

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 12 | n. 2 | maio/agosto 2021 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional**

*Monitoring and evaluation of public policies in Brazil:  
conceptual approach and trajectory of legal and institutional  
development*

**Robert Bonifácio\***

Universidade Federal de Goiás (Brasil)  
rbonisilva@gmail.com

**Fabricio Macedo Motta\*\***

Universidade Federal de Goiás (Brasil)  
fabriciomotta@gmail.com

Recebido: 27/09/2021  
Received: 09/27/2021

Aprovado: 24/11/2021  
Approved: 11/24/2021

Como citar este artigo/*How to cite this article*: BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabricio Macedo. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28653

\* Professor da Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil). Doutor em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte-MG, Brasil). Membro permanente dos programas de pós-graduação em Ciência Política e em Direito e Políticas Públicas. E-mail: rbonisilva@gmail.com

\*\* Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (Goiânia-GO, Brasil). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (São Paulo-SP, Brasil). Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte-MG, Brasil). Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. E-mail: fabriciomotta@gmail.com

## Resumo

O artigo investiga a área de monitoramento e avaliação de políticas públicas a partir de abordagem conceitual e de interpretação sobre seu desenvolvimento institucional no Brasil. Para tanto, são construídas análises críticas a partir das perspectivas jurídica e sociopolítica. Especificamente, são definidas e discutidas as funções políticas do monitoramento e da avaliação; discorre-se sobre a emergência e constituição de sistemas de avaliação na América Latina e no Brasil e são feitas reflexões sobre a importância da avaliação no ordenamento jurídico brasileiro, bem como sobre os recentes avanços no Poder Legislativo. Como principais conclusões, é apontado que o uso político dos trabalhos de avaliação de políticas públicas assume função de realocação e que tem sido possível perceber avanços institucionais na área, mas que ainda há limitações em relação ao escopo dos trabalhos avaliativos.

**Palavras-chave:** monitoramento e avaliação; políticas públicas; sistemas de avaliação de políticas públicas; funções políticas; desenvolvimento institucional.

## Abstract

*This paper investigates the area of monitoring and evaluation of public policies from a conceptual approach and an interpretation of its institutional development in Brazil. Therefore, we build critical analyzes from the legal and sociopolitical perspectives. Specifically, we define and discuss the political functions of monitoring and evaluation, discuss the emergence and constitution of evaluation systems in Latin America and Brazil, and reflect on the importance of evaluation in the Brazilian legal system, as well as on recent advances in Legislative Power. As main conclusions, we understand that the political use of public policy evaluation works assumes a reallocation function, that there have been institutional advances in the area, but that there are still limitations in relation to the scope of evaluative works.*

**Keywords:** *monitoring and evaluation; public policy; public policy evaluation system; political functions; institutional arrangements.*

## Sumário

1. Introdução. 2. M&A: conceituação e instrumento de poder. 2.1. Definição e características. 2.2. M&A: histórico e funções políticas. 3. M&A na América Latina e no Brasil. 3.1. O percurso de M&A na América Latina e no Brasil. 3.2. Obras de referência em M&A no Brasil. 4. M&A, Direito e Poder Legislativo. 4.1. Competências e arranjos institucionais ligados a M&A: abordagem jurídico-positiva. 4.2. Aspectos da fiscalização – reflexo nas atividades de monitoramento e avaliação. 4.3. M&A na CF88: proposta e realidade. 5. Considerações finais. Referências.

## 1. Introdução

O presente estudo analisa aspectos relacionados à área de monitoramento e avaliação de políticas públicas (M&A), a partir de abordagem conceitual; de análise da trajetória histórica de suas funções política e do desenvolvimento institucional na América Latina; e do debate sobre a sua importância e sua crescente valorização no âmbito legislativo e no ordenamento legal. O artigo provê um mapeamento da área de M&A e reflete a respeito a partir de análises críticas com perspectivas sociopolítica e jurídica.

Usualmente se concebe que, a partir da década de 1990, a última fase do que se convencionou chamar de “ciclo de políticas públicas”, a avaliação de políticas públicas, passou a despertar maior interesse dos acadêmicos e dos atores governamentais no Brasil. Tal movimento adveio do sucesso da cartilha neoliberal, que influenciou a transformação da gestão pública para um viés gerencialista e direcionou as ações de organismos transnacionais para o financiamento de projetos de intervenção social que priorizassem tanto a focalização do público-alvo quanto a avaliação de seus resultados.

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

O artigo está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, são definidas e discutidas as funções políticas de M&A e, em sequência, na segunda seção, é abordada a emergência e constituição de sistemas na América Latina e no Brasil. A terceira seção, por sua vez, é dedicada às considerações sobre a centralidade de M&A no ordenamento jurídico e na produção legislativa. Por fim, nas considerações finais, são sintetizadas as contribuições do trabalho para aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação.

## 2. M&A: conceituação e instrumento de poder

Nesta seção são definidos os termos monitoramento e avaliação de políticas públicas e destacadas as suas principais características, emso desenvolvidas abordagens críticas. Ademais, são analisadas as algumas das principais contribuições da literatura especializada sobre a concepção da avaliação de políticas públicas enquanto instrumento de poder por parte dos governantes.

## 2.1. Definição e características

A concepção de Cotta (1998) sobre a natureza dos trabalhos avaliativos é compartilhada por boa parte da literatura especializada. Segundo a autora, avaliar requer, preliminarmente, um juízo de valor sobre o que se considera bom ou ruim, sucesso ou fracasso, progresso ou retrocesso etc. Ou seja, não existe avaliação isenta de juízo de valor. Para além disso, a avaliação precisa ser embasada em critérios claros e racionais, o que significa que a medição é um aspecto essencial. Logo, a avaliação de políticas públicas envolve tanto juízo de valor quanto técnicas.

Jannuzzi (2016) e Echeverría (2009) destacam, por sua vez, que a avaliação de políticas públicas não é um processo puramente científico. Apesar dos trabalhos avaliativos requererem o cumprimento dos passos lógicos da ciência e a publicização dos resultados alcançados, o que os assemelham a um trabalho científico, há de se incorporar neles, necessariamente, utilidade social e pluralidade em sua construção. Os autores esclarecem que nos trabalhos avaliativos é necessário (1) constar uma reflexão ou exposição de resultados que indiquem o impacto advindo de determinada política pública dentre o público-alvo; (2) incorporar experiências e saberes sobre políticas públicas de atores sociais não pertencentes ao campo da ciência; e (3) publicizar resultados de forma que o grande público tenha pouca dificuldade de compreendê-los. “O campo de conhecimentos conexos às Políticas Públicas está, pois, mais ligado ao contexto plural e eclético da Tecnociência do que o cartesianismo da Ciência Moderna” (JANNUZZI, 2016, p. 126).

No que se convencionou conceber como “ciclo de políticas públicas”, a avaliação situa-se na última fase, como uma etapa que sintetiza os resultados e revisa todo o processo ocorrido, auxiliando então em possíveis aprimoramentos futuros, destaca Pinto (2014). Contudo, há de se destacar que o ciclo de políticas públicas é um artifício pedagógico para se

compreender com facilidade as diferentes etapas das políticas públicas, o que significa que (1) a sucessão de etapas não se dá, necessariamente, de forma linear e consecutiva; e que (2) em muitas vezes não há clara separação e independência entre as etapas.

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

Embora existam diversas nomenclaturas disponíveis, a literatura especializada concebe a realização da avaliação de políticas públicas a partir de fases e de análises. As fases seriam três: (1) a *ex ante*, que ocorre em momento anterior à implementação da política pública; (2) a executiva, que realiza uma síntese de informações de uma política pública já vigente; e (3) a *ex post*, que se desenvolve depois de findada algumas etapas da política pública.

Já as análises são concebidas como de quatro tipos, que se desenvolvem ao longo das três fases anteriormente descritas: (1) produtos e materiais, (2) de processos, (3) de eficiência (ou econômica) e (4) de efetividade (ou de impacto).

A análise de produtos e materiais consiste na contabilização de materiais e de recursos humanos incorporados a partir da implementação de uma determinada política pública. Já a análise dos processos inclui a verificação da correção dos atos administrativos e legais e a otimização da logística. A análise do custo-benefício de uma política pública, isto é, a preocupação com o quanto se gasta e com o quanto que se consegue de resultado, é o que usualmente se chama de análise de eficiência. Por fim, a análise de efetividade consiste em mensurar impacto de uma política

pública, ou seja, o quanto essa intervenção contribuiu para a transformação da realidade social dos beneficiários. Assim, ela está em busca de relações de causalidade.

## 2.2. M&A: histórico e funções políticas

As primeiras ações minimamente coordenadas para a realização de avaliação de políticas públicas remontam à década de 1960, nos Estados Unidos da América, afirmam Faria e Filgueiras (2003) e Faria (2015). Segundo esses autores, a avaliação era entendida à época quase exclusivamente como uma ferramenta de planejamento a ser utilizada pelos formuladores de políticas e pelos gerentes de mais alto nível. Assim, nas duas décadas iniciais de expansão do campo - as décadas de 1960 e 1970 - predominou-se o caráter técnico de sua utilização, a fim de que se pudesse conhecer melhor as ações governamentais e medir o seu potencial de intervenção na realidade e, a partir disso, legitimar o caráter técnico nos processos de planejamento e a de execução de políticas públicas. É o que se designa de “função de informação” da avaliação de políticas públicas.

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

A partir da década de 1980, o uso político da avaliação de políticas públicas transformou-se, sendo essa utilizada como argumento para realizar reformas na gestão do setor público. Trata-se da função de realocação da avaliação de políticas públicas, que foi utilizada para sustentar o movimento do *New Public Management* (também conhecido como “Reforma Gerencial do Estado”). Nesse processo, os avaliadores se converteram em auditores que privilegiam a medição dos resultados. Os atores principais já não são mais os administradores dos programas - como quando prevalecia a função de informação - mas os escritórios de auditoria e os ministérios da Fazenda ou Economia. Segundo Derlien (2001), as questões que passaram a ser

ênfases deram mais ênfase à quantidade do que à qualidade, sendo os seguintes questionamentos exemplos dos vieses que norteavam os trabalhos: quais programas podem ser suprimidos ou reduzidos a partir dos resultados negativos das avaliações? Quais as consequências do retrocesso da ação governamental, ou seja, da privatização ou da concessão de determinados serviços públicos? Como obter maior custo-benefício a partir da reorganização dos programas?

De acordo com Faria (2015), a avaliação de políticas públicas ganhou centralidade nos debates e nas ações relacionadas ao setor público, porque ela garantia a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo, quer pela via da chamada “devolução” - ou seja, do deslocamento das funções e dos serviços para as instâncias subnacionais -, quer pela via da privatização. Esperava-se, também, que com esse movimento pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a medição da satisfação dos beneficiários.

No contexto latino-americano, o autor esclarece que a materialização da “função avaliação” ocorreu tardiamente, apenas na década de 1990. Predominou-se a função de realocação, a fim de sustentar os processos de reforma do Estado. Nesse contexto, o desenho dessas reformas privilegiou dois propósitos básicos: (1) a adoção de perspectivas de contenção de gastos públicos, eficiência, produtividade e transparência e (2) a reavaliação da pertinência do leque de atribuições atrelado à administração pública.

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

### 3. M&A na América Latina e no Brasil

Nesta seção, é realçada a trajetória histórica de desenvolvimento institucional de sistemas de M&A na América Latina e no Brasil (nesse caso, com foco no governo federal), ressaltando os contextos de emergência, os principais sistemas vigentes e algumas obras de referência no Brasil.

#### 3.1. O percurso de M&A na América Latina e no Brasil

Os sistemas de M&A na América Latina se iniciaram nos anos 2000 e, a despeito do início relativamente tardio (caso se compare com os EUA), Yarahúan e Trujillo (2015) entendem que os governos nacionais do continente têm experimentado um dinamismo na criação de instituições responsáveis por monitorarem e avaliarem políticas públicas.

As autoras destacam dois motivos para a conformação desse cenário: por um lado, as crises fiscais e econômicas dos anos 1970 e 1980, cujas respostas dos governos se deram no sentido de austeridade fiscal, tendo como consequência importantes avanços na criação de instituições e de regras para o controle do déficit público, novas leis de responsabilidade fiscal e medidas para melhorar a transparência. Por outro lado, as ondas de democratização abriram canais para demandas e pressões sociais focadas na busca por efetividade da ação governamental, provocando os governos a mudarem a formulação e a difusão de novos paradigmas de gestão governamental, com parâmetros similares ao de organismos internacionais, com esquemas e regras de atuação governamental mais claramente orientadas por resultados e para geração de valor público.

Segundo Yarahúan e Trujillo (2015), há alguns marcos nesse movimento de fortalecimentos de sistemas de M&A na América Latina e um deles é a criação do Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR), que nasce de um grupo independente de avaliação do Banco Mundial, em 2010, e atualmente possui 6 centros regionais ao redor do mundo. Em período mais recente, pelo menos mais uma instituição tem se destacado na promoção de M&A na América Latina, The Abdul Latif Jameel

Poverty Action Lab (J-PAL), cujo escritório dedicado à América Latina e Caribe se situa na Pontifícia Universidade Católica do Chile<sup>1</sup>.

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

Apresentando uma leitura convergente com a de Melo, Guerrero (2015) destaca que há uma mudança substantiva no gerenciamento de políticas públicas no Brasil a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Atribui ao Ministério do Planejamento (MPOG) atuação de destaque, especialmente a partir da regulamentação do Plano Plurianual (PPA), em 1998, quando o ministério introduziu uma abordagem para resultados em políticas públicas setoriais. Desde então, destaca o autor, iniciou-se o financiamento de linhas de base, a inclusão de indicadores de implementação e resultados e a alocação dos gerentes responsáveis pelo programa. Como resultado, favoreceu-se o início efetivo de uma cultura de gestão para resultados, gerando conseqüentemente um ambiente propício para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Esses avanços foram consolidados com os seguintes eventos: (1) a continuação do PPA sucessivo; (2) a introdução do Sistema de Informação e Planejamento da Gestão (SIGPlan); e (3) a publicação de guias metodológicos para indicadores de programas e um esforço de treinamento contínuo.

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

---

<sup>1</sup> Para maiores informações, acessar: <https://www.povertyactionlab.org/latin-america-caribbean>. Acesso em: 21/09/2021.

instrumento complementar ao monitoramento do PPA, destaca Falcão-Martins (2007). No entanto, foi a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) o órgão que se destacou. De acordo com Ferrarezi, Jannuzzi e Montagner (2016), ela surge na primeira organização institucional do MDS, que foi criado em 2004, e se constituiu como uma inovação porque foi o primeiro órgão criado especificamente para realizar atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Os ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC) e da Casa Civil já haviam realizado monitoramento e avaliação de políticas públicas anteriormente, mas não contavam com um órgão específico para a realização de tarefas dessa natureza.

À época do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)<sup>2</sup> a SAGI contava com o Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (GTMA), ao qual cabia elaborar planos anuais de monitoramento e avaliação e construir uma agenda conjunta de pesquisas e monitoramento para os programas e políticas do MDS. Em 2008, por meio da Portaria Ministerial nº 160, constituiu-se um Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (GTMA). Cabe a esse grupo elaborar planos anuais de monitoramento e avaliação. Ou seja, é ele quem dá a diretriz dos trabalhos a serem desenvolvidos. Depois de um período com menor atividade, destacam os autores, o GTMA passou a ter como objetivo a construção de uma agenda conjunta de pesquisas e monitoramento para os programas e políticas do MDS. A partir da Portaria nº 2527, de 10 de outubro de 2018, as competências da SAGI são reforçadas, pois se instituiu o Painel de Monitoramento, que se trata de um conjunto de indicadores sociais relacionados aos programas e ações do ministério que compõe uma plataforma online de visualização, que oferta ao público gráficos, tabelas ou outras formas mais adequadas de acesso e leitura dos dados<sup>3</sup>.

Ao final do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016, foram criados dois comitês que contribuíram para o começo de um significativo avanço organizacional nos trabalhos de M&A do governo federal, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da

---

<sup>2</sup> A SAGI ainda existe e encontra-se no período vigente sob a estrutura do Ministério da Cidadania. Para maiores informações, acessar: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi>. Acessado em: 21/09/2021.

<sup>3</sup> Para maiores informações, acessar: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/>. Acessado em: 21/09/2021.

União (CMAS). Criados na estrutura do então MPOG, ambos possuíam uma organização colegiada que gerenciava trabalhos avaliativos. Com o advento do governo Bolsonaro, os comitês passaram a fazer parte da estrutura do Ministério da Economia (ME) e, a partir de junho de 2019, por meio do Decreto nº 9.834, sofreram mudanças substantivas. O termo CMAP passou a significar Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, e tornou-se a instância superior a dois comitês: o de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) e o de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)<sup>4</sup>.

O CMAP é uma instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, via PPA, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União e, após concluída a avaliação, monitorar as possíveis implementações de recomendações de modificações nas políticas públicas. Sua composição se dá pelos secretários-executivos do Ministério da Economia (ME); da Casa Civil da Presidência da República (CC-PR); e Controladoria-Geral da União (CGU). Já o CMAG e o CMAS apresentam a mesma composição colegiada, possuindo representantes dos mesmos ministérios e controladoria, mas de cargos distintos, todos eles de secretaria e subchefia.

### 3.2. Obras de referência em M&A no Brasil

Foram publicados, ao longo dos últimos dez anos, obras que se dispõem a servirem de referência para trabalhos de M&A, sendo sua origem da administração pública federal ou de instituições privadas. O quadro 1, abaixo, traz informações sintetizadas a respeito delas.

No que se refere às obras promovidas pela Administração Pública Federal, parte delas apresenta um caráter técnico, no intuito de se constituir diretrizes para guiar os trabalhos de avaliação de políticas públicas (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018a, 2018b; TCU, 2020, 2021). Destacaremos algumas características dessas obras ao longo deste tópico.

Sob o ponto de vista especificamente jurídico, cartilhas e guias podem ser considerados, em primeira análise, como instrumentos jurídicos não impositivos (*soft law*). Se não forem reconhecidos pelo ordenamento jurídico (por intermédio da adstrição à competência formal e material para

---

<sup>4</sup> Para maiores informações, acessar: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>. Acessado em: 21/09/2021.

edição), não possuem efeitos obrigatórios, tendo maior utilidade na interpretação das normas, na padronização de procedimentos e na indicação de padrões de condutas. Nessa situação também podem ser enquadrados, por exemplo, Códigos de Ética e Códigos de Conduta, cujo reconhecimento pelo ordenamento deve ser verificado em cada caso.

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

Quadro 1 – Obras de referência em M&A no Brasil

<b>Autores</b>	<b>Instituição</b>	<b>Ano</b>	<b>Título</b>
Naércio Menezes Filho (organizador)	Itaú Social	2012	Avaliação econômica de projetos sociais
Rogério Boueri, Fabiana Rocha e Fabiana Rodopoulos (organizadores)	Secretaria do tesouro Nacional (MF)	2015	Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência
CC-PR, MPOG, MF e CGU	CC-PR, MPOG, MF e CGU	2018	Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise <i>ex post</i>
CC-PR e IPEA	CC-PR e IPEA	2018	Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise <i>ex ante</i>
Nilo Luiz Saccaro Junior, Wilsimara Maciel Rocha e Lucas Ferreira Mation (organizadores)	IPEA	2018	CMAP 2016 A 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais

ESAF	ESAF	2018	Contribuições acadêmicas para a política de subsídios da União
Adolfo Sachsida (organizador)	IPEA	2018	Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos
Silva, Rogério Renato; Joppert, Márcia Paterno; Gasparini, Max Felipe Vianna (organizadores)	RBMA	2020	Diretrizes para a prática de avaliação no Brasil
TCU	TCU	2020	Referencial de controle de políticas públicas
TCU	TCU	2021	Políticas públicas em dez passos

Fonte: elaboração própria dos autores.

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

O livro “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*” traz inicialmente informações básicas sobre o que é e para o que serve esse tipo de análise. Em sequência, aborda em profundidade cada um dos itens operacionais desse tipo de análise, citados no parágrafo anterior. Não há um padrão de tópicos desenvolvidos em cada capítulo, uma vez que as tarefas a serem realizadas numa análise *ex ante* apresentam características distintas. Logo, demandam diferentes abordagens. Dentre os tópicos

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

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

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

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

Embora essa etapa dos trabalhos avaliativos seja de suma importância, pois disponibiliza aos atores responsáveis informações sobre o estado atual das coisas, por outro lado, não se pode chamar isso de inovação. O guia de análise *ex post* não inova ao tratar desse tipo de avaliação, apenas incorpora mais uma contribuição a respeito. Para não transbordar o caso

nacional, tem-se como exemplo o Governo do Estado de Minas Gerais, que realizou entre os anos de 2007 e 2010 avaliações executivas de quatro projetos estruturadores - Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social, Processo, Viva Vida e Poupança Jovem - desenvolvidas no âmbito do Programa Estado para Resultados<sup>5</sup>. A condução dos trabalhos, por sua vez, inspirou-se em trabalhos similares realizados nos Estados Unidos, no México, na Colômbia e no Chile. Os resultados foram expostos em 2011, no III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação e, no mesmo ano, foi publicado um livro sobre essas experiências<sup>6</sup>.

Os trabalhos técnicos produzidos pelo Tribunal de Contas da União, por sua vez, são resultado de uma política de disseminação de conhecimentos ligados à governança, inclusive no que se refere às políticas públicas. A mais recente publicação do TCU sobre o assunto, intitulada “Política pública em dez passos”, é uma cartilha sintética que se propõe a ser um roteiro prático para a compreensão dos elementos das políticas públicas por parte da sociedade e dos gestores públicos. No que se refere a M&A, o passo 10 (dez) dispõe: “Assegure que os resultados e impactos da política pública sejam satisfatórios” (TCU, 2021). A contribuição de maior relevância, entretanto, reside no “Referencial de Controle de Políticas Públicas”, estudo elaborado ampla revisão da literatura e diálogo com normas técnicas, editado com o objetivo de

“[...] estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação” (TCU, 2020, p.18).

O Referencial traz diversas questões de auditoria voltadas à avaliação da maturidade da política pública no que toca a M&A, contribuindo para o planejamento antecipado dessas etapas por parte dos órgãos e entidades responsáveis pela condução de políticas específicas. A edição de cartilhas e

---

<sup>5</sup>Para mais informações, acessar: <http://www.agenciaminas.noticiasantigas.mg.gov.br/noticias/governo-de-minas-publica-experiencia-na-avaliacao-executiva-de-projetos-estruturadores/>. Acessado em: 27/08/2020.

<sup>6</sup> MINAS GERAIS (2011). *Manual da avaliação executiva dos projetos estruturadores do governo do estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, MG: Escritório de Prioridades Estratégicas.

manuais com esse caracteriza importante papel indutor por parte do TCU, identificando previamente seus entendimentos e contribuindo para a construção de monitoramentos e avaliações consistentes.

#### **4. A crescente centralidade de M&A no ordenamento jurídico e na produção legislativa**

A seção aborda os pontos de contato entre Direito e M&A, discutindo competências e arranjos institucionais. Também são discutidas proposições legislativas, bem como um artigo de lei, em âmbito federal, que visam promover M&A no Brasil.

##### **4.1. Competências e arranjos institucionais ligados a M&A: abordagem jurídico-positiva**

A análise focada no desenvolvimento da área de M&A pode travar fértil diálogo com a abordagem direito e políticas públicas, permitindo a interação das diversas ciências sociais e políticas com o Direito para contribuir para a melhor compreensão de problemas públicos complexos (BUCCI, 2019). Reconhecer a natureza essencialmente aplicada<sup>7</sup> dessa abordagem a torna apta – e, especialmente, útil – para encarar os diversos aspectos políticos e jurídicos necessariamente envolvidos em problemas concretos e complexos.

Um esquema de representação interessante para simplificar o trabalho analítico é proposto por Coutinho (2013, p.194), ao identificar quatro papéis essenciais e respectivos objetivos para o direito e seus operadores em políticas públicas:

“apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo),  
criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas),

---

<sup>7</sup> “A abordagem DPP tem uma vocação aplicada, voltada à tradução do instrumentalismo em proposições juridicamente bem formuladas e adequadamente fundamentadas, com aptidão para a análise de problemas de concretos e contribuição para as soluções. Seu propósito é colaborar com a construção institucional do Estado brasileiro, na perspectiva democrática e da realização dos direitos fundamentais. Diante da variedade das conexões possíveis entre direito e políticas públicas e seu caráter “labiríntico”, uma estratégia metodológica possível é mapeá-las, identificando questões mais aptas à abordagem DPP” (BUCCI, 2019).

oferecer meios (caixa de ferramentas) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional)”.

Nesse esquema, o direito como arranjo institucional enfoca as normas jurídicas que estruturam o funcionamento, regulam de forma mais ou menos intensa os procedimentos e disciplinam as relações entre os diversos atores que participam das políticas públicas. Um recorte ainda mais específico dessa visão jurídico-institucional volta a visão do pesquisador para a correta compreensão do sistema de repartição de competências jurídico-administrativas no ordenamento positivo<sup>8</sup>.

A investigação jurídico-positiva de M&A envolve o desenho jurídico-institucional constante do ordenamento – sobretudo, na Constituição da República - por meio da identificação de funções, criação de instituições, distribuição de competências e estabelecimento de objetivos públicos. Nesse sentido, M&A aparecem no texto constitucional em ligação estreita com as funções de controle político e administrativo. Em sentido clássico, a função de controle objetiva conter e condicionar o exercício de toda forma de poder em razão da natural preeminência dos direitos fundamentais, notadamente da liberdade.

Em razão da essencialidade da função de controle – em sentido amplo – para a plena garantia dos princípios democrático e republicano, incluindo a relevância de assegurar a centralidade da pessoa humana frente ao Estado, a Constituição Brasileira de 1988 é farta em instituições e mecanismos de controle. No que se refere ao monitoramento e à avaliação, interessa-nos a disciplina jurídico-constitucional dessas atividades no contexto do exercício das funções ligadas ao controle de políticas públicas.

Convém anotar que a realização das diversas funções atribuídas ao Estado pressupõe a obtenção, gestão e utilização de recursos públicos. A

---

<sup>8</sup> Nos domínios específicos do Direito Administrativo, sem a necessária conexão com a dimensão sociopolítica, é possível também fazer referência à organização da Administração Pública: “Pode-se falar em “organização da Administração Pública” em *sentido amplo*, abrangendo as acepções *subjéctiva* e *objectiva*, definindo--a como a composição e conformação de estruturas, competências, processos e instrumentos da Administração voltados ao alcance de finalidades públicas. Nesse sentido amplo, a organização da Administração compreende objetos diversos, tais como: (a) criação e composição de estruturas subjéctivas e objectivas adequadas para o alcance de finalidades; (b) determinação e distribuição das tarefas entre estruturas e agentes mediante critérios estabelecidos e voltados para o alcance dos objetivos; (c) provisão de pessoal para o exercício das tarefas; (d) relações de coordenação, subordinação e controle entre as diversas estruturas organizativas; (e) estruturação específica da prestação de cada uma das diversas atividades realizadas pela Administração de forma a atingir, de forma satisfatória, as finalidades públicas específicas buscadas; e (f) controle de todos os processos planejados e executados” (DI PIETRO; MOTTA, 2019, p. 38).

importância política da atividade financeira do Estado reside sobretudo no orçamento público, interpretado em sentido amplo como autorização popular para arrecadação de valores da sociedade e realização de gastos em seu benefício. A conexão do orçamento público com o Estado de Direito ocorre a partir da interpretação da “lei de meios” como técnica de garantia da liberdade, impedindo o lançamento de qualquer tributo sem o prévio consentimento dos representantes do povo. Da mesma forma, a ligação com o princípio da legalidade é verificada também no tocante à necessidade do mesmo consentimento para a realização de dispêndios públicos. Essa a razão de a fiscalização contábil, financeira, operacional, patrimonial e orçamentária do Estado ser atribuída com destaque ao Legislativo pela Seção IV do Capítulo I do Título IV da Constituição da República (arts. 70 – 75), dispositivos que se aplicam a todos os entes da Federação: se as leis orçamentárias são aprovadas pelo Legislativo, natural que se lhe atribua prioritariamente a fiscalização e controle de sua plena execução. Trata-se de manifestação dos princípios do Estado de Direito, legalidade e da soberania popular, atribuindo ao povo, por meio de seus representantes, a última palavra nos assuntos ligados à atividade financeira do Estado. Ao mesmo tempo, a função de controle é eminentemente política, instrumental à garantia de funcionamento harmônico e independente dos poderes.

A abrangência material do controle (ou simplesmente aspectos com relação aos quais podem incidir as diversas ações de fiscalização) é perceptível na redação do artigo 70 da Constituição. Enquanto as fiscalizações financeira, contábil e patrimonial não demandem maiores dificuldades (a primeira abrangendo toda a atividade financeira do Estado; a segunda tendo como foco principal a obediência às normas técnicas de contabilização e a terceira, por seu turno, tendo enfoque na gestão, uso e proteção do patrimônio público), fiscalização orçamentária e fiscalização operacional possuem maior relevância direta no controle de políticas públicas.

A fiscalização orçamentária tem como objeto, como se supõe, as leis orçamentárias. Abrange o processo de formação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, com todos os requisitos exigidos pela Constituição e pelo ordenamento. A execução orçamentária também é foco de fiscalização, compreendendo todas as etapas de realização da despesa pública. A verificação do orçamento não se limita ao cumprimento das normas respectivas mas também abrange a

verificação da execução de programas, projetos e atividades. O acompanhamento dos resultados do orçamento com foco na eficiência dos gastos públicos tem ganhado relevo por intermédio do chamado Performance Budget, definido por Nóbrega (2012) como “procedimento ou mecanismo ligando os fundos providos pelo setor público e os resultados (*outputs* e *outcomes*) alcançados, considerando para tanto as informações sobre a performance dos programas de governo e a utilização dessa informação pelos tomadores de decisão, gerentes, políticos e sociedade”. Trata-se de um caminho sem volta por meio do qual se objetiva cobrar uma performance adequada dos gastos efetuados pelo poder público.

Finalmente, a fiscalização operacional visa averiguar a economicidade, eficácia, efetividade e eficiência. A GUID 3910, Norma Internacional emitida pela INTOSAI (2016) contempla as seguintes definições:

- “a) O princípio da economicidade significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos utilizados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço.
- b) O princípio da eficiência significa obter o máximo dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre os recursos empregados e os produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.
- c) O princípio da efetividade diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos”.

A eficácia, por seu turno, por ser definida como o grau de alcance das metas programadas. Convém anotar que, na língua inglesa, o termo *effectiveness* contempla os significados que, em português, podem ser divididos em eficácia e efetividade.

Em conclusão parcial, a Constituição da República identifica os enfoques materiais para a fiscalização da atividade financeira do Estado. Esses enfoques trarão reflexos para as atividades de monitoramento e avaliação, a despeito do órgão responsável pelo exercício de tais atividades.

#### **4.2. Aspectos da fiscalização – reflexo nas atividades de monitoramento e avaliação**

O controle financeiro da Administração Pública, sob o aspecto predominantemente orçamentário, objetiva fornecer subsídios para a melhor alocação possível dos recursos públicos e para busca da qualidade do gasto público. Nesse particular, é importante compreender o desenho jurídico-constitucional das leis orçamentárias para compreender a vocação de cada uma delas para o alcance dos objetivos referidos.

O Plano Plurianual possui especial relevância em razão de sua essencialidade para o estabelecimento das diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (constituição Federal, art.165, §1º). Trata-se de instrumento essencial para o planejamento do setor público, assumindo ainda mais importância diante dos diversos compromissos políticos e sociais assumidos pela Constituição de República. O PPA 2020-2023 utiliza a teoria do programa como uma das bases fundamentais de seu modelo lógico: em simples palavras, a teoria do programa parte do pressuposto de que os recursos previstos devem ser transformados em ações necessárias para o atendimento de beneficiários selecionados, buscando atingir os resultados que o programa pretende alcançar. Desta forma, as políticas públicas devem ser traduzidas na linguagem de programas, sendo considerado programa “a categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020a).

A lógica metodológica do PPA é integrada por três dimensões. A dimensão estratégica é composta pelas diretrizes e temas inseridos na agenda prioritária pós iniciativa do Chefe do Executivo. A dimensão tática, por seu turno, é composta por programas, que devem conter objetivos, metas e indicadores<sup>9</sup>, ao passo que a dimensão operacional é composta por ações orçamentárias e não orçamentárias ligadas aos programas<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> De acordo com o Manual Técnico do PPA (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020b): “[...] é apenas por ocasião da formulação dos Programas que os objetivos, as metas e os indicadores passam a ser considerados. Portanto, para cada Programa, e necessária a fixação de uma meta e um indicador capaz de evidenciar seu desempenho anual e ao final do período de quatro anos.[...] Cada Programa do PPA visa a enfrentar 1 (um) problema. É importante que o grau de sucesso do Programa seja mensurável por meio de indicador de desempenho. Recomenda-se que seja adotado indicador de resultado, contido na meta, para aferir o grau em que o Programa se mostrou capaz de cumprir o objetivo almejado”.

<sup>10</sup> “Portanto, o produto de uma ação, como resultado, deve visar a concretização/realização dos objetivos pretendidos nos programas. O conjunto dos produtos de determinadas ações viabilizará a execução do objetivo e o cumprimento da meta geral estabelecida para um programa finalístico, mensurada por um indicador de resultado. Ao se resgatar o modelo lógico como organizador dos elementos constitutivos dos programas do novo PPA, a metodologia visa contribuir para um adequado desenho dos programas,

A exemplo do PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias também compreende metas e prioridades, mas apenas para o ano subsequente, cabendo-lhe ainda estabelecer as diretrizes de política fiscal, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF art. 165, §2º). A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) trouxe em seu artigo 4º novas atribuições para as leis de diretrizes orçamentárias, dentre elas o estabelecimento de “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos” (art.4º, I, “e”).

Objetivos, metas, indicadores e resultados – a simples menção a estas categorias na compreensão do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias já comprova sua essencialidade para os processos de M&A. Ainda assim, a questão ganhou novo realce com a inclusão do §16 ao art.165 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 109/21:

Art.165

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

Percebe-se a nítida intenção de que M&A sejam utilizados para tornar mais complexo os processos de planejamento e decisão sobre gastos públicos, em um movimento contínuo de aprendizado voltado ao aprimoramento dos processos alocativos e decisórios. Em outras palavras, PPA e LDO não podem ser elaborados sem que sejam considerados os resultados do monitoramento e da avaliação de políticas públicas.

#### **4.3. M&A na CF88: proposta e realidade**

---

o que posteriormente auxilia na avaliação das políticas públicas na medida em que identifica claramente os objetivos e resultados esperados do programa, bem como os indicadores de resultado” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020a).

O M&A foi incluído na Constituição Federal (CF88) por meio do artigo 37 da Emenda Constitucional nº 109/21, mas também está em tramitação um projeto de lei complementar com a mesma temática, o PLP 494/2018.

A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março, foi proposta por um grupo de senadores tendo como mote central uma série de medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no contexto da pandemia, tendo ficado conhecida como “PEC Emergencial”. No texto da proposição inicial não consta referência à alteração do artigo 37 da Constituição para inserção do §16. Em consulta ao histórico da tramitação, é possível perceber que somente no Senado Federal o texto original recebeu 209 proposições de emendas, sendo complicado verificar exatamente o momento e, sobretudo, a justificativa para a alteração comentada. Para os propósitos deste artigo, entretanto, é suficiente afirmar que o texto integrado ao artigo 37 da Constituição Federal não possui ligação direta com a matéria originalmente proposta. Nesse sentido, a inclusão de M&A na CF 88 se deu por meio de um “jabuti”, termo usado em processos legislativos para expressar a inserção de textos absolutamente estranhos à matéria original em propostas já apresentadas (MOTTA; BONIFÁCIO, 2021).

O texto acrescido por meio da criação de um novo parágrafo no artigo 37 da Constituição possui o seguinte teor:

Art. 37 [...]

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei."

A realização de atividades de monitoramento e avaliação, desta forma, é dever dos órgãos e entidades da Administração Pública responsáveis pela implementação de políticas públicas, de acordo com as respectivas competências materiais e com as previsões constantes do plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias.

Está vigente um projeto de lei complementar que é mais rica em termos substanciais em relação à como se deu a inserção de M&A na CF 88. O nascedouro da proposta se deu no Senado Federal, em 2017, por iniciativa

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

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

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

O PLS 488 foi aprovado em definitivo no Senado Federal e encaminhado, por seu Presidente, à Câmara dos Deputados. Nesta Casa desde 11/4/2018, o PLS foi renumerado como Projeto de Lei Complementar (PLP) 494/2018. Em 03/05/2018 foi despachado pelo Presidente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e tramita em regime de prioridade. Como o projeto de lei já foi aprovado no Senado, a perspectiva é que seja apenas revisto pela Câmara dos Deputados, em um só turno de discussão e

votação e, depois, finalmente enviado à sanção ou promulgação. Mas, se houver emenda alterando a redação, o texto volta à Casa iniciadora, nos termos do art. 65 da Constituição Federal. Mesmo se rapidamente aprovada, a alteração legislativa só entrará em vigor noventa dias após sua publicação oficial. Esse é um prazo para o Executivo adaptar-se à nova sistemática.

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

Outras instituições da Administração Pública também executam atividades de M&A. A Constituição atribui ao sistema de controle interno, dentre outras, as finalidades de “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (art.74 I) e de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (art.74, II). Controle interno é o exercido pela Administração Pública sobre suas próprias atividades, no interior de uma mesma estrutura subjetiva. A Constituição da República determina a criação e manutenção de sistema integrado de controle interno pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, para exercício das competências constantes dos incisos do art.74. É necessário que exista comunicação entre as estruturas de controle de cada Poder, mas sem qualquer grau de subordinação ou mesmo confusão com as competências relativas ao controle externo. Desta forma, controle interno (especialização do controle administrativo de cada instituição) não se

confunde com sistema de controle interno, como ressalta Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (2012):

Seria possível imaginar que a Constituição traz a noção de que o sistema integrado de controle interno, conforme refere o art. 74, impõe o entendimento de que a integração deve ser dada de maneira horizontal entre os poderes, ou seja, que os controles internos sejam interdependentes e se orientem de acordo com um órgão central, comum a dois ou mais poderes e alocado estruturalmente dentro de um deles, que teria a responsabilidade de unificar e centralizar as orientações e determinações desse sistema. Ressalte-se, desde já, que a natureza jurídica do Sistema de Controle Interno é efetivamente ser *interna corporis* à Administração Pública, vale dizer qualquer tentativa de permitir que um órgão estranho à estrutura do Poder controlado — mesmo que com a errônea nomenclatura de “interno” — possa interferir ou determinar a atuação desse Poder, viola o texto Constitucional e fere a noção mais comezinha de Separação dos Poderes [...] Assim, não parece razoável o critério de aceitação de um controle comum a dois poderes distintos, por dois motivos fundamentais: a) A concepção estrutural do princípio da hierarquia, pressuposto para uma relação desconcentrada do sistema de controle interno, não pode fugir aos limites do ente governamental ou do poder onde é exercida, sob pena de ineficácia do controle, uma vez que só há hierarquia entre órgãos direta ou indiretamente vinculados; e b) a noção de horizontalização do controle não deve ser aplicada entre esferas de governo e poderes distintos, sob pena de inconstitucionalidade latente em face da violação do princípio da separação de poderes.

Os órgãos responsáveis pelo controle externo, por seu turno, integram da mesma forma o microssistema constitucional de M&A. É possível identificar na expressão “controle externo” um gênero que abrange diferentes espécies diferentes constitucionalmente conformadas:<sup>11</sup> a) controle legislativo indireto, complexo ou colaborado, exercido pelo

---

<sup>11</sup> É possível perceber que essa classificação não contempla o controle Legislativo direto, que caracteriza função política típica do parlamento, essencial para o pleno equilíbrio e autonomia dos poderes e exercido por intermédio de diversos instrumentos disseminados pelo texto constitucional.

parlamento com o auxílio do Tribunal de Contas; b) controle realizado diretamente pelos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas receberam tratamento privilegiado da Constituição da República. Com efeito, além da relevante atribuição de coadjuvar o controle externo exercido pelo Legislativo, as Cortes de Contas possuem competências constitucionais próprias e autônomas, exercidas sem qualquer interferência ou participação do parlamento. Trata-se - os Tribunais de Contas – de órgãos autônomos e independentes, com seu estatuto jurídico delineado pela Constituição. Trata-se de órgãos que auxiliam e fiscalizam os três poderes, porém sem subordinação de nenhuma espécie a qualquer deles. Ao caracterizar os Tribunais de Contas como órgãos essenciais e dotados de autonomia constitucional, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003) ressalta a importância das Cortes de Contas como garantidoras dos valores político-constitucionais do Estado democrático de direito, por exercerem

“funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é, desde a Magna Carta, a gestão fiscal, como a disposição político-administrativa dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes”.

A competência do controle externo para o monitoramento e avaliação de políticas públicas encontra-se, como antes comentado, na previsão constitucional da fiscalização operacional. A fiscalização operacional é realizada por intermédio do instrumento da auditoria operacional (art.71, inciso V), assim definida pela ISSAI 3000 (Norma Internacional para Auditoria Operacional da INTOSAI):

“A auditoria operacional visa contribuir para o aperfeiçoamento da economicidade, eficiência e efetividade. Visa também contribuir para a boa governança, accountability e transparência. A auditoria operacional procura fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para melhoria” (INTOSAI, 2019)

As normas das entidades internacionais de controle diferenciam auditoria operacional de avaliação de políticas públicas - com efeito, apesar de ambas as abordagens contemplarem exame da relação causal entre as ações governamentais e seus efeitos,

“A auditoria operacional avalia principalmente a economicidade, a eficiência e a eficácia até o nível do resultado imediato, enquanto que a avaliação se define como o exame de tais resultados com um alcance e âmbito temporal maiores, levando em conta seu impacto geral e socioeconômico. Portanto, a avaliação de políticas públicas se concentre na relevância e na utilidade da política:

- A relevância da política, a qual é a adequação dos seus objetivos em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que a política quer transformar;
- A utilidade da política lida com a questão de conhecer se a política foi útil, levando em conta, por um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não-intencionais e os não-esperados; por outro, as necessidades que aquela política pretendia transformar”(INSTITUTO RUI BARBOSA, 2021).

## 5. Considerações finais

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

É perceptível que a avaliação de políticas públicas entrou na agenda política do governo federal. Para o caso brasileiro, isso se manifesta a partir de tomadas de decisões governamentais no sentido de se constituir uma estrutura institucional de M&A para todo o espectro das políticas públicas e não somente para as políticas sociais, área em que os trabalhos avaliativos já se encontram consolidados, especialmente por conta da atuação da SAGI.

A criação do CMAP, a construção de cartilhas técnicas e o direcionamento das atividades do IPEA<sup>12</sup> para trabalhos avaliativos de políticas públicas são ações concretas que miram esse objetivo.

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

O segundo ponto versa sobre a substância dos trabalhos avaliativos. Tem-se investido em avaliar políticas públicas de diversos setores, a julgar os livros de Saccaro, Rocha e Mation (2018) e de Sachsida (2018). No entanto, os trabalhos avaliativos precisam ter como norte analítico a satisfação dos quatro tipos de análise: de produtos e materiais, de processos, de eficiência e de efetividade. O que se observa nessas obras é a priorização de análise de eficiência, mas é preciso ir além, incluir com mais fôlego análise de efetividade, a fim de que se tenha uma visão sistêmica sobre a política pública avaliada.

Uma maneira de assegurar a excelência e o amplo escopo dos trabalhos avaliativos é promover uma aproximação da administração pública federal com pesquisadores externos. Sabe-se que há quantidade adequada de servidores qualificados para fazerem tal tipo de trabalho na estrutura dos ministérios e do IPEA. Não é esse o problema. O ponto é que a abertura para a participação de especialistas externos induz a uma demanda para que os trabalhos avaliativos abordem diversas perspectivas analíticas e não somente uma análise de eficiência, o que parece ser tendência atualmente. Ademais, tal aproximação possibilita a realização de pressão, por parte dos pesquisadores externos, por melhorias em aspectos organizacionais, em recursos humanos, em procedimentos e em investimentos, demandas que

---

<sup>12</sup> Para além dos trabalhos do IPEA realizados em parceria com o CMAP e Casa Civil, também se destaca o livro intitulado "Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos", organizado por Adolfo Sachsida.

muitas vezes os servidores sentem-se compelidos a fazerem devido à estrutura hierárquica dos cargos e a possíveis constrangimentos de ordem política.

O caminhar rumo à institucionalização da avaliação de políticas públicas no Brasil tornou-se mais vigoroso em anos recentes, o que é evidência de uma evolução do campo. Estamos no rumo certo, mas ainda há muito o que se aperfeiçoar em termos de organização institucional e de excelência nos trabalhos avaliativos. A avaliação de políticas públicas, quando adequadamente realizada, contribui para a melhoria de vida da população, ao influenciar na acurácia das ações governamentais. É evidente que, em termos políticos, ela pode servir como um argumento para legitimar decisões governamentais de austeridade fiscal, muitas vezes danosas à população mais marginalizada. Contudo, ser um pesquisador em avaliação de políticas públicas não elimina a possibilidade de politicamente também pressionar por mais investimentos sociais e econômicos dos governos. A defesa por um gasto mais racional dos recursos públicos não se opõe ao desejo de um maior protagonismo da intervenção estatal para sanar problemas sociais. São questões que se complementam. Faz todo sentido requerer mais intervenção governamental em questões sociais e, ao mesmo tempo, que as ações governamentais gerem mais benefícios com o menor custo possível. A inserção na agenda política é reforçada pela evolução da regulação jurídico-normativa, especialmente em razão da inclusão de regras constitucionais que indicam a necessidade da construção de um novo perfil de atuação dos órgãos e entidades que exercem atividades de controle da Administração Pública.

## Referências

ALBAEK, E. Knowledge Interests and the Many Meanings of Evaluation: A Developmental Perspective. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, v. 7, n. 2, 1998. pp. 94-98.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *REI - Revista Estudos Institucionais*, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>>. Acesso em: 15 set. 2021. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430>.

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

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

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Breve ensaio sobre o sistema de controle interno no Brasil: uma agenda para os próximos cinco anos e a redefinição do denominado modelo de gestão “gerencial”. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 128, p. 41-49, ago. 2012.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo, FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013, Pp.181-200

COTTA, T. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, 1998. pp. 103-124.

DERLIEN, H. U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, 2001. pp. 105-124.

ECHEVERRÍA, J. Interdisciplinarietà y convergência tecnocientífica nano-bio-info-cogno. **Sociologias**, v.22, 2009. p.22-53.

FALCÃO-MARTINS, H. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina**. Washington, D. C.: Banco Mundial/ CLAD, 2007.

FARIA, C. A política da avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2015. pp. 97-109.

FARIA, C. A. P.; FILGUEIRAS, C. A. C. A avaliação de políticas públicas como instrumento de planejamento: os casos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Brasil, e do Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce), do Chile. In: **Anais do XXVII Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, MG. 2003.

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

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, v. 1, n.3, 1986. pp. 107-127.

GUERRERO, A. De la planificación federal al cumplimiento de los compromisos gubernamentales: el desarrollo paulatino de los sistemas de seguimiento y

evaluación en Brasil. In G. Yarahuán, & C. Trujillo. **Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina**. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/CLEAR, 2015.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020- Avaliação de Políticas Públicas. Tradução livre de GUID 9020 – Evaluation of Public Policies confrontada com INTOSAI GOV 9400 – Lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques**. Curitiba, 2021. Disponível em: <[https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd\\_category\\_id=94&wpfd\\_file\\_id=18546&token=&preview=1](https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=94&wpfd_file_id=18546&token=&preview=1)>. Acesso em: 1 set. 2021. (tradução nossa).

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (Intosai). **Guidelines on Central Concepts for Performance Auditing** - GUID 3910. Viena, Áustria, 2016. Disponível em: <[http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2021. (tradução nossa).

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (Intosai). Norma para Auditoria operacional – ISAAI 3000. Viena, Áustria, 2016. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/54/04/AD/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI\\_3000\\_norma\\_auditoria\\_operacional.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/54/04/AD/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_3000_norma_auditoria_operacional.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2021.

JANNUZZI, P. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n.1, 2016. pp. 117-142.

MELO, M. A. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n.36, 1998. pp. 176-179.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo/Brasília: Sumaré/Anpocs/Capes, 1999. pp. 59-100.

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

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2020**. Brasília, 2020a. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao14.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual Técnico Do Plano Plurianual do Governo Federal – PPA 2020-2023**. Brasília, 2020b. Disponível em: <[https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual\\_tecnico\\_ppa20202023.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/view)>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 27-64, jul./set. 2003.

MOTTA, Fabrício; BONIFÁCIO, Robert. **Políticas públicas**: o “jabuti do bem”. *Revista Consultor Jurídico*, 2021.

MUNIZ, R. **Projeto de Lei do Senado nº 488, de 2017**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública. Brasília, DF. Recuperado de <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7327764&ts=1548942568476&disposition=inline>

NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e Performance Budget. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 175-211, out./dez. 2012.

PINTO, I. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista Políticas Públicas**, v.12, n.1, 2008. pp. 27-36.

SACCARO, N., ROCHA, W.; MATION, L. (orgs.). **CMAP 2016 a 2018**: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2018.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Política pública em dez passos**. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção (Soma), 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília : TCU, Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2021.

WU, X., RAMESH, M., HOWLETT, M. ; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas**: gerenciando processos. Brasília, DF: Enap, 2014.

YARAHUÁN, G.; TRUJILLO, C. Introducción: Razones para documentar avances, retos y dificultades de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina. In G. Yarahuán, & C. Trujillo. **Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina**. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/CLEAR, 2015.