em especial na era Dilma. Entretanto, sendo coordenado pelo Ministro do Planejamento e Orçamento, o foco do CMAP era administrar e planejar a alocação do orçamento, portanto, gerir a política fiscal. Para desenvolvimento da pauta de subsídios seria necessário um protagonismo do Ministério da Fazenda, responsável pelas políticas relacionadas à receita/arrecadação de impostos.

Por isso, em 2018, o Ministério da Fazenda propôs a criação de um comitê específico, sob sua coordenação, para "monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por subsídios da União" - o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS). O CMAS, instituído pelo Decreto nº 9.588/2018, atuaria em paralelo ao CMAP, sob coordenação da Fazenda. Sua atribuição seria avaliar os impactos fiscais e econômicos das isenções e benefícios creditícios concedidos pelo governo federal, para subsidiar a tomada de decisões sobre sua continuidade ou revogação; enquanto o CMAP continuaria focando na avaliação das políticas fiscais.

Em 2019, com a mudança de governo, o CMAP continuou vigente e a avançar no processo de institucionalização de seus trabalhos de avaliação, mas algumas mudanças precisaram ser realizadas em sua estrutura. Com a criação do novo Ministério da Economia, e a fusão dos Ministérios do Planejamento e Fazenda, não fazia sentido manter os dois comitês funcionando em paralelo, coordenados pelo mesmo ministro. O CMAP e o recém criado CMAS precisavam estar em uma mesma linha de comando, embora cada um precisasse de sua própria equipe de coordenação, com os especialistas em suas respectivas área de atuação.

Assim, em junho de 2019, o então Comitê CMAP criado pela Portaria Interministerial nº 102/2016, dá lugar ao Conselho CMAP, coordenado pelo Secretário Executivo do Ministério da Economia, composto por 2 comitês temáticos, o CMAS (Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios) e o CMAG (Comitê de Avaliação de Gasto Direto) - que assumiu as atribuições do antigo CMAP, com a edição do Decreto nº 9.834.

**Figura 2** - O CMAP e seus comitês CMAG e CMAS



O último marco histórico que merece destaque foi a publicação da Lei do Plano Plurianual da União - PPA, para o período de 2020 a 2023, Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que trouxe em seus artigos 14 a 16, institutos que vinculam formalmente as avaliações do CMAP ao ciclo de planejamento orçamentário de curto e médio prazo.

No art. 14, a lei estabelece que a avaliação do PPA “consiste em processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise das políticas públicas, com objetivo de aprimorar os programas e a qualidade do gasto público”. Já no art. 16, a norma dispõe que “a avaliação prevista no art. 14 será realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e contemplará avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas dispostos no Anexo I desta Lei”, segundo critérios de “materialidade, criticidade e relevância”.

Perceba-se que esses dispositivos atribuíram ao CMAP o tradicional processo de avaliação do PPA, que existe desde o ciclo 2000-2003<sup>4</sup>. O Conselho se tornou a instância competente por produzir o relatório de avaliação do PPA anualmente encaminhado ao Congresso Nacional, “contendo os resultados e as recomendações das avaliações” (Art. 16, § 3º). Ao mesmo tempo, o art. 16 instituiu uma agenda formal de longo prazo para a atuação do CMAP, ao determinar que haverá uma seleção anual de políticas financiadas por gastos diretos e subsídios, a partir da lista

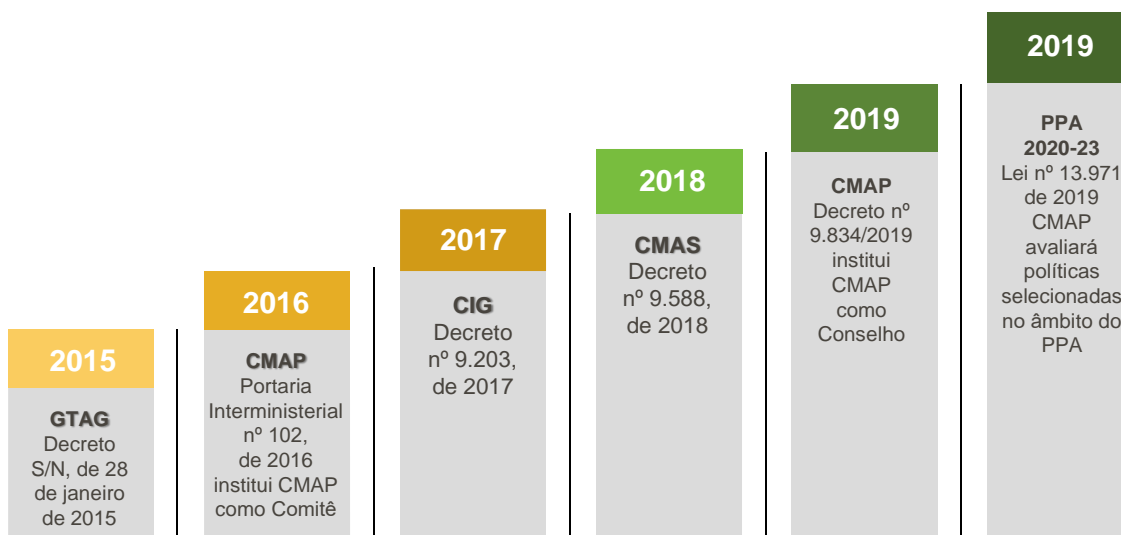
<sup>4</sup> Calmon, K. M. N., & Gusso, D. A. (2009). A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, (25). Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/61>

de programas constantes anexo I da Lei do PPA – programas finalísticos que entregam serviços à sociedade.

Esse último evento significou a vinculação formal dos trabalhos de avaliação do CMAP ao planejamento orçamentário de curto e médio prazo, pois, além de atribuir ao CMAP a avaliação do PPA 2020-2023, atrelou a apresentação de suas avaliações à rotina anual de apreciação do orçamento pelo Congresso Nacional. Isso porque o Art. 16, § 3º da Lei do PPA determina o envio anual do relatório de avaliações do CMAP ao Congresso e sua apresentação na Comissão Mista de Orçamento (CMO) pelo ‘órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal’, em audiência pública, conforme art. 17.

A referida Lei estabeleceu, portanto, atribuições formais de avaliação de programas do PPA ao CMAP, diretamente relacionadas à rotina de execução do ciclo orçamentário anual entre governo federal e Congresso Nacional. Mais um importante passo para a institucionalização da avaliação de políticas públicas como parte do processo de planejamento orçamentário. A figura 3 ilustra a linha do tempo da sucessão de avanços institucionais do CMAP, desde sua origem até esta última realização, indicando a entrada formal da etapa de avaliação no ciclo de políticas públicas no Brasil, como forma institucional de participação dos órgãos centrais de governo no processo de formulação e implementação de políticas públicas federais, antes deliberados exclusivamente no âmbito dos órgãos setoriais.

**Figura 3 - Institucionalização do CMAP: linha do tempo 2015 - 2019**



### 1.3 Estrutura do CMAP e sua vinculação à Política de Governança do Governo Federal

Constituído pelos Secretários-Executivos do Ministério da Economia (ME), da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e CGU, o CMAP produz avaliações de políticas públicas e delibera sobre propostas de aprimoramento, tendo como base o resultado das análises e as considerações dos órgãos gestores das políticas. A primeira instância de deliberação das recomendações são os Comitês CMAS e CMAG, que atuam na avaliação de subsídios e políticas fiscais, respectivamente, apoiados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), essenciais para o lastro acadêmico do processo de avaliação e a excelência da qualidade dos trabalhos (Figura 4).

A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do Ministério da Economia (ME), além de membro do CMAS e do CMAG, é coordenadora desses dois comitês e também responsável pelo apoio técnico e administrativo ao CMAP, atuando como supervisora dos processos de avaliação, podendo inclusive coordenar e executar avaliações.<sup>5</sup>

**Figura 4 - Estrutura do CMAP**

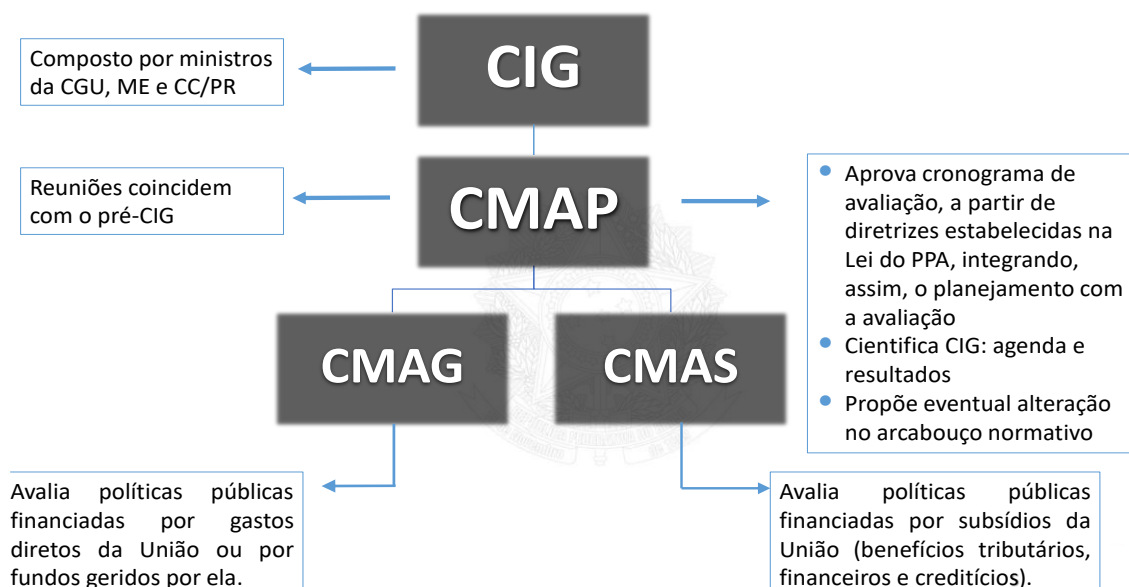


<sup>5</sup> BRASIL (2021). CMAP. Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas. P. 10

Como parte do processo de institucionalização do CMAP, o Decreto nº 9.834/2019 vinculou o CMAP a outra importante instância de coordenação intersetorial dos órgãos centrais - o Comitê Interministerial de Governança - CIG, instituído pelo [Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017](#). Este Comitê é composto pelos Ministros dos mesmos órgãos integrantes do CMAP - CGU, Ministério da Economia e Casa Civil -, mas no caso do CMAP os titulares são os Secretários Executivos desses órgãos. Por isso, na prática, o CMAP está vinculado ao CIG, conforme organograma da figura 4.1 abaixo.

Por esse motivo, o Decreto nº 9.834/2019 menciona em seu Art. 2º, inciso III, que compete ao CMAP comunicar aos Ministros de Estado que compõem o CIG “a relação de políticas públicas financiadas pela União que serão objeto de avaliação e o resultado das avaliações e das recomendações”. Além de estabelecer no art. 3º, § 4º, que o CMAP precisa realizar reunião de seu colegiado sempre pelo menos até 30 dias antes da reunião do CIG, quando houver assuntos a serem encaminhados a este Comitê.

**Figura 4.1 - CMAP e sua vinculação do Comitê Interministerial de Governança - CIG**



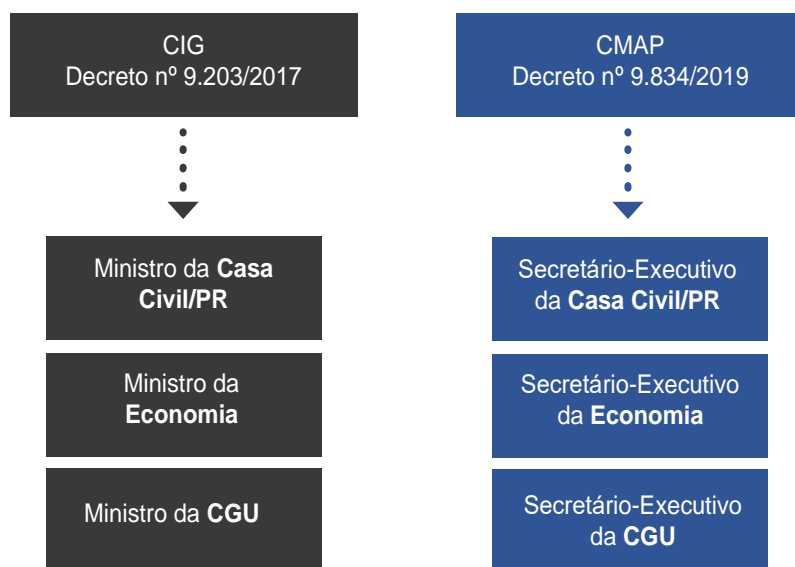
Tendo sido criado em 2015/2016 para atender a uma demanda que permanece ativa ainda hoje - a de coordenar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas prioritárias para que o governo possa cumprir os objetivos com os quais se comprometeu no processo eleitoral -, o CMAP funcionou na prática como uma instância de coordenação dos órgãos centrais de governo - na época os ministérios do Planejamento, da Fazenda, Casa Civil e CGU -, para direcionamento das prioridades mais estratégicas do governo em conjunto junto aos órgãos setoriais.

O fato de estarem todos os órgãos centrais de governo organizados em um colegiado com mesmo posicionamento quanto à metodologia de monitoramento e avaliação das políticas públicas, e quanto aos diagnósticos e recomendações de melhoria elaborados sobre as políticas sob sua avaliação, passou a conferir uma força de persuasão muito contundente de suas análises e proposições e junto aos órgãos setoriais. Essa logística de trabalho colegiado transformou as relações dos órgãos centrais com os órgãos setoriais. Se tornou um importante instrumento de gestão estratégica, de alinhamento de expectativas e planejamento dos órgãos setoriais à agenda prioritária do governo difundida e monitorada pelos órgãos centrais.

Funcionou, na prática, como uma 'startup' para melhoria da governança no governo federal. Não coincidentemente, após os primeiros anos de sucesso do CMAP em promover a discussão intersetorial no 'Centro de Governo', o governo federal propôs, por iniciativa da Casa Civil, um Decreto estabelecendo o sistema e a política de governança do governo federal, coordenados por um comitê interministerial composto pelos ministros das 4 pastas integrantes do CMAP (Decreto nº 9.203/2017) - o CIG (figura 4). Este comitê seria a instância superior do CMAP, o 'pleno' das autoridades máximas de seus órgãos com participação paritária nas deliberações - na época os ministros do Planejamento, da Fazenda, Casa Civil e CGU.

**Figura 5 - CMAP e CIG - Estrutura de governança para avaliação de políticas**

**Estrutura do Comitê e Conselho ligados à avaliação no governo federal**



### 1.3.1 CMAP: Organização do 'Centro de Governo' e Melhoria da Governança

Como órgãos centrais, os órgãos integrantes do CMAP definem diretrizes que se aplicam a todos os órgãos federais, independente da área de atuação. São órgãos de 'área meio' que coordenam os processos de suporte ao funcionamento de qualquer órgão finalístico, seja Educação, Saúde, etc, e, principalmente, asseguram a agenda estratégica do governo internamente<sup>6</sup>. Com foco no papel de coordenação, para combater a fragmentação do Estado resultante da especialização e autonomização dos órgãos finalísticos, esse 'Núcleo do Executivo' do governo tem a função de "juntar e integrar as políticas do governo central ou arbitrar, em última instância, dentro do Poder Executivo, os conflitos internos da máquina governamental" (RHODES e DUNLEAVY, 1990)<sup>7</sup>.

Casa Civil, CGU e Ministério da Economia são órgãos que têm como atribuição principal promover a coordenação de governo em temas estratégicos para uma boa governança; que significa a capacidade do governo em promover o adequado direcionamento de recursos, processos, equipes e tempo de seus órgãos, para entrega de soluções efetivas aos problemas prioritários da agenda e aos objetivos estratégicos com que o governo se comprometeu no processo eleitoral. Quando os órgãos gastam energia, tempo e dinheiro desempenhando ações que não entregam resultados relacionados aos problemas e objetivos prioritários da agenda, o governo sofre de baixa governança.

Quando, ao contrário, os órgãos se dedicam a ações prioritárias do setor para a entrega de resultados estratégicos para a agenda do governo nas diversas áreas, ele desfruta de boa governança. A missão de órgãos como os então Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Casa Civil e CGU é fomentar o aprimoramento gradativo da governança em suas respectivas áreas de atuação. Cada um desses órgãos sempre manteve uma agenda de relacionamento e negociação com os órgãos setoriais para alinhar diretrizes e coordenar problemas do tipo Agente-Principal<sup>8</sup>, mas o faziam de forma isolada.

---

<sup>6</sup> Qualquer órgão setorial, não importa que políticas públicas administre, precisará gerir processos de planejamento, governança, gestão, orçamento, execução financeira, contabilidade, administração predial, gestão de pessoas, licitações, contratações, compras, tecnologia da informação, patrimônio, controle, dentre outros. Esses processos comuns de suporte à execução das políticas públicas de qualquer órgão estão sob competência desses órgãos centrais que compõem o CMAP – Min. da Economia, Casa Civil e CGU.

<sup>7</sup> RHODES e DUNLEAVY, 1990, apud CAVALCANTE, 2018, p.9-10

<sup>8</sup> Em ciência política e em economia, o problema do principal–agente, ou dilema da agência, ocorre quando uma organização (o "agente") está apta a tomar decisões ou executar ações em nome de outra com escopo de atuação mais abrangente, que decide descentralizar parte de suas operações a agências especializadas temáticas em prol de maior efetividade e eficiência (o "principal"). O dilema surge quando a motivação dos 'agentes', em certas circunstâncias, os faz agir de acordo com seus interesses próprios, em conflito com os da organização principal que os recrutou. Essa situação é recorrente entre órgãos centrais de governo e órgãos setoriais na gestão de prioridades na alocação de recursos. Os órgãos temáticos tendem a superestimar a prioridade da sua agenda e a negligenciar a de outras áreas ou a do governo como um todo, podendo em muitas situações defender sua pauta de forma corporativista, contra o interesse do governo como um todo, representado pelos órgãos centrais / transversais.

Cada órgão central costumava fazer essa negociação e coordenação de agendas importantes junto aos órgãos setoriais individualmente, circunscritos à sua respectiva área de atuação. Assim, estavam sujeitos às suas pressões de igual para igual, já que um ministro não tem autoridade sobre o outro. Eles estão na mesma posição hierárquica em relação ao Presidente e por isso têm uma relação de poder horizontal e não vertical. Qualquer negociação entre ministérios era sempre uma relação de colaboração e consenso mútuo, por isso no “mano a mano” era muito difícil cada órgão central gerir os problemas de coordenação do tipo Principal-Agente com os setoriais, em suas áreas de atuação. Faltavam mecanismos de ‘enforcement’ suficientes.

O Planejamento negociava ‘o cobertor curto’ do orçamento separadamente com cada órgão setorial e tinha que lidar no ‘tête a tête’ com a tendência expansionista de cada um; a Fazenda negociava também ‘no varejo’ a política de isenções fiscais, subsídios, linhas de crédito e financiamentos de bancos oficiais; assim como CGU e Casa Civil mantinham agendas bilaterais com os órgãos setoriais, para monitoramento dos principais programas e ações setoriais, avaliação da qualidade da aplicação dos recursos e entregas à sociedade, também sem suporte mútuo, sem o olhar de outros atores neutros para opinar sobre a razoabilidade de seus pleitos frente aos de seus semelhantes.

Faltava uma organização dos quatro órgãos capaz de promover sua agregação para a coordenação e superação de gargalos políticos e intersetoriais, buscando proteger a agenda estratégica do governo federal. Esse diagnóstico ficou evidente quando da formação do Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG), mencionado no item 1.2, que, por iniciativa do Ministério do Planejamento, agregou pela primeira vez os 4 órgãos centrais em único fórum voltado à análise intersetorial das políticas prioritárias do governo federal. A criação do CMAP significou a efetivação desse fórum inicialmente temporário criado com o grupo de trabalho e, na prática, funcionou como o embrião do sistema de governança federal instituído pelo Decreto nº 9.203/2017.

Com a formação do CMAP, os órgãos centrais desenvolveram processos de coordenação de suas ações para promoção da agenda estratégica de governo, frente aos órgãos finalísticos, e para a tomada de decisões sobre a alocação prioritária de recursos e subsídios, a partir de uma pauta de avaliações e análises de dados sobre os programas implementados. Era a primeira medida importante de coordenação do centro de governo para atuação conjunta na negociação com os órgãos setoriais, a partir da análise de evidências. Esse novo processo de trabalho seria o primeiro passo dentre uma série de medidas de melhoria da governança que viriam a ser implementadas a partir da criação do CMAP. O papel de órgãos centrais de governo na busca por coerência das políticas públicas é um dos fatores essenciais da boa governança, de acordo com a literatura internacional.

Organismos multilaterais como OCDE e BID defendem já a algumas décadas a importância do ‘Centro de Governo’ para assegurar a coerência do governo. Segundo a OCDE, este centro seria a “estrutura de apoio ao nível mais elevado do Executivo, composto por políticos e especialistas, que atuam, geralmente, sob forte pressão e voltados para assegurar que as decisões governamentais maximizem sua efetividade dentro do aparelho do Estado, potencializem suas entregas e resultados e estejam alinhados aos objetivos prioritários estabelecidos pelo

Presidente ou Primeiro-ministro e/ou sua coalizão de apoio.” OCDE (2014)<sup>9</sup>. As reformas introduzidas na era FHC, e retomadas na gestão Temer, exigiam processos e instituições que coordenassem o processo de tomada de decisão para garantir coerência política e alinhamento entre estratégia, orçamento e gestão.

O CMAP, na prática, funcionou como instância articuladora dos órgãos centrais de governo, que antes não dispunham de ferramenta institucional para tomada de decisões compartilhadas e simultâneas. Eventuais divergências quanto a decisões estratégicas sobre execução de políticas públicas, cortes orçamentários, reformas e revisões de programas, contingenciamento, etc, passaram a poder ser debatidas e dirimidas em fórum decisório intersetorial, combinando atores de setores estratégicos dos Ministérios do Planejamento, Fazenda, Casa Civil e CGU, e gestores de órgãos finalísticos responsáveis pelos programas avaliados.

Esses órgãos alistados por intermédio do CMAP passaram a de fato desempenhar o papel de ‘Centro de Governo’, e ganharam protagonismo especial na transição para o governo Temer, pela urgência e preponderância da questão fiscal, após a escalada descontrolada dos gastos públicos nos anos Dilma. A preocupação com inflação, déficit primário e maquiagem contábil possibilitou aos órgãos centrais exercerem de fato o papel de ‘Núcleo Executivo’ do governo a partir de 2016, com sua participação efetiva na formulação e implementação de políticas públicas, a partir dos estudos do CMAP.

### 1.3.2 Funcionamento do CMAP: processos que aprimoram a governança pública

O CMAP avalia políticas públicas financiadas por gastos diretos e por subsídios da União selecionadas a partir de programas dispostos no Anexo I do PPA 2020-2023, de forma especializada, pelos 2 Comitês subordinados ao CMAP, o CMAG e o CMAS. Ambos os comitês têm a atribuição de elaborar e submeter ao CMAP, para sua aprovação, os critérios de seleção de políticas públicas a serem avaliadas anualmente, dentre os programas finalísticos constantes do anexo I do PPA, observados aspectos de materialidade, criticidade e relevância (Decreto 9.834/2019, arts. 2º e 5º)<sup>10</sup>. Estes programas se concentram na entrega de políticas públicas para a sociedade e por isso compõe o escopo de atuação do CMAP<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Oliveira, P. A. A. (2019: p.13) O Desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo: A Experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017. Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento. Escola Nacional de Administração Pública. ENAP. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46698/5/Dissertacao\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46698/5/Dissertacao_2019.pdf)

OCDE. Centre Stage – Driving Better policies from the Centre of Government. GOV/PGC/MPM (2014)

<sup>10</sup> Esta competência também está presente nos arts.14 e 16 da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, a qual institui o Plano Plurianual de 2020-2023 (PPA 2020-2023).

<sup>11</sup> Já o Anexo II traz os programas de gestão, que concentram atividades e despesas com manutenção dos órgãos federais, principalmente os gastos de pessoal e custeio.

Aprovados os critérios, o CMAG e o CMAS propõem a lista anual de políticas públicas sob sua competência a serem avaliadas no próximo exercício e a submetem à aprovação do CMAP. A lista aprovada consta anexa à ata<sup>12</sup> da reunião do Conselho em que foi discutida e é divulgada na página do CMAP no endereço <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>. Com a lista definida, o CMAP delibera sobre o cronograma de avaliação a ser executado no ano subsequente, acompanha os resultados das avaliações conduzidas pelo CMAG e o CMAS, encaminha aos Ministros dos órgãos centrais a relação de políticas avaliadas, *reports* dos resultados e propostas de alteração, assim como aos órgãos finalísticos gestores, das políticas selecionadas.

Compete ao Conselho também garantir transparência de todo o processo e prestação de contas à sociedade, com ampla divulgação, em sua página na internet, de reuniões, decisões, publicações e, principalmente, das avaliações, resultados e recomendações das políticas avaliadas, conforme arts. 2º e 5º do Decreto 9.834/2019 (fluxo da figura 6):

“Art. 5º Caberá aos Comitês do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas:

I - 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; (...)

“Art. 2º Compete ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas:

I - aprovar critérios para a seleção de políticas públicas financiadas pela União a serem avaliadas, observados os aspectos de materialidade, criticidade e relevância, dentre outros;

II - aprovar:

- a) a lista anual de políticas públicas a serem avaliadas e suas alterações, que será elaborada segundo os critérios de que trata o inciso I do caput; e
- b) o cronograma de avaliação;

III - comunicar aos Ministros de Estado dos órgãos de que trata o art. 3º e ao Comitê Interministerial de Governança, instituído pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, a relação de políticas públicas financiadas pela União que serão objeto de avaliação e o resultado das avaliações e das recomendações;

IV - encaminhar aos Ministros de Estado dos órgãos que integram o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, quando couber, propostas de alteração das políticas públicas avaliadas;

V - instituir mecanismos de transparência que permitam a disseminação das atividades e dos processos do Conselho, com ampla divulgação das avaliações e das recomendações, inclusive em sítios eletrônicos; e

VI - editar os atos necessários ao exercício de suas competências.”

---

<sup>12</sup> 1ª Reunião ordinária 2019 CMAP 15 de julho de 2019 [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2019\\_07\\_15\\_ata-1-ordinaria-2019-cmap/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2019_07_15_ata-1-ordinaria-2019-cmap/view)

**A figura 6 - Fluxo de funcionamento do CMAP:**



Observando esse fluxo de avaliação de políticas públicas no âmbito do governo federal, o processo parece bastante organizado e estruturado em um sólido sistema de governança, com participação institucional de diversos atores. Mas nem sempre foi assim. A institucionalização da fase de avaliação de políticas públicas é bastante recente, fruto de inovações sucessivas instituídas a partir aprovação da Política de Governança do governo federal e instituição do CIG, com o Decreto nº 9.203/2017, e efetivada com a publicação do Decreto 9.834/2019, que instituiu o CMAP como conselho e regulamentou esse fluxo de funcionamento (figura 6).

A partir do Comitê de Governança foram propostas importantes medidas que viabilizaram a formalização do processo de avaliação, como a proposição dos Guias de Análise Ex Ante e ExPost em 2018. A partir daí, o CMAP ganhou novo impulso metodológico, aprimorou seus trabalhos de avaliação e avançou gradativamente até ter seus processos de trabalho devidamente institucionalizados, desde a proposição da agenda de avaliações até a divulgação de resultados no Congresso Nacional. A próxima seção detalha a evolução histórica desse avanço e lista os principais resultados obtidos pelo CMAP até então.

### 1.4 institucionalização da Avaliação no ciclo de políticas públicas no Brasil

Nos últimos anos, especialmente a partir de 2015, com a aproximação do fim do ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores, o Brasil vem avançando no processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas. Uma das boas práticas de governança do setor público, o processo de avaliação é concebido como “parte integrante de uma estrutura de decisão baseada em evidências, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, (que) tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão” (Guia de Avaliação Ex-post, 2018<sup>13</sup>).

Com a evolução dos trabalhos do CMAP, a avaliação vem se confirmando como parte integrante do ciclo de políticas públicas no Brasil, conduzida pelos órgãos centrais de governo, como parte

<sup>13</sup> BRASIL. (2018). Guia Prático de Análise Ex Post. Vol. 2. Pg. 14.

dos esforços de modernização da gestão surgidos com a nova era reformista inaugurada com a gestão Temer. Essa nova onda de reformas, introduzida pelos esforços de ajuste fiscal no início do governo Dilma, ganhou força com o impeachment e se expandiu para as áreas de governança e gestão do setor público. A forma de implementar e formular as políticas públicas passaram a estar no centro das preocupações do governo, que buscava melhorar seus processos para a entrega efetiva de resultados ao cidadão com maior eficiência e menos custos.

As políticas de maior impacto fiscal e social passaram a ser analisadas de forma minuciosa, e a gradativa institucionalização do processo de avaliação pela atuação do CMAP, que nasceu de um grupo de trabalho e evoluiu para um comitê intersetorial permanente, foi o instrumento utilizado pela gestão Temer para promover reformas nas políticas públicas de maior relevância social. Assim, entre 2016 e 2018 o Brasil experimentou a introdução do processo de avaliação de políticas públicas como parte dos esforços reformistas de modernização da gestão, por intermédio do CMAP. O sucesso dessa empreitada pavimentou a formalização da etapa de avaliação como parte integrante do ciclo de planejamento e execução orçamentária, a partir de 2019.

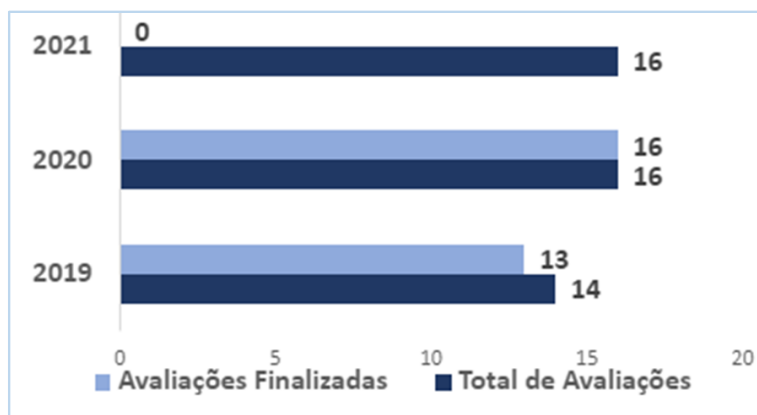
Com a publicação do Decreto nº 9.834/2019, e o início do ciclo de avaliações do CMAP sob as novas regras, em 2020, a etapa de avaliação se instituiu como processo de caráter permanente, internalizado ao processo decisório de políticas públicas no Brasil, sob tutela dos órgãos centrais de governo integrantes do CMAP. Segundo publicação oficial do Ministério da Economia o CMAP “tem competência para executar uma importante etapa do ciclo da política pública: a avaliação, cujos resultados permitem a emissão de recomendações para o aprimoramento das políticas públicas do governo federal”<sup>14</sup>.

Com a emissão e monitoramento de recomendações, o CMAP passou a promover a efetiva utilização dos resultados das avaliações na adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas. Com esse método, o governo federal conseguiu promover importantes reformas na governança de políticas de grande relevância social, que conferiram maior efetividade, eficiência e eficácia a seus processos. Desde 2019, o CMAP somou 46 avaliações em sua carteira, provenientes de 3 ciclos de avaliação ex-post: 2019, 2020 e 2021, conforme gráfico 1.

---

<sup>14</sup> BRASIL. (2021) Boletim Secap nº 1. Balanço das Avaliações Ex-Post do CMAP. pg. 1

### Gráfico 1: Avaliações do CMAP por ciclo



Fonte: CMAP. Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas. 2021

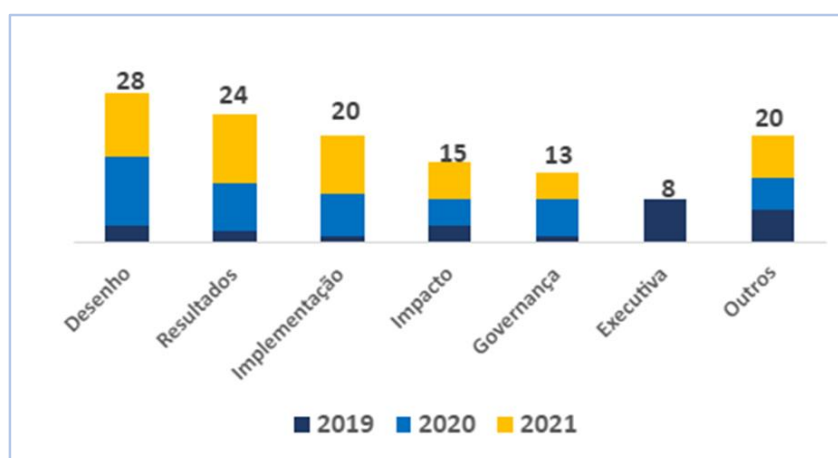
As políticas avaliadas entre 2019 e 2021 correspondem a parte importante do financiamento das políticas públicas federais, somando R\$ 1,153 trilhão, 79% de gastos diretos e 21% de subsídios. Entre as políticas já avaliadas estão o Programa Bolsa Família, Seguro Desemprego, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Abono Salarial, Minha Casa Minha Vida, Programa de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Benefícios Previdenciários Urbanos (INSS), Simples Nacional, dentre muitas outras.

O atual ciclo contém 16 avaliações em andamento, enquanto das políticas com avaliações concluídas, 6 já têm plano de ação do gestor para implementar as recomendações e aprimorá-las. As avaliações realizadas procuraram abordar diversos aspectos da política, conforme o caso avaliado como: desenho, efetividade, governança, implementação e outros, conforme gráfico 2

15

<sup>15</sup> BRASIL (2021). CMAP. Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas. P. 15

**Gráfico 2: Avaliações do CMAP por tipo**



Fonte: CMAP. Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas. 2021

O Brasil se alinhou, assim, às boas práticas internacionais, que prescreve a execução permanente do processo de avaliação de políticas públicas e sua integração aos processos de planejamento, execução e controle orçamentário e financeiro. A crescente institucionalização dos processos de trabalho do CMAP de 2016 a 2021 significaram também a institucionalização dos processos de avaliação de políticas públicas como parte do ciclo orçamentário no Brasil. Assim, avaliando o passo a passo de construção do CMAP é possível também observar o desenvolvimento gradativo da pauta de avaliação no Brasil. A próxima sessão apresenta essa contextualização histórica e os resultados dos trabalhos do CMAP com maiores detalhes.

#### **1.4.1. Antecedentes históricos e contexto econômico - o papel do CMAP para a institucionalização da avaliação de políticas públicas**

Com a instituição do CMAP, o governo federal passou a dispor de instrumentos para agregar a avaliação como um passo necessário à renovação ou criação de novas políticas, em novos ciclos orçamentários. Mas nem sempre foi assim. Antes das iniciativas de avaliação do CMAP, a renovação de uma política existente, na LOA do ano seguinte, era praticamente automática. Aliás, o critério para destinação de recursos orçamentários a uma política, para um próximo exercício, era eminentemente o quanto seus gestores foram capazes de gastar com ela no ano anterior, independente da qualidade ou efetividade do gasto, frente aos objetivos da política.

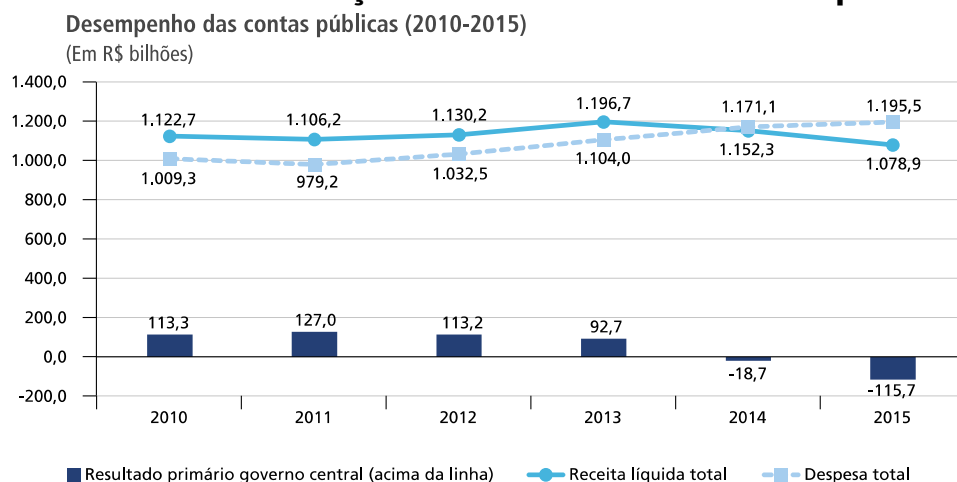
O primeiro grande objetivo do CMAP foi criar parâmetros para o rompimento dessa lógica. Oriundo de um grupo de trabalho formado para propor cortes no orçamento e subsidiar o ajuste fiscal - o Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG), o CMAP inaugurou uma nova forma de pautar o planejamento orçamentário. Instituído pelo decreto, s.n. de **28 DE JANEIRO DE 2015**, logo no primeiro mês do governo Dilma após a reeleição, o GTAG tinha a missão de formular alternativas para um

ajuste fiscal que gerasse o menor ruído possível entre a base do governo, contrária a medidas ortodoxas de cortes de gastos.

### 1.4.1.1 A Crise Fiscal e o Segundo Governo Dilma

O início do segundo mandato Dilma foi marcado por uma grave crise fiscal. A desaceleração da economia, com queda na arrecadação, e a elevação constante da despesa primária entre 2010 e 2015, levaram o Brasil de 'um superavit primário de R\$ 127 bilhões em 2011 para um deficit de R\$ 115,7 bilhões, em 2015', conforme gráfico 3 abaixo (Cota, 2017)<sup>16</sup>.

**Gráfico 3: Brasil - Evolução do Resultado Primário: Despesas - Receitas (2010 a 2015)**



Fonte: RTN 2015 – série antiga.  
Obs.: Valores constantes conforme índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) de dez./2015.

Fonte: (Cota, 2017): Uma imersão nas contas públicas brasileiras.

Em 2014, ano eleitoral, as expectativas de arrecadação não se cumpriram, em razão da crise econômica que começava a se agravar, e era necessário limitar os empenhos ao orçamento, já que não haveria recursos suficientes para honrar todo o orçamento elaborado respeitando a meta fiscal. Mas isso não ocorreu. Observe que a arrecadação, representada pela linha azul do gráfico acima, vinha em trajetória crescente desde 2011, e alcançou 1,196 trilhão em 2013, mas caiu 3,7%, para 1,152 trilhão, em 2014, frustrando as receitas estimadas em crescimento para o ano.

Para 2014, a estimativa era de 'um acréscimo líquido de receitas de R\$ 12,1 bilhões', conforme relatório final do PLOA/ 2014 aprovado pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional<sup>17</sup>. Mas, o que se observou, na prática, foi a redução de R\$ 44,4 bilhões na arrecadação em 2014, enquanto, na contramão das receitas, as despesas, representadas pela linha pontilhada do gráfico acima, continuaram a ser ampliadas em relação a 2013, em 6,1%, contra uma queda

<sup>16</sup> Cota. (2017) Uma imersão nas contas públicas brasileiras. p. 9

<sup>17</sup> Brasil (2013) Relatório Final do Projeto de Lei Orçamentária para 2014 – PLOA/2014

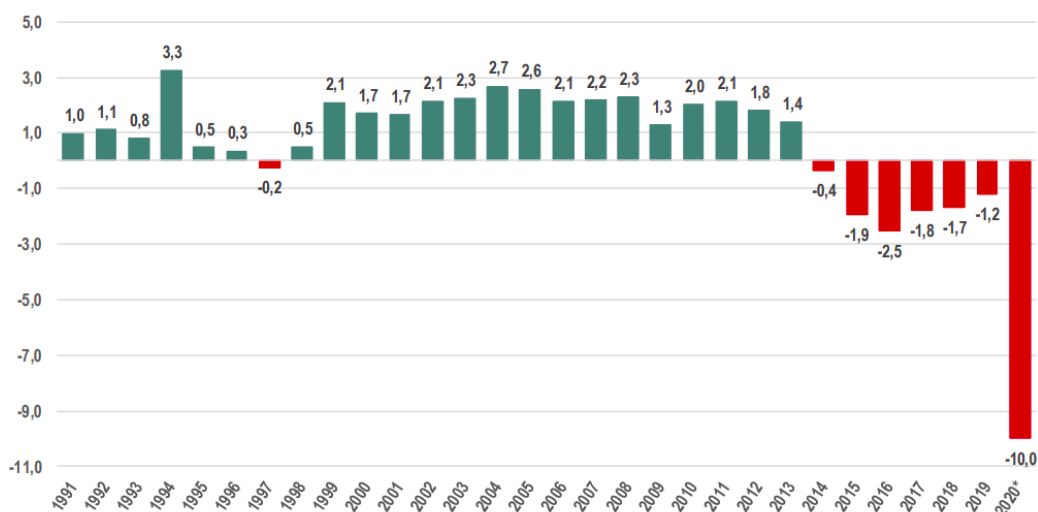
de 3,7% na arrecadação, em 2014. Esse descompasso entre receitas e despesas causou o primeiro déficit fiscal nas contas públicas brasileiras desde o Plano Real, de R\$ 18,8 bilhões, e inaugurou uma série de déficits primários ainda maiores que perduram até hoje - gráfico 4.

**Gráfico 4: Brasil - Evolução do Resultado Primário em % do PIB (1991 a 2020)**

### Evolução do Resultado do Governo Central



Resultado Primário do Governo Central – Abaixo da Linha  
Brasil – 1991 a 2020 – % do PIB



\* Resultado acima da linha.  
Fonte: BCB e Tesouro Nacional

Fonte: Tesouro Nacional

#### 1.4.1.2 Pedaladas Fiscais e Déficits Camuflados

Era ano eleitoral e o governo, em campanha de reeleição, não reconheceu a crise econômica se aproximando e adotou uma estratégia para continuar ampliando os gastos, sem alardear a opinião pública. Com uma 'contabilidade criativa' e cooptação de áreas técnicas responsáveis pelos registros contábeis do Tesouro Nacional, o governo federal divulgava resultados primários fictícios, que escondiam o real rombo entre receitas e despesas, para não ter que admitir um cenário restritivo e a necessidade real de cortes nas políticas públicas. O déficit de R\$ 18 bilhões

admitido em 2014, na verdade, era muito maior, na avaliação do TCU, em seu Acórdão 825/2015<sup>18</sup>.

Pela apuração do tribunal de contas, em 2014 o governo federal deixou de repassar R\$ 57 bilhões a instituições financeiras oficiais, destinados ao pagamento de despesas da União operadas por esses bancos, como os benefícios previdenciários, bolsa família, abono salarial, seguro-desemprego e subsídios de financiamento agrícola. Gerando para o Governo, como benefício, um temporário aumento no superávit primário das contas públicas e uma aparente maior capacidade de cumprimento das metas fiscais, diante de um real desequilíbrio fiscal e das sérias dificuldades financeiras que o país atravessava.

Ou seja, o real déficit de 2014 não era R\$ 18,8 bilhões, e sim R\$ 75,8 bilhões, porém essa informação foi ocultada dos registros contábeis públicos pelo governo federal, em ano de eleição, e por esse motivo o TCU reprovou as contas do governo daquele ano, pela primeira vez na história, por meio do Acórdão [2461/2015 - Plenário](#). Segundo o Relatório, “além dos valores liquidados provenientes do orçamento de 2014, houve a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade de outros R\$ 57 bilhões, relativos à execução de restos a pagar não processados, o que equivale a 37% do total liquidado no ano”<sup>19</sup>.

Foram omitidas das estatísticas da dívida pública de 2014 passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal para despesas dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial; e os adiantamentos concedidos pelo FGTS para despesas do Programa Minha Casa, Minha Vida. As evidências levantadas pelo TCU foram contundentes e o governo confirmou a existência dos débitos. Comprometeu-se a quitá-los ainda em 2015 com a Comissão Mista de Orçamento do Congresso, como parte da negociação do projeto de alteração da meta fiscal de 2015 enviado pelo governo - o PLN 5/15.

O intuito era revisar a meta fiscal definida para 2015, já que a programação orçamentária de 2015 tinha sido definida antes de o governo assumir a dívida dos valores ‘pedalados’ de 2014. Esses valores ainda estavam invisíveis na meta fiscal vigente, mas tinham sido reconhecidos pelo governo como despesas pendentes ao longo do ano. Por isso o governo enviou à Comissão de Orçamento o PLN 5/15, para revisão da meta de déficit primário de R\$ 51,8 bilhões para 119,9 bilhões, incluindo os 57 bilhões omitidos das contas de 2014<sup>20</sup>. Em expediente encaminhado à comissão, o governo forneceu detalhes do passivo do Tesouro Nacional junto aos bancos e

<sup>18</sup> Brasil (2015). Tribunal de Contas da União - TCU. Acórdão n.º 825/2015. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=521249>

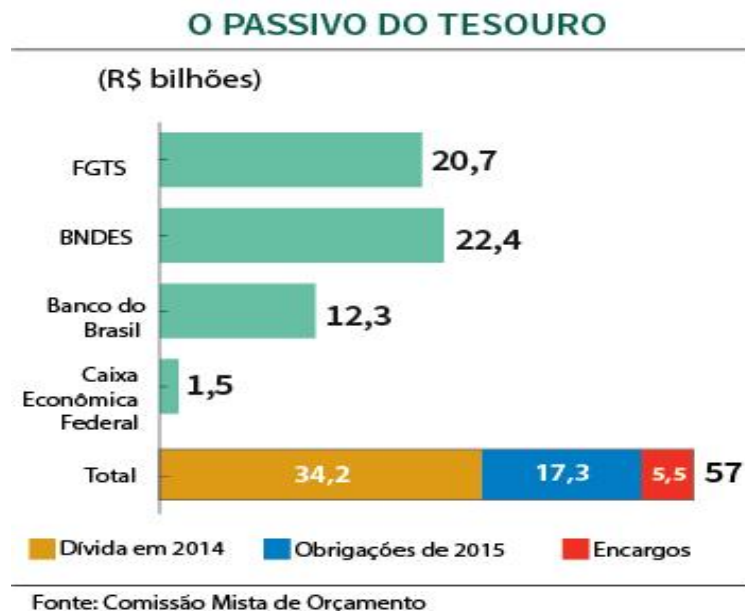
<sup>19</sup> Brasil (2015). Tribunal de Contas da União - TCU. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício 2014. Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/27/72/33/90/AE260510711B85052A2818A8/Relat\\_rio%20e%20Parecer%20Pr\\_vio.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/27/72/33/90/AE260510711B85052A2818A8/Relat_rio%20e%20Parecer%20Pr_vio.pdf)

<sup>20</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/474720-apos-divulgacao-de-debito-de-r-57-bi-do-tesouro-relator-muda-meta-fiscal-do-ano/>

fundos federais, e respectivos repasses a serem realizados a cada um, para liquidação das 'pedaladas' contraídas em 2014 (gráfico 5)

**Gráfico 5 - Valores devidos a Instituições Financeiras oficiais pelo Tesouro Nacional referentes às 'pedaladas fiscais' de 2014.**



A Comissão Mista de Orçamento aprovou a nova meta em dezembro/2015, autorizando o governo federal a realizar o maior rombo histórico no orçamento desde o início do regime de metas fiscais. Assim, após enfrentar um ano de forte desaquecimento da economia, que derrubou a arrecadação de impostos, e ter que quitar as chamadas "pedaladas fiscais", o Governo encerrou 2015 com o maior déficit primário da história, no valor de 114,985 bilhões de reais, 1,94% do Produto Interno Produto (PIB). Mesmo se fosse excluído o efeito das pedaladas, o resultado de 2015 também teria sido o pior da série histórica (que teve início em 1997), com um déficit 59,4 bilhões de reais<sup>21</sup>.

Era a ruína dos fundamentos de estabilidade econômica que o Brasil levou 20 anos para construir. Em 5 anos de gestão do Tesouro Nacional sob o governo Dilma, os conceitos de governança, transparência, credibilidade e previsibilidade, tão importantes para a estabilização econômica desde a era FHC, sofriam um severo abalo estrutural. Agências de investimentos passariam a recorrentemente rebaixar a nota do país como destino confiável de investimentos, à medida que os déficits maquiados e omitidos dos registros contábeis do Tesouro iam sendo revelados e se transformavam em metas fiscais cada vez mais assustadoras.

<sup>21</sup> Resultados do Tesouro Nacional divulgados em 28/01/2016 e repercutidos amplamente na mídia, como nessa matéria do Jornal Espanol El País de 28/01/2016. Disponível pelo Link: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/28/economia/1453994639\\_899709.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/28/economia/1453994639_899709.html)

A desconfiança pairava no mercado internacional, quanto aos fundamentos da economia brasileira. O país migraria de um regime de 20 anos de metas de superávit fiscal para metas de déficits sucessivos. Com a escalada galopante dos gastos obrigatórios, desaceleração da economia e queda na arrecadação, a conta não fechava; especialmente com uma inflação que alcançava 2 dígitos pela 1ª vez na história, desde o plano real. Foi nesse contexto de total descontrole das contas públicas, com números negativos recorde para as contas públicas brasileiras, que nasce o Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento de Gastos Públicos - GTAG, que daria origem ao CMAP.

### 1.4.1.3. O Grupo de Trabalho de Acompanhamento de Gastos Públicos (GTAG) e o Ajuste Fiscal

Diante do descalabro das contas públicas, pedaladas fiscais, inflação, déficit primário, recessão econômica, crescimento negativo, denúncias de corrupção generalizada no governo e reprovação das contas do governo pelo TCU (pela primeira vez na história)<sup>22</sup>, o ajuste fiscal se tornava pauta prioritária, após a reeleição de 2014. O início do novo mandato, com Joaquim Levy à frente do Ministério da Fazenda, revelou uma guinada em relação à política econômica anterior, (CALLAI, 2016)<sup>23</sup>. O novo governo propunha um corte nos gastos de 70 bilhões de reais como forma de retomar o crescimento em um futuro próximo, em condições mais sólidas.

Sendo assim, logo nos primeiros dias do novo mandato, o governo publicaria o Decreto s.n. de 28 de janeiro de 2015, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento dos Gastos Públicos - o GTAG, com foco principal no corte de gastos. A formação do grupo de trabalho foi a estratégia da equipe econômica para difundir a ideia de um 'ajuste fiscal justo', em que o corte de gastos seria precedido de uma avaliação da qualidade de implementação das políticas setoriais. Os cortes deveriam ser cirúrgicos naqueles programas que não estavam funcionando, ou que apresentavam desvios e fraudes. Não deveriam ser lineares, aplicáveis a todos os ministérios na mesma proporção, como costumava ser o contingenciamento orçamentário.

Para isso, o grupo de trabalho iniciou, de forma embrionária, um trabalho de avaliação das principais políticas sociais e previdenciárias vigentes, pois eram as que mais ocupavam o

---

<sup>22</sup> Brasil (2015). Tribunal de Contas da União - TCU. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício 2014. Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/27/72/33/90/AE260510711B85052A2818A8/Relat\\_rio%20e%20Parecer%20Pr\\_vio.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/27/72/33/90/AE260510711B85052A2818A8/Relat_rio%20e%20Parecer%20Pr_vio.pdf)

<sup>23</sup> OLIVEIRA (2019) Desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo: A Experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017. 2019. pg.29.

orçamento federal como despesas obrigatórias. Esse trabalho foi realizado mediante aproximação com os órgãos setoriais gestores das políticas e com as equipes do IPEA e da CGU

que tinham estudos, avaliações e auditorias sobre os programas. A ideia de um grupo de trabalho com participação de atores de diversos órgãos de governo, que estudariam com profundidade as políticas antes de propor sua descontinuidade ou corte no orçamento, tornava o discurso do ajuste fiscal mais 'humanizado' e ajudava a destenciar as relações entre órgãos centrais e setoriais na negociação dos cortes orçamentários.

O decreto do GTAG informava que o objetivo da criação do Grupo de Trabalho era propor: i) medidas para melhoria da execução orçamentária e financeira de 2015, contribuindo para o alcance das metas fiscais; ii) medidas para melhoria da qualidade do gasto público, de sua eficiência e eficácia; e iii) aperfeiçoamentos em políticas públicas, ações, projetos, programas temáticos e programas de gestão, manutenção e serviços do Governo Federal. O GTAG tinha como compromissos apresentar relatórios parciais, em noventa dias; e final, em 180 dias a contar da sua instalação, prorrogáveis por igual período.

O decreto previa ainda a indicação de até dois representantes por órgão, ocupantes de cargos de DAS 101.6 ou superior, equivalente ao cargo de secretário de Estado, imediatamente inferior ao Ministro, que seriam designados por ato do Ministro do Planejamento. A orientação de indicação de participantes de alto escalão sugeria que o objetivo era elevar as discussões para um nível mais estratégico, com a participação nas discussões dos chamados "números 2" dos ministérios participantes. Embora o decreto de criação indicasse a participação dos secretários-executivos das pastas envolvidas, os grupos foram formados por técnicos de escalões inferiores. Havia as reuniões chamadas de "pleno", com a participação dos secretários-executivos, onde as análises eram apresentadas, mas os debates técnicos mais aprofundados ocorriam em subgrupos temáticos. O objetivo do grupo de trabalho era reunir órgãos centrais e finalísticos para compreender suas ações, projetos ou programas que seriam objeto de análise para eventuais cortes, e respectivas entregas para a sociedade. Para isso, criou subgrupos temáticos destinados a detalhar a análise por órgão, grupo de órgãos ou programas específicos, e reuniu dados e informações dos principais programas federais do ponto de vista fiscal.

Apesar da prevalência da temática de corte, alguns subgrupos tiveram oportunidade de tratar de problemas relacionados à gestão das políticas públicas que estavam sendo avaliadas. Discussões em torno da necessidade de maior efetividade foram travadas em torno de programas como o Financiamento Estudantil (FIES), que tinha problemas no desenho e no acompanhamento. Um dos grandes desafios do subgrupo foi trabalhar com as dificuldades de gestão do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), que não dispunha de informações, como por exemplo, de indicador de inadimplência, que era cerca de 50%, para subsidiar as avaliações.

Após pesquisa, reuniões e entrevistas em todos os órgãos setoriais, o grupo montou um portfólio de políticas prioritárias de cada órgão finalístico que requeriam análise em função do volume de recursos consumidos pro cada uma. Essa entrega por si só, já era, para o momento, uma grande inovação, pois até então a prática era a realização de cortes orçamentários e contingenciamentos lineares, com redução de X % dos recursos de cada órgão igualmente, sem adoção de critérios

qualitativos. Segundo Dyogo Oliveira então secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Coordenador do GTAG, a partir de 2015, o corte não seria “feito de forma linear”<sup>24</sup>.

O grupo de trabalho formado por atores estratégicos do governo iria “auxiliar o trabalho do governo de contingenciamento dos gastos, depois de aprovado o Orçamento pelo Congresso Nacional”. Daí a grande importância da CGU no projeto. Com suas avaliações decorrentes de processos de auditoria, a CGU foi responsável pela agregação de dados e evidências que permitiram análises mais profundas sobre a pertinência e necessidades de ajuste em diversos programas, bem como desvios e desperdício de recursos. Até então, não havia iniciativa similar de catalogação das políticas públicas de cada setor para discussão no núcleo estratégico de governo.

Até 2015, os estudos e ‘catálogos’ de políticas públicas dos órgãos finalísticos ficavam circunscritos aos gestores de nível técnico das áreas orçamentárias do Ministério do planejamento, que tratava de forma atomizada, com cada órgão, os processos de tomada de decisões sobre o orçamento. As informações sobre as políticas de cada órgão ficavam restritas às equipes técnicas especializadas que tratavam com cada ministério e não reuniam informações sobre efetividade, resultados, auditorias e propostas de melhoria dos programas. Os trabalhos do GTAG revelaram essas informações de forma participativa, agregando, em um único fórum, diferentes visões de atores estratégicos para a tomada de decisões sobre a continuidade ou revisão de políticas, reunindo representantes dos órgãos centrais e gestores das políticas setoriais.

O GTAG focou sua análise nos órgãos com maior dispêndio fiscal e, neles, nas políticas com maior orçamento e se valeu de uma logística de trabalho organizada da seguinte forma:

- O órgão gestor era convidado a participar das reuniões do grupo de trabalho e apresentar suas políticas e entregas mais relevantes, objetivo, quantidade de pessoas atendidas, serviços entregues, recursos aplicados, etc;
- A CGU apresentava seus estudos de avaliação e relatórios de auditoria das políticas objeto de cada reunião, conforme o tema e equipes de auditoria especializados;
- o Ministério do Planejamento formava grupos técnicos para analisar as políticas por tema, com suporte de pesquisadores do IPEA, especialistas das áreas técnicas de planejamento e orçamento especializadas nas políticas objeto das reuniões e de especialistas do Ministério da Fazenda, complementava os estudos da CGU com suas próprias análises técnicas, dados e indicadores dos programas e publicava notas técnicas e relatórios para avaliação do Ministro, com propostas de alteração e subsídios a decisões de alocação e cortes do orçamento.

---

<sup>24</sup> <https://noticias.r7.com/economia/grupo-interministerial-acompanhara-gastos-e-discutira-programas-sociais-03022015>

- o Ministério da Fazenda atuava complementando as análises dos programas quanto a questões tributárias, benefícios financeiros e creditícios, fundos, e isenções fiscais, com sugestões de medidas a serem adotadas e subsídios a decisões de alocação e cortes do orçamento;
- a Casa Civil analisava as informações em conjunto com o Planejamento e Fazenda e pautava as prioridades do governo, patrocinando as soluções deliberadas pelo colegiado junto à Presidência da República e às cúpulas dos ministérios setoriais envolvidos nas medidas acordadas.

Esse arranjo rendeu muitas avaliações e reformas importantes em programas federais, com dados e achados sobre as políticas públicas avaliadas e diversas propostas de redesenho e melhoria, além de recomendações de cortes de gastos e descontinuidade de políticas sem comprovada eficácia ou efetividade. Permitiu a implantação de reformas importantes em políticas muito onerosas e sensíveis, como o Auxílio Doença, Seguro Desemprego, Abono Salarial, saques do FGTS e Aposentadoria por Invalidez, que em outra situação seriam inviáveis, pela diversidade de atores envolvidos na tomada de decisões, ausência de ferramentas para reuni-los em um único fórum e a complexidade dos detalhes técnicos para a construção de consensos.

Essas avaliações municiaram a equipe econômica com informações importantes para a negociação do orçamento junto aos órgãos gestores das políticas avaliadas e serviram de referência para a definição de cortes e remanejamentos do orçamento. Pautaram também a formação de agendas estratégicas de melhoria a serem implementadas pelos órgãos gestores em suas políticas - para gerar economia, melhor focalização, combate a fraudes e desvios. Esse 'pacote' de melhoria na governança das políticas avaliadas seria pactuado com os órgãos gestores, para ser implementado em um certo período de tempo, e seriam monitoradas durante as reuniões do GTAG. O cumprimento das recomendações seria condição para eventual ampliação da política ou para evitar cortes no orçamento em anos seguintes.

Esse método de trabalho nasceu como forma de lidar com o dilema do ajuste fiscal do governo Dilma, que precisava passar uma mensagem de austeridade e confiança ao mercado, enquanto sua base mais fiel era contrária à tradicional pauta de ajuste, mas acabou introduzindo uma nova forma de tomada de decisões sobre o planejamento orçamentário, que utilizava como insumo a avaliação de políticas implementadas, coordenada por órgãos centrais de governo. O trabalho colegiado se mostrou efetivo para a instrução dos órgãos centrais sobre como avaliar prioridades setoriais, para a alocação de recursos, e como pautar inovações e melhorias em políticas prioritárias, em contrapartida aos recursos aplicados.

A estratégia foi tão bem sucedida, que o grupo de trabalho foi perpetuado e convertido em um comitê interministerial permanente. Após a conclusão de seus trabalhos, e apresentação do relatório final aos ministros do Planejamento, Fazenda, Casa Civil e CGU, o grupo de trabalho, que foi criado com o propósito específico de pautar os cortes no orçamento 2015, com prazo de 1 ano para concluir seus trabalhos, evoluiu para um comitê permanente composto pelos mesmos membros do então GT, com a edição da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016 - o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP).

Os órgãos centrais componentes do grupo perceberam o poder de agenda do colegiado frente aos órgãos setoriais e optaram por continuar trabalhando de forma conjunta, em fórum permanente de avaliação das políticas setoriais, para aprimorar gradativamente a qualidade do gasto público e a governança dos programas federais.

#### **1.4.1.4. Constituição do CMAP**

O CMAP, inicialmente instituído pela Portaria Interministerial nº 102, de 06 de abril de 2016, tinha como objetivos: “aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal e aprimorar a alocação dos recursos e melhorar a qualidade do gasto público”. A transformação do grupo de trabalho em um comitê interministerial de caráter permanente representou um *upgrade* na institucionalização do processo de avaliação como atribuição essencial do ‘Centro de Governo’. A proposta do comitê trazia maior segurança na definição de prioridades e elaboração do orçamento, no cenário de crise econômica e fiscal que se agravava desde 2014, e de muita incerteza quanto à capacidade do governo em honrar seus compromissos

Assim, desde sua fundação, em 2016, o CMAP teve como razão de existir o dilema fiscal revelado com as ‘pedaladas fiscais’ de 2014. O reequilíbrio das contas públicas, melhor governança dos processos de decisão, implementação de políticas com maior efetividade e qualidade de entregas à população, e melhoria do custo benefício das políticas, sempre foram suas maiores preocupações. Essas questões estavam no centro das preocupações dos órgãos centrais responsáveis pela coordenação estratégica do Executivo naquele momento, pois a eles competia propor soluções à grave crise econômica, fiscal e de credibilidade por que passava o Brasil na transição do 2º governo Dilma. O CMAP era também uma forma de aproximar os órgãos centrais da gestão dos órgãos finalísticos, ponto bastante estratégico para a agenda de reformas.

Desde sua concepção, o CMAP atuou na proposição de trabalhos de avaliação de políticas executadas pelos diversos órgãos setoriais, mediante aproximação com os Ministérios e proposição de agendas de trabalho conjuntas. Convidava para as reuniões do comitê os órgãos responsáveis pela política e os envolvia nas atividades de avaliação do Comitê, com suporte técnico de equipes multidisciplinares da CGU, IPEA, Ministério do Planejamento, Fazenda e Casa Civil. Era possível formar comissões temáticas para as atividades de monitoramento e avaliação, coordenadas pelos órgãos-membros, e também convidar membros de instituições públicas ou privadas, para compô-las.

Segundo Valdir Simão, então Ministro do Planejamento quando da efetivação do CMAP como Comitê, em 2016<sup>25</sup>

“O CMAP veio preencher uma lacuna que nós temos ainda hoje na avaliação das políticas públicas. Nós temos um problema sério desde a formulação das políticas, na agenda de políticas públicas, nas escolhas dos principais programas que possam dar cabo a essa agenda de políticas públicas, nós temos problemas na formulação das ações, nós temos problemas na execução e nós temos problema na avaliação. O que o CMAP procurou fazer (.....)foi colocar na mesa pessoas que tem informações e poder de decisão a partir de políticas públicas (Valdir Simão)”<sup>26</sup>

Apesar do momento político conturbado, os agentes que participaram desse primeiro momento do CMAP foram quase unânimes em avaliar que o arranjo obteve sucesso em seus objetivos. A participação ativa de pessoas que tinham capacidade de efetivamente tomar decisões contribuía para essa percepção<sup>27</sup>. Composto por representantes dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda, da Casa Civil da Presidência da República e da então 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 colegiado.

Como órgãos apoiadores, no âmbito de suas respectivas competências, a portaria previa a participação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e da Ouvidoria-Geral da União (OGU). Um mês após a instituição formal do comitê, em 2016, foi aprovada a abertura do processo de impeachment contra Dilma Roussef, afastada do cargo temporariamente até a conclusão do processo em agosto, quando se desligou do governo. Terminava, assim, a primeira fase do CMAP. A reunião seguinte, em 19 de agosto de 2016, já ocorreria sob o comando de Dyogo Oliveira, então Ministro do Planejamento.

---

<sup>25</sup> Simão foi Ministro do Planejamento por curto período de tempo. Substituiu Nelson Barbosa quando este foi chamado a ocupar o cargo de Ministro da Fazenda em substituição a Levy, que deixou o governo em dezembro de 2015. Mas foi substituído em maio de 2016, quando do afastamento de Dilma pelo processo do Impeachment e a nomeação de Romero Jucá para a pasta, imediatamente substituído por seu então Secretário Executivo Dyogo Oliveira, quando seu nome apareceu em investigações da Operação Lava-jato.

<sup>26</sup> OLIVEIRA (2019) A Experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017/ p. 45.

<sup>27</sup> Idem. pg.29.

#### 1.4.1.5. O CMAP e o Novo Governo Temer

Em doze de maio de 2016, a então presidente Dilma era afastada do cargo, deixando ao seu vice a tarefa de exercer interinamente a Presidência da República. Temer nomeia novos ministros ainda na interinidade. Indicado para titular do Ministério do Planejamento, Romero Jucá foi substituído por Dyogo Oliveira menos de quinze dias após a posse, após divulgação de conversa na qual o senador teria sugerido “pacto” para barrar a Operação Lava Jato. Henrique Meirelles assume o Ministério da Fazenda com a missão de melhorar as contas públicas.

O segundo trimestre de 2016 apresenta recuo de 0,6% com relação ao PIB do primeiro trimestre, e de 3,8% em comparação ao mesmo período de 2015. (Fonte: IBGE). O Ministério da Previdência Social é incorporado à Fazenda, dada a relevância da temática da previdência para o ajuste fiscal que se pretendia fazer. No campo das políticas públicas, denúncias de fraudes proliferam na imprensa. A Operação Boca Livre, deflagrada em junho de 2016, aponta fraudes de cerca de R\$ 170 milhões no uso dos recursos da Lei Rouanet, relacionados a projetos culturais aprovados pelo Ministério da Cultura no âmbito da Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991). (Fonte: site da CGU).

Também o programa Bolsa Família, carro-chefe dos governos Lula e Dilma, passa a ter seus mecanismos de controle fortemente criticados pelo novo governo. O então ministro Osmar Terra anuncia ainda em maio de 2016 um “pente fino” nos beneficiários do programa, com base nas fragilidades do sistema de avaliação, que considera “precário”. A gestão Temer, pautado pelo programa “Uma Ponte para o Futuro” publicado pelo PMDB em outubro de 2015<sup>28</sup>, tinha uma pegada reformista.

O CMAP, por conseguinte, encontrou nessa gestão campo fértil para a atuação na proposição de reformas e revisão de programas importantes do ponto de vista fiscal. Durante a gestão Temer, as iniciativas inauguradas com o GTAG em 2015, cujo objetivo eram a criação de parâmetros para a tomada de decisões sobre o contingenciamento orçamentário de 2015, a LOA 2016 e o PPA 2016-2019, evoluíram para um processo de avaliação de políticas públicas, coordenado por órgãos do ‘Centro de Governo’, que relacionava avaliação com planejamento orçamentário e execução financeira.

O CMAP se tornou a instituição que fazia a ponte entre a agenda de curto prazo de cortes de gastos, para não parar a máquina, e a agenda de médio prazo mais estratégica para aperfeiçoamento e redução de gastos das políticas avaliadas, pautada em avaliações robustas e bem estruturadas com grande contribuição da CGU. Para subsidiar os trabalhos de avaliação, o

---

<sup>28</sup> PMDB (2015). Uma Ponte para o Futuro. Fundação Ulysses Guimarães. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

CMAP tinha a competência de solicitar aos órgãos e entidades a disponibilização de bases de dados e informações necessárias às suas atividades de monitoramento e avaliação.

#### **1.4.1.5.1 As prioridades do CMAP na Gestão Temer**

No início da nova gestão, em maio/2016, o CMAP, coordenado pelo então Ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira, retomou a agenda de políticas prioritárias que vinha sendo trabalhada no GTAG, que ele próprio coordenou em 2015, quando Secretário Executivo da pasta, sob o comando de Nelson Barbosa, e adicionou outras pautas sugeridas pela então Secretaria de Planejamento - SPI, responsável pela formulação e avaliação do PPA à época. Havia uma agenda estratégica a ser tratada pelo Comitê organizada em duas frentes: uma de curto prazo, com foco em "distorções dos gastos" e outra de médio prazo, dedicada à "revisão de políticas públicas", que deveria ser proposta pela então SPI, em conjunto com IPEA e Banco Mundial<sup>29</sup>.

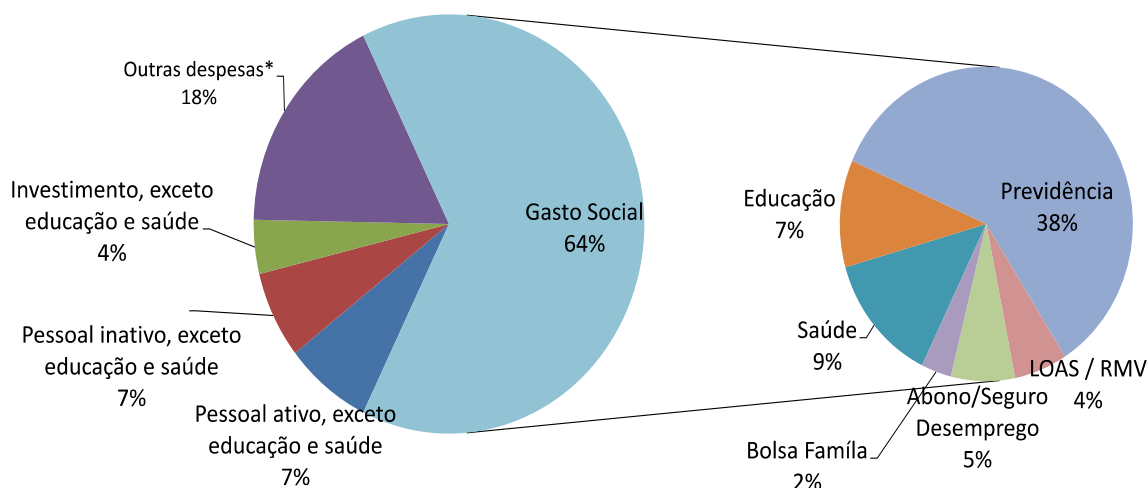
Essa primeira agenda representava uma continuação dos trabalhos do GTAG e sua abordagem era bem objetiva: escrutínio das políticas de alto impacto fiscal, para identificação de eventuais desvios ou má aplicação de recursos, proposição de soluções para contorná-los e obtenção de economia com a implementação das medidas propostas. Nessa perspectiva, se enquadraram na agenda de curto prazo do CMAP os principais programas e benefícios sociais federais, tendo em vista sua massiva participação na composição da despesa primária do governo federal, conforme gráfico abaixo, elaborado pelo GTAG e utilizado nas apresentações das reuniões do CMAP:

---

<sup>29</sup> OLIVEIRA (2019) A Experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017/ p. 59.

## Gráfico 6 - Composição do Gasto Público - participação dos gastos sociais na despesa primária do governo federal.

Participação dos Gastos Sociais na Despesa Primária do Governo Federal em 2016 - 12 meses até maio/2016



\* Em outras despesas, estão gastos como os com a desoneração da folha, CDE, Lei Kandir, despesas de custeio (exceto as relacionadas a educação e saúde), transferências a DF e ex-territórios para pagamento de pessoal e Sentenças e Precatórios (exceto as relacionadas a educação e saúde)

Fonte: SIAFI

Fonte: Reproduzido por OLIVEIRA (2019) A Experiência do CMAP de 2016 a 2017/ p. 60.

O gráfico acima demonstra que os programas sociais e benefícios previdenciários representavam 64% do volume total de gastos do governo federal à época, estando incluído nesse 'bolo', os gastos com educação, saúde, Bolsa Família, Seguro Desemprego, Abono Salarial, Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e benefícios previdenciários - como aposentadorias, pensões, Auxílio-Doença, dentre outros -, conforme decomposição em gráfico pizza à direita.

Por esse motivo, a agenda de curto prazo do CMAP, assim como a do GTAG, que o precedeu, se focou essencialmente na revisão dos gastos de programas sociais e benefícios previdenciários. Estes últimos em especial, pois estavam na mira prioritária da equipe econômica do governo, que trabalhava em uma proposta de reforma da previdência, pela insustentabilidade do crescimento do déficit primário, em especial puxado pelo da previdência. Em julho de 2016, o CMAP já apresentava seus primeiros resultados na agenda de curto prazo:

- criação de um programa de bonificação por produtividade ao médico perito do INSS por perícia realizada em beneficiários de Auxílio-doença e Aposentadoria por invalidez há

mais de 2 anos recebendo, como forma de cortar benefícios indevidos, que continuavam a ser pagos indefinidamente, por ausência de perícia, mesmo quando superada a enfermidade;

- b) elaboração de novo regulamento do BPC (nº 8.805/2016), com reformas na revisão do benefício para aumentar a acurácia da informação da renda familiar *per capita* e portaria interministerial proposta para viabilizar sua operacionalização; além de
- c) proposta de redesenho do modelo de financiamento e focalização do FIES, para redução de despesas com o programa e melhoria da efetividade; e
- d) recomendações de melhoria no processo de revisão do Bolsa Família, que vinha sem ser executada por mais de 2 anos e, após a atuação do CMAP, foi retomada e gerou cancelamento de aproximadamente 2 milhões de benefícios indevidos.<sup>30</sup>

Essa agenda de curto prazo eminentemente fiscal compunha a estratégia de ajuste fiscal do governo Temer. Em reunião de julho de 2016, ao falar sobre a agenda fiscal do governo, o ministro Dyogo Oliveira se referiu ao CMAP como uma de suas principais ações, cuja função identifica como “revisão e avaliação contínua dos gastos públicos”. Somando-se a esta, Dyogo cita outras medidas como contenção da expansão das despesas discricionárias, redução de subsídios, desvinculação das receitas da União (DRU), aperfeiçoamento da legislação previdenciária, controle do gasto com pessoal e o novo regime fiscal - teto de gastos, que estava para ser aprovado.

Quanto à agenda de médio prazo, em agosto/2016 o CMAP anunciou uma lista de programas que passariam por avaliações mais aprofundadas de desenho, efetividade, impacto social e fiscal. Era um novo ciclo de avaliações mais qualitativas, não vinculadas diretamente à agenda mais imediata de ajuste fiscal do governo, que inspirou os trabalhos do GTAG e a agenda de curto prazo do CMAP. Nessa nova fase dos trabalhos, o CMAP anunciou uma lista de políticas que avaliaria com maior profundidade no novo ciclo: FGTS, Fundo de Financiamento Estudantil - FIES; Piso Salarial da Educação Básica; Abono Salarial; Pronatec; Farmácia Popular; Lei de inovação; Sistema Nacional de Emprego - SINE, Modelo de perícia médica, Reabilitação profissional; Lei Rouanet, Componente especializado da Assistência farmacêutica; Subvenção/seguro rural e Minha Casa Minha Vida.

Assim, em resumo, o CMAP passava a desenvolver seus trabalhos em duas frentes:

1. Curto prazo: Análise de programas sociais e benefícios previdenciários com maior impacto fiscal, para identificação de oportunidades de redução da despesa, mediante cortes de pagamentos indevidos. Aqui incluem-se todos os benefícios previdenciários, o benefício assistencial ao Idoso e Pessoa com Deficiência: BPC - LOAS, o Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial, que juntos somam 49% de toda a despesa primária do

---

<sup>30</sup>Oliveira (2019). Desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo: A Experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017. Pg. 60.

governo federal, conforme gráfico 6. Essas políticas foram incluídas na agenda de curto prazo do CMAP, pelo alto volume de recursos mobilizados e por constituírem despesas obrigatórias, onde pequenas mudanças tinham potencial de gerar alto impacto fiscal e economia. As análises do CMAP para essas políticas baseavam-se em auditorias da CGU, cruzamentos de dados e estudos do IPEA e do Ministério do Planejamento, com diagnósticos dos programas selecionados. O objetivo desses trabalhos eram:

- a. identificar fragilidades na execução dos programas, irregularidades, ou vulnerabilidades em suas regras de elegibilidade, que permitissem entrada ou permanência de beneficiários fora do perfil nos programas;
  - b. propor soluções de ajuste de desenho ou regulamentação para reduzir o ingresso ou permanência de público inadequado nos programas;
  - c. gerar economia, com cortes de pagamentos indevidos;
  - d. gerar uma rotina de monitoramento Intersetorial desses programas prioritários, por gestores estratégicos de órgãos centrais, que favorecesse a melhoria de sua governança e integridade, com ciclos de melhorias sucessivas, após identificação e correção de desvios.
2. Médio prazo: Realização de avaliações mais robustas do ponto de vista metodológico e acadêmico, para análise de adequação do desenho das políticas ao problema que pretendia combater. Aqui a ideia não é apenas encontrar desvios na implementação da política, buscando otimizar os gastos, como no caso da pauta de curto prazo. Os programas incluídos nessa lista de médio prazo seriam avaliados por seu desenho, processos, diagnóstico do problema, modelo lógico, impacto, custo-benefício, etc. Seriam avaliações mais qualitativas e menos quantitativas, em relação às de curto prazo – cujo maior objetivo era o ajuste fiscal. Por esse motivo essas avaliações levaram mais tempo para serem desenvolvidos e muitas delas atravessaram a gestão Temer, sendo concluídas já na gestão Bolsonaro, sob liderança do Ministério da Economia, na terceira fase do CMAP.

Para avançar nessa segunda frente, o CMAP precisou evoluir na institucionalização do processo de avaliação de políticas públicas no governo federal. Trabalhou no desenvolvimento de instrumentos que dariam caráter mais institucional às suas deliberações, enquanto reunia as informações necessárias à elaboração dos estudos da pauta de médio prazo. Uma série de iniciativas foram tomadas no sentido de maior formalização dos trabalhos do CMAP, desde o final de 2016. Foi necessário demarcar conceitos, modelo de governança e principalmente um passo a passo metodológico oficial, para que uma avaliação do CMAP fosse considerada uma avaliação formal do governo federal para todos os efeitos, com *enforcement*<sup>31</sup> junto aos órgãos setoriais.

---

<sup>31</sup> Processo de fazer pessoas obedecerem a uma regra, ou fazer uma situação particular ser aceita.

Isso incluía a definição de metodologia de avaliação, de coleta e apuração de dados, bem como de validação e publicação de resultados. Esse novo arcabouço de normas seria definido com o atual Decreto regulamentar do CMAP - o Decreto 9.834/2019 que o converteu em Conselho e substituiu a Portaria Interministerial nº 102/2016.

#### 1.4.1.5.2 Transição de governo e o Novo CMAP

O novo decreto começou a ser concebido ainda em 2018, quando os primeiros resultados do CMAP começavam a aparecer e produzir economia. Era necessário, contudo, avançar na formalização de seus processos de trabalho. Até meados de 2018, o CMAP se manteve fortemente ativo em virtude da liderança do Ministério do Planejamento sob a gestão da equipe de Dyogo Oliveira, que tratava a pauta como prioridade estratégica. Após sua saída para assumir a presidência do BNDES, em abril de 2018, o receio era de que houvesse descontinuidade dos trabalhos do CMAP, ou que sua relevância perdesse força dentro do governo, especialmente porque até aquele momento o CMAP não tinha sua rotina e método de trabalho institucionalizados. “Os instrumentos de coordenação que organizaram sua relação com os órgãos dependiam diretamente da liderança do arranjo” (OLIVEIRA, 2019)<sup>32</sup>. Daí surgiu a necessidade de se avançar na institucionalização dos trabalhos do CMAP.

Por pouco mais de um ano e meio o Comitê se manteve fortemente ativo, com reuniões frequentes dos grupos técnicos e regulares do chamado “pleno”, “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”<sup>33</sup>. Em 2018, com a mudança na liderança do ministério, a aproximação das eleições e o risco de descontinuidade dos trabalhos, e perda das conquistas alcançadas com a agenda de avaliação até então, membros do CMAP propuseram a regulamentação de regras de funcionamento que dariam caráter mais institucional às deliberações do Comitê.

As novas regras propostas deram origem ao novo regulamento do CMAP - o Decreto 9.834/2019, que prevê institutos importantes para a perpetuação dos trabalhos, independente da liderança em exercício. Dentre eles destacam-se a definição dos critérios de seleção das políticas a serem avaliadas anualmente, a agenda anual de avaliações, a metodologia de organização e registro de reuniões, registro de deliberações por meio de Resoluções, dentre outras diversas regras detalhadas na seção seguinte. Esse decreto começou a ser discutido em 2018 e foi aprovado em junho de 2019.

Além disso, uma série de iniciativas complementares se somaram às novas regras do Decreto entre 2018 e 2020, criando um arcabouço institucional favorável à continuidade e previsibilidade dos trabalhos do CMAP e à validade e legitimidade dos resultados e deliberações das avaliações.

---

<sup>32</sup> Oliveira (2019). Desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo: A Experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017. Pg. 60.

<sup>33</sup> Oliveira (2019). pg. 62

Como parte desses esforços para criar uma agenda de avaliação de caráter permanente, destacam-se:

- a) vinculação de decisões estratégicas do CMAP ao Comitê Interministerial de Governança instituído pelo Decreto nº 9.203/ 2017;
- b) publicação dos estudos realizadas entre 2016 e 2018 em livro editado para registrar os trabalhos e proposições do CMAP no período, e preparar os temas para a transição de governo, para que não perdessem continuidade<sup>34</sup>;
- c) elaboração do referencial metodológico sobre o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas no governo federal - os Guias Práticos de Análise Ex Ante e Análise ExPost, Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório; e o Guia da Política de Governança Pública (figura 7);



- d) reformulação do modelo de avaliação do PPA 2020-2032 pela Lei nº 13.971/2019, tornando o CMAP a instância competente por promover avaliações de programas finalísticos do PPA financiados por gastos diretos ou subsídios da União constantes de seu Anexo I<sup>35</sup>. A partir dessa norma, a agenda de políticas avaliadas pelo CMAP será selecionada anualmente a partir da lista de programas finalísticos do PPA, observados os aspectos de materialidade, criticidade e relevância. O CMAP passou também a ser a instância responsável por produzir o relatório de avaliação anual do PPA encaminhado ao Congresso Nacional e apresentado em audiência pública na CMO<sup>36</sup>, "contendo os resultados e as recomendações das avaliações" (Art. 16, § 3º e Art. 17);
- e) atribuição de competências de análise *Ex ante* e *Ex post* ao CMAP de políticas em execução, ou propostas de criação ou aperfeiçoamento de políticas, relacionadas aos programas finalísticos do PPA (Decreto do PPA 10.321/20 - art.9º). O decreto também definiu que a avaliação das políticas em execução terá como referencial o manual

<sup>34</sup> JUNIOR, N. L. S., ROCHA, W. M. e MATION (2018)

<sup>35</sup> Anexo I da Lei nº 13.971/2019, que estabelece o Plano Plurianual 2020-2023. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/anexo-i-lei.pdf>

<sup>36</sup> Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional

*Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post*; e a avaliação das propostas de criação ou aperfeiçoamento de políticas terá como referência o manual *Guia Prático de Análise Ex Ante*, aprovados pelo Comitê Interministerial de Governança - CIG, sendo que estas últimas serão realizadas pelo CMAP 'quando consideradas estratégicas pelo CIG' ( Art. 10. e Art 11);

- f) processo de avaliação ganhou peso constitucional com a promulgação da Emenda Constitucional 109 proposta pelo CMAP, aprovada em abril/ 2021 pelo Congresso Nacional. A EC 109 acrescentou ao artigo 37 da Constituição o § 16, dispondo que “os órgãos e as entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.” E acrescenta que o Plano Plurianual (PPA) e as leis orçamentárias “devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas” previstos no § 16.

Esses últimos institutos conferiram ao CMAP, portanto, atribuições formais de avaliação de programas do PPA, diretamente relacionadas à rotina de execução do ciclo orçamentário anual entre governo federal e Congresso Nacional. Vincularam ainda mais o trabalho do CMAP ao Comitê Interministerial de Governança - CIG e ainda formalizaram a utilização dos Guias de Análise Ex Post e Ex Ante, objeto das nossas próximas aulas, como referenciais metodológicos oficiais para o trabalho de avaliação do PPA sob competência do CMAP. Mais alguns importantes passos para a institucionalização da avaliação de políticas públicas como parte integrante do processo de planejamento orçamentário no Brasil, e do CMAP como fórum permanente de avaliação de políticas públicas.

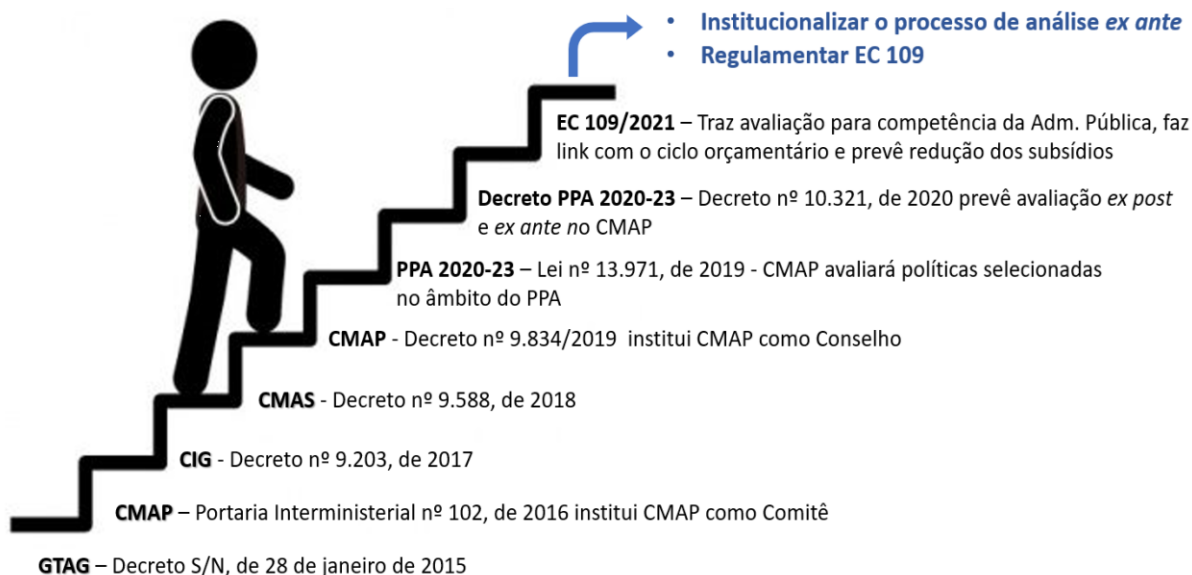
Esse caminho ganhou os primeiros contornos oficiais em 2015, com a instituição do GTAG por Decreto; foi reforçado pelos guias de avaliações ex ante e ex post aprovados por Resolução do Comitê Interministerial de Governança - CIG; ganhou força com a conversão do CMAP em Conselho, com 2 comitês a ele subordinados, destinados a avaliar as principais políticas fiscais e de subsídios (CMAG e CMAS), e a definição de sua metodologia de trabalho, com o novo Decreto (2019)<sup>37</sup>; peso institucional com a vinculação do processo de avaliação do PPA à metodologia estabelecida pelos Guias *ex ante* e *ex post* conduzida pelo CMAP, e, por fim, peso constitucional com a promulgação EC 109 de 2020.

A figura 8 ilustra a linha do tempo da sucessão de avanços institucionais do CMAP, desde sua origem até sua última realização, indicando a entrada formal da etapa de avaliação no ciclo de políticas públicas no Brasil, como forma institucional de participação dos órgãos centrais de governo no processo de formulação e implementação de políticas públicas federais, antes deliberados exclusivamente no âmbito dos órgãos setoriais.

---

<sup>37</sup> Decreto nº 9.834/2019

**Figura 8: Institucionalização da avaliação de políticas públicas no governo federal**



#### 1.4.2. O CMAP institucionalizado - Regras de Funcionamento e Calendário Anual

Por cerca de 2 anos, o CMAP avançou com a implementação de medidas de sua agenda de curto prazo, cujos resultados serão discutidos na seção seguinte, e obteve sucesso em avançar com o desenvolvimento de mecanismos institucionais para oficializar e parametrizar os processos de avaliação de políticas públicas no governo federal no médio e longo prazos. A partir de 2019, com o novo governo e a criação do Ministério da Economia, unificando os Ministérios da Fazenda e Planejamento, o CMAP obteve sucesso em definir seus marcos de atuação por meio do Decreto nº 9.834/2019.

Conseguiu, por meio do novo normativo, implantar institutos importantes para se aprofundar profissionalmente como instância avaliadora de políticas públicas do governo federal, com a definição de um procedimento formal de trabalho do CMAP, até então inexistentes<sup>38</sup>. Com a publicação do Decreto nº 9.834/2019, o CMAP ganhou definição formal de seus processos de avaliação, com regramento por normas do Conselho do funcionamento de cada etapa (Resoluções):

- 1) Definição regulamentar de aspectos operacionais de funcionamento do CMAP (Art. 3º - Decreto 9.834/2019):

<sup>38</sup> Oliveira (2019). A Experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017. Pg. 62.

- a. Atribuição do coordenador - Secretário-Executivo do Min. da Economia;
- b. Definição dos membros e seus suplentes: Secretários-Executivos do Min. da Economia, Casa Civil/PR e CGU, e seus substitutos;
- c. Participação de órgãos setoriais gestores das políticas avaliadas nas reuniões do Conselho por convite do CMAP;
- d. Periodicidade de reuniões ordinárias (semestral), situações de convocação de reuniões extraordinárias - a critério do coordenador, e registro formal das reuniões por atas disponibilizadas no site do CMAP<sup>39</sup>;
- e. Fixação de quórum de maioria absoluta dos membros para realização de reuniões e de maioria simples para aprovação de deliberações;
- f. Definição do órgão responsável pelo apoio técnico e administrativo do CMAP - a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria - Secap/ME, regulamentada pela Portaria ME nº 401/2020<sup>40</sup>
- g. Deliberações passam a ser exaradas por Resoluções do Conselho com valor legal disponibilizadas no site do CMAP <sup>41</sup>

2) Definição dos critérios de materialidade, criticidade e relevância para a seleção de políticas a serem avaliadas no ano próximo ciclo de avaliações do CMAP (Art 2º, I, Decreto 9.834/2019). A partir do exercício 2020, o processo de seleção das políticas do PPA avaliadas anualmente pelo CMAP se baseia em metodologia objetiva detalhada na Nota Técnica/ME nº 1702/2020<sup>42</sup> aprovada pelo CMAP na 1ª Reunião Ordinária de Março/2020<sup>43</sup>. Na nota constam todos os detalhes técnicos e algoritmos adotados pela Secap/ME, responsável pela coordenação executiva do CMAP, para classificação dos programas do PPA segundo os critérios de materialidade, criticidade e relevância

<sup>39</sup> No endereço: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes>

<sup>40</sup> Portaria regulamentar do art. 3º do Decreto 9.834/2019. Disponível: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-401-de-3-de-dezembro-de-2020-292422136>

<sup>41</sup> No endereço: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/resolucoes>

<sup>42</sup> Documento de referência para delimitação dos conceitos de materialidade, criticidade e relevância constantes do Art. 2º, inciso I, do DECRETO Nº 9.834/2019 disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/notas-tecnicas/criterios-de-selecao>

<sup>43</sup> Ata da reunião disponível na página do CMAP no site gov.br. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2020\\_03\\_13\\_ata-1-reuniao-ordinaria-2020-cmap/@download/file/2020\\_03\\_13%20Ata%201a%20reuniao%20ordin%C3%A1ria%202020%20CMAP.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2020_03_13_ata-1-reuniao-ordinaria-2020-cmap/@download/file/2020_03_13%20Ata%201a%20reuniao%20ordin%C3%A1ria%202020%20CMAP.pdf)

previstos no Art. 2º do Decreto 9.834/2019. O quadro abaixo sintetiza os parâmetros utilizados<sup>44</sup>:

**☐ Critério de materialidade**

Valor mais atualizado do ano que se inicia o ciclo:

- i. valor do PLOA ou
- ii. dotação da LOA.
- iii. última projeção disponível do DGT/PLOA e do DBF&C (subsídios tributários e creditícios)

**☐ Critério de criticidade**

**Taxa de crescimento da média móvel** para cada ação orçamentária/política de subsídios, considerando o pagamento efetivo a valores de R\$ 2018, conforme fórmula abaixo:

$$\text{Média móvel} = (2019 + 2018 + 2017) / [(2018 + 2017 + 2016)] - 1$$

**☐ Critério de relevância**

Relevância:

= 100, se Ação Orçamentária/Política

= 0, caso contrário.

- Considerada prioritária na Mensagem Presidencial
- Anexo III da LDO (Não Contingenciáveis)
- Anexo de Riscos Fiscais da LDO

3) Divulgação da lista de políticas a serem avaliadas no próximo ciclo do CMAP. A partir de 2020, o CMAP passou a divulgar a lista de políticas priorizadas em sua agenda de avaliações para o ano, resultante da aplicação dos critérios acima, tanto para políticas financiadas por subsídios quanto por gastos diretos, aprovada na 1ª Reunião ordinária 2020 CMAP 13/03/2020, conforme tabelas abaixo<sup>45</sup>:

<sup>44</sup> Apresentação dos critérios técnicos de seleção das políticas para avaliação em cada ciclo do CMAP. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/apresentacoes/2020\\_03\\_11\\_criterios\\_de\\_selecao\\_cmap](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/apresentacoes/2020_03_11_criterios_de_selecao_cmap)

<sup>45</sup> Ata disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2020\\_03\\_13\\_ata-1-reuniao-ordinaria-2020-cmap/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2020_03_13_ata-1-reuniao-ordinaria-2020-cmap/view)

**Tabela 1: Resultado da aplicação dos critérios para as Políticas de Subsídios - Seleção para 2020**

Subsídio	Programa PPA	Modalidade	Projeções PLOA 2020 (R\$ bilhões)	Relevância	Materialidade	Criticidade	Indicador
Leasing de Aeronaves <sup>1</sup>	Aviação Civil	Tributário	0,8	-	-	-	100,0
Simplex Nacional	Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	Tributário	83,2	0,0	100,0	78,7	59,6
Fundos Constitucionais de Financiamento	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	Creditício/Tributário	11,6	100,0	59,2	0,0	53,1
Despesas Médicas	Atenção Primária à Saúde	Tributário	17,3	0,0	100,0	100,0	66,7
Pronaf	Agropecuária Sustentável	Financeiro/Creditício	3,74	100,0	39,1	4,5	47,9
Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente	Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Tributário	14,8	0,0	100,0	49,3	49,8
Entidades Filantrópicas	Atenção Especializada à Saúde	Tributário	14,2	0,0	100,0	100,0	66,7
MCMV <sup>2</sup>	Moradia Digna	Financeiro/Tributário	2,7	0,0	19,1	0,0	6,4

**Tabela 2: Resultado da aplicação dos critérios para as Políticas de Gastos Diretos - Seleção para 2020**

Políticas Financiadas por Gastos Diretos da União	Programa PPA	PLOA 2020 (Em R\$ bilhões)	Relevância	Materialidade	Criticidade	Indicador Composto
Benefícios Previdenciários Urbanos	2214 - Nova Previdência	519,1	100	100	38	79
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	5011 - Educação Básica de Qualidade	4,2	100	100	77	92
Atenção à Saúde da Pop. p/ Procedimentos em Média e Alta Complexidade	5018 - Atenção Especializada à Saúde	49,7	100	100	43	81
Atenção Primária à Saúde	5019 - Atenção Primária à Saúde	19,4	100	100	35	78
Abono Salarial	5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	20	100	100	0	67
Programa Bolsa Família	5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	29,5	100	100	99	100
Benefícios de Prestação Continuada (BPC)	5031 - Proteção Social no âmbito do SUAS	33,9	100	100	40	80
Sist. de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB)	6012 - Defesa Nacional	1,8	100	100	5	68

4) Divulgação do cronograma de avaliação, detalhado pela Resolução CMAP nº 01/2020<sup>46</sup>, conforme previsão do art 2º, inciso II, b), do Decreto 9.834/2019. O cronograma começou a ser adotado em 2020, para parametrizar o calendário anual de atuação do CMAP para o ciclo de avaliação ex post 2020, incluindo as seguintes fases:

- 1) pré-avaliação;
- 2) execução da avaliação;
- 3) aprovação do relatório de recomendação;
- 4) divulgação e apresentação dos resultados das avaliações no Congresso Nacional, segundo o seguinte cronograma:

ANEXO I

(ANEXO I DA RESOLUÇÃO CMAP Nº 01, DE 17 DE JULHO DE 2020)

QUADRO RESUMO DO CRONOGRAMA ESPERADO DE AVALIAÇÃO DO CMAP: CICLO 2020

FASES/ANO	2019		2020												2021								
FASES/MESES	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S
Pré-avaliação																							
Execução																							
Aprovação																							
Divulgação e apresentação ao Congresso Nacional																							

O primeiro ciclo oficial a seguir todas as etapas definidas foi o de 2020, que teve a fase de pré-avaliação iniciada em 30/10/2019 e encerrada em 19/05/2020, a execução das avaliações das políticas constantes da lista anual aprovada para 2020 realizada de maio/2020 a abril/2021<sup>47</sup>, a aprovação das recomendações na 3ª Reunião Extraordinária do CMAP de

<sup>46</sup> Resolução nº 01, de 17 de julho de 2020 de Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/2020\\_07\\_17\\_resolucao-cmap-1/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/2020_07_17_resolucao-cmap-1/view)

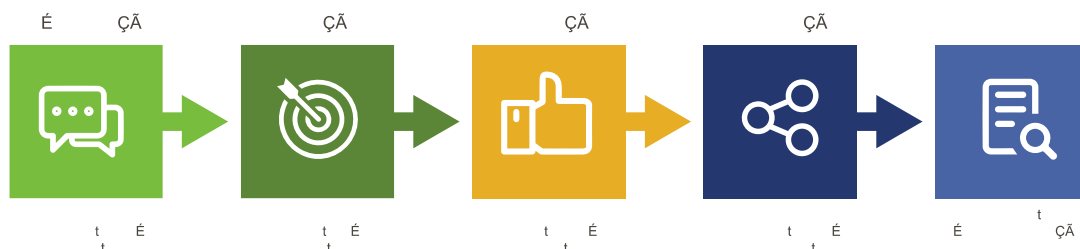
<sup>47</sup> Lista de políticas constantes das tabelas 1 e 2 aprovadas na 1ª Reunião ordinária 2020 CMAP 13 de março de 2020, conforme ata disponibilizada no site do CMAP no link: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2020\\_03\\_13\\_ata-1-reuniao-ordinaria-2020-cmap/@download/file/2020\\_03\\_13%20Ata%201a%20reuniao%20ordin%C3%A1ria%202020%20CMAP.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2020_03_13_ata-1-reuniao-ordinaria-2020-cmap/@download/file/2020_03_13%20Ata%201a%20reuniao%20ordin%C3%A1ria%202020%20CMAP.pdf)

5/8/2021<sup>48</sup> e apresentação do Relatório Anual das avaliações de 2020 em audiência pública na Comissão Mista de Orçamento em 07/10/2021, com relatório publicado no site do CMAP em 18/10/21<sup>49</sup>. Essas etapas são executadas em concomitância com as etapas iniciais do novo ciclo 2021 e com o monitoramento das recomendações do ciclo anterior, o ciclo 2019, e assim, por diante, um ciclo contínuo, conforme figura 9.

**Figura 9: Ciclo anual de avaliação - Etapas do Ciclo 2021, 2020 e 2019 executadas em 2021**

 Avaliação em etapas: planejamento, execução, aprovação e divulgação

- ✓ Processo de avaliação é colaborativo desde a fase de pré-avaliação até a fase de divulgação.
- ✓ O monitoramento das recomendações é o processo complementar ao da avaliação.



5) Definição dos referenciais metodológicos de avaliação das políticas públicas incluídas na pauta anual do CMAP: a) o manual de *Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post*, para avaliações de políticas em execução; e b) o *Guia Prático de Análise Ex Ante*, para avaliação das propostas de criação ou aperfeiçoamento de política (Decreto 10.321/2020). Esses pressupostos derivam da Lei do PPA nº 13.971/2019, que determinou a seleção da lista anual de políticas avaliadas pelo CMAP dentre os programas finalísticos do PPA<sup>50</sup>, e seu Decreto regulamentar 10.321/2020, que estabeleceu os referenciais metodológicos acima em seus artigos 10 e 11;

6) Implantação de metodologia de monitoramento das alterações propostas nas políticas avaliadas, e atendimento das recomendações aprovadas pelo CMAP, resultantes das

<sup>48</sup> Ata disponível no link: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2021\\_08\\_05\\_ata-3-reunao-extraordinaria-2021-cmap/@download/file/2021\\_08\\_05%20Ata%203a%20reun%C3%A3o%20extraordin%C3%A1ria%202021%20CMAP.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2021_08_05_ata-3-reunao-extraordinaria-2021-cmap/@download/file/2021_08_05%20Ata%203a%20reun%C3%A3o%20extraordin%C3%A1ria%202021%20CMAP.pdf)

<sup>49</sup> Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas 2020, publicado na página do CMAP, em 18/10/21, pelo link: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/apresentacoes/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas-2020/view>; e Apresentação da Audiência Pública no Congresso Nacional de 07/10/2021 disponível pelo link: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/apresentacoes/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas-2020>

<sup>50</sup> Anexo I da Lei nº 13.971/2019, que estabelece o Plano Plurianual 2020-2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/anexo-i-lei.pdf>

avaliações concluídas, nos termos da Resolução CMAP nº 02/2020<sup>51</sup>. Os órgãos gestores dessas políticas elaborarão e encaminharão ao CMAP Plano de Ação que demonstre como as recomendações aprovadas serão atendidas. O CMAP disponibilizará o resultado do processo de monitoramento ao Comitê Interministerial de Governança - CIG e aos Secretários-Executivos dos órgãos gestores das políticas avaliadas, responsáveis pela implementação do Plano de Ação. O monitoramento dos Planos de Ação ficam a cargo

- a. da CGU, que acompanhará a implementação das recomendações e será a gestora do sistema informatizado de monitoramento;
- b. dos órgãos destinatários das recomendações, que definirão o plano de ação; e
- c. da Casa Civil/PR, que coordenará a interlocução com os atores envolvidos na elaboração de proposta normativa para alteração da política avaliada; e, por fim,

7) Designação de equipes específicas especializadas para realizar a avaliação de cada política incluída na agenda anual do CMAP, compostas por<sup>52</sup>:

- a. representante (s) do órgão gestor da política, a quem compete prestar as informações necessárias e possibilitar o acesso a bases de dados para subsidiar a avaliação, além de viabilizar interlocução entre a equipe de avaliação e técnicos gestores da política avaliada, e emitir manifestações sobre os produtos intermediários da avaliação, relatório e recomendações;
- b. órgão supervisor: a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria - SECAP/ME, que coordena todo o trabalho de avaliação dos comitês CMAG e CMAS - de avaliação de Gastos diretos e de Subsídios, respectivamente -, a quem compete organizar e conduzir o processo de pré-avaliação e submeter ao respectivo Comitê a ficha de pré-avaliação - etapa 1 do cronograma anual de avaliação detalhado no item 4) acima. É também responsável por emitir parecer sobre o resultado da avaliação e as recomendações propostas;
- c. um órgão coordenador, a quem cabe elaborar o Plano de Trabalho da Avaliação e entregar ao CMAG ou CMAS em até 30 dias após a aprovação da ficha de pré-avaliação no respectivo Comitê, conforme o caso, além de coordenar todo o trabalho técnico para cumprimento do cronograma, a interlocução com todos os atores envolvidos e a organização, entrega e apresentação do relatório final de avaliação e recomendações ao respectivo Comitê.
- d. Um órgão executor, a quem compete executar e entregar os produtos da avaliação conforme o plano de trabalho, disponibilizar os documentos de suporte das opiniões e conclusões e dar suporte técnico ao trabalho do coordenador.

Fechando as importantes inovações institucionais implementadas nos últimos anos, a composição de equipes interministeriais simultâneas para execução das avaliações *ex-post*

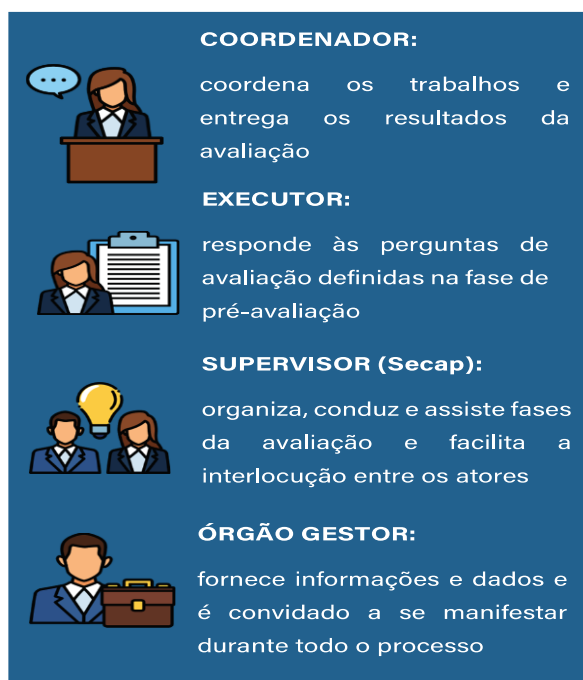
<sup>51</sup> Resolução CMAP nº 02 de 13 de novembro de 2020 disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/2020\\_11\\_13\\_resolucao-cmap-2/@download/file/2020\\_11\\_13%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMAP%202.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/2020_11_13_resolucao-cmap-2/@download/file/2020_11_13%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMAP%202.pdf)

<sup>52</sup> Definições dadas pela Resolução Conjunta CMAS/CMAG no 1, De 23 de Outubro de 2020, disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/2020\\_10\\_23\\_resolucao-cmas-cmag-1/@download/file/2020\\_10\\_23%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMAS-CMAG%201.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/resolucoes/2020_10_23_resolucao-cmas-cmag-1/@download/file/2020_10_23%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMAS-CMAG%201.pdf)

incluídas na agenda anual do CMAP durante 12 meses, com a figura de um órgão coordenador para cada política avaliada, foi a estratégia implementada para garantir a qualidade de produção de evidências e credibilidade dos trabalhos, com a tempestividade necessária para “retro- alimentar o ciclo da política pública e promover a melhoria da qualidade do gasto público”<sup>53</sup>. Os membros e apoiadores do governo federal, além de colaboradores externos, são responsáveis por atuar na coordenação e execução das avaliações realizadas, colaborando para a fundamentação de seus achados, conclusões e

recomendações (figura 10).

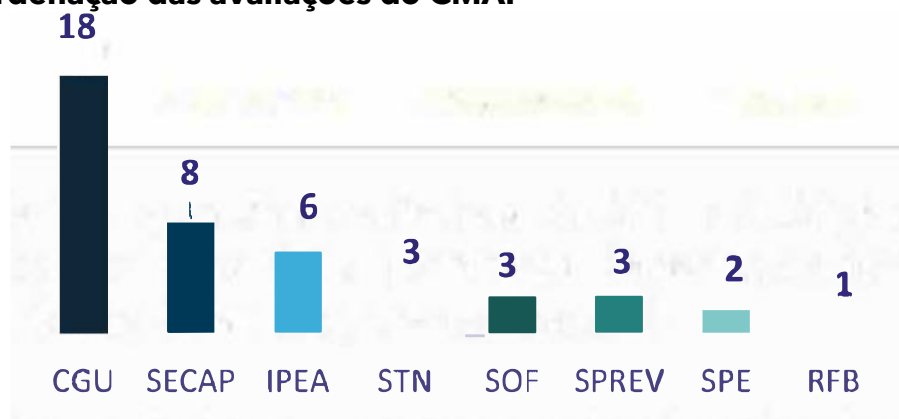
### Figura 10 - Atores envolvidos no processo de avaliação ex post do CMAP: funções e as responsabilidades



A CGU e diversas unidades do Ministério da Economia têm atuado como coordenadores das 44 avaliações que já foram realizadas sob esse formato, dentre os quais destacam-se a Secretaria de Avaliação e Planejamento – Secap, coordenadora do CMAP, e o IPEA. É notável o preponderante papel da CGU no processo de coordenação dos trabalhos de avaliação. Concentra 18 dos 44 trabalhos já realizados ou em execução (gráfico 7)

<sup>53</sup> BRASIL (2021). Boletim Secap nº 1. Balanço das Avaliações Ex-Post do CMAP. pg. 3.

**Gráfico 7 - Coordenação das avaliações do CMAP**



Com esse arranjo, e os avanços institucionais pontuados nos itens 1 a 7 acima, o CMAP foi bem sucedido em estabelecer uma agenda formal de avaliação de políticas de 2019 a 2021, com metodologia robusta e transparência de suas ações, ao longo de todo o processo. Com a publicação recorrente das atas de reunião do CMAP e de seus Comitês, CMAG e CMAS, das Resoluções expedidas por ambos e pelo CMAP, além dos relatórios de andamento das avaliações, com os *Boletins Mensais sobre os Subsídios da União*<sup>54</sup> e os *Boletins-Secap*<sup>55</sup>, publicados pela Secap que coordenadora dos trabalhos do CMAP, o Conselho permitiu o acompanhamento de todo o processo, não só pelos órgãos gestores das políticas e pelos integrantes do CMAP, mas por toda a sociedade.

Além disso, o CMAP também disponibilizou em sua página todos os relatórios de avaliações já concluídas dos ciclos de 2019 e 2020, pelo link <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas>, e também publicou o 1º relatório anual de avaliações de políticas integrantes do PPA realizadas pelo CMAP em 2020<sup>56</sup>, e a apresentação do relatório realizada em audiência pública no Congresso Nacional<sup>57</sup>. Essa transparência de entregas e resultados dos achados, somada à transparência das regras de seleção de políticas, divulgação da lista anual de políticas a serem avaliadas, e da metodologia de trabalho das equipes de avaliação, conferiu ao processo de avaliação *ex post* alta previsibilidade e contestabilidade, aspectos que muito colaboraram para sua

<sup>54</sup> Página de Boletins Mensais sobre os Subsídios da União, disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/boletins-mensais-sobre-os-subsidios-da-uniao>

<sup>55</sup> Boletins Secap – disponibilizados na página de boletins da Secretaria, disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins>

<sup>56</sup> CMAP. (2021). Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/documentos/cmap/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/view>

<sup>57</sup> CMAP (2021) Audiência Pública. Apresentação do Relatório Anual de Avaliação do CMAP ao Congresso Nacional <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/apresentacoes/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas-2020>

institucionalização e *enforcement* das recomendações.

Assim, além dos 7 itens listados como inovações institucionais que conferiram maior formalização do processo de avaliação do CMAP, a própria transparência dos referidos atos, e a iniciativa de gerar relatórios periódicos com *report* dos trabalhos em andamento, e resultados finais das avaliações concluídas, configurou a efetivação do processo de avaliação no ciclo de políticas públicas no Brasil, sob coordenação intersetorial dos órgãos centrais de governo. O CMAP e seus comitês CMAG e CMAS foram os instrumentos que permitiram a constante interação entre esses órgãos centrais de governo e os especialistas das políticas. O sucesso desse arranjo e o avanço normativo dos últimos anos permitiram ao CMAP importantes resultados na análise de diversas políticas públicas e a institucionalização, e legitimidade, do processo de avaliação sob sua coordenação.

### 1.5 CMAP - Institucionalização e resultados

Como se observa, de 2019 a 2021 **o CMAP desenvolveu um amplo e detalhado arcabouço metodológico estabelecido para parametrizar a execução das avaliações ex post, que vêm sendo realizadas formalmente pelo CMAP desde 2019.** As avaliações *ex ante* ainda não começaram a ser executadas pelo CMAP, pois ainda carecem de definição de todo esse arcabouço regulamentar e processual para sua implantação. Mas, para as avaliações *ex post*, como se pôde observar, houve um grande avanço no arcabouço institucional necessário para a condução contínua do processo de avaliação, sob coordenação dos órgãos centrais de governo. Esses avanços permitiram a conclusão bem sucedida de diversos trabalhos de avaliação realizados nos exercícios de 2019 e 2020, além dos trabalhos em andamento, iniciados em 2021 listados nas tabelas 3, 4 e 5 abaixo.

**Tabela 3: Políticas Públicas Selecionadas para Avaliação Ciclo 2019**

Ciclo 2019	
Subsídios	Gastos Diretos
Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PROAGRO e PSR) [Concluído]	Judicialização de Benefícios Pagos pelo INSS (previdenciários e assistenciais) [Concluído]
Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) [Concluído]	Seguro Desemprego [Concluído]
Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) [Concluído]	Defesa Agropecuária [Concluído]
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) [Concluído]	Componente Especializado de Assistência Farmacêutica [Concluído]
Programa de Financiamento Estudantil (FIES) [Concluído]	Seguro-Defeso [Concluído]
Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS-Educação) [Concluído]	Sobreposição de Políticas Públicas do Ministério da Cidadania [Concluído]
Lei da Informática [Concluído]	
Zona Franca de Manaus	

**Tabela 4: Políticas Públicas Selecionadas para Avaliação Ciclo 2020**

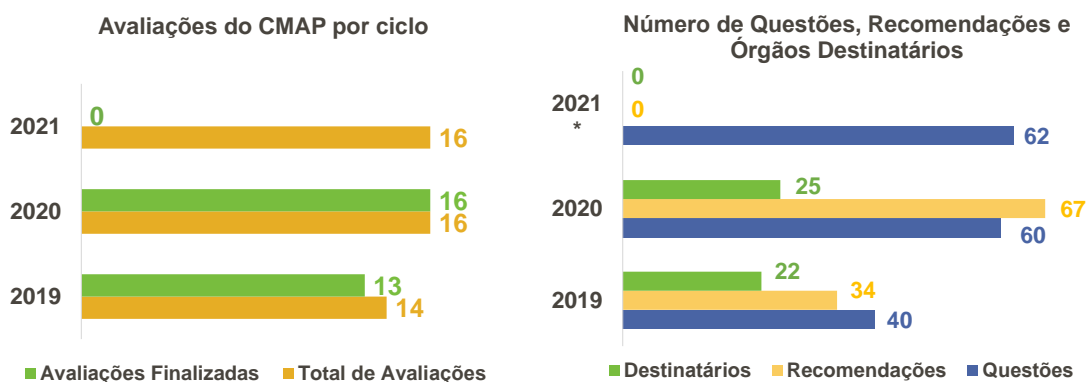
Ciclo 2020	
Subsídios	Gastos Diretos
Leasing de Aeronaves [Concluído]	Benefícios Previdenciários Urbanos [Concluído]
Simples Nacional [Concluído]	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE) [Concluído]
Fundos Constitucionais de Financiamento [Concluído]	Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade [Concluído]
Dedução de Despesas Médicas do IRPF [Concluído]	Abono Salarial [Concluído]
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) [Concluído]	Programa Bolsa Família [Concluído]
Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente [Concluído]	Benefícios de Prestação Continuada (BPC) [Concluído]
Entidades Filantrópicas - CEBAS Saúde [Concluído]	Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) [Concluído]
Programa Minha Casa Minha Vida [Concluído]	

**Tabela 5: Políticas Públicas Selecionadas para Avaliação Ciclo 2021 (em andamento)**

Ciclo 2021	
Subsídios	Gastos Diretos
Desoneração de PIS/COFINS sobre os produtos da Cesta Básica	Rede Federal de Universidades
Crédito presumido de PIS/COFINS para as pessoas jurídicas que fabricam ou importam medicamentos	Aquisição de Imunobiológicos, insumos para controle de doenças e medicamentos para tratamento de HIV/AIDS e outras ISTs
Isonção do IRPF de aposentadoria e pensão para 65 anos ou mais	Manutenção de Rodovias
Microempreendedor Individual - MEI	Aprimoramento da Segurança Pública Nacional
Dedução das despesas com Educação da base do IRPF	Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas (Pró-Residência)
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica - (RFEPECT)
Empréstimos da União ao BNDES	Integração do Rio São Francisco
Fundo de Amparo ao Trabalhador	Rede Federal de Universidades

Ao longo dos 3 exercícios, o CMAP já realizou 46 avaliações, em pouco mais de 2 anos, tendo concluído 29 trabalhos, e estando outros 17 em andamento. As avaliações concluídas nos ciclos 2019 e 2020 deram origem a 101 recomendações (figura 11).

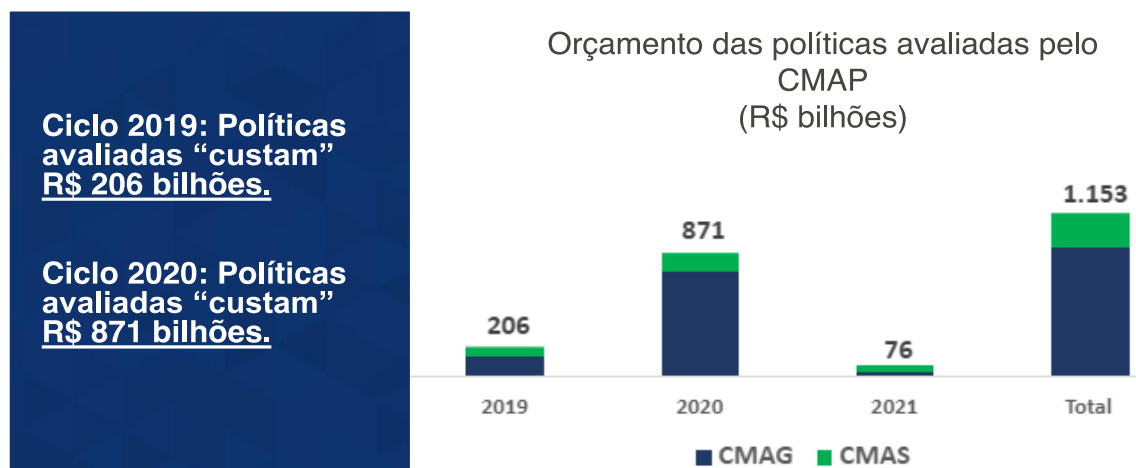
**Figura 11 - Balanço CMAP 2019 a 2021**



- **Em 2 anos** do CMAP: **46 avaliações** provenientes de 3 Ciclos, 2019, 2020 e 2021.
- **Mais de 160 questões** em diferentes tipos de avaliação nos 3 Ciclos.
- Ciclo 2019: **34 recomendações para 22 unidades** do governo federal.
- Ciclo 2020: **67 recomendações para 25 unidades** do governo federal.

Desde seu início, o CMAP focou sua atuação nas políticas de maior impacto fiscal, sejam de gastos diretos ou subsídios, por isso já reúne em sua carteira políticas que juntas somam R\$ 1,15 trilhão, considerando os ciclos de 2019, 2020 e 2021 (gráfico 8).

### Gráfico 8 - Orçamento das políticas avaliadas pelo CMAP



#### 1.5.1 Ciclo 2019

O ciclo 2019 foi o primeiro ciclo de avaliações executado sob as novas regras do CMAP regulamentadas pelo Decreto 9.834/2019. Composto por 14 avaliações, seus trabalhos começaram pouco antes de o CMAP ser instituído como Conselho pelo Decreto, mas já contaram com o auxílio dos atuais membros dos Comitês. Àquela época o processo avaliativo ainda não estava institucionalizado, por isso a lista de políticas avaliadas não foi definida com base nos critérios de materialidade, criticidade e relevância discutidos no item 2) do tópico 1.4.2 acima. Contou-se no primeiro ano do novo CMAP com a expertise dos técnicos dos órgãos que atualmente são membros dos Comitês CMAG e CMAS para definir a prioridade e a agenda de avaliação.

As políticas selecionadas para 2019 foram propostas a partir de listas já aprovadas de acordo com o regramento anterior do CMAS, dado pelo Decreto 9588/2018, na 1ª reunião do Comitê, em 30/4/19; e pelo antigo CMAP, instituído pela Portaria Interministerial nº 102/2016, ao final de 2018, quando ainda estava em funcionamento. Essa lista proposta pelos então membros do antigo CMAP foi apreciada na 1ª reunião ordinária do novo Conselho após a publicação do Decreto, em 15/7/2019, e aprovada, conforme ata publicada na página do CMAP<sup>58</sup>, com lista de políticas selecionadas em anexo:

<sup>58</sup>Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2019\\_07\\_15\\_ata-1-ordinaria-2019-cmap/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2019_07_15_ata-1-ordinaria-2019-cmap/view)

**Figura 12 - Ciclo 2019: Políticas Seleccionadas** - Ata da 1ª Reunião Ordinária do CMAP

Ata nº 1 da 1ª reunião ordinária do CMAP, em 15 de julho de 2019



Anexo

Tabela 1 – Políticas a serem avaliadas pelo CMAS

Tipo	Agenda de Avaliação de Políticas Públicas	Coordenador	Gestor	Data de Conclusão
Subsídio	Proagro e PSR	SPE	MAPA	jul/20
	Conta de Desenvolvimento Energético	SECAP e CGU	MME	dez/19
	Proger	SPPE	SEPEC/ME	mai/20
	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado	SPPE	SEPEC/ME	jul/21
	Fies	STN	MEC	dez/19
	Zona Franca de Manaus	CGU	SDIC/ME	out/19
	Política CEBAS-Educação - custo e efetiva oferta de bolsas	CGU	MEC	mai/20
	Lei da Informática	CGU	MCTIC	mar/20

Tabela 2 – Políticas a serem avaliadas pelo CMAG

Tipo	Agenda de Avaliação de Políticas Públicas	Coordenador	Gestor	Data de Conclusão
Gasto Direto	Judicialização de Benefícios Pagos pelo INSS (previdenciários e assistenciais)	CGU	INSS	jan/20
	Seguro Desemprego	CGU	SEPEC/ME	jan/20
	Defesa Agropecuária (Inspeção Animal)	SOF	MAPA	nov/19
	Componente Especializado de Assistência Farmacêutica	SOF	MS	nov/19
	Seguro-Defeso	SECAP	MAPA	jun/19
	Sobreposição de Políticas Públicas do Ministério da Cidadania	SECAP	MCIDADANIA	dez/19

O primeiro ciclo (2019) já se encontra com as avaliações publicadas, estando em processo de monitoramento pela CGU, no que diz respeito à implementação das recomendações. Das 8 avaliações realizadas pelo CMAS em 2019 (Comitê de Avaliação de Subsídios do CMAP), 7 estão concluídas com relatórios apresentados e 2 já possuem Plano de Ação pactuado com o órgão gestor - o programa '*Conta de Desenvolvimento Energético*' e o FIES. Já o CMAG, Comitê de Avaliação de Gastos Diretos do CMAP, conduziu 6 avaliações no ano, das quais 4 já têm Plano de Ação pactuados com o órgão gestor, para implementação das recomendações e propostas de melhoria das políticas - '*Seguro Defeso*', '*Defesa Agropecuária*', '*Judicialização dos Benefícios Pagos pelo INSS*', e '*Componente Especializado da Assistência Farmacêutica*' (Gráfico 9).

### Gráfico 9 - Orçamento das políticas avaliadas pelo CMAP



Além dos resultados quantitativos, o CMAP foi especialmente relevante do ponto de vista qualitativo, ou seja, em relação às contribuições que agregou às diversas políticas públicas prioritárias que avaliou, com recomendações e propostas de melhoria. A próxima seção tratará de algumas dessas entregas recentes, explicitando os principais resultados das avaliações realizadas pelo CMAP nesse período.

#### 1.5.1.1 Exemplo de Política Avaliada pelo CMAP - Ciclo 2019

##### Subsídios: FIES

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) - nome inicial do Fundo de Financiamento Estudantil, é um fundo de natureza contábil e foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.827/1999, reeditada sucessivas vezes até a sua conversão na Lei nº 10.260/2001, com a finalidade de conceder, a nível nacional, financiamento a estudantes em cursos superiores com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC) e ofertados por instituições de educação superior (IES) não gratuitas aderentes ao programa.

O Fies apresentou diversas mudanças em seu desenho ao longo dos anos, apresentando forte expansão no período de 2010 a 2014. Entretanto, a expansão da oferta de vagas, a diminuição de entraves ao crédito estudantil e o elevado nível de inadimplência, até então subestimada, aumentaram o custo total<sup>1</sup> do programa e o risco da União. Por esse motivo o FIES entrou na agenda no CMAP em sua fase inicial (2016/2017) e teve sua avaliação coordenada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), do Ministério da Fazenda (MF), atual Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP).

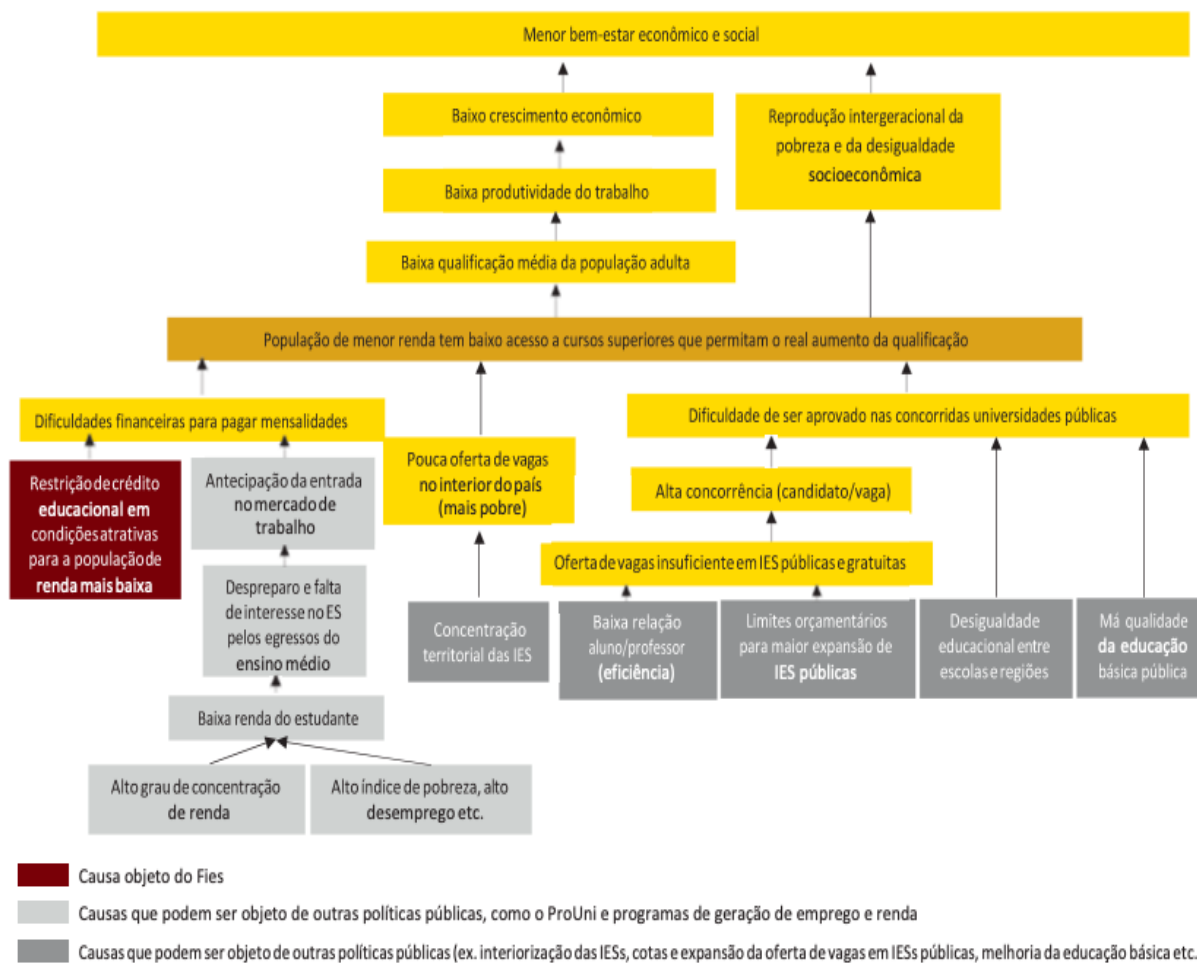
A avaliação gerou publicações importantes, com diagnósticos da política e diversas recomendações de melhoria acatadas pelo MEC . Como resultado foi editada a MP nº 785/2017, convertida na Lei nº 13.530/2017, que promoveu o aperfeiçoamento do programa com foco na sustentabilidade e na melhoria da gestão, com base nos problemas apresentados no relatório Diagnóstico Fies.<sup>59</sup> O Novo Fies, como é conhecido, pretende garantir a continuidade da oferta de financiamento estudantil de forma consistente; compartilhar o risco - antes concentrado na União - com os demais atores (IES e instituições financeiras); realinhar os incentivos entre o Governo, as IES e os estudantes; tornar mais previsível o subsídio implícito; e aprimorar a governança do programa. A avaliação realizada em 2019 pretendeu avaliar As alterações recentemente implementadas e as diversas fases do FIES.

Utilizando metodologia de avaliação do Guia Ex post, o estado utilizou a árvore de problemas com método para aferir o diagnóstico do problema do programa (figura 12)

---

<sup>59</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Diagnóstico Fies. Brasília-DF: Secretaria de Acompanhamento Econômico, Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

**Figura 12: Diagnóstico do Problema - Árvore de problemas do FIES**



Fonte: Guia Prático de Análise Ex Post de Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2018).

A equipe de avaliação, seguindo a metodologia definida no Guia de Avaliação Ex Post ainda analisou o desenho da política, seu Modelo lógico, sua Implementação e governança e chegou à conclusão que o FIES é uma política que, embora tenha melhorado seu impacto fiscal em relação ao modelo anterior, com as alterações promovidas em 2017, ainda apresenta valor de custo por aluno matriculado superior a outra política federal com o mesmo propósito - o Prouni.

O relatório demonstra em sua tabela 8, reproduzida abaixo, que o programa apresentou grande melhora em seu impacto fiscal, saindo de um dispêndio, em benefícios creditícios, de R\$ 32 milhões em 2016 para R\$ 18 milhões em 2019, significando que as reformas promovidas em 2017 renderam frutos. Mas o estudo também mostra, em seu gráfico 8, reportado abaixo, que ao se avaliar o custo por aluno em relação aos demais programas voltados ao mesmo objetivo,

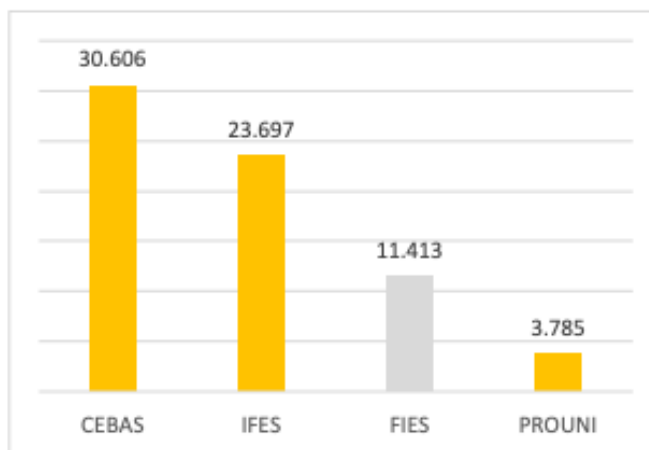
como o Prouni, o CEBAS e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o Prouni é a política mais custo-efetiva, com custo por aluno bastante inferior aos demais.<sup>60</sup>

**Tabela 8 – Custo anual do Fies (2010 a 2019 – em milhares de R\$ correntes).**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Despesa Financeira	886	1,835	4,476	7,574	13,702	14,016	19,263	20,845	11,735	10,399
Aportes no FGEDUC	0	0	136	0	1,291	464	564	0	0	52
Aportes no FG Fies	0	0	0	0	0	0	0	0	500	500
Desp. Administrativas	66	49	224	113	67	739	1,000	714	524	861
Subsídio implícito	986	16	520	591	1,840	6,655	11,434	7,583	4,773	7,062
<b>Total</b>	<b>1,938</b>	<b>1,900</b>	<b>5,356</b>	<b>8,278</b>	<b>16,900</b>	<b>21,874</b>	<b>32,261</b>	<b>29,142</b>	<b>17,532</b>	<b>18,874</b>

Fonte: ME/STN e ME/SECAP. Obs: (\*) Valores estimados.

**Gráfico 8 – Estimativa de custo por aluno nos programas e ações voltados à ampliação da oferta no ensino superior público e privado (valores de 2018).**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MEC, DGT/RFB e CGU.

Diante da análise de custo-efetividade para o ingresso no ensino superior, calculado com base no custo por aluno matriculado, o CMAP, em seu relatório de avaliação conclui que o FIES não tem boa relação de custo-efetividade, quando comparado ao PRONUI, e por isso recomendou em seu relatório ao MEC que crie um “sistema unificado de acesso ao ensino superior, contemplando todas as políticas públicas de acesso e suas respectivas”.

<sup>60</sup> Brasil. CMAP (2020) Relatório de Avaliação do FIES. Pg 54. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2019-fies>

## 1.5.2 Ciclo 2020

O primeiro ciclo oficial, com todas as etapas definidas pelo novo Decreto do CMAP nº 9.834/2019, foi o de 2020, que teve a fase de pré-avaliação iniciada em 30/10/2019 e encerrada em 19/05/2020, a execução das avaliações das políticas constantes da lista anual de 2020 realizada de maio/2020 a abril/2021<sup>61</sup>, aprovação das recomendações na 3ª Reunião Extraordinária do CMAP de 5/8/2021<sup>62</sup> e apresentação do Relatório Anual das avaliações de 2020 em audiência pública na Comissão Mista de Orçamento em 07/10/2021, com relatório publicado no site do CMAP em 18/10/21<sup>63</sup>.

O CMAP em 2020 se confirmou como instância avaliadora de políticas públicas selecionadas a partir do Plano Plurianual Anual (PPA), promovendo a integração do ciclo orçamentário por meio da conexão entre a avaliação e o planejamento.

Como esse ciclo foi o primeiro a ter todas as etapas implementadas em conformidade com o novo Decreto do CMAP e do PPA, suas fases de execução constam totalmente detalhadas no item 1.4.2 acima, de forma que não iremos tratar aqui de toda a metodologia e cronograma de trabalhos do ciclo 2020. Vamos tratar brevemente dos resultados alcançados com as avaliações. No Ciclo 2020, 16 políticas públicas foram avaliadas no âmbito do CMAP, sendo 8 políticas de subsídios e 8 de gastos diretos, perpassando 13 Programas do PPA:

- Agropecuária Sustentável;
- Atenção Primária à Saúde;
- Atenção Especializada à Saúde;
- Aviação Civil;
- Defesa Nacional;
- Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano;
- Educação Básica de Qualidade;
- Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social;
- Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas;
- Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade;
- Moradia Digna;

<sup>61</sup> Lista de políticas constantes das tabelas 1 e 2 aprovadas na 1ª Reunião ordinária 2020 CMAP 13 de março de 2020, conforme ata disponibilizada no site do CMAP no link: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2020\\_03\\_13\\_ata-1-reuniao-ordinaria-2020-cmap/@@download/file/2020\\_03\\_13%20Ata%201a%20reuniao%20ordin%C3%A1ria%202020%20CMAP.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2020_03_13_ata-1-reuniao-ordinaria-2020-cmap/@@download/file/2020_03_13%20Ata%201a%20reuniao%20ordin%C3%A1ria%202020%20CMAP.pdf)

<sup>62</sup> Ata disponível no link: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2021\\_08\\_05\\_ata-3-reunao-extraordinaria-2021-cmap/@@download/file/2021\\_08\\_05%20Ata%203a%20reun%C3%A3o%20extraordin%C3%A1ria%202021%20CMAP.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/atas-e-resolucoes-1/atas/cmap/2021_08_05_ata-3-reunao-extraordinaria-2021-cmap/@@download/file/2021_08_05%20Ata%203a%20reun%C3%A3o%20extraordin%C3%A1ria%202021%20CMAP.pdf)

<sup>63</sup> Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas 2020, publicado na página do CMAP, em 18/10/21, pelo link: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/apresentacoes/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas-2020/view> ; e Apresentação da Audiência Pública no Congresso Nacional de 07/10/2021 disponível pelo link: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/apresentacoes/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas-2020>

- Nova Previdência; e
- Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

As 16 avaliações aprovadas e coordenadas por membros dos Comitês ou por seus apoiadores, contaram com assessoria técnica da Enap em 4 avaliações e com a participação do Unicef, em conjunto com o IPEA, para avaliação do Programa Bolsa Família. As avaliações abordaram diversos aspectos das políticas, como desenho, governança, implementação, resultados e impacto. Em junho e julho de 2021, os Comitês CMAS e CMAG, e o CMAP, se reuniram por diversas vezes para deliberar as recomendações das 16 avaliações do Ciclo 2020.

Outras 16 avaliações do Ciclo 2021 tiveram suas questões definidas em oficinas de pré-avaliação e foram apresentados os respectivos planos de trabalho que marcaram o início da execução do Ciclo 2021, em andamento. O ciclo 2020 foi rico em recomendações e a totalidade das avaliações pode ser conferida no 1º Relatório Anual de Avaliação do **CMAP - exercício 2020, disponível no página do conselho no site gov.br<sup>64</sup>. A sessão** seguinte apresenta alguns dos principais resultados das avaliações de 2020, de forma sintetizada, para que você, aluno tenha dimensão do trabalho do CMAP.

---

<sup>64</sup> Disponível pelo link; <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/documentos/cmap/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/@download/file/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>

### 1.5.2.1 Principais resultados - Ciclo 2020 - Gastos Diretos

#### a) Benefícios Previdenciários Urbanos – síntese dos principais resultados



##### Previdência Urbana

##### Resultados TR no RGPS

###### Entre o que foi encontrado, tem-se:

- ✓ Intensa **progressividade** para todos os tipos de aposentadoria no âmbito do RGPS em 2018
- ✓ Índícios de **regressividade** no âmbito do RPPS dos servidores da União em 2018

###### Entre o que foi recomendação, tem-se:

- ❑ **SPREV:** Recomenda-se o cálculo periódico dos indicadores taxa de reposição e taxa interna de retorno, para permitir o acompanhamento da evolução da equidade.

Quarto	Sexo	Programa das	AI	ATC	ATC com fator	Incapacidade permanente	Total	
1º	Masculino		126,8%	111,4%	163,3%	157,3%	135,2%	129,4%
	Feminino		107,0%	103,9%	129,0%	120,9%	107,8%	107,2%
	Total		112,8%	105,8%	146,1%	140,8%	119,7%	114,4%
2º	Masculino		100,2%	89,5%	110,7%	102,3%	111,3%	103,7%
	Feminino		86,9%	83,1%	94,6%	84,3%	91,3%	87,6%
	Total		92,1%	85,1%	102,6%	94,2%	103,0%	94,6%
3º	Masculino		81,2%	72,9%	85,0%	76,3%	90,2%	83,1%
	Feminino		71,9%	64,6%	78,7%	63,6%	69,3%	71,5%
	Total		77,2%	68,4%	82,7%	72,4%	83,8%	78,4%
4º	Masculino		57,8%	52,7%	58,6%	53,6%	62,6%	58,3%
	Feminino		54,8%	47,9%	57,3%	47,1%	46,3%	54,2%
	Total		56,6%	50,2%	58,2%	51,7%	57,7%	56,7%
Total	Masculino		86,1%	87,8%	85,3%	76,1%	104,8%	90,2%
	Feminino		85,8%	87,6%	83,1%	71,0%	92,3%	86,8%
	Total		86,0%	87,6%	84,4%	74,3%	99,5%	88,5%

R\$ 570,4 bilhões, sendo 84% do RGPS urbano e o restante RPPS da União.

22,3 milhões benefícios urbanos (dez/2020), 87% do RGPS urbano

#### b) Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)

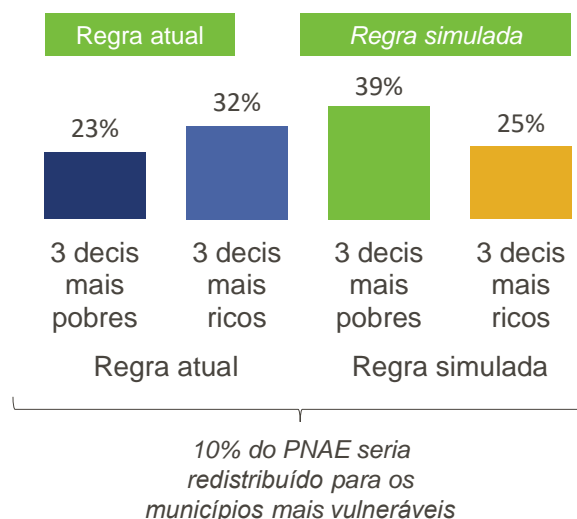


##### PNAE – Alimentação escolar

- **Baixa focalização** do PNAE nos entes federados **mais pobres**.
- Alimentação Escolar é proporcionalmente **mais consumida** pelos alunos **mais vulneráveis** (negro, menor renda domiciliar e zona rural - Dados PeNSE/IBGE).

###### Recomendação:

**FNDE:** aperfeiçoar o critério de repasse do PNAE, focalizando parte dos recursos nos locais com menor receita própria e piores condições socioeconômicas.



R\$ 4,3 bilhões repassados (2020)

40,5 milhões de alunos alvo (2020)

### c) Abono Salarial

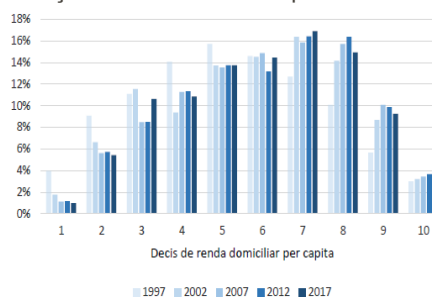


#### Abono Salarial

**Entre o que foi encontrado, tem-se:**

- Não há definição clara e atualizada do objetivo da política.
- A focalização da política é mais genérica que a de seus pares internacionais em termos da população-alvo.
- Programas similares internacionais costumam excluir do rol de beneficiários os trabalhadores de renda familiar elevada, enquanto o Abono exclui somente os trabalhadores com alta remuneração individual.

Distribuição do Abono Salarial por Decil de Renda



Fonte: PNAD (1997 a 2012) e PNAD Contínua (2017). Elaboração: STN

**Recomendações**

- ☐ **STRAB:** Avaliar a possibilidade de explicitar os objetivos do Abono Salarial na Lei nº 7.998/1990.
- ☐ **STRAB:** Avaliar a criação de limite máximo de renda familiar per capita para direito ao benefício, bem como de outros critérios que permitam direcionamento da política às populações com maior resposta ao incentivo de permanência no mercado formal.

R\$ 19,3 bilhões (2020)

25 milhões pessoas com direito ao benefício (Calendário 2020/2021)

### d) Programa Bolsa Família



#### Bolsa Família

**Efeitos positivos sobre educação e saúde das crianças**

- ✓ aumenta a frequência e a matrícula escolar e, no caso das crianças de zero a cinco anos, a altura.

**Boa focalização do Programa Bolsa Família faz com que o**

- ✓ principal obstáculo à maior efetividade na redução da pobreza esteja no valor médio dos benefícios.

**Recomendação:**

**Ministério da Cidadania, com o apoio dos Ministérios da Educação e da Saúde:** Fortalecer os mecanismos de incentivo ao cumprimento das condicionalidades de educação e saúde.

**Ministério da Cidadania:** Estudar formas de promover a efetividade do Programa Bolsa Família, tais como estratégias de permanência das crianças na escola, promoção da saúde dos dependentes e **valorização dos benefícios**, sem prejuízo da regras fiscais em vigor.

R\$ 29 bilhões em 2020.

13,2 milhões de famílias beneficiárias (jan/2020)

41 milhões de pessoas beneficiárias (jan/2020)

## e) Benefício de Prestação Continuada



### Benefício de Prestação Continuada

#### Entre o que foi encontrado, tem-se:

- ✓ Baixa Capacidade de Atendimento do INSS.
- ✓ Existência de estoques elevados de BPC pendentes de análise conclusiva.
- ✓ Existência de oportunidades relacionadas à adoção do conceito de família do Cadúnico, para avaliação da elegibilidade ao BPC:

#### Entre o que foi recomendação, tem-se:

- INSS:** Avaliar o perfil dos requerimentos pendentes de análise, priorizando os processos com maior atraso.
- Ministério da Cidadania:** realizar avaliação sobre a viabilidade de adoção do conceito de família do Cadastro Único para a gestão do BPC.

R\$ 61,7 bilhões em 2020 (liquidado)

4,84 milhões de beneficiários (jul/2020), 43,2% idosos, 53,3% com deficiência e 3,5% referentes à antecipação

Bom, essas foram as nossas aulas sobre o CMAP e a introdução aos Guias metodológicos de Avaliação *Ex Post* e *Ex Ante*, espero que tenham gostado!! Agora que você já sabe o que são esses guias e como se inserem no processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas coordenado pelo CMAP, na próxima aula aprofundaremos o conteúdo do Guia *Ex Post* e apresentaremos mais exemplos de políticas avaliadas sob a metodologia prescrita pelo guia.

Até a próxima aula!!!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Ipea, 2018. Vol. 2. Pg. 14. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/guias/avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_expost.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/guias/avaliacao_de_politicas_publicas_expost.pdf)

BRASIL (2021). Ministério da Economia. Boletim Secap nº 1. Balanço das Avaliações Ex-Post do CMAP. Junho, 2021. pg. 1 Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins/boletim-secap-avaliacao-balanco-das-avaliacao-ex-post-do-cmap.pdf>

Cota, R. T. C., Uma imersão nas contas públicas brasileiras. Texto para discussão nº 2294 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 2017. p. 9 Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2294b.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2294b.pdf)

Brasil (2013). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Relatório Final do Projeto de Lei Orçamentária para 2014 - PLOA/2014 . Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/rel\\_final/vol1/02\\_rel\\_e\\_voto.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/rel_final/vol1/02_rel_e_voto.pdf)

Brasil (2015). Tribunal de Contas da União - TCU. Acórdão nº. 1464/2015 - Plenário. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D439148632B>

Brasil (2015). Tribunal de Contas da União - TCU. Acórdão nº 825/2015 - Plenário. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=521249>

OLIVEIRA, P. A. A. (2019). O Desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo: A Experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017. Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública. ENAP. 2019. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46698/5/Dissertacao\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46698/5/Dissertacao_2019.pdf)

Junior, N. L. S., Rocha, W. M. e Mation, L. F. (Orgs). (2018) CMAP 2016 a 2018: Estudos e Propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Rio de Janeiro, Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34443&Itemid=433#:~:text=Acesse%20o%20PDF%20\(13.9%20MB\)](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34443&Itemid=433#:~:text=Acesse%20o%20PDF%20(13.9%20MB))

CALLAI, J. L. (2016). O QUE ACONTECE NO BRASIL???. *Didáticas Específicas*, (14), 176-180. Recuperado a partir de <https://revistas.uam.es/didacticasespecificas/article/view/4721>