

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

Laura Letícia Xavier

**POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS:**  
Ferramenta necessária para os gestores públicos para a distribuição do  
orçamento público.

Taubaté/SP  
2021

Laura Letícia Xavier

**POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS:**  
Ferramenta necessária para os gestores públicos para a distribuição do  
orçamento público.

Trabalho de Graduação apresentado para a  
obtenção do diploma de Bacharel em Direito no  
Departamento de Ciências Jurídicas da  
Universidade de Taubaté.

Orientadora: Prof. Andreia Fogaça Rodrigues  
Maricato

Taubaté -SP  
2021

**Grupo Especial de Tratamento da Informação - GETI  
Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBi  
Universidade de Taubaté - UNITAU**

X3p

Xavier, Laura Letícia

Políticas públicas baseadas em evidências : ferramenta necessária para os gestores públicos para a distribuição do orçamento público / Laura letícia Xavier. -- 2021.

51f.

Monografia (graduação) - Universidade de Taubaté, Departamento de Ciências Jurídicas, 2021.

Orientação: Profa. Dra. Andréia Fogaça Rodrigues Maricato, Departamento de Ciências Jurídicas.

1. Política pública. 2. Orçamento. 3. Coletividade. I. Universidade de Taubaté. Departamento de Ciências Jurídicas. Curso de Direito.  
II. Título.

CDU - 34:336.11

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Regina Márcia Cuba – CRB 8ª/7416

**Laura Letícia Xavier**

**POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS:** Ferramenta necessária  
para os gestores públicos para a distribuição do orçamento público.

Trabalho de Graduação apresentado como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade de Taubaté. Orientadora: Prof. Andreia Fogaça Rodrigues Maricato.

Trabalho de Graduação defendido e aprovado em data de \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ pela comissão julgadora:

---

Prof. Andreia Fogaça Rodrigues Maricato  
Universidade de Taubaté

---

Prof.  
Universidade de Taubaté

---

Prof.  
Universidade de Taubaté

Dedico esta monografia ao Nosso Pai Criador. Espero que este trabalho seja um instrumento de sua paz.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos professores que me auxiliaram na germinação das ideias e durante todo o processo de desenvolvimento deste presente projeto.

Agradeço aos meus avós Pedro, Therezinha e Carmélia, por demonstrarem sua fé e sempre acreditarem no meu potencial.

Agradeço aos meus pais Silvia e Cristiano, por não me deixarem desistir e serem exemplos de luta e perseverança.

Agradeço à minha irmã Júlia que me auxiliou nos momentos mais difíceis.

Agradeço aos meus amigos, em especial ao grupo de infância chamado “iNuteis”, por sempre estarem ao meu lado e por todo apoio na trajetória da vida.

Agradeço a todas as mulheres e jovens que me inseriram e incentivaram nos caminhos da vida pública, por terem me despertado o sonho de querer mudar a vida das pessoas através da política.

*“Teu dever é lutar pelo Direito, mas no dia em que encontrares em conflito o direito e a justiça, luta pela justiça.”*

**Eduardo Juan Couture**

## RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise técnica de como as políticas públicas baseadas em evidências podem auxiliar o gestor público na construção e gestão do orçamento público. Verificou-se que, através de decisões técnicas baseadas em indicadores sociais, passando por todo o ciclo de uma política pública, que é possível otimizar a utilização dos recursos públicos, que são escassos, e melhorar a qualidade de vida das pessoas, sem ofender aos princípios da administração pública. O objetivo dessa pesquisa foi demonstrar como as políticas públicas podem se tornar mais eficientes quando as decisões políticas não são tomadas de forma impulsiva, além de demonstrar como já existem estratégias aplicadas mundialmente para a formulação da agenda pública, visando a solução de problemas globais, de forma regionalizada. O tipo de pesquisa utilizada no presente artigo foi a descritiva, visto que consiste em oferecer conceitos introdutórios sobre o processo de formulação e apresentar reflexões direcionadas aos interessados em promover intervenções em políticas públicas.

Palavras chaves: POLÍTICA; ORÇAMENTO; COLETIVIDADE.



## **ABSTRACT**

This paper presents a technical analysis of how evidence-based public policies can help public managers in the development and administration of the government budget. It was found that, through technical decisions based on social indicators, going over the entire cycle of a public policy, it is possible to optimize the use of public resources, which are scarce, and improve people's quality of life, without offending the principles of public administration. The objective of this research is to demonstrate how public policies can become more efficient when political decisions are not taken impulsively and to indicate the strategies that are already applied worldwide for the formulation of the public agenda, aimed at solving global problems, from a regionalized perspective. The type of research used in this article was descriptive, as it offers introductory concepts about the formulation process and presents considerations aimed at those interested in promoting interventions regarding public policies.

Keywords: POLICY; BUDGET; SOCIETY

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE SÃO? E PARA QUÊ SERVEM?.....</b>	<b>2</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS .....</b>	<b>5</b>
3.1 Indicadores de Políticas Públicas.....	6
3.2 Análise de Custo-benefício e Custo efetividade.....	8
<b>4 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>10</b>
4.1 Identificação do problema .....	10
4.2 Formação de agenda.....	11
4.3 Formulação de Alternativas .....	12
4.4 Tomada de decisão .....	13
4.5 Implementação .....	13
4.6 Avaliação e monitoramento.....	14
4.7 Extinção da política pública.....	14
<b>5 FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL – O MOMENTO MAIS IMPORTANTE NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>16</b>
<b>6 É POSSÍVEL FAZER UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMA NEUTRA OU ISENTA?.....</b>	<b>19</b>
<b>7 ORÇAMENTO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....</b>	<b>21</b>
7.1 Como funciona o modelo orçamentário brasileiro? .....	23
7.1.1 O Plano Plurianual, ou PPA – art. 165, I/CF88.....	23
7.1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou LDO – art. 165, II/CF88. ....	24
7.1.3 A Lei Orçamentária Anual, ou LOA – art. 165, III/CF88. ....	25
<b>8 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>27</b>
8.1 Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas .....	28
8.2 Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.....	30
<b>9 AGENDA ONU 2030: o exemplo de políticas públicas baseadas em evidências. ....</b>	<b>32</b>
9.1 Agenda ONU 2030 no Brasil .....	34
<b>10 POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIA: FERRAMENTA NECESSÁRIA PARA OS GESTORES PÚBLICOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO. ....</b>	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar uma problemática das políticas públicas brasileiras. Sabemos que os recursos humanos e financeiros usados para o desenho e a implementação de políticas públicas são limitados, e que boa parte das decisões proferidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, que interferem diretamente na vida dos brasileiros e, conseqüentemente, no orçamento público, são tomadas por um imediatismo momentâneo e grande parte não possuem embasamento científico ou estudo para que sejam realizadas. Existem meios para que o Gestor Público diminua suas dificuldades baseando suas políticas em evidências.

O referente para a pesquisa são as inúmeras políticas públicas existentes no país que não possuem uma efetiva mudança ou melhoria na realidade das pessoas. Há poucos estudos sobre o atual cenário da sociedade brasileira e como as políticas públicas impactam na vida das pessoas. Muitas decisões são tomadas ou por “achismo” ou por questões políticas. Vemos a criação de políticas públicas que na teoria funcionariam, mas na prática não é bem assim.

Diante do exposto cabe indagar-se: O que são políticas públicas baseadas em evidências? O que é uma avaliação de impacto de uma política pública? Quais os principais obstáculos para a implementação e uso das avaliações de impacto? Qual a diferença entre custo-benefício e custo-efetividade? Levando em consideração que os recursos são escassos, em que políticas devemos focar para alocar os recursos públicos? Como o gestor público pode-se utilizar dessa ferramenta como meio de transformar a vida das pessoas?

Sob tais situações emergem as seguintes hipóteses: Políticas públicas baseadas em evidências consiste em emitir juízos de valor sobre as atividades e os resultados de uma política, estratégia ou projeto. Para isso, precisa-se de duas coisas: Construir uma descrição detalhada e uma descrição do desempenho de um programa onde queremos chegar e comparar com um critério ou padrão preestabelecido para julgar se o desempenho e a métrica foi alcançada.

O tipo de pesquisa utilizada no presente artigo foi a descritiva em relação aos objetivos, visto que consiste em oferecer teorias e conceitos introdutórios sobre o processo de formulação e apresentar reflexões direcionadas aos interessados em promover intervenções em políticas públicas.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE SÃO? E PARA QUÊ SERVEM?

A democracia brasileira é uma das mais jovens do mundo. Estamos a todo momento aperfeiçoando-a e buscando torná-la mais participativa. Desde 1988, com a promulgação da chamada Constituição Cidadã, o Brasil vem passando pelo amadurecimento de seus pensamentos. E com a forma de pensar as políticas públicas não seria diferente.

Somado a isso, temos o desafio de uma sociedade que a cada dia se torna mais complexa, onde a globalização, que interfere intensamente na dinâmica social, também tornou os desenhos sociais mais complexos.

Ou seja, em um país onde a sua história é marcada por um acesso recente à democracia e uma dinâmica social constantemente mutável, as ações do poder público ainda são centralizadas, pouco transparentes e muitas vezes interpretadas como paliativas. É fundamental que se compreenda a formulação das políticas públicas, para verificar se existe planejamento ou não por parte da gestão pública brasileira e se seus objetivos estão sendo alcançados.

Para entender sobre o conceito de política pública, precisa-se, primeiramente, entender dois conceitos básicos que o integram: o conceito de problema público e o conceito da política pública. O primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do mecanismo para levar a cabo tal intenção. Para Leonardo Secchi:

O problema público é usualmente definido como a distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública. O problema público é um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou uma qualidade considerável de atores. Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Política pública é um conceito abstrato que se materializa como instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviços, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais entre muitos outros. O problema público está para a doença assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico entre outros (instrumentos da política pública) (SECCHI, 2019, p. 5)

Também pode-se entender o conceito de políticas públicas como ações e planos formulados pelos entes federados para proteger e direitos previstos na Constituição Federal e outras leis. São as medidas e planos formulados para garantir o bem-estar do povo. Como preceitua Stephanie Macêdo:

Políticas públicas são ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis. São medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem-estar da população.

Além desses direitos, outros que não estejam na lei podem vir a ser garantidos através de uma política pública. Isso pode acontecer com direitos que, com o passar do tempo, sejam identificados como uma necessidade da sociedade.

O planejamento, a criação e a execução dessas políticas são feitos em um trabalho em conjunto dos três Poderes que formam o Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Legislativo ou o Executivo podem propor políticas públicas. O Legislativo cria as leis referentes a uma determinada política pública e o Executivo é o responsável pelo planejamento de ação e pela aplicação da medida. Já o Judiciário faz o controle da lei criada e confirma se ela é adequada para cumprir o objetivo.

As políticas públicas afetam a todos os cidadãos, de todas as escolaridades, independente de sexo, raça, religião ou nível social. Com o aprofundamento e a expansão da democracia, as responsabilidades do representante popular se diversificaram. Hoje, é comum dizer que sua função é promover o bem-estar da sociedade. O bem-estar da sociedade está relacionado a ações bem desenvolvidas e à sua execução em áreas como saúde, educação, meio ambiente, habitação, assistência social, lazer, transporte e segurança, ou seja, deve-se contemplar a qualidade de vida como um todo.

E é a partir desse princípio que, para atingir resultados satisfatórios em diferentes áreas, os governos (federal, estaduais ou municipais) se utilizam das políticas públicas. (MACEDO, Stephanie. Políticas Públicas: o que são e para que existem. Assembleia Legislativa de Sergipe. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/>>.

Acesso em: 22/09/2021.)

O conceito de políticas públicas pode ser analisando tanto pelo viés político quanto pelo viés de uma ação de governo. No sentido político, encara-se como um processo de decisão, em que há naturalmente conflitos de interesses. Por meio das políticas públicas, o governo decide o que fazer ou não fazer. Do ponto de vista de uma ação de governo: as políticas públicas são um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo. Apesar da distinção, são conceitos interligados, ou seja, onde houver um governo (independentemente do modelo de Estado), haverá uma política pública pertinente.

Para Chrispino (2016, p.30) “a política pública existe em um determinado momento como ideia diretriz que teve início (motivação) e um fim (objetivo). Ela, inicialmente, existe como vontade do governante e, em determinado momento, transforma-se em realidade pelos canais naturais”.

Se entendermos que a política pública é um instrumento político e de governo que pretende atender as necessidades da sociedade, não basta apenas propor a políticas públicas. É preciso analisar se cada centavo que sai dos cofres públicos está cumprindo seu propósito e beneficiando, principalmente, a quem mais precisa.

Como os recursos públicos são escassos e são aplicados de formas distintas em cada um dos setores do orçamento público, tendo alguns limites orçamentários definidos pela própria Constituição Federal, é necessário que haja um estudo que proporcione metodologias para verificar e melhorar a qualidade, eficácia e efetividade das políticas públicas.

As políticas públicas afetam a todos os cidadãos e em todas as áreas de uma sociedade como educação, saúde, segurança, saneamento, habitação, emprego, renda, previdência social, meio ambiente, planejamento urbano, entre outras. Com o aprofundamento e a expansão da democracia e do acesso à informação causado pela globalização, as responsabilidades dos representantes populares se diversificaram. Hoje, é comum dizer que sua função é promover o bem-estar da sociedade. O bem-estar da sociedade está relacionado a ações bem desenvolvidas e à sua execução em todas essas áreas, ou seja, deve-se contemplar a qualidade de vida como um todo.

Desta forma, a política pública deve surgir da sociedade e retornar a ela, como o conceito de interesse público diz. E esse interesse público é expresso em diversos momentos da Constituição Federal na forma de direitos.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

Como os recursos públicos não podem ser aplicados de forma igualitária em todos os setores sociais ao mesmo tempo, há toda uma área de estudo que proporciona metodologias para se verificar e melhorar a qualidade, eficácia e efetividade das políticas públicas. Contudo, isso costuma ser negligenciado pelas autoridades brasileiras, seja por desconhecimento, seja por falta de interesse ou vontade política.

O uso das evidências científicas é um critério pragmático fundamental na elucidação conceitual das evidências utilizáveis em políticas públicas. Essa é mais uma razão para, numa fase posterior, concentrar mais esforços reflexivos nessa dimensão pragmática.

Pode-se utilizar dessas ferramentas para confirmar se a política pública está sendo bem implementada, além de corrigir eventuais problemas e falhas ou mesmo abandoná-la. Avaliar o impacto de uma política pública aumenta a eficiência da gestão pública. Isso acontece porque, a partir dos dados, os gestores podem propor novos projetos ou melhorar os programas já existentes, ajudando para a melhoria dos indicadores sociais e evitando desperdício de dinheiro público. Nas palavras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012, p. 7):

Se o Estado deve se orientar para as entregas (de bens e serviços) à sociedade, para a comunicação com a população e o diálogo federativo, então os instrumentos de planejamento, orçamento e gestão pública devem seguir o mesmo caminho. Isto requer permanente autocritica sobre a utilidade dos processos já desenvolvidos e flexibilidade para que sejam deixados de lado rotinas meramente burocráticas. Um novo significado para o conceito de gestão dialoga com esse espírito transformador que permeia o recente ciclo do desenvolvimento brasileiro. Nesses termos, entende-se a gestão não apenas como um conjunto de processos que devem ser utilizados para organizar a ação pública. O conceito adequado deve ir além da dimensão da organização visto que esse significado traz consigo o risco de que a gestão se torne um fim em si mesma, desconectada dos resultados que produz. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012, p. 7)

Na prática, avaliar o impacto de uma política pública não ajuda somente para a melhoria dos indicadores sociais, mas também aumenta a eficiência da gestão pública. Isso acontece porque, a partir dos dados, os gestores podem propor novos projetos ou melhorar os programas já existentes.

Dessa forma, não é preciso revolucionar: em gestão de políticas públicas, boas práticas podem e devem ser copiadas, desde que sejam adaptadas para dentro de sua realidade.

### 3.1 Indicadores de Políticas Públicas

Os indicadores de políticas públicas são ferramentas extremamente úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas, bem como para reduzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução. É um instrumento de planejamento muito utilizado na questão orçamentária para a alocação de recursos.

Com os indicadores, a estrutura e a linguagem dos instrumentos de suporte aos gestores públicos podem ser reformuladas para que expressem, de fato, aspectos centrais das políticas públicas, com vistas a viabilizar a sua implementação. Se os indicadores possuem informações confiáveis, precisas e tempestivas, os gestores públicos podem parar de pautar suas decisões exclusivamente na intuição, tradição, “tino administrativo” ou opiniões pessoais. Neste contexto, os indicadores permitem integrar subjetividade e objetividade a partir de evidências empíricas, viabilizam comparações e avaliações consistentes, e, principalmente, criam condições para esclarecer e fornece suporte as decisões.

A doutrina aponta diversos conceito acerca do que são os indicadores para políticas públicas, todas guardando certa similaridade conceitual. Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), por exemplo:

“O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado. Quando da sua definição, é importante analisar a relevância e utilidade do indicador para seus usuários potenciais. Um sistema de monitoramento bem estruturado permite diferenciar as informações que serão relevantes e úteis para os diferentes níveis hierárquicos de tomada de decisão. Outros requisitos devem igualmente ser preenchidos pelo indicador selecionado: validade e confiabilidade (pertinência e adequação para aferir o desempenho); mensurabilidade (passível de aferição periódica); e economicidade (obtido a um custo razoável)”. (Ferreira, Cassiolato e Gonzales, 2009, p. 24)

Para que os indicadores utilizados e as informações demandadas sejam adequados às diferentes fases e tipos de cada política, como também aos diferentes atores que interagem com elas (executores, formuladores, órgãos de controle, sociedade, entre outros). Os indicadores devem ser públicos, isto é, conhecidos e acessíveis a todos os níveis da instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da administração pública.



A utilização de informações e indicadores durante a concepção de políticas públicas é importante para a construção de diagnósticos consistentes com a realidade que se pretende intervir, fornecendo assim informações que subsidiarão não só a construção de uma política, como também a sua inclusão na agenda governamental.

O ponto de partida para a construção de indicadores de resultado está na compreensão sobre os fatores que influenciam ou determinam o estágio atual da política, além de aspectos como a relação de força entre os atores, os beneficiários indiretos, entre outros. É a partir do conhecimento sobre o diagnóstico afeto àquela política, inclusive sobre a forma de operação do Estado no caso concreto e a consequente estrutura de informações associadas à política pública que se consegue avaliar adequadamente os limites e possibilidades de informações.

A classificação dos indicadores permite separá-los de acordo com a sua aplicação nas diferentes fases do ciclo de gestão de uma política pública, quais sejam: antes, durante ou depois de sua implementação.

- **Insumo (antes):** são indicadores que têm relação direta com os recursos a serem alocados, ou seja, com a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo. São exemplos médicos/mil habitantes e gasto per capita com educação;
- **Processo (durante):** são medidas que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados como, por exemplo, o percentual de atendimento de um público-alvo e o percentual de liberação dos recursos financeiros;
- **Produto (depois):** medem o alcance das metas físicas. São medidas que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo. Como exemplos: o percentual de quilômetros de estrada entregues, de armazéns construídos e de crianças vacinadas em relação às metas estabelecidas;
- **Resultado (depois):** essas medidas expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto de uma dada política e têm particular importância no contexto de gestão pública

orientada a resultados. São exemplos as taxas de morbidade (doenças), taxa de reprovação escolar e de homicídios;

- **Impacto (depois):** possuem natureza abrangente e multidimensional, têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos. Na maioria dos casos estão associados aos objetivos setoriais e de governo (veja Figura 8). São exemplos o Índice Gini de distribuição de renda e o PIB per capita.

As informações coletadas e convertidas em indicadores devem atender às necessidades dos decisores, com objetivo à ampliação da capacidade do Estado cumprir com seus objetivos.

Além do entendimento claro da finalidade das políticas e da necessidade dos decisores, é necessário compreender que os indicadores podem servir não apenas para o ciclo de gestão da política, mas também para suprir outros órgãos dentro e fora da Administração: os envolvidos em temas transversais, os administradores da agenda prioritária de governo, o público-alvo das políticas, outros Poderes, as instituições privadas e do terceiro setor, órgãos de controle etc.

Assim, cabe avaliar como estes indicadores poderiam ser aplicados por cada um destes possíveis usuários e seus efeitos, atentando à conveniência de atender necessidades específicas de informação destes, e como estas podem interferir no processo de medição ou no processo decisório no qual a política está imersa, inclusive em seus aspectos políticos;

### **3.2 Análise de Custo-benefício e Custo efetividade.**

A análise de custo-benefício visa verificar se os benefícios da política, do programa ou da ação, superam os seus custos para iniciar, ampliar ou descontinuar o projeto. Também chamada de avaliação econômica de projetos, a análise de custo-benefício consiste em mapear os potenciais efeitos positivos e negativos de cada alternativa, classificá-los como custos ou benefícios, quantificá-los em unidades monetárias, confrontar os custos e os benefícios e hierarquizar as alternativas de acordo com o potencial de bem-estar social agregado. A eficiência na utilização de

recursos escassos e finitos está no eixo principal de uma análise de custo-benefício. Leonardo Secchi elucida o conceito de custo-benefício como sendo:

Qualquer alternativa de política pública seja uma obra uma regulamentação uma campanha ou um programa traz certamente custos e tem potencial para trazer benefícios. A análise de custo-benefício busca monetizar, ou seja, transformar em valores monetários para que se tenha mais exatidão quanto ao impacto das políticas públicas (SECCHI, 2019, p. 92)

Já a análise de custo-efetividade é a capacidade para alcançar objetivos, ou seja, verifica-se quanto dos objetivos serão alcançados por valor gasto (unidade monetária dispensada) ou quantas unidades monetárias serão necessárias para o alcance de uma unidade do objetivo, objetivos esses que podem ser: salvar vidas de crianças vacinadas, desmatamento evitado, empregos gerados, estudantes formados, criminosos reintegrados na vida da sociedade. Leonardo Secchi traz uma definição sobre o tema:

Análise de custo efetividade é utilizada como alternativa à análise de custo-benefício nos casos em que é difícil realizar a monetização de benefícios ou custos sociais. Por exemplo, pode ser fácil identificar os custos orçamentários de uma campanha para o incentivo à doação de medula, mas difícil transformar em unidades monetárias os benefícios dessa campanha. Nesse caso, a análise de custo-efetividade é mais útil que a análise de custo-benefício, pois aquela compara o custo das alternativas com os potenciais benefícios em termos de objetivo alcançado ou taxa de sucesso esperada. (SECCHI, 2019, p. 113)

Em meios mais modernos, a análise de custo-efetividade é a metodologia de avaliação econômica mais indicada para comparar dois ou mais objetivos com o intuito de optar pelo que trará mais benefícios, preferencialmente pelo menor custo. Ela começou a ser adotada nos anos 1970 em países desenvolvidos e tornou-se um poderoso instrumento quando o setor público enfrenta o desafio de alocar da melhor forma os recursos disponíveis, que muitas vezes são escassos.

É importante ressaltar que a análise de custo-efetividade não se resume a escolher a opção mais barata, mas toma por base dados do mundo real para ponderar informações clínicas com custos e então, a partir de informações objetivas, chegar à opção mais indicada de acordo com os dois critérios.

## 4 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo das políticas públicas, ou também conhecido como o processo de política pública, pode ser feito uma analogia com um organismo vivo, ou seja, a política pública nasce, cresce, às vezes se reproduz, e um dia ela acaba. Nas palavras de Chrispino:

O “ciclo de política” é dividido em etapas racionais que permitem uma ordenação ótima de tempo, recursos, pessoas etc. na busca de execução daquilo que a vontade política intentou projetar. Se bem planejado e seriamente executado, o “ciclo de política” permitirá ao analista de políticas públicas identificar as forças atuantes (vencedoras e derrotadas), as “redes de política” envolvidas, as práticas administrativas adotadas e os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle de cada fase do processo proposto. [...] Ter essas etapas bem definidas pode fazer a diferença entre formular as políticas e conduzir sua execução ou deixar-se levar pelos acontecimentos e ser surpreendido a cada etapa. Entretanto, a prática pode indicar que as coisas não acontecem assim, considerando os atores envolvidos, as forças e pressões antagônicas, os tempos, os custos, os interesses legítimos e mesquinhos... Logo, esperemos que haja alguma racionalidade, mas esperemos, mais ainda, que haja resultados positivos. Isto é, identificado um problema público – diferença entre a situação atual e uma situação melhor e ideal a ser perseguida —, que ele possa ser (bem) superado. (CHRISPINO, 2016, p.66 a 70)

Atualmente, existem estratégias que podem ser aplicadas para a construção de uma política pública. O ciclo de políticas públicas defendido por Leonardo Secchi segue o seguinte passo-a-passo: Identificação do problema, formulação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e monitoramento e, por fim, a extinção da política pública, e se demonstra o mais adequado para o presente estudo.

Utilizando esse método, tem-se os resultados de avaliações de impacto, que também poderão ser úteis para selecionar em qual programa investir quando há diversas opções ou redesenhar programas já existentes, procurando melhorar sua efetividade em edições futuras.

### 4.1 Identificação do problema

O nascimento do problema público acontece com a sua identificação, ou seja, acontece quando uma pessoa ou um conjunto de pessoas olha para determinada circunstância da sociedade e indaga-se “isso é um problema?”, que talvez

anteriormente não tivesse sido identificado. O diagnóstico é um trabalho analítico de identificação do problema público e sua amplitude, intensidade, seu contexto, suas causas e consequências e seu potencial de tratamento.

É o momento em que o gestor público verifica a existência de um problema social e sente a necessidade de se pensar em uma política pública para resolver essa questão. Neste momento, serão iniciadas as discussões sobre indicadores, sobre as possíveis variáveis que podem afetar diretamente o resultado da análise social. Leonardo Secchi aduz sobre o tema:

A identificação do problema público é a primeira fase do ciclo da política pública. Uma política pública nasce para fazer oposição a um problema público, seja ele objetivo (visível, palpável) ou socialmente construído. O trabalho de análise de política pública corresponde às fases iniciais do ciclo de política pública. A identificação do problema é geralmente feita pelos próprios grupos afetados, ou pelos meios de comunicação quando fazem denúncias de situações alarmantes ou de oportunidades de melhora, ou por qualquer indivíduo ou grupo que tenha sensibilidade pela causa. (SECCHI, 2019, p. 28)

A identificação do problema precisa conter: o contexto ou a origem do problema, quantas e quais pessoas serão atingidas, intensidade do problema, e a tendência de projeção futura.

As perguntas para se identificar um problema público devem sempre estar relacionadas com a ética da análise da política pública. Por se tratar da fase inicial e basilar de todo o ciclo, esta ferramenta pode servir a qualquer tipo de interesse. Dilemas éticos devem ser sempre solucionados buscando os princípios da dignidade e da justiça.

## **4.2 Formação de agenda**

A segunda fase do ciclo das políticas públicas é a formação da agenda, e é considerada a fase crucial para o andamento das demais. A palavra agenda, neste contexto, quer dizer sobre um conjunto de problemas que algum órgão público ou alguma autoridade resolve tratar. Para começar a elaboração de uma política, é preciso decidir o que é prioritário para o poder público.

O planejamento consiste em perceber os problemas existentes que merecem maior atenção. Essa percepção precisa ser consistente com o cenário real em que a

população se encontra. São analisados nessa fase: a existência de dados que mostram a condição de determinada situação, a emergência e os recursos disponíveis.

O trabalho de formação da agenda, ou seja, de propagação da percepção do problema para outros grupos da sociedade (formadores de opinião, meios de comunicação, políticos, governantes), eleva o problema público à condição de merecedor de intervenção pública. Se o analista de política pública recebeu a demanda de análise de política pública é porque um problema público foi identificado e entrou na agenda de algum ator político, seja ele o governante, o político, um grupo empresarial, um sindicato ou um meio de comunicação. (SECCHI, 2019, p. 28)

Muitos problemas até são identificados, mas acabam não entrando na agenda governamental por inúmeros motivos. O reconhecimento de problemas que precisam ser solucionados de imediato sempre fica em destaque na agenda governamental. Porém, alguns problemas não serão solucionados de imediato. O planejamento é flexível e a viabilização de projetos depende de alguns fatores, como: a avaliação do custo-benefício ou custo-efetividade, o estudo do cenário local e suas necessidades, verificar quais são os recursos disponíveis, bem como a urgência para solucionar o problema que pode tomar uma provável mobilização social e, por fim, a necessidade política.

Cada ator político, desde o político, junto com o partido e até o governo e os meios de comunicação, cada um tem a sua agenda, ou seja, aquele conjunto de problemas que para si é considerado como relevante e prioritário para tratamento público.

### **4.3 Formulação de Alternativas**

Nesta fase, o primordial é solucionar o problema definido anteriormente pela agenda governamental, e demonstrar as diversas alternativas para que isso aconteça. É a fase em que se apresentam as soluções e alternativas para o problema público. É o momento em que deve ser definido o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as linhas de ação. Após esse processo, se avaliam as causas e são avaliadas prováveis alternativas para minimizar ou eliminar o problema em tela.

Portanto, essa etapa é caracterizada pelo detalhamento das alternativas para a solução dos problemas que já foram definidos na agenda. Organizam-se as ideias, alocam-se os recursos e recorre-se à opinião de especialistas para estabelecer os objetivos e resultados que se quer alcançar com as estratégias que são criadas. Nesse ponto, os atores criam suas próprias propostas e planos e as defendem individualmente.

#### **4.4 Tomada de decisão**

É o momento em que o poder executivo, judiciário ou legislativo, ou mesmo as redes de política pública (como a sociedade, as organizações não governamentais e até mesmo o mercado) tomam decisões de como enfrentar o problema público. Essa tomada de decisão, geralmente, é caracterizada pela sanção presidencial, ou uma decisão judicial, ou mesmo um decreto legislativo, enfim, todos os instrumentos de tomada de decisão, é o momento da formalização da intenção de política pública, que apenas depois será implementado com seus instrumentos. São definidos os recursos e o prazo temporal da ação da política.

#### **4.5 Implementação**

A implementação é a transformação de intenções em ações para redução do problema público. A decisão é apenas uma intenção, é um desejo do poder público ou dos atores políticos relevantes de resolver um problema público.

É o momento em que o planejamento e as escolhas são transformados em atos. É quando se parte para a prática. O planejamento ligado à organização é transformado em ação. São direcionados recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para executar a política.

Como exemplo, cita-se a implementação da política pública que acontece lá com o burocrata, com servidor público ou mesmo com os órgãos ou empresas privadas e terceiro setor que fazem algum tipo de intervenção para redução efetiva daquele problema público. Então, quando o professor está em sala de aula ele está implementando uma política pública de educação, quando o médico estiver no posto

de saúde atendendo ele está fazendo a implementação de uma política pública de saúde.

#### **4.6 Avaliação e monitoramento**

Depois de implementada, é necessário avaliar se, efetivamente, a política pública atingiu o seu objetivo e reduziu ou extinguiu o problema público. É o elemento crucial para as políticas públicas.

A avaliação deve ser realizada em todos os ciclos, contribuindo para o sucesso da ação. Também é uma fonte de aprendizado para a produção de melhores resultados. Nela se controla e supervisiona a realização da política, o que possibilita a correção de possíveis falhas para maior efetivação. Inclui-se também a análise do desempenho e dos resultados do projeto. Dependendo do nível de sucesso da política, o poder público delibera se é necessário reiniciar o ciclo das políticas públicas com as alterações cabíveis, ou se simplesmente o projeto é mantido e continua a ser executado.

Existe um conjunto de teorias e conceitos voltados para melhorar a política pública, e elas se baseiam na avaliação de impacto, avaliação de eficiência, avaliação de eficácia, avaliação de produtividade, todas voltadas para melhorar a política pública. Afinal, nem sempre as intenções são transformadas em ações, e nem sempre a política pública reduz o problema público. Então a avaliação serve exatamente para tomar decisões se continua ou não com aquela política pública e de que forma ela pode ser melhorada.

#### **4.7 Extinção da política pública**

Em algum momento da vida da política pública ela precisa se extinguir, porque ela não tem mais o porquê continuar. Se resolveu o problema público, pode-se parar de administrar a política pública.

Existem algumas hipóteses para a extinção da política pública, a primeira hipótese é justamente se o problema foi resolvido, então não tem mais por que continuar com a política pública. A segunda hipótese de extinção é aquela em que a



política pública não está dando os efeitos, não funciona, o problema continua ou gera outro tipo de efeito, que é mais deletério ou prejudicial, de forma que a própria ausência política pública seria mais benéfica. A terceira hipótese de extinção é quando os atores relevantes, atores políticos, sociais, econômicos, enfim entendem que o problema não é mais um problema, ou seja, esvaziou-se a agenda, o problema continua ali, mas não é mais visto como prioridade. E a última hipótese de extinção é quando a política pública já tinha um prazo de extinção, que após atingirem seu objetivo, não existe motivo para manter aquela política pública.

## **5 FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL – O MOMENTO MAIS IMPORTANTE NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

A formação a agenda governamental é a geração de alternativas com base na dinâmica do fluxo de soluções e alternativas, por meio do processo de difusão e amadurecimento das ideias junto ao poder público e a comunidade em geral. A agenda está relacionada ao conjunto de temas e problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros.

Apesar do conceito apresentar certa simplicidade, na prática acaba se tornando algo extremamente complexo. Podemos iniciar essa discussão fazendo os seguintes questionamentos: como um governo deve definir qual problema é mais urgente que o outro para entrar na sua agenda? ou ainda, como priorizar problemas que, de certa forma merecem mais atenção do governo em detrimento de outros? Essa questão, que abrange um complexo processo de disputa por atenção, que resume o principal objetivo da estruturação agendas governamentais: analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais ou menos relevantes para compreender a ação ou omissão governamental. Capella (2018) aduz o seguinte conceito:

Em estudo considerado clássico sobre o tema, Rochefort e Cobb (1994, p. vii, tradução nossa) apresentam a seguinte perspectiva: “A definição do problema tem a ver com o que escolhemos identificar como problema público e como pensamos e falamos sobre essas preocupações”. Assim, problemas são entendidos como o resultado de um processo de escolhas, ou seja, problemas não são elementos latentes, prestes a serem identificados, diagnosticados ou descobertos. Problemas são escolhas realizadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam pela arena pública. Esse processo de escolha sobre os problemas públicos, para os autores, é um dos aspectos mais centrais da ação governamental. Assim, a atividade governamental, ou seja, toda a produção de políticas públicas, está relacionada com a definição de problemas e essa, por sua vez, origina-se na percepção dos atores sobre problemas públicos e nos interesses em jogo. A definição de problemas, para os autores, também se manifesta no discurso político e é empregada para “explicar, descrever, recomendar e, sobretudo, persuadir” (Rochefort; Cobb, 1984, p. 15, tradução nossa). (CAPELLA, 2018, p. 19)

Como podemos notar, a agenda governamental é essencialmente composta por dois fatores: no conjunto de questões que recebem atenção da sociedade e são entendidas como assuntos de competência das autoridades governamentais, somado as soluções a serem propostas. Mas há ainda um terceiro fator que contribui

decisivamente para a chegada de uma questão na agenda e para a construção de alternativas: os atores envolvidos nesse processo.

Nem todas as questões que despertam a opinião pública atraindo também a atenção de membros do governo. Existe uma diferenciação entre o conceito de agenda governamental e a noção de agenda decisória. Para Capella (2018):

**A agenda governamental**, para Kingdon (2003, p. 03), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento. Para o autor, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas, da mesma forma como definido por Cobb e Elder (1972). No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas questões serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental, num determinado momento. Essas questões compõem a **agenda decisória**: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. Kingdon ainda registra a existência de agendas especializadas – como aquelas específicas da área de saúde, transportes e educação –, que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas.

Baseados nesses conceitos, também precisamos levar em consideração alguns fatores que influenciam a prioridade de ações governamentais: o contexto, a prioridade dos estudos e a ação. O primeiro deles é o contexto, ou seja, é necessário que haja uma comunicação dinâmica com a sociedade e uma forte percepção sobre os problemas, sua urgência, abrangência e consequências mudam ao longo do tempo. O segundo é a prioridade sobre as quais os estudos da agenda se baseiam, ou seja, levando em consideração que a atenção de um governo é um recurso escasso e que recurso escasso, e a sociedade e as organizações, por si só, já estabelecem prioridades de atuação, estudar agenda significa identificar como o governo distribui atenção entre os diversos problemas existentes. Por fim, temos a ação, que consiste nesse filtro entre os problemas até então definidos, que depende não somente dos valores daquele governo, mas também do grau de capacidade de ação governamental em relação a essas questões.

No Brasil, podemos dizer que temos acesso a agenda governamental de determinado candidato quando, antes das eleições, são entregues os Planos de Governo ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O plano de governo é um documento exigido pela Lei 9.504/97, em seu art. 11, § 1º, IX, para habilitar um candidato a

concorrer a um cargo ao Executivo, e deve constar as propostas defendidas pelos candidatos à Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

Apesar da legislação eleitoral exigir a entrega do Plano de Governo como documento obrigatório para o registro da candidatura, existem algumas lacunas que a legislação deixou a cerca desse assunto.

A primeira delas é que não é exigida determinada formalidade ou formatos específicos para a entrega do documento, assim, cada plano de governo é feito de uma forma, de acordo com o interesse de cada candidato. Além disso, não são exigidas propostas concretas, o que deixa uma brecha para que candidatos se utilizem de propostas genéricas em seus Planos de Governo como “aumentar vagas em hospitais” ou “construir mais creches”. E por fim, o Plano de Governo não vincula o candidato a, de fato, cumprir as promessas nem a implementar os programas que informam em seus planos.

Contudo, esse documento é necessário para que possamos verificar quais problemas públicos foram identificados por determinado candidato e como ele pretende solucioná-lo, ou seja, como ele estruturou sua agenda governamental, quais problemas públicos ele considera mais urgente de serem resolvidos e quais soluções pretende-se implementar. Se um Plano de Governo é malfeito, podemos concluir que aquele candidato não tem responsabilidade (mesmo que mínima) com os problemas públicos.

O Plano de Governo é o documento prático de toda a teoria anteriormente apresentada neste capítulo. É uma ferramenta extremamente útil para o eleitor se informar a respeito dos planos de cada candidato. Esse documento é público, e fica disponível no TSE, e pode ajudar a sociedade a cobrar seus representantes eleitos daquilo que prometeram. Por mais que os candidatos não estejam vinculados aos seus planos, por eles foram eleitos. E por eles devem ser cobrados.

## 6 É POSSÍVEL FAZER UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMA NEUTRA OU ISENTA?

No processo de avaliação política não se pode desconsiderar a dificuldade de uma análise isenta. O processo de avaliação política não é em sua totalidade neutro. Sempre estará “contaminado” pelo universo de valores e ideologias daquele que faz todo o processo de análise. Essa limitação pode ser diminuída quando aquele que processa avaliação política assume sua posição e/ou ideologia *a priori* e indica as dificuldades de isenção na tarefa que se disponha a realizar.

Não é incomum as críticas quanto ao fato de avaliações políticas serem formuladas por pessoas com ideologias diferentes e conflitantes, sem a devida identificação do conflito ou divergência. A pessoa comum, que não possui o devido conhecimento sobre esse embate que acontece nos bastidores, é passada a informação de forma descontextualizada, que faz com que inúmeros discursos políticos sejam travados por problemas com soluções relativamente simples.

Quando tratamos de políticas públicas baseadas em evidências, esse fator vem justamente para diminuir a parcialidade de uma análise de um problema público e sua solução. São dados e fatos científicos que dificilmente serão derrubados ou contestados com os famosos “achismos”.

Ademais, tem-se os princípios basilares do direito administrativo: a supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público. O primeiro aduz que a administração pública atua voltada aos interesses da coletividade, e por mais que o gestor público possua as suas convicções e valores, existem momentos que ele precisará abrir mão para atender aos anseios sociais. O segundo vem no sentido de que o interesse público é indisponível e irrenunciável, ou seja, o gestor público administra os interesses sociais, mas não goza de livre disposição para fazer o que quiser. O interesse público sempre deve prevalecer. E esses princípios reforçam a ideia da democracia participativa tanto defendida pela nossa Constituição Federal. Nas palavras de Nuno Roberto Coelho Pio:

É precisamente essa ideia de democracia participativa que será alçada à categoria de princípio fundante do Estado brasileiro no texto constitucional. A predileção da Constituição de 1988 - já promulgada sob a inspiração de direitos de terceira geração - pela construção de uma cidadania ativa já se revela desde logo por uma mudança que, conquanto meramente gramatical, está imbuída de grande simbolismo. À diferença das Constituições que a

precederam, e que traçavam o princípio democrático sob a fórmula de que “todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido”, o texto de 1988 dá protagonismo ao povo ao declarar que todo o poder dele emana e que ele exerce ativamente esse poder por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da Constituição. (PIO, 2019, p. 101)

E isso é a política e a democracia na sua forma mais essencial. São as relações de regularidade e concordância dos fatos com os motivos que inspiram as lutas em torno do poder do Estado e entre os Estados. Pode-se dizer que o problema central da filosofia política é como implementar ou limitar o poder público para manter a sobrevivência e melhorar a qualidade da vida humana. É a arte de negociar entre ideologias para se chegar ao bem público maior.

## 7 ORÇAMENTO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe novidades sobre questões orçamentárias. Devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema. Porém, a iniciativa de propor o Orçamento Público vem do Poder Executivo, ou seja, ambos precisam estar alinhados para que as políticas propostas estejam de acordo com os indicadores sociais.

O orçamento público é um instrumento de planejamento, mas também é uma lei! Nela encontram-se contemplados os recursos a serem usados pelo governo, provenientes dos impostos, taxas e contribuições. Esses tributos são revertidos em obras e serviços que beneficiam a sociedade brasileira, por exemplo, com construção de rodovias, hospitais, pagamento de servidores públicos, compra de medicamentos, construção de escolas, manutenção dos prédios e órgãos públicos, restauração das estradas etc. De acordo com a Controladoria-Geral da União, o orçamento público pode ser definido como:

Orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros). Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes.

Essa ferramenta estima tanto as receitas que o Governo espera arrecadar quanto fixa as despesas a serem efetuadas com o dinheiro. Assim, as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados (e outras fontes) podem sofrer variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada.

Uma vez que o orçamento detalha as despesas, pode-se acompanhar as prioridades do governo para cada ano, como, por exemplo: o investimento na construção de escolas, a verba para transporte e o gasto com a saúde. Esse acompanhamento contribui para fiscalizar o uso do dinheiro público e a melhoria da gestão pública e está disponível aqui, no Portal da Transparência do Governo Federal. (TRANSPARÊNCIA, Portal. Controladoria Geral da União. Orçamento Público. Disponível em: [Para James Giacomini \(2009\), em seu livro sobre Orçamento Público, o autor é incisivo em dizer que o orçamento público é um meio de possibilitar aos órgãos de](http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico#:~:text=Or%C3%A7amento%20p%C3%ABlico%20%C3%A9%20o%20instrumento,de%20melhoria%2C%20entre%20outros).&text=Essa%20ferramenta%20estima%20tanto%20as,serem%20efetuadas%20com%20o%20dinheiro. Acesso em: 01/10/2020).</a></p></div><div data-bbox=)

execução um controle político sobre o poder executivo, ou seja, tem como função principal o controle político, deixando de ser meramente um instrumento contábil para se tornar um instrumento de controle político.

O autor ainda diz que o Orçamento Público é um documento que expõe a situação do Tesouro Público naquele momento, e através do qual traz o seu programa de trabalho para o exercício seguinte. Sua principal função é a de ser um instrumento de administração. É mais que uma simples previsão da receita ou estimativa da despesa.

Com isso, cabe o questionamento: como saber onde investir? Qual o resultado pretende-se buscar com a alocação de determinado valor do orçamento público? Que fatores podem prejudicar ou influenciar determinada política pública? A utilização dos indicadores vem justamente para responder a essas questões e facilitar a elaboração do Orçamento Público Brasileiro, demonstrando onde se deve ou não fazer investimentos, o que precisa ser melhorado, o que não possui mais eficácia, e assim por diante.

O todo do processo decisório do orçamento no governo é extremamente complexo, e seu desfecho, em geral, podem possuir algumas interferências que são produtos de negociações políticas e das disputas internas (ideológica, política ou orçamentária) podendo não ser um processo puramente racional, como sugere o modelo de políticas públicas baseadas em evidências.

Como regra, a tomada de decisão no governo – em qualquer governo – segue um padrão cujo desfecho pode resultar: a) de “concertação” intragovernamental, em que todos cedem para viabilizar o consenso; b) de aferição ou votação, em que prevalece a opinião da maioria; ou c) em situação de impasse, que exige arbitramento da autoridade superior.

Além dos aspectos técnicos, o gestor deve considerar as diversas possibilidades que podem surgir como interferência: como acordos, conciliações, ajustes, ou seja, “os interesses do jogo”. Logo, a negociação política, as pressões sociais, as mobilizações, os indicadores sociais, os embasamentos científicos e a correlação de forças são elementos fundamentais para reduzir o conflito e viabilizar o consenso.

Portanto, não existe solução ótima. Uma solução proposta para um segmento pode representar um problema para outro, levando ao chamado “jogo de soma-zero”, que ocorre quando o que um segmento ganha corresponde ao que o outro perde, ou



mesmo de soma negativa, em que todos perdem, mas alguns perdem mais do que outros. A grande questão está em como mensurar esses impactos.

## **7.1 Como funciona o modelo orçamentário brasileiro?**

O planejamento orçamentário é uma atividade que organizações de todos os tipos e portes, incluindo empresas e órgãos públicos, lançam mão para garantir uma melhor saúde financeira ao planejar despesas, receitas, investimentos e custos que a instituição terá no futuro. Foi para padronizar esse processo e permitir um maior controle social sobre sua elaboração, que os constituintes criaram o Modelo Orçamentário Brasileiro, instruído no art. 165 da Constituição Federal. Nesse modelo, 3 leis de iniciativa exclusiva dos Poderes Executivos de todos os entes federativos devem ser elaboradas e encaminhadas ao Poder Legislativo de todos os entes federativos para aprovação, estabelecendo programas e ações prioritárias para um determinado período, além de fixar o valor máximo gasto por cada um e de onde virão os recursos para pagá-los. Essas leis são chamadas de Instrumentos Orçamentários.

O processo de desenvolvimento de um orçamento no setor público e o Modelo Orçamentário Brasileiro é complexo, e existem várias técnicas para seu desenvolvimento, e o debate de cada um desses instrumentos mobiliza um grande volume de especialistas e consome várias horas de gestores no Executivo e no Legislativo. Tudo isso para garantir uma melhor governabilidade e impedir que esses mesmos gestores infringam regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, que podem levar à perda de mandatos e até à prisão.

### **7.1.1 O Plano Plurianual, ou PPA – art. 165, I/CF88.**

O Plano Plurianual (PPA) é o primeiro instrumento trazido pela Constituição Federal, e é considerado, hierarquicamente, o primeiro desses instrumentos. Nesse documento, são definidas as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública em um prazo de 4 anos.

É estabelecido um planejamento de médio prazo para o país, o estado ou o município. Seu conteúdo é mais estratégico e mais complexo, contemplando

investimentos em obras que durem por mais tempo, e oferecendo um norte para que os outros dois instrumentos orçamentários (a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual) sejam desenvolvidos de forma mais integrada e coesa.

Além disso, o PPA ajuda a garantir a continuidade dos projetos públicos, já que sua vigência começa no segundo ano dos mandatos e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte. Ou seja, o PPA desenvolvido por um governante deverá, necessariamente, ser executado pelo seu sucessor, independente de questões ideológicas ou partidárias.

Para James Giacomini (2009) “Como uma das principais novidades do novo marco constitucional, o plano plurianual (PPA) passa a ser a síntese dos esforços de planejamento de toda administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo assim como do próprio orçamento anual.”

O PPA deve ser enviado pelo Poder Executivo até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato, e o Poder Legislativo deve devolvê-lo para sanção do Chefe do Poder Executivo até o encerramento da sessão legislativa. O plano passa a vigorar no em 1º de janeiro do segundo ano do mandato.

### **7.1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou LDO – art. 165, II/CF88.**

Com base no que foi estabelecido pelo PPA, o Poder Executivo de cada membro da federação deve enviar aos seus respectivos órgãos do Poder Legislativo, até o dia 15 de abril, um projeto de lei que estabelece quais são as prioridades e metas para o próximo ano. Depois de aprovado, esse projeto se chamará Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Se o PPA é usado pelo gestor público para traçar um plano de médio prazo, a LDO serve para detalhar e organizar esses objetivos e metas para o ano seguinte. Ou seja, um passo em direção ao cumprimento da meta global traçada para os próximos 4 anos. Para James Giacomini:

O conteúdo da LDO é estabelecido em dispositivos da Constituição Federal e, a partir de 2000, por meio da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. De conformidade com a Constituição, a lei de diretrizes orçamentárias: compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações

na legislação tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Constituição incumbe a LDO de disciplinar outros importantes assuntos, cuja definição antecipada representa importante apoio na preparação do projeto de lei orçamentária. [...]No caso da LDO federal, a mensagem que encaminhar o projeto apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente. Significando efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas. Efetivamente, da maneira como são estruturados os orçamentos brasileiros, apenas a tramitação legislativa da proposta orçamentária anual tende a não ensejar, ao legislador, o conhecimento da real situação das finanças do Estado, pois essa visão-síntese é obscurecida pela atenção que é concedida à programação detalhada que caracteriza as autorizações orçamentárias, na forma de uma miríade de créditos e dotações. Uma lei de diretrizes, aprovada previamente, composta de definições sobre prioridades e metas, investimentos, metas fiscais, mudanças na legislação sobre tributos e políticas de fomento a cargo de bancos oficiais, possibilitará a compreensão partilhada entre Executivo e Legislativo sobre os vários aspectos da economia e da administração do setor público, facilitando sobremaneira a elaboração da proposta orçamentária anual e sua discussão e aprovação no âmbito legislativo. (GIACOMINI, 2009, p. 219 a 221)

Em linhas gerais, a LDO tem como função fazer um link entre o PPA e o próximo instrumento orçamentário, a LOA, promovendo um maior alinhamento entre os objetivos do plano de médio prazo e a realidade daquele ano, além de estabelecer limites claros e realistas para que o orçamento seja elaborado.

### **7.1.3 A Lei Orçamentária Anual, ou LOA – art. 165, III/CF88.**

A Lei Orçamentária anual fixa quanto poderá ser gasto em cada um desses itens no próximo ano e dizer de onde virão os recursos para bancar essas despesas. Esse é o papel da Lei Orçamentária Anual (LOA). Os prazos da LOA são os mesmos do PPA: encaminhamento ao legislativo até 31 de agosto e devolução para sanção até o encerramento dos trabalhos no Poder Legislativo. Esse projeto, geralmente, é o último a ser aprovado por deputados e vereadores em cada ano, porque a Constituição Federal impede que eles saiam de recesso enquanto esse projeto não for aprovado. Assim como a LDO, a LOA tem vigência anual.

A LOA estima as receitas para o próximo ano, com base no histórico de arrecadação e em uma previsão de crescimento ou redução de acordo com os

movimentos do mercado. Com a informação de quanto provavelmente terá de arrecadação no ano seguinte é que são fixadas as despesas para cada uma dessas ações. Ou seja, depois da aprovação dessa Lei, os gestores de cada área saberão qual é o valor máximo que poderão gastar em cada uma das ações listadas no PPA.

Isso não significa, necessariamente, que aquele valor estará disponível em caixa para a realização dessas despesas, já que as receitas foram apenas estimadas e dependem da sua realização para que estejam à disposição. O principal benefício dessa fixação de despesas é oferecer um norte para que os gestores planejem as etapas táticas e operacionais daquelas ações no ano seguinte.

## 8 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 trouxe aos Conselhos de Políticas Públicas embasamento constitucional, e os conselhos visam a participação do cidadão na formulação, implementação e controle/fiscalização das políticas públicas. Os artigos 198, 204 e 206 da Constituição Federal dispõem sobre a importância da participação da comunidade nas ações e serviços públicos da saúde, assistência social e educação, por meio de organizações representativas, tanto na formulação das políticas quanto no controle em todos os níveis.

O objetivo dos conselhos centra-se na aproximação do Estado e Sociedade, com foco de integração, participação, fortalecimento, fiscalização e controle de pautas de efetivação de direitos fundamentais. São espaços institucionais fundamentais para a construção democrática das políticas públicas e exercício da participação e legitimidade social. Nas palavras de Nuno Roberto Coelho Pio:

A gestão democrática das políticas públicas poderá empregar qualquer um dos meios de participação social descritos no Decreto. Todos esses serão canais de democracia participativa aptos a garantir que todas as decisões no âmbito da política pública sejam abertas à intervenção dos cidadãos. Todavia, a experiência tem demonstrado uma predileção pelo instrumento dos conselhos de políticas públicas. A razão é simples: à diferença do processo decisório que antecede a edição de atos unilaterais singulares que é pontual e episódico, o processo decisório que caracteriza a gestão de uma política pública é perene.

Diferentemente da simples edição de um ato singular, a organização da atividade administrativa em política pública pressupõe a existência de instrumentos prestantes ao atingimento de objetivos. O manejo desses instrumentos será um procedimento perene de gestão estratégica de modo contextual e sistemático em vista da realização dos princípios que são os fins últimos daquela determinada política pública.

Assim, diferentemente do processo decisório episódico e pontual de edição de um ato singular - cuja abertura para participação poderá se dar com instrumentos de manifestação igualmente episódicos e pontuais, como audiências públicas - a gestão de uma política pública, como processo decisório perene, demanda a existência de canais igualmente perenes para a manifestação cidadã no contexto desse todo sistemático. Deste modo, a participação social não se limitará ao processo decisório de execução e aplicação deste ou daquele instrumento, mas sim abrangerá todos os processos decisórios envolvendo todos os aspectos da política pública tomada em seu conjunto sistemático. (PIO, 2019, p. 185)

Ademais, o processo de transparência às informações públicas se deve ao avanço das tecnologias de informação e comunicação, juntamente com as leis que criaram mecanismos de controle do gasto público e de participação social em instâncias colegiadas. Deu-se saltos gigantescos desde a redemocratização do País

a partir de 1985, viabilizados, também, pelos avanços das tecnologias de informação e comunicação. Nas palavras de Antônio Augusto de Queiroz:

No governo Sarney, merece registro a criação do Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira), que permite o registro, o acompanhamento e o controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

No governo FHC, os destaques ficam por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), que institui mecanismos de gestão e controle do gasto público, e a criação da Controladoria-Geral da União - (CGU), como órgão central do sistema de correição do Poder Executivo, que combina treinamento, fiscalização e punição dos gestores e servidores públicos.

No governo Lula, os avanços estão associados à criação do Portal da Transparência, em 2005, que permite o acesso às principais bases de dados do Governo Federal; e à sanção das Leis Complementares nº 131/2009 e nº 135/2010, respectivamente, Lei da Transparência, que obriga União, Estados, Distrito Federal e Municípios a disponibilizarem, em tempo real, todos os gastos governamentais, alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), e Lei da Ficha Limpa, que considera a vida pregressa do candidato para disputar cargo público.

No governo Dilma, embora boa parte dos avanços tenha sido enviada ao Congresso no governo Lula, as conquistas em termos de transparência vão desde a Lei Geral de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2011), Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 2.813/2013) e, finalmente, a Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica ou Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e a Lei da Delação Premiada ou Lei de Combate às Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013).

O Decreto que instituiu a Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014) expressamente contempla como diretrizes gerais dessa Política, no seu art. 3º, IV, “o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige”, e no inciso VII “a ampliação dos mecanismos de controle social”. (QUEIROZ, 2016, p.14).

O uso na gestão pública de políticas baseadas em evidências tem sido promovido intensamente mundo afora, tornando-se em alguns casos compulsório. A União Europeia criou o “*Group of Chief Scientific Advisors*”, os EUA criaram a “*Evidence-Based Policymaking Commission*”.

## **8.1 Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**

Atualmente, no Brasil, o Decreto no 9.834/19 instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com objetivo de avaliar as

políticas públicas e monitorar a implementação das propostas de alteração resultantes da avaliação. Conforme art. 1º do Decreto:

Art. 1º Fica instituído o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, de natureza consultiva, com a finalidade de:  
I - Avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União; e  
II - Monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança.

Constituído pelos secretários-executivos do Ministério da Economia, da Casa Civil e da Controladoria-Geral da União (CGU), o CMAP é meramente um órgão consultivo que possui em sua estrutura um Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG).

Neste sentido, o CMAP representa a estrutura responsável pelo processo de avaliação das políticas em execução pelo governo federal e tem como objetivo aprimorar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas financiadas por recursos públicos federais – seja por meio de subsídios ou gastos diretos – promover a qualidade do gasto e permitir que esse processo esteja integrado ao planejamento dessas políticas.

De acordo com o Decreto 10.321 de 2020, a partir de 2021 o CMAP encaminhará ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto de cada ano, um relatório com os resultados e as recomendações das avaliações realizadas pelo colegiado. O órgão poderá, inclusive, sugerir eventuais modificações às políticas analisadas.

Em 2021, houve a publicação da Resolução CMAP Nº 3, que estabelece o cronograma de avaliação *ex post* das políticas públicas federais no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP. Em seu art. 2º, a resolução trata do passo a passo para que uma avaliação seja feita:

Art. 2º O ciclo do processo de avaliação *ex post* das políticas públicas tem a duração de até 24 meses, sendo composto pelas seguintes fases:  
I - Pré-avaliação;  
II - Execução da avaliação;  
III - aprovação do relatório de recomendação;  
IV - Divulgação e apresentação dos resultados ao Congresso Nacional.

Ou seja, verifica-se que há um interesse nacional em melhorar a dinâmica das políticas públicas, utilizando-se de meios para avaliações das políticas, a fim de promover a eficiência dos gastos públicos.

## 8.2 Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Os estados também avançaram, a exemplo da Lei no 10.744/17 do Espírito Santo, que criou o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, com a finalidade aprimorar as políticas públicas estaduais e melhorar a qualidade do gasto.

A Lei que institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo, no âmbito do Poder Executivo Estadual, possui como objetivos principais: a institucionalização do monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma coordenada e articulada no ciclo orçamentário; aprimorar as políticas públicas do Poder Executivo Estadual; melhorar a qualidade do gasto público.

O art. 2º da Lei Ordinária 10.744/17 – ES, ainda traz alguns conceitos interessantes para nortear aos membros do SMAPP:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - **Políticas Públicas:** programas, projetos e ações desenvolvidas pelo Estado, diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico;

II - **Monitoramento:** trata-se do acompanhamento e do registro regular do andamento de um projeto, um programa ou uma política, com o objetivo de identificar medidas corretivas, que poderá ser realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, trazendo informações sobre o desempenho;

III - **Avaliação:** consiste em uma das etapas do planejamento estatal por meio de exame sistemático e objetivo de projeto, de programa ou de política, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos, melhorando o gasto público, a qualidade da gestão, e o controle social sobre a efetividade da ação do Estado;

IV - **Órgãos Finalísticos:** são as instituições do Governo Estadual responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas.

Logo, pode-se concluir que políticas públicas baseadas em evidências reforçam e incentivam a democracia. O poder público deve saber onde alocar seus recursos que são escassos para a melhor qualidade de vida da população, e há como fazer



isso utilizando-se de métodos científicos de análise de dados. Ademais, é uma tendência mundial que, a partir desses indicadores, possam criar políticas para uma sociedade mais inteligente e um desenvolvimento sustentável.

## **9 AGENDA ONU 2030: O EXEMPLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS.**

Em setembro de 2015 na cidade de Nova York, ocorreu a Assembleia Geral das Nações Unidas, onde representantes dos 193 Estados-membros da ONU se reuniram e reconheceram que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

Os países comprometeram-se a tomar medidas ousadas e transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos quando adotaram o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

A Agenda 2030 é um plano de ação global, que envolve as pessoas, o planeta e a prosperidade, e que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro.

A Agenda 2030 foi definida para complementar e reorientar esforços já desprendidos pela ONU no passado, como a Agenda 21 (um plano global para agir nas áreas em que as atividades humanas impactam o meio ambiente) e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM são um conjunto de oito objetivos globais firmados em 2000, que orientaram as ações dos Estados-membros da ONU até o ano de 2015, sendo eles: Erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Como bem preceituado por Zeifert, Cenci e Manchini:

Da mesma forma, a Agenda 2030 entende e responsabiliza cada país a garantir a efetivação dos ODSs, adequando-os às políticas sociais e econômicas de cada um de seus signatários, entendendo que os esforços buscam justamente um melhoramento da qualidade de vida e da diminuição

das desigualdades no âmbito de cada Estado. Para isso, o documento reconhece ainda que a colaboração política interna de cada estamento signatário é fundante na elaboração legislativa que promova a plenitude e alcance social das medidas, conforme bem explica o item 45: Reconhecemos também o papel essencial dos parlamentos nacionais através da promulgação de legislação e adoção de orçamentos, bem como seu papel na garantia da responsabilização para a implementação efetiva dos nossos compromissos. Governos e instituições públicas também trabalharão em estreita colaboração na implementação com as autoridades regionais e locais, as instituições sub-regionais, instituições internacionais, universidades, organizações filantrópicas, grupos de voluntários e outros (ONU, 2019).

Assim, para que o documento internacional não pare somente na normatividade vazia e sem eficácia, é necessária uma radical mudança no entendimento de que os compromissos assumidos e ratificados pelos entes governamentais saiam da programatividade e da planificação de viés político para a efetivação de ações públicas internas que contemplem programas voltados ao bem-estar e melhoramento social de todas as comunidades mundiais. No Brasil, especialmente, é fundamental que a Agenda 2030 transcenda à planificação partidarista de governos e torne-se ferramenta de ação governamental forte e contínua, caracterizada como uma política de Estado que perdure ao longo da alternância de governos e continue a surtir os efeitos esperados na valorização da sociedade, bem como da justiça social integradora. (ZEIFERT, CENCI e MANCHINI, 2020, p. 40/41)

Partindo deste primeiro arcabouço global de políticas para o desenvolvimento, a Agenda 2030 busca equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental) de forma integrada e indivisível, pensando no futuro da humanidade, mas também do planeta. As chamadas ODS da Agenda 2030 definidas na Assembleia Geral das Nações Unidas foram: erradicação da pobreza; fome zero; saúde e bem estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; parcerias e meios de implementação.

As ODS visam trazer maior justiça social para humanidade e um equilíbrio para o planeta. Os objetivos foram traçados para os próximos 15 anos e visam atingir as seguintes áreas:

**Pessoas** - Estamos determinados a acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável.

**Planeta** - Estamos determinados a proteger o planeta da degradação, sobretudo por meio do consumo e da produção sustentáveis, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e tomando medidas urgentes sobre a

mudança climática, para que ele possa suportar as necessidades das gerações presentes e futuras.

**Prosperidade** - Estamos determinados a assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza.

**Paz** - Estamos determinados a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estão livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável.

**Parceria** - Estamos determinados a mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | As Nações Unidas em Brasil. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 24/09/2021.

E para que os objetivos sejam alcançados por todas as nações, é necessário que haja uma cooperação nacional de cada país. No Brasil, os esforços se iniciaram logo que a Agenda 2030 foi disponibilizada, em 2015. Diversos institutos e representantes da sociedade civil já dispõem de mecanismos para a efetivação das ODS.

## 9.1 Agenda ONU 2030 no Brasil

No Brasil, a implementação das ODS ficou sobre responsabilidade do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que desenvolveu uma proposta de adequação das ODS da Agenda ONU 2030 à realidade nacional. Além da adaptação das metas de acordo com as especificidades e prioridades do país, o IPEA também definiu indicadores para acompanhar o cumprimento dos compromissos assumidos.

O Ipea, juntamente com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), prestam assessoramento permanente à Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em 2018, foi lançada uma plataforma digital que permite a qualquer pessoa o acompanhamento dos indicadores brasileiros referentes à Agenda 2030.

A concretização desse importante compromisso internacional exige a atuação de todos os Poderes da República. Para além das ações estatais na implantação da Agenda 2030 no país, é necessário que haja uma integração com organizações da sociedade civil representativas, bem como do setor privado, de governos locais e das universidades. Atualmente, existe uma plataforma digital chamada Estratégia ODS. A iniciativa busca fortalecer o compromisso da sociedade brasileira com a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável por meio da promoção de ação comunicativas e formativas, realização de projetos estratégicos e ações de *advocacy* – inserção das pautas na agenda política do país.

O Brasil também integra a iniciativa mundial Pacto Global, por meio da organização de corporações em torno da Rede Brasil do Pacto Global, que conta com mais de 800 membros. A Rede criou a frente de ação *Action4Climate*, reunindo os projetos e iniciativas relacionados ao clima.

O cumprimento da Agenda 2030 trata-se de uma responsabilidade de todos os atores componentes da sociedade. Dessa forma, a participação da sociedade civil é de igual importância a todas as outras partes interessadas. Nesse contexto, o Governo Federal e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criaram a Plataforma Nacional do Voluntariado, no ar desde 28 de Agosto de 2018, para incentivar a participação de brasileiros na implementação da nova Agenda e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, além de fortalecer o terceiro setor. Para facilitar o uso, a plataforma foi criada em formato de rede social e indica como cada atividade proposta contribui para os ODS e para a Agenda 2030. É possível doar materiais, tempo ou conhecimento para atividades presenciais ou virtuais e para se inscrever, basta possuir e-mail, CPF e criar uma senha do ato do cadastro.

Ainda neste contexto foi criado, em Setembro de 2014, o grupo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GT Agenda 2030), seguindo o lema da Agenda 2030, “Não deixe ninguém para trás”. Desde então, o grupo atua na propagação, promoção e monitoramento da Agenda 2030 no Brasil e busca divulgar os ODS, mobilizar a sociedade civil e incidir politicamente junto ao governo brasileiro e o sistema das Nações Unidas para a sua implementação.

O GT Agenda 2030 criou o Relatório Luz para analisar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e apontar o trabalho remanescente para o cumprimento do compromisso assumido junto à ONU até 2030. Nesse contexto, o trabalho executado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), adaptando as metas à realidade brasileira e tornando-as alcançáveis, foi extremamente importante e resultou no documento AGENDA 2030 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Metas Brasileiras

Para reforçar a implementação e transparência dos ODS no Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) criou, em 2018, a Plataforma ODS. Na plataforma se encontra o primeiro conjunto de indicadores globais do país para o acompanhamento desses objetivos, com fichas metodológicas, tabelas, gráficos e mapas. Também é possível saber em qual etapa se encontra cada indicador, como os que já foram produzidos, os que estão em análise e/ou construção, os que ainda não possuem dados, os que

não têm metodologia global definida e ainda aqueles que não se aplicam ao Brasil.

Outro marco na implementação dos ODS no Brasil ocorreu com a criação da Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, por meio do Decreto Presidencial n. 8.892/16. A Comissão tinha por finalidade reforçar, disseminar e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 além de ser responsável por conduzir o processo de articulação, a mobilização e diálogo com os entes federativos e a sociedade civil. Entretanto, em Abril de 2019, o atual presidente da república extinguiu a comissão por meio do Decreto N 9.759, relativo a diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Contudo, o veto do não encerrou a participação do Brasil no cumprimento das metas, alegando estabelecer e definir melhores estratégias a serem adotadas para a nova Governança da Agenda 2030. Dessa forma, a partir do Decreto N 9.980/2019, ficou definido que a implementação da Agenda 2030 no Brasil seria competência da Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS) da Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV-PR). (Agenda 2030 da ONU: tudo o que você precisa saber. Creditodelogisticareversa.com.br. Disponível em: <<https://www.creditodelogisticareversa.com.br/post/t-agenda-2030-da-onu-tudo-o-que-voce-precisa-saber>>. Acesso em: 23/09/2021)

Apesar das distintas iniciativas apresentadas aqui, o caminho para o atingimento de todos os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ainda é longo, e feito de avanços e retrocessos. A Agenda 2030 fornece, pelo menos, uma orientação para a comunidade global, estabelecendo em qual sentido queremos caminhar enquanto sociedade.

Além disso, é importante destacar a necessidade de representantes comprometidos para que os objetivos de desenvolvimento sustentável sejam alcançados, em todas as esferas de poder: Executivo, Legislativo e Judiciário, além do apoio de toda a sociedade civil por meio de suas entidades que podem promover ações de conscientização. Os objetivos traçados pela Agenda 2030 já passaram por quase todo o ciclo das políticas públicas. Podemos afirmar que elas se encaixam até o momento da formulação da agenda pública.

Depois disso, é necessário que - com as pesquisas e indicadores trazidos pelos institutos de pesquisa brasileiros, que possuem a primordial missão de adaptar a agenda para a realidade brasileira - os representantes públicos comecem a traçar caminhos a serem percorridos até atingir todos os objetivos. No mundo a fora, já temos grandes exemplos de aplicações de políticas públicas que, com base e estruturação nas ODS, tiveram retornos positivos e alguns até além do esperado. E basta que, respeitando a especificidade nacional, a vontade política interna também se inspire nesses modelos para atingir a meta global.

## **10 POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIA: FERRAMENTA NECESSÁRIA PARA OS GESTORES PÚBLICOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.**

Políticas públicas baseadas em evidências é um tema extremamente anfigurítico. A bibliografia revela a grande complexidade nesse assunto, em parte porque o tema das políticas públicas nada tem de simples, pois há uma enorme variedade no campo de estudo (saúde, educação, laser etc.), e porque a própria doutrina ainda não chegou a uma unificação conceitual estrita, do tipo definicional lógica.

O que se sabe é que se pode elucidar como decisões políticas instruídas por evidências objetivas rigorosamente estabelecidas. Políticas públicas precisam ser feitas com base em dados e estatísticas para que de fato atinjam seus objetivos. Elas estão permeadas por compromissos, interesses, valores e maior ou menor adesão a visões de mundo. Mas, o fator humano também precisa ser levado em consideração.

Os governos devem embasar suas decisões nas melhores evidências existentes – estas entendidas como recursos informacionais submetidos a uma análise científica rigorosa, e não incumbida de “achismos” – para aperfeiçoar ou subsidiar sua atuação frente aos problemas públicos.

Sabemos que a ferramenta principal de um político é a Agenda Governamental. É através dela que elegemos nossos representantes, pois entendemos que estes trarão soluções aos problemas sociais de acordo com os nossos anseios. No momento da criação de uma agenda governamental, onde se estrutura quais problemas públicos serão atendidos por aquela gestão, é preciso que se utilizem de meios técnicos de pesquisas sociais para elucidar melhor cada decisão a ser tomada.

É neste momento que se inicia o processo do ciclo das políticas públicas, que vai desde a percepção do problema, até a efetiva solução. As políticas públicas, assim como as pessoas, têm seu ciclo de vida: nascem, amadurecem, dão seus frutos, e depois, quando não mais necessárias, extinguem-se. Políticas públicas não nascem para ser eternas. Nascem para solucionar um problema, e quando cumprem seu objetivo, devem se cessar.

E na gestão pública estamos o tempo todo lidando com recursos escassos e tendo que atingir ao melhor resultado possível com essa limitação. É nesse momento

que as evidências farão toda a diferença. Elas trarão objetivamente onde melhor alocar um recurso ou em qual setor se deve aumentar ou diminuir investimentos, afastando as decisões dos “achismos” ou, ainda pior, da politicagem (conceituada como a política de interesses pessoais, de troca de favores, ou de realizações insignificantes) praticada por alguns políticos, que tomam decisões de forma impulsiva para agradar seu eleitorado, sem verificar o impacto de suas decisões.

Na elaboração dos instrumentos orçamentários - que estimam as receitas que o governo espera arrecadar e, com base nelas, autoriza um limite de gastos a ser realizado com tais recursos - a participação popular e o uso das evidências para a gestão dos recursos de uma forma que não haja desperdícios e os recursos sejam alocados da melhor maneira possível, trarão um bem-estar social e reforçarão os princípios da República Federativa do Brasil.

E para que isso seja feito, não é necessário nada mais além da vontade pública. É preciso que as evidências sejam valorizadas e reconhecidas pelos agentes políticos como elementos importantes de compreensão da realidade que nos cerca, capazes de aprimorar o desenho ou a implementação de políticas públicas.

Em sociedades democráticas, um de seus pressupostos é que cada pessoa pode dispor de um rol de crenças, valores e convicções que auxilie a compreender o mundo. O risco surge, no entanto, quando visões particulares buscam se tornar totalizantes para restringir ou mesmo impedir o debate público e servir de justificativa para definições de caminhos que desconsiderem a existência de posições, pensamentos e opiniões divergentes na sociedade.

Ter clareza tanto das limitações como das forças de uso das evidências para os diferentes problemas e contextos de políticas públicas, assim como da existência de outras fontes concorrentes que possam informá-las, torna mais claro que também a decisão dos governos de uso ou não uso das evidências é uma decisão política, assim como o é a adoção de critérios de igualdade para o tratamento de seus cidadãos e dos valores republicanos como eixos orientadores de suas ações.

No mundo globalizando que vivemos, a gestão pública deve buscar ser: rápida, eficiente, transparente e tecnológica. Esses valores são imprescindíveis para que todas as pessoas possam participar ativamente de uma gestão pública, garantindo, juntamente com os outros fatores apresentados neste artigo, um alto índice de assertividade e de resultados positivos.



O mundo mudou, e está evoluindo a cada dia mais. Precisamos ir além da discussão filosófica sobre lados políticos, e começar a olhar em direção às políticas baseadas nas evidências, que podem pôr fim a pobreza e a tragédia humana.

Desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), há cerca de 50 anos, cujo objetivos são: manter a paz mundial e a segurança internacionais, fomentar a amizade e as boas relações entre as nações, defender a cooperação como solução para os problemas internacionais e o desenvolvimento dos direitos humanos e das liberdades da população mundial, conforme preceitua a Carta das Nações Unidas, a política internacional caminha para uma maior cooperação no sentido de basear suas decisões em fatores que vão além da política interna.

Em 2012, na Conferência das Nações Unidas que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro e ficou conhecida como Rio+20, pois celebrou o marco de vinte anos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), foram estipulados, de forma teste, alguns compromissos internacionais de desenvolvimento sustentável, onde os países deviam se comprometer a adequar a sua política interna para alcançar os objetivos estipulados no documento que ficou conhecido como “O futuro que queremos”.

O sucesso dessa intenção de cooperação de desenvolvimento sustentável internacional foi tão grande que, em 2015, na Cidade de Nova York, deu-se a assinatura do maior compromisso internacional da atualidade: A Agenda ONU 2030.

A Agenda ONU 2030 possui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. E para chegar nesses 17 objetivos, houve um estudo preliminar da situação mundial, contudo, após a assinatura da Carta “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, cada país ficou responsável a adotar e adaptar em sua realidade a aplicação de cada ODS.

Na República Federativa do Brasil, inicialmente não foram medidos esforços para que os estudos e implementação das ODS fossem atingidos. Tivemos órgãos de pesquisas sociais voltados exclusivamente para esse objetivo. E para que, de fato, os indicadores trazidos por esses órgãos fossem legitimados pela gestão pública, era necessário que os governantes, no momento em que desenvolvessem sua agenda governamental, se comprometessem a assim atingir os objetivos.

Acontece que, atualmente, no plano da política nacional em âmbito Federal, alguns atores do cenário político não são comprometidos em fazer a boa política, que de fato transforma a vida das pessoas. Então, como uma forma de agradar a seu eleitorado e manter-se no poder a qualquer custo, agarram-se a discursos populistas e manipulativos que criam as chamadas “cortinas de fumaça” (onde se atrai a atenção para assuntos irrelevantes ou falsos, de forma a tirar o foco de pautas centrais e de maior impacto), que não possuem embasamento científico em nenhuma proposta de sua agenda governamental. São meramente promessas que sequer tem a vontade pública de se cumprir.

Basear práticas em evidências científicas afasta esse tipo de situação de tanto acontece no nosso país. Ou seja, se efetivamente procura-se reafirmar o regime político da democracia como o governo do povo e para o povo, as decisões dos representantes eleitos devem ser cada vez mais técnicas e menos ideológicas, que de fato atendam aos anseios da coletividade. Onde dialogam com as pessoas sábias, opiniões diferentes não geram conflitos, geram novas ideias.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão das finanças públicas – fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2ª edição.** Brasília: 2008.

ANDRADE, Danilo. **Trilhas Politize: Políticas Públicas: O que são e para que existem?** Disponível em: <<https://www.politize.com.br/politicas-publicas/>>. Acesso em: 05/10/2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 01/10/2020.

BRASIL. Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019. **Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9834.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9834.htm#art10)>. Acesso em: 01/10/2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9834.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9834.htm#art10). Acesso em: 01/10/2020

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das Políticas Públicas – Uma visão interdisciplinar e contextualizada.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

**Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas divulga novos relatórios.** Ministério da Economia. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro-1/conselho-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas-divulga-novos-relatorios>>. Acesso em: 12/09/2021.

COVAS, Fabíola Sucasas Negrão. **CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.** Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civil/acoes\\_afirmativas/texto%20Conselhos%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas\\_1.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civil/acoes_afirmativas/texto%20Conselhos%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas_1.pdf)>. Acesso em: 12/09/2021

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Direito e Políticas Públicas. 1ª Edição.** Editora Autografia 2017.

FEDERAL, GOVERNO. Ministério da Economia. **Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.** Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>>. Acesso em: 01/10/2020.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. **Texto para discussão nº 1369 Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo.** [s.l.: s.n., s.d.]. Disponível em:

<<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/123456789/136/texto%20avalia%20E7%E3o%20pst.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 22/09/2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 14ª Edição - São Paulo/SP: Editora Atlas S.A 2009.

GUARANYS, Marcelo Pacheco dos. **Governança Pública e Políticas Baseadas em Evidências: boas práticas do Governo Federal.** Disponível em:

<<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2018/governanca-publica-e-politicas-baseadas-em-evidencias/apresentacao-sag-governancapublica-politicabaseadasevidencias.pdf>>. Acesso em 05/10/2020.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 90p. il.

MACEDO, Stephanie. **Políticas Públicas: o que são e para que existem.**

Assembleia Legislativa de Sergipe. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/>>. Acesso em: 22/09/2021.

MELLO, Janine; KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro; PINHEIRO, Maurício. **O uso e o não uso de evidências pelos governos como decisão política.**

Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/O-uso-e-o-n%C3%A3o-uso-de-evid%C3%Aancias-pelos-governos-como-decis%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 12/09/2021.

**Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | As Nações Unidas em Brasil. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 24/09/2021.

PIO, Nuno Roberto Coelho. **Conselho de Políticas Públicas: Desafios de uma Nova Democracia.** 1ª Edição. São Paulo/SP: Editora e Livraria Cabral Universitária 2019.

POLITIZE. **Conheça o ciclo das políticas públicas | Politize!** Politize! Disponível em: <<https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>>. Acesso em: 12/09/2021.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário.** Brasília, DF. : DIAP, 2016. 84p. il. ; color. (Série Educação Política).

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas – Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. Editora Atlas.

TRANSPARÊNCIA, Portal. Controladoria Geral da União. **Orçamento Público**. Disponível em: [VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura. \*\*Policy analysis in Brazil: the state of the art\*\*. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura \(Ed.\). \*\*Policy analysis in Brazil\*\*. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013b. p. 1-12.](http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico#:~:text=Or%C3%A7amento%20p%C3%BAblico%20%C3%A9%20o%20instrumento,de%20melhoria%2C%20entre%20outros).&text=Essa%20ferramenta%20estima%20tanto%20as,serem%20efetuadas%20com%20o%20dinheiro. Acesso em: 01/10/2020.</a></p></div><div data-bbox=)

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; CENCI, Daniel Rubens; MANCHINI, Alex. **A JUSTIÇA SOCIAL E A AGENDA 2030: POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A CONSTRUÇÃO DE SOCIEDADES JUSTAS E INCLUSIVAS**. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas. Disponível em: [www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index](http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index). Acesso em: 26/09/2021