

Políticas públicas: o ‘jabuti do bem’

"Se tem algum jabuti em cima da árvore, alguém o colocou lá". A frase atribuída à sabedoria popular é comumente invocada para se referir, no processo legislativo, à prática de inserir textos absolutamente estranhos à matéria original em propostas já apresentadas. Trata-se, convenhamos, de uma expressão mais amigável do que "contrabando legislativo" [\[1\]](#), como também pode ser denominado o astucioso



A recente Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março, foi proposta

por um grupo de senadores tendo como mote central uma série de medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no contexto da pandemia, tendo ficado conhecida como PEC Emergencial. No texto da proposição inicial não consta referência à alteração do artigo 37 da Constituição para inserção do §16. Em consulta ao histórico da tramitação, é possível perceber que somente no Senado Federal o texto original recebeu 209 proposições de emendas, sendo complicado verificar exatamente o momento e, sobretudo, a justificativa para a alteração comentada. Para os propósitos deste artigo, entretanto, é suficiente afirmar que o texto integrado ao artigo 37 da Constituição Federal não possui ligação direta com a matéria originalmente proposta.

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

"Artigo 37 — (...)

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

Prever a categoria políticas públicas na Constituição e trazer para o campo jurídico-normativo o delineamento de um ciclo complexo é importante, notadamente para as políticas sociais que se ligam aos direitos fundamentais e aos objetivos de nossa República. Nessa mesma diretriz, recentemente houve outra novidade trazida pela EC nº 108, de 26/8/20, que acrescentou ao dispositivo que consagra que *"a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais"* (artigo 193) o seguinte texto, em parágrafo único:

"Artigo 193 — (...)

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas".

Apesar da atecnia e ausência de sistematicidade, os dois textos (artigo 37, §16, e artigo 193, parágrafo único) fazem referência à *avaliação* das políticas [2]. A partir da década de 1990, a *avaliação* — pedagogicamente compreendida como a última fase do que se concebe como "ciclo de políticas públicas" — passou a despertar maior interesse dos acadêmicos e dos atores governamentais no Brasil. Esse movimento adveio da adesão a tentativas variadas de reforma da gestão pública para implantar o modelo "gerencialista", tendo inclusive direcionado ações de organismos transnacionais para financiamento de projetos de intervenção social que priorizassem tanto a focalização do público-alvo quanto à avaliação de seus resultados.

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

Em linhas gerais, é possível perceber que a literatura especializada concebe a realização da avaliação de políticas públicas a partir de *fases* e de *análises*. As fases seriam três: 1) *ex ante*, que ocorre em momento anterior à implementação da política pública; 2) *executiva*, que realiza uma síntese de informações de uma política pública já vigente; e 3) *ex post*, que se desenvolve depois de findada algumas etapas da política pública. As análises, por seu turno, se desenvolvem ao longo das três fases anteriormente descritas e podem ser de quatro diferentes tipos: 1) de produtos e materiais; 2) de processos; 3) de eficiência (ou econômica); e 4) de efetividade (ou de impacto).

É, no mínimo, interessante que o dever de avaliação de políticas públicas (artigo 37, §16) tenha sido inserido no texto constitucional em proposta de emenda centrada na temática de enxugamento de gastos e restrições fiscais, em contexto de pandemia global.

No final dos anos 90, a avaliação de políticas públicas era enxergada como um dos instrumentos a sustentar três dos pilares da nova concepção do Estado: *primeiro*, diminuir gastos; *segundo*, assegurar prevalência da atuação direta do Estado somente nas chamadas "atividades exclusivas" (como tributação, poder de polícia), com indicação da realização de parcerias com a sociedade civil no chamado "setor não exclusivo" (abrangendo atividades como educação e saúde); e *terceiro*, aumentar a capacidade administrativa para prestar serviços de forma eficiente, entregando resultados aos cidadãos. Sem efetuar qualquer juízo de valor ou análise mais aprofundada a respeito de modelos e estratégias utilizadas, é possível afirmar que o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 continha propostas de mudanças institucionais voltadas à melhoria da performance estatal no desempenho de suas competências constitucionais (agências reguladoras, agências executivas, organizações sociais, contratos de gestão e avaliação de desempenho, por exemplo, foram institutos concebidos com esse propósito).

No cenário atual, as PECs já finalizadas e transformadas em texto constitucional convivem com uma nova proposta de reforma administrativa (PEC 32/20) que *não contém regras verdadeiramente voltadas ao incremento de performance do setor público*, assim entendidas aquelas que objetivam criar condições para desempenho eficiente, eficaz e efetivo na criação e execução de políticas públicas e serviços públicos (ambos considerados em sentido amplo). As propostas materializadas na PEC 32/20, ao contrário, são um amontoado de tentativas provavelmente vãs de diminuir os gastos públicos com pessoal, sem qualquer relação direta com a melhoria do serviço a ser prestado.

Desta forma, é possível perceber que não há qualquer conexão entre a consagração constitucional do dever de avaliar políticas públicas inserto no artigo 37, §16, da Constituição durante o processo legislativo e a lamentável proposta de reforma da Administração apresentada pelo Executivo (PEC 32/20). Mesmo sem consulta às motivações específicas que possam ser percebidas durante o processo legislativo, é possível arriscar que a elevação da avaliação ao *status* constitucional possa ter sido influenciada também pela deliberada ineficiência, ineficácia e inefetividade das políticas públicas de saúde voltadas à prevenção e contenção da pandemia.

Feitas essas considerações, é preciso salientar que as alterações recentes possibilitam uma evolução na gestão pública — afinal, ao avaliar é possível aprender com erros e acertos e, enfim, *fazer melhor*. Monitoramento e avaliação nos permitem entender como uma política foi feita, destrinchar os seus resultados e amparar tecnicamente as decisões para eliminação, continuação ou ampliação de determinada política pública, privilegiando a análise técnica e uso otimizado dos recursos públicos às muitas necessidades sociais. Vejamos se tais expedientes mostrarão, de fato, toda sua importância e suas potencialidades — retomando a expressão popular, torçamos para que estar no alto de uma árvore possa permitir ao "jabuti" enxergar mais longe e melhor!

[1] LAAN, C. R. v.d. Um Panorama Recente da Apresentação de Emendas sem Pertinência Temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2018 (Texto para Discussão nº 244). Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/538495/TD244.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

. Acesso em 30 de março de 2021.

[2] No estado de Goiás e no município de Goiânia, pioneiros em iniciativas desse tipo no país, monitoramento e avaliação de políticas públicas foram juridicamente institucionalizados partir das Emendas nº 63/2019 e nº 80/2020, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica, respectivamente.

Date Created

01/04/2021