



Sobreposição das políticas do Ministério da Cidadania: Análise de sobreposição

Junho/2019

**CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE
GASTOS DIRETOS**

**Ciclo CMAP
2019**

Política avaliada

**Sobreposição das políticas do Ministério da Cidadania:
Análise de sobreposição**

Coordenador da avaliação

**Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria/
Ministério da Economia**

Executores da avaliação

**Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
/ Ministério da Economia**

Informações:

**Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Tel: (61) 3412-2358/2360**

Home Page:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/>

**É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo
deste relatório desde que mencionada a fonte.**

Agenda 2019 de Avaliação de Políticas Públicas – CMAG

Agenda de Avaliação de Políticas Públicas	Coordenador	Gestor
Judicialização de Benefícios Pagos pelo INSS (previdenciários e assistenciais)	CGU	INSS
Seguro Desemprego	CGU	SEPEC/ME
Defesa Agropecuária (Inspeção Animal)	SOF	MAPA
Componente Especializado de Assistência Farmacêutica	SOF	MS
Seguro-Defeso	SECAP	MAPA
Sobreposição de Políticas Públicas do Ministério da Cidadania	SECAP	MCIDADANIA

Acordo de Cooperação Técnica SECAP - SAGI

Plano de Trabalho					
Produto	Etapa ou Fase		Responsável	Duração*	
	Nº	Especificação		Início	Término
1	1.1	Mapeamento das políticas públicas operacionalizadas Ministério da Cidadania.	SECAP/ME	A contar da assinatura do acordo	Abril/2019
	1.2	Criação e disponibilização de relatório descritivo contendo informações sobre o objetivo, público-alvo, marco legal e principais características das políticas	SECAP/ME	Abril/2019	Maió/2019
	1.3	Validação das informações constantes do relatório descritivo	SAGI/MC	Maió/2019	Maió/2019
2	2.1	Seleção da(s) política(s) a ser(em) avaliada(s) e estabelecimento da metodologia de avaliação	SECAP/ME e SAGI/MC	Junho/2019	Junho/2019
	2.2	Avaliação da(s) política(s) selecionada(s)	SECAP/ME	Junho/2019	Setembro/2019
	2.3	Validação dos resultados das avaliações realizadas	SAGI/MC	Setembro/2019	Outubro/2019
3	3.1	Proposição para o aprimoramento da(s) política(s) avaliada(s)	SECAP/ME e SAGI/MC	Outubro/2019	Novembro/2019

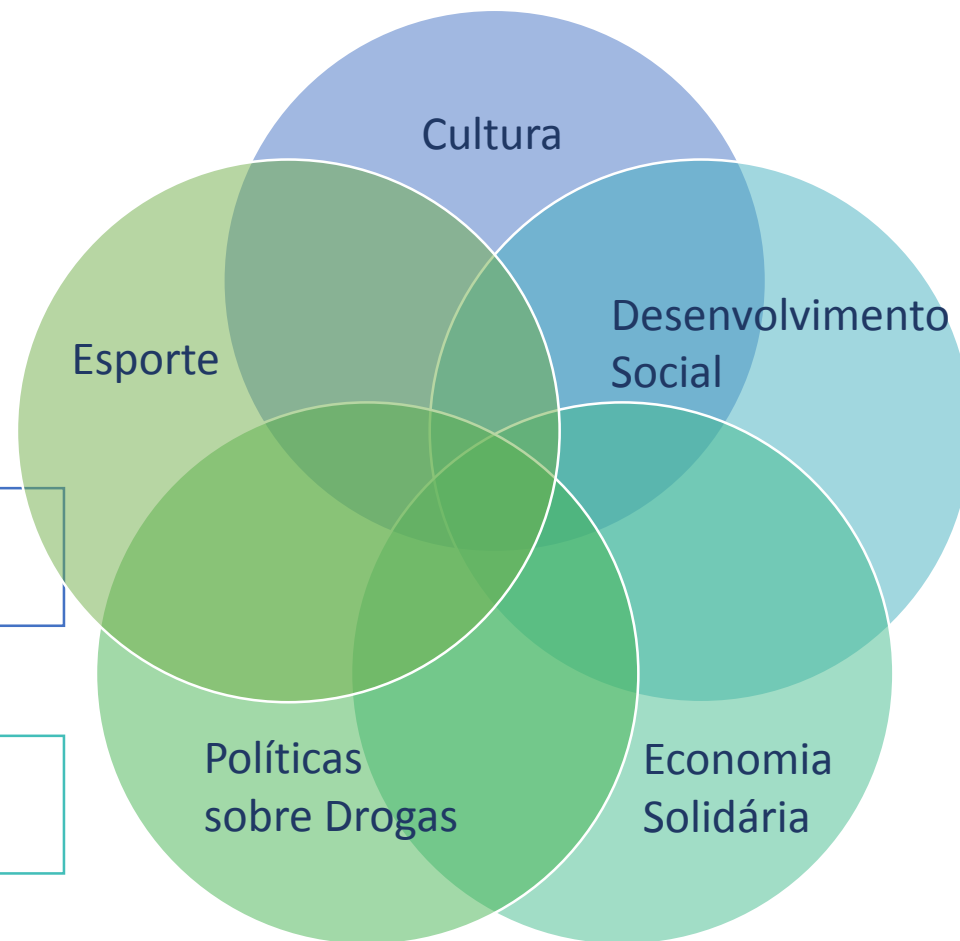
Análise de Sobreposição

Descrição

Orçamento

Metodologia

Resultados



Mapeamento dos Programas: Ministério da Cidadania

No primeiro semestre de 2019, a equipe SECAP realizou mapeamento dos programas sob responsabilidade do Ministério da Cidadania no intuito de identificar a existência de eventuais sobreposições e oportunidades de integração com vistas a promover a melhor utilização dos recursos públicos. Buscou-se também verificar a existência de sobreposição entre as ações do Ministério da Cidadania e de outras pastas do Governo Federal.

De maneira resumida, este trabalho identificou um total de 73 políticas, programas, ações e equipamentos públicos distribuídos nas seguintes frentes de atuação:

- **Assistência Social**
- **Promoção do Desenvolvimento Humano**
- **Inclusão social e Produtiva**
- **Segurança Alimentar e Nutricional**
- **Cuidado e Prevenção às Drogas**
- **Cultura**
- **Esporte**

Para o ano de 2018, o orçamento autorizado para o Ministério da Cidadania era de cerca de **R\$ 90 bilhões**. Desconsiderando-se os recursos alocados no Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada (BPC) – cerca de R\$84 bilhões – restam **R\$ 6 bilhões**, distribuídos entre 71 programas, ações, equipamentos e políticas.

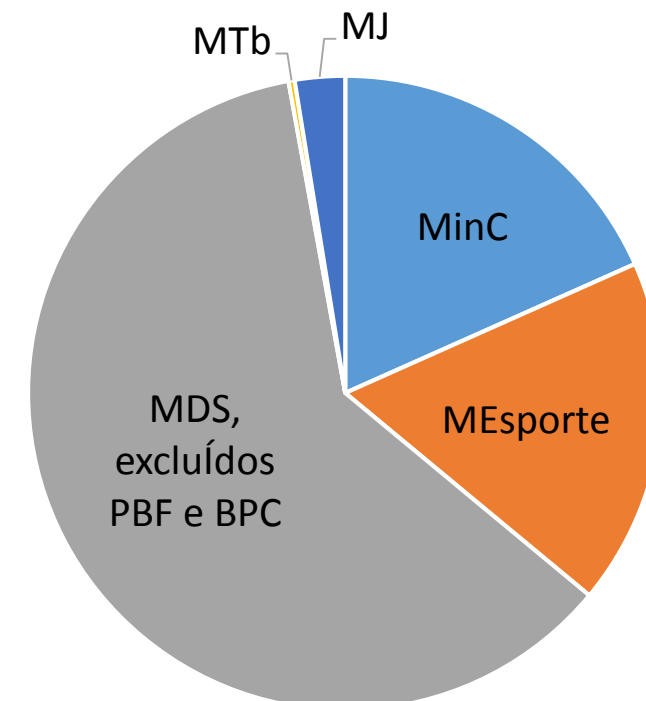
Este cenário pode indicar a existência de sobreposição e pulverização de recursos públicos, sendo necessária uma avaliação visando ganho de eficiência alocativa.

Resultado do Mapeamento

Antiga pasta responsável	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	Ministério da Cultura	Ministério do Esporte	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (MJ)	Subsecretaria Nacional de Economia Solidária (MTb)
Políticas, programas e ações	17	20	12	5	6
Equipamentos públicos*	9	1	3	-	-

Distribuição Orçamentária: Ministério da Cidadania - 2018

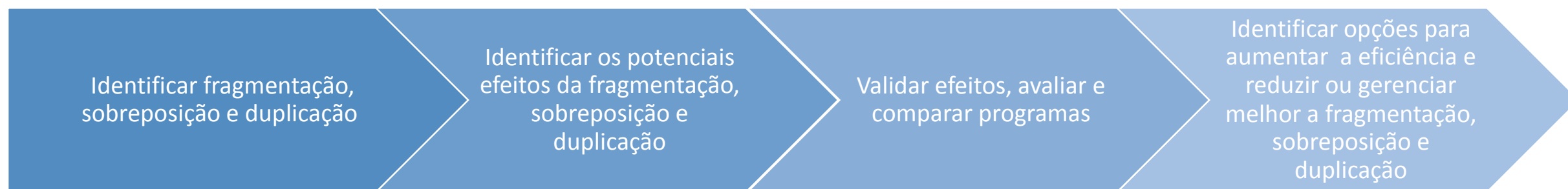
Ministério da Cidadania (programas finalísticos)	Autorizado LOA 2018 (R\$ bilhões)	Pagamento Efetivo (R\$ bilhões)
Ministério da Cultura	1,14	0,87
Ministério do Esporte	1,10	0,74
Ministério do Desenvolvimento Social Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC)	88,44	87,16
	84,63	83,56
Demais Programas finalísticos	3,81	3,59
Ministério do Trabalho	0,02	0,03
Ministério da Justiça e Segurança Pública	0,16	0,07
Total	90,87	88,87



Análise de Sobreposição: Metodologia

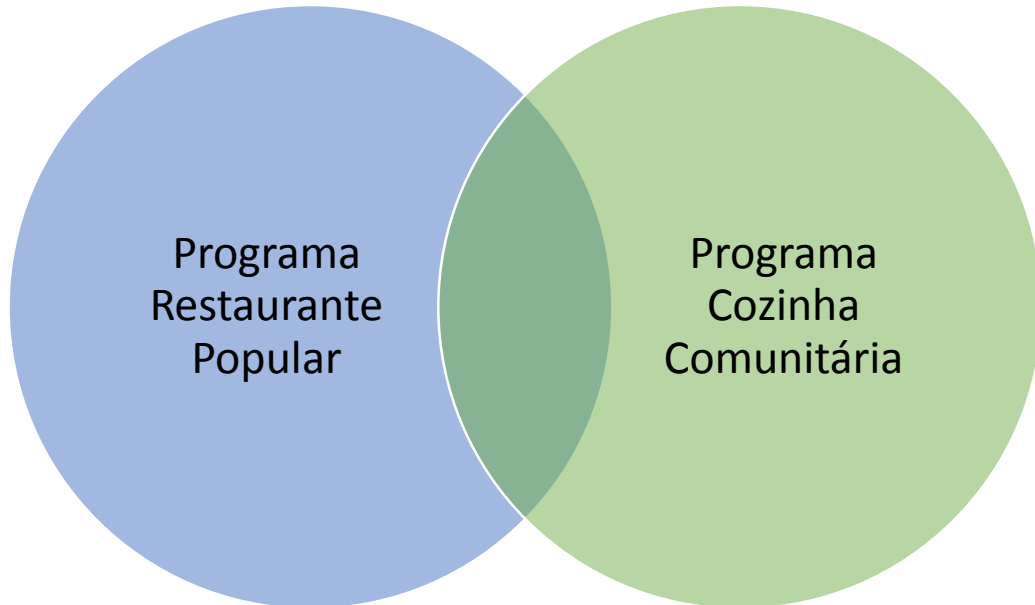
A análise foi realizada com base na metodologia adotada pelo Gabinete de Prestação de Contas do Governo Americano (*US Government Accountability Office - GAO*), buscando identificar a existência de fragmentação, sobreposição e duplicação entre ações, programas, políticas conduzidas pelo Governo Federal. Inicialmente, a análise se concentrou nas políticas sob gestão do Ministério da Cidadania.

A metodologia utilizada possui 4 fases de análise:



Posteriormente, foram consideradas também relações entre políticas do MCidadania e de outros órgãos.

Equipamento Público de Segurança Alimentar



Objetivo comum: Ampliar a oferta de refeições nutricionalmente adequadas.

Público-alvo comum: Acesso universal.

Implementação comum: Construção ou modernização de equipamento público

Principal diferença: cobertura - os restaurantes populares visam municípios com mais de 100 mil habitantes, enquanto as cozinhas são instaladas em municípios com alto índice de vulnerabilidade social.

Proposta: Unificar os programas com o objetivo de evitar vazamentos, promovendo maior nível de focalização.

Orçamento Autorizado 2018 (R\$ milhões):

Mesma fonte orçamentária*

R\$ 11,3

*Não exclusivo

Esporte e Educação



Objetivo comum: Ampliação do acesso ao esporte educacional.

Público-alvo comum: Crianças e adolescentes cursando o ensino fundamental (entre o 3º e o 9º ano) matriculados em escola pública.

Implementação comum: Equipes promovendo o esporte educacional no ambiente escolar.

Principal diferença: PST e Seleções do Futuro incluem também alunos do ensino médio e podem ocorrer próximo às escolas.

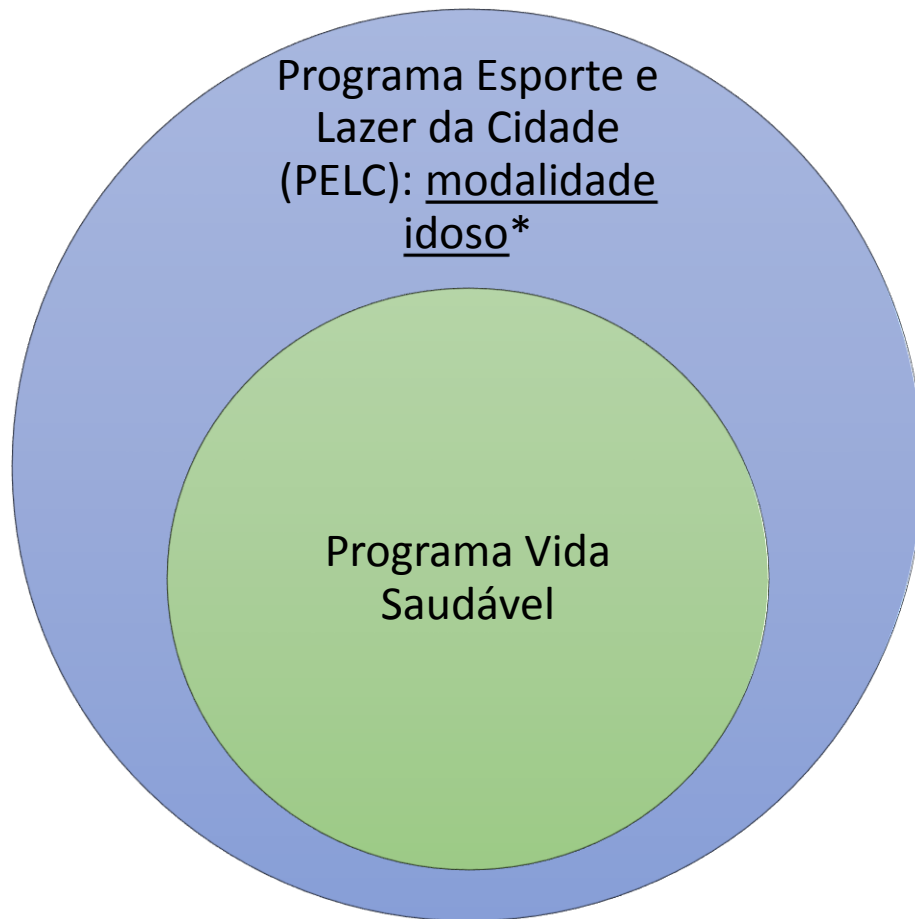
Proposta: Integrar os Programas Segundo Tempo e Seleções do Futuro ao Programa Novo Mais Educação, como forma de evitar a implementação fragmentada de recursos públicos, e possibilitar aumento da eficácia das políticas prestadas.

Orçamento Autorizado 2018 (R\$ milhões):

PST	Seleções do Futuro	Novo Mais Educação
R\$ 18,5	R\$ 4,4	R\$ 50,0

*As modalidades do PST são: PST padrão, PST paradesporto e PST universitário.

Esporte e Cultura – Núcleos de Esporte Recreativo e Lazer



Objetivo comum: ampliação do acesso a esporte recreativo e lazer.

Público-alvo comum: pessoas idosas (a partir de 60 anos) e pessoas com deficiência.

Implementação comum: Instalação de núcleos de esporte recreativo e lazer em estruturas existentes.

Proposta: Incorporação do Programa Vida Saudável à modalidade voltada ao idoso do Programa Esporte e Lazer pela Cidade, uma vez que as ações possuem forma de implementação, público-alvo e objetivo sobrepostos.

Orçamento Autorizado 2018 (R\$ milhões):

Mesma fonte orçamentária

R\$ 64

*As modalidades do PELC são definidas em função da área de instalação do núcleo (urbana ou rural) e da faixa etária do público atendido.

Espaços de Acesso a Cultura, Lazer e Esporte Recreativo



Oportunidade de integração entre os programas, embora não haja sobreposição em todos os atributos.

Os três programas se operacionalizam por meio do financiamento, via edital, de núcleos de cultura (pontos de cultura), lazer e esporte recreativo (PELC e Vida Saudável) em estruturas já existentes.

Principal diferença: Projeto Vida Saudável tem os idosos como público-alvo, e o objetivo geral dos programas do antigo MEsporte é a ampliação do acesso ao esporte, ao passo que os Pontos de Cultura têm por finalidade a ampliação do acesso à Cultura.

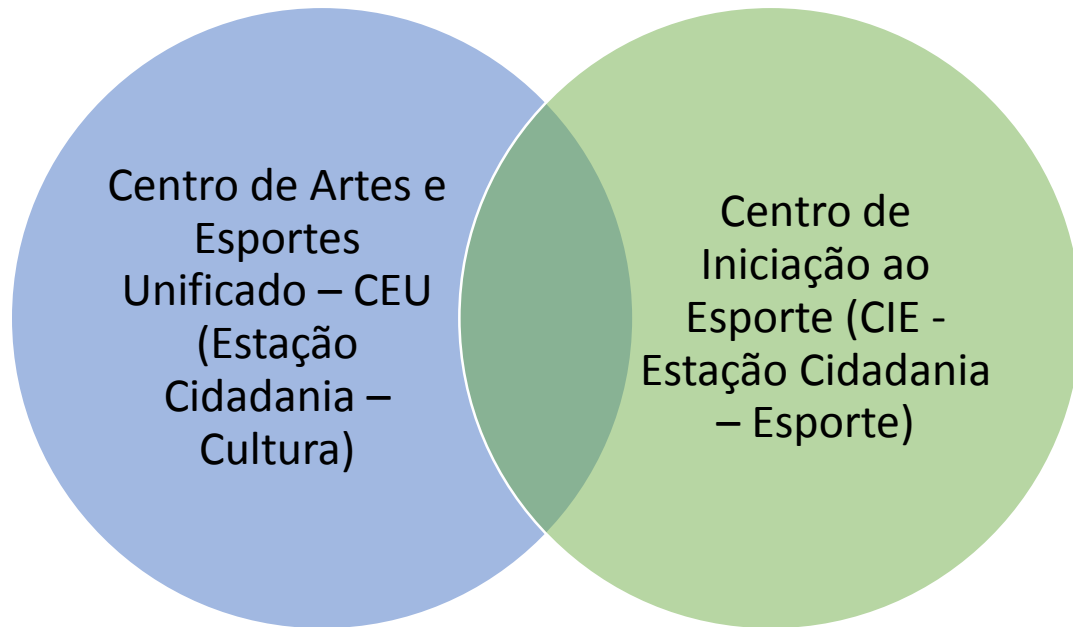
Proposta: Enxerga-se oportunidade para utilização ampliada desses espaços, considerando a ampliação setorial do MCidadania.

Pagamento efetivo em 2018 (R\$ milhões):

PNCV	Vida Saudável*	PELC*
R\$ 14,3	R\$ 49,7	R\$ 49,7

* Mesma fonte orçamentária

Esporte e Cultura – Infraestrutura de Esporte Recreativo, Lazer e Cultura



Objetivo comum: Ampliação da oferta de infraestrutura pública para acesso a esporte recreativo, lazer e cultura.

Público-alvo comum: Crianças e adolescentes.

Implementação comum: Construção de infraestrutura.

Principal diferença:

O CEU (Estação Cidadania – Cultura) não restringe o público-alvo a crianças e adolescentes.

Além disso, o CIE, originalmente, não contemplava a oferta de serviços de proteção social básica.

Proposta: Promover redesenho dos equipamentos públicos visando fornecimento integrado de atividades culturais e esportivas e, quando cabível, a integração das mesmas com serviços de assistência social.

Orçamento Autorizado 2018 (R\$ milhões):

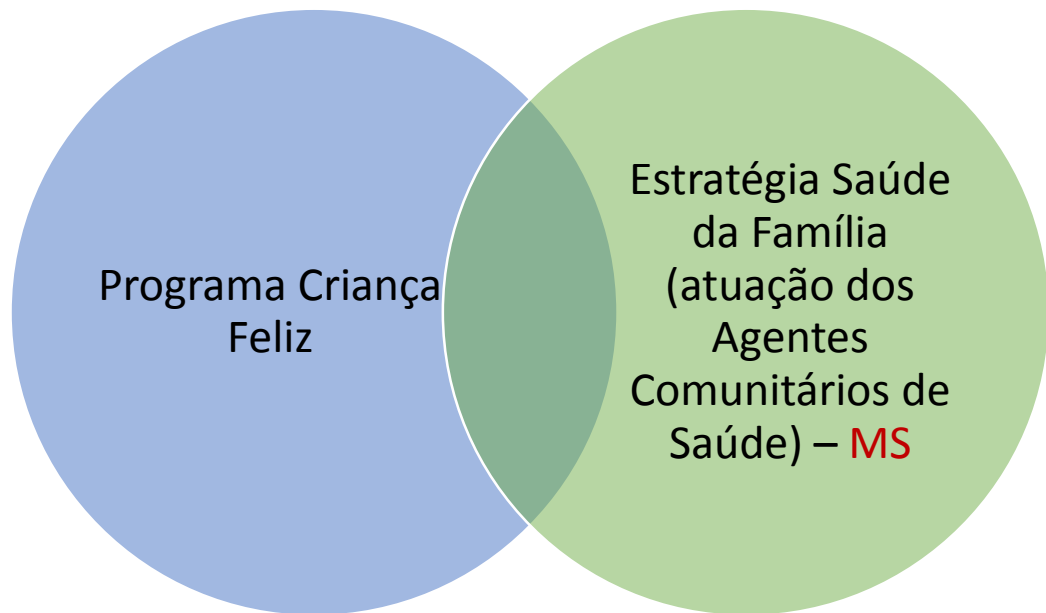
CEU

CIE

R\$ 0

R\$ 48,7

Programa Criança Feliz e Estratégia Saúde da Família



Objetivo comum: Promoção de ações de cuidado junto à população

Público-alvo comum: Crianças de até 6 anos de idade e gestantes

Implementação comum: Acompanhamento de famílias por meio de visitas domiciliares, desenvolvendo ações educativas

Principais diferenças: O PCF possui foco no acompanhamento a crianças e gestantes

Proposta: Integrar a estratégia de visitas domiciliares do Programa Criança Feliz (PCF) e a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), atuantes na Estratégia Saúde da Família (ESF), promovendo ganho de eficiência na aplicação dos recursos públicos e o aumento da cobertura

Orçamento Autorizado 2018 (R\$ Bilhões):

Programa Criança Feliz	Agentes Comunitários
------------------------	----------------------

R\$ 0,28	R\$ 2,94
----------	----------

Inclusão Produtiva e Geração de Renda



Objetivo comum: Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) no intuito de promover inclusão produtiva e geração de renda.

Público-alvo comum: Empreendimento Econômico Solidário.

Implementação comum: atividades de apoio à criação e ao desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários.

Principal diferença: O Pronacoop Social é um programa com mais eixos de atuação (ex. disponibilização de linhas de crédito) e possui público-alvo mais restrito.

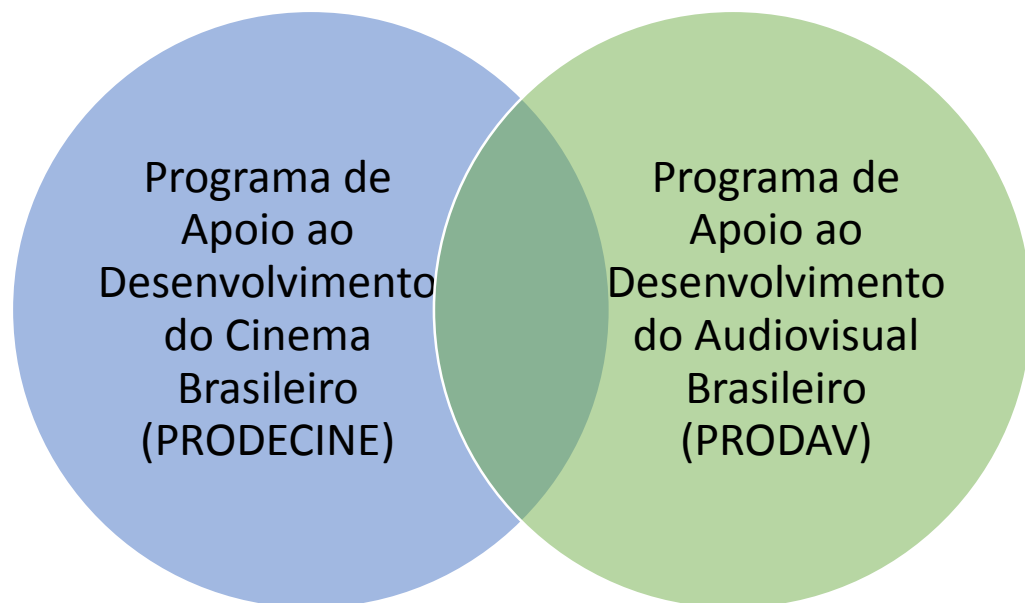
Proposta: Avaliar a possibilidade de fusão dos programas, visto que possuem formas de implementação e objetivos muito próximos, e uma mesma ação orçamentária.

Orçamento Autorizado 2018 (R\$ milhões):

Mesma fonte orçamentária

R\$ 7,15

Incentivo ao Setor de Audiovisual



Objetivo comum: apoio ao desenvolvimento do setor de audiovisual independente.

Público-alvo comum: trabalhadores do setor de audiovisual e população em geral.

Implementação comum: financiamento de projetos por meio de editais.

Principal diferença: o PRODECINE se propões a financiar exclusivamente projetos do setor cinematográfico, enquanto o PRODAV visa projetos audiovisuais de modo geral.

Proposta: Avaliar a possibilidade de fusão dos programas, visto que possuem formas de implementação, público-alvo e objetivos muito próximos, e uma mesma ação orçamentária.

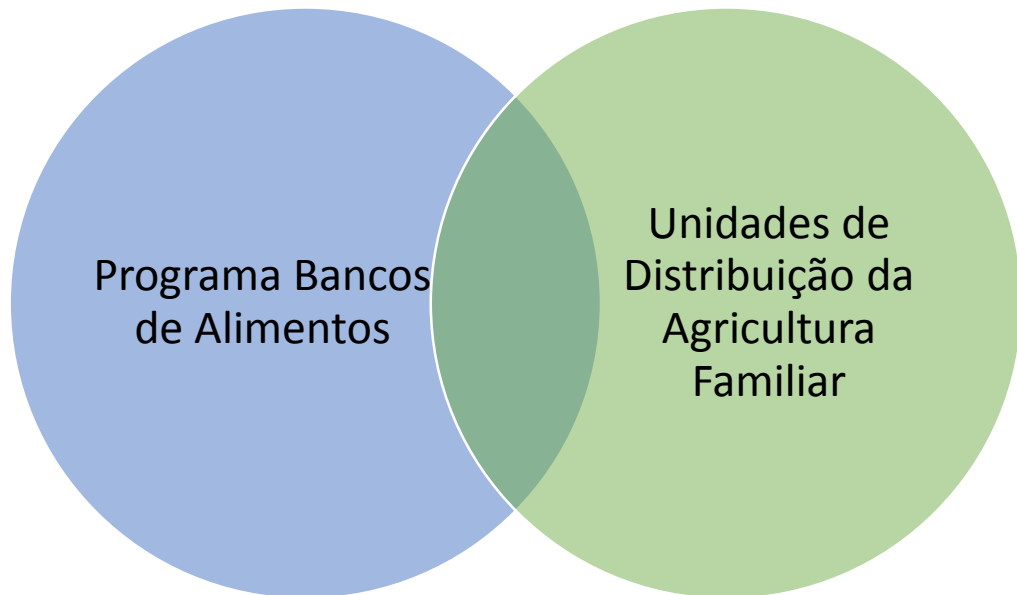
Orçamento Autorizado 2018 (R\$ milhões):

Mesma fonte orçamentária*

R\$ 729,7

* Não exclusivo

Equipamentos – Segurança Alimentar



Objetivo comum: ampliação da oferta de infraestrutura pública para auxiliar a distribuição de alimentos.

Público-alvo comum: pessoas em situação de vulnerabilidade social atendidas pela rede de proteção socioassistencial.

Implementação comum: financiamento de projetos de construção ou modernização do equipamento.

Principais diferenças: o Programa Banco de Alimentos se propõe auxiliar a distribuição de alimentos doados, enquanto as Unidades estão voltadas a receber os alimentos advindos da Agricultura Familiar, preferencialmente.

Proposta: Avaliar a possibilidade de fusão dos programas, visto que possuem formas de implementação e objetivos muito próximos, e uma mesma ação orçamentária.

Orçamento Autorizado 2018 (R\$ milhões):

Mesma fonte orçamentária*

R\$ 11,3

Incentivo ao Livro e à Leitura



Objetivo comum: promoção do livro, da leitura e manutenção de acervo mínimo de livros para as bibliotecas .

Público-alvo comum: toda a sociedade, e, em especial, aqueles que lidam diretamente com o livro, a leitura, a literatura e as bibliotecas.

Implementação comum: fomento a diversas atividades de incentivo ao livro e à leitura.

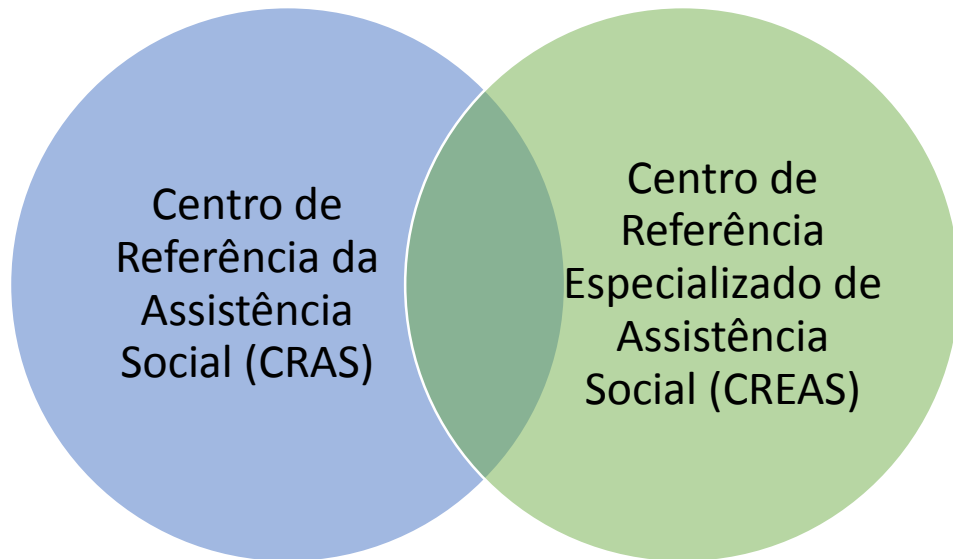
Proposta: Avaliar a possibilidade de repensar as políticas e o programa, de modo que não haja sobreposição em suas determinações, visto que a atual formulação faz com que as políticas e o programa tenham público-alvo, objetivo e forma de implementação muito próximos.

Orçamento Autorizado 2018 (R\$ milhões):

Mesma fonte orçamentária

R\$ 0,5

Equipamentos e Serviços de Proteção Social



Objetivo Comum: Fornecimento de serviços no âmbito da assistência social

Público-alvo comum: famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Implementação Comum: Governo Federal cofinancia equipamentos públicos voltados para prestar serviços no âmbito da assistência social.

Principais Diferenças: Serviços ofertados e seus respectivos públicos.

Proposta: Recomenda-se que a construção ou a readaptação de CRAS e CREAS seja precedida de avaliação, por parte do município, sobre a viabilidade de utilização de estrutura de Centros de Referência já existentes. Espera-se que a medida incentive a utilização mais eficiente dos espaços.

Orçamento Autorizado 2018 (R\$ milhões):

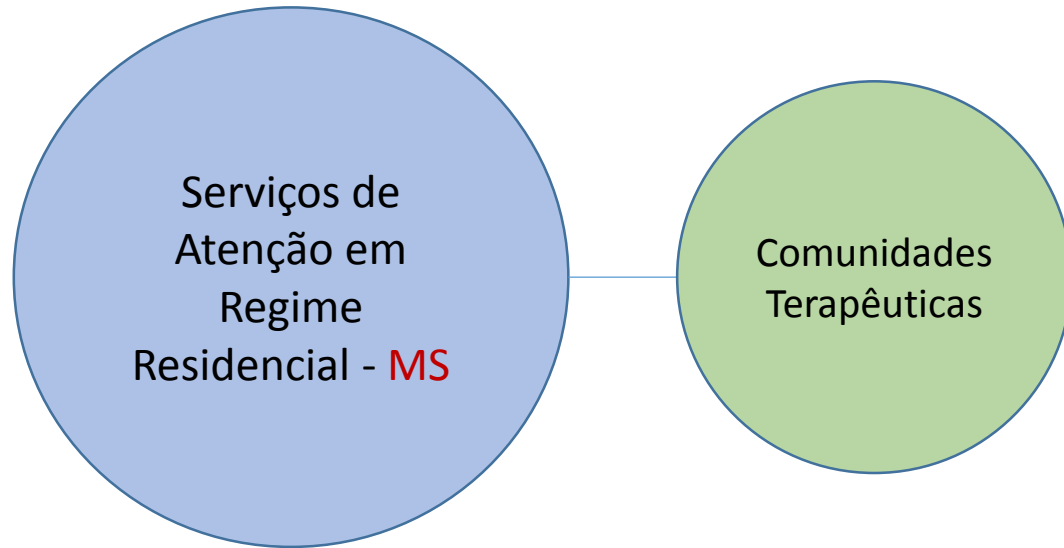
CRAS

R\$ 1.187,4

CREAS

R\$ 401,9

Equipamentos e Serviços de Atenção a Usuários de Drogas



Neste caso, identificou-se uma fragmentação entre os programas, e não uma sobreposição, como nos demais casos.

De acordo com o GAO, a fragmentação se caracteriza por “circunstância em que mais de um órgão federal (ou mais de uma unidade no âmbito do mesmo órgão) estão envolvidos na mesma área de interesse nacional, havendo oportunidade para aprimorar suas entregas”.

Objetivo Comum:

Promover a reabilitação de usuários de substâncias psicoativas.

Público-alvo comum: usuários de substâncias psicoativas.

Implementação Comum:

Acolhimento com vistas ao cuidado de usuários de drogas.

Principais Diferenças:

Os Serviços de Atenção em Regime Residencial, em geral, prestam serviços de saúde, enquanto as Comunidades Terapêuticas têm foco na reinserção social do usuário.

Proposta: Avaliar a pertinência de alocação do serviço de Comunidades Terapêuticas na estrutura de serviços do MS componentes da Rede de Atenção Psicossocial

Orçamento Autorizado 2018 (R\$ milhões):

Comunidades Terapêuticas	Serviços de Atenção em Regime Residencial*
R\$ 109,8	R\$ 26,2

* Não exclusivo (Ação orçamentária 20B0 - MS).

Validação do Ministério da Cidadania

- No dia 22.05.2019, o Ministério da Economia entregou o **mapeamento das políticas públicas incorporadas pelo Ministério da Cidadania** e solicitou a manifestação forma daquele Ministério sobre o produto entregue;
- No dia 25.10.2019, o CMAG realizou uma reunião de ponto de controle para apresentar o resultado da análise de sobreposição das políticas do Ministério da Cidadania (ver slides de 1 a 20 deste ppt), a partir do mapeamento realizado e entregue;
- No dia 29.11.2019, o Ministério da Cidadania, por meio de Nota Técnica, manifestou-se sobre o mapeamento e a análise da sobreposição.

Validação do Ministério da Cidadania

- De acordo com Nota Técnica nº113/2019, a SAGI/MC emitiu os seguintes apontamentos acerca dos produtos entregues pela SECAP/ME:
 - A SECAP/ME realizou revisão e alteração do mapeamento das políticas públicas a partir dos apontamentos registrados por e-mail, pelos pontos focais das Secretarias Especiais do Ministério da Cidadania;
 - “Realizado o debate com as áreas temáticas, *verificou-se que nenhuma das políticas sob gestão do Ministério da Cidadania possui sobreposição total com outras políticas, sendo identificadas possíveis oportunidades para maior integração entre políticas para maximização de seus resultados, especialmente para políticas consideradas fracionadas em áreas distintas de gestão.*”
 - Indicação do equipamento Estação Cidadania como objeto da avaliação prevista para a etapa 2.2 do ACT

Razões desta SECAP para o encerramento do ACT

- Atraso demasiado nos prazos iniciais estabelecidos no ACT;
- Mudanças relevantes na estrutura do Ministério da Cidadania, com a saída da Secretaria Especial de Cultura e do Secretário de Avaliação da SAGI;
- Saída do então Secretário da SECAP/MEC que firmou o ACT com a SAGI/MC;
- A escolha do equipamento Estação Cidadania como objeto de avaliação na etapa 2 se encontra prejudicada com a saída da Secretaria Especial de Cultura daquele Ministério, uma vez que um dos serviços ofertados nesses equipamentos estão sob a gestão da Secretaria Especial de Cultura;
- A mudança de gestão no Ministério da Cidadania ocorrida no mês de fevereiro alongará ainda mais os prazos iniciais;
- A agenda de avaliação do Ciclo 2020 do CMAP já se encontra em andamento, então é preciso finalizar o mais breve possível a agenda do Ciclo 2019 do CMAP;
- Assim, a SECAP/ME entende ser conveniente e oportuno o encerramento do ACT, com a entrega parcial dos produtos previstos.

Obrigada!

