

## **Nota Técnica 21 - Análise do Desempenho do Governo Federal - revisar os progressos, enfrentar os desafios e estabelecer novas diretrizes para o futuro: o Brasil está no rumo certo?**

**SERGIO KELNER<sup>1</sup>**

**CAROLINA BELTRÃO<sup>2</sup>**

**LUÍS HENRIQUE ROMANI<sup>3</sup>**

### Introdução

Em 18 de março de 2024, o Presidente da República realizou uma reunião ministerial significativa, cujos detalhes e deliberações são trazidos nesta Nota Técnica. Esta reunião, teve uma apresentação cujo título é o Brasil está no rumo certo, mas poderia ser uma oportunidade para revisar os progressos, enfrentar os desafios e estabelecer novas diretrizes para o futuro. Este rumo reflete a visão do governo federal em diversas esferas da gestão pública, incluindo bem-estar social, desenvolvimento econômico, e sustentabilidade ambiental. Nesta Nota Técnica analisou-se o documento<sup>4</sup> apresentado no curso desta reunião pelo ministro da casa civil Rui Costa.

De acordo com o documento, os esforços do governo concentram-se em assegurar o avanço e a proteção dos interesses nacionais em uma ampla gama de áreas. Desde a promoção do emprego e a expansão de programas sociais fundamentais como o Bolsa-Família e Mais Médicos, até investimentos cruciais em educação, saúde e infraestrutura. Cada seção do relatório destaca os êxitos alcançados e os planos para aprimoramentos futuros, demonstrando a melhoria da qualidade de vida em todo o país. Os esforços foram tratados em áreas, cujo destaque é apresentado a seguir:

1. Cuidando das Pessoas: A seção detalha conquistas na redução do desemprego, ampliação do acesso à saúde e educação, e no fortalecimento da segurança social, juntamente com questionamentos críticos sobre a distribuição e eficácia destes avanços.
2. Cuidando da Economia: Revela-se a gestão econômica através da queda da inflação, melhoria da balança comercial, e a revitalização da confiança do consumidor, com indagações acerca do impacto equitativo destes resultados.
3. Cuidando do Pacto Federativo, do Diálogo e da Democracia: Enfatiza-se o reforço das estruturas democráticas e a promoção de uma política externa ativa, alinhada com os princípios de diálogo e cooperação internacional.
4. Compromisso com o meio ambiente e a sustentabilidade, a partir da redução do desmatamento e incentivos à produção agrícola sustentável, além de ponderar sobre a continuidade e o aprofundamento dessas iniciativas.

<sup>1</sup> Economista da Fundaj/MEC. sergio.kelner@fundaj.gov.br

<sup>2</sup> Pesquisadora da Fundaj/MEC. carolina.medeiros@fundaj.gov.br

<sup>3</sup> Pesquisador da Fundaj/MEC. luis.campos@fundaj.gov.br

<sup>4</sup> [https://static.poder360.com.br/2024/03/Reuniao\\_ministerial\\_marco\\_18\\_24\\_rui-costa.pdf](https://static.poder360.com.br/2024/03/Reuniao_ministerial_marco_18_24_rui-costa.pdf)

São explicitados os esforços e realizações do governo, mas os autores desta Nota Técnica convidam à reflexão crítica sobre como tais esforços podem ser melhorados e expandidos. As perguntas que são feitas no item 2 propõem uma análise mais profunda, visando não só enaltecer os avanços, mas também identificar áreas que necessitam de atenção contínua para garantir que os benefícios das políticas públicas sejam amplamente compartilhados por toda a sociedade brasileira.

Por fim, esta análise da reunião ministerial de 18 de março de 2024 destina-se a fornecer uma base para discussões futuras e planejamento público estratégico.

## 1. Descrição do Documento Apresentado pelo Governo

O documento fornece uma visão abrangente sobre o desempenho das políticas governamentais em uma variedade de setores, ilustrando os progressos alcançados. Há o empenho do governo, a partir dos dados apresentados, em assegurar o bem-estar das pessoas, das cidades, do campo e do meio ambiente, além de se dedicar à economia, aos investimentos, ao pacto federativo, ao diálogo, à democracia e à política externa, destacando-se também os desafios previstos para 2024.

Na seção "Cuidando das Pessoas", o texto relata avanços como a diminuição do desemprego, a expansão do programa Bolsa-Família, o aumento no número de profissionais pelo programa Mais Médicos, a ampliação da gratuidade do Farmácia Popular, investimentos em educação integral e alfabetização, proteção ao povo Yanomami, redução no número de armas, respeito aos direitos humanos e investimentos recordes no setor cultural. Especificamente sobre o desemprego, há menção à sua significativa queda, e sobre o salário mínimo, destaca-se o aumento real acima da inflação. O programa Bolsa-Família recebeu atenção especial com aumento no valor pago e no número de beneficiários. Na saúde, ressalta-se o aumento de médicos e a expansão da gratuidade do Farmácia Popular, além de um incremento nos repasses para a saúde. Na educação e cultura, o documento evidencia o aumento nos investimentos em escolas de tempo integral, alfabetização e o suporte à cultura por meio da Lei Rouanet. A área de ciência e tecnologia também viu um aumento significativo nos recursos destinados e no financiamento de novos projetos.

Em relação às "Cidades, Campo e Meio Ambiente", o texto aponta para a retomada do programa Minha Casa Minha Vida, recordes no Plano Safra e avanços na produção agrícola. Quanto ao meio ambiente, destaca-se a redução do desmatamento na Amazônia e os investimentos em energia renovável.

"Cuidando da Economia", o documento reporta a queda da inflação e o melhor resultado já registrado na balança comercial. Indica ainda a retomada da confiança do consumidor e recordes no investimento em infraestrutura. Sobre investimentos e orçamento, ressalta-se o crescimento dos investimentos públicos e privados e a retomada do orçamento público federal. Há uma exploração da expansão dos investimentos em várias áreas, incluindo a construção civil, energia eólica e solar, e infraestrutura portuária.

Finalmente, na seção "Democracia e Política Externa", conclui-se com o fortalecimento do diálogo e da democracia, bem como uma política externa ativa e altiva. O texto enfatiza a

participação em cúpulas internacionais e a organização de eventos globais no Brasil, destacando a importância de manter o país engajado no cenário internacional e comprometido com os princípios democráticos.

#### Destaques com Valores

- Diminuição do desemprego: Menor taxa desde 2015, queda de 19% para 7,8% em 2023. Expansão do programa Bolsa-Família: Maior valor pago, crescimento de 12% para R\$ 607,1 em média. Aumento no número de profissionais pelo programa Mais Médicos: Crescimento de 85%, chegando a 25.421 médicos. Ampliação da gratuidade do Farmácia Popular: Crescimento de 13% no número de beneficiados. Investimentos em educação integral: Valor pago de fomento às escolas em tempo integral maior que a soma de 2017 a 2022. Proteção ao povo Yanomami: Menção direta sem valor numérico específico nem de ações desenvolvidas. Redução no número de armas: Menção direta sem valor numérico específico. Aumento real do salário mínimo acima da inflação. Incremento nos repasses para a saúde: Aumento de 20% no repasse aos estados e municípios pelo Fundo Nacional de Saúde.

- Queda da inflação: IPCA a 2,95% em 2023, queda de 20% desde 2017. Melhoria na balança comercial: Saldo de US\$ 61,4 bilhões em 2023, crescimento de 61% desde 2017. Retomada da confiança do consumidor: Índice de Confiança do Consumidor aumentou 6% para 9.370 pontos em 2023. Crescimento dos investimentos públicos e privados: Crescimento de 46% no investimento público – OGU para R\$ 353 bilhões em 2023.

- Expansão dos investimentos em construção civil, energia eólica, solar e infraestrutura portuária: Geração de energia eólica e solar cresceu 64% para 5.440 MW em 2023. Recorde de vendas de imóveis novos: Crescimento de 326% para 163 mil unidades em 2023. Crescimento do emprego na construção civil: Aumento de 66% para 2.579.674 postos de trabalho em 2023.

- Retomada do programa Minha Casa Minha Vida: Menção direta sem valor numérico específico. Recordes no Plano Safra: Valor das contratações chegou a R\$ 3.446 bilhões em 2023. Redução do desmatamento na Amazônia: Queda de 22% para 9.001 km<sup>2</sup> em 2023. Investimentos em energia renovável: Menção direta sem valor numérico específico.

A documento não apresenta detalhes adicionais, portanto as observações feitas nesta Nota Técnica baseiam-se nos fatos apresentados.

#### 2. Perguntas que questionam os resultados: o monitoramento e a avaliação

Políticas públicas muitas vezes trazem resultados imprevisíveis. É por meio do monitoramento que se analisa se a política adotada está surtindo o efeito desejado, indo além das prescrições iniciais. Este processo é crucial para entender se uma política é bem-sucedida e se está realmente funcionando como previsto.

O monitoramento se destaca por possibilitar uma visão clara sobre os efeitos de uma política, baseando-se em dados concretos e não apenas em premissas normativas. Ele estabelece conexões entre as operações das políticas e os resultados alcançados, oferecendo informações valiosas sobre sua eficácia. Em comparação com a avaliação, que se preocupa mais com premissas de valor, o monitoramento se concentra em evidências factuais.

Para o monitoramento eficaz dos programas é essencial coletar e analisar dados relevantes, confiáveis e válidos. É necessário entender tanto os obstáculos macro quanto os fatores micro que podem ser ajustados para melhorar o programa. A coleta de dados deve ser contínua, e diversas fontes, incluindo agências governamentais, universidades e ONGs, podem contribuir para uma visão mais holística do programa.

Enquanto o monitoramento foca em fatos, buscando responder se uma política produziu o resultado pretendido através de observações objetivas, a avaliação vai além, englobando tanto os fatos quanto os valores, questionando o valor do resultado alcançado.

Um fato é uma afirmação sobre a realidade que pode ser objetivamente verificada, apoiada em evidências empíricas. Por exemplo, a declaração de que o programa Bolsa Família fornece um valor mensal para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil é um fato que se baseia em registros governamentais e é considerado neutro, sem juízos de valor.

Por outro lado, os valores referem-se a princípios ou qualidades considerados importantes, envolvendo crenças, opiniões, e julgamentos morais que são intrinsecamente subjetivos e variam amplamente entre indivíduos e culturas. A afirmação de que o Bolsa Família é essencial para reduzir a desigualdade e garantir os direitos básicos das famílias mais vulneráveis é um exemplo de uma expressão de valor, destacando uma perspectiva ou crença sobre o impacto do programa.

A distinção entre fatos e valores é crucial para compreender as diversas facetas de uma discussão. Enquanto é possível apresentar dados e estatísticas que descrevem os programas (fatos), as opiniões sobre sua eficácia, necessidade ou implementação derivam de valores e perspectivas individuais ou coletivas, ilustrando como a interação entre esses conceitos enriquece a análise de políticas públicas.

O questionamento embasa o monitoramento e a avaliação e subsidia o planejamento público

Aspectos Mencionados	Destques	Perguntas que questionam os fatos apresentados
<b>Cuidando das Pessoas</b>	- <b>Diminuição do desemprego:</b> 7,8% em 2023.	Como a diminuição do desemprego impactou a qualidade dos empregos criados? e sua distribuição regional/estadual?
	- <b>Expansão do programa Bolsa-Família:</b> R\$ 607,1 em média.	A expansão do Bolsa-Família atingiu todas as regiões do Brasil de forma equitativa? Foram diminuídos problemas anteriores de cadastro e desvios?
	- <b>Aumento no número de profissionais pelo programa Mais Médicos:</b> 25.421 médicos.	Qual foi o impacto do aumento no número de profissionais do Mais Médicos na qualidade do atendimento à saúde? Os novos médicos contribuíram para atender vítimas da temporada de

		infecções de dengue?
	- <b>Ampliação da gratuidade do Farmácia Popular:</b> 13% mais beneficiados.	Os novos medicamentos incluídos no Farmácia Popular atendem às principais necessidades da população? Eles atingem o território com um todo
	- <b>Investimentos em educação integral:</b> Valor maior que soma de 2017 a 2022.	Como os investimentos em educação integral afetarão os indicadores de desempenho dos alunos?
<b>Cuidando da Economia</b>	- <b>Queda da inflação:</b> 2,95% em 2023.	A queda da inflação beneficiou igualmente todas as classes sociais? Os pobres foram favorecidos?
	- <b>Melhoria na balança comercial:</b> Saldo de US\$ 61,4 bilhões.	Como a melhoria na balança comercial reflete no desenvolvimento econômico interno e sua distribuição regional/estadual?
	- <b>Retomada da confiança do consumidor:</b> 9.370 pontos em 2023.	A retomada da confiança do consumidor foi sentida em todos os estratos da população?
<b>Cuidando dos Investimentos</b>	- <b>Expansão dos investimentos em construção civil, energia eólica, solar:</b> 5.440 MW em 2023.	Os investimentos em energias renováveis estão acompanhados de políticas que deem sustentabilidade ao segmento?
	- <b>Recorde de vendas de imóveis novos:</b> 163 mil unidades em 2023.	A venda de imóveis novos contribuiu para diminuir o déficit habitacional no país dos mais vulneráveis?
	- <b>Crescimento do emprego na construção civil:</b> 2.579.674 postos de trabalho.	O crescimento do emprego na construção civil veio com melhorias nas condições de trabalho e segurança?
<b>Cuidando das Cidades, do Campo e do Meio-Ambiente</b>	- <b>Recordes no Plano Safra:</b> R\$ 3.446 bilhões em 2023.	O aumento no Plano Safra resultou em benefícios para todo o segmento e espalhou-se pelo território?
	- <b>Redução do desmatamento na Amazônia:</b> 9.001 km <sup>2</sup> em 2023.	A redução do desmatamento na Amazônia está sendo acompanhada práticas agrícolas mais sustentáveis? de medidas de reflorestamento?
<b>Cuidando do Pacto Federativo, do Diálogo e da Democracia</b>	- <b>Participação em cúpulas internacionais</b>	A política externa ativa e altiva fortaleceu de fato as relações internacionais do Brasil e construiu consensos internos e externos?

Ressaltamos a importância crítica do monitoramento e da avaliação no ciclo de políticas públicas, destacando como esses processos contribuem para uma compreensão mais aprofundada e efetiva dos resultados das políticas implementadas. Ao diferenciar entre fatos e valores, o texto sublinha que, enquanto os fatos oferecem uma base objetiva para a análise dos resultados das políticas, os valores introduzem uma dimensão de julgamento e perspectiva que é essencial para avaliar o verdadeiro impacto e a relevância dessas políticas no contexto social e econômico mais amplo.

Através da análise dos diferentes programas e iniciativas, como a diminuição do desemprego, a expansão do Bolsa-Família, o aumento no número de profissionais pelo programa Mais Médicos, e outros, o texto demonstra que o sucesso de políticas públicas não pode ser medido apenas por resultados quantitativos imediatos. É necessário considerar também o alcance e a distribuição desses benefícios na sociedade, questionando se as medidas adotadas promovem equidade, acessibilidade e melhorias na qualidade de vida de maneira sustentável e inclusiva.

Portanto, o monitoramento e a avaliação emergem não apenas como ferramentas para aferir a eficácia das políticas públicas, mas como mecanismos essenciais para garantir que estas políticas sejam continuamente ajustadas e reformuladas em resposta às necessidades e aos desafios emergentes da população. Desta forma, esses processos reforçam o compromisso com políticas públicas que não só atendem às expectativas iniciais, mas que também se alinham com os valores e objetivos de uma sociedade que busca equidade, desenvolvimento e bem-estar para todos os seus membros.

### 3. O Planejamento Público

O planejamento público pode desempenhar um papel fundamental na abordagem das questões levantadas, fornecendo estratégias detalhadas, direcionadas e inclusivas para enfrentar os desafios e oportunidades destacados. Aqui estão alguns exemplos pelas quais o planejamento público pode contribuir:

#### 3.1 Cuidando das Pessoas

- Diminuição do desemprego:

Avaliação e Melhoria da Qualidade dos Empregos: Implementar programas de capacitação e requalificação profissional visando não apenas a criação de empregos, mas também a melhoria da qualidade desses empregos. Realizar estudos regionais para entender as disparidades e necessidades específicas de cada área, promovendo políticas de emprego que considerem essas particularidades.

- Expansão do Bolsa-Família:

Análise de Impacto e Equidade Regional: Realizar avaliações periódicas do impacto do programa Bolsa-Família nas diferentes regiões do Brasil, garantindo que a distribuição dos recursos seja equitativa e aborde as disparidades regionais. Aprimorar os sistemas de cadastro para evitar desvios e garantir que o benefício chegue a quem realmente precisa.

- Aumento no número de profissionais pelo programa Mais Médicos:

Avaliação da Qualidade do Atendimento à Saúde: Monitorar e avaliar a qualidade do atendimento à saúde nas regiões beneficiadas pelo aumento de profissionais. Isso pode incluir pesquisas de satisfação, análises de indicadores de saúde e a implementação de programas de formação contínua para médicos.

- Ampliação da gratuidade do Farmácia Popular:

Análise de Necessidades e Eficácia do Programa: Avaliar regularmente as necessidades de saúde da população para assegurar que os medicamentos disponibilizados pelo programa atendam às demandas mais urgentes. Implementar mecanismos de feedback para ajustar e expandir a lista de medicamentos conforme necessário.

- Investimentos em educação integral:

Monitoramento de Indicadores de Desempenho: Utilizar indicadores de desempenho educacional para monitorar o impacto dos investimentos em educação integral, ajustando políticas e práticas com base em evidências de sucesso e áreas de melhoria.

### 3.2 Cuidando da Economia

- Queda da inflação:

Análise do Impacto Social da Inflação: Realizar estudos para entender como a queda da inflação afeta diferentes classes sociais e regiões, adaptando políticas monetárias e fiscais para assegurar benefícios mais equitativos.

- Melhoria na balança comercial:

Fomento ao Desenvolvimento Interno: Garantir que a melhoria na balança comercial se traduza em benefícios concretos para o desenvolvimento econômico interno, por meio de políticas que estimulem a produção local e a distribuição equitativa de recursos.

- Retomada da confiança do consumidor:

Políticas Inclusivas de Estímulo ao Consumo: Assegurar que a retomada da confiança do consumidor beneficie todos os estratos da população, implementando políticas que estimulem o consumo de maneira inclusiva e sustentável.

## 4. O Planejamento Público Inovador

No Brasil, entre 2016 e 2018, foi realizada uma ampla pesquisa pela Fundação Joaquim Nabuco, com o objetivo principal de promover um diagnóstico sobre os modos de governança, gestão e operação de programas federais em vigência. Foram entrevistados 700 gestores municipais e beneficiários de programas federais em 45 municípios de 10 estados das 5 regiões. A pesquisa concluiu a necessidade de ruptura do modelo do Plano Plurianual, a partir da introdução da inovação social como estratégia para enfrentar desafios sociais globais complexos.

Como resultados, a pesquisa apresentou um diagnóstico dos problemas principais do planejamento público, e embora tenha sido concluída em 2018, persistem esses estrangulamentos:

1. Baixa Integração entre os Agentes Públicos: a falta de cooperação entre diferentes níveis e setores do governo leva a dificuldades de coordenação e mobilização de esforços, prejudicando a operacionalização de programas.
2. Descontinuidade de Programas Federais: muitos programas são interrompidos devido a interferências políticas, falhas na concepção ou planejamento, e uso precário de ferramentas de planejamento e gestão. Essa instabilidade torna difícil a implementação de políticas de longo prazo.
3. Concentração de Ações: a centralização de ações em alguns territórios limita a disseminação dos benefícios, excluindo áreas que também necessitam de atenção.
4. Escassez de Recursos Financeiros: a falta de recursos para implementação de programas federais, limitada transferência de recursos e infraestrutura de Tecnologia da Informação precária, torna desafiador administrar e manter programas eficientes.
5. Baixa Qualificação dos Governos Municipais: muitos governos locais não possuem a competência necessária para gerir os programas e recursos federais, resultando em má administração e desperdício.
6. Desconhecimento da Realidade Local: o desenho de políticas públicas muitas vezes não considera a realidade dos territórios beneficiados, levando à implementação de soluções inadequadas.
7. Instabilidade dos Programas de Governo: programas que não são institucionalizados por leis são vulneráveis a mudanças de governo, tornando-os insustentáveis a longo prazo. Além disso, há uma baixa implementação de programas federais em alguns territórios.
8. Pouca Articulação com a Sociedade Civil: a falta de diálogo e cooperação com a sociedade civil reduz a transparência e a participação popular na formulação e execução de políticas.
9. Limitada Avaliação e Monitoramento de Programas: a avaliação inadequada das políticas públicas, escassez de recursos para monitoramento e sistemas insatisfatórios de controle limitam a capacidade de fazer ajustes e melhorias.
10. Pouca Participação Popular: a falta de envolvimento dos beneficiários nas atividades de monitoramento restringe a compreensão e a resposta às necessidades reais da população.

A partir destes pontos, a pesquisa destaca a necessidade de uma gestão mais técnica, inclusiva e participativa. Identifica uma paisagem fragmentada de políticas públicas em função das deficiências de planejamento, gestão e governança. São destacados pontos críticos como a cooperação frágil, programas inconsistentes com a realidade de cada território, centralização de ações em Brasília como fator de aumento da burocracia, restrições financeiras e tecnológicas, falhas na qualidade técnica dos servidores municipais, e, principalmente, sérias limitações em práticas de planejamento, que são prioritariamente “top-down”. A situação atual das políticas públicas no governo federal reflete uma série de desafios e obstáculos que afetam sua eficácia e alcance, que foram seriamente agravadas no período do desgoverno de 2019 a 2022.

Em função desse diagnóstico entendemos que o governo precisa promover uma reforma estrutural no planejamento e na gestão das políticas públicas, aperfeiçoando a coordenação das ações. Mas para isso é preciso investir em qualificação técnica e em um planejamento centrado na técnica e nas necessidades do território com governança estruturada para todo o conjunto de ações do Governo.

No Brasil, foi retomado, em 2023, um processo de planejamento participativo com Plano Plurianual, que validou ações propostas e debateu a inclusão de outras tantas. É um avanço, mas ainda não é uma ruptura com o modelo atual, por isso os problemas persistem e a popularidade do governo, neste mês de março de 2024, está em declínio. É preciso mudar o rumo.