



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO

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

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PATRICIA ALVARES DE
AZEVEDO OLIVEIRA

BRASÍLIA – DF

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**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e Desenvolvimento
da Escola Nacional de Administração Pública -
ENAP como requisito para obtenção do título
de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Patricia Alvares de Azevedo Oliveira

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gaetani

Brasília - DF

2019

- O48d Oliveira, Patricia Alvares de Azevedo
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 / Patricia Alvares de Azevedo
Oliveira. -- Brasília, 2019.
108 f. : il.
- Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de
Administração Pública, 2019.
- Orientação: Prof. Dr. Francisco Gaetani.
1. Políticas Públicas. 2. Governança. 3. Gestão Estratégica. 4.
Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. I.
Gaetani, Francisco, orient. II. Título.

CDD 361.61

Bibliotecária: Carmenisia Jacobina Ferraz – CRB/1219

PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA

**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**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 11 de abril de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Francisco Gaetani, Orientador - ENAP

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires - ENAP

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide – IPEA

BRASÍLIA

2019

DEDICATÓRIA

A todas as mulheres do mundo.

AGRADECIMENTOS

À ENAP, por disponibilizar aos servidores públicos um espaço democrático e professores qualificados para um debate sério e profundo sobre gestão e administração públicas.

À Controladoria-Geral da União, minha casa profissional, não só por me permitir cursar esse mestrado, mas por reconhecer a importância deste tipo de capacitação para o fortalecimento das atividades do órgão.

Aos amigos da primeira turma do Mestrado em Governança e Desenvolvimento, que tornaram essa jornada de dois anos ainda mais rica e gratificante.

Aos servidores públicos que me concederam entrevistas, as quais foram fundamentais para o entendimento do fenômeno estudado. Um especial agradecimento a Rodrigo Cota, por disponibilizar todo o acervo construído ao longo do período em que estive à frente do CMAP.

Ao meu orientador, Francisco Gaetani, pela inspiração, pelas críticas ácidas e por acreditar em meu potencial para falar de um tema tão recente e tão controverso.

Aos demais membros da banca examinadora, que contribuíram com sugestões e críticas que qualificaram ainda mais esta dissertação.

Ao meu marido Lincoln Moraes, por toda compreensão, incentivo e paciência, sem o qual nada disso teria sido possível.

Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas
(*Gonzaguinha*)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIN	Agência Brasileira de Informações
AGU	Advocacia-Geral da União
BESP- PMBI	Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CdG	Centro de Governo
CERE	Comissão Especial da Reforma do Estado
CG-FIES	Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil
CGU	Controladoria-Geral da União
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CLAD	Centro Latinoamericano de Administracion para El Desarrollo
CMAP	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMAS	Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União
CNDE	Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
DCB	Data de cessação do benefício
Denasus	Departamento de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único do Ministério da Saúde
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESAF	Escola de Administração Fazendária
EVG	Escola Virtual do Governo
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FIES	Financiamento Estudantil
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GSJ	Gabinete de Segurança Institucional
GTAG	Grupo de Trabalho para Acompanhamento dos Gastos Públicos
GTI	Grupo de Trabalho Interinstitucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto Nacional de Pesquisa Econômica e Aplicada
JEO	Junta de Execução Orçamentária
Lemep	Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MinC	Ministério da Cultura
MPOG	Ministério do Planejamento
MTb	Ministério do Trabalho
NAE	Núcleo de Assuntos Estratégicos
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Ouvidoria-geral da União
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações Sociais de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PP	Partido Progressista
PRBI	Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade

PT	Partido dos Trabalhadores
PUMA	OECD's Public Management Service
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAG	Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAM	Subchefia de Articulação e Monitoramento
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
Seplan	Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
Siape	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
Siapre	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Revisão da Despesa Pública
SINE	Sistema Nacional de Emprego
Sisobi	Sistema de Controle de Óbitos
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPE	Secretaria de Política Econômica
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estrutura da narrativa.	10
Quadro 2: Gráfico sobre participação dos gastos sociais	60

RESUMO

O Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído por meio de Portaria Interministerial em abril de 2016, ainda no governo Dilma, 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”, permanecendo em atividade mesmo após a saída da presidente, ainda que invertendo suas prioridades. Tendo sido criado 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 Comitê permaneceu fortemente ativo durante o período de 2016 a 2017, especialmente em função da liderança exercida nas duas fases abordadas neste trabalho (antes e depois do impeachment). Este estudo buscou analisar porque um arranjo envolvendo distintos órgãos do Centro de Governo foi o escolhido para exercer esse papel de coordenação do monitoramento e avaliação de políticas públicas federais e como foi exercida a governança desse arranjo ao longo do período em questão. Por meio da abordagem qualitativa, procedeu-se à análise de documentos produzidos no âmbito das reuniões do CMAP, bem como das entrevistas com agentes públicos que atuaram nas fases de instituição e de implementação do Comitê. O aporte conceitual das teorias de *agenda setting* desenvolvidas por Kingdon (2014) e Baumgartner & Jones (2009) permitiu identificar quais foram os principais empreendedores políticos que contribuíram para que a solução CMAP fosse a escolhida para exercer essa função de coordenação-executiva. Para analisar implementação do Comitê ao longo das duas fases, foi utilizado o aporte teórico de Capano, Howlett e Hamesh (2015) que trata da dinâmica da governança, bem como de Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) sobre princípios de coordenação e de Margetts & Hood (2016) e Vedung (1998) sobre instrumentos de políticas. A análise da dinâmica da governança do arranjo permitiu identificar a mudança do foco de atuação - do nível estratégico na primeira fase para o nível técnico na segunda fase-, das prioridades – da avaliação de políticas para a redução de gastos -, e os instrumentos de políticas utilizados nas duas fases. Apesar de o CMAP ter perdido força a partir de 2018, a temática da avaliação de políticas públicas ganhou relevância no governo Temer, por meio de resoluções do Comitê Interministerial de Governança (CIG), fortemente influenciado pela elite da burocracia instalada no Centro de Governo. Com a mudança do governo, ainda não é possível prever se o CMAP será reativado, se outra instância ocupará o seu lugar, ou mesmo se a temática da avaliação de políticas públicas permanecerá ou sairá da agenda política.

Palavras Chaves: Monitoramento e Avaliação de Políticas; Coordenação Executiva; CMAP; Centro de Governo; Dinâmica de Governança.

ABSTRACT

The Public Policy Monitoring and Evaluation Committee (CMAP), established through an Interministerial Ordinance in april 2016, under the Dilma's government, aimed to "improve public policies, programs and actions of the federal Executive Branch, improve the allocation of resources and improve the quality of public spending", remaining in activity even after the president's departure, while reversing his priorities. Having been created to meet a demand that remains active today - to coordinate the monitoring and evaluation of priority public policies so that the government can fulfill the objectives with which it has committed itself in the electoral process - the Committee remained strongly active between 2016 and 2017, especially due to the leadership exercised in the two phases discussed in this work (before and after impeachment). This study sought to analyze why an arrangement involving different organs of the Centre of Government was chosen to exercise this coordinating role of the monitoring and evaluation of federal public policies and how the governance of this arrangement was exercised throughout the period in question. Through the qualitative approach, documents produced within the CMAP meetings were analyzed, as well as the interviews with public agents who acted in the institution and implementation phases of the Committee. The conceptual contribution of the agenda setting theories developed by Kingdon (2014) and Baumgartner & Jones (2009) allowed us to identify which were the main political entrepreneurs that contributed to the CMAP solution being chosen to perform this Executive Coordination function. In order to analyze the implementation of the Committee during the two phases, the theoretical contribution of Capano, Howlett and Hamesh (2015) dealing with the dynamics of governance was used, as well as Bouckaert, Peters and Verhoest (2010) on principles of coordination and Margetts & Hood (2016) and Vedung (1998) on policy instruments. The analysis of the dynamics of the governance of the arrangement made it possible to identify the change in the focus of action - from the strategic level in the first phase to the technical level in the second phase -, of the priorities - from the evaluation of policies to the reduction of expenses -, and the policy instruments used in the two phases. Although CMAP has lost its strength since 2018, the issue of public policy evaluation has gained relevance in the Temer's government, through resolutions of the Intergovernmental Committee on Governance (CIG), strongly influenced by the elite of bureaucracy installed in the Centre of Government. With the change of government, it is not yet possible to predict whether the CMAP will be reactivated, whether another instance will take its place, or whether the issue of public policy evaluation will remain on or off the political agenda.

KEYWORDS: Monitoring and Evaluation Policies; Executive Coordination; CMAP; Centre of Government; Dynamics of Governance

SUMÁRIO

1	Introdução	1
1.1	Metodologia	6
1.2	Narrativa	8
2	O debate sobre Centro de Governo e sua relação com o momento político nos anos de 2014-2015	11
2.1	Núcleo do Executivo, Alto Governo ou Centro de Governo – um modelo único? 12	
2.2	O debate sobre Centro de Governo na América Latina e no Brasil	17
2.3	Fortalecimento do Centro de Governo como agenda para melhoria da governança	23
2.4	O momento político brasileiro em 2014-2015	24
3	A instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP	28
3.1	O segundo governo Dilma e a necessidade de reduzir gastos e aplicar melhor os recursos públicos	29
3.1.1	O GTAG e a avaliação de políticas – o foco no corte de recursos	30
3.1.2	A Comissão Especial da Reforma do Estado– CERE	33
3.1.3	A Junta de Execução Orçamentária – JEO	34
3.2	Aporte conceitual da Teoria da Agenda	36
3.2.1	O modelo dos Múltiplos Fluxos	36
3.2.2	O modelo do Equilíbrio Pontuado	38
3.3	A construção da política de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais pelo Centro de Governo	40
3.3.1	Aplicação dos modelos de agenda setting	41
3.3.2	Os primeiros momentos do CMAP	48
4	O CMAP em ação	51
4.1	Governo novo, velhos problemas	52
4.2	Aporte teórico sobre a dinâmica da governança	52
4.2.1	O jogo da governança	53
4.2.2	Princípios de coordenação	55
4.2.3	Instrumentos de políticas públicas	57
4.3	Implementando a agenda CMAP	59
4.3.1	Coordenação do arranjo – estratégia e execução	62
4.3.2	Sucessos e fracassos	66
4.4	Analizando o jogo da governança no arranjo do CMAP	72

5	Considerações finais	77
6	REFERÊNCIAS.....	81
	Anexo I	88
	Anexo II.....	90

1 Introdução

O Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), foi instituído por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016, sendo composto pelos titulares dos seguintes órgãos: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e Assessoria Econômica (SEAE) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Política Econômica (SPE) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda; Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União; Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) e Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República, além do Ministro do Planejamento, que o coordenava.

Implementado ainda no Governo Dilma, o CMAP 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”, permanecendo em atividade mesmo após o impeachment, ainda que alterando suas prioridades.

Sua criação veio ao encontro da necessidade de coordenar os esforços governamentais para uma melhor alocação de recursos, buscando suprir, assim, uma lacuna que permanece até hoje, a de coordenar as políticas prioritárias para o governo.

O papel do CMAP seria, então, o de coordenar “o monitoramento e a avaliação de um grupo selecionado de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal” (Brasil, 2016).

Uma das características do CMAP foi a sua falta de “institucionalidade”, não havendo regulamentação sobre como deveria ser sua atuação, como as políticas a serem avaliadas seriam selecionadas, quais os instrumentos de políticas públicas poderiam ser utilizados, como seriam arbitradas as divergências intragrupo e nem entre o CMAP e os ministérios setoriais, como seriam monitoradas as recomendações elaboradas e, por fim, como seriam publicizados os resultados das avaliações.

Ainda assim, o Comitê se manteve fortemente ativo por cerca de dois anos (2016-2017), sendo reputadas a ele exitosas alterações em políticas relevantes para o governo, como Auxílio-Doença, Aposentadoria por Invalidez, Bolsa Família, Financiamento Estudantil (FIES), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Seguro Desemprego do Pescador Profissional Artesanal.

Sabe-se que a coordenação é um dos recursos de poder mais escassos do governo e que manter a motivação por um determinado período exige um atributo chamado “liderança”,

além da utilização dos princípios de coordenação mais adequados para as necessidades do arranjo.

Essa pesquisa teve o objetivo de compreender por que a solução CMAP foi a escolhida para exercer as funções de coordenação do monitoramento e avaliação das políticas públicas federais e quais mecanismos de coordenação e instrumentos de políticas permitiram que ele obtivesse êxito nos resultados e conseguisse manter essa coordenação ativa durante o período analisado.

A relevância da pesquisa se justifica na medida em que hoje se encontra em debate a criação de um “Sistema de avaliação de políticas públicas no governo federal”, proposto no Guia Prático de análise *ex-post*, elaborado em 2018, do qual fariam parte o CMAP e o CMAS (Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União, instituído pelo Decreto nº 9.588, de 2018, que tem a atribuição de monitorar e avaliar políticas públicas financiadas por Subsídios da União), responsáveis por avaliar as políticas consideradas estratégicas para o governo; as estruturas internas dos órgãos gestores, responsáveis por avaliação das políticas setoriais; e as escolas de governo, responsáveis pelas capacitações relacionadas às avaliações de políticas públicas. No topo do tripé, estaria o Comitê Interministerial de Governança (CIG), instância estratégica criada em 2017, responsável pela coordenação e coerência das ações do governo.

A compreensão de como de fato ocorreu a governança do arranjo e a relação dos instrumentos utilizados com os resultados obtidos pode contribuir para a discussão de como esse sistema de avaliação pode obter resultados mais efetivos.

Esta dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. A metodologia de pesquisa será explicitada em tópico posterior, ainda nesta introdução.

O primeiro capítulo remete ao debate contemporâneo sobre coordenação intragovernamental, relacionando a temática dos “*wicked problems*” ao momento político vivido pelo país no período de 2014 a 2015. O texto inicia com uma reflexão sobre as consequências da abordagem do *New Public Management (NPM)*, como a chamada “agencificação”, descentralização e inclusão do mercado na entrega dos serviços públicos, e a consequente necessidade do aumento da coordenação governamental, de forma que os efeitos em termos de sobreposição de competências, custos de transação dentro do serviço público e ineficiência organizacional sejam mitigados.

Na sequência, uma revisão bibliográfica identifica quais as principais denominações utilizadas para o agrupamento de instituições responsáveis por fazer com que os ministérios

e agências trabalhem de forma efetiva e coerente. O tópico revela as principais dimensões de atuação deste Núcleo do Executivo, Alto Governo ou Centro de Governo, com realce para a dimensão de coordenação do monitoramento da *performance* governamental.

Ainda neste capítulo são abordados os estudos empíricos patrocinados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2009, em países da América Latina e no Brasil, sobre a temática do Alto Governo, que tiveram o objetivo de verificar os impactos de distintos estilos presidenciais no seu funcionamento. A análise das diferentes realidades revela a dificuldade de estabelecer de forma clara quais instituições devem ser classificadas como pertencentes ao Centro de Governo. Essa classificação ganha mais relevância na medida em que o viés normativo-prescritivo desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e seguido no Brasil pelos órgãos de controle, notadamente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), identifica a necessidade do fortalecimento do Centro de Governo como agenda para melhoria da governança pública.

O primeiro capítulo é concluído com um histórico do momento político brasileiro no período de 2014 a 2015, buscando subsidiar a narrativa de construção das causas promotoras da instituição do CMAP.

O segundo capítulo traz o aporte teórico do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon e o modelo do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones, para explicar por que o governo federal instituiu, em abril de 2016, um Comitê Interministerial para coordenar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas federais, cujos membros eram órgãos dos ministérios do Planejamento (MPOG), da Fazenda (MF), da Casa Civil e da Controladoria-Geral da União (CGU).

O capítulo traz no fluxo de problemas a necessidade de cortes no orçamento das políticas, dado o agravamento da crise fiscal; o crescimento das denúncias sobre fraude nos programas; o questionamento sobre sobreamento nas políticas e a propalada ineficiência na entrega dos serviços públicos. O fluxo da política apresenta o aumento dos protestos populares como expressão do “humor nacional”, a reprovação das contas da Presidente Dilma pelo TCU, a retirada do selo de bom pagador do Brasil pelas agências de classificação de risco e a mudança de ministros na reforma realizada no início de 2016.

O fluxo de soluções apresenta as possíveis soluções cogitadas para dar conta da necessidade de aprimorar as políticas públicas e melhorar a qualidade do gasto. A proposta de instituição do Sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas (Siapre), elaborada pelo MF sob a gestão de Joaquim Levy em 2015, previa a realização de avaliações para um grupo de políticas de forma anual, cujo resultado subsidiaria as decisões orçamentárias do

exercício subsequente. Outra opção era a que já vinha sendo feita de maneira informal com a chamada “Junta Orçamentária”, formada pela Casa Civil, pelo MF e pelo MPOG, em cujas reuniões era decidido como e onde seriam feitos os cortes. A instituição formal, em abril de 2016, de um Comitê para coordenar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas foi a solução proposta pelos “empreendedores políticos” para dar conta dos desafios que se apresentavam de melhorar a qualidade do gasto público e de aprimorar as políticas públicas.

O modelo Kingdon fala ainda da importância dos empreendedores que aproveitam a janela de oportunidade para levar para a agenda pública a solução defendida por eles. No nosso caso, a partir das entrevistas realizadas com servidores de primeiro e segundo escalão do governo que participaram das discussões sobre a criação do Comitê, identificamos os principais “empreendedores” que propiciaram que a convergência dos fluxos do modelo Kingdon se materializasse na instituição do CMAP.

Os primeiros momentos do CMAP, ainda no governo Dilma, finalizam o segundo capítulo.

O terceiro capítulo trata da segunda fase do CMAP, que se inicia com a gestão do Ministro do Planejamento interino Dyogo Oliveira, tendo na secretaria-executiva do Comitê o Secretário-executivo Adjunto do MPOG, Rodrigo Cota, que daria a dinâmica que seguiria por toda a segunda fase do CMAP, até a ida de Cota para o MF em dezembro de 2017. A terceira fase, a partir de 2018, não foi objeto de nossa pesquisa, sendo citada apenas nas considerações finais.

O referencial teórico que embasa a análise da implementação do CMAP neste capítulo traz a discussão sobre a dinâmica da governança (CAPANO et al., 2015), os princípios de coordenação (BOUCKAERT et al., 2010) e os instrumentos de políticas (policy instruments) (MARGETTS e HOOD, 2016; VEDUNG, 1998) utilizados no âmbito do Comitê, para compreender por que algumas propostas discutidas no Comitê produziram efeitos relevantes em determinadas políticas e em outras não.

Capano et al.(2015), ao divergir dos acadêmicos que descrevem uma determinada realidade de governança como um retrato estático, nos fornecem a base para a análise do arranjo de governança do CMAP, a partir do que chamam de “jogo da governança”, que representa a complexidade dos arranjos a partir da relação dos atores políticos em diferentes níveis e diferentes tempos.

Nesse sentido, nossa análise se inicia no tempo 0, quando o CMAP foi instituído, e vai até o tempo 1, no final da segunda fase, e pretendeu identificar a dinâmica da governança a

partir do seu desenvolvimento ao longo do tempo, considerando os seguintes aspectos: equilíbrio inicial, direcionalidade, dimensão temporal e relação com o ambiente externo.

Outros aspectos do arranjo do CMAP também foram analisados, como a dimensão estratégica e a capacidade de realizar as entregas que se propôs, aspectos considerados fundamentais para que um arranjo possa atingir seus objetivos declarados, além de manter ou obter consenso político entre os atores envolvidos em determinado campo político.

Na sequência, é realizada uma revisão das principais abordagens sobre princípios de coordenação, dando especial atenção aos princípios da hierarquia, que remete à relação entre organizações baseadas no chamado “comando e controle”; ao princípio do mercado, que prevê trocas entre os atores como fundamentais para o atingimento dos objetivos desejados; e ao de rede, que depende de ações voluntárias e colaborativas entre distintas organizações. O objetivo deste item foi fornecer o aporte teórico para a análise de como foi exercida a coordenação no âmbito do CMAP.

O tópico que trata dos instrumentos de políticas utilizados no processo de *policy-making* faz uma revisão geral das abordagens relacionadas ao tema, distinguindo-as entre as que se aprofundam em “quem” os exerce (visão *institution-led*), das que se aprofundam em “como” são exercidos (visão *institution-free*).

A taxonomia escolhida para a análise de quais instrumentos foram utilizados no processo da política de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais foi a que tem foco em “como” o poder foi exercido pelo CMAP, que utilizou distintos instrumentos, de acordo com cada situação. A mais famosa delas, elaborada por Vedung (1998) é que classifica os instrumentos em *regulations* (sticks/porrete), *economic means* (carrots/cenoura) e *informations* (sermons/sermões).

Com abordagem desenvolvida especialmente para a atuação governamental, Hood (1993) argumenta que cada problema de política governamental tem à sua disposição quatro ferramentas básicas: nodalidade, propriedade de estar no centro da rede de informações; autoridade, legitimidade legal ou oficial de comandar ou de proibir; tesouro, posse do dinheiro ou de recursos ou de bens móveis que podem ser trocados; e capacidade organizacional, posse de pessoas, desafios, propriedades, construções e tecnologia. Quando possível, essa abordagem também foi utilizada na análise da dinâmica da governança do CMAP.

Explicitado o aporte teórico, é narrada a experiência de implementação do CMAP, quais políticas foram selecionadas, como ocorreram as avaliações, quais os principais atores e principais resultados, com base nas entrevistas realizadas e na análise dos documentos coletados.

O passo seguinte foi utilizar a teoria sobre jogo da governança para analisar o arranjo do CMAP ao longo das fases 1 e 2, buscando identificar quais instrumentos de políticas foram utilizados na implementação da política de monitoramento e avaliação e como foi o resultado obtido para cada uma das políticas avaliadas. A conclusão da análise foi de que, não havendo institucionalização dos instrumentos a serem utilizados, os instrumentos de coordenação que organizaram a relação do CMAP com os órgãos dependeram diretamente da liderança do arranjo.

Nas considerações finais é discutido o principal caminho que vem sendo traçado no âmbito do governo federal – a institucionalização de uma política de monitoramento e avaliação coordenada-, e os pilares propostos para sustentá-la.

Sem prejuízo de outras conclusões e sugestões que venham a ser trazidas por futuros estudos, o que se pretendeu neste trabalho foi sinalizar sobre a importância dos princípios e instrumentos de coordenação para a efetividade dos arranjos, considerando que eles mudam todo o tempo, são produto da ação e interação de atores políticos guiados por objetivos específicos e dependem de capacidade para serem efetivos com relação aos seus objetivos coletivos.

1.1 Metodologia

As características do objeto e as perguntas de pesquisa nos levaram à opção pela abordagem qualitativa, baseada na análise de entrevistas e de documentos formais (propostas legislativas, decretos, portarias, etc) e informais (apresentações, e-mails, etc) produzidos ao longo do período de funcionamento do CMAP.

Considerando a baixa institucionalidade do CMAP, o desenho de pesquisa foi inicialmente pensado para ter como fonte principal de dados as entrevistas com os atores que participaram da primeira e da segunda fase do CMAP, a fim de levantar os elementos que permitiriam construir a narrativa desse caso a partir dos distintos olhares dos participantes.

Dessa forma, para responder as duas questões de pesquisa (por que a solução CMAP foi a escolhida para exercer as funções de coordenação do monitoramento e avaliação das políticas públicas federais e quais mecanismos de coordenação e instrumentos de políticas permitiram que ele obtivesse êxito nos resultados e conseguisse manter essa coordenação ativa durante o período analisado) foi utilizada uma estratégia dividida em duas etapas. Em um primeiro momento seriam entrevistados os principais agentes que participaram da instituição do CMAP. Com um questionário semi-estruturado, a entrevista pretendia coletar

subsídios sobre a participação dos agentes em outros fóruns de coordenação de políticas, seu posicionamento acerca de uma atuação coordenada para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas federais, e sua participação na instituição do CMAP. Ainda que tenha sido elaborado um modelo para a entrevista, encontrado no Anexo I, as entrevistas seguiram uma linha fluida, de forma a captar percepções dos atores em outras dimensões que pudessem nos auxiliar no aprofundamento das análises.

No período de julho a setembro de 2018 foram entrevistados os titulares de oito dos nove órgãos que compunham o CMAP, além do ex-Ministro do Planejamento, Valdir Simão, que exercia a coordenação do CMAP na época da instituição, de Francisco Gateani, ex-Secretário-Executivo do MPOG e de Cilair Rodrigues, ex-Secretário Adjunto da SOF. A participação dos entrevistados foi fundamental para reforçar algumas hipóteses, como, por exemplo, quais seriam os principais empreendedores políticos que promoveram a instituição do Comitê, e também para revelar novos aspectos que não tinham sido captados nos levantamentos iniciais, dada a falta de institucionalidade dos arranjos prévios – caso da atuação da Junta de Execução Orçamentária (JEO) enquanto fórum de coordenação de políticas, desconhecido por nós antes da realização das entrevistas-.

A escolha desses entrevistados seguiu a estratégia de seleção não randômica - *sampling for range* – onde o analista identifica subcategorias do grupo sob estudo (os de órgãos que viriam a compor o CMAP) e assegura a entrevista de um certo número de pessoas de cada categoria. (WEISS, 1994 apud SMALL, 2009) Nesse sentido, a proposta de entrevistar pelo menos um titular ou seu substituto por órgão-membro pretendia identificar qual era o posicionamento de cada um dos órgãos sobre o arranjo no momento em que foi criado o CMAP. A triangulação das fontes de dados (atores) mostrou-se bastante efetiva e a análise das entrevistas permitiu identificar que, apesar do momento político conturbado, as expectativas sobre o arranjo eram muito boas e o foco principal dos participantes era utilizar as avaliações para aprimorar as políticas públicas.

Para a segunda fase do CMAP, considerando que a estratégia de atuação do Comitê tinha sido alterada, com a preponderância do núcleo técnico em detrimento do estratégico, a seleção dos entrevistados seguiu uma outra lógica, que remete às teorias sobre burocracia de médio escalão 1. As entrevistas foram realizadas de setembro a novembro de 2018.

¹ Segundo Roberto Pires (2012), os burocratas de médio escalão são aqueles atores que atuam em níveis de gestão intermediário (como diretores, coordenadores, gerentes ou supervisores), sendo responsáveis por fazer a ligação entre as decisões e regras e suas aplicações práticas.

Para Pires (2015, p.179), “dada a sua posição estrutural, esses atores estão sempre agindo entre outros atores ao seu redor, interativamente sintetizando e disseminando informações, por meio das quais frequentemente se condicionam os rumos e resultados das políticas”.

Nesse contexto, era maior a probabilidade de que os entrevistados constituíssem uma rede (social network). Dessa forma, a seleção dos entrevistados nesta etapa utilizou a técnica do *snow-ball sampling* – onde os entrevistados recomendam outros entrevistados (WEISS, 1994 apud SMALL, 2009).

A entrevista inicial foi realizada com o responsável pela coordenação das atividades do CMAP e, na sequência, com os participantes das reuniões, conforme indicação do entrevistado anterior. Em que pese o modelo de entrevista também ter sido semi-estruturado, as questões sobre diferentes aspectos de coordenação foram sendo refinadas, para compreender melhor o fenômeno até atingir a saturação. Oito servidores foram entrevistados nesse modelo, que incluiu agentes dos quatro ministérios centrais e também dos setoriais. O modelo da entrevista encontra-se no Anexo II.

Importante ressaltar a disponibilização pelo MPOG, coordenador do CMAP, dos documentos relativos às reuniões, apresentações de slides elaboradas pelos ministérios centrais e setoriais, agenda das reuniões e minutas dos normativos que seriam posteriormente aprovados como resultado da atuação do CMAP. Não havia essa previsão no momento inicial do projeto e esse material nos permitiu realizar triangulações a partir de fontes múltiplas de evidências.

1.2 Narrativa

Para orientar a estruturação da dissertação, nos serviu de inspiração o guia metodológico desenvolvido pelos professores Barzelay, Velarde e Gaetani (2002 e 2004), que propõe o uso do que chamam “método narrativo”.

Elaborado para auxiliar a compreender o desenvolvimento e a operação das práticas gerenciais, o guia propõe um encadeamento narrativo dos eventos, de maneira que constituam um processo com sentido, buscando explicar conexões particulares entre eventos singulares.

Importantes conceitos para o método narrativo são evento e trama, sendo o primeiro “um conjunto de ações e ocorrências organizadas em função de seu significado no interior de uma experiência considerada em sua totalidade”, e o segundo, “o argumento organizador do

relato, que identifica o significado e o papel que cada um dos eventos tem no interior dele mesmo” (BARZELAY e VELARDE, 2004).

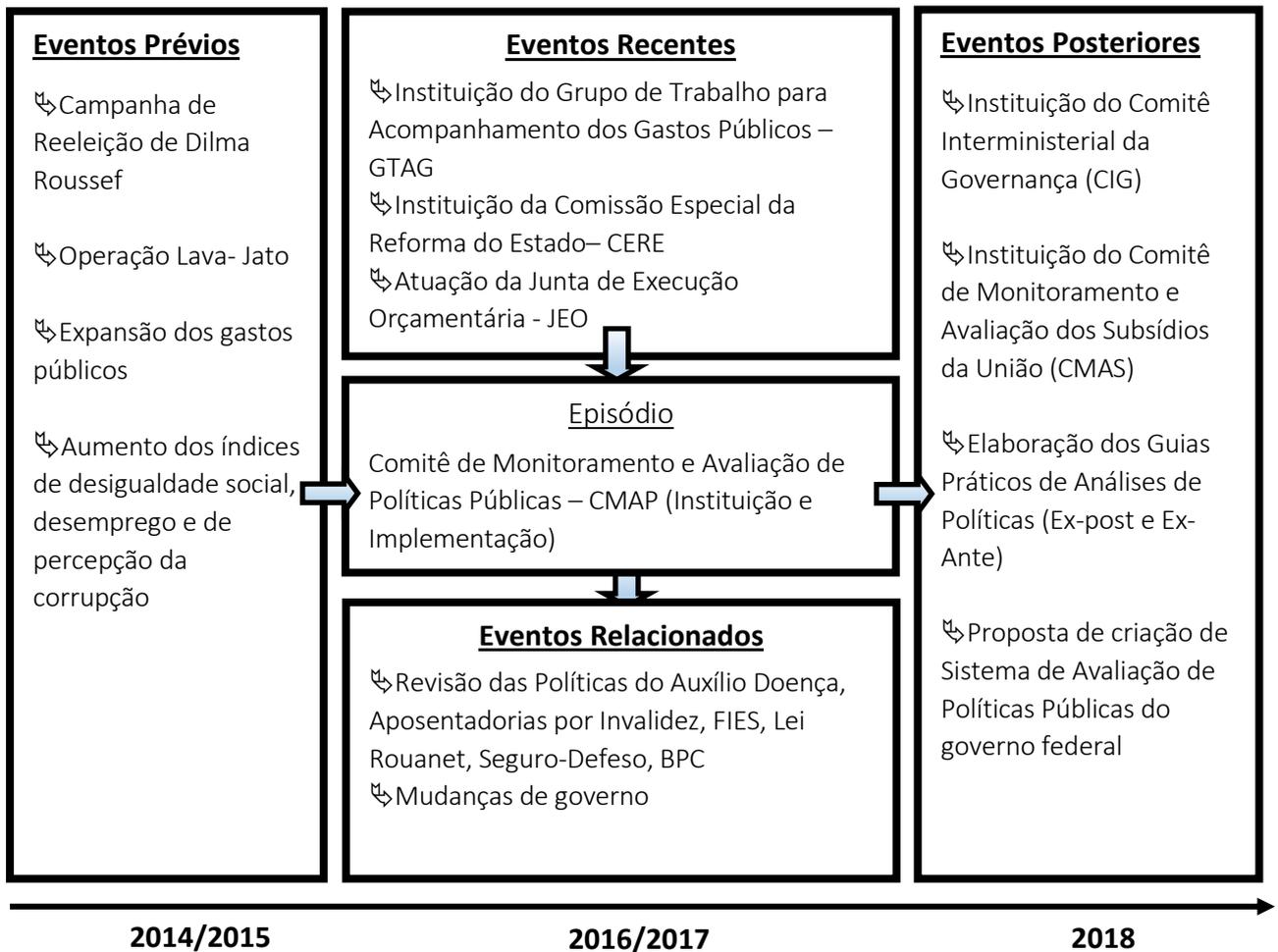
Para eles, o processo de elaboração de um relato é operado por meio da vinculação de diversos eventos ao longo de uma dimensão temporal, que identifica o efeito de uns sobre os outros.

Na dissertação, os seguintes tópicos pretenderam explicar os eventos relacionados à construção da política de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais: a) O momento político brasileiro em 2014-2015; b) O segundo governo Dilma e a necessidade de reduzir gastos e aplicar melhor os recursos públicos; c) Governo novo, velhos problemas. A abordagem sobre a estruturação do “Sistema de Avaliação de Políticas Públicas no Governo Federal” nas considerações finais completa a narrativa.

Para se explicar o processo ou a prática gerencial estudada, os autores propõem que chamemos aos eventos diretamente referidos ao processo como “o episódio”, que seria composto por um conjunto de eventos cujo desenvolvimento e encadeamento o pesquisador deseja explicar. No nosso caso, o episódio seria a instituição e a implementação do CMAP.

Para os passos seguintes, eles propõem identificar os eventos prévios, que são aqueles que tiveram influência significativa no episódio. Os eventos recentes serão os que também exerceram influência significativa sobre o episódio, mas ocorreram de forma quase paralela a ele. Os eventos relacionados são os que foram influenciados pelo episódio e ocorreram ao mesmo tempo que ele. Por fim, os eventos posteriores são os que foram influenciados por ele, mas aconteceram depois da ocorrência dele.

Quadro 1: Estrutura da narrativa.



Fonte: Elaboração própria.

2 O debate sobre Centro de Governo e sua relação com o momento político nos anos de 2014-2015

O papel do Estado provedor de bem-estar social vem sendo questionado desde os anos noventa, quando da disseminação das idéias do *New Public Management (NPM)*. Termos como privatização e desregulamentação continuam ainda hoje presentes do debate sobre gestão pública. Definir o que deve estar sob a responsabilidade do Estado e o que não deve tem sido não apenas ponto de divergência entre liberais e estatistas, mas também foco de inúmeros estudos por parte de pesquisadores da Administração Pública.

A reduzida capacidade dos governos em se adaptar às demandas de uma economia mundial globalizada e a falta de flexibilidade, dada à forma como a tecnocracia trabalha, impactariam a efetividade de sua atuação. Segundo esse olhar, organizações de fora do Estado teriam mais capacidade de fazer entregas públicas com menores custos. Enquanto figura central para o desenvolvimento social e econômico, caberia ao Estado atuar mais como catalisador e facilitador do que como gerador direto do crescimento (WORLD BANK, 1997).

Essa visão hegemônica nos anos 90 de atuação do Estado como um parceiro e não como executor ofuscou de certa forma o questionamento sobre as repercussões desse modelo sobre a gestão e a organização do setor público. A expressão *Estado Vaciado* foi utilizada por Peters (1996) para discutir a relação entre estado e sociedade no contexto do *NPM* e suas implicações futuras para o Estado e sua capacidade de governar. Questões sobre a falta de legitimidade dos governos, com o descontentamento da população sobre a qualidade da entrega dos serviços públicos; a descentralização das políticas públicas, com repasse de atribuições para entes subnacionais ou entidades não-governamentais dificultando a compreensão sobre a gestão e o custos dos programas como um todo; e o controle dos empregados públicos pelos políticos, deixando para estes últimos a responsabilidade por qualquer decisão estratégica, colocam em cheque a crença do novo gerencialismo de que a eficiência deva ser o principal objetivo do setor público. Quando atores privados ou quase-privados participam de uma política pública, é possível que sua disposição em colaborar fique enfraquecida em função da maximização de seus interesses. Além disso, o fato da prestação do serviço ser descentralizada demanda maior atenção sobre a responsabilidade pelas entregas e a garantia de que os serviços públicos estão efetivamente sendo entregues à sociedade.

Peters realça o efeito centrífugo no sistema de governo proporcionado pela agencificação, descentralização e inclusão do mercado na entrega dos serviços públicos, e pondera que os ganhos em termos de eficiência e de redução de custos podem ser perdidos

pelo impacto da falta de coordenação e suas implicações em termos de sobreposição de competências, custos de transação dentro do serviço público e ineficiência organizacional.

A diminuição do Estado por si só não seria o fim em si das reformas propostas com base no novo gerencialismo, segundo o World Bank (1997). Seria necessário fortalecer as instituições centrais do governo, aprimorando a capacidade do estado de empreender e promover ações coletivas de forma eficiente, o que demandaria uma correta definição de estratégia, escolhendo o que e o que não deve fazer.

2.1 Núcleo do Executivo, Alto Governo ou Centro de Governo – um modelo único?

Nem sempre o termo “Centro de Governo” foi utilizado ao longo da literatura que trata do tema. Núcleo de Governo, Núcleo do Executivo e Alto Governo são algumas das denominações utilizadas para o agrupamento de instituições responsáveis por dar suporte ao Chefe do Executivo, ao Primeiro Ministro ou ao Conselho de Ministros enquanto órgão colegiado responsável pela tomada de decisão. Sua principal função é fazer com que os ministérios e agências trabalhem de forma efetiva e coerente.

Ainda que não tratados por esse nome, o Departamento do 1º Ministro na Austrália, criado em 1911; o predecessor do *Cabinet Office* no Reino Unido, criado em 1916, encarregado de coordenar as políticas públicas e oferecer direção estratégica ao governo devido às necessidades da guerra; e o *Executive Office of the President*, criado nos Estados Unidos em 1939 para assessorar o presidente na tomada de decisão e para monitorar a implementação dessas decisões; já exerciam funções de Centro de Governo (ALESSANDRO et al., 2014).

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

A literatura contemporânea trata o tema sob diferentes perspectivas.

Com foco no papel da coordenação para combater a fragmentação do Estado, derivadas das políticas de especialização e autonomização dos órgãos governamentais inspiradas pela *NPM*, Rhodes argumentou que o papel do Núcleo do Executivo (*Core Executive*) consistia em “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, apud CAVALCANTE, 2018, p.9-10).

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

Tanto o conceito de Alto Governo como o de Centro de Governo foram tratados de forma mais instrumental por organismos multilaterais como BIDE a OCDE, que desde os anos 90 ressalta o papel dessas instituições centrais na busca por assegurar a coerência das políticas públicas e do próprio governo (OCDE, 2000).

Segundo a OCDE (2014), o

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

Outra perspectiva apontada pela literatura é quanto à composição do CdG. A primeira visão, mais restrita, tem foco na localização do órgão. Para ser considerado como componente do CdG, é necessário que esteja localizado no Gabinete do Chefe do Executivo ou que o sirva exclusivamente. Visão mais abrangente é a que identifica as funções desempenhadas. Nesse caso, são considerados pertencentes ao CdG :

os que provêm apoio direto ao Chefe do Poder Executivo no gerenciamento integrado do governo (*whole-of-government*), incluindo, portanto, os que desempenham funções centrais e governamentais transversais, como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo, mesmo que não estejam dentro do Gabinete do Chefe do

Executivo e não sirvam a ele exclusivamente. (BID, 2013^a, p.4 e 2014, p.4 apud TCU, 2016)

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

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

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

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

Governments are subject to divergent policy tensions, often epitomized in the conflicting, sectoral interests of line ministries, which vie with each other for financial resources, while the budget ministry characteristically seeks to control outlays. In some countries, a degree of policy competition is deliberately maintained between line ministries, in order to ensure a level of creative tension, and to enhance the contestability of policy advice. In all countries, important trade-offs between diverging interests have to be made at the highest level. (PUMA, 2004)

Para o PUMA, todas as funções do Núcleo de Governo deveriam ser vistas como funções de coordenação. Estudiosos do tema concordam com a afirmação de que não há um modelo genérico a ser seguido, mas que é importante fortalecer as funções de coordenação no governo.

A primeira dimensão elencada é a de coordenação da preparação das sessões governamentais. Ainda que a princípio possa ser compreendida como uma função simplesmente burocrática, trata-se, na verdade, de garantir que todos os atores relevantes sejam considerados nos procedimentos, de forma que seja assegurada informação de qualidade para a tomada de decisão.

A segunda dimensão trata da coordenação da conformidade legal. Sendo considerado um papel comum ao CdG em todos os países, o questionamento que se faz do ponto de vista da coerência política é que na maioria das vezes o foco na conformidade legal desconsidera o conteúdo da política presente na legislação, suas questões principais e o custo-benefício delas.

A terceira dimensão trata da coordenação da preparação das prioridades estratégicas do governo e seu link com o orçamento. Os ministérios de linha preparam suas propostas de acordo com suas temáticas prioritárias e cabe ao Centro de Governo coordenar esse material e dar suporte ao governo para estabelecer as prioridades dentre as distintas demandas apresentadas.

A quarta dimensão é coordenação das propostas a serem apresentadas ao Conselho, no caso de sistemas parlamentaristas, ou ao Chefe do Executivo, no caso de sistemas presidencialistas. Cada ministério é responsável por elaborar soluções políticas para os problemas relativos às suas áreas. No entanto, considerando que decisões políticas são responsabilidade coletiva do governo, há necessidade de que todas as propostas tenham sido preparadas de acordo com processo apropriado, e que guardem relação com os planos e prioridades governamentais, sem contradição com outras propostas.

A importância da mídia no mundo atual faz com que uma quinta dimensão seja a de coordenação das atividades de comunicação, de forma a garantir coerência e tempestividade. A crescente valorização da transparência das ações governamentais, que impõe aos governos prestar contas de suas escolhas aos cidadãos, bem como a necessidade de preservar a imagem pública perante eleitores, faz com que a comunicação seja foco prioritário de atenção dos governos. Em tempos de redes sociais, essa coordenação ganha ainda mais relevância.

Não menos importante do que as outras e fundamental para nossa pesquisa é a sexta dimensão: coordenação do monitoramento da *performance* governamental. Ainda que cada um dos ministérios seja responsável por realizar o monitoramento e a avaliação das políticas

públicas sob sua gestão, os resultados das políticas são responsabilidade coletiva do governo. Para além de questões sobre disponibilização de dados e informações nos sistemas corporativos, importa saber os efeitos das políticas na sociedade e se estão, de fato, alterando a realidade.

Também a relação com outros poderes exige coordenação. O poder executivo pode ter problemas em controlar a agenda política caso o legislativo opte por legislar de forma contrária às prioridades do governo, o mesmo podendo ocorrer com a atuação do poder judiciário.

Por fim, a última dimensão elencada é a de coordenação horizontal de prioridades estratégicas. Temas como reforma da administração pública e relações intergovernamentais em federações exigem necessariamente atuação coordenada pelo CdG.

Pequenos ajustes nessas funções foram realizados em publicação posterior da OCDE, que as agrupou em seis: preparação das reuniões do gabinete, coordenação das políticas, monitoramento da implementação, elaboração do programa e planejamento estratégico do governo, coordenação das relações com o parlamento e comunicação das mensagens do governo (OCDE, 2014)³.

No momento desses debates, não foi relatada como dimensão importante a relação com a sociedade civil organizada, que ganharia relevância mais tarde com a necessidade de mobilizar *policy communities* em torno de políticas públicas e temáticas específicas, para conferir maior legitimidade à atuação do Estado.

O debate sobre a composição do CdG ainda não está pacificado. Estudo comparativo realizado pela OCDE entre trinta e cinco nações estabeleceu oito estruturas que desempenhariam funções de centro de governo: apoio direto ao chefe do executivo, assessorias, unidades estratégicas, coordenação política, monitoramento e aperfeiçoamento, comunicação, aconselhamento jurídico e unidades orçamentárias (CAVALCANTE, 2018).

Reporte preparado pelo Banco Mundial sobre o funcionamento do Centro de Governo na Romênia elencou cinco critérios que deveriam ser considerados para avaliar se a agência deveria ou não estar localizada no CdG: se a atividade da agência se enquadrava dentro das *core functions* do CdG, incluídas aí planejamento estratégico, conformidade legal, monitoramento da *performance* e comunicação com mídia e com a sociedade; se o seu mandato era sujeito a alta sensibilidade política, se tratava de políticas de reformas transversais ou de alta prioridade, se tinham relevância para todos os ministérios e, por fim, se requeria independência dos ministérios de linha, com que têm responsabilidade sobre políticas setoriais (WORLD BANK, 2010).

Além do desafio de lidar com todas essas funções/dimensões, o papel do CdGé afetado por uma série de variáveis. A crescente complexidade dos temas a serem tratados no governo e a capacidade limitada das pessoas de lidar com a quantidade de informações disponíveis que deverão subsidiar a tomada de decisão, a pressão pela obtenção de resultados, a fragmentação derivada da implementação das políticas por distintos atores e a necessidade de pensar nacionalmente, mas agir localmente são alguns deles. Importante ainda ressaltar que as agências centrais operam por meio de pessoas. Ainda que as funções exercidas possam ser estáveis, as pessoas que atuam nessas funções mudam o tempo todo.

2.2 O debate sobre Centro de Governo na América Latina e no Brasil

Desde a década de 90, encontros anuais são realizados no âmbito da OCDE para discutir o papel dessas instituições no alcance de melhor entendimento do processo decisório e do sistema de políticas públicas e também para debater as possibilidades de aumento da sua efetividade. O tema no Brasil e na América Latina é ainda incipiente, com foco em tentar unificar a compreensão sobre as funções do CdG e quais seriam as instituições nos diversos países estudados que o comporiam nestes países(CAVALCANTE, 2018).

Na América Latina, estudos patrocinados pelo BID foram iniciados em 2009, com o objetivo de:

contribuir para determinar quais são os novos papéis, estruturas, sistemas de informação e comunicação e formas de coordenar, atualmente necessários para maximizar a eficácia do Alto Governo, assim como identificar as boas práticas que podem dar contas deles (CLAD, 2011).

Os estudos empíricos realizados em oito países, dentre eles o Brasil, trabalharam com horizonte temporal dos dois últimos governos em cada país, a fim de verificar os impactos de distintos estilos presidenciais no funcionamento do CdG. Além disso, duas questões trabalhadas pelos autores em cada país têm vínculo direto com nosso objeto de pesquisa. A primeira questionava quais fatores incidiam sobre os sistemas de monitoramento e avaliação das políticas públicas e a agenda governamental para que proporcionassem efetivamente retroalimentação aos atores pertinentes. A segunda buscava reconhecer que arranjos e capacidades resultaram mais eficazes para atingir a coordenação e a estruturação coerente de políticas e programas, bem como sua comunicação com a sociedade.

Responsável pela elaboração dos estudos sobre o Brasil, Francisco Gaetani se debruçou sobre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, ambos responsáveis por dois mandatos cada.

Gaetani desenvolve conceitos que ainda não tinham sido identificados anteriormente nas pesquisas sobre CdG. Ressalta o papel transitório do Alto Governo em governos democráticos, já que vinculado diretamente à cúpula do Poder Executivo; diferenciando-o das funções de cúpula do Estado, com atuação mais permanente. Ainda que pondere que há zonas de sobreposição entre as duas funções, realça a dimensão intrinsecamente política da primeira, em detrimento da segunda, tradicionalmente mais resistente à volatilidade da conjuntura política.

Como tarefas fundamentais do Alto Governo, ele identifica a necessidade “de assegurar a base do governo para o exercício do poder pela gestão da coalizão governante, arbitrar prioridades e determinar as diretrizes do conjunto das políticas públicas que integram a agenda do grupo governante” (GAETANI, 2011, p.1).

Avançando no debate sobre quais instituições no Brasil comporiam o CdG, Gaetani chama a atenção para a influência que os traços pessoais do líder do executivo têm na definição da forma de organização e no estilo do processo decisório no CdG, ao mesmo tempo em que se refere a Peters et al. (2000) para falar sobre a tendência comum de crescimento em tamanho, funções e grau de influência das instituições que compõem o Alto Governo.

No caso da América Latina, distintas nuances tem que ser consideradas quando necessidade de aumentar a coordenação por parte do Estado, com foco na garantia do direcionamento estratégico, da consistência e do controle: “a questão da *policy sequence*, a temática da democracia, o peso da problemática da estabilização macroeconômica e a inacabada tarefa de construção dos estados nacionais profissionalizados”. (GAETANI, 2011, p.7)

No estudo realizado sobre o Alto Governo no Brasil, Gaetani ressalta o aumento de ministérios ligados à Presidência, embora não defina explicitamente quais seriam os órgãos que comporiam o CdG. Isso porque, no caso brasileiro, dependendo da forma como foram estruturados os mandatos presidenciais, os mesmos órgãos podem ou não ser considerados como pertencentes ao CdG. Alguns deles, embora exercendo funções típicas de CdG, como o Gabinete Presidencial, foram considerados irrelevantes do ponto de vista político no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em contraste com o Governo Lula. Já a Casa Civil, embora tenha alternado sua titularidade entre dirigentes mais técnicos (governo FHC) ou mais

políticos (governo Lula), exerceu a função de coordenação-executiva nos dois governos. A função de coordenação política foi exercida pela Secretaria Geral nos governos FHC, enquanto o Ministério de Relações Institucionais e Assuntos Federativos foi criado no governo Lula para exercer esse papel.

Em contextos de ajuste fiscal, a função de coordenação econômica tem grande importância. Os governos FHC privilegiaram o Ministério da Fazenda para exercer esta função, enquanto o governo Lula compartilhou-a também com o Ministério do Planejamento. No caso da função comunicação, Gaetani realçou que ambos os presidentes foram grandes comunicadores. Ainda assim, a função foi exercida dentro da área de comunicação da própria presidência.

O suporte jurídico ficou por conta da Advocacia-Geral da União (AGU) e também em parte pelo Ministério da Justiça (caso do primeiro mandato Lula). A criação da Controladoria-Geral da União no final do governo FHC, como forma de “dar uma resposta política e organizacional aos problemas de desvio de recursos públicos que a mídia trazia a público”, com posterior avanço na esfera do controle e da prevenção da corrupção, atuando de forma transversal, inseriu mais uma instituição no grupo daquelas que comporiam o Alto Governo.

Para a prospecção estratégica, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) exerceu, ao longo dos quatro mandatos, papéis mais ou menos relevantes, conforme o momento. No primeiro mandato FHC, ela exerceu importante papel, dedicando-se a estudos de cenários e discussões-chave sobre políticas específicas que se desdobrariam a longo prazo, como no caso do submarino atômico. No segundo mandato FHC, a SAE seria extinta. O primeiro mandato Lula atribuiu a função de gestão estratégica à Secretaria de Comunicação da Presidência. O tema foi transferido posteriormente para o Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), que viria a ser substituído pela recriação da SAE.

Ao analisar o relacionamento do setor público com a sociedade, Gaetani (2011) expõe as diferenças entre as atuações dos dois presidentes. No governo FHC, a interação se baseava em uma articulação que pretendia a emancipação da sociedade com relação ao Estado, por meio do exercício de organizações sociais (OS) e organizações sociais de interesse público (OSCIP), além do programa Comunidade Solidária, vinculado à Ruth Cardoso, esposa do presidente. O governo Lula, com forte apoio dos movimentos sociais, interagiu por meio da redefinição do papel da Secretaria Geral da Presidência e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico (CNDE), formado por indivíduos e não por instituições, com a “finalidade de assessorar o Presidente na “escuta” dos problemas nacionais”.

Para dar suporte à Presidência brasileira com estudos e análises, aparecem ainda instituições como o Instituto Nacional de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e, no seu campo específico de atuação, a Agência Brasileira de Informações (ABIN), vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

Em 2013, Nota Técnica intitulada “El fortalecimiento Del Centro de Gobierno em America Latina Y Caribe”, publicada pelo BID, reforça nosso entendimento de como é difícil obter consenso sobre quais instituições conformam o CdG em cada país, na medida em que essa composição não está estabelecida de forma imutável, evoluindo para adaptar-se às necessidades políticas definidas pelos presidentes, ajustando-se aos contextos e circunstâncias específicas de cada país (ALESSANDRO et al., 2013).

O texto reflete ainda sobre a necessidade de fortalecimento do CdG e da necessidade de que essas instituições tenham amplas capacidades técnicas, bem como ferramentas e processos avançados para apoiar seu trabalho. Para os autores, a maior demanda dos cidadãos para a melhoria dos serviços públicos gera um crescente interesse em otimizar o rendimento e aumentar o impacto das políticas governamentais. O papel do CdG seria então promover “soluções inovadoras, monitorar o desempenho dos ministérios e organismos e apoiar aos que requerem melhoras” (p. 2).

O CdG se encontra em uma posição única que oferece uma perspectiva geral da ação do governo. Seu trabalho deve assegurar coerência às ações de governo, melhorar o desempenho do conjunto do governo, proporcionar uma narrativa coerente das ações de governo e conduzir a direção política do governo, além de assegurar um vínculo adequado com os cidadãos (ALESSANDRO et al, 2013).

A evolução do debate na América Latina aglutinou as oito funções do CdG propostas inicialmente pelo PUMA em 2004 em cinco, quais sejam: assegurar uma gestão estratégica do governo; coordenar as políticas públicas (desenho e implementação); monitorar e melhorar o desempenho; gerir a política das políticas públicas; e comunicar os resultados e prestar contas.

Percebe-se que de uma visão mais instrumental sobre as tarefas do CdG, o debate evoluiu para uma visão mais estratégica de sua atuação, que deve promover soluções inovadoras e iniciativas baseadas em evidências. Atuação seletiva é fundamental. O CdG deve focar nas prioridades do governo, promovendo a colaboração entre os ministérios setoriais. Seu papel de coordenador das intervenções não deve inibir a criatividade dos setores, que são os que detêm conhecimentos específicos sobre as políticas públicas.

No caso das funções de monitoramento, permanece a visão de que seu papel não substitui as burocracias ministeriais, responsáveis pelas avaliações mais complexas. Cabe ao

CdG a responsabilidade de detectar gargalos específicos e de ajudar os ministérios na adoção dos ajustes necessários para resolvê-los, devendo concentrar-se nas políticas mais centrais para as promessas do governo e também nas menos estruturadas, que dependem do seu apoio para otimizar o rendimento.

Ao vincular o processo dinâmico de atuação do CdG às preferências e ao estilo do presidente, Alessandro et al. (2013) identificam três tipos de estilos de gestão dos processos do CdG: processo competitivo, caracterizado por linhas difusas de responsabilidade e jurisdições superpostas entre unidades do CdG, com o presidente atuando de forma bilateral com cada uma das instituições; um processo colegiado, que promove o intercâmbio entre as instituições, com compartilhamento de informações e o debate de opções; e, por fim, um processo formal ou hierárquico, com racionalização dos procedimentos e canais estabelecidos para o fluxo de informações. Como o CdG não opera de forma fixa, é possível haver diferentes estilos de gestão de processos para decisões que operam em distintos entornos dentro de um mesmo governo.

O tema continua em alta na América Latina, como pode ser visto na recente publicação “Coordinating to Deliver- Lessons Learned from the Colombian Government’s Delivery Unit (2018), no âmbito do Projeto do BID denominado *Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean II*.

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

Tendo como produto da primeira fase um quadro analítico que examina quais os desafios para a consecução da boa governança do Centro de Governo, o estudo concluía que as EFS poderiam induzir o fortalecimento desse núcleo, “fornecendo informações independentes sobre implementação, coordenação, monitoramento e avaliação de políticas públicas”(BRASIL, 2016, p.13). Seria também necessário “avaliar o Centro de Governo para verificar se ele poderia assegurar o alcance dos objetivos estratégicos e responder de forma satisfatória aos desafios que se apresentam” (BRASIL, 2016, p.13)

Não tendo identificado nas pesquisas realizadas com as EFS abordagem sistematizada para esse tipo de avaliação, o documento da OCDE propôs três opções: avaliação de

processos, sistemas e estruturas; avaliação de atores e instituições; e avaliação de desempenho de políticas e programas de governo.

Utilizando-se da definição ampliada de Centro de Governo, o TCU elencou no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo os seguintes órgãos que, para ele, exerceriam funções de CdG: a Casa Civil, como órgão de assessoramento direto ao Presidente, especialmente nos assuntos relacionados com a coordenação e a integração das ações do governo, além de exercer papel relevante na avaliação e monitoramento da ação governamental; a Secretaria-Geral da Presidência da República, responsável pela promoção de análises de políticas públicas e temas de interesses do Presidente da República, por meio da Secretaria Nacional de Articulação Social, responsável por coordenar as relações políticas do governo com diferentes segmentos da sociedade civil e a Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais, responsável por promover diálogos com entidades da sociedade civil, lideranças, entes federativos e poderes constitucionais; a Secretaria de Relações Institucionais, responsável pela coordenação política e relacionamento do governo com o Congresso Nacional, os partidos políticos, os estados, o distrito federal e os municípios; a Secretaria de Assuntos Estratégicos, responsável pelo planejamento a longo prazo e pela articulação com a sociedade para a formulação da estratégia nacional de desenvolvimento; a Secretaria de Comunicação, enquanto coordenadora da comunicação interministerial e responsável pelo assessoramento ao Presidente da República na comunicação com a sociedade; a CGU, por meio da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), que promove a *accountability* governamental; e a Ouvidoria-Geral da União (OGU), responsável por coletar e tratar denúncias de cidadãos referentes a serviços públicos federais e também por monitorar em instância recursal a resposta dos órgãos aos pedidos de acesso à informação.

O TCU também inclui no Referencial os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, ressaltando que, ainda que sejam considerados ministérios de linha, ambos exerceriam funções de coordenação fundamental, quer seja por definição de diretrizes para as políticas fiscal e macroeconômica, caso do MF, quer seja pela formulação do planejamento estratégico nacional e realização de estudos para reformulação das políticas, caso do MPOG. O Referencial inclui ainda o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) como órgão de assessoramento imediato e direto ao Presidente da República.

O IPEA, à época da publicação do Referencial fazia parte da SAE e também foi considerado no grupo de instituições pertencentes ao CdG na medida em que fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais por meio das pesquisas que realiza sobre formulação e implementação de políticas públicas.

As diferenças entre a avaliação do TCU sobre quais órgãos exerceriam funções de Centro de Governo e a análise realizada por Gaetani no estudo de 2011 reforçam o entendimento de que a estrutura do CdG não é fixa e depende das prioridades políticas, das disposições constitucionais, das restrições institucionais e das tradições administrativas (ALESSANDRO et al., 2013). E também do olhar do pesquisador, já que é possível analisar os normativos de criação e sua prática, que pode ser diversa do que inserido nos atos constitutivos.

2.3 Fortalecimento do Centro de Governo como agenda para melhoria da governança

O papel exercido pelo CdG no sentido de promover a governança pública vem ganhando relevância, tanto nos estudos sobre a Administração Pública, quanto nos debates promovidos por organismos internacionais e nacionais sobre o tema. “Por outro lado, é notória a carência de teoria e conhecimento empiricamente válidos sobre sua estrutura, funcionamento e, principalmente, acerca dos seus efeitos sobre o *policymaking*.” (CAVALCANTE, 2018, p.8).

O Referencial do TCU corrobora esse entendimento:

Existem razões teóricas sólidas para crer que, fortalecendo-se as funções de planejamento, coordenação e monitoramento dos centros de governo, políticas com base em evidências são adotadas, resultando no aperfeiçoamento do desempenho e entrega dos serviços. No entanto, testes empíricos são necessários. Alguns estudos têm mostrado que os centros de governo podem, de fato, focar a atenção dos ministérios no alcance de resultados, mas são limitadas as evidências publicadas de que resultados e impactos das políticas sejam aperfeiçoadas pelo trabalho do CdG. Assim, existe espaço considerável para pesquisas nessa área. (BID, 2013, p.57 apud TCU, 2016)

Importante desafio para o CdG é o equilíbrio entre um ideal de coordenação perfeita e os limites políticos e práticos de coerência no mundo real da Administração Pública (OCDE, 2014). Ainda que o fortalecimento do CdG seja considerado fundamental para superação de problemas de coordenação e de descentralização,

pouco ainda se sabe como gerar um governo central estratégico que garanta a governança de um sistema cada vez mais caracterizado pela autonomia executiva, pelas complexas contingências internacionais e pelo aumento da complexidade social (GAETANI, 2011, p. 8)

Um possível caminho seria a mudança de papel reativo para proativo do GdG, testando novos métodos de coordenação, estabelecendo prioridades estratégicas e desenhando planos de cooperação entre departamentos, exercendo um papel de liderança na condução da gestão das políticas públicas. “O Centro é um veículo-chave para impulsionar políticas públicas prioritárias”. (OCDE, 2014)

O conceito de atualidade também é importante: é preciso estar atento às novas circunstâncias econômicas e sociais, que exigem mudanças no direcionamento da pauta do CdG, que necessita estar conectado com novas prioridades governamentais.

Ainda, a identificação das áreas prioritárias, o planejamento para o monitoramento da implementação como parte do processo da política, a organização de estruturas governamentais para ajudar a assegurar que as prioridades serão efetivamente implementadas e a construção de engajamento como importantes papéis a serem assumidos pelo CdG são ações-chave que podem fortalecer as entregas pelo Centro. (OCDE, 2015)

Outra importante questão é o perfil e a capacitação necessária aos servidores que realizam as funções do CdG, sujeitos a alta pressão e tendo que lidar com assuntos diversos, o que exige alta flexibilidade. “Assegurar altos níveis técnicos no CdG é fundamental para fortalecer sua capacidade de realizar suas funções básicas” (ALESSANDRO et al., 2013. p.16) Conhecimentos técnicos, de políticas públicas, de gestão pública, além de experiência em coordenação e interlocução são capacidades desejáveis para quem atua no CdG.

Em que pese a literatura que vem tratando do tema ter um viés mais normativo-prescritivo, há certo consenso de que as configurações e o funcionamento dos CdG não têm um modelo padrão, dependendo do sistema político, da configuração do governo e do tipo de liderança exercida pelo Chefe do Executivo. Mais do que definir um formato único para o CdG, impõe-se uma agenda de pesquisa que avalie qual o impacto da atuação do CdG no melhor desempenho de determinado serviço público. É o que tentamos realizar com esta pesquisa.

2.4 O momento político brasileiro em 2014-2015

A literatura contemporânea utiliza a denominação *wicked problems* para identificar problemas transversais, multidimensionais e incertos, que demandam envolvimento de múltiplos setores e, principalmente, a coordenação e coerência entre os atores/organizações governamentais, dadas suas características complexas e intersetoriais. Corrupção, baixa

produtividade, violência e criminalidade, desemprego e desigualdade social são *wicked problems* a serem considerados no Brasil nos anos de 2014-2015.

Em 2014, último ano do primeiro mandato da presidente Dilma, o PIB fechou o ano com uma alta de 0,5%. O resultado fiscal acumulado foi inferior em \$ 94,2 bilhões ao verificado no mesmo período de 2013. As despesas totais acumuladas em 2014 tiveram um aumento de R\$ 117 bilhões, enquanto a receita acumulada teve um aumento de apenas R\$ 42,9 bilhões. O aumento de despesa se deveu basicamente ao incremento em relação ao ano anterior de R\$ 63,2 bilhões em despesas de custeio, sendo R\$ 9,7 bilhões relativos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundo especial de natureza contábil-financeira vinculado ao Ministério do Trabalho (MTb), que se destina ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, e R\$ 4,6 bilhões em benefícios assistenciais, além o aumento de R\$ 37,2 bilhões em benefícios previdenciários. “Em linhas gerais, observa-se um crescimento expressivo do gasto social direto ao longo do tempo, com aumento próximo a 3p.p. do PIB quando se comparam os patamares de 2002 e de 2014.” (fonte: Relatório Anual do Tesouro Nacional - 2015, p. 10). O Tesouro Nacional consigna em relatório que os principais dispêndios ocorreram com educação e cultura (0,99 p.p do PIB) e assistência social (1 p.p do PIB), além da ampliação do patamar de dispêndios com previdência social (aumento de 0.9 p.p do PIB), ao passo que os gastos com saúde mantiveram-se estáveis no período.

Era ano eleitoral e o governo acreditava que a solução para melhorar as entregas públicas era gastar mais dinheiro. As expectativas de arrecadação, no entanto, não se cumpriram e seria necessário que os empenhos fossem limitados, a fim de cumprir a meta fiscal, o que não ocorreu.

Em setembro de 2014, o TCU iniciava uma inspeção, com base em representação feita pelo Ministério Público junto ao TCU, após uma série de notícias publicadas na mídia acerca de atrasos no repasse às instituições financeiras dos valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União, tais como o bolsa família, o abono salarial, o seguro-desemprego, os subsídios de financiamento agrícola e os benefícios previdenciários, que resultaria no Acórdão nº 825/2015. Este acórdão subsidiaria o posterior julgamento das contas de 2014, que seriam consideradas irregulares pelo TCU.

Essa inspeção teria constatado o que seria chamado posteriormente de “pedaladas” – demora no repasse de recursos a bancos públicos, especialmente a Caixa Econômica Federal, para pagamentos dos benefícios de responsabilidade do governo federal, que configuraria descumprimento do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe a operação de

crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Em outra frente, em março de 2014 era deflagrada a *Operação Lava Jato*, que investigava um esquema de lavagem de dinheiro que teria movimentado ilegalmente 10 bilhões de reais, desviando recursos da Petrobras para intermediar negócios com fornecedores e repassar verbas à base aliada do governo que fazia parte do esquema. (FERNANDES, 2015). Acordos de delação premiada foram assinados em agosto e setembro de 2014 com o Ministério Público Federal pelo doleiro Alberto Youssef e pelo então diretor de abastecimento e refino da Petrobras Paulo Roberto Costa, com a promessa de, em contrapartida, aliviar as penas. Ainda que os depoimentos tenham ocorrido sob sigilo jurídico, áudios com trechos das denúncias vazaram na mídia. “Em seu depoimento, o ex-diretor da Petrobras afirmou que havia um esquema de pagamento de propina em obras da estatal e que o dinheiro abastecia o caixa de partidos como PT, PMDB e PP.” (CIOCCARI, 2015). Nova fase da Operação envolveu buscas em empreiteiras como Camargo Corrêa, OAS Odebrecht e outras sete companhias em novembro de 2014.

Na sequência, matérias publicadas pela Revista *Época* em dezembro de 2014 revelaram que José Dirceu tinha recebido R\$ 886 mil da empreiteira Camargo Corrêa, investigada na *Operação Lava Jato*, por serviços prestados em assessoria e palestras, além de conferências internacionais.

Além da questão da *Lava Jato*, relatório do TCU divulgado em novembro de 2013 havia apontado possíveis irregularidades e prejuízos na compra da refinaria de *Pasadena* pela Petrobras. Dilma Rousseff, à época da compra, presidia o Conselho da Petrobras, que avalizou o negócio. Após a abertura das investigações, a então presidente Dilma informou em nota que “votou a favor da compra da refinaria em 2006 - quando presidia o Conselho de Administração da Petrobras - baseada em parecer “falho” e em documentação que omitia duas cláusulas do contrato, chamadas *Put Option* e *Marlim*. Essas cláusulas, mais tarde, obrigariam a estatal a desembolsar mais dinheiro no negócio, o que gerou um gasto total de US\$ 1,18 bilhão”. Ainda que um segundo relatório do TCU, assinado em 18 de junho de 2014, tenha eximido o conselho de qualquer tipo de culpa ou punição, era mais um problema a ser acrescentado no já complicado ambiente político da época.

Durante o período de campanha eleitoral, estudo realizado pelo Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (Lemep) registrou um total de 249 reportagens vinculadas ao escândalo da Petrobras, no período de 6 de julho até 25 de outubro de 2014. Embora não houvesse prova da participação da presidente nos atos ilícitos, as reportagens veiculadas pela

mídia associavam, ainda que indiretamente, Dilma Roussef ao escândalo (FERNANDES, 2015).

A campanha presidencial ocorreu nesse ambiente político e foi considerada a mais acirrada desde os tempos da redemocratização. Dilma Roussef venceu o segundo turno com 51,64% dos votos válidos, em uma eleição marcada pela morte do candidato Eduardo Campos em um acidente aéreo em agosto de 2014.

Os dados econômicos também contribuíram bastante para esse acirramento.

Mais uma etapa da operação foi deflagrada em fevereiro de 2015, tendo como foco o pagamento de propinas na diretoria de Serviços da Petrobras e na BR Distribuidora.

Pesquisa realizada em novembro de 2015 pelo Datafolha apresentou a corrupção como o principal problema do país para 34% dos entrevistados. Em 2104, ela ficava atrás da saúde, seguida da educação. A pesquisa revelou a influência que a *Operação Lava Jato* passaria a ter na opinião pública brasileira

Ao final de 2015, o PIB registrava um decréscimo de 3,8% em relação ao ano anterior.

Por sua vez, a taxa de desocupação registrada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (PNAD Contínua) cresceu de 6,2% em dezembro de 2013 para 9% em dezembro de 2015, fazendo com que o desemprego passasse a ser a terceira maior preocupação dos brasileiros, conforme pesquisa do Datafolha citada anteriormente.

Todos esses fatores contribuíram para a necessidade de dar respostas à sociedade quanto a questões ao alcance do governo. Ainda não se tinha a dimensão que a *Operação Lava Jato* tomaria e as respostas relacionadas ao combate à corrupção por parte do governo ainda não tinham virado prioridade neste momento. A principal prioridade era, além de defender a manutenção do governo, a necessidade de redução dos gastos e melhor aplicação dos recursos. Estas últimas ações demandavam atuação coordenada e multissetorial – hora do Centro de Governo entrar em ação.

3 A instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP

O CMAP, 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”. 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 arranjo.

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

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

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

Para compreender a decisão pela instituição de um comitê interministerial para coordenar as atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas, de responsabilidade do Centro de Governo brasileiro, será utilizado o referencial teórico de *agenda setting*, especialmente o que trata dos modelos de múltiplos fluxos e o do equilíbrio pontuado.

3.1 O segundo governo Dilma e a necessidade de reduzir gastos e aplicar melhor os recursos públicos

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

Esse corte já atinge o PAC, os gastos com saúde e, sobretudo, a educação superior com suspensão de bolsas de pós-graduação em diferentes áreas disciplinares, atraso na transferência de verbas para as universidades, atraso no desembolso dos recursos do FIES, do Pronatec e a suspeita da suspensão dos programas Ciência sem Fronteira e Farmácia Popular. Falta pouco o corte atingir o Programa Bolsa Família (CARLEIAL, 2015, p.209)

Logo no início de 2015, o governo publicaria um decreto que instituíria o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento dos Gastos Públicos, o GTAG, composto pelo Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Casa Civil e CGU, coordenado pelo Ministério do Planejamento. Embora o decreto de criação do GTAG tivesse como objetivos a melhoria da qualidade do gasto, mas também o aperfeiçoamento de políticas, o foco principal era o corte de gastos:

O aperfeiçoamento sempre vinha para redução...ele nunca ia para isso...então assim, já tinha esse viés pelas próprias organizações, e não é só isso não, até pelo contexto que foi montado, na virada de 2014 para 2015, eu me lembro lá pro dia.... no final de novembro, se não me engano último dia de novembro, início de dezembro, quando foi confirmada a dupla Nelson Barbosa no Planejamento e Joaquim Levy na Fazenda, eles já anunciaram isso, já falaram que era necessário rever. Então, naturalmente o Dyogo já trabalhou com o Nelson, e o Tarcisio entrou, era essa a perspectiva, a perspectiva de redução. Não tinha espaço para melhoria no sentido de aperfeiçoar, não....Essa era a visão que predominava e era o contexto, até porque já se avizinhava uma crise econômica, houve um ambiente de desaceleração enorme, das expectativas de crescimento do país, e de arrecadação, então assim, o clima já era esse mesmo. (Cilair Rodrigues).

Considerando apenas o terceiro, quarto e quinto bimestres de 2015, a arrecadação foi de R\$ 594,93 bilhões, cerca de 12% a menos do que o previsto.

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

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

3.1.1 O GTAG e a avaliação de políticas – o foco no corte de recursos

O decreto do GTAG, de 28 de janeiro de 2015, 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. O decreto previa ainda a indicação de até dois representantes por órgão, ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superiores - DAS 101.6 ou superior, e respectivos suplentes, que seriam designados mediante ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A orientação de indicação de participantes de cargos de natureza especial (DAS 101.6) parecia sugerir que o objetivo era elevar as discussões para um nível mais estratégico, com a participação nas discussões dos chamados números 2 (segundo escalão) dos ministérios participantes.

O fato de o Decreto falar em “apresentação” e não em “publicação” dos relatórios permitiu que o relatório final não ganhasse publicidade. Argumenta Otávio Ladeira:

porque, só pra vc ter uma idéia, o GTAG fez um relatório, que seria.....que teria.... como foi a palavra? seria apresentado ao final de 180 dias. Quando você fala apresentado, você pensa, eu penso, publicado....é obvio, se eu quero realmente melhorar a política pública, eu tenho que publicar. Quando terminou o trabalho, também óbvio, os atores envolvidos com a decisão de publicar produziram o apresentado, apresentado para um grupozinho restrito. Nunca foi a público.

O decreto não previa participação dos ministérios setoriais nas discussões. Como ressalta o ex-Secretário Federal de Controle Interno, Francisco Bessa, “a priori, no GTAG, não havia a ideia de que o setorial fosse chamado. A ideia era o grupo como Centro de Governo, que pudesse examinar e identificar onde é que se poderiam cortar gastos”.

Sobre a necessidade de corte de gastos, contextualiza Luis Padilha:

o contexto era um aperto fiscal muito grande. Muito grande assim...na linha de ministério não ter financeiro pra pagar conta. Então a gente tava num determinado mês do ano e o cara falou: olha, eu sobrevivo no ministério pagando conta de luz até.....daqui a dois meses...depois eu não tenho mais financeiro, depois acabou. Os limites que vocês tão me dando são insuficientes, eu lembro, o Itamaraty tava com problema ...tava atrasando aluguel de embaixada.....atrasando, né.....era uma situação muito crítica, do ponto de vista fiscal. E esses grupos, eles foram criados pra trazer um embasamento maior pra uma tomada de decisão pra realocação de recursos mesmo.

Ainda que não houvesse no decreto uma previsão do *modus operandi*, o GTAG de fato seguiu uma regra: “os quatro órgãos, portanto, Fazenda, Planejamento, CGU e Casa Civil se dividiram, indicaram técnicos para fazer parte desses subgrupos, esses subgrupos se reuniram e elaboraram propostas de encaminhamento” (Francisco Bessa).

“Nesse processo tinham vários grupos, tinha a área social, a área econômica, às vezes a área social se dividia, por exemplo, educação ficava sozinha, porque era muito grande, aí tinha a questão da assistência social(.....) e um desses grupos específicos, se eu não me engano, era o grupo da educação, se formaram vários grupos com vários... gente do Tesouro, Casa Civil, e da CGU”. (Cilair Rodrigues).

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 ocorreram em subgrupos temáticos:

..... a gente viu que não dava pra chegar nessas reuniões com secretário-executivo e secretários, se antes não tivesse um mergulho nos programas, nos temas específicos para levar já algo mais consolidado próximo à tomada de decisão. Então daí que derivou mas...a gente entendia que era importante manter muito muito mobilizados os secretários-executivos, né? porque daí derivariam as decisões mais rápidas, mas então a gente foi pra esses grupos, que esses grupos realmente trazia (.....). Nessa reunião com o secretário-executivo, é com o secretário-executivo, mas aquela sala do planejamento lá em cima às vezes tinha 30 pessoas. Você não toma decisão com 30 pessoas, então alguém dizia...não a gente tem isso aqui, a gente está fazendo, a gente acha isso, aí viu que aquele não era o ambiente, então era melhor formar grupos menores mais específicos, e de cara, fulano vai coordenar esse, mas dentro dos grupos, aí um que eu participava, inclusive era esse da Educação, no Pronatec, especificamente o pessoal da CGU tava mais avançado em termos de conhecimento, o pessoal do Tesouro, por exemplo, tinha um conhecimento muito grande sobre o FIES, então a gente acabou indo para algo mais colaborativo, no sentido não necessariamente quem foi designado pra coordenar isso aqui, tem mais acúmulo, mas vamos tentar aproveitar e colocar e aí eu acho que a gente gerou mais informações eu acho que daí derivou a de capacidade mais de tomada de decisão, que aí foi um outro momento. Pra tomada de decisão você já levava pro Ministro, pra presidente, mas assim já tinha um fundamento maior. (Cilair Rodrigues).

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.

Se tem uma coisa que a gente padece, e muito, é de políticas mal desenhadas, políticas mal concebidas, políticas mal implementadas e políticas que não têm o

acompanhamento pós-implementação. E daí o senso geral de que as políticas públicas são falhas, de que o Estado não entrega, de que de que não se tem boa vontade em se resolver problemas. (Jorge Arbache)

Na avaliação da maior parte dos entrevistados, um ponto positivo verificado GTAG foi o trabalho coordenado dos quatro ministérios pertencentes ao CdG. O fato de cada um dos membros ter um olhar diferente sobre as políticas permitiu contribuições interessantes aos resultados apresentados pelo grupo, além de uniformizar entendimentos. Fazenda, Planejamento e Casa Civil ordinariamente se reuniam, ainda que não em fóruns formais.

Eu acho que o GTAG trouxe a novidade da CGU, ou seja, do órgão de controle interno, do órgão de auditoria interna que conhece por dentro, que não conhece academicamente, mas por dentro, riscos e fragilidades na operação da política pública. Acho que o grande mérito foi a partir dali o convencimento de que esses quatro estão juntos. Tanto que, acho que não foi por acaso, todas as iniciativas em sequência ao GTAG passaram a considerar a CGU, Planejamento, Fazenda e Casa Civil como Quarteto Fantástico, Guardiões da Galáxia, já ouvi essa brincadeira, né?(Francisco Bessa)

No entanto, os resultados apresentados não corresponderam às expectativas principais do governo, que esperava soluções rápidas que possibilitassem o cumprimento da meta fiscal prevista. A noção de “curto prazismo” foi um dos pontos negativos citados pelos entrevistados, assim como o fato de ter-se criado essa coordenação em um momento de corte de gastos e não em um momento de expansão, que pudesse propor não somente realocação, mas ampliação de propostas que estavam dando certo. Achar que o GTAG poderia sair com um cardápio que resolveria o problema fiscal foi outro dos equívocos citados.

O relatório final do GTAG apresentou na parte inicial um diagnóstico feito sobre o crescimento de 2,1p.p. do PIB com gastos públicos primários, no período de 2006 a 2014. Nesse mesmo período, o aumento dos gastos com transferências de renda, maior componente da despesa primária, registrou crescimento de 1,0 p.p.

Informação importante para a seleção das políticas que foram analisadas pelo GTAG foi o registro do crescimento de 0,3 p.p em relação ao PIB de gastos com abono salarial e seguro desemprego; 0,2 p.p de gastos com Bolsa família; 0,2% com benefícios de previdência e 0,2 p.p com Benefícios de Prestação Continuada (BPC).Fonte: Relatório GTAG

A análise prévia dos gastos primários pelo GTAG justificou o foco das avaliações realizadas no âmbito do GT, direcionadas basicamente a programas relacionados à temática social, como FIES, Auxílio Doença, Farmácia Popular, Judicialização de compra de medicamentos, Seguro Defeso e BPC. Foram propostos também estudos para redução de gastos com aluguéis, alterações na política de compras e contratações do Ministério do Planejamento, redução de gastos com frota de veículos, redução de gastos com participação

brasileira em organismos internacionais e revisão da portaria interministerial nº 507/11 (convênios), além de reforçar a necessidade de revisão das regras de previdência social.

Tanto o GTAG quanto essa comissão interministerial (.....) foram capitaneados pelo Planejamento. O Planejamento focou muito no gasto, no gasto público. Tudo o que era renúncia de receita, que é o benefício tributário, tudo o que era relacionado a subsídios...o chamado abaixo da linha...subsídios que não aparecem no orçamento. Como quem conduziu esse processo (.....) era o Planejamento, a visão dele era muito estrita ao que era orçamentário, ao que ele via no orçamento, enxergava no orçamento. Era ali que era a preocupação, melhorar as despesas que eram materializadas no orçamento. Qualquer despesa não materializada no orçamento escapava do foco desse grupo. (Otavio Ladeira)

Sobre a questão dos subsídios, é importante realçar que o crescimento do gasto em relação ao PIB teve reforço de despesas como subsídios a energia e investimentos, compensação pela desoneração da folha e algumas ações de combate à seca. No entanto, esses gastos não foram objeto de análise pelo GTAG.

3.1.2 A Comissão Especial da Reforma do Estado– CERE

Em agosto de 2015, surge nova tentativa de reduzir gastos e melhorar a gestão pública. O então Ministro do Planejamento anunciava os eixos propostos para a reforma administrativa, que previa atuação em cinco frentes: redução de ministérios, reestruturação de órgãos públicos, extinção de cargos comissionados, redução de gastos de custeio e melhoria da gestão do Patrimônio da União.

O governo trabalhava com a previsão de que a reforma pudesse influenciar o orçamento do exercício seguinte e também o Plano Plurianual 2016-2019, cujas propostas deveriam ser encaminhadas até o final de agosto daquele ano.

Apesar disso, o decreto que instituiu a Comissão Especial da Reforma do Estado foi publicado apenas em 6 de outubro de 2015, com designação dos representantes um mês após a publicação do decreto instituidor.

Quase que simultaneamente à publicação do decreto de instituição, antes mesmo da designação dos membros, a Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, já trazia a transformação do Ministério do Trabalho e Emprego em Ministério do Trabalho e Previdência Social; a criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, resultado da junção das Secretarias de Direitos Humanos da Presidência da República, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres; a extinção dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e da Previdência Social, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Secretaria de Relações Institucionais e da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República.

Tendo como titulares os ministros do Planejamento, da Casa Civil, da Fazenda e da CGU, além dos titulares da Secretaria do Tesouro Nacional e da Subchefia de Análise de Políticas Governamentais da Casa Civil, o decreto de instituição da CERE trazia a indicação nominal dos suplentes, em sua maioria nomes do segundo escalão.

Embora com composição similar à do GTAG, análise das publicações dos resultados da reforma administrativa, bem como das entrevistas realizadas com alguns dos servidores designados no decreto de instituição, quer seja como titular, quer seja como suplente, permite concluir que não houve de fato um trabalho coordenado entre os quatro ministérios, com reuniões sistematizadas, para a tomada de decisão.

Na época a presidente Dilma tava reformulando, né, a sua estrutura administrativa, mais do que uma reforma de Estado, o que ficou foi uma reforma administrativa. Teve consolidação de Ministérios e uma revisão da estrutura de DAS desses ministérios. Então, por exemplo, houve Ministérios de porte pequeno, por exemplo, Secretaria Especial de Ação Civil, que tinha status de ministério, fundiu o Ministério do Trabalho com o Ministério da Previdência, na época, então teve uma série de mudanças na estrutura administrativa de alguns Ministérios e do corte de DAS. (Manoel Pires)

Na prática, o trabalho da CERE foi realizada por técnicos dos ministérios membros, com pouco envolvimento dos ministros. Segundo o ex-ministro da CGU, Valdir Simão: “na Comissão Especial de Reforma do Estado, o foco era muito a reorganização administrativa do governo e a CGU não participou”.

Em novembro de 2015 foram publicados os decretos de nº 8.577, 8.578 e 8.579, que trataram de extinção e remanejamento de cargos em comissão das estruturas regimentais do Ministério do Planejamento, da Casa Militar (antigo Gabinete de Segurança Institucional) e da Secretaria de Governo da Presidência da República. Notícia registrada no site do Ministério do Planejamento registra que a economia anual estimada com as alterações seria de R\$ 16,1 milhões.

Segundo Manoel Pires: “no caso do segundo decreto, até onde eu sei, a iniciativa acabou aí, porque teve toda a questão política atrapalhando a rotina de trabalho”.

3.1.3 A Junta de Execução Orçamentária – JEO

Instituída formalmente apenas em outubro de 2017, a Junta de Execução Orçamentária tinha no período de 2015 atuação informal, mas decisiva na coordenação assuntos relativos ao orçamento e à programação financeira do Governo Federal.

Com composição variável ao longo do tempo, nessa época era composta pelos secretários-executivos da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, além dos secretários da Secretaria do Tesouro Nacional e da

Secretaria de Orçamento Federal. A critério de cada ministério, participavam das reuniões assessores dos secretários-executivos e dos secretários do Tesouro Nacional e de Orçamento Federal. (Relatório TCU – Acórdão 803/2017)

Em resposta a questionamento do TCU, em auditoria realizada para acompanhar as receitas primárias, as despesas primárias impactantes, o resultado primário e o contingenciamento, especialmente com relação ao risco de não atingimento da meta de resultado primário, avaliada no 5º bimestre de 2016, a SOF destacou a atuação da JEO enquanto um dos atores envolvidos no processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), em particular no que se referia à análise da proposta orçamentária, bem como sua atuação em atividades de controle dos riscos existentes, quais sejam, de “desalinhamento entre as propostas orçamentárias dos órgãos e as diretrizes governamentais”.

Esther Dweck, ao discorrer sobre o GTAG, argumentou que a novidade do arranjo foi a participação da CGU, já que “Planejamento, Fazenda e Casa Civil sempre conversaram no âmbito...num fórum que é um fórum extra-oficial, que era o fórum que a gente chamava da Junta Orçamentária”.

Por não ter competências e área de atuação formalmente definidas, a JEO não possuía regra de decisão e não registrava suas deliberações em ata, embora, para a STN e para a SOF, fosse um comitê de alto nível, responsável pela coordenação de assuntos relativos ao orçamento e à programação financeira do Governo Federal.

Interessante observar que há ligeiras divergências entre as respostas dadas ao TCU pela SOF e pela Casa Civil. Para a Casa Civil, a JEO “não toma decisões, não possui membros integrantes ou ato normativo/regulamento e se reúne com vistas à troca de informações entre os órgãos envolvidos com a gestão orçamentária e financeira do Governo Federal”. Para a SOF, “ainda que não haja regulamento ou ato normativo que regulamente seu funcionamento, normalmente as decisões são realizadas por consenso dos participantes, respeitada sua hierarquia”. (Acórdão 803/2017, item 2.2)

Tentamos fazer o melhor possível, dadas as restrições que tínhamos na época. Você lembra...tinha uma série de pautas-bomba, Congresso. Não era só o aperto fiscal né, era a arrecadação cadente, porque havia vários agentes econômicos com uma desconfiança muito grande, processo político complexo, e toda aquela estrutura de governança das políticas públicas, no setorial, na SOF, na Casa Civil, Fazenda, preocupadas em...pô, o governo não pode parar! Como que a gente não para o governo? Mas aí sempre quando você tem isso, você tem uma visão Casa Civil, coordenação-geral do governo, uma visão do Planejamento e a visão Fazenda. Como é que a gente traduz isso? Casa Civil querendo fazer e acontecer...o pessoal do Planejamento também querendo fazer acontecer...mas com coração de gelo, né? E o pessoal da Fazenda, sem coração. (Luis Padilha)

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

3.2 Aporte conceitual da Teoria da Agenda

De forma distinta dos modelos racionalistas, que pressupõem um processo sequencial e ordenado, onde soluções sucedem os problemas, os modelos de múltiplos fluxos e o do equilíbrio pontuado permitem lidar com a instabilidade e a ambiguidade dos objetivos ao tratar do processo de definição da agenda governamental

No modelo de múltiplos fluxos, concebido por John Kingdon em 2003, é preciso mais do que o reconhecimento de um problema para que ocorra a ação do governo por meio de uma política pública. É necessário um contexto favorável que permita que problema, solução e decisão se juntem.

Por sua vez, a forma como um problema é definido e sua arena institucional pode favorecer ou não a mudança, refletindo a importância que o contexto tem na decisão pela manutenção de ações de governo. Períodos longos de estabilidade na agenda, com mudanças incrementais, se alternam com momentos que favorecem mudanças rápidas e inesperadas no modelo do equilíbrio pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones, em 1993. (GOMIDE, 2008; CAPELLA, 2006, 2015).

3.2.1 O modelo dos Múltiplos Fluxos

A agenda governamental pode ser definida como “o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento” (KINGDON apud CAPELLA, 2006, p.26). Este conceito difere do de agenda decisória, sendo este um subconjunto daquele.

Ao despertar o interesse dos formuladores de políticas, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental. No entanto, nem todas as questões que estão na agenda governamental se transformam em políticas públicas. “Algumas serão consideradas e posteriormente descartadas, enquanto outras seguirão seu curso pelo competitivo processo de produção de políticas” (CAPELLA, 2015, p.10)

Nesse sentido, para o início de uma política pública, é necessário que uma questão vença a agenda governamental e chegue à agenda decisória.

Segundo Kingdon, a combinação de dois fatores influencia na agenda governamental: a existência de um problema capaz de chamar a atenção dos tomadores de decisão (fluxo de problemas) e o momento político favorável (fluxo político).

O primeiro fluxo é fortemente influenciado pelo que o criador do modelo chama de “representações sociais”, isto é, uma percepção sobre o problema, não necessariamente ligada a indicadores objetivos. Mecanismos como indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback de ações governamentais sinalizam questões específicas que podem se transformar em problemas, se reconhecidos como tal.

Por sua vez, o fluxo político se relaciona a três elementos: a opinião pública, que Kingdon chama de “clima” ou “humor nacional”, representando o “solo fértil” para que determinadas ideias germinem; as forças políticas organizadas em torno de determinado tema; e as mudanças no governo, que podem incluir desde mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, mudanças no Congresso ou até mesmo em órgãos de outros Poderes.

No entanto, apenas a conjunção desses dois fluxos não é suficiente para que haja mudanças na agenda decisória. É necessário que alternativas ou soluções disponíveis se conectem com os dois fluxos anteriormente citados (fluxo de soluções).

O fluxo de soluções de Kingdon segue a perspectiva do *Garbage Can Model*, onde as soluções são criadas e buscam, na sequência, os problemas que se adequem àquelas soluções. Um conceito trazido pelo autor é o de “caldo primitivo de políticas”, onde algumas ideias sobrevivem intactas, outras combinam-se formando novas propostas, e as demais são descartadas.

Neste fluxo, exercem importante papel as comunidades de especialistas, acadêmicos, funcionários públicos e grupos de interesse que compartilham preocupações relativas a determinada área.

Outro conceito importante para nossa pesquisa é o conceito de “difusão”. Kingdon argumenta que quando uma proposta de solução é vista como viável no âmbito de determinada comunidade especialista, ela é rapidamente difundida e levada a diferentes fóruns, na tentativa de construir sua aceitação, ainda que nem todos os especialistas de determinada comunidade compartilhem da mesma opinião.

Tais ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela

comunidade, de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis. (CAPELLA, 2006, p.28)

Importante ressaltar que as soluções oferecidas precisam ter viabilidade técnica, aceitação pela comunidade e custos toleráveis.

Para Kingdon, a mudança na agenda acontece quando há convergência entre o que ele chama de “três fluxos decisórios” - o de problemas, o de soluções, e o da política, em um processo que ele denomina *coupling*.

O modelo prevê que a oportunidade de conexão entre os três fluxos é maior em alguns momentos críticos, chamados de “janelas de políticas”. Ao se abrirem essas janelas, entram em cena os empreendedores de políticas, que, ao reconhecer a oportunidade, assim como o seu caráter transitório, agem no sentido de conectar os três fluxos, promovendo o acesso de uma questão à agenda decisória. (CAPELLA, 2015)

O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos ou grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias. (CAPELLA, 2006, p.31)

Por fim, importante para o modelo de Kingdon é saber distinguir o papel exercido pelo que ele denomina “atores visíveis” e “participantes invisíveis”. Os primeiros são os que aparecem na imprensa e para o público em geral, exercendo papel relevante na definição da agenda governamental. No nosso sistema presidencialista, o presidente é o mais influente deles, mas também o alto escalão da burocracia governamental pode inserir na agenda novas ideias ou ajudar a focalizar uma questão já existente. Também exercem influência na agenda agentes do Poder Legislativo, grupos de interesse e mídia.

Como participantes invisíveis, temos as comunidades de servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores e analistas de grupos de interesse, onde são geradas as ideias e as alternativas que serão disponibilizadas para a solução dos problemas que entraram na agenda decisória.

3.2.2 O modelo do Equilíbrio Pontuado

Baumgartner e Jones, criadores do modelo do Equilíbrio Pontuado, assumem que os processos de decisão política se caracterizam por períodos de equilíbrio, com grande estabilidade e mudanças incrementais, pontuados por períodos de mudanças em grande escala. (GOMIDE, 2008; SILVESTRE et al. 2015).

A teoria do Equilíbrio Pontuado surge como um complemento explicativo do método incremental, utilizado durante muitos anos como modelo teórico explicativo para a tomada de

decisão sobre quais políticas públicas deveriam ser adotadas, já que o incrementalismo não consegue explicar os períodos em que mudanças rápidas ocorrem no processo de formulação de políticas públicas.

O conceito de dinâmica de políticas públicas, proposto por Baumgartner e Jones é utilizado hoje em estudos que buscam identificar as mudanças na atenção governamental. Segundo os autores, durante determinado período mantêm-se determinadas políticas com base em arranjos institucionais denominados “monopólio de políticas”, que se baseiam em um conjunto de entendimentos sobre determinada questão, controlado por determinados atores que influenciam a forma como um problema é percebido e discutido.

Dessa forma, os monopólios restringem o processo decisório a um pequeno grupo de atores, mantendo a estabilidade na produção de políticas públicas e restringindo o acesso a novas questões na agenda. Quando determinada questão escapa ao controle do monopólio, ela chega à agenda do macrossistema, onde podem ser amplificadas pequenas mudanças propostas anteriormente, transformando completamente a política. (CAPELLA, 2015).

Os monopólios reforçam as estruturas institucionais que limitam o acesso de participantes no debate sobre determinada política, além de restringirem a forma como uma questão é debatida, na medida em que dominam as ideias e o entendimento sobre determinada política. Surge daí o conceito de *policy images*, que, ao serem mantidas pelo monopólio, produzem estabilidade e inibem a mudança, promovendo o que os autores chamam de *feedback* negativo.

Para que haja um rompimento de uma situação de equilíbrio, é necessária a construção de um novo entendimento do problema ou mesmo de uma nova imagem (*policy image*), que pode ser feita tanto por meio da apresentação de informações empíricas, quanto por apelos emotivos, contribuindo, assim, para sua difusão e seu acesso à tomada de decisão (TRUE et al, 2007 apud GOMIDE 2008)

O desenvolvimento de uma nova imagem define um novo contexto institucional, que facilita sua difusão e o rompimento da situação de equilíbrio, atraindo novos atores e propostas, levando o problema para a agenda de decisão. Dessa forma, a definição de um problema e de sua arena institucional podem favorecer a inércia ou a mudança. (GOMIDE, 2008)

Os autores do modelo consideram que a disputa para a criação de consenso em torno da *policy image* é crucial na luta política, embora os formuladores não tenham controle sobre as possíveis soluções que podem ser apresentadas para os problemas. Corroborando o

entendimento de Kingdon, também eles consideram que soluções e problemas percorrem caminhos diferentes.

Quando os monopólios se rompem, ocorre o que Baumgartner e Jones chamam de feedback positivo, processo que envolve uma série de eventos relacionados a determinada política pública ao longo do tempo, paralelamente a mudanças amplas, rápidas e geralmente inesperadas.(CAPELLA, 2015)

Para os autores da teoria, o feedback positivo tem raízes em dois processos: o de “mimetização”, no qual os indivíduos em situações de tomada de decisão observam o comportamento de outros e agem de acordo; e o “deslocamento de atenção”, que se relaciona a opção pelos tomadores de decisão por apenas algumas dimensões da escolha, já que, em contextos complexos, não é possível prestar atenção a todas as escolhas de forma simultânea.

3.3 A construção da política de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais pelo Centro de Governo

O tradicional ciclo de políticas públicas prevê que uma etapa de avaliação deve ser realizada após a implementação de uma política, de forma que seja decidido pela sua continuidade ou não. Apesar disso, é possível e desejável realizar atividades de monitoramento e avaliação, mediante a utilização de sistemas de indicadores e pesquisas de avaliação em qualquer momento do ciclo.

Estudos avaliativos importantes realizados por pesquisadores acadêmicos respondem em parte às demandas de avaliação do setor público, mas os gestores de programas precisam dispor de informações efetivamente relevantes e tempestivas ao estágio de implementação de seus programas, para correção de desvios ou para readaptação de atividades. (JANUZZI, 2009)

Ainda que centros de pesquisa, universidades, empresas de consultoria e equipes de técnicos do setor público venham produzindo um amplo conjunto de trabalhos, artigos e estudos relacionados ao contexto da operação de vários programas públicos, grande parte destes trabalhos têm se revelado como diagnósticos descritivos gerais, desprovidos de informações mais “customizadas” para formatação de ações públicas mais dirigidas.(JANUZZI et al., 2009)

Limitações ou inexistência de sistemas de informação e monitoramento, morosidade das avaliações, bem como a pouca frequência de avaliações voltadas à análise da consistência teórica e do desenho lógico dos programas são alguns dos fatores que contribuem para que

esses estudos acabem por não responder às demandas informacionais dos agentes sociais afetos à intervenção. (COTTA, 1998 apud JANUZZI et al., 2009)

Sendo o monitoramento e a avaliação das políticas responsabilidade de cada um dos órgãos e entidades públicas responsáveis por sua implementação, os resultados das políticas são responsabilidade coletiva do governo. Questões como sobreposição de atividades, *gap* de atuação e ineficiência nas entregas dos programas prioritários para o governo deveriam ser acompanhadas pelo Centro de Governo.

Até a instituição do CMAP, não havia uma política de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais formalizada, em que pese vários arranjos anteriores terem sido instituídos para acompanhar determinadas políticas prioritárias para o governo, dentre elas o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), considerado um arranjo de bastante sucesso pelos que atuaram nele.

3.3.1 Aplicação dos modelos de agenda setting

É possível constatar na instituição do CMAP a ambiguidade de objetivos presente nos dois modelos escolhidos para explicar o processo de definição da agenda governamental, já que “aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal e aprimorar a alocação dos recursos e melhorar a qualidade do gasto público” eram objetivos bastante subjetivos, que poderiam ser, inclusive, conflitantes.

Sobre esses conflitos, Cilar Rodrigues pondera “já tinha um viés de análise de política pública guiado pelo corte. Então, mesmo que você apresentasse uma coisa maravilhosa, ainda assim chegava-se mas não podemos cortar alguma coisa?”

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

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

Segundo Gaetani, o governo estava gastando descontroladamente nos programas. A solução de todos os problemas era mais dinheiro.

O governo tava com um passivo de n iniciativas, havia um padrão governo: todas as áreas estavam gastando muito mais do que tinham e assumindo um compromisso futuro e recusando-se assimilar os cortes que tinham tido. Estavam todos mais ou menos em 2011/2012 e recusando de todas as formas. Itamaraty com as embaixadas, mesmo Ministério do Meio Ambiente com as unidades de conservação, Forças Armadas com os contratos de compra e equipamentos internacionais. Eu brincava que a gente.... nós vamos invadir alguém, a única explicação é isso! Cada contrato tomado em si, racional, todos simultaneamente, não tinha a menor condição. Universidade, Escola Técnica aberta, Saúde, aquela Bolha Assassina, FIES, Bolsa, todas as áreas do governo tinham programas, nenhum com, assim, um mínimo de preocupação. Assim, a lógica era, quanto mais melhor....

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

(...) algumas questões já eram mais óbvias, como por exemplo, o caso do Pescador artesanal, que o governo tentou mudar na mudança de seguro-desemprego ali no final de 2014, ele aprovou algumas mudanças, mas no caso do pescador-artesanal em particular não teve um bom resultado Esse era um tema que já preocupava, muito porque era uma situação que era muito óbvia, então assim... você tinha por um lado esses Ministérios já trazendo essas distorções óbvias, que eram preocupações comuns, o FIES, gasto tributário, pescador artesanal, eram coisas assim que cuja magnitude saltava aos olhos né? Depois com, e aí depois com os debates outras coisas foram surgindo.... A CGU teve uma participação muito importante na montagem dessa pauta, por conta do trabalho de auditoria da CGU. Então você tinha coisas assim.... que do ponto de vista do orçamento federal eram pequenas, mas quer eram substantivas e que a CGU acabou trazendo, que os outros Ministérios na ponta não trariam, porque você tá muito envolvido com a questão de *policy*, então a visão acaba sendo diferente. (Manoel Pires)

A teoria dos múltiplos fluxos ressalta a perspectiva de que soluções são criadas e buscam, na sequência, os problemas que se adequem àquelas soluções.

No início de 2015, técnicos do Ministério da Fazenda, influenciados por estudos que tinham sido feitos no Chile, no México e na Colômbia, elaboraram uma proposta de um sistema de monitoramento e avaliação, batizado de “Siapre - Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Revisão da Despesa Pública, que não foi encampada pelo governo.

Voltando um pouquinho no tempo, o primeiro movimento de criação de uma institucionalização permanente da avaliação de políticas públicas ocorreu de fato no início de 2015, a partir da iniciativa ministro Levy à época. Foi encaminhado tanto para Casa Civil quanto para o Planejamento uma proposta de uma estrutura mais permanente né, não temporária, mas esta proposta não foi bem vista pela Casa Civil, à época e pelo Planejamento. Eles entenderam que o modelo poderia ser outro. E esse outro modelo foi aos poucos sendo materializado (...) Foi feita uma proposta de decreto presidencial que criaria duas estruturas, três estruturas, uma seria o Conselho

que seria formado pela alta cúpula da Fazenda, Planejamento e Casa Civil. Abaixo do Conselho haveria dois Comitês. Um comitê que seria responsável pela avaliação de políticas públicas e um outro comitê responsável pela avaliação dos benefícios creditícios tributários e financeiros. Era essa a construção que se tinha. Este grupo ia fazer uma avaliação, ele ia fazer avaliação não só *ex-post*, não só dos programas, benefícios já existentes, mas também ia analisar os programas que estavam sendo construídos, as políticas públicas e os benefícios tributários, creditícios, que estavam em construção, para validar se eles estavam bem desenhados, se tinha definido público-alvo, se tinha previsto avaliação periódica, reunia material, estatísticas suficientes, de qualidade, para que fosse feita uma avaliação *ex-post*, se o objetivo estava sendo atingido, público-alvo, expectativa de custo, uma série de variáveis deveriam ser avaliadas para que uma política pública saísse do papel. Essa era a ideia deste decreto e o nome que foi dado à época era SIAPRE, pra esse sistema. Enviado pelo Ministro da Fazenda para o Planejamento e depois entregue à Presidência da República. À época foi entendido que esse não seria um caminho correto por algum motivo que não me foi apresentado, mas não se viu com bons olhos essa proposta. (Otavio Ladeira)

Essa iniciativa ressalta o papel dos “atores invisíveis”, nomenclatura dada por Kingdon para falar de comunidades de servidores públicos e acadêmicos onde são geradas as alternativas. O conceito de “difusão” também se encaixa na tentativa feita pelos técnicos da Fazenda, que tentaram construir a aceitação da solução em outros fóruns.

Embora não adotada naquele momento, permanece como proposta de solução para problemas relacionados à execução das políticas públicas, tendo sido reapresentada em 2017 ao governo Temer. Mais uma vez, não foi encampada.

A Fazenda, com o ministro Levy, acreditava nisso, acreditava nesse desenho, que é muito mais bem estruturado e muito mais efetivo para você combater realmente a má política pública. E o Planejamento não acreditava, queria uma coisa mais leve, no estilo GTAG, eliminando umas fragilidades óbvias aqui e ali... vão enfrentando, tal e vamo tocando.., mas não tinha essa visão de estancar desde a origem, desenhar bem, avaliar com qualidade, por alguém externo, não do próprio ministério, mas externo, levar ao escrutínio público, a sociedade precisa saber se foi bem avaliado ou não...(.....) Então saiu o CMAP a cara do GTAG, uma visão limitada, que aí, embora eu participasse de todos os debates, o tempo todo levantava a mão, vem cá, quando é que a gente vai transformar isso em algo realmente permanente, perene e para efetivamente alterar o *modus operandi* da política pública. E aí vinha a minha crítica, e a partir da crítica a gente começou a discutir..... aí eu recuperei o SIAPRE lá de 2015, a Fabiana à época já estava na Casa Civil, sentei com a Fabiana, e aí o pessoal do Planejamento passou a vir, passou a contribuir pra caramba... muito...e aí ficou um trabalho muito bom, muito melhor do que aquele original 2015 muito melhor, mas infelizmente o Presidente, na minha leitura mal assessorado, decidiu não assinar o documento. E tá hoje aguardando um Presidente...que queira assinar. (Otavio Ladeira)

A iniciativa vencedora foi então a que criou o CMAP, por meio de decreto. Objetivando dar uma resposta mais estruturada à questão da necessidade de ajustes na alocação de recursos, o comitê previa atuação permanente, e seria uma espécie de “câmara de compensação” dos estudos avaliativos que eram feitos por distintos órgãos, dentre eles a SOF, o IPEA, a CGU, a Fazenda e o Planejamento, segundo Gaetani. Também o Banco Mundial, que já estava trabalhando junto à Fazenda, se dispôs a compor o processo. A ideia por detrás

do CMAP foi então “tentar montar uma instância que passasse primeiro um pente fino nos programas de mais peso, mas com alguma racionalidade”. (Francisco Gaetani)

E por que foram escolhidos esses quatro ministérios como membros do CMAP? Todos os entrevistados consideraram correta a composição básica, embora tenha havido alguma divergência sobre quem deveria coordenar o arranjo: a Casa Civil, que tem poder de convocatória, ou o Ministério do Planejamento. Ainda que órgãos como o IPEA, a ENAP, o IBGE e a ESAF atuassem no CMAP como órgãos de consultoria, o núcleo central repetia a estrutura originalmente definida para o GTAG.

... acho que a composição de uma Instância com essa finalidade ta bem equilibrada com os quatro, porque nesses quatro nós temos o papel de coordenação da Casa Civil e uma coordenação que tem um viés político que não pode ser desprezado, porque senão nós teremos a ditadura da tecnocracia sem a Casa Civil. Nós temos o viés do Ministério da Fazenda com a preocupação sim, e essa tem que ser a preocupação do Ministério da Fazenda, do equilíbrio fiscal intertemporal, então sempre que a Fazenda olha para um determinado programa ela busca olhar do ponto de vista da sustentabilidade desse programa, não hoje porque hoje há recursos fartos em função do crescimento da arrecadação, por conta do crescimento econômico, mas ela tenta examinar a capacidade desse programa de se sustentar na época de vacas magras, como é o ciclo de vida hoje na economia e portanto na situação fiscal. Tem um viés do Ministério do Planejamento que deve ou deveria adicionar um viés de gestão, todo programa tem gestão, todo programa é executado por unidades, em todo o programa são geridos recursos humanos, materiais, orçamentários, financeiros, (.....) e a CGU, que adiciona expertise na área de riscos e controles, todos os programas estão submetidos a riscos, todos os programas precisam ser executados com controles adequados, suficientes, nem mais nem menos. (Francisco Bessa)

A agenda decisória do fluxo político que possibilitou a instituição do CMAP foi fortemente influenciada pelas mudanças ministeriais e pelo momento político.

Em 2 de dezembro de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, abriu processo de impeachment contra a presidente Dilma, com base em denúncias de “crime de responsabilidade”. Em outubro de 2015, o Tribunal de Contas da União havia recomendado ao Congresso Nacional a rejeição das contas de 2014 da presidente, a partir da análise dos balanços financeiros, que indicavam a realização das chamadas “pedaladas fiscais”, ampliando o debate na imprensa sobre a situação fiscal do país.

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

Todos esses fatores compunham um cenário complexo que pressionava o governo a dar respostas que rebatessem as notícias de “descontrole das contas públicas”.

Embora em um primeiro momento a Casa Civil tenha sido resistente ao arranjo proposto, por argumentar que talvez não fosse o melhor momento para “expor problemas nas políticas”, acabou tendo sua resistência vencida pelo argumento de que poderia ser uma resposta política aos questionamentos sobre a capacidade do governo de reagir.

Olha, a Casa Civil era resistente talvez pelo momento, pelo desconhecimento... havia uma preocupação de alguns agentes de governo nesse discurso de avaliação de políticas...(.....)Este era um arranjo poderosíssimo e claro que uma conclusão desse Comitê de que determinada política pública já cumpriu o seu papel, e tem que ser descontinuada, gera impacto, não é? Gera impacto de resistência no órgão executor, dos agentes políticos que patrocinam a política, gera impacto nos destinatários. Então essa resistência eu diria que era normal e ela foi potencializada, claro, por um momento em que o governo tava ali por um fio, né? (Valdir Simão)

Outro fator que contribuiu para a instituição do CMAP foram as mudanças ministeriais. Nelson Barbosa, que em 2015 ocupava o posto de Ministro do Planejamento, substituiu Joaquim Levy no Ministério da Fazenda. Valdir Simão, Ministro da CGU, passou a ocupar o cargo de Ministro do Planejamento e tinha como Secretário-Executivo Francisco Gaetani, que tinha desenvolvido vários trabalhos acadêmicos em torno da temática de coordenação-executiva e da importância de se ter um Centro de Governo ativo (vide capítulo anterior).

Surgia, então, um novo contexto institucional, que a teoria do Equilíbrio Pontuado identifica como “solo fértil” para mudanças. A percepção de que deveria haver um movimento mais permanente de avaliação de políticas públicas, que pudesse, de certa forma, influenciar na decisão de alocação do orçamento, foi difundida a partir do Ministério do Planejamento.

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)

Valdir Simão, com sua experiência anterior na CGU, acabou por trazer o órgão para dentro do Centro de Governo, acrescentando à tradicional trinca – Casa-Civil, Fazenda e Planejamento -, o órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, no processo de avaliação e monitoramento dos programas prioritários. Incluiu ainda, como *stakeholders*, as escolas de governo, os institutos de pesquisa e estatística e, para refletir as demandas dos cidadãos, a Ouvidoria-Geral da União.

Eu acho o seguinte, qual que é o desenho? Você tem: primeiro, o Centro de Governo. Eu considero, sempre considerei a CGU como Centro de Governo. Então você tem lá na mesa quem cuida do orçamento da política, quem cuida do financeiro, quem faz avaliação, e a Casa Civil, que tem uma visão também para cada um dos programas de governo, a partir de uma agenda de prioridades definidas pela Presidência da República. Boa parte dos programas são aprovados pelo Presidente da República por decreto, portanto a Casa Civil ta presente. A portaria, ela previa também um papel que essa Comissão, claro, que o executor da política, ele tem que estar presente nas reuniões, até pra ser ouvido, pra prestar contas e etc, e também prevê a possibilidade de apoio do IPEA e do IBGE, que são os institutos que têm...e a própria ENAP, as escolas de governo. O IPEA, o IBGE, a ENAP e a ESAF têm papel importante...e a Ouvidoria que é o órgão que ta conectado com a sociedade, capturando a percepção do cidadão, das empresas, sobre a execução e efetividade das políticas públicas. Então você tem, a partir de percepções que vêm do próprio cidadão, do destinatário da política, você tem avaliações profundas de institutos de pesquisa, como o IBGE, e também o IPEA, você tem as escolas de governo que são responsáveis pela formação daqueles que vão executar as políticas, né, e os *stakeholders* que são necessários para a execução dessas políticas (Valdir Simão)

A convergência de entendimentos e a criação do consenso de que um arranjo permanente para avaliar as políticas públicas seria uma resposta adequada para os problemas de execução e efetividade das políticas públicas, foi feita com base no capital político e acadêmico dos dois principais empreendedores, segundo todos os entrevistados: Valdir Simão e Francisco Gaetani.

O ex-ministro, ao falar sobre a proposta de arranjo, argumentou que, como administrador, se incomodava com o fato de não haver avaliações mais profundas e mais coordenadas entre as políticas. Disse ainda que, enquanto ministro da CGU, tentou propor esse arranjo, mas que só obteve sucesso quando foi para o Planejamento. Sua proposta era de instituição via decreto, que, na sua opinião, daria mais força ao arranjo.

Tava no final de governo, houve resistência da Casa Civil, eu consegui convencer todo mundo a pelo menos fazer uma Portaria Interministerial. Mas o Brasil precisa de um arranjo permanente de avaliação de políticas ou é o que vai acontecer, na minha visão de curto prazo, é a adoção do sistema de orçamento base zero em que necessariamente a alocação de recursos orçamentários pra cada uma das políticas vai ter que ser feita a partir dessa avaliação. (Valdir Simão)

O processo de difusão da ideia foi reforçado pela circulação prévia da minuta de portaria entre os futuros membros e pelo processo de convencimento, com base na autoridade política e intelectual dos empreendedores.

Gaetani circulou a primeira minuta, articulou com a Casa Civil, Eva Chiavon tava como Secretária-executiva lá, a Esther, que já estava na Casa Civil, e me lembro que a Casa Civil tava muito convergente com a SE do Planejamento, na figura do Gaetani, me lembro inclusive da conversa com o pessoal lá,..... não a gente tá aqui, a iniciativa do Gaetani é importante, é boa, a gente ta apoiando. (Cilair Rodrigues)

O próprio Gaetani confirma:

Eu conversei na Fazenda com o Manoel Pires que topou, Chico, uma boa ideia, vambora! O Nelson tinha ido do Planejamento pra Fazenda, o Manuel topou. Na CGU, eu acho que conversei com Bessa e sobrava a Casa Civil. Teve uma reação

muito ruim, que achava que monitorar e avaliar significava fazer uma crítica política. Eles estavam traumatizados. Já era um ambiente de final e assim, (...) tava tudo descalibrado, então tava tudo muito politizado, (...), mas concordaram e aí saiu o Decreto.

Trazendo o conceito de janela de políticas de Kingdon, a proposta de criação do CMAP foi realizada em um momento em que seria possível melhorar a alocação dos recursos orçamentários, com impacto já no exercício seguinte. Segundo Gaetani: “a gente tinha ambição de influenciar na elaboração do orçamento”, pretensão reforçada pela fala do ex-ministro da CGU:

já na primeira reunião, definido a agenda de prioridades, que políticas que a gente deveria inicialmente fazer uma avaliação, que pudesse sensibilizar a elaboração do orçamento 2017...era esse o objetivo.A primeira reunião: olha vamos focar em políticas que a gente possa já utilizar os insumos para formulação de orçamento de 2017.

Relevante lembrar que a decisão sobre a alocação orçamentária e financeira para a execução das políticas públicas não seguia um rito único, sendo tratada caso a caso. De um exercício para o outro as alterações eram, via de regra, incrementais.

Utilizando o conceito de “monopólio de políticas”, o processo decisório era subsidiado pelos técnicos dos três ministérios, que, no entanto, não tinham poder de arbítrio. As necessidades de ajuste fiscal e de cortes no orçamento eram debatidas em reuniões sistemáticas entre Casa Civil, Fazenda e Planejamento, e os ministérios setoriais, individualmente, que apresentavam a situação:

....e a gente dava uma encomenda pra eles...então volte pra casa e me traga...porque realmente o aperto é grande...você me traga uma proposta do que você vai conseguir fazer. Pra gente fazer um corte inteligente, não linear, privilegiando a sobrevivência dos programas setorialmente mais importantes, quem vai me dar esse feedback é o setorial. Então era uma coisa assim de, dado o ajuste fiscal necessário, a gente queria promover o corte o mais racional possível, ouvindo e explorando todo o conhecimento do setorial. (Luis Padilha)

Segundo Gaetani, os órgãos centrais tinham muita dificuldade de acessar individualmente os ministérios setoriais. Em governos de coalizão, muitas vezes os ministros de partidos diferentes do da Presidência sequer permitiam o monitoramento sobre sua atuação. Para ele, o CMAP “foi um esforço para o governo se apropriar do que tava ocorrendo”. O fato da portaria de instituição do CMAP prever a obrigatoriedade de disponibilização de dados e informações necessárias à avaliação reforça essa intenção.

Além disso, os próprios órgãos centrais tinham, de certa forma, a percepção de que cada um deles tinha o “melhor olhar” sobre as políticas públicas para decidir sobre a alocação de recursos.

O Secretário de Orçamento Federal tem toda uma estrutura e, na avaliação dele, ele tem o melhor olhar e a melhor avaliação sobre as políticas públicas. A mesma coisa acontece com o Secretário do Tesouro, mesma coisa com o Secretário de Política

Econômica, a Subchefia de Monitoramento e Avaliação....a outra Subchefia lá da Casa Civil....a de Acompanhamento de Políticas Governamentais, não sei se ainda existe.... e não conversava....não tinha entrosamento entre duas subchefias da própria Casa Civil. Então, na verdade é, quando você fala: agora nós vamos sentar e vamos compartilhar nossa visão e vamos socializar as informações e vamos tomar decisões.... deliberar conjuntamente, há uma preocupação: opa, eu vou perder poder! eu sou o cara aqui que só libera o orçamento se eu quiser.... vai ter outra área dizendo para mim, não o orçamento precisa melhorar..... o orçamento em determinada política, em determinado ministério....(Valdir Simão)

O novo entendimento promovido pelos empreendedores era de que a busca pela eficiência dos gastos públicos deveria passar necessariamente pela questão da avaliação das políticas públicas, e que isso deveria ser realizado de forma permanente. Além disso, a composição do CMAP, do qual fazia parte o próprio Ministro do Planejamento, sinalizava a importância estratégica do Comitê. Conforme relata o ex-ministro Valdir Simão:

.... na minha percepção, o CMAP era A REUNIÃO, a reunião...a agenda mais importante de cada um dos secretários era o CMAP. Nenhuma Secretaria existe por si mesma. Elas existem pra colocar em pé, pra viabilizar a execução de políticas públicas. Então o principal fórum de avaliação dessas políticas é o CMAP. Portanto, a principal atividade do Secretário não é a gestão do dia-a-dia, do coloca dinheiro aqui, faz o boletim de desempenho, o relatório quadrimestral. O principal papel do Secretário é de uma avaliação precisa das políticas públicas, e o melhor fórum pra isso era o CMAP.

3.3.2 Os primeiros momentos do CMAP

Apesar do momento político conturbado, os agentes que participaram desse primeiro momento do CMAP foram quase unânimes em achar que o arranjo teria sucesso nos seus objetivos.

Era um grupo... além de estar bem representado politicamente, pelo menos nas discussões que eu participei, ele tinha muitas informações técnicas bem aprofundadas sobre a temática, porque escolheu-se algumas políticas...e nessas se aprofundavam no estudo. Então acho que isso foi um fator importante pra esse grupo. (Francisco Franco)

A participação ativa de pessoas que tinham capacidade de efetivamente tomar decisões contribuía para essa percepção.

A grande questão quando esse grupo virou Comitê, é que daí ele foi...entrou o Ministro participando do Comitê...entrou o Chico Gaetani, que era o Secretário e tinha muita coisa era uma outra equipe de governo, já que dentro do governo houve aquelas mudanças né.... de final.... e eles entraram com peso dessas pessoas que se apresentaram.... pessoas com poderes para tomar decisão. Principalmente, no caso, aí o Ministro do Planejamento, que era o presidente, que também controla a SOF, que é o orçamento. Então as pessoas têm um respeito ali porque tem o poder também da caneta, né? (...) Então o envolvimento dessas pessoas assim ... mais poderosas, do ponto de vista político, né, então aí você tem uma implementação mais presente dessa coisa. Então acho que essa era a diferença entre esses grupos anteriores. (.....) quando entrei tinha uma participação muito grande de toda a equipe que tava no Ministério do Planejamento, a começar pelo Ministro. (Francisco Franco)

Ainda que houvesse alguma crítica quanto à fragilidade do arranjo, a iniciativa foi comemorada.

Por causa da institucionalização e da amplitude, são duas coisas que tornavam ele um modelo importante pro nível de desarranjo que a gente tava, importante, mas muito aquém do que nós acreditávamos que deveria ser um sistema de avaliação de políticas públicas, por duas questões. Ele era frágil institucionalmente, interministerial...e os ministérios não colaborando.... e não tendo nenhum tipo de *enforcement* para que eles colaborem, e falta de visão ampla do que é uma política pública, que vai muito além....vários aspectos...tem que trabalhar inclusive *ex-ante*, não só *ex-post*, tem que fazer uma avaliação criteriosa, por um agente externoainda que contratado...pode ser o IPEA, quando a gente fala externo é alguém fora da política em si, para não enviesar.(Otavio Ladeira)

Embora tenha havido um certo estranhamento no início, de reserva sobre as informações que cada órgão detinha, isso foi logo superado. O ex-Secretário Federal de Controle Interno considera que a falta de costume de construção coletiva, reforçada pela percepção de que conhecimento é poder, foi uma das causas para essa dificuldade inicial. Para ele, a CGU foi o órgão mais desprezado e trouxe para as reuniões todas as avaliações que tinha realizado, tendo influenciado positivamente para que os demais também disponibilizassem suas avaliações.

Gaetani, compartilhando percepção semelhante, pondera:

pela primeira vez essas pessoas eram chamadas a compartilhar e aí mostrar também que às vezes não tinham tanta coisa assim, porque estavam sujeitos ao escrutínio dos outros. Nossas reuniões foram tensas, não porque tinham briga, mas porque eram uma coisa nova, meio da cultura do funcionamento do governo. Todo mundo defendendo sua capacidade de tem muita coisa no governo que é uma questão pura e simples de poder, o poder do não, de vetar acesso, o poder de ser imprescindível, nada a ver com um problema real.

A condução inicial do CMAP foi feita da seguinte forma:

foi feita uma lista de programas prioritários, uma lista assim, cada um foi botando ou pelo menos sugerindo, não é que tenha havido uma votação, cada um pôs na mesa quais os programas que achava que mereciam estar na pauta do CMAP (Francisco Bessa)

Na sequência foram compostos grupos de trabalho que atuavam nas avaliações das políticas selecionadas. A mobilização estava bastante alta. Conforme relatado por Jorge Arbache: “eu achei que tinha chance de ter tração, dado o entusiasmo aqui do Chico e do Valdir. E a força que eles estavam dando.”

Nesse momento, havia muito comprometimento com o arranjo por parte de todos os órgãos-membros:

é uma coisa fantástica, naquele momento, dentro dessa agenda, e eu lembro por exemplo, das reuniões elas eram já chamadas já com a temática pronta. Então hoje nós temos que cuidar de um assunto que era relacionado ao Bolsa Família. Então tinha todo o pessoal do Comitê e mais o pessoal lá da Secretaria de Bolsa Família que tinha....e eram discutidas...colocado isso, colocado aquilo, o que se devia fazer..... O âmbito operacional ele ficava na realidade não com o ministro, o

ministro vinha só em determinado momento....era só lá na secretaria-executiva do Planejamento. Chamava todo mundo lá e falava....hoje vai ser issoisso e isso.....e os secretários participavam, vinham.(Francisco Franco)

Essa interlocução mais estreita entre distintos órgãos que realizavam avaliações tinha, portanto, diversos objetivos:

Então, o mecanismo era um pouco, primeiro o freio de arrumação, segundo por peso nas contas, assim.... como é que tão os programas. Terceiro, também... assim... tentar organizar um pouco jogo entre CGU, Tesouro, Planejamento, SOF, porque assim todo mundo fazendo a mesma coisa. Tinham programas que o problema não era de avaliação de impacto, era de monitoramento, de controle gerencial, de controle de corrupção, de batimento de dados. Era um pouco pra arrumar as coisas nessa direção.(Franciso Gaetani)

Um mês depois da instituição, foi aprovada a abertura do processo de impeachment contra Dilma Rousseff, 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, já ocorreria sob o comando de Dyogo Oliveira, então ministro interino do Planejamento.

4 O CMAP em ação

Com o impeachment, o CMAP entra na sua segunda fase, após cerca de um mês e meio de existência sob o governo Dilma. Dyogo Oliveira assume o Ministério do Planejamento, ainda que de forma interina, e leva junto parte de sua equipe do Ministério da Fazenda.

Rodrigo Cota, que viria a ser Secretário-executivo adjunto quando da efetivação de Dyogo Oliveira no cargo de Ministro do Planejamento, foi então chamado pelo futuro ministro a retomar o grupo do gasto. Dyogo se referia ao GTAG e não ao CMAP, do qual não tinha participado.

Ao procurar a CGU, que havia tido forte participação no GTAG, Cota descobriu o CMAP, instituído por meio de uma portaria interministerial e que tinha não apenas o objetivo de combater o que ele chamava “distorção do gasto público”, mas também de fazer avaliação de políticas públicas.

Do CMAP participavam os mesmos ministérios que haviam participado do GTAG, com a diferença de que o GTAG era um grupo técnico e o CMAP, ao ser criado, tinha um viés estratégico, dados os membros participantes (secretários e Ministro do Planejamento).

Cota, com base na sua experiência de coordenação do GTAG, e a partir da demanda que havia recebido, optou por transformar o CMAP:

chamei esse pessoal mais técnico e fiz uma reunião de refundação. Então disse: ó, é o seguinte: estamos retomando aqueles trabalhos do CMAP porque eu queria compartilhar os dados lá da CGU e a CGU fez questão de ser CMAP, então vai ser CMAP que isso aqui vai se chamar. Agora, não vai ter subgrupo nenhum, subcomitê nenhum aqui, a gente vai ter duas agendas: eu quero uma agenda de curto prazo, focada no combate às distorções do gasto público mais alarmantes, mais gritantes, que a gente constatou lá no GTAG, que pode dar impacto fiscal mais imediato, e uma outra agenda, que seria de revisão de políticas públicas propriamente dita. E, essa agenda de curto prazo, eu conduziria ela pessoalmente, fazendo reuniões com grupo técnico de membros móveis.

Como o CMAP e o GTAG tinham a mesma composição dos ministérios centrais, muitos dos técnicos desses órgãos haviam participado tanto do GTAG quanto da primeira fase do CMAP.

E não teve descontinuidade na mudança de governo, não teve descontinuidade dos trabalhos. Primeiro porque as pessoas estavam ali... também teve deslocamento... e tal... mas a equipe técnica que trabalhou no processo mudou de área. Por exemplo, eu trabalhava ali no Tesouro, também com a temática, acompanhando o assunto, vim pra Casa Civil. Outros que trabalhavam... teve deslocamento, mas não houve nenhuma ruptura nos trabalhos, até pela importância do tema, do entendimento, e as pessoas também. Só deslocaram as caixinhas, mas continuaram na temática. (Fabiana Rodopoulos)

Com base nessa nova dinâmica de governança, surge então a segunda versão do CMAP.

4.1 Governo novo, velhos problemas

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”.

É esse o contexto no qual o novo CMAP passa a atuar.

4.2 Aporte teórico sobre a dinâmica da governança

O termo “governança” pode ser compreendido a partir de diferentes conceitos. O uso que faremos dele é o utilizado por Capano et al. (2015) ao defini-la como uma lente através da qual podemos analisar a complexidade da contemporânea *policy making*, para além das estruturas formais do Estado, que nos permite compreender como o poder político é distribuído e exercido.

4.2.1 O jogo da governança

Segundo os autores, diferentes jogos podem ser jogados por atores políticos em diferentes níveis e diferentes tempos (*power game*) e essa complexidade não pode ser endereçada, quer de forma analítica, quer de forma prática, apenas pela abordagem da hierarquia.

Sempre haverá um grau de hierarquia, porque governos existem e têm que fazer seu trabalho, mas um mix com outros princípios de coordenação e coexistência com princípios de mercado e de rede, além do foco em mecanismos e modos de governança, ajuda a endereçar essa complexidade. (CAPANO et al., 2015 p.3)

. Três importantes aspectos precisam ser considerados ao se estudar arranjos de governança, visto que *governance is always changing*: sua dinâmica, já que arranjos mudam todo o tempo e são caracterizados por diferentes mix de políticas; sua natureza estratégica, na medida em que são produto da ação e interação de atores políticos, guiados por objetivos específicos; e sua capacidade, que se relaciona à probabilidade de que eles sejam efetivos com relação a determinados objetivos coletivos.

Ao tratar a dinâmica da governança, Capano et al. propõem que os arranjos de governança sejam analisados de uma perspectiva diacrônica (através do tempo), visto que “mudarão ao longo do tempo e mesmo em um curto período”. Eles ressaltam que não há estabilidade nos arranjos, mas sim um equilíbrio entre princípios de coordenação e instrumentos de políticas públicas em determinado tempo 0, que “persiste até que um dos componentes mude”.

Criticando os acadêmicos que tendem a descrever uma determinada realidade de governança como um retrato estático, os autores trabalham a dinâmica da governança a partir do seu desenvolvimento ao longo do tempo, considerando os seguintes aspectos: equilíbrio inicial, direcionalidade, dimensão temporal e relação com o ambiente externo. Nesse contexto, além das questões internas, ganha relevância no estudo dos arranjos de governança as suas relações com o entorno.

O equilíbrio inicial se refere às configurações do arranjo e dos instrumentos de políticas no tempo 0, o balanço encontrado entre os princípios gerais de coordenação, como esses princípios foram implementados e as escolhas dos instrumentos de políticas, e quais atores estão presentes.

O foco na lógica do desenvolvimento do arranjo, se a mudança ocorre de forma incremental ou radical, se está sujeito a oscilações o tempo todo, se tende a voltar ao equilíbrio inicial ou a se distanciar dele, é o desafio posto para se compreender a direcionalidade da dinâmica da governança.

A dimensão temporal nos fornece o senso de sequência histórica através da qual a dinâmica da governança se desenvolve. É possível perceber não apenas se houve mudanças pontuais, com longos períodos de estabilidade seguidos por períodos de mudanças radicais; como também se houve um processo de pequenas mudanças nos instrumentos de políticas, ainda que o equilíbrio entre os princípios de coordenação tenham se mantido estáveis. Ganha importância nessa dimensão a potencial sincronia com o ambiente externo, na medida em que determinada proposta de mudança pode ter distintos efeitos, dependendo de quando ela foi proposta.

Por fim, a dimensão “relação com o ambiente externo” representa um aspecto complexo da dinâmica da governança que precisa considerar as relações dentro dos limites do arranjo estatal, a natureza dos grupos de interesse e a relevância do campo de políticas públicas.

Ao argumentar sobre a natureza estratégica da governança, os autores criticam a perspectiva funcional de análise dos arranjos de governança, que tem seu foco na estruturação do arranjo, que, segundo eles, não nos ajudam a compreender a dinâmica intrínseca da governança ou o comportamento dos atores dentro do arranjo. “Atores influenciam o desenvolvimento dos arranjos de governança e os trabalhos desenvolvidos”. (CAPANO et al., 2015 p.10).

A governança enquanto dimensão estratégica no processo de *policy-making* deriva do fato de os atores saberem que

os aspectos dos arranjos e os tipos de instrumentos de políticas adotados têm impacto nos interesses que estão perseguindo, e suas posições/papeis que têm no arranjo de governança representam uma fundamental fonte de poder e/ou influência (CAPANO et al., 2015, p11)

A opção por sair da perspectiva estrutural e assumir a natureza estratégica de comportamento dos atores dentro do arranjo torna mais complexa a tarefa do pesquisador de compreender como é a governança na prática, mas, segundo os autores, permite conhecer como e por que ela muda. Nesse sentido, é importante saber quais atores interagem, competem e negociam na busca por um específico equilíbrio na governança.

Por fim, o último aspecto a se estudar no arranjo de governança, é o da sua capacidade em realizar as entregas que se propôs. Distanciando-se dos autores que trabalham com conceitos como “boa governança” ou “capacidade estatal”, Capano et al. (2015) abordam a *governance capacity* de uma perspectiva de política pública, traduzindo no conceito a “capacidade de o arranjo de governança atingir seus objetivos declarados, obtendo ou mantendo consenso político entre os atores envolvidos em determinado campo político”.

Dois aspectos fundamentais do jogo da governança devem ser considerados na capacidade do arranjo: o da *policy* e o da *politics*, sendo o primeiro relacionado à *performance* no campo da política pública, e o último à capacidade de manter o consenso político entre os atores envolvidos e os não envolvidos, preservando a percepção de legitimidade.

Ainda que os arranjos de governança estejam sempre sob pressão dos dois componentes (*policy* e *politics*), enquanto o resultado é satisfatório, o arranjo persiste.

4.2.2 Princípios de coordenação

A literatura de governança é vasta nas tipologias que utiliza para definir os princípios de coordenação nos quais os arranjos de governança se baseiam. A mais aceita delas é a que identifica como principais mecanismos na relação entre Estado e sociedade os de hierarquia, de mercado e de rede (BOUCKAERT et al., 2010).

Outros autores, como Treib et al., inserem nessa relação não apenas os modos de coordenação, mas também os instrumentos de políticas públicas e os tipos de atores envolvidos em arranjos específicos (*soft x hard law*, somente atores públicos x somente atores privados, hierarquia x mercado). Borzel foca na estrutura institucionalizada de governança (hierarquia x competição x sistema negocial). Howlett utiliza a dicotomia entre regras explícitas e implícitas para propor quatro tipos de mecanismos (legal, rede, corporativo e mercado) (CAPANO et al., 2015).

Sendo o mais familiar dentre os princípios de coordenação utilizados no setor público, o mecanismo da hierarquia se baseia na teoria weberiana, que enfatiza a divisão do trabalho e a adoção de regras e procedimentos. Segundo Bouckaert et al. (2010), o uso da hierarquia dentro das organizações públicas tem dois aspectos: o controle burocrático hierárquico, baseado no pressuposto de que as organizações públicas são constituídas por um corpo burocrático controlado por regras e autoridade interna; e o controle político hierárquico, que remete ao controle finalístico das organizações públicas pelos líderes políticos.

To some extent the nature of the public sector requires that there must be some formal rules that guide the behavior of participants in the governing process and specify the rights and obligations of citizens and administrators. (BOUCKAERT et al., 2010, p..37)

Os esforços de uma coordenação baseada no princípio da hierarquia, quando envolve distintas organizações públicas, remetem à divisão do trabalho entre essas organizações, bem como à autonomia, mandato e legitimidade de uma organização em relação às demais, baseadas no chamado “comando e controle”.

Via de regra, as funções de planejamento e orçamento dentro do governo são realizadas de modo hierárquico, com objetivos específicos sendo formulados de cima para baixo, com pouco espaço para negociação ou alterações por parte das organizações subordinadas.

O princípio de coordenação denominado “mercado” é o que prevê trocas entre os atores como fundamentais para o atingimento dos objetivos desejados. Baseando-se na experiência privada, onde compradores e vendedores equilibram procura e demanda através do sistema de preços, o mecanismo é utilizado por analogia no caso do setor público.

Baseado fortemente na teoria da escolha pública e do neo-institucionalismo, esse modo de governança enfatiza a importância da competição e dos contratos de *performance* (ou gestão) como instrumentos para controlar organizações públicas de uma forma eficiente. Bouckaert et al. (2010) ressaltam a importância de que os governos, ao se utilizarem desse princípio de coordenação, estabeleçam um padrão mínimo de qualidade, segurança e garantia de acesso para cada um dos usuários, bem como sanção para o caso de não cumprimento do previsto pelas organizações quando do estabelecimento do “contrato”.

Por fim, o princípio de coordenação denominado rede é considerado um modo alternativo de governança que depende de ações voluntárias e colaborativas entre distintas organizações. Uma definição de coordenação por meio de rede poderia ser: “(more or less) stable patterns of cooperative interaction between mutually dependent actors around specific issues of policy (or management)” (KICKERT et al. 1997 apud BOUCKAERT et al., 2010, p.44)

Peters (2003) argumenta que, mais do que uma coordenação imposta de forma vertical, que depende primariamente de autoridade para atingir seus propósitos, a coordenação dos arranjos baseados em rede depende de negociação, barganha e cooptação mútua entre os participantes. É necessário que os membros desenvolvam confiança recíproca, de forma que possam aceitar que as ações dos demais componentes do arranjo contribuam para o atingimento dos objetivos.

Coordination using authority may be achieved relatively quickly if participants in the process accept the legitimacy of the central actors, but coordination through networks will require some time and some interactions in order to be sufficiently reliable. There should be some information-sharing among the organizations so that a minimum basis for coordination and coherence can be satisfied. (BOUCKAERT et al., 2010, p.45)

Para que a coordenação por meio de rede seja efetiva, as organizações envolvidas precisam reconhecer que são membros de uma coletividade de organizações e que há objetivos comuns que somente podem ser atingidos por meio de cooperação. Segundo

Bouckaert et al. (2010), os objetivos comuns e a contribuição de cada um dos participantes será definida por meio de negociação entre os participantes da rede.

Arranjos baseados na coordenação por meio de rede podem ser muito efetivos, ainda que não sejam baseados em “formal powers”. É preciso, no entanto, que haja valores comuns, bem como definição comum do(s) problema(s) a serem tratados, para gerar uma ação coletiva.

Ainda que essas tipologias nos auxiliem a compreender a forma como um arranjo de governança foi desenhado, elas fornecem um retrato estático de algo que, segundo Capano et al. (2015), é intrinsecamente dinâmico. Afinal, “governance is always changing”.

Para esses autores, os arranjos de governança são usualmente compostos por um princípio de coordenação que prevalece (hierarquia, mercado ou rede), acrescido de outros princípios, que atuam de forma coexistente, sendo bastante difícil encontrar um arranjo que utilize apenas um mecanismo de coordenação. A justificativa não seria apenas o que chamam de “sombra da hierarquia”, mas sim o processo de *policy-making*, caracterizado pela assimétrica coexistência de diferentes princípios de coordenação, que se efetivarão conforme os atores participantes do processo.

Além dos princípios de coordenação, é necessário identificar e compreender como são operados os instrumentos de políticas públicas que efetivam a coordenação, na medida em que um específico grupo de instrumentos não está necessariamente relacionado a determinado princípio de coordenação (exemplo: autoridade e regulação não estão necessariamente vinculados à prevalência de um modo de governança hierárquico).

A literatura sobre o tema contempla distintas abordagens para estes instrumentos.

4.2.3 Instrumentos de políticas públicas

A possibilidade de comparar o processo de políticas públicas entre setores, localidades e até mesmo distintos períodos, fez com que a abordagem que leva em conta os denominados “tools” ou “instruments” ganhasse relevância no estudo sobre políticas públicas. Implícita nela encontra-se a idéia de que uma seleção adequada dos instrumentos pode fazer a política melhor, mais eficiente e mais efetiva. (MARGETTS e HOOD, 2016)

As duas principais abordagens sobre instrumentos de políticas públicas variam de acordo com seu aprofundamento em “quem” e “como” é conduzido o processo de *policy-making*, sendo os autores vinculados à primeira abordagem aqueles que discutem a organização interna do governo ou as diferenças entre os atores dentro do contexto governamental; e os vinculados à segunda, os que tratam o governo como uma “caixa preta”,

onde as diferenças entre os instrumentos são consideradas apenas na medida em que tocam o mundo exterior e mudam o comportamento individual, coletivo ou organizacional.

A primeira abordagem, denominada “inside government” ou “institution-led” tem seu foco nas diferentes formas de organização por meio da qual a política pública é conduzida, especialmente nas relações entre o setor público, setor privado e o chamado terceiro setor. “Esta visão envolve o aprofundamento no processo de *policy-making* para distinguir entre diferentes tipos de *policy-makers*, mais do que a visão dos governos como uma espécie de caixa opaca” (MARGETTS e HOOD, 2016, p.136). Nesses casos, os atores ou instituições escolhem quais os instrumentos mais adequados para a efetividade das políticas, dadas as instituições envolvidas e o tipo de política pública, em uma espécie de *politic-of-instrument-choice*.

De outro lado, temos a abordagem “institutional-free”, para a qual uma espécie de caixa de ferramentas é disponibilizada para utilização, conforme as circunstâncias. Segundo Margetts e Hood (2016), a mais conhecida foi a desenvolvida por Evert Vedung – “carrots, stick & sermons” – a partir da taxonomia elaborada pelo sociólogo Amitai Etzioni, que definiu o poder como “habilidade de determinado ator de induzir ou influenciar outro ator a seguir suas diretivas ou outras normas que a suportam, podendo ser exercido de forma coercitiva, remunerativa ou normativa (BERTELMANS-VIDEC et al. 1998, p.28)

Vedung relacionou os instrumentos de políticas às formas como o poder é exercido, explicitadas por Etzioni, e os classificou em *regulations* (sticks/porrete), *economic means* (carrots/cenoura) e *informations* (sermons/sermões).

De forma diferente de como o conceito é usualmente utilizado na língua inglesa, *regulations* não se refere somente a punições, mas às regras autoritárias, no sentido que pessoas ou grupos são obrigados a agir de determinada forma.

Practically everything that governments undertake would then be a “regulation”. However, this is not the way the term is used in the present context where regulations is regarded as just *one* of a wider variety of the tools that governments have at their disposal to exert power over the actions of their citizens. (VEDUNG, E; 1998, p.32.)

Os *economic policy instruments* envolvem tanto distribuição como retirada de recursos, incluídos aí não apenas dinheiro, como também tempo e esforço. Ainda que pareçam coercitivos, como, por exemplo, aplicação de taxas sobre determinado tipo de consumo, eles não são obrigatórios, cabendo ao agente escolher entre adquirir o produto e pagar a taxa ou abrir mão dele.

Terceira classe dos instrumentos, conforme tipologia de Vedung, a *information* se caracteriza como poder aplicado por meio da persuasão, manipulação ou sugestão.

The information dispensed may concern the nature of the problem at hand, how people are actually handling the problem, measures that can be taken to change the prevailing situation, and reasons why these measures ought to be adopted or addressed. (VEDUNG, E; 1998, p.33)

Outra tipologia utilizada na abordagem “institutional-free” foi desenvolvida por Hood (1983) e aprimorada em 2007 por Hood e Margetts. Segundo eles, essa abordagem foi desenvolvida especialmente para atuação governamental. Argumentam que cada problema de política governamental tem à sua disposição quatro ferramentas básicas: nodalidade, propriedade de estar no centro da rede de informações; autoridade, legitimidade legal ou oficial de comandar ou de proibir; tesouro, posse do dinheiro ou de recursos ou de bens móveis que podem ser trocados; e capacidade organizacional, posse de pessoas, desafios, propriedades, construções e tecnologia.

In this approach, any policy solution will be composed of some combination of these tools, each of which has advantages and disadvantages in terms of being more-or-less expensive or renewable, for example. (MARGETTS e HOOD, 2016 p.138)

O desenvolvimento dessa abordagem distinguiu esses instrumentos enquanto “effecting”, que modificam comportamentos e “detecting”, que captam informações.

4.3 Implementando a agenda CMAP

A portaria instituidora do CMAP previa no seu artigo 3º a possibilidade definir as políticas, programas e ações que seriam objeto de monitoramento e avaliação.

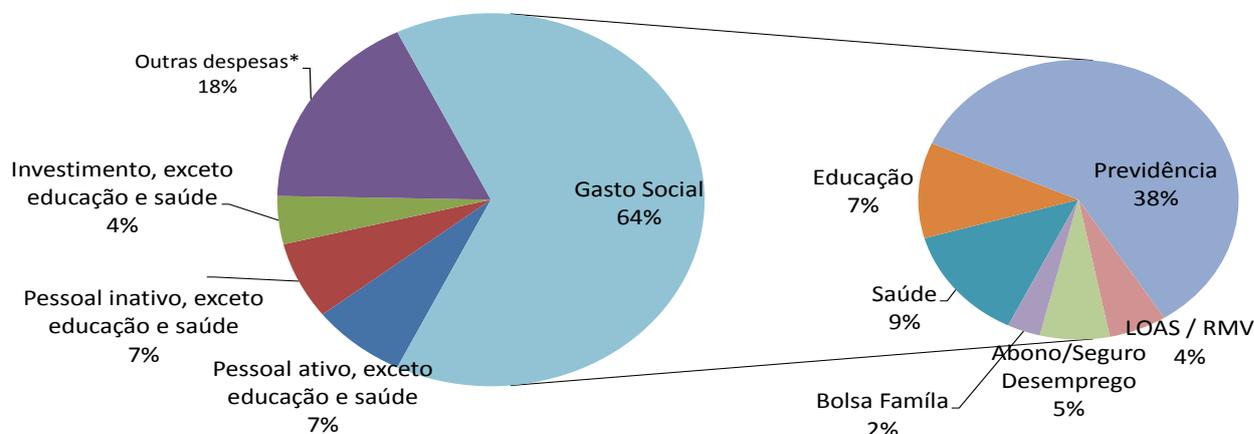
Apesar de essa definição não ter sido explicitada em nenhum documento formal, a coordenação do CMAP estabeleceu uma agenda de políticas a serem avaliadas:

Na verdade é o seguinte: tinha uma agenda, os tópicos eram: o auxílio-doença, o BPC, o bolsa família e o seguro-defeso, que eu já tinha trazido do GTAG, o pessoal da SPI que tomou parte dessa primeira reunião sugeriu também que a gente atacasse a questão dos medicamentos, das compras de medicamentos pelo SUS de alto valor, e aí, portanto, para cada reunião dessa, os órgãos enviariam aqueles técnicos, aquelas autoridades ou técnicos que tivessem a ver com esses assuntos. Não havia um planejamento, digamos assim, não havia um plano estratégico, mas havia uma agenda estratégica e essa agenda estratégica, a abordagem dela é: diagnóstico, proposição de solução, execução da solução, acompanhamento disso e...tá publicado o Ato! E aí depois de publicado o ato, a gente naturalmente, o Ministério do Planejamento e a CGU iam monitorando. (Rodrigo Cota)

Foram estabelecidas duas agendas: uma de curto prazo, com foco no que chamaram “distorções dos gastos” e outra que médio prazo, dedicada à “revisão de políticas públicas”, que deveria ser proposta pela então SPI, que trabalharia junto com o IPEA e o Banco Mundial nessas avaliações, com posterior submissão aos membros do CMAP.

Quadro 2: Gráfico sobre participação dos gastos sociais

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

O quadro acima foi incluído em todas as apresentações do CMAP para o público externo, de forma a explicar o porquê da agenda de revisão dos gastos ter sido iniciada pelos programas sociais. Os gastos previdenciários eram a prioridade do Ministério da Fazenda, que tinha como pauta principal a Reforma da Previdência. O Seguro Defeso entrou na pauta não pelo valor dos gastos, mas pelos problemas que tinham sido detectados desde o GTAG.

Ainda em julho de 2016, o Ministro do Planejamento interino realiza uma apresentação denominada “Fortalecimento da Governança dos Programas Sociais”, na qual relata os primeiros resultados do CMAP da agenda de curto prazo: a publicação da Medida Provisória nº 739/2016, que institucionalizaria a concessão do Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI) ao médico perito do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), por perícia médica efetivamente realizada nas Agências da Previdência Social (APS), para fins de redução do estoque de beneficiários por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) mantidos há mais de 2 anos; a elaboração de uma futura portaria interministerial a ser publicada para operacionalizar o decreto com alteração no BPC (nº 8.805/2016); além de propostas para alteração no Bolsa Família e no FIES.

Ao falar sobre a agenda fiscal do governo, o ministro Dyogo inclui o CMAP como uma das principais ações, cuja função identifica como “revisão e avaliação contínua dos gastos públicos”, ao lado de medidas como contenção da expansão das despesas

discricionárias, redução de subsídios, desvinculação das receitas da União (DRU), aperfeiçoamento da legislação previdenciária, controle do gasto público com pessoal e novo regime fiscal.

No mês seguinte, reunião com o chamado “pleno” do CMAP, que incluía os Secretários, agora não mais os membros originais do CMAP, mas os secretários-executivos dos ministérios componentes do CMAP, além de secretários finalísticos envolvidos com as políticas que estavam sendo avaliadas no CMAP, é apresentada a agenda de médio prazo, denominada então “agenda de revisão de programas e políticas públicas”.

Os programas/políticas a serem avaliadas foram definidas pelos próprios participantes do CMAP: sob a responsabilidade da STN e da SEAE ficariam FGTS/FIES, Piso Salarial; da SEPLAN ficariam Abono, Pronatec, Farmácia Popular, Lei da inovação, SINE, Modelo de perícia médica, Reabilitação profissional e da CGU: Lei Rouanet, Componente especializado da Assistência farmacêutica, Subvenção/seguro rural e Minha Casa Minha Vida . Os prazos previstos para entrega das avaliações foi estabelecido para 31 de janeiro do ano seguinte.

Ainda que todos os programas citados tenham passado por algum tipo de avaliação, propostas concretas de ajustes somente foram encaminhadas para os temas do FIES, da Lei Rouanet e do Componente especializado da assistência farmacêutica.

Os entrevistados foram unânimes na afirmação de que não houve pressão externa da Presidência ou dos órgãos do Poder Executivo sobre quais programas deveriam ser avaliados. A única “pressão” relatada foi a inserção em Acórdãos do TCU, que, segundo uma das entrevistadas, ao tomar conhecimento da atuação do CMAP, passou a “recomendar” avaliações pelo CMAP de determinadas políticas públicas.

Apesar da agenda de curto prazo ser definida a partir da necessidade de ajuste fiscal, não houve metas estabelecidas em termos de valores a serem reduzidos.

...no GTAG até a gente considerou essa possibilidade, mas já no GTAG foi descartado e a gente nunca colocou isso nem porque.... o foco....o CMAP tinha dois focos: a partir dessa agenda, né, que a gente construiu, a agenda de curto prazo era eliminar as distorções do gasto público, com efeito fiscal relevante, de curto prazo. Quanto é que era isso? Não se sabe. Então a gente nunca colocou meta quantitativa, agora o que a gente tinha sim era uma agenda assim: vamos revisar os programas X, Y, Z. (Rodrigo Cota)

Embora não houvesse atas das reuniões do CMAP, o registro dos principais encaminhamentos era realizado pela coordenação do Comitê, que os compartilhava por e-mail com os participantes, bem como as apresentações realizadas pelos órgãos, quer seja pelos avaliadores, quer seja pelos ministérios setoriais, acerca dos programas que estavam sendo discutidos.

Por cerca de um ano e meio o CMAP 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.

4.3.1 Coordenação do arranjo – estratégia e execução

A estratégia de coordenação do CMAP incluía a participação dos quatro ministérios membros do CMAP, por meio dos técnicos que acompanhavam as políticas que seriam avaliadas, e dos ministérios setoriais responsáveis por essas políticas.

Opinião recorrente de todos os entrevistados, que corrobora o debatido no capítulo anterior, é que os distintos olhares não somente ajudaram nas avaliações, como permitiram a implementação das mudanças propostas no âmbito do Comitê. “..... não teria como cada uma das instituições ter realmente uma visão tão ampla como foi apresentado dentro do próprio CMAP”(José Marcelo).

O diálogo e o olhar de todas as áreas, com uma visão de Centro de Governo para revisão e eficiência das políticas, segundo Fabiana Rodopoulos, foi o ganho que o CMAP trouxe. Alexandre Manoel reforça a opinião: “eles são olhares complementares e que tendem a tornar a avaliação mais efetiva”.

Também a implementação das recomendações foi facilitada pelo fato da extensão do acompanhamento ser maior do que a derivada do trabalho de um só órgão do Centro de Governo. “Era a segunda linha de defesa do governo, via orçamento, finanças, trabalhando para o mesmo objetivo.” (Antonio Leonel)

Ainda tratando de distintos olhares, do lado dos ministérios setoriais, os representantes do INSS também aplaudiram a iniciativa:

...bem, na minha percepção, ajudou, porque um olhar desapassionado... vamos chamar assim, né, é um olhar que não está enviesado pela perspectiva de quem tá as vezes no sufoco da execução de uma determinada política pública. Acho que eles... mesmo quando não dispõem de todos os elementos, né, e às vezes não precisam dispor, porque isso é função do gestor, levar o contraponto às linhas de raciocínio, eles fazem uma análise mais, vamos dizer assim, macro da política e apontam eventuais distorções. E a gente vai para o debate. Reforçando algumas teses ou descartando até outras (Benedito Brunca)

Em uma coordenação mais próxima do tipo rede, ou colaborativa, as soluções para os problemas identificados começaram a aparecer.

Acho que mais que isso, não só ajudou, mas esse que foi o diferencial do CMAP, porque, como eram vários olhares nas mais distintas políticas públicas, isso possibilitou que se complementasse, se evitasse sobreposições de atuações, se

evitasse retrabalho, então acho que esse que foi o grande diferencial do CMAP. Vários olhares, problemas distintos, mas que eles tinham alguns pontos que algum momento ele se cruzavam aí. Então havia essa interseção. Então eu acho que daí a busca de soluções em alguns casos, porque daí ficava cada um... um termo, né, meio grosseiro, enfim... atirando para um lado, e a hora que juntou todo mundo na mesa, daí a gente começou a pensar em causas, em possíveis soluções conjuntas, que deram celeridade a alguns processos. (Cinara Fredo)

Não houve consenso entre os entrevistados se essa forma de coordenação foi a mais adequada para o arranjo, já que alguns deles acreditam na importância da institucionalidade e da hierarquia para uma maior efetividade da atuação de um Comitê que pretende avaliar políticas públicas e emitir recomendações.

Para o Secretário Federal de Controle Interno, Antonio Leonel, esse trabalho colaborativo foi um aprendizado necessário para que os setoriais pudessem compreender a importância do trabalho em grupo. E também para que os ministérios centrais pudessem compreender as dificuldades pelas quais passavam os setoriais, buscando assim soluções que fossem plausíveis de serem implementadas. Mais do que uma imposição de alteração de fluxos de trabalho, o objetivo era chegar a um consenso sobre como resolver os problemas.

Essa mesma opinião é compartilhada por Benedito Brunca:

...eu acho o seguinte: os gestores, né, dos setoriais, eles têm que ter uma abertura para poder ocorrer essa interlocução de maneira efetiva. Não é impositiva, no sentido formal, não é vinculativo, porque depende dessa constatação, dessa busca conjunta de articulação para poder solucionar problemas que são reais. Acho que nenhum setorial pode abrir mão de um debate numa instância específica como a do CMAP, e por que? Porque algumas situações passam por eles, depende da sensibilização, então é uma instância de explicar... e de expor e analisar mesmo as fragilidades e as dificuldades concretas da execução das rotinas, dos estudos que você tem que levar à frente em termos de políticas públicas. Então acho que era..... que é essencial. Agora, a gente tem ciência de que nem todos os gestores estão completamente abertos, né, a esse processo de um diálogo despojado, vamos usar essa palavra, para poder se expor e numa busca conjunta, né, estar aberto a todas as críticas. Porque você tem que superar esse tipo de expectativa, quando você se dispõe a participar de um fórum com esse nível de criticidade, ou seja, você vai ouvir... às vezes coisas que às vezes até não tem todo fundamento, mas você vai ter que ter a calma e a sabedoria para poder expor as suas contra-razões, mas, por outro lado, você também tem que, na medida em que sejam evidenciadas situações que são fáticas e que precisam estar sendo enfrentadas, para você estar aberto para poder trilhar esse caminho, entendeu? Porque o CMAP, ele não tem... vamos dizer assim, perspectiva de um êxito efetivo, se os gestores setoriais não estiverem abertos e definitivamente motivados e imbuídos dessa busca.

A argumentação de Brunca vem ao encontro da literatura que trata do jogo de governança, quando vincula, dentre outras coisas, a probabilidade dos arranjos serem efetivos aos atores políticos e aos seus objetivos específicos.

Do lado dos que consideram que a coordenação horizontal dificultou a efetividade do CMAP, os argumentos são distintos. Cinara considera que para os gestores das pastas, todos os temas são prioridade e não só os apontados pelo CMAP, o que pode dificultar a aceitação de que o que foi definido pelo CMAP deve ser tratado primeiro.

Cota argumenta que, dependendo do porte do ministério e da forma como ele se organizava, a resposta era diferente.

Veja, quando a gente tava tratando com políticas de ministérios de menor porte, tipo a Cultura, o Trabalho, a gente notava uma reverência maior deles, um respeito maior deles em relação ao CMAP. Quando você ia pra Saúde, Educação, por exemplo, é um pessoal que tem orçamento próprio, tem mínimo, que conhece muito mais a política deles do que os órgãos centrais, etc, a gente notava que eles iam assim por consideração...por que é o Planejamento que está chamando, vamos lá! A gente assiste, mas chegava no final a gente dizia assim: e aí ó, a gente tem essas proposições assim.....”Ah, a gente vai ver quando é que a gente implementa isso.....” “A gente também tá fazendo nossos trabalhos próprios”.... fora o fato de que Ministério da Saúde é um ministério que você tem muita autonomia das secretarias, assim, eles mesmo lá dentro têm dificuldade de articulação interna, que dirá um ministério central chegar lá dizendo faz assim, faz assado. Então eu acho que para esses Ministérios maiores o nosso poder de tração era menor. Também tem outra coisa. Infelizmente, os ministérios centrais eles têm pouco poder de sanção sobre os órgãos setoriais.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) foi um dos que mais reagiu às avaliações feitas pelo CMAP. Embora Cota não tenha citado o MDS no trecho acima, o ministério tinha uma Secretaria específica para realizar o monitoramento e a avaliação das políticas, além de contar com o apoio de vários pesquisadores que se dedicaram a estudar programas de peso para o ministério, como o Bolsa Família e o BPC, de forma que o ministério questionava, inclusive, a forma como os dados que subsidiaram as avaliações do CMAP haviam sido coletados.

Uma outra hipótese que buscamos responder com as entrevistas foi se houve deslegitimação do Comitê por parte dos ministérios que se sentiam “acuados” com as recomendações, no sentido de irem à Presidência se queixar da ingerência do CMAP nas políticas gerenciadas por eles.

A maioria dos respondentes disse não ter ciência de tal ocorrido, e as justificativas são de que as propostas eram pactuadas com os ministérios setoriais e os debates ocorriam no âmbito do CMAP. Os instrumentos de políticas utilizados nesse processo de convencimento serão detalhados em um item posterior que tratará das políticas avaliadas.

Um dos casos relatados foi o que tratava da proposta de alteração por decreto do seguro-defeso e da suspensão de alguns defesos em determinadas regiões do país, por parte da Secretaria da Pesca, mas a ingerência, no caso, não foi do Poder Executivo, mas sim a pressão sofrida pela Secretaria por parte de

“cooperativas de pescadores e pelo pessoal do Congresso Nacional ligado à bancada ruralista, que defende o pagamento do seguro-defeso até como uma maneira de conseguir voto eleitoral, e a gente sabe que acontece, principalmente nos Estados do Nordeste” (WilsimaraRocha).

Importante ressaltar que não há consenso entre os representantes dos membros sobre o papel do CMAP de impor recomendações. Antonio Leonel resalta o papel da agenda política no processo de revisão de políticas.

Eu não encaro isso como deslegitimação. Eu encaro o processo político. Agenda política é isso. Os técnicos podem fazer o melhor caminho.... eu falo o seguro-defeso..... é uma agenda política muito forte dentro do Congresso em defesa de como é feito. Isso é democracia. Se a gente questionar isso, a gente tem que questionar o processo político. Aí, tipo assim, não tem decisões que o técnico vai tomar decisão e nenhum congressista vai superar? Eu acho que isso é um risco pra nossa democracia. O cara ganhou a eleição, ganhou até com uma plataforma às vezes...defendeu, por exemplo, o caso do seguro-defeso, do jeito que está, quem sou eu, que sou um burocrata aqui, que passei no concurso, para falar assim...não pode ser desse jeito. Eu vou... eu vou.. talvez ter que pensar. Diante dessa premissa, o que dá para melhorar, mesmo achando revoltante a quantidade de recurso jogado fora, perante o que está observado na lei. Mas, enfim, isso é uma decisão que eu acho... que assim... por mais que a gente... esse grupo técnico tem que entender isso. Ele tem que partir dessa premissa que há uma agenda política... eu não estou nem questionando coloração ideológica, de um governo democraticamente eleito, com a maioria dos votos e que eventualmente isso vai se contrapor às posições técnicas colocadas e vai vencer e vai permanecer essa visão dessa agenda. Então eu não vejo de forma...é frustrante como técnico, mas assim, como país, eu acho que .. para mim é melhor que seja assim.

O CMAP também foi utilizado como um fórum onde os ministérios setoriais poderiam expor seus problemas, já que estavam ali os órgãos responsáveis pelo orçamento e pelo financeiro, além do político representado pela Casa Civil, e do órgão de controle interno (CGU). Brunca resalta:

... é a hora de você expor os problemas, você ao menos tem a esperança... tem alguém ouvindo. Vamos pegar um exemplo que é meio comum em todos os ministérios. Falta de servidor, entendeu? Então tem ali Planejamento e tem alguém da Casa Civil. E não estou conseguindo concretizar a política A ou B porque eu estou com um déficit de não sei quantos servidores.

Os técnicos vinculados ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil (oriundos da Fazenda) foram os que mais creditavam as dificuldades do CMAP em “impor” as recomendações à pouca institucionalidade. Foram eles também os responsáveis por retomar a discussão iniciada em 2015 para implementação do Siapre – Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Revisão da Despesa Pública.

O Ministério do Planejamento, a princípio resistente, considerava que os resultados estavam aparecendo, que o processo ficaria burocratizado e que mostrar o resultado das avaliações era suficiente para manutenção das atividades do CMAP.

A retomada da proposta do Siapre veio ao encontro de duas principais questões: a necessidade de estabelecer um *modus operandi* que desse *enforcement* às decisões do CMAP, e também a tentativa de garantir que as atividades do Comitê fossem mais permanentes, considerando os resultados que já haviam aparecido.

Depois que começaram a aparecer os primeiros resultados, foi um sentimento amplo de que a gente tinha que institucionalizar melhor aquela atuação. Então eu acho que foi um processo natural. Se começasse já institucionalizado, talvez não fosse tão fácil a sua operacionalização, porque quando veio os resultados... aí foi assim: “nossa, realmente vai render muitos frutos! Temos que formalizar isso! Temos que oficializar a nossa operação. Então eu acredito que foi um movimento natural. (Antonio Leonel)

Nova proposta de decreto começou a ser discutida ainda em agosto de 2016, para tratar da agenda de médio prazo, apresentada à Presidência no final de 2016, mas rejeitada ao final, “...numa visão política acabou não passando, porque a mensagem do que tinha sido passado era que isso poderia... enfim... reduzir o escopo, burocratizar o processo das... principalmente na visão de avaliação *ex-ante*” (Fabiana Rodopoulos)

Por fim, ainda dentro da temática da coordenação, buscamos responder ao questionamento sobre o comprometimento dos órgãos-membros com as pautas do CMAP. Foi unânime a percepção de que autoridades vinculadas ao Ministério da Fazenda foram as mais ausentes, e as possíveis explicações foram a pauta própria muito pesada - a da política econômica - que envolve resultado fiscal, investimento, etc, e seu foco na reforma da Previdência (maior gasto apontado do quadro apresentado sobre gastos sociais). Uma certa rivalidade entre Fazenda e Planejamento também foi relatada como possível causa para a não participação intensa, dado que o CMAP tinha sua coordenação realizada pelo Ministério do Planejamento.

De toda forma, coube à Fazenda uma das revisões de políticas mais profundas nesse período – o do FIES, que se iniciou no GTAG e foi concluída no CMAP.

4.3.2 Sucessos e fracassos

Ainda que o CMAP tenha trabalhado com duas agendas – a de curto e a do médio prazo-, é possível utilizar a literatura que trata dos instrumentos de políticas tanto para uma quanto para a outra agenda, na medida em que ambas refletiam a forma como o CMAP se relacionava com os setoriais responsáveis pelas políticas que estavam sendo revistas

Um dos principais resultados da atuação do Comitê não se refere à alteração nas políticas setoriais, mas à própria política executada pelo CMAP – a de monitoramento e avaliação das políticas federais.

O fato de colocar na mesma mesa órgãos centrais, que trabalhavam antes de forma individual sobre cada tema de políticas públicas, e seus executores, e expor a política pública ao escrutínio geral, foi um dos legados do CMAP. Evitar retrabalhos, trabalhar em sinergia, trazer para a agenda política a discussão sobre determinadas políticas e fazer com que os

técnicos dos órgãos centrais passassem a conhecer as dificuldades de operacionalização pela quais passam os órgãos setoriais foram outros.

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

Olha, eu acho que a gente não pode falar que foram feitas avaliações dessas políticas públicas aqui que nós comentamos. Quando eu digo avaliação... avaliação de processo, avaliação de impacto, avaliação de desenho, avaliação de diagnóstico, né, são metodologias, tipos de avaliação de política pública que requerem um passo a passo. Em alguma delas, uma avaliação executiva ou um modelo lógico, que você saiba insumos, processos, resultados, impactos. Então, nesse sentido, nós não podemos dizer que todas essas políticas aqui passaram por processos de avaliação de políticas públicas seguindo o que a teoria de avaliação de política nos diz. Eu digo que, muito do que foi feito aqui, foi o diagnóstico, com propostas e recomendações de melhoria (WilsimaraRocha)

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

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

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

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

Ao analisar os documentos produzidos no âmbito do CMAP é possível identificar que em junho de 2016, o INSS trazia para o Comitê alternativas de soluções para tratar de

demandas originadas pelos órgãos de controle em auditorias que apontavam a possibilidade de fraudes e inconsistências nas concessões, além da falta de revisões conforme estabelecido na legislação que orientava a política, dada a ausência de estratégia de efetivo monitoramento baseado em exames periódicos e a inadequação da estrutura disponibilizada pelo INSS para atendimento ao segurado, dentre outras questões.

Na época, o INSS elencou as seguintes possibilidades para solucionar os problemas identificados: a) incremento de médicos peritos disponíveis (concurso para 1950 médicos, médicos temporários, credenciamento de médicos e médicos do SUS); b) propostas de alteração legislativa (Tempo máximo de auxílio doença (2 anos)), c) exigência legal de adoção do DCB (tempo padronizado de cessação de benefício) em toda concessão, inclusive nas judiciais, e d) autorização para contratação/credenciamento de médicos privados. No mês seguinte a proposta do bônus foi trazida à mesa pelo INSS.

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

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

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

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

Tendo como origem das críticas ao programa as fragilidades apontadas pelos órgãos de controle, o CMAP, que contava com a CGU, acabou, de certa forma, “herdando” um poder que não detinha.

Olha, eu acho que essa coisa sem o porrete, não funciona! E a gente não tem o porrete! Então, vamos tentar a cenoura! (...) Aí a gente fez acordo no fio do bigode.... deu um resultado aqui, um resultado ali, mas no grosso eu continuei dependendo muito do porrete da CGU. E o porrete da CGU ajudou em muitos casos.
(Rodrigo Cota)

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

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

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

defeso, quer seja por medidas a serem tomadas pelo INSS, responsável pela concessão do benefício.

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

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

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

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

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

As mudanças na Lei Rouanet não tiveram impacto financeiro, mas também foram consideradas exitosas, a partir das discussões no âmbito do CMAP. Embora já houvesse recomendações elaboradas pela CGU a partir de relatório de auditoria realizada de 2016, e

houvesse a Operação Boca Livre, deflagrada em junho daquele ano, a pressão exercida pelo Centro do Governo derivou em mudanças no fluxo de operações da concessão de incentivos fiscais, positivada pela Instrução Normativa MinC nº 05/2017.

Eu acho que basicamente a gente usou muito da persuasão, e contou muito com a boa vontade daqueles órgãos que se dispuseram a cooperar. Então assim, por exemplo, no caso da revisão da Lei Rouanet eu acho que houve muito boa vontade lá da Cultura, entenderam a necessidade de fazer, mas houve também da parte deles o respeito ao fato de quem estava propondo ali aquela revisão era a CGU com o Planejamento de mãos dadas. Então a reverência de um ministério de pequeno porte em relação a dois Ministérios centrais (Rodrigo Cota)

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

Não foi possível avaliar com essa pesquisa o motivo dessas políticas não terem sido revisadas, o que pode ser aprofundado em um projeto futuro. Algumas pistas que merecem investigação foram dadas pelo próprio coordenador do CMAP:

Por que eu acho que esse trabalho de revisão de políticas públicas é um trabalho assim complicado? Primeiro, nós não temos dentro do governo competência técnica, junto com tempo, para você fazer revisão de política pública de maneira competente. Não têm pessoal suficiente, aí quem se mete a fazer não tem tempo, aí divide o tempo que eles têm para fazer com um trabalho com essas atribuições adicionais, né.... trabalho acaba não saindo bem feito por falta da competência, da expertise técnica e falta do tempo adequado. Aí depois o pessoal acaba desistindo porque o principal trabalho dele acaba demandando mais do que o assessorio. Esse é para mim esse é o maior problema. (.....) a outra questão desafiadora é que quem geralmente entende da política pública é o ministério setorial. E o ministério setorial não quer interferência do ministério central naquele trabalho dele. Se o ministério central tiver lá uma equipe técnica crítica, pererê parará, essa equipe vai fazendo o trabalho de evolução da política sem ninguém estar precisando fazer revisão de política pública, se não tiverem, eles insistem naqueles paradigmas e o cara que tá de fora não consegue provar pra ele que tá errado, até porque lhe falta conhecimento do assunto. E por último, você tem a questão que eu acho até mais relevante, que é o seguinte: toda política pública que existe tem *stakeholders* poderosos na sociedade. Toda vez que você fala em mudar política pública se cria um movimento violentíssimo de resistência. (Rodrigo Cota)

Essa citação é importante para fazer um gancho com uma questão importante: a articulação do CMAP com outros poderes. As políticas públicas, antes de serem implementadas, são aprovadas normalmente por leis, que passam pelo Congresso Nacional. Alterações nas legislações exigem articulação com o Legislativo e às vezes até com o Poder Judiciário (vide dificuldades geradas pela judicialização da compra de medicamentos).

Não há consenso entre os participantes do CMAP se ele deveria fazer esse tipo de articulação. Para a maioria que atuou na segunda fase, esse era um papel a ser exercido pela Casa Civil, após as deliberações do CMAP.

4.4 Analisando o jogo da governança no arranjo do CMAP

Utilizando o aporte teórico desenvolvido por Capano, Howlett e Ramesh, e olhando a governança com a lente pela qual podemos analisar a complexidade de determinada política pública, o passo inicial foi analisar a dinâmica da governança do CMAP, do tempo 0 ao tempo 1 (primeira fase e segunda fase).

O equilíbrio inicial no tempo 0 foi sustentado pela forte liderança política do então ministro Valdir Simão, que já havia sido Assessor da Presidente e Ministro da CGU, antes de ir para o Planejamento, e pela coordenação de Francisco Gaetani, que além de ter exercido diversos cargos de gestão, trazia forte bagagem acadêmica sobre a temática da coordenação e acreditava que os órgãos do Centro de Governo deveriam ter uma visão mais “holística” do governo, além de defender a necessidade de que os ministérios setoriais fossem chamados para essa discussão. Como eles foram os “empreendedores” da iniciativa CMAP, a configuração do arranjo se deu de acordo com essa proposta, unindo os quatro ministérios participantes do CdG.

Embora os ministérios fossem os mesmos, a configuração do arranjo no tempo 0 foi diferente da do tempo 1. Os instituidores do CMAP acreditavam em um comitê mais estratégico e menos operacional. A previsão de subcomitês técnicos, que realizariam as avaliações ou que solicitariam as avaliações de órgãos externos, daria o suporte para a decisão estratégica que deveria ser tomada pelos Secretários dos órgãos-membros citados na Portaria. O Comitê foi pensado para decidir e não apenas para subsidiar decisões de outros atores. Tinham, inclusive, a perspectiva de influenciar as decisões orçamentárias.

Emblemática é a citação do ex-ministro: “..... na minha percepção, o CMAP era A REUNIÃO.....a agenda mais importante de cada um dos secretários era o CMAP”.

A brevidade da primeira fase do CMAP não nos permite concluir sobre quais princípios de coordenação seriam preponderantes, mas é possível inferir, pela participação de atores estratégicos no grupo, que, apesar de o princípio de coordenação em rede estar presente intragrupo, a atuação com relação aos ministérios setoriais utilizaria um pouco mais o modo de coordenação hierárquico.

Nós temos um problema sério desde a formulação das políticas, na agenda de políticas públicas, na 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)

Quando aos instrumentos de política, se utilizarmos a taxonomia de Hood, nodalidade e tesouro seriam os instrumentos mais plausíveis de serem utilizados no arranjo, dado o conhecimento dos órgãos pertencentes ao CdG das questões de execução orçamentária e financeira dos demais ministérios.

Eu acho que é melhor você fazer uma avaliação... monitorando a execução, trazendo o responsável para mesa de decisão, fazendo esse espancamento da política a partir dos *stakeholders* que tem informações, orçamentário, financeiro, controle e gestão, com o monitoramento da Casa Civil, e pra tomar uma decisão mais robusta sobre continuidade, ajustes, redução ou descontinuidade daquela política. (Valdir Simão)

No tempo 1, o arranjo se modifica, saindo no nível estratégico, indo para o nível técnico, de subsídio às decisões.

Foi aí que eu tomei conhecimento que a portaria tinha criado o CMAP, com 12 secretários, né, era o Ministro do Planejamento coordenava.... presidia o CMAP, os secretários-executivos não participavam do CMAP, dos quatro órgãos, e quem participava eram os secretários. Tesouro, SPE, SEAE (da Fazenda), do Planejamento, SOF, SPI,...era tanta gente que nem me lembro mais, na Casa Civil, a SAG, a SAM, e na CGU, a SFC, mas acho que tinha mais.Ah sim, SOF, SPI e Assessoria Econômica. E aí eu dizia: Comitê de secretários não se reúne nunca, não delibera! ... Secretário não faz nada, secretário tá apagando incêndio todo dia! Isso não vai funcionar! (Rodrigo Cota)

Essa mudança – do nível estratégico para o técnico – poderia sugerir que a coordenação em rede seria a preponderante nesse segundo momento, já que não tínhamos mais à frente das reuniões um Ministro de Estado e nem a presença em todas as reuniões dos secretários que compunham o Comitê. Apesar disso, o fato de a coordenação permanecer com o Ministério do Planejamento, que organizava a pauta e as reuniões, bem como a presença freqüente dos outros órgãos do Centro de Governo nas reuniões, demonstrava a força da hierarquia como princípio de coordenação do arranjo, ainda que atores entrevistados tenham ressaltado o “espírito colaborativo” encontrado nas reuniões.

A direcionalidade do arranjo também muda do tempo 0 para o tempo 1. No tempo 0, o segundo objetivo do CMAP era “aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público”. O primeiro era “aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal para que alcancem melhores resultados”. No tempo 1, as prioridades se invertem, trazendo o foco da distorção do gasto para o primeiro lugar. Esta inversão perdurou até o final de 2017, quando foi concluída a agenda de curto prazo e diminuído sensivelmente o ritmo de encontros do CMAP. É bem provável que a força da atividade do Comitê nesse

segundo momento tenha ocorrido justamente por conta dessa inversão de pauta, aliada à preocupação fiscal e à necessidade de reduzir gastos.

Na dimensão temporal, a mudança do tempo 0 para o tempo 1 parece revelar que, ainda que os princípios de coordenação fossem os mesmos (o de hierarquia como principal, seguido pelo de rede), os instrumentos de política foram utilizados conforme a relação do CMAP com os ministérios setoriais. Utilizando a tipologia de Vedung, para os ministérios menores (conforme citado anteriormente) os instrumentos de caráter mais coercitivos (regulations) foram mais utilizados. No caso do Ministério da Cultura, por exemplo, a Lei Rouanet havia sido escopo de auditoria pela CGU, que acompanhava de perto as necessidades de alteração nos normativos do MinC. No caso dos ministérios mais robustos, a exemplo do MDS, houve necessidade de utilizar instrumentos mais identificados com o “convencimento”, a partir de trabalhos de cruzamento de dados, por exemplo.

Por fim, a dimensão “relação com o ambiente externo” teve fator decisivo na dinâmica de governança do CMAP. Muitas discussões ocorridas ainda na primeira fase do CMAP só geraram resultados a partir da mudança de governo, que tinha prioridades distintas do anterior.

Apesar das análises todas, as condições começaram a dar resultado depois... quando mudou o governo. Quando o governo que entrou não tinha compromisso com aquelas políticas anteriores. E tem um caso paradigmático, aí que era um caso... era o caso do Bolsa Família. Tinham várias questões do bolsa família que estavam...podiam ser melhoradas, do ponto de vista da eficiência, mas o governo da época lá ele não queria fazer uma crítica naquela política, porque podia excluir pessoas que já estavam recebendo Bolsa Família. Então ele tinha dificuldade de fazer isso. Quando mudou o governo, o governo não tinha aquele compromisso, porque não era política daquele governo, porque entrou outro, aí ele pode fazer é porque ele não tinha esse compromisso político (Francisco Franco)

Outro aspecto analisado do arranjo de governança foi o da sua natureza estratégica. O CMAP ganhou tanta relevância no período de 2016 a 2017 que subsidiou a decisão sobre a criação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), formado pelos quatro ministérios que o compunham, tendo como membros os ministros das quatro pastas.

Importante ressaltar que somente o Ministro do Planejamento tinha assento no CMAP. Os resultados apresentados pelo Comitê e o argumento dos técnicos das quatro pastas sobre a importância do tema da avaliação de políticas e da eficiência do gasto para o equilíbrio das contas públicas fez com que a temática da governança de políticas públicas chegasse ao primeiro escalão dos ministérios centrais.

Quanto ao último aspecto proposto por Capano et al.(2015) para analisar os arranjos de governança, o da capacidade em realizar as entregas que se propôs, o CMAP parece ter atingido os objetivos priorizados na fase 2, que se relacionavam à qualidade do gasto. A

agenda de melhoria de políticas públicas parece não ter tido força suficiente para manter o consenso político necessário à manutenção do arranjo.

4.5 The Day after

Enquanto o acompanhamento das deliberações de curto prazo, especialmente as que tratavam de propostas de mudanças normativas, foi realizado pela própria decisão do CMAP, as recomendações relacionadas à implantação das alterações propostas não foram acompanhadas.

Lógico que a gente achou que tinha avançado, mas não houve um monitoramento para ver qual realmente o impacto, inclusive para avaliar o impacto regulatório do CMAP, se foi positivo ou não. Eu acho que o caso clássico seria a lei Rouanet. A gente não sabe. A gente só sabe que a gente fez um monte de sugestão, mas a gente não acompanhou, de fato para falar assim, “olha, o impacto foi esse ou aquele”. (Antonio Leonel)

Não havia clareza entre os membros do CMAP sobre quem deveria ser responsável pelo monitoramento das recomendações de médio prazo, mas havia consenso de que essa atribuição não seria do CMAP. Poderia ser da CGU, enquanto órgão de controle interno, da Casa Civil ou do próprio ministério setorial.

Eu acho que isso é uma questão posterior (...) Assim, você chegava com as recomendações, mas tinha sim, depois, posteriormente, você via que tinha dificuldade de implementar, mas é uma relação que, do meu conhecimento lá, fugia. De assim, porque não era implementado. Daí é uma relação realmente mais Presidência e Ministério setorial. (Alexandre Manoel)

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

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

Apesar de o CMAP ter perdido força no exercício de 2018, a temática de avaliação de políticas públicas ganhou relevância no governo federal, por meio de resoluções do CIG. Em outubro de 2018, foi realizada a quinta reunião do CIG, cuja ata registrou recomendação direcionada ao CMAP, no sentido de definir uma agenda de trabalho anual, com indicação das políticas públicas federais a serem avaliadas pelo Comitê ou pelos órgãos setoriais; definir critérios para a seleção e inclusão das políticas públicas que farão parte dessa agenda; publicar

relatório anual de atividades, com resultados da implementação dos “Planos de Aperfeiçoamento”; propor ao CIG mudanças normativas decorrentes das políticas avaliadas; e iniciar processo de validação de métodos e processos de avaliação de políticas públicas e de cruzamentos de dados entre bases de dados oficiais distintas como parâmetros para a produção de avaliações oficiais de políticas públicas, no âmbito do Governo Federal.

Ainda em 2018 foram publicados Guias de Avaliações de Políticas (*Ex-ante*, *Ex-post*), produzidos com a participação de servidores dos ministérios pertencentes ao Centro do Governo e do IPEA, com o objetivo de “fortalecer a disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo federal” (Brasil, 2018, P.2)

Com a mudança do governo, ainda não é possível prever se o CMAP será reativado, se outra instância ocupará o seu lugar, ou mesmo se a temática da avaliação de políticas públicas permanecerá ou sairá da agenda política.

5 Considerações finais

O tipo de organização administrativa e política do governo federal brasileiro, com a relativa autonomia dos ministérios, acaba por facilitar as sobreposições de políticas de um lado e *gaps* de outro. O acompanhamento das políticas federais, quando realizado, normalmente é efetivado por meio da mensuração de produtos intermediários, como, por exemplo, benefícios concedidos, imóveis de baixa renda entregues, com foco maior no monitoramento das entregas do que em avaliação da efetividade das políticas.

São poucos os órgãos federais que realizam atividades estruturadas de monitoramento e avaliação sobre as políticas gerenciadas por eles, podendo ser citados como referência a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do atual Ministério da Cidadania, o Departamento de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único do Ministério da Saúde (Denasus), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). (BRASIL, 2018).

A instituição do CMAP, ainda no governo Dilma, veio ao encontro de uma demanda que permanece ativa ainda hoje, a de coordenar as atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais, especialmente daquelas prioritárias para que o governo possa cumprir os objetivos com os quais se comprometeu no processo eleitoral.

A temática da avaliação de programas parece ainda restrita à burocracia estatal, não tendo suscitado o interesse da elite política. E mesmo dentro da burocracia, a forma como devem ser realizadas as avaliações não está pacificada – se por meio de um Sistema unificado, se de forma descentralizada.

Mesmo não tendo sido foco da nossa pesquisa, foi possível identificar o conflito interburocrático entre os técnicos do Ministério da Fazenda, que, à época de Joaquim Levy, propuseram o Siapre, e os dos demais ministérios, incluídos aí o Planejamento e os ministérios setoriais que já tinham algum tipo de estrutura para avaliação de políticas – caso do MDS, por exemplo. Importante ressaltar que a solução Siapre ainda permanece “em voga” e volta e meia é apresentada como solução para o aprimoramento de políticas.

A ideia dos instituidores do CMAP era que o Comitê funcionasse como uma espécie de câmara de compensação dos estudos avaliativos dos programas de mais peso realizados pelos órgãos do Centro de Governo (Planejamento, Fazenda e CGU) e também pelo IPEA.

A dificuldade de acesso individual dos órgãos centrais aos ministérios setoriais impulsionou a criação do Comitê, e os resultados concretos que obteve na agenda de curto prazo comprovaram que é possível unir distintos órgãos, centrais e setoriais, em uma coordenação em rede, visando o aprimoramento de políticas.

Importante ressaltar que a agenda fiscal foi o principal motor que fez com que o esforço de coordenação dos órgãos fosse efetivo, apesar da pouca institucionalização do arranjo. Nesse sentido, a permanência deste tipo de arranjo sob uma condição fiscal mais favorável precisa ser objeto de pesquisa posterior.

O estudo do arranjo ao longo do período de 2016 a 2017 permitiu verificar a importância da liderança nas duas fases analisadas, provavelmente pela falta de institucionalidade do arranjo. Na primeira, a liderança do ex-ministro da CGU e do ex-Secretário-executivo do Ministério do Planejamento garantiu a adesão das autoridades ao projeto e à agenda estratégica determinada na primeira reunião do Comitê.

Na segunda fase, a liderança exercida por Rodrigo Cota, que comandava o processo de definição das políticas que seriam avaliadas, de convocação das reuniões e de cobrança dos encaminhamentos definidos pelo grupo, foi responsável por manter o grupo em sinergia e obter os resultados atribuídos ao CMAP.

Da agenda de curto prazo, composta pelas revisões dos programas do Auxílio Doença, do BPC, do Bolsa Família, do Seguro Defeso e da Compra de medicamentos, apenas o último não teve implementadas as alterações propostas no âmbito do CMAP, com a decisão do governo de sustar o andamento do projeto de lei que propunha as modificações necessárias.

A agenda de médio prazo, que continha FIES, Piso Salarial, Abono, Pronatec, Farmácia Popular, Lei da inovação, SINE, Modelo de perícia médica, Reabilitação profissional, Lei Rouanet, Componente especializado da Assistência farmacêutica, Subvenção/seguro rural e Minha Casa Minha Vida, não obteve o mesmo sucesso.

Das políticas selecionadas, apenas o FIES, a Lei Rouanet e o Componente especializado de assistência farmacêutica tiveram propostas de alteração com base nas avaliações feitas. Ainda assim, apenas o FIES foi redesenhado, provavelmente pelo forte apelo fiscal que continha. O Ministério da Saúde já vinha implementando alterações no Componente especializado de assistência farmacêutica a partir de um trabalho de auditoria da CGU realizado previamente ao CMAP, e as mudanças na instrução normativa da Lei Rouanet não tiveram acompanhamento de execução.

Os que defendem uma atuação mais institucional, portanto mais hierarquizada do CMAP, argumentam que ele não detinha instrumentos coercitivos que impusessem aos setoriais o cumprimento das recomendações.

No entanto, nossa opinião, com base nos dados coletados, é de que o arranjo permaneceu ativo enquanto atendeu à pauta fiscal. Para realizar o aprimoramento das políticas

por meio das avaliações, precisaria de maior capacidade institucional, necessitando de apoio de órgãos externos, como o IPEA e o Banco Mundial, além de apoio político.

O IPEA, com sua expertise em avaliações, participou das análises quando já tinha algum tipo de trabalho realizado, caso do Farmácia Popular, sendo sua participação mais ativa na terceira fase do CMAP, quando passaram a ser discutidas questões de interoperabilidade entre bases de dados públicas oficiais e de implementação de rotina piloto de validação cadastral para verificação mensal da elegibilidade dos beneficiários do BPC.

O Banco Mundial tratou individualmente do tema em uma publicação de 2017 (Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil) e somente voltou a ter participação no CMAP por ocasião do projeto coordenado pela Casa Civil, que, em parceria com a FGV, propunha uma manual de revisão de programas e políticas públicas, embrião dos futuros guias de avaliação que seriam publicados em 2018 (*Ex-ante* e *Ex-post*).

O tema da avaliação de políticas públicas permaneceu, no entanto, na agenda, ao menos da burocracia do Centro de Governo. A publicação de dois guias relacionados a avaliação de políticas, elaborados em uma parceria que contou com a participação de servidores dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, da Casa Civil, da CGU e do IPEA em 2018 manteve aceso o debate.

Complementando a iniciativa, foram ofertados pela ESAF cursos presenciais sobre os guias, transformados recentemente em cursos a distância na plataforma da Escola Virtual do Governo (EVG), ampliando a relevância da temática e incentivando os ministérios a avaliar suas políticas.

Também o Tribunal de Contas da União vem reforçando a necessidade de avaliação das políticas, tendo recomendado em sua publicação intitulada “Relatório de Políticas e Programas de Governo– 2018” a sistematização do monitoramento e da avaliação do desempenho de programas e políticas públicas.

Uma possível estruturação do “sistema de avaliação de políticas públicas no governo federal” foi proposta pelo Guia Prático de análise *ex-post*, em um tripé que inclui a avaliação de políticas estratégicas por parte do CMAP e do CMAS (Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União, instituído pelo Decreto no 9.588, de 2018, que tem a atribuição de monitorar e avaliar políticas públicas financiadas por Subsídios da União); as avaliações de políticas setoriais pelos próprios órgãos gestores; e as capacitações promovidas pelas escolas de governo. No topo do tripé, estaria o CIG, instância estratégica criada em 2017, responsável pela coordenação e coerências das ações do governo.

Em que pese esta proposta estar incluída na publicação citada, este “sistema de avaliação” ainda não contém regras de funcionamento, princípios de coordenação e orientações acerca de como as políticas a serem avaliadas devem ser selecionadas. Por enquanto, os guias não são mandatórios, mas orientativos.

A opção do governo federal até o momento tem sido a de “institucionalização” da política de monitoramento e avaliação, seguindo um modelo prescritivo, similar ao da instituição da política de governança da Administração Pública Federal, positivada pelo decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017.

O desafio, a nosso ver, permanece: fazer com que os órgãos gestores realizem as avaliações de suas políticas, de forma a retroalimentar o processo de políticas públicas, melhorando as entregas e promovendo os ajustes necessários nos fluxos de desenho e implementação; e fazer com que uma instância centralizada utilize os princípios de coordenação e os instrumentos de políticas públicas mais adequados dentro do processo de execução da “política de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais”. Afinal, *governance is always changing*.

6 REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, M; LAFUENTE, M; SANTISO, C. **The Role of the Center of Government. A Literature Review.** Banco Interamericano de Desarrollo. Sept, 2013.

ALESSANDRO, M; LAFUENTE, M; SANTISO, C. **El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe.** Banco Interamericano de Desarrollo. Oct, 2013.

ALESSANDRO, M; LAFUENTE, M; SANTISO, C. **Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe.** Banco Interamericano de Desarrollo. 2014.

BARDACH, Eugene. **Getting agencies to work together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship.** The Brookings Institution, Washington D.C., 1998.

BARZELAY, Michael. **The New Public Management.: improving research and policy dialogue.** University of California Press, California, 2001.

BARZELAY, M; GAETANI, F; VELARDE, J.C.C; CEJUDO, G. **Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública en la Región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso.** Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Nov. 2002.

BARZELAY, M; VELARDE, J.C.C. **Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social.** Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) e Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C., 2004

BAUMGARTNER, F.R; JONES, B.D. **Agendas and Instability in American Politics.** 2a. Ed. The University of Chicago Press. Chicago and London, 2009.

BOUCKAERT, G. PETERS, B.G. e VERHOEST, V. **The coordination of public sector organizations – Shifting patterns of public management,** New York, Palgrave Macmillan, 2010.

BRASIL, **Acórdão 803/2017.** Tribunal de Contas da União. Plenário. Rel. Bruno Dantas, j. 26.04.2017.

_____. **Decreto de 5 de outubro de 2015.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 out. 2015. Seção 1, p.6.

_____. **Decreto nº 8.577, de 26 de novembro de 2015.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 nov. 2015. Seção 1, p.2-5.

_____. **Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 nov. 2015. Seção 1, p.5-16.

_____. **Decreto nº 8.579, de 26 de novembro de 2015.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 nov. 2015. Seção 1, p.17-24.

_____. **Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2016. Seção 1, p.3-4.

_____. **Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 2017. Seção 1, p.2-3.

_____. **Decretonº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1, p. 3-4.

_____. **Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 nov. 2018. Seção 1, p.6-15.

_____. **Guia Prático de Análise *Ex-Ante*. Volume 1.** Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2018

_____. **Guia Prático de Análise *Ex-Ante*. Volume 2.** Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2018

_____. **Guia Prático de Análise *Ex-Post*. Volume 2.** Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2018

_____. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de dezembro de 2017.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Ministério da Cultura, Brasília, DF, 27 dez. 2017. Seção 1, p.4-6.

_____. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.** Diário Oficial da União. Seção 1. 24.12.1991. p. 30261

_____. **Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017.** Diário Oficial da União. Seção 1. 8.12.2017. p. 1-2.

_____. **Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 2015. Seção 1, p.1-2.

_____. **Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2016. Seção 1, p.79.

_____. **Portaria Interministerial nº 2, de 7 de novembro de 2016.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 nov. 2016. Seção 1, p.55.

_____. **Referencial Básico de Governança – Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.** Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 2014

_____. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo.** Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 2016.

_____. **Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais: Evolução dos Gastos Públicos Federais no Brasil: Uma análise para o período 2006-15.** Secretaria de Política Econômica. Maio de 2016

_____. **Relatório Anual do Tesouro Nacional - 2015.** Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. Maio de 2016

_____. **Relatório de Políticas e Programas de Governo 2018.** Tribunal de Contas da União. Brasília, DF.

_____. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI).** Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, DF, outubro de 2017.

_____. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.** Volume 1. Síntese. Grupo Banco Mundial. Nov. 2017

CAGNIN, R.F; PRATES, D.M.; FREITAS, M.C.P; NOVAIS, L.F. - **A Gestão Macroeconômica do Governo Dilma (2011 e 2012).** In: Novos Estudos, CEBRAP 97, pp. 169-185. São Paulo. Nov.2013.

CALLAI, J.L. **O que acontece no Brasil???** Revista de Didáticas Específicas, nº 14, pp.176-180. www.didaticasespecificas.com

CAPANO, G; HOWLETT, M; RAMESH, M. **Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities.**In: Varieties of Governance. p.3-24. (Org. Capano, G; Howlett, M; Ramesh, W.)PalgraveMacmillan, London, 2015

CAPELLA, A.C. **Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas.** In: XXIX Encontro Anual da ANPOCS (GT 19 – Políticas Públicas) Ago. 2015.

- CAPELLA, A.C; BRASIL, F. **A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. Teoria e Pesquisa Revista de Ciência Política.** Vol. 24,n.2, p.4-17. Jul/dez 2015.
- CARLEIAL, L.M.F. **Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo de Dilma Rouseff.** Estudos Avançados, 29 (85), 2015.
- CAVALCANTE, P. **Núcleo, Centro de Governo, Centro Presidencial, Alto Governo: várias nomenclaturas e uma questão principal.** Texto para discussão nº 2359. IPEA, jan. 2018
- CIOCCARI, D. **Operação Lava Jato: Escândalo, Agendamento e Enquadramento.** Revista Alterjor. Ano 6. Volume 2. Edição 12. Junho-Dezembro de 2015.
- CLAD (Centro Latinoamericano para La Administracion y el Desarrollo). **Fortalecimiento Del alto gobierno: aproximaciones conceptuales.** Caracas, Venezuela. 2011.
- DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo A. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica.** Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.
- FERNANDES, C.M. **Os reverses do escândalo político-midiático nas eleições presidenciais de 2014.** Comunicação & Inovação, PPGCOM/USCS. V.16, n.32 (41-58) set-dez 2015
- GAETANI, F. e ANICIO, R. **O Alto Governo no Brasil nos governos FHC e Lula.**(2011)
- GOMIDE, A. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Texto para discussão nº 1.334. IPEA. Brasília, abril de 2008
- HOOD, H. **The tools of government.** London. Macmillan, 1983
- JANUZZI, P.M. **Prefácio. Avaliação de Políticas Sociais.** In: Cadernos Reflexões para a Ibero-américa: Avaliação de Programas Sociais. 1ª Ed. Brasília. ENAP, 2009, v.1, p. 9-10.
- JANUZZI, P.M; SILVA, M.R.F.M; SOUZA, M.A.F.; REZENDE, L.M. **Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são.** In: Cadernos Reflexões para a Ibero-américa: Avaliação de Programas Sociais. 1ª Ed. Brasília. ENAP, 2009, v.1, p. 101-138.
- KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** Pearson New International Edition. Second Edition. Pearson Custom Library, 2014.

LAMEIRÃO, C.R. **O Papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010)**. Texto para discussão nº 2.041. IPEA. Brasília, fevereiro de 2015.

MARGETT, H; HOOD, C. Tools Approaches. In **Contemporary Approaches to Public Policy- Theories, Controversies and Perspectives**.(Org: Peters, G; Zittoun,) International Series on Public Policies. Palgrave Macmillan, 2016.

OECD.**Government coherence: the role of the centre of government**. Meeting of Senior Officials from Centres of Government. Budapest, 6-7 October 2000. PUMA/MPM (2000).

_____.**Public sector modernization: the role of the central agencies**. Meeting of Senior Officials from Centres of Government. Madrid, 6-7 November 2003. GOV/PUMA/MPM (2003).

_____.**Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office Comparative; Analysis of OCDE Countries, CEECs and Western Balkan Countries**. Sigma Papers, N° 35.(2004).

_____.**Public sector modernization: the changing role of the centre**. 29th Session of the Public Governance Committee.15-16 April 2004. International Energy Agency.GOV/PGC(2004).

_____.**31st Meeting of Senior Officials from Centres of Government**. London, 23-24 London, UK.October 2012

_____.**Centre Stage – Driving Better policies from the Centre of Government**. GOV/PGC/MPM (2014)3.

_____.**Delivering from the Centre – Strengthening the role of the centre of government in driving priority strategies**. Discussion Paper. October 2015

PETERS, B.G. **Gestionando un Estado “Vaciado”**. In Lecturas de Gestión Pública (Org. Subirats, J; Bruqué, J). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) : Boletín Oficial del Estado, BOE. Espanha, 1996

_____.**Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar**. In Revista do Serviço Público. Brasília 59 (3): 289-307 Jul/Set 2008

PETERS, B.G.; RHODES, R.A.W; WRIGHT, V. **The Struggle for Controle**. In: *Administering the Summit*, p.265-270 (Org. Peters, B.G; Rhodes, R.A.W; Wright, V).Palgrave Macmillan, London, 2000.

PETERS,B.G; ZITTOUN, P. (Org.) **Contemporary Approaches to Public Policy - Theories, Controversies and Perspectives**. International Series onPublic Policies. Palgrave Macmillan, 2016.

PIRES, R. **Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”**: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In FARIA, C.A.P (Org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte. Editora PUC Minas, 2012. P. 182-220.

PIRES, R. **Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores**. In *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação* (org. Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta). ENAP Escola Nacional de Administração Pública. 2015

POLLITT, C; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform : A Comparative Analysis**. Oxford University Press, 2a.edição. Oxford. 2004

SACARO, J ; ROCHA, W; MATION,L. (Org.). **CMAP 2016 a 2018 – Estudos e Propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais**. IPEA, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181127_comite_de_monitoramento.pdf. Acesso em fevereiro/2018.

SILVESTRE, H.C; ARAÚJO, J.F.F.E. **Teoria do Equilíbrio Pontuado nas Políticas Públicas Brasileiras: O Caso do Ceará**.RAC, Rio de Janeiro, v.19, n.6, art.2, pp. 696-711, Nov./Dez/2015

SMALL, M.L. **“How many cases do I need?On science and the logic of case selection in field-based research** University of Chicago. 2009. Disponível em: <http://eth.sagepub.com/content/10/1/5>

VEDUNG, E. **Policy Instruments: Typologies and Theories**.In *Carrots, Sticks & Sermons*. (Org. Bemelmans-Videc, ML; Rist, R,;Vedung, E.). Transactions Publishers, New Brunswick, New Jersey. 1998.

YIN, Robert K. – **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 5ª.Edição.Bookman, 2015.

WORLD BANK – **The State in a Changing World**. World Development Report. Oxford University Press, 1997.

_____. **Romania Functional Review: Center of Government**. The World Bank Europe and Central Asia Region. Oct, 2010.

Anexo I

Modelo de Entrevista sobre questão de Agenda

Contextualização:

No final de 2015, o governo Dilma encontrava dificuldades para fechar as contas e elaborava uma série de medidas de contenção de gastos, ao tempo em que solicitava ao Congresso aprovação para o substitutivo do projeto de lei que reduzia a meta fiscal de 2015. As propostas do governo se relacionavam ao aumento de arrecadação e à diminuição das despesas do governo. Desde o início de 2015 surgiram iniciativas do governo de unir forças de distintos órgãos com o objetivo de melhorar a eficiência do gasto público e aperfeiçoar a gestão.

Uma delas foi o Grupo de Trabalho Interministerial para acompanhar os gastos públicos (GTAG), criado por meio de decreto em 29/01/2015, (O objetivo da medida é melhorar a execução orçamentária e financeira de 2015, contribuindo para o alcance das metas fiscais; melhorar a eficiência do gasto público; e incentivar a proposição de ações que contribuam ao aperfeiçoamento de políticas públicas e programas de gestão do governo federal) do qual faziam parte os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Casa Civil, além da Controladoria-Geral da União. O GT tinha prazo de 180 dias para produzir um relatório final (prorrogáveis por uma única vez).

Em outubro de 2015, decreto assinado pela presidente e pelo então Ministro do Planejamento – Nelson Barbosa – instituiu a Comissão Especial de Reforma do Estado, da qual participavam Casa Civil, Planejamento, Fazenda e CGU (A comissão discutirá a revisão da estrutura organizacional do Poder Executivo Federal; a eliminação de sobreposição de competências; o fomento à inovação e à adoção de boas práticas na gestão pública federal; e o aprimoramento dos instrumentos de governança, transparência e controle da Administração Pública Federal).

1. Teve participação direta em alguns desses fóruns ou, em caso negativo, teve conhecimento deles? Teve conhecimento de alguma outra tentativa que tivesse objetivos semelhantes, antes da instituição do CMAP?
2. Como foi a atuação desses órgãos nesses fóruns e quais resultados decorreram desses debates? (tinham encontros regulares? Cada órgão levava uma proposta? (Separar GTAG da CERE)

3. Esses fóruns tinham uma série de objetivos (ver contextualização). Existia prevalência de um sobre os demais ou havia ações para todos- ou quase todos os objetivos?
4. Quais os problemas relacionados a gestão de políticas públicas estavam no centro dos debates na época desses fóruns?
5. Em sua opinião, quais são os pontos positivos e os negativos desse tipo de arranjo para coordenação de políticas públicas?
6. Além dessas experiências, participou de alguma experiência de coordenação de políticas previamente ao CMAP? Em caso positivo, poderia nos relatar de quais e em que períodos?
7. (Caso a resposta anterior tenha sido positiva) Poderia discorrer sobre pontos positivos e negativos desses arranjos?
8. Antes da instituição do CMAP, seu posicionamento era favorável a que a coordenação do monitoramento e avaliação de políticas fosse feita por um arranjo envolvendo vários órgãos ou não? Em caso negativo, justifique. Em caso positivo, quais órgãos deviam fazer parte desse arranjo e quais motivos para essa posição?
9. Na época da instituição do CMAP, sua opinião era favorável ou não à participação no Comitê do órgão que representava? Justifique.
10. Quais atores (técnicos e políticos) foram fundamentais, na sua opinião, para que a proposta de instituição do CMAP fosse aprovada? Como foi a atuação deles (ou sua) para a concretização dessa proposta?
11. Teve conhecimento de divergências internas no órgão no qual estava lotado na época da instituição do CMAP acerca da participação dele no arranjo que estava sendo proposto? Em caso afirmativo, quais foram as principais críticas?
12. Em sua opinião, que condições levaram à instituição do CMAP?
13. No momento da instituição e nos primeiros momentos de sua implementação, quais suas impressões sobre o funcionamento do arranjo?
14. Sua avaliação hoje é de que o arranjo foi o mais adequado para a coordenação do monitoramento e avaliação de políticas públicas? Justifique.

Anexo II

Modelo de Entrevista sobre questão da coordenação

Contextualização:

O CMAP foi instituído por portaria interministerial e era composto pelo MPOG, MF, Casa Civil e CGU. A portaria trazia ainda a possibilidade de participação de outros órgãos (IPEA, ENAP, IBGE, ESAF, etc) e falava em recomendações que seriam feitas aos ministérios setoriais.

1. A coordenação dos trabalhos do CMAP foi desde o início realizada pelo Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria-Executiva. Existia algum tipo de “plano estratégico” para definição de prioridades sobre as políticas que seriam avaliadas pelo CMAP? (só para os coordenadores)
2. Sobre as reuniões entre os órgãos membro do CMAP, havia divergências significativas quanto à forma de atuação do Comitê (institucionalização, rotina de trabalho, relação com os ministérios)? Se sim, quais as principais? Como eram tratadas essas divergências?
3. Houve pressão externa (da área estratégica do governo) para atuação do CMAP em uma ou outra direção?
4. Existiam metas a serem cumpridas pelo Comitê (valores a serem reduzidos, quantidade de políticas a serem avaliadas, etc)? Se sim, como era realizado esse controle?
5. Os dados produzidos no âmbito do Comitê eram registrados de alguma forma sistematizada? Se sim, onde e como? (aqui tem a ver com qtde de políticas analisadas, propostas de mudanças, normativos gerados – resultados) - (só para os coordenadores)
6. Os órgãos membros do CMAP tinham distintas expertises sobre as políticas públicas. De que forma esses olhares diversos ajudou ou atrapalhou as avaliações feitas pelo Comitê?
7. (Coordenação intra-comitê) Em sua opinião, havia o mesmo (ou parecido) grau de comprometimento com as reuniões do CMAP por parte de todos os órgãos membros? A que você atribui isso (tempo, posições distintas, relutância em dividir informações, *accountability* – aqui sendo citado como “produto” do esforço de determinado órgão e não de todos)Justifique.

8. Que vantagens e/ou desvantagens você identificava na participação do seu órgão no Comitê?
9. O CMAP, instituído por meio de Portaria, era composto por quatro ministérios que deveriam avaliar as políticas públicas selecionadas e propor melhorias aos ministérios setoriais. Trata-se de coordenação horizontal, já que os ministérios centrais e setoriais estavam no mesmo nível hierárquico. Esse fato foi um impeditivo para que o CMAP fosse mais efetivo ou não? Justifique
10. O fato de o CMAP ter a participação da Casa Civil poderia sugerir uma coordenação vertical, fazendo com que os ministérios setoriais se sentissem compelidos a acatar as recomendações. Por outro lado, poderia fazer com que buscassem apoio para não cumpri-las no escalão superior da Presidência, deslegitimando o Comitê. Das políticas discutidas no âmbito do Comitê tiveram exemplos de um ou outro caso? Se sim, quais?
11. A literatura de políticas públicas fala de “instrumentos” que podem ser usados na implementação de políticas (Consideremos a atuação do CMAP como política de monitoramento e avaliação de políticas federais): autoridade, nodalidade (as agências centrais atuando como nó por onde passam quase todas as políticas), organização (como o Poder executivo está organizado) e tesouro (recursos). Na sua opinião, esses instrumentos foram utilizados na relação do CMAP com os ministérios? De que forma?
12. Os ministérios setoriais eram convocados para as reuniões sobre suas políticas. Essa convocação ocorria desde o início dos debates ou somente após um consenso interno ao CMAP sobre a avaliação?
13. Sobre a relação do CMAP com os órgãos setoriais - Poderia nos relatar os principais casos de concordância com as avaliações e propostas de solução? A proposta de solução partiu do CMAP ou do ministério setorial?
14. Para os ministérios que opuseram resistência às avaliações apresentadas, quais eram as principais justificativas. Pode descrevê-las por política?
15. Como eram tratados os encaminhamentos a partir das reuniões técnicas do CMAP? Para aqueles que demandavam articulação com outras instâncias (Legislativo, Presidência) como acontecia o monitoramento das ações?

16. Como avalia os debates ocorridos no âmbito do CMAP? Na sua opinião, quais foram os principais resultados que podem ser reputados à atuação do Comitê?
17. O CMAP foi criado ainda no governo Dilma. Na sua opinião, a mudança de governo facilitou o dificultou a atuação do Comitê?
18. O CMAP foi instituído para atuar de forma mais permanente, em formato de portaria interministerial, em um contexto de ajuste fiscal, sucedendo ao GTAG, que era temporário. Além dessa portaria, não há até o momento outro regulamento que oriente sua atuação (*modus operandi*). Acredita que esse arranjo permanecerá ativo ainda que alterados o contexto e os atores governamentais? Justifique.