



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

José Fernandes Pontes Júnior

**Monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo (à luz do art. 37, § 16, e do art. 165, §16, da Constituição Federal de 1988).**

Brasília

2022

José Fernandes Pontes Júnior

**Monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo (à luz do art. 37, § 16, e do art. 165, §16, da Constituição Federal de 1988).**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público

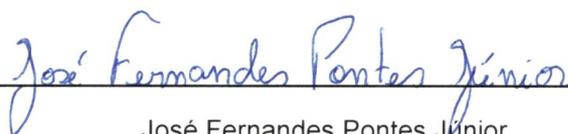
**Orientador(a):** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Roberta Simões Nascimento.

Brasília

2022

## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.



---

José Fernandes Pontes Júnior

José Fernandes Pontes Júnior

**Monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo (à luz do art. 37, § 16, e do art. 165, §16, da Constituição Federal de 1988).**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Aprovado em Brasília, em 24 de outubro de 2022 por:

**Banca Examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Roberta Simões Nascimento  
Instituto Legislativo Brasileiro

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva  
Instituto Legislativo Brasileiro

**Monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo (à luz do art. 37, § 16, e do art. 165, §16, da Constituição Federal de 1988).**

**Monitoring and evaluation of public policies within the Executive Branch (in light of article 37, § 16, and article 165, §16, of the Federal Constitution of 1988).**

José Fernandes Pontes Júnior\*

**RESUMO**

O artigo analisa, considerando o advento da Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021, se houve mudanças nas rotinas decisórias, quais foram elas e qual é a percepção dos atores nas principais instituições do Poder Executivo sobre a novidade constitucional, notadamente sobre o monitoramento e avaliação de políticas públicas para a construção das peças orçamentárias constantes do art. 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A EC nº 109/2021 determinou que os órgãos e 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, os quais devem ser observados, no que couber, pelas leis orçamentárias. Tendo entrado em vigor há pouco tempo, seus impactos ainda são de difícil mensuração. Inicialmente, faz-se um resgate histórico das experiências que antecederam a aprovação da EC nº 109/2021, do ponto de vista institucional e de instrumentos já utilizados no que tange ao monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo, desde meados de 2015. Na sequência, analisa-se, por meio da aplicação de questionário semiestruturado, a visão de servidores públicos que atuam diretamente, em posições estratégicas, na elaboração, execução e avaliação do orçamento público, bem como na tomada de decisões sobre a alocação de recursos públicos, sobre as eventuais novas rotinas e impactos decorrentes da constitucionalização do monitoramento e da avaliação das políticas governamentais, vis-à-vis o contexto anterior, institucional e instrumental, já existente e normatizado no âmbito do Poder Executivo antes da vigência da EC nº 109/2021.

**Palavras-chave:** Monitoramento. Avaliação. Políticas Públicas. Emenda Constitucional nº 109/2021. Orçamento.

---

\* Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia.

## **ABSTRACT**

The article analyses, considering the advent of Constitutional Amendment (EC) nº 109/2021, if there were changes in decision-making routines, what were they and what is the perception of actors in the main institutions of the Executive Power about the constitutional novelty, notably about monitoring and evaluation of public policies for the construction of budget items contained in art. 165 of the Federal Constitution of 1988 (CF/88). EC nº 109/2021 determined that Public Administration bodies and entities, individually or jointly, must carry out an evaluation of public policies, including disclosure of the object to be evaluated and the results achieved, which must be observed, where applicable, by budget laws. Having only recently entered into force, its impacts are still difficult to measure. Initially, there is a historical review of the experiences that preceded the approval of EC nº 109/2021, from the institutional point of view and instruments already used regarding the monitoring and evaluation of public policies within the Executive Branch since mid-2015. Subsequently, it is analyzed, through the application of a semi-structured questionnaire, the view of public servants who work directly, in strategic positions, in the preparation, execution and evaluation of the public budget, as well as in the decision-making on the allocation of resources public, on possible new routines and impacts resulting from the constitutionalization of monitoring and evaluation of government policies, vis-à-vis the previous institutional and instrumental context, already existing and regulated within the Executive Branch before the effectiveness of EC nº 109 /2021.

**Keywords:** Monitoring. Evaluation. Public policy. Constitutional Amendment nº. 109/2021. Budget.

**Data de submissão** dia mês ano (opcional)

**Data de aprovação** dia mês ano (opcional)

**Disponibilidade** (DOI ou endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado) (Opcional)

## 1. Introdução.

Para Abraham (2022), políticas públicas são o conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas, individual ou conjuntamente, pelos entes federativos do Estado brasileiro, no sentido de assegurar a realização de direitos relevantes e fundamentais — sobretudo aqueles constitucionalmente previstos, tais como saúde, educação, habitação, saneamento básico, segurança pública, meio ambiente, entre outros. Tal atuação visa atender, primordialmente, aqueles que se encontrem em situação menos privilegiada na sociedade, assim como para estimular práticas e criar um ambiente que propicie o desenvolvimento da nação, tanto social quanto economicamente.

De forma semelhante, para Bucci (2006), as políticas públicas são programas de ação governamental que resultam de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – por exemplo, o processo eleitoral, de planejamento, de governo, orçamentário, legislativo, administrativo, judicial, etc. – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, objetivos esses que emergem como expressão da seleção e prioridades, da reserva de meios necessários à sua consecução e dentro intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.

Nas noções acima, que não são diferentes das demais referências encontradas na literatura, está presente a noção de coordenação dos meios à disposição do Estado, associada à ideia de alocação de recursos públicos, o que, por seu turno, atrai a necessidade de uma decisão tomada de forma racional, consciente da escassez (não há recursos públicos para todos ou todas as necessidades), do que emerge a preocupação com a geração de informações que possam subsidiar a otimização do gasto público, a partir das políticas que vêm dando certo, bem como das que precisam de uma reorientação de rumos.

Nesse sentido, considerando que já existem diversas políticas públicas em funcionamento, torna-se imprescindível saber a respeito da efetividade desses programas de ação governamental, como pressuposto para a decisão sobre a sua continuidade. Daí a importância do advento da Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021, que constitucionalizou o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, como ferramentas aptas a subsidiar as decisões orçamentárias.

Ocorre que, de certa forma, mesmo antes do advento da modificação do texto constitucional, já existiam o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. O problema da presente pesquisa se volta para investigar o que pode ter mudado com a EC nº 109/2021 e, eventualmente, o que falta para garantir a máxima efetividade dessas novas disposições constitucionais.

O presente artigo pretende, então, tratar do monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo (à luz do art. 37, § 16, e do art. 165, §16, da CF/88), a despeito de serem essas inovações muito recentes e com impactos ainda de difícil percepção e em estágio inicial maturação. Nesse contexto, vale destacar que a literatura sobre o tema é ainda muito restrita, prejudicando em parte a busca de referenciais teóricos atuais específicos sobre

o tema, de autores experientes na análise desses instrumentos do país. Portanto, como parte integrante do artigo, buscou-se a opinião de atores em posições estratégicas do mencionado Poder, em órgãos que tratam diretamente do orçamento da União, responsáveis pelas principais decisões governamentais sobre o tema, com destaque para o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República.

A partir de questionário aplicado aos citados atores, objetivou-se captar a opinião deles sobre: 1) se o monitoramento e avaliação de políticas públicas efetivamente têm embasado a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) nos últimos exercícios; 2) se as avaliações já realizadas por órgãos do Poder Executivo (como Controladoria-Geral da União (CGU), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério do Planejamento/Economia), mesmo antes da implementação da EC nº 109/2021, influenciaram a elaboração do orçamento anual dos últimos exercícios, com novas rotinas ou subsídios para tomada de decisão; 3) se o cenário fiscal restritivo, verificado especialmente desde 2015, tende a fortalecer a utilização dos resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 (PLOA 2023) e subsequentes, pelo Poder Executivo; 4) se os novos dispositivos implementados pela EC nº 109/2021, impactarão a utilização dos resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração das Leis do Plano Plurianual (PPA), Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e Projeto de Lei Orçamentária anual (PLOA) nos próximos exercícios; e, por fim, 5) se na visão deles, as estruturas, equipes e calendários existentes no Poder Executivo são suficientes para que seja implementada de forma efetiva as inovações trazidas pela EC nº 109/2021, no que tange ao monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como a utilização de seus resultados para a elaboração das peças orçamentárias citadas no art. 165 da CF/88.

Os resultados e principais apontamentos feitos pelos citados atores, objeto do presente trabalho, serão detalhados e analisados em seção específica deste artigo. Antes, considerando a necessidade de apresentar um panorama do tema até então, apresenta-se um resgate histórico das experiências que antecederam a aprovação da EC nº 109/2021, especialmente do ponto de vista institucional e de instrumentos voltados ao monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo.

Posto isso, este artigo está organizado em três seções. A primeira traz uma contextualização sobre políticas públicas e o papel do monitoramento e da avaliação como instrumentos imprescindíveis para o atingimento dos resultados a que se propõe a intervenção estatal. A segunda seção apresenta o monitoramento e a avaliação das políticas públicas desde uma perspectiva institucional, em que se traz um resgate histórico do tema desde meados de 2015. Por fim, a terceira seção traz a opinião de servidores públicos que atuam diretamente em posições estratégicas na elaboração, execução e avaliação do orçamento público, bem como na tomada de decisões estratégicas sobre a alocação de recursos públicos, sobre as possíveis (novas) rotinas e reais impactos decorrentes da constitucionalização do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, vis-à-vis o contexto anterior, institucional e instrumental,

já existente e normatizado no âmbito do Poder Executivo antes da vigência da EC nº 109/2021.

## **2. Políticas Públicas, monitoramento e avaliação.**

Neste espaço, não se pretende fazer uma ampla revisão da bibliografia sobre políticas públicas. Para os propósitos da presente pesquisa, basta o levantamento objetivo sobre as principais noções na matéria, para introduzir a problemática sobre a importância das ferramentas de monitoramento e avaliação dos programas de ação governamental e do peso que seus resultados devem ter na decisão sobre a seleção de prioridades orçamentárias.

Conforme o documento **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex post***, publicado pela Presidência da República em 2018, a verificação da efetividade de uma política passa, necessariamente, por seu monitoramento e sua avaliação. Avaliações qualificadas, que produzam resultados confiáveis, possibilitam o aprimoramento de políticas e justificam investimentos ou economia de recursos, já que evidenciam se os resultados esperados estão sendo alcançados e se os recursos estão sendo utilizados de modo eficiente. Assim, no contexto das políticas públicas, essas análises desempenham papel essencial na determinação e no alcance dos objetivos e das prioridades de governo.

Ainda de acordo com o guia mencionado, o desafio do governo é promover maior efetividade dos recursos públicos, mediante exclusão de gastos ineficientes ou pouco produtivos, para que esta e as próximas gerações possam ter acesso a bens e serviços públicos de qualidade. Com isso, realiza-se mais com os mesmos recursos e permite-se que as decisões alocativas sejam orientadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em evidências. É importante destacar que as avaliações de políticas públicas serão uma ferramenta importante na viabilização do Novo Regime Fiscal, instituído pela EC nº 95, de 2016, uma vez que haverá a necessidade de debate qualificado sobre a priorização de políticas públicas e as decisões alocativas do orçamento.

Meneguín e Silva (2017, p.16) enfatizam que “a política pública, desde a sua concepção até a análise de seus resultados, é composta por um conjunto articulado de diversas etapas chamado de ciclo das políticas públicas”. Os autores ressaltam que há uma grande variedade de abordagens existentes para descrever esse ciclo. Uma delas é o modelo construído sob a lógica de resolução de problemas, já que o objeto das políticas públicas são “problemas ou demandas públicas”. Esse modelo traz duas abordagens, uma referente à “Resolução aplicada a problemas” e outra referente aos “Estágios do ciclo da política pública”. Concluem em ambas as abordagens, que o ciclo das políticas públicas termina com a avaliação.

Para enfatizar a relevância da avaliação Meneguín e Silva (2017, p.17) citam Trevisan e Bellen (2008)<sup>1</sup>, os quais explicam a importância da avaliação no ciclo das políticas públicas.

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas (TREVISAN & BELLEN, 2008).

De forma a melhor esclarecer os conceitos até aqui já abarcados, vale mencionar, segundo Meneguín e Saab (2020, p. 7-8), em consonância com o disposto no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas de União, os critérios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade são definidos conforme abaixo.

A economicidade tem por objetivo a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.

A eficácia retrata o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à “capacidade de entrega” da gestão pública, para cumprir objetivos imediatos.

Por fim, a eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo. Fazer “mais com menos”, por exemplo, é ideia que reflete o conceito de eficiência.

Nesse contexto, como anunciado na introdução, o presente artigo se propõe a analisar, considerando o advento da EC nº 109/2021, se houve e quais foram as eventuais mudanças nas rotinas decisórias e qual é a percepção dos atores nas principais instituições do Poder Executivo, notadamente para a construção das peças orçamentárias constantes do art 165 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; e III - os orçamentos anuais.

---

<sup>1</sup> TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

No que tange ao tema do monitoramento e avaliação de políticas públicas que interessa a esta pesquisa, explique-se que a citada EC nº 109/2021 incorporou ao texto constitucional o § 16 do art. 37, e o § 16 do art. 165, endereçando ao Poder Executivo as seguintes atribuições:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

**§ 16. Os órgãos e 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.**

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

**§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.**

Verifica-se que as citadas inovações emergem em um momento em que o país passa por uma grave situação fiscal, iniciada em 2015 e que pode ainda perdurar por alguns anos. A escassez de recursos para financiar políticas governamentais tende a dar maior credibilidade a instrumentos de avaliação e monitoramento de políticas públicas, com vistas a atingir melhores resultados com menos recursos disponíveis.

Conforme Abraham (2022), quando se fala de avaliação de políticas públicas está-se, na realidade, discutindo os meios e instrumentos para que se possa aprimorar a qualidade do gasto público. E, ao vincular os resultados dessas avaliações às alocações orçamentárias, passa-se a ter um orçamento público realista e dotado de efetividade, cumprindo o seu verdadeiro e republicano papel para o desenvolvimento do país.

Conforme Meneguín e Bijos (2016, p. 1), em um contexto de recessão econômica e aumento do desemprego, é difícil conseguir apoio para medidas que incrementem os tributos na tentativa de melhorar a atuação do Estado. Uma possibilidade para contornar essa situação e garantir o correto funcionamento da atuação estatal é aprimorar o processo de formulação de políticas públicas, por meio de normas bem elaboradas, que prezem pela economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental. Em linha com o abordado pelos mencionados autores, o monitoramento e avaliação de políticas públicas, conforme estabelecido pela EC nº 109/2021, podem servir de instrumentos catalizadores desse aprimoramento.

As inovações constitucionais tema desta pesquisa, como já mencionado, afetam diretamente o Poder Executivo, sem prejuízo do papel já desempenhado por outros Poderes no monitoramento e avaliação de políticas públicas, regido por

normativos específicos, como o Congresso Nacional<sup>2</sup> e o Tribunal de Contas da União.<sup>3</sup>

### 3. O monitoramento e a avaliação das políticas públicas desde uma perspectiva institucional.

Inicialmente, cumpre destacar o papel do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.834, de 2019, e que consiste em instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União. Conforme dispõe o § 1º do art. 1º do referido Decreto:

(...)

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se:

I - políticas públicas financiadas por gastos diretos - aquelas financiadas por meio de dotações consignadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União ou por recursos dos fundos geridos pela União; e

II - subsídios da União - o conjunto de benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia de que trata o § 6º do art. 165 da Constituição.

(...)

Uma vez concluída essa etapa de avaliação, o Conselho propõe-se ainda a monitorar a implementação das recomendações de alteração das políticas públicas que porventura forem propostas a partir da avaliação efetuada, em consonância com as melhores práticas de governança. O CMAP é composto

---

<sup>2</sup> Embora não seja o foco desse artigo, ressalta-se o papel do Senado Federal como ator responsável pelo monitoramento e avaliação de políticas públicas em sua área de competência, conforme dispõe o art. 96-B do seu Regimento Interno (RISF), abaixo transcrito:

(...)

Art. 96-B. No desempenho da competência prevista no inciso IX do art. 90, as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.

§ 1º Cada comissão permanente selecionará as políticas públicas até o último dia útil do mês de março de cada ano.

§ 2º Para realizar a avaliação de que trata o caput, que se estenderá aos impactos das políticas públicas e às atividades meio de suporte para sua execução, poderão ser solicitadas informações e documentos a órgãos do Poder Executivo e ao Tribunal de Contas da União, bem como a entidades da sociedade civil, nos termos do art. 50 da Constituição Federal.

§ 3º Ao final da sessão legislativa, a comissão apresentará relatório com as conclusões da avaliação realizada.

§ 4º A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborarão estudos e relatórios técnicos que subsidiarão os trabalhos da avaliação de que trata o caput.

§ 5º O Instituto de Pesquisa DataSenado produzirá análises e relatórios estatísticos para subsidiar a avaliação de que trata o caput.

<sup>3</sup> O art. 70 da Constituição Federal estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Em seguida, o art. 71 destaca que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

pelos seguintes membros titulares: Secretário-Executivo do Ministério da Economia, que o coordena; Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República; e Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União.

O papel do CMAP como instância avaliadora de políticas públicas selecionadas a partir do PPA é relevante, visto que representa a integração do ciclo orçamentário por meio da conexão entre a avaliação e o planejamento.<sup>4</sup>

Em segundo lugar, deve-se mencionar a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (SECAP/ME), que sucedeu a Secretaria de Planejamento e Investimento, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SPI/MPDG), e atuava, até o primeiro semestre desse ano, em quatro eixos, dentre eles a avaliação de políticas públicas e seus impactos sobre os indicadores econômicos e sociais e sobre a concessão de benefícios financeiros, creditícios e tributários.

Em um rearranjo institucional ocorrido nesse exercício, por meio do Decreto nº 11.036, de 7 de abril de 2022, foi extinta a SECAP/ME e criado o Departamento de Avaliação de Políticas Públicas subordinado diretamente à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento, do Ministério da Economia (SETO/ME). Ademais, foi criada na estrutura da Secretaria de Orçamento Federal, da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento, do Ministério da Economia (SOF/SETO/ME), a Subsecretaria do Plano Plurianual da União, à qual compete, dentre outras: orientar, coordenar e supervisionar a elaboração, o monitoramento e a avaliação de programas e políticas no âmbito do plano plurianual; apoiar a produção de conhecimento sobre planejamento, políticas públicas e desenvolvimento; apoiar a formulação e o monitoramento de políticas, planos, programas e investimentos para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas; coordenar a elaboração de estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento de instrumentos institucionais do ciclo das políticas públicas, da qualidade do gasto público e de produtos para suporte a atividades do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal; orientar e supervisionar a definição de critérios para a seleção de políticas públicas a serem acompanhadas e avaliadas, no âmbito das competências da Secretaria; e elaborar subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional.

Nesse contexto, a Secretaria de Orçamento Federal, que tem, entre suas principais competências, a elaboração do PLOA e do PLDO, passou a incorporar atribuições relacionadas à elaboração do Plano Plurianual e ao monitoramento e avaliação de políticas públicas, conforme citado no parágrafo anterior. Essa nova estrutura tende a fortalecer o alinhamento entre as três peças orçamentárias previstas na CF/88, bem como a utilização de estudos, monitoramentos e avaliações de políticas públicas realizados pela mencionada Subsecretaria do Plano Plurianual da União na elaboração dos citados normativos orçamentários.

---

<sup>4</sup> As políticas publicadas selecionadas para avaliação desde 2019, bem como os resultados dos trabalhos realizados, podem ser consultados no link: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>

Conforme Abraham (2022) a preocupação com a avaliação das políticas públicas não é um tema novo. Não à toa, no ano de 2018, o governo federal editou um manual em dois volumes intitulados: i) “Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex ante*”; e ii) “Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex post*” com o objetivo de subsidiar a formulação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de resultados de políticas governamentais.<sup>5</sup>

No que tange à avaliação *ex ante* de políticas públicas, Meneguim e Silva (2017, p. 14-18) ressaltam que a materialização da intervenção estatal ocorre por meio das políticas e ações que buscam regular situações que necessitam ser resolvidas no interior das coletividades. Nesse sentido, seus limites, formas e conteúdos decorrem de processos decisórios que expressam relações e arranjos de poder que devem necessariamente obedecer a critérios essencialmente republicanos e democráticos.

Essa avaliação, de natureza *ex ante*, abarcaria desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pelas quais será regida, até a fundamental avaliação de seus possíveis impactos.

Sobre a importância de melhorar a qualidade do gasto público e o papel da avaliação de políticas públicas como ferramenta para viabilizar tal incremento, vale mencionar, segundo Borges (2020), que o Estado brasileiro arrecada mal (no sentido de gerar muitas distorções) e mais do que países de mesmo nível de desenvolvimento econômico e social, além de gastar muito mal os recursos obtidos junto à sociedade, com políticas pouco focalizadas, regressivas e que não buscam maximizar a igualdade de oportunidades entre os cidadãos brasileiros. Ademais, segundo o autor, ainda não está totalmente enraizada na administração pública (tanto na burocracia como nos governantes) a “cultura” de avaliação das políticas públicas, tanto em termos *ex ante* como em termos *ex post*.

Nesse contexto, percebe-se com base na análise do até agora exposto, que, apesar dos instrumentos já implementados para a avaliação de políticas públicas no país nas duas etapas (*ex ante* e *ex post*), faz-se necessário um aprimoramento e amadurecimento de tais mecanismos, de forma a atender os objetivos esperados.

Ademais cumpre ressaltar a importância dos trabalhos já realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Controladoria Geral da União

---

<sup>5</sup> O primeiro (*ex ante*), direcionado à avaliação de políticas públicas em momento anterior, visa orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. Visa direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades, e para avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais — aferindo, sempre que possível, seus custos e benefícios. O segundo (*ex post*) é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política — dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo —, bem como está voltado a melhorar a alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais. Cumpre a importante função de levantar evidências sobre o desempenho da política, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. (ABRAHAM, 2022).

(CGU), que tratam do monitoramento e avaliação de políticas, subsidiando a tomada de decisões do centro de governo do Poder Executivo, inclusive do ponto de vista orçamentário.

Aumara Feu, Subsecretária de Avaliação de Gasto Direto, observa que antes mesmo do primeiro CMAP (criado em 2016 como um comitê), diferentes órgãos do governo, como CGU, Tesouro Nacional e IPEA, entre outros, realizavam diferentes tipos de avaliação de políticas públicas, mas o novo CMAP (o conselho, institucionalizado em 2019), junta diversas competências, agrega diferentes atores, com olhares específicos, de custo-benefício e transversais, e institucionaliza um processo que antes era informal. E hoje você vai desde a avaliação até a recomendação, o monitoramento da recomendação, o acompanhamento pelos ministros dos resultados”, resume a subsecretária. Esse processo, acrescenta, culminou, sem estar terminado, na inscrição da avaliação dentro do PPA 2020-2023 e na EC nº 109/2021, como mostra a “escadinha” do caminho federal (ver imagem abaixo). (NEUMANN, 2021).



*Fonte: CMAP/Governo Federal.*

Frente ao exposto, observa-se uma tendência de fortalecimento institucional dessas ferramentas de racionalização das políticas públicas e dos recursos públicos, já que são esses que custeiam as referidas políticas, tendência reforçada no momento em que, no ano passado, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas (Poder Executivo) passaram a compor, de forma literal, os dispositivos mencionados do texto constitucional.

Cumprir informar, que a EC nº 109/2021 é originária da proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186/2019. Conforme justificção da proposição legislativa, a PEC tem como objetivo principal a contenção do crescimento das despesas obrigatórias para todos os níveis de governo, de forma a viabilizar o gradual ajuste fiscal indicado pelo Teto de Gastos, instituído pela EC nº

95/2016, e dispor sobre instrumentos para que os gestores públicos locais cumpram sua missão.

O texto original da PEC nº 186/2019 foi consideravelmente modificado desde sua proposta inicial. Foram apresentadas 209 proposições de emendas ao texto inicial. Os novos dispositivos analisados nesse trabalho (§ 16 do art. 37 e § 16 do art. 165 da CF/88) não compunham o texto original da PEC e foram incorporados quando da publicação de seu Autógrafo, em 4 de março de 2021.<sup>6</sup>

Se até então a avaliação das políticas públicas no Brasil se encontrava na Constituição Federal apenas de maneira implícita, dentro do ideal do princípio da eficiência, agora está explicitamente prevista a partir de dois comandos expressos: o primeiro, dirigido diretamente ao gestor público (§ 16, art. 37); o segundo, para vincular o conteúdo das leis orçamentárias aos resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas (§ 16, art. 165). (ABRAHAM, 2022)

Ademais, Abraham (2022) entende que a parte final do § 16, art. 37, que traz em seu texto a locução “na forma da lei”, não implica qualquer forma de limitação à eficácia imediata do novo preceito constitucional. Pensa que tal lei específica deverá ser editada para fins de estabelecer parâmetros para o procedimento de avaliação de políticas públicas, de modo que haja uma metodologia e uniformidade a ser seguida por toda a administração pública.

Quanto à eficácia das normas, Campagnoli e Cunha (2016) destacam o posicionamento do autor José Afonso da Silva sobre o tema, informando que na visão dele, normas constitucionais de eficácia contida são aquelas que o legislador constituinte regulou satisfatoriamente os interesses relativos a uma determinada matéria, porém deixou margem a restrições por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nela enunciados. Tais normas, possuem aplicabilidade imediata, direta, mas não integral, porque está sujeita a restrições que limitem sua eficácia e aplicabilidade. Na sua elaboração o legislador constituinte regulou e deu aplicabilidade à norma, logo é possível que o direito seja exercido.

Considerando a classificação de José Afonso da Silva, seria possível afirmar que a EC nº 109/2021 tem o caráter de norma de eficácia contida – ou seja, enquanto o legislador ordinário não expedir a normatização referida no texto constitucional, sua eficácia é plena, com aplicabilidade direta e imediata, porquanto tenha trazido a normatividade suficiente –, ao menos parece ter sido essa a intenção do legislador ao implementar os novos dispositivos constitucionais tema desse artigo, dando-lhes condições de serem plenamente aplicáveis desde a publicação da EC nº 109/2021.

Isso porque, conforme a explicação do próprio José Afonso da Silva (2003, p. 104), as chamadas normas constitucionais de eficácia “contida” já contêm um preceito normativo apto a viabilizar seu cumprimento por parte dos destinatários, como é o caso do art. 37, § 16, e do art. 165, § 16, ambos da CF/88. Não é

---

<sup>6</sup> Informações sobre a tramitação da EC nº 186/2019 podem ser consultados no link <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>.

preciso a atuação do legislador ordinário para conferir-lhes plena eficácia, pelo contrário: o advento da legislação ordinária cumprirá mais bem o papel de restringir a plenitude da norma constitucional, regulamentando situações em que os resultados da avaliação podem ser desconsiderados ou a própria avaliação fica dispensada.

Ressalta-se, por fim, que a incorporação dos resultados do monitoramento e da avaliação de políticas públicas na elaboração e execução dos orçamentos anuais poderá vir da atuação conjunta do Poder Executivo com os demais Poderes, especialmente o Legislativo juntamente com o Tribunal de Contas da União. Ou seja, a obrigação de avaliar as políticas públicas não é só dos órgãos e entidades da Administração Pública, a despeito da literalidade do art. 37, § 16. Os trabalhos realizados por esses outros órgãos devem também contribuir para a tomada de decisões e alocação de recursos públicos nas leis orçamentárias anuais

Frente ao apresentado até o momento, com a aprovação da EC nº 109/2021, torna-se necessário saber o que mudou desde então nas dinâmicas decisórias, considerando a modificação do texto constitucional. Para tanto, na próxima seção buscou-se a opinião de atores em posições estratégicas do Poder Executivo, lotados em órgãos que tratam diretamente do orçamento da União, responsáveis pelas principais decisões governamentais sobre o tema, com destaque para o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República.

#### **4. As (novas) rotinas e a percepção dos atores sobre a constitucionalização do monitoramento e da avaliação das políticas públicas.**

De forma a coletar a percepção de atores em posições estratégicas do Poder Executivo Federal, em órgãos que tratam diretamente do orçamento da União, responsáveis pelas principais decisões governamentais sobre o tema, com destaque para o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República, foi elaborado um questionário semiestruturado e encaminhado para preenchimento.

O objetivo foi de captar a opinião de servidores públicos que atuam diretamente em posições estratégicas na elaboração, execução e avaliação do orçamento público, bem como na tomada de decisões estratégicas sobre a alocação de recursos públicos, sobre as possíveis (novas) rotinas e reais impactos decorrentes da constitucionalização do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, vis-à-vis o contexto anterior, institucional e instrumental, já existente e normatizado no âmbito do referido Poder antes da vigência da EC nº 109/2021.

O questionário foi enviado a catorze atores que se enquadram no critério definido nos parágrafos anteriores. Ou seja, ocupantes de altos cargos nos órgãos mencionados, que lidam diretamente com o assunto orçamentário tema desse artigo. Foi estruturado em cinco perguntas com possibilidade de resposta

objetiva para as quatro primeiras, dentre as seguintes opções: *nenhuma influência; pouca influência; razoável influência; e muita influência*. Ademais, cada questionamento dispôs de um campo aberto “comentários”, de preenchimento opcional, no qual foi possível detalhar os aspectos que os atores entenderam mais relevantes sobre cada item específico. A quinta pergunta dispôs apenas de campo aberto para resposta. Vale ressaltar que as respostas foram tratadas de forma a não identificar o servidor participante nem vinculá-las ao órgão no qual está lotado.

Dentre os 14 (catorze) servidores selecionados, 9 (nove) retornaram o formulário preenchido com suas impressões e opiniões, as quais foram detalhadas e analisadas nesta seção. Ou seja, 64,3% dos questionários enviados retornaram respondidos. Considera-se que foi atingido um percentual relevante de respostas, principalmente considerando que os atores com posições mais elevadas dentre os escolhidos fazem parte do grupo que retornou o questionário preenchido.

Tendo em vista a complexidade do tema e o fato de se tratarem de alterações constitucionais recentes, a escolha focou-se no conhecimento técnico, na capacidade de decisão e na relevância do cargo ocupado pelos servidores escolhidos.

Passando-se à análise das respostas obtidas, ressalta-se que inicialmente optou-se por abordar as informações referentes às quatro primeiras perguntas, apresentando-se o quadro 1 abaixo, que traz uma consolidação das respostas objetivas aos citados questionamentos, seguido de análise do campo “comentários” preenchido pelos participantes. O preenchimento desse campo ocorreu na maioria dos casos e permitiu captar do servidor um melhor detalhamento de suas respostas e as razões que o levaram a fazer sua escolha. Como se tratam de atores com alto conhecimento técnico/político do processo orçamentário, as contribuições foram muito ricas nesses aspectos.

QUADRO 1 – Consolidação das respostas objetivas às quatro primeiras perguntas do questionário:

<b>Perguntas</b>	<b>Nenhuma influência</b>	<b>Pouca influência</b>	<b>Razoável influência</b>	<b>Muita Influência</b>
<b>1 – O monitoramento e avaliação de políticas públicas têm embasado a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) nos últimos exercícios?</b>		5	4	
<b>2 - As avaliações realizadas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e por órgãos do Poder Executivo (Controladoria-Geral da União, Instituto de Pesquisa Econômica</b>		7	2	

Aplicada, Ministério do Planejamento/Economia), antes da implementação da EC nº 109/2021, influenciaram a elaboração do orçamento anual dos últimos exercícios, com novas rotinas ou subsídios para tomada de decisão?				
3 - O cenário fiscal restritivo, verificado desde 2015, tende a fortalecer a utilização dos resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração do PLOA 2023 e subsequentes, pelo Poder Executivo?		4	4	1
4 - Na sua visão, os dispositivos acima mencionados (§ 16 dos arts. 37 e 165 da Constituição Federal), implementados pela EC nº 109/2021, impactarão a utilização dos resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração das Leis do PPA, PLDO e PLOA nos próximos exercícios?		1	7	1

Fonte: autoria do pesquisador

Em relação à primeira pergunta<sup>7</sup>, as respostas concentraram-se integralmente entre as opções “pouca” ou “razoável influência”, 56% e 44%, respectivamente, o que demonstra, na visão dos atores escolhidos, a necessidade de aprimoramento nos processos orçamentários vigentes de forma a permitir uma maior influência do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Foi destacado por um dos entrevistados que embora o processo avaliativo seja importante para identificar potenciais ganhos de eficiência alocativa, não há necessária ligação com o processo de elaboração da Lei Orçamentária. Segundo ele, em geral, essas conexões ocorrem com maior força quando há

<sup>7</sup> Pergunta 1 – O monitoramento e avaliação de políticas públicas têm embasado a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) nos últimos exercícios?

uma estratégia coordenada de *Spending Review*<sup>89</sup>, na qual o processo avaliativo é direcionado politicamente para conduzir ajustes nas contas públicas (redução de gastos ou melhoria na eficácia alocativa).

Outra resposta que merece destaque, abaixo transcrita, traz à baila a dificuldade de o processo de monitoramento e avaliação de políticas embasar a elaboração do PLOA, tendo em vista o alto enrijecimento da peça orçamentária. Atualmente, 93% das despesas primárias<sup>10</sup> são obrigatórias, tendo o gestor um patamar muito baixo de gastos discricionários em que ele tem alguma margem de manobra.

Com os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.834/2019 e, em especial por meio do seu Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), as avaliações são observadas quando da elaboração do projeto de lei orçamentária. Inclusive, recentemente foi esta a orientação da SOF aos Setoriais quando publicou a Portaria 2.929, de 4 de abril de 2022.

Entretanto, tendo em vista o alto nível de enrijecimento da peça orçamentária, é muito difícil emplacar mudanças oriundas das avaliações, sobretudo porque a lei orçamentária não tem o poder de alterar a vinculação de receitas e a obrigatoriedade das despesas. Nesse sentido, pode-se até observar as avaliações durante a elaboração do orçamento como requisito necessário para o aperfeiçoamento do gasto público, tendo em vista a razoável influência na sua elaboração, contudo a prática não é suficiente para alterar a (re) alocação de recursos, aspecto crucial para geração de melhores resultados das políticas públicas.

Outro entrevistado fez referência à consultoria na qual a então SECAP/ME, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contratou o consultor especialista em avaliação e processo orçamentário do Chile, Roy Rogers, para ajudar a pensar em uma proposta de como interligar os resultados do processo de monitoramento e avaliação com o processo do ciclo orçamentário (alocação de recursos e sua execução). De acordo com os resultados, conforme citado pelo entrevistado, percebeu-se que apesar de a

---

<sup>8</sup> Segundo Salto (2022), a revisão de gastos, conhecida na literatura como “*spending review*”, seria o instrumento para concretizar as prioridades do marco de médio prazo. “Sem economês: corte no gasto ruim para financiar o bom.”

<sup>9</sup> Afonso e Ribeiro (2020) defendem a instituição do **Spending Review (Revisão Periódica de Gastos)** no Brasil, instrumento de governança fiscal amplamente adotado pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Segundo os autores, para superar as limitações que hoje existem para a implantação do referido sistema no país, o debate público contemporâneo mereceria dedicar maior atenção à prática conhecida como revisão do gasto público. No Brasil, a discussão sobre o tema ainda é embrionária, mas essa parece ser a ideia cuja hora é chegada no país, ainda mais quando se tem em mente que, para alcançar resultados diferentes, é preciso agir de forma distinta.

<sup>10</sup> Despesas que aumentam a Dívida Líquida do Setor Público e que não tem relação com a apropriação de juros aos estoques dessa mesma dívida. São exemplos: despesas com pessoal e encargos, outras despesas correntes e investimentos. Definição disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa\\_orcamentaria\\_primaria#:~:text=Despesa%20que%20aumenta%20a%20D%C3%ADvida,outras%20despesas%20correntes%20e%20investimentos](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_orcamentaria_primaria#:~:text=Despesa%20que%20aumenta%20a%20D%C3%ADvida,outras%20despesas%20correntes%20e%20investimentos). Acesso em 22 de agosto de 2022.

autoridade orçamentária acompanhar os resultados do monitoramento e avaliação das políticas públicas, esses não necessariamente têm sido utilizados na tomada de decisão orçamentária.

O fato de nenhum dos entrevistados apontarem que não há “nenhuma influência” ou que há “muita influência” reforça o reconhecimento de que o monitoramento e a avaliação de políticas públicas não passam totalmente despercebidos na elaboração do orçamento, contudo carecem de assumir um maior protagonismo nos próximos exercícios.

Já em relação à segunda pergunta<sup>11</sup>, 78% dos entrevistados responderam como pouco influentes para a elaboração do orçamento anual dos últimos exercícios, com novas rotinas ou subsídios para tomada de decisão, as avaliações realizadas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e por órgãos do Poder Executivo (Controladoria-Geral da União, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Planejamento/Economia), antes da implementação da EC nº 109/2021.

Verifica-se pelas informações obtidas que, embora tenha havido mudança de rotinas, elas pouco influenciaram o orçamento. Por exemplo, foi levantado que os resultados das avaliações são apresentados para os Secretários-Executivos da Casa Civil, Ministério da Economia e CGU (membros do CMAP) e para os Ministros dessas três Pastas do Comitê Interministerial de Governança (CIG), porém, não foi percebido interesse desses dirigentes em relacionar os resultados das avaliações à elaboração do orçamento. Foi relatado ainda que as avaliações do CMAP, bem como do monitoramento do PPA, foram apresentadas em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), órgão legislativo do Congresso Nacional, composta por Deputados e Senadores mas, também tiveram pouca influência no orçamento.

Ainda sobre o papel do CMAP, relata-se abaixo dois apontamentos que auxiliam a compreensão das limitações enfrentadas por essa instância para cumprir de forma mais apropriada os objetivos para os quais foi criada.

O CMAP é um avanço institucional essencial. Mesmo assim, as razões da pouca influência são semelhantes às apresentadas na resposta anterior. Há necessidade de tornar o processo avaliativo direcionado à alocação dos gastos de antemão: uma espécie de *spending review*.

Deve-se lembrar que o CMAP foi constituído em 2019, tendo suas primeiras análises entregues em 2020. Portanto, dado seu pequeno tempo de implantação, ficam prejudicadas análises do impacto do CMAP em espaços curtos de tempo, por exemplo, até 2021 (promulgação da EC 109).

---

<sup>11</sup> Pergunta 2 - As avaliações realizadas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e por órgãos do Poder Executivo (Controladoria-Geral da União, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Planejamento/Economia), antes da implementação da EC nº 109/2021, influenciaram a elaboração do orçamento anual dos últimos exercícios, com novas rotinas ou subsídios para tomada de decisão?

Ainda sobre a segunda pergunta, dos 22% que optaram pela resposta “razoável influência”, cabe destacar a opinião de um dos atores, que ressalta que a SOF incluiu na orientação aos Setoriais a observância das avaliações. Embora o CMAP tenha sido criado em 2019, a SOF possui desde 2016, na sua estrutura formal, setor dedicado a realizar avaliações de políticas públicas, conforme consta do no seu regimento interno. A criação da área está relacionada com o reconhecimento do órgão central de planejamento e orçamento da importância da avaliação de políticas, que teve como marcos a criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal - GTAG (Dec s/nº, de 28/1/2015), e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP (Portaria nº 102, de 7/4/2016).

Finalmente, pode-se citar exemplo da influência das avaliações na tomada decisão, mesmo antes da previsão do CMAP ou da EC 109/2021, como a avaliação do Programa Bolsa Verde do Ministério do Meio Ambiente. Os resultados demonstraram que a política deveria ser descontinuada por ser sobreposta a outra, à época, o próprio Bolsa Família, além de ficar aquém dos resultados pretendidos. Como se tratava de política discricionária do Poder Executivo, a influência da avaliação para tomada de decisão foi mais eficiente. Entretanto, reconheço que com quase 95% do gasto vinculado a determinadas políticas públicas, a eficiência das avaliações no processo de elaboração das leis orçamentária tende a ser bastante residual.

As respostas a esse questionamento específico revelam que, antes de o tema ganhar patamar constitucional, as instituições e instrumentos vigentes foram insuficientes para fazer uma conexão adequada entre monitoramento e avaliação de políticas e os orçamentos anuais.

No que tange à terceira pergunta<sup>12</sup>, que busca verificar se, para os participantes, o cenário fiscal restritivo, verificado desde 2015, tende a fortalecer a utilização dos resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração do PLOA 2023 e subsequentes, pelo Poder Executivo, 44% entenderam ter pouca influência, 44% razoável influência e 12% muita influência.

Entre os comentários apresentados pelos entrevistados, percebe-se a visão de que a restrição fiscal verificada desde 2015 e o Teto dos Gastos, vigente após a publicação da EC nº 95/2016, gerou uma grande pressão sobre as despesas discricionárias do Poder Executivo. Com a vinculação de mais de 93% dos gastos a obrigações constitucionais ou legais da União (despesas obrigatórias), o espaço para se definir eficácia alocativa fica muito restrito.

Ainda, alinhado com o já mencionado nos questionamentos anteriores, o contexto de restrição fiscal aumenta a demanda por uma revisão de gastos (*spending review*) e pelo monitoramento dos resultados das políticas. Ressalta-se que momentos de restrição trazem uma oportunidade de se rever tanto a forma de se trabalhar na elaboração do orçamento, quanto as prioridades na alocação dos recursos.

---

<sup>12</sup> Pergunta 3 - O cenário fiscal restritivo, verificado desde 2015, tende a fortalecer a utilização dos resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração do PLOA 2023 e subsequentes, pelo Poder Executivo?

Por outro lado, há que se mencionar a contribuição, descrita abaixo, de um dos atores, que defende a importância de não se ater à relevância do monitoramento e avaliação de políticas apenas em contextos restritivos.

Pela experiência internacional, a adoção de ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas não deveria depender do cenário fiscal. Vários países da OCDE, em situação fiscal superiores ao Brasil, avançaram nas últimas 2 décadas no aprofundamento dos instrumentos de avaliação de suas políticas. O conceito principal é melhorar a eficiência da aplicação dos recursos públicos, independente do seu montante e das restrições alocativas. Acredita-se ser importante fazer tal alerta para se evitar a leitura de que as ferramentas de M&A sejam importantes apenas em momentos de adversidade fiscal.

No contexto geral, percebe-se um reconhecimento de que o cenário atual, com déficits fiscais sucessivos verificados desde 2015, tende a favorecer a utilização do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração do orçamento do próximo exercício e seguintes.

Diante do exposto, pode-se perceber que tal posição está alinhada com o já mencionado nesse trabalho, de que a escassez de recursos para financiar políticas governamentais tende a dar maior credibilidade a instrumentos de monitoramento e avaliação dessas políticas, com vistas a atingir melhores resultados com menos recursos disponíveis. Em anos fiscais “confortáveis”, a tendência é uma ampliação de gastos sem muito critério e sem maiores preocupações com a eficiência da despesa pública. Trata-se de uma intuição que possivelmente encontre correspondência em um estudo empírico especificamente voltado para averiguar a correspondência entre indicadores de eficiência e gasto público.

Em relação à quarta pergunta<sup>13</sup>, que trata diretamente dos novos dispositivos constitucionais, tema deste artigo, buscou-se a visão dos servidores, sobre se o § 16 do art. 37 e o § 16 do art.165 da CF/88, incluídos pela EC nº 109/2021, impactarão a utilização dos resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração das Leis do PPA, PLDO e PLOA nos próximos exercícios.

Nesse contexto, 78% entenderam que as mudanças na CF/88, que tratam do monitoramento e avaliação de políticas públicas, terão razoável influência na alteração do contexto vigente. Como já adiantado, as mudanças constitucionais são recentes e pretende-se aqui captar dos atores estratégicos inseridos em processos decisórios importantes da elaboração e execução do orçamento da União, quais serão os impactos das inovações em tela.

---

<sup>13</sup> Pergunta 4 - Na sua visão, os dispositivos acima mencionados (§ 16 dos arts. 37 e 165 da Constituição Federal), implementados pela EC nº 109/2021, impactarão a utilização dos resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração das Leis do PPA, PLDO e PLOA nos próximos exercícios?

Acerca dos “comentários” apresentados para essa pergunta, depreende-se que a inovação normativa trouxe a integração da avaliação de políticas públicas com o ciclo de planejamento e orçamento para o centro de inovações nos processos. Dessa forma, espera-se que a implementação desses dispositivos constitucionais possa auxiliar o fortalecimento do monitoramento e avaliação na definição de prioridades alocativas.

No entanto, vale destacar, a literatura internacional aponta que o processo de aproveitamento das avaliações nos gastos depende de uma agenda política direcionada para esse fim. Afinal, a maior parte dos gastos é derivada de decisões determinadas em legislação e a mudança da alocação depende de mudança no marco legal. Ainda, deve-se lembrar que o processo de mudanças em políticas públicas depende de janela de oportunidades e da mobilização dos diversos atores que participam das políticas.

Na mesma linha, um dos participantes destacou que a maior contribuição das avaliações de políticas públicas poderia advir da reflexão de que tais leis de orçamento deveriam poder alterar as vinculações e obrigações atualmente existentes. A ideia é caminhar para leis orçamentárias mais materiais do que apenas formais. Para isso, entretanto, somente uma alteração constitucional produziria este desejado efeito.

Dessa forma, a expectativa é que as inovações trazidas pela EC nº 109/2021 tragam instrumentos que reforcem a utilização de avaliações de políticas públicas para uma alocação orçamentária mais qualificada e alinhada com os anseios e necessidades da população em geral. Como anunciado acima, parece ter sido esse o objetivo do legislador constituinte reformador, a ser reforçado pelo legislador ordinário que, embora possa trazer regras de contenção dos dispositivos constitucionais em comento, deverá igualmente trazer circunstâncias que robusteçam a observância dos preceitos já suficientemente determinados no texto constitucional.

Por fim, como já comentado acima, o questionário base para a elaboração desta seção foi composto por 5 (cinco) perguntas. As quatro primeiras mesclaram respostas objetivas e um campo específico para um melhor detalhamento da resposta, caso o participante pretendesse discorrer de forma mais aprofundada sobre sua resposta objetiva. Já a quinta pergunta<sup>14</sup> (que, embora traga um questionamento, não implicou a escolha de alternativas pré-definidas, a despeito de alguns entrevistados terem respondido apenas “sim” ou “não”) traz apenas o campo de resposta aberto, com o objetivo de que todos os servidores participantes pudessem trazer sua opinião com uma maior riqueza qualitativa. Desse questionamento final, portanto, não constou opção de resposta objetiva para o ator.

---

<sup>14</sup> Pergunta 5 - Na sua visão, as estruturas, equipes e calendários existentes no Poder Executivo são suficientes para que seja implementada de forma efetiva as inovações trazidas pela EC 109/2021, no que tange à avaliação e monitoramento de políticas públicas, bem como a utilização de seus resultados para a elaboração das peças orçamentárias mencionadas no questionamento anterior?

A pergunta buscou captar a visão de cada servidor, sobre se as estruturas, equipes e calendários existentes no Poder Executivo são suficientes para que seja implementada de forma efetiva as inovações trazidas pela EC nº 109/2021, no que tange ao monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como a utilização de seus resultados para a elaboração das peças orçamentárias mencionadas na pergunta 4.

Com base nas respostas recebidas, percebe-se que no grupo selecionado há majoritariamente a opinião de que, para o atendimento dos resultados pretendidos, serão necessárias alterações e adaptações nas estruturas, equipes e calendários vigentes. Uns defendendo uma modificação mais imediata, outros uma mudança gradual e crescente, à medida que as necessidades forem se apresentando. Sobre a segunda parte da pergunta, foi ressaltada a importância de reformulação dos processos técnicos, decisórios e políticos que norteiam o processo de elaboração e aprovação do orçamento público, para que os resultados do monitoramento e avaliação possam impactar de forma mais contundente a elaboração das peças orçamentárias.

Quanto à utilização dos resultados das avaliações e monitoramento de políticas para o aperfeiçoamento de políticas públicas ou para elaboração do orçamento, entendo que o fator crítico não se refere às estruturas ou recursos disponíveis, mas sim à necessária reformulação dos processos técnicos, decisórios e políticos que norteiam o processo de elaboração e aprovação do orçamento público.

Como se trata de um processo em construção, entendo que ainda se necessita alcançar maior grau de maturidade da prática para avaliar se as estruturas, equipes e calendários são adequados. Entretanto, com o movimento avaliativo iniciado em 2015, também entendo que trata-se de uma prática que não regredirá e a adequação se dará conforme haja engajamento dos ministérios de linha em conjunto com as áreas centrais de governo que estão desenvolvendo este processo.

Percebe-se o reconhecimento dos atores de que se trata de um processo em evolução e maturação, contudo, sem o apoio (político) do centro de governo, não há como se atingir resultados expressivos.

Dessa forma, por meio do questionário aplicado, retomando os principais achados acima detalhados, percebe-se que atualmente o monitoramento e a avaliação de políticas públicas não passam totalmente despercebidos na elaboração do orçamento, contudo carecem de um maior protagonismo, o qual tenderá a ser observado nos próximos exercícios. Revela-se ainda que, antes de o tema ganhar patamar constitucional, as instituições e instrumentos vigentes se mostraram insuficientes, na visão dos entrevistados, para fazer uma conexão adequada entre monitoramento e avaliação de políticas e os orçamentos anuais.

Ademais, reconhece-se que o cenário fiscal restritivo atual tende a favorecer a utilização do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração do orçamento do próximo exercício e seguintes. Tal cenário, juntamente com as alterações constitucionais em tela, são tidos como fatores que poderão impactar positivamente a utilização dos resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração das Leis do PPA, PLDO e PLOA nos próximos exercícios.

Por fim, percebe-se que no grupo selecionado há majoritariamente a opinião de que, para o atendimento dos resultados pretendidos, serão necessárias alterações e adaptações nas estruturas, equipes e calendários vigentes. Foi ressaltada também a importância de reformulação dos processos técnicos, decisórios e políticos que norteiam o processo de elaboração e aprovação do orçamento público, para que os resultados do monitoramento e avaliação possam impactar de forma mais contundente a elaboração das peças orçamentárias. Uma pesquisa futura deve centrar-se em investigar quais seriam essas novas rotinas a serem acrescentadas para a disseminação das práticas de avaliação e monitoramento das políticas, conforme a determinação constitucional.

## **5. Conclusão.**

O artigo se propôs a analisar, considerando o advento da EC nº 109/2021, se houve e quais foram as mudanças nas rotinas decisórias e qual é a percepção dos atores nas principais instituições do Poder Executivo, notadamente sobre o monitoramento e avaliação de políticas públicas para a construção das peças orçamentárias constantes do art 165 da CF/88, quais sejam: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; e III - os orçamentos anuais.

Fato relevante observado nesse estudo foi que as citadas inovações emergem em um momento em que o país passa por uma grave situação fiscal, iniciada em 2015 e que pode perdurar por alguns anos. Outro aspecto relevante, que influenciou a análise, e constatou-se presente na fala de alguns participantes, é que se deve considerar nos estudos referentes ao tema, que a EC nº 109 entrou em vigor no ano passado, por isso seus impactos ainda são de difícil mensuração.

Vale ainda ressaltar, que as alterações constitucionais abordadas neste trabalho, como já mencionado, afetam diretamente o Poder Executivo, sem prejuízo do papel já desempenhado por outros Poderes na avaliação e monitoramento de políticas públicas, regido por normativos específicos, como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.

O resgate histórico das experiências que antecederam a aprovação da EC nº 109/2021, do ponto de vista institucional e de instrumentos já utilizados, no que tange ao monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo, revelou que desde 2015 tem-se verificado avanços crescentes, mas ainda incapazes de impactar de forma contundente a elaboração das peças orçamentárias contidas no art. 165 da CF/88. A elevação do tema ao patamar constitucional, por meio dos novos dispositivos inseridos em 2021, podem ser o ingrediente que faltava para de fato se cumprir o objetivo de maior alinhamento entre o monitoramento e avaliação de políticas com a elaboração das peças orçamentárias.

Buscou-se nesse artigo inventariar a visão de servidores públicos que atuam diretamente na elaboração, execução e avaliação do orçamento público (bem

como na tomada de decisões estratégicas sobre a alocação de recursos públicos), sobre as (novas) rotinas e reais impactos decorrentes da constitucionalização do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, vis-à-vis o contexto anterior, institucional e instrumental, já existente e normatizado no âmbito do Poder Executivo antes da vigência da EC nº 109/2021.

Considera-se que o objetivo deste trabalho foi cumprido, na medida em que as informações obtidas foram de grande valia para melhor compreender o tema e os desafios que se colocam para a efetiva implementação do monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo (à luz do art. 37, § 16, e do art. 165, §16, da CF) e a utilização de seus resultados para a elaboração do PPA, LDO e LOA. A resposta qualitativa sobre cada uma das perguntas, preenchida pela maioria dos atores participantes, permitiu, no processo de análise, a compreensão de suas respostas objetivas, bem como a obtenção das conclusões expressas na seção anterior .

Em suma, destaca-se a percepção dos participantes de que atualmente o monitoramento e a avaliação de políticas públicas carecem de um maior protagonismo, o qual tende a ser observado nos próximos exercícios, uma vez que as instituições e instrumentos vigentes, até a instituição da EC nº 109/2021, mostraram-se insuficientes para fazer uma conexão adequada entre os resultados das avaliações e os orçamentos anuais. O cenário fiscal restritivo atual somado às inovações constitucionais em tela geram a expectativa de favorecer à utilização do monitoramento e avaliação de políticas públicas na elaboração do orçamento do próximo exercício e seguintes.

Depreende-se ainda que para o atendimento dos resultados pretendidos, serão necessárias alterações e adaptações nas estruturas, equipes e calendários vigentes, além da necessidade de reformulação dos processos técnicos, decisórios e políticos que norteiam o processo de elaboração e aprovação do orçamento público, para que os resultados do monitoramento e avaliação possam de fato cumprir o papel dado a eles pela CF/88.

## 6. Referências

ABRAHAM, Marcus. Emenda Constitucional 109/21 e a avaliação das políticas públicas. **Jota**, 16 jun. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emenda-constitucional-109-21-e-a-avaliacao-das-politicas-publicas-16062022>. Acesso em: 25 jul. 2022.

AFONSO, José Roberto R.; RIBEIRO, Leonardo. Revisão dos gastos públicos no Brasil. **Conjuntura Econômica**, Macroeconomia, Rio de Janeiro, v.74, n. 9, p. 20-23, set. 2020. Disponível em: [https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/sites/observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/files/u52/ze\\_leonardo\\_conjuntura\\_economica\\_2020\\_09\\_baixa.pdf](https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/sites/observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/files/u52/ze_leonardo_conjuntura_economica_2020_09_baixa.pdf). Acesso em: 21 ago. 2022.

BORGES, Bráulio. **Estado no Brasil: tamanho, composição e competências.** Contas Públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**, volume 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view). Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019.** Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm). Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP. **Institucional.** [2019]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/institucional#:~:text=Institucional-,CMAP,diretos%20ou%20subs%C3%ADdios%20da%20Uni%C3%A3o>. Acesso em 25 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.036, de 7 de abril de 2022.** Altera o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, o Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020, que institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e o Decreto nº 10.761, de 2 de agosto de 2021, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Previdência provisórios, dispõe sobre a estrutura temporária de unidades do Ministério do Trabalho e Previdência, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11036.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11036.htm) Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 27 ago. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CAMPAGNOLI, Marta; CUNHA, Camila. Classificação e aplicabilidade das normas constitucionais. **JUS.com.br**, 25 abr. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/48494/classificacao-e-aplicabilidade-das-normas-constitucionais>. Acesso em: 20 ago. 2022.

MENEGUIN, Fernando B.; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Avaliação de impacto regulatório: como melhorar a qualidade das normas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março 2016. (Texto para Discussão nº 193). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193>. Acesso em: 29 ago. 2022.

MENEGUIN, Fernando B.; SAAB, Flavio. **Análise de impacto regulatório: perspectiva a partir da Lei da liberdade econômica**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março 2020. (Texto para Discussão nº 271). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td271>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. Introdução. *In*: MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e (org.). **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. p. 14-23. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao\\_de\\_impacto\\_legislativo\\_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 25 ago. 2022.

NEUMANN, Denise. Conselho de monitoramento e avaliação do governo federal já orienta melhorias em políticas públicas. **Fundação Getúlio Vargas**. 23 set. 2021. Disponível em: <https://fgvclear.org/conselho-de-monitoramento-e-avaliacao-do-governo-federal-ja-orienta-melhorias-em-politicas-publicas/>. Acesso em: 27 jul. 2022.

SALTO, Felipe. O tripé orçamentário Couri-Bijos. **O Estado de São Paulo**, Opinião, São Paulo, 15 março 2022. Disponível em: <https://opinio.estado.com.br/noticias/espaco-aberto,o-tripe-orcamentario-couri-bijos,70004008304>. Acesso em: 29 jul.2022.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.