

Avaliação de Políticas Públicas

Guia Prático de Análise *Ex Ante*

Apresentação para Comitê Interministerial de Governança - CIG

FEVEREIRO 2018



Contexto: Necessário melhorar formulação e efetividade de políticas, respeitando limites de gasto e atendendo expectativas

Desafios internos

- Políticas chegam a Casa Civil em diferentes estágios de maturação
- Ministérios têm capacidades distintas
- Limite de gastos exige priorização ativa

É necessário
políticas mais
efetivas

Desafios externos

- Demanda social crescente por:
 - Serviços públicos de qualidade
 - Efetividade no uso dos recursos
 - Transparência

A Casa Civil em parceria com os órgãos de governo elaborou guia de orientação de boas práticas para a análise *ex ante* de políticas públicas.

CASA CIVIL
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

MINISTÉRIO DA FAZENDA

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



Colaboradores:



Objetivo é orientar ministérios para políticas terem mais chances de produzir resultados tangíveis



Melhorar formulação de políticas para garantir resultados efetivos



Criar padrão de formulação e debate de políticas

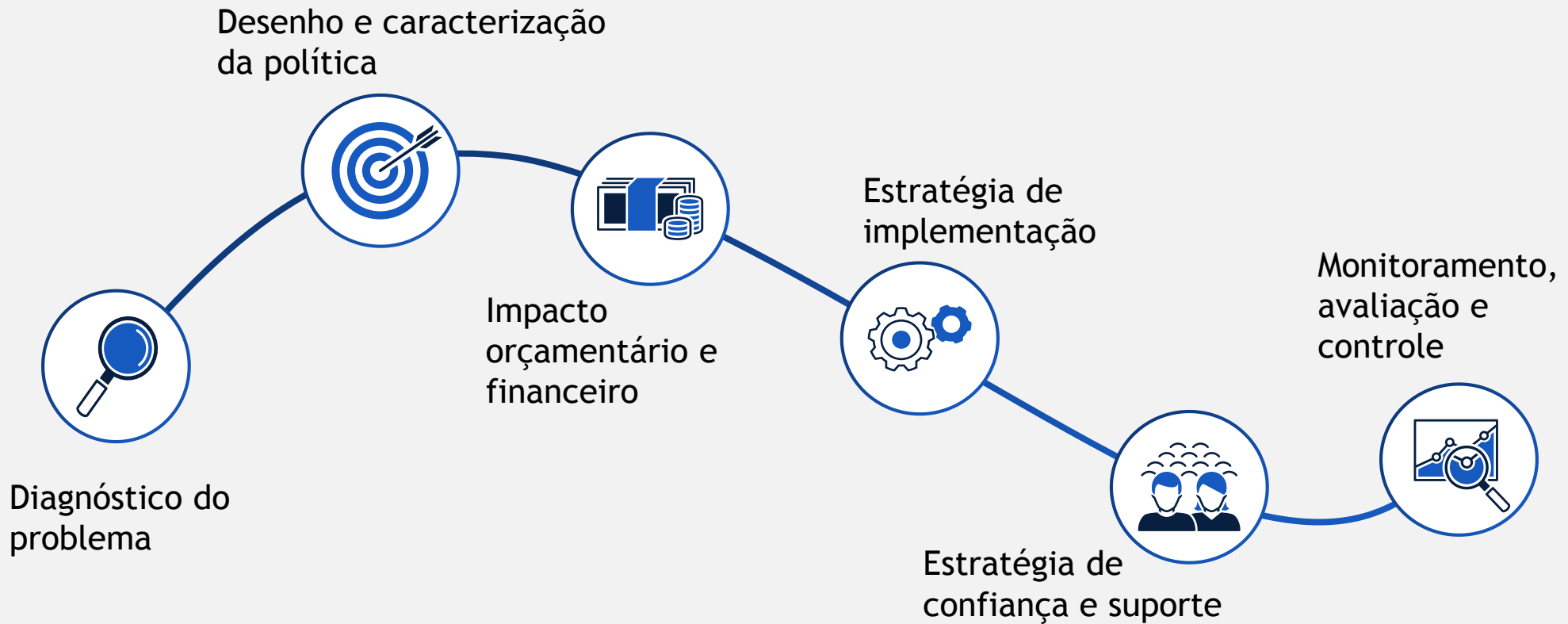


Decidir e priorizar de forma mais objetiva e transparente



Garantir maior custo-efetividade

O guia inclui os diversos aspectos necessários para a construção de políticas públicas eficazes



"Programa de melhoria habitacional" pretende oferecer subvenção econômica para famílias de baixa renda melhorarem a qualidade de suas habitações



Diagnóstico

- Déficit habitacional qualitativo em áreas urbanas devido ao subinvestimento em infraestrutura da população de baixa renda
- Estima-se que cerca de 10 milhões de domicílios estão inadequados
- Melhoria nas condições habitacionais pode impactar nos indicadores de saúde e de educação infantil, conforme evidências internacionais



Desenho e caracterização

- Objetivo: Melhorar a qualidade habitacional das famílias de baixa renda
- Principais envolvidos: União, entes federativos e Caixa Econômica Federal
- Ações: Concessão de recursos para a compra de materiais de construção e para a execução de assistência técnica pelos municípios selecionados



Impacto orçamentário

- Custo de R\$ 6 mil por família beneficiada
- R\$ 100 arcado pela prefeitura e o restante pela União
- Previsão orçamentária de \$500M/ano, com remanejamento de dotação orçamentária de despesas discricionárias do Ministério das Cidades



Implementação

- Distribuição dos recursos entre os entes da federação a partir de indicador municipal de déficit habitacional qualitativo
- Software para coleta de informações e acompanhamento das ações
- Vigência: inicialmente 2017-2020



Confiança e suporte

- Interesse da União, empresas de materiais de construção e população atendida pela proposta
- Política semelhante implantada em nível estadual, como em Goiás



Monitoramento e avaliação

- Implementação piloto para validação do programa
- Software permitirá monitorar as notas fiscais, as visitas realizadas no âmbito da assistência técnica, entre outras informações
- Também haverá supervisão do controle com plano amostral para verificação da regularidades das ações juntos aos beneficiários

Utilização do guia por ministérios vai garantir maior celeridade e chance de sucesso

Modelo atual



- Políticas pouco estruturadas
- Diversidade de formatos
- Longos processos de interação

Modelo futuro



- Políticas já chegam maduras a Casa Civil
- Formato padrão
- Celeridade no ajuste fino

Precisamos da sua colaboração para o sucesso do guia e das políticas públicas futuras



Casa Civil



Ministérios



Ministros e
secretários

- Incentivar o uso entre ministros
- Utilizar em discussões executivas

- Incentivar o uso na equipe
- Utilizar em discussões internas



Corpo técnico

- Cobrar uso por outros ministérios
- Utilizar como modelo para todas discussões

- Aprender conceitos e tirar dúvidas
- Utilizar para formular políticas

Próximos passos

- Guia de Análise de Impacto Regulatório - AIR
Já em uso pelas agências reguladoras
- Manual de Governança - Diretrizes, princípios e papel do Comitê Interministerial de Governança
- Guia de Avaliação *Ex Post*
Detalhamento do roteiro de governança de programas e outras abordagens
- Capacitação das escolas de governo com os ministérios setoriais
- Página de governança no site da Casa Civil

Perguntas?



Obrigado!



Apêndice 1:
Slides para
apresentar
uma política



"Programa de melhoria habitacional" pretende oferecer subvenção econômica para famílias de baixa renda melhorarem a qualidade de suas habitações



Diagnóstico

- Déficit habitacional qualitativo em áreas urbanas devido ao subinvestimento em infraestrutura da população de baixa renda
- Estima-se que cerca de 10 milhões de domicílios estão inadequados
- Melhoria nas condições habitacionais pode impactar nos indicadores de saúde e de educação infantil, conforme evidências internacionais



Desenho e caracterização

- Objetivo: Melhorar a qualidade habitacional das famílias de baixa renda
- Principais envolvidos: União, entes federativos e Caixa Econômica Federal
- Ações: Concessão de recursos para a compra de materiais de construção e para a execução de assistência técnica pelos municípios selecionados



Impacto orçamentário

- Custo de R\$ 6 mil por família beneficiada
- R\$ 100 arcado pela prefeitura e o restante pela União
- Previsão orçamentária de \$500M/ano, com remanejamento de dotação orçamentária de despesas discricionárias do Ministério das Cidades



Implementação

- Distribuição dos recursos entre os entes da federação a partir de indicador municipal de déficit habitacional qualitativo
- Software para coleta de informações e acompanhamento das ações
- Vigência: inicialmente 2017-2020



Confiança e suporte

- Interesse da União, empresas de materiais de construção e população atendida pela proposta
- Política semelhante implantada em nível estadual, como em Goiás



Monitoramento e avaliação

- Implementação piloto para validação do programa
- Software permitirá monitorar as notas fiscais, as visitas realizadas no âmbito da assistência técnica, entre outras informações
- Também haverá supervisão do controle com plano amostral para verificação da regularidades das ações juntos aos beneficiários

Expansão da "Redução da alíquota de contribuição previdenciária" para minimizar os altos custos laborais no contexto de crise econômica



Diagnóstico

- Alto custo da mão de obra no país, que ocorre em outros setores intensivos em mão-de-obra para além dos setores beneficiados originalmente pela MP n° 540/2011
- Necessidade de criar as condições propícias à retomada de investimentos produtivos



Desenho e caracterização

- Ações: a) ampliação dos setores cobertos pela substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamentos; e, b) alíquota passando de 2,5% para 2% ou 1%, a depender do setor
- Público-alvo: trabalhadores e firmas de setores intensivos em mão de obra



Impacto orçamentário

- A ampliação do rol de setores beneficiados em apreço gera renúncia fiscal líquida estimada em R\$ 1,7 bilhões em 2013 e R\$ 1,9 bilhões, em 2014
- Há o risco de que as novas alíquotas sejam muito inferiores às necessárias para manter a arrecadação original, ou seja, sem neutralidade tributária conforme argumentado quando da MP n° 540/2011



Implementação

- Em linha com a política já existente, contando com Comissão Tripartite de Acompanhamento e Avaliação da Desoneração da Folha de pagamentos (CTDF), integrada por representantes do governo, empregadores e trabalhadores
- Vigência: até 31 de dezembro de 2017



Confiança e suporte

- Interesse dos empresários e dos trabalhadores
- Impactos negativos na arrecadação tributária podem reduzir apoio da área fiscal do governo



Monitoramento e avaliação

- Houve implementação em poucos setores
- Monitoramento e avaliação conforme previsto na Lei 12.546/2011

Apêndice 2:
Detalhes de
cada capítulo





Diagnóstico do problema



O que é

Definição e análise do problema que a política pretende resolver, identificando causas e consequências



Importância

- Contribui para um desenho mais específico e eficaz de políticas

Etapas



Delimitar o problema que se pretende mitigar ou resolver

Levantar hipótese de causas e definir qual prioridade para ser eliminada ou mitigada

Apresentar evidências da importância no contexto nacional e comparação internacional

Alinhar com metas da ONU, Constituição, entre outros

Levantar políticas para enfrentar mesmo problema e porque essa é diferente

Apresentar razões frente a alternativas, que podem ser constitucionais ou econômicas



Ferramentas

Brainstorming



Árvore de problema



Pesquisas comparativas





Desenho e caracterização da política



O que é

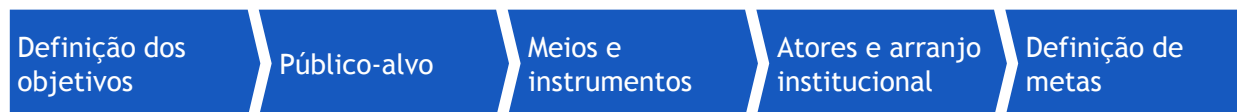
Formulação de ações sobre a fonte ou a causa do problema para solucioná-lo ou amenizá-lo



Importância

Orientar a ação pública de forma efetiva e eficiente na resolução de um problema

Etapas



Para quê?

Definição de fonte ou causa de problema que a política atuará e em que tempo

Para quem?

Definição e priorização do beneficiário, incluindo localidade

Como?

Definição de mecanismos de ação, incluindo instrumentos orçamentários

Quem?

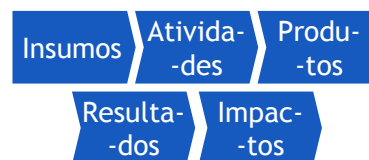
Definição dos agentes públicos e privados envolvidos e seus papéis

Resultados esperados em termos quantitativos



Ferramentas

Modelo Lógico



SMART (seleção de indicadores)

- **S:** Específico
- **M:** Mensurável
- **A:** Atribuível
- **R:** Relevante
- **T:** Temporalmente regulares

Análise SWOT

Forças	Fraquezas
Oportunidades	Ameaças

Impacto orçamentário e financeiro



O que é

Cálculo da despesa financeira e verificação do cumprimento das legislações fiscal (LRF) e orçamentária (PPA, LDO, LOA)



Importância

Identificar o impacto financeiro da política e permitir que o governo avalie e aloque seus recursos adequadamente

Etapas



Calcular quanto a proposta irá custar para cada um dos entes públicos

Analisar se as despesas cumprem as leis, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal

Analisar se as despesas estão alinhadas com as metas de orçamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual



Ferramentas

Análise de custo

Análise de adequação fiscal

Análise de adequação financeira



Checklist

- Critério 1
- Critério 2
- Critério 3

:

Checklist

- Critério 1
- Critério 2
- Critério 3

Estratégia de implementação



O que é

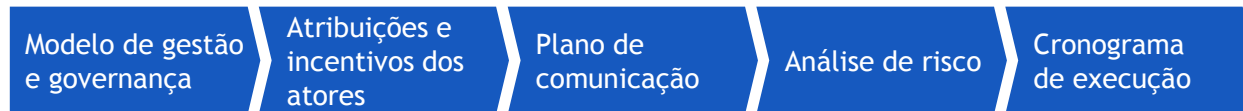
Definição dos processos estruturados que articulam diversos atores e tipos de recursos para o alcance dos objetivos e a execução das metas



Importância

- Definir a relação entre os atores
- Identificar inconsistências, insuficiências ou desperdícios antecipadamente

Etapas



Apresentar os mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar e monitorar a política

Verificar se o arranjo institucional proposto é adequado e propor incentivos adequados aos atores

Definir para quem e como cada etapa do projeto será comunicado

Identificar riscos, elaboração de estratégias de mitigação

Descrever procedimentos ao longo do tempo



Ferramentas

Normas, manuais e treinamentos de gestão e governança



Matriz de comunicação 5W2H

- W: O que
- W: Responsável
- W: Informado
- W: Quando
- H: Como
- H: Quanto custa

Matriz de Probabilidade x Impacto

	Impacto		
Probabilidade	Green	Green	Yellow
	Green	Yellow	Red
	Yellow	Red	Red



Estratégia de confiança e suporte



O que é

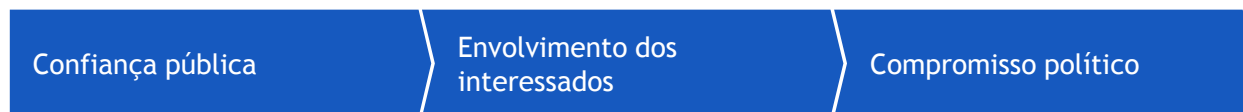
Apoio que a política tem para ser implementada entre a população, partes envolvidas e lideranças políticas



Importância

- Facilitar implementação
- Atingir relevância pública
- Aumentar chances de impacto real

Etapas



Garantir que população em geral (afetada ou não diretamente) apoia a política proposta através de comunicação direta e indireta

Envolver os principais atores diretamente interessados na construção da política, através de consultas, reuniões etc

Criar uma aliança de líderes políticos dispostos a gastar seu capital político para apoiar a política proposta



Ferramentas

Avaliação de confiança e suporte

	1	2	3
Semana 1	■	■	■
Semana 2	■	■	■
	⋮		

Consultas públicas e *crowdsourcing*



Comunicação e dados abertos





Monitoramento, avaliação e controle



O que é

- Exame contínuo dos processos e impactos
- Julgamento e mensuração
- Controle de resultados



Importância

- Verificar desempenho da política
- Realizar ajustes na política ao longo da execução

Etapas



Baseado em indicadores de natureza econômico-financeira, social, ambiental, incluindo cronograma

Estabelecimento de critérios para avaliação da política, como equidade, satisfação, eficiência, etc

Mecanismos que permitam verificar se as ações implementadas estão em linha com os objetivos



Ferramentas

Plano de monitoramento

- Fase do modelo
- Descrição do indicador
- Frequência da coleta
- Órgão responsável
- Valor de base e meta
- Valor realizado

Plano de avaliação

- Pergunta
- Método
- Indicadores
- Fonte de dados
- Órgão responsável

Plano de controle

- Espaços de revisão conjunta
- Transparência/ Governo eletrônico
- Auditoria e fiscalização