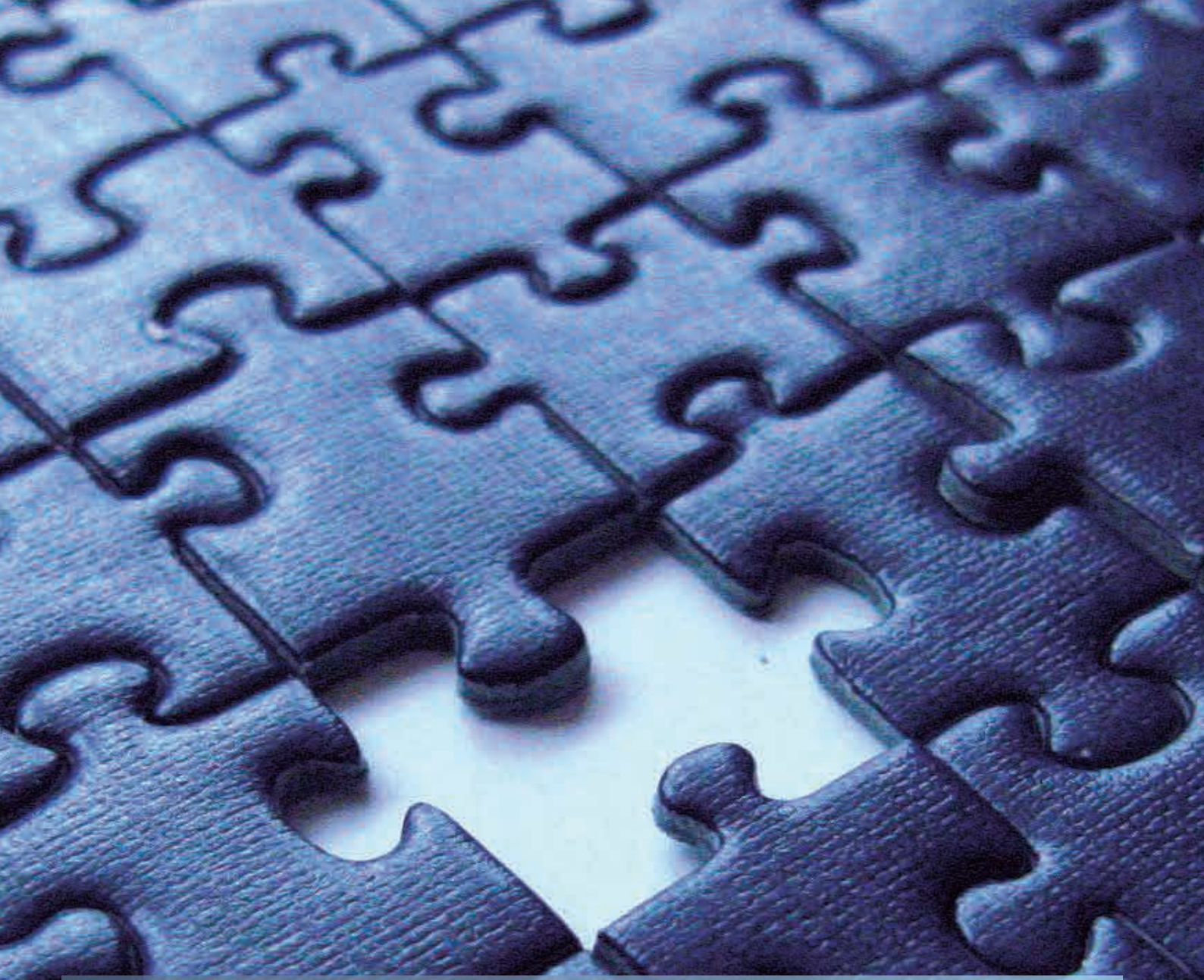


Avaliação de Políticas Públicas

Guia Prático de Análise *Ex Ante*

BRASIL
GOVERNO FEDERAL

Os governos não criam recursos, e sim arrecadam da sociedade e os aplicam em suas políticas públicas. Esses recursos são, naturalmente, escassos e devem ser utilizados da maneira mais eficiente possível.

No Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95/2016), foram introduzidos desafios adicionais à gestão financeira e orçamentária dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Dessa forma, *avaliar* é etapa essencial para aperfeiçoar as políticas públicas e aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público, visando melhorar a prestação de serviços à sociedade.

Este guia de orientação – *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise* ex-ante, volume 1 – é uma ferramenta fundamental para a elaboração de políticas públicas, que vem se somar aos esforços já empreendidos há tempos pelo governo federal com vistas a consolidar uma cultura de avaliação na administração pública federal. Entre esses esforços, destacam-se: a avaliação anual do Plano Plurianual (PPA), que busca apresentar uma visão geral da implementação e dos resultados dos programas integrantes do plano; e as avaliações realizadas pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), que resultaram em aprimoramentos significativos na alocação de recursos e na focalização do público-alvo das políticas avaliadas.

A publicação do guia representa um passo fundamental para orientar os órgãos na elaboração das novas políticas públicas, destacando-se, entre as dimensões abordadas, aquelas relacionadas aos aspectos fiscais, orçamentários e financeiros.

A análise orçamentária e financeira possibilita a mensuração do real valor das políticas públicas e a identificação dos seus potenciais benefícios. Em contextos de restrição fiscal, busca-se o alcance do máximo retorno econômico e social ao menor sacrifício possível da sociedade.

Assim, a ótica orçamentária e financeira da avaliação *ex ante* consagra-se como instrumento de incentivo à eficiência, à eficácia e à efetividade das políticas escolhidas pelo governo para solucionar os problemas enfrentados pela sociedade.

Dyogo Henrique de Oliveira
Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Aprimorar a qualidade do gasto e promover a eficiência na elaboração e na execução da política pública são objetivos permanentes daqueles que receberam da sociedade a honrosa incumbência da gestão de recursos públicos.

Acrescente-se a esses objetivos o desafio do equilíbrio fiscal. Se, por um lado, os anseios e necessidades da sociedade são crescentes e complexos, por outro, a capacidade do governo para obter recursos da sociedade é limitada. Uma forma de superar esse dilema é racionalizar a execução do gasto público, ao priorizar políticas eficazes e eficientes no atendimento das demandas dos cidadãos, atributo essencial à boa gestão pública, independente do ciclo econômico.

Não basta evidenciar as necessidades da sociedade e a importância da política pública. É necessário também ponderar e avaliar *ex ante* seus custos, benefícios potenciais, formas de execução de políticas e meios para monitorar seus resultados.

É nesse contexto que se apresenta este guia, fruto do esforço e da experiência de equipes técnicas de diferentes ministérios para orientar a construção de políticas públicas consistentes e comprometidas com a melhoria do gasto público no Brasil.

Henrique Meirelles
Ministro da Fazenda

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Guia prático de análise *ex ante*

Volume 1

BRASIL
GOVERNO FEDERAL

Esta publicação é resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República e em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para a elaboração de guia de orientação de melhores práticas no governo federal para a análise *ex ante* de políticas públicas. O objetivo comum é fortalecer a disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo federal.

O governo federal agradece a colaboração do Centre for Public Impact (CPI). Também agradece a parceria com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (Clear-FGV) e em especial, a Embaixada Britânica que, ao financiar o projeto *Better Public Spending*, desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, promoveu e unificou o debate sobre a temática da avaliação de políticas públicas. Por fim, o governo federal agradece a seus gestores e técnicos por toda a contribuição compartilhada e por todo o engajamento neste projeto, imprescindíveis para a elaboração e a publicação desta obra.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministro-Chefe da Casa Civil
Eliseu Lemos Padilha

Secretário-Executivo
Daniel Sigelmann

Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais
Marcelo Pacheco dos Guaranys

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF)

Ministro da Fazenda
Henrique de Campos Meireles

Secretário-executivo
Eduardo Refinetti Guardia

Secretária do Tesouro Nacional
Ana Paula Vescovi

Secretário de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loterias
Mansueto Facundo de Almeida Junior

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MP)

Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Dyogo Henrique de Oliveira

Secretário-executivo
Esteves Pedro Colnago Junior

Secretário de Planejamento e Assuntos Econômicos
Marcos Adolfo Ribeiro Ferrari

Secretário de Orçamento Federal
George Alberto de Aguiar Soares

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ernesto Lozardo

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União
Wagner de Campos Rosário

Secretário-Executivo Substituto
José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário Federal de Controle Interno
Antônio Carlos Bezerra Leonel

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Guia prático de análise *ex ante*

Volume 1

Brasília, 2018

© Casa Civil da Presidência da República – 2018

Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise *ex ante*, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018.
v. 1 (192 p.) : il., gráfs., mapa color.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-319-3

1. Políticas Públicas. 2. Administração Pública. 3. Avaliação. I. Brasil. Presidência da República. Casa Civil. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 351.81

Ficha catalográfica elaborada por Patricia Silva de Oliveira CRB-1/2031

EQUIPE TÉCNICA

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (Coordenação Técnica)
Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos
Janete Duarte
Gustavo Teixeira Lino
Rebeca Regina Regatieri
Roberto Endrigo Rosa

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF)

Secretaria do Tesouro Nacional
Otávio Ladeira de Medeiros
Pedro Jucá Maciel
Artur Henrique da Silva Santos
Carlos Renato de Melo Castro
Luciana de Almeida Toldo

Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loterias
Alexandre Manoel Angelo da Silva
Alexandre Fineas Lima e Souza
Guilherme Ceccato
Guilherme Paiva Pinto
Marisa Socorro Dias Duraes
Roberta da Silva Vieira

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MP)

Gabinete do Ministro
Arnaldo Barbosa de Lima Júnior

Secretaria de Orçamento Federal
Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira
Fernando Sertã Meressi
Martin Francisco de Almeida Fortis

Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos
Priscilla Rosa Pimentel Sganzerla
Cláudio Evangelista de Carvalho
Hugo Torres do Val
Miguel Crisóstomo Brito Leite
Rafael Luiz Giacomin
Rafael Martins Neto

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho
Adolfo Sachsida
Alexandre Marinho
Álvaro Pontes de Magalhães
Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior
Aristides Monteiro Neto
Constantino Cronemberger Mendes
Leandro Freitas Couto
Paulo Roberto Corbucci
Rafael Guerreiro Osório
Renato Nunes Balbim

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

Secretaria Federal de Controle Interno
Gustavo de Queiroz Chaves
Bianca Alves Silveira
Cristiano Coimbra de Souza
Danusa da Matta Duarte Fatorri
Fábio Lacerda Alves
Giane Gomes Nascimento Nakano
Gustavo Frederico Longo
Janaína Lucas Ribeiro
Marlos Moreira dos Santos
Patrícia Álvares de Azedo Oliveira
Rodrigo Nunes Peclat
Victor Leandro Freitas de Jesus

Pelo Departamento de Melhoria Habitacional do Ministério das Cidades, colaboraram com esta publicação Álvaro César Lourenço, Mirna Quindere Chaves e Rhaiana Bandeira Santana.

Pelo Centre for Public Impact, colaboraram Jorge Hargrave e Patrícia Ferreira.

Pelo Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona colaboraram Andre Portela Souza, Tomás Málaga e Lycia Lima.

Foram valiosos os comentários da equipe do Banco Mundial, enviados por Antonio Nucifora, Daniel Ortega Nieto, Lorena Viñuela e Roland Clarke.

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citada a fonte e o sítio na Internet no qual pode ser encontrado o original.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

PREFÁCIO 9

1 O PAPEL DA ANÁLISE *EX ANTE* 11

1 INTRODUÇÃO 11
2 QUANDO EXECUTAR A ANÁLISE *EX ANTE* 13
3 A QUEM COMPETE EXECUTAR A ANÁLISE *EX ANTE* 14
4 *CHECKLIST* DA ANÁLISE *EX ANTE* 16
EXEMPLO A 21
EXEMPLO B 35
EXEMPLO C 45

2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA 53

1 INTRODUÇÃO 53
2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA 54
3 CAUSAS POTENCIAIS DO PROBLEMA 55
4 DADOS QUANTITATIVOS ACERCA DO PROBLEMA 57
5 ALINHAMENTO COM METAS E COMPROMISSOS INTERNACIONAIS 62
6 POLÍTICAS ADOTADAS PARA ENFRENTAR O MESMO PROBLEMA 63
7 RAZÕES PARA QUE O PROBLEMA SEJA ALVO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO 66
8 ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA 68

3 DESENHO DA POLÍTICA E SUA CARACTERIZAÇÃO 71

1 INTRODUÇÃO 71
2 OBJETIVO DA POLÍTICA PÚBLICA 72
3 PÚBLICO-ALVO 74
4 METAS DE ENTREGA DE PRODUTOS 80
5 COBERTURA DA POLÍTICA 81
6 SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS 82
7 AÇÕES A SEREM EXECUTADAS: MEIOS E INSTRUMENTOS 85
8 ATORES ENVOLVIDOS 87
9 ANÁLISE SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA 90

4 DESENHO DA POLÍTICA: MODELO LÓGICO, FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE SWOT 93

1 INTRODUÇÃO 93
2 MODELO LÓGICO 94
3 INDICADORES 101
4 PERÍODO DE VIGÊNCIA DA PROPOSTA 106
5 FUNDAMENTAÇÃO 107

5 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO 111

1 OBJETIVOS DA ANÁLISE DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO 111
2 ASPECTOS FISCAIS 111
3 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS 116
4 CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 120

6 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO 123

1 INTRODUÇÃO 123
2 MODELO DE GESTÃO E GOVERNANÇA 124
3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO 129
4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS 131
5 PLANO DE COMUNICAÇÃO 136
6 GESTÃO DE RISCOS 141
7 CONCLUSÃO 150
ANEXO 152

7 ESTRATÉGIA DE CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA E SUPORTE 155

1 INTRODUÇÃO 155
2 CONFIANÇA E SUPORTE 155
3 AVALIANDO CONFIANÇA E SUPORTE 158
4 SOLUÇÕES PARA FALTA DE CONFIANÇA E SUPORTE 159
5 FAZENDO UM PLANO DE AÇÃO PARA CONSTRUIR LEGITIMIDADE 162
6 ANÁLISE DA CONFIANÇA E DO SUPORTE 162

8 ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE 163

1 INTRODUÇÃO 163
2 MONITORAMENTO 164
3 CONTROLE SOCIAL 166
4 FORTALECIMENTO DA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO 167
5 ARTICULAÇÃO ENTRE PROGRAMAS SOCIAIS 168
6 AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO 168
APÊNDICE 169

9 MENSURAÇÃO DO RETORNO ECONÔMICO E SOCIAL 171

1 INTRODUÇÃO 171
2 CONTEXTO INSTITUCIONAL 171
3 ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO 173

APÊNDICE A 179

FONTES DE DADOS 179

APÊNDICE B 187

FONTES DE DADOS INTERNACIONAIS 187

REFERÊNCIAS 191

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que apresentamos a publicação *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise* ex ante, resultado de intenso trabalho conjunto entre a Casa Civil, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o Ipea, com a colaboração do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona da Fundação Getulio Vargas (Clear/FGV) e do Centre for Public Impact (CPI).

A publicação do guia é medida prática de adoção de mecanismo de liderança e estratégia que segue as diretrizes de: *i*) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; e, *ii*) de modo mais direto e específico, avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais – aferindo, sempre que possível, seus custos e benefícios – postas no art. 4º, incisos I e VII, do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que estabeleceu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O momento é de modernização do Estado brasileiro, com base em reformas estruturantes, com uma agenda que vai desde as reformas trabalhista, da previdência e do ensino médio à reforma das políticas públicas. Esta última está ligada à ideia de que governos precisam ser capazes de avaliar suas políticas e demonstrar o impacto de suas ações e como elas beneficiam os seus cidadãos. Para promover o ajuste necessário às contas públicas e retomar o crescimento equilibrado, é imprescindível a racionalização da execução do gasto público, priorizando as políticas públicas eficientes, com foco na melhoria da prestação de serviços e na redução dos custos, com o cidadão posicionado no centro das decisões governamentais.

A nova sistemática de avaliação de políticas será gradual e tem seu primeiro passo na disseminação deste guia, que traz aos gestores e aos técnicos dos diferentes ministérios e órgãos do governo federal um conjunto de ferramentas para auxiliá-los no enorme esforço que é a formulação, a condução e o aprimoramento das políticas públicas. Além de oferecer uma introdução acessível ao tema da avaliação *ex ante* das políticas, este guia constitui ferramenta adicional aos gestores que estão na ponta da implementação das políticas públicas, que agora contarão com roteiro básico de tópicos a serem refletidos e respondidos no momento de formulação de uma nova política, na expansão ou na reformulação de uma política já existente.

O conteúdo deste material apresenta-se como guia de boas práticas, com base em experiências nacionais e internacionais, e serve como recomendação a ser perseguida pelos gestores na avaliação contínua das políticas públicas, trazendo referências para a formulação de futuros programas, ações e decisões no âmbito governamental. Cabe destacar que o Ipea

cumpriu e cumpre com excelência sua missão, produzindo conhecimento e consolidando todo o aprendizado adquirido ao longo de anos no seu papel de ser o indutor da avaliação de políticas públicas no governo federal, estando, no seu dia a dia, em parceria com os gestores e os técnicos que executam as políticas públicas. Gostaríamos de registrar nossos agradecimentos ao Ipea, cuja atuação foi fundamental na elaboração deste guia, exercendo um papel de liderança em todo o processo.

O MF e o MP têm se concentrado na qualidade do gasto público, na perspectiva da avaliação de políticas públicas, o que tem se refletido, por exemplo, no alinhamento da alocação orçamentária e financeira, com foco nos resultados dos gastos efetuados. O mesmo pode ser dito sobre a CGU, que, para além do seu papel de auditoria e controle, tem atuado com proatividade, agindo antecipadamente, em conjunto com os órgãos finalísticos na temática de avaliação de políticas públicas. Agradecemos a esses ministérios a valiosa contribuição técnica compartilhada e o engajamento neste projeto.

Esta publicação contou também com o apoio do Ministério das Cidades, que, no desenvolvimento prático dos instrumentos propostos, cedeu a experiência de formulação do Programa Cartão Reforma e, com muita disposição, contribuiu com a elaboração do exemplo desse programa ao longo de todo o guia. Agradecemos ao Ministério das Cidades a colaboração prestada.

Não podemos deixar de agradecer o engajamento dos gestores e dos técnicos que trabalharam neste guia, produto feito a muitas mãos, aproveitando a *expertise* institucional desses órgãos e a vontade de, a partir disso, caminhar lado a lado com os ministérios e os órgãos finalísticos, contribuindo para a melhoria dos produtos das políticas entregues à sociedade. Foram valiosos também os comentários e as sugestões de aprimoramento da equipe técnica do Banco Mundial.

Por fim, espero que esta publicação, pelo caráter didático e norteador, contribua significativa e oportunamente às discussões necessárias para a realização da análise *ex ante* de políticas públicas, proporcionando a melhoria na tomada de decisão da alocação dos escassos recursos disponíveis.

Eliseu Lemos Padilha
Ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República

PREFÁCIO

Este guia oferece uma introdução acessível ao tema da avaliação *ex ante* de políticas públicas. Ele apresenta orientações práticas das principais etapas para o desenho, a implementação e a análise de impactos de ações do governo federal. Dois programas são tomados como exemplos, ao longo do texto, para pautar a aderência entre as orientações e os casos reais. Este volume, que se refere a uma etapa prévia de construção da política, será complementado com a publicação de outro guia sobre a avaliação *ex post* de políticas, relativo à apresentação de metodologias para a análise de impactos na sociedade, posteriores à implantação da ação pública.

Esta primeira edição deste manual pretende se tornar um documento referencial de apoio aos órgãos públicos federais, em particular no tocante às melhores práticas de avaliação aplicadas em diversas partes do mundo. Cada vez mais, todos os países reconhecem a necessidade de concentrar esforços na adoção de ferramentas de avaliação que sejam praticadas de forma efetiva para aprimorar os desenhos das políticas, acompanhar seu uso e avaliar de maneira constante os custos e os benefícios sociais da intervenção pública no território nacional.

O esforço para a construção deste guia envolveu diversas instituições federais, coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, promovendo entre elas uma importante troca de informações, de conhecimentos e de propostas. Esse trabalho conjunto possibilitou a apresentação deste documento, com a síntese do que existe de mais avançado na avaliação de políticas públicas. O desejo é que este trabalho seja ampliado, envolvendo os demais órgãos setoriais federais, com o objetivo de construir um sistema integrado de avaliação de políticas dentro do governo federal. Isso possibilitaria não apenas maior coordenação e integração das políticas setoriais mas também viabilizaria o alcance de maior eficiência, eficácia e efetividade das ações públicas.

O conteúdo deste volume traz informações sobre os principais estágios da construção de políticas, envolvendo o diagnóstico do problema a ser enfrentado, a caracterização da política – objetivos, público-alvo e resultados esperados – e o seu próprio desenho. Outras etapas consistem em apresentar estratégias de construção de legitimidade, implementação, monitoramento, avaliação e controle. Finalmente, elementos sobre o impacto orçamentário e financeiro das políticas desenhadas e a análise prévia de seus custos e benefícios são também detalhados.

Espera-se que as orientações deste guia sirvam como subsídio aos agentes públicos federais para que possam construir, no âmbito de suas instituições específicas, um setor público federal coeso e com ações articuladas que favoreçam o bem-estar social e o

desenvolvimento nacional. A construção de boas políticas e a avaliação de evidências de seus impactos tendem a constituir as bases para que a ação estatal assuma, de forma efetiva, eficaz e eficiente, seu papel fundamental na alocação, na estabilidade e na redução das desigualdades sociais do país.

Ernesto Lozardo
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

1 O PAPEL DA ANÁLISE *EX ANTE*

1 INTRODUÇÃO

A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise *ex ante*, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise *ex ante* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados.

Essas avaliações serão uma ferramenta importante para viabilizar o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, uma vez que, com limite de gastos definido por período de vinte anos, haverá a necessidade de um debate mais qualificado sobre a priorização de políticas públicas e as decisões alocativas do orçamento. Como a demanda da sociedade é crescente, o desafio do governo para esta e as próximas gerações não é apenas conter a expansão do gasto público mas também avaliar em que pontos ele é pouco produtivo, com o propósito de procurar fazer mais com menos recursos e priorizando a efetividade e a eficiência das políticas públicas. Nesse sentido, a análise *ex ante* pode contribuir para que as decisões alocativas sejam orientadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em análises técnicas mais robustas.

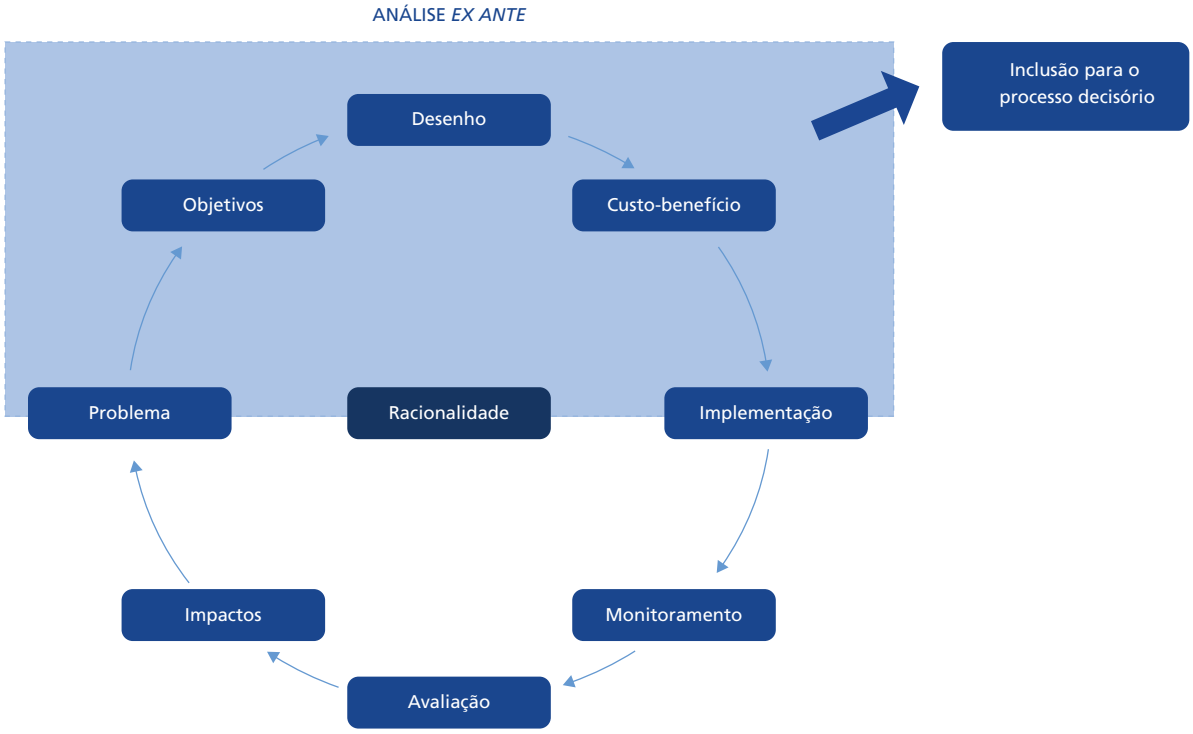
O fundamento da análise *ex ante* é orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. Além desse papel, espera-se, com este guia, contribuir para o aprimoramento da formulação e da concepção das políticas públicas no governo federal. As propostas de criação, de expansão ou de aperfeiçoamento de políticas públicas podem ser formuladas de forma a contemplar as etapas apresentadas no boxe 1.

BOXE 1
Etapas da análise *ex ante*

i) diagnóstico do problema;
ii) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados;
iii) desenho da política;
iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade;
v) estratégia de implementação;
vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle;
vii) análise de custo-benefício; e
viii) impacto orçamentário e financeiro.

A figura 1 ilustra o papel da análise *ex ante* no ciclo da política pública, no âmbito da proposta de aperfeiçoar sua racionalidade e, por conseguinte, instruir com robustez e tempestividade a tomada de decisão dos gestores e dos executivos do governo federal.

FIGURA 1
Racionalidade no ciclo de política pública



Elaboração: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG)/Casa Civil.

Na análise *ex ante*, partindo-se da identificação e caracterização de um problema que demandaria intervenção do Estado, é necessário que sejam estabelecidos objetivos claros para a ação governamental, bem como um desenho que efetivamente permita alcançá-los, considerando, por exemplo, os incentivos dos agentes envolvidos. Antes de implementar a ação governamental, precisa-se estimar os custos e os benefícios esperados, ainda que essa análise possa ser ponderada por fatores de difícil mensuração. Essa relação de custo-benefício deve ser apresentada aos tomadores de decisão e estar transparente para a sociedade como um todo. A qualidade das informações obtidas e das decisões tomadas na análise *ex ante* afeta sobremaneira o desenvolvimento do ciclo da política pública, afetando o nível de desenvolvimento e a qualidade da política pública executada.

Independentemente da qualidade da análise e do planejamento realizado, na execução da política pública, deve-se monitorar e avaliar a intervenção para garantir que sejam alcançados os impactos esperados sobre o problema identificado. É importante que o monitoramento, a avaliação e o controle posteriores sejam elaborados e planejados antes da implementação da política pública, com a definição de quais indicadores e ações serão necessários, quem serão os responsáveis e quando e como essas ações serão desenvolvidas e seus resultados comunicados. Muitas políticas públicas são de difícil avaliação, ou, em muitos casos, sua

execução é cara, pois os dados necessários não foram planejados e coletados ou não está definido a quem caberá essa avaliação.

Vale destacar que este guia se esforçou para consolidar e trazer as referências de diversas publicações dos órgãos do governo federal acerca do monitoramento e da avaliação de políticas públicas, com destaque para os manuais do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), as notas técnicas do Ipea e as portarias e instruções normativas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), entre outras.

Os próximos capítulos apresentam o passo a passo a ser seguido na elaboração das propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas, expondo sucintamente os principais conceitos utilizados e ilustrando-os com base em dois exemplos. O exemplo A trata da proposta de criação de política associada ao Cartão Reforma, brevemente apresentada no boxe A.1. E o exemplo B trata de proposta associada à desoneração tributária e está descrito no boxe B.1. Não será apresentado aqui exemplo que trate da proposta de reformulação de uma política pública já existente. Conforme for o caso, porém, será conferido destaque às especificidades necessárias da análise *ex ante*.

BOXE A.1
Apresentação do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Suponha que o Ministério das Cidades queira lançar programa com o intuito de oferecer aos grupos familiares de baixa renda que habitam moradias inadequadas a aquisição de material de construção, destinado à reforma, ampliação ou conclusão das unidades habitacionais de que sejam titulares, possuidores ou mesmo detentores.

BOXE B.1
Apresentação do exemplo B

Proposta de adequação de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Suponha que o governo queira proceder à redução da política de alíquota zero da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho para além das empresas previstas na proposta original de 2011. Em substituição, seria arrecadada contribuição sobre a receita bruta pela alíquota de 2%. Com isso, altera-se a base de incidência da folha para o faturamento.

2 QUANDO EXECUTAR A ANÁLISE *EX ANTE*

Este guia apresenta conceitos e instrumentos para a análise *ex ante* das propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas. Entende-se por políticas públicas o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia. A seguir, apresenta-se a descrição das ações que requerem a análise *ex ante*.

1) Criação de política pública: instituição de política pública que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de políticas públicas já existentes, não tendo recebido dotação orçamentária anteriormente.
2) Expansão de política pública: ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar política pública já existente.

3) Aperfeiçoamento de política pública: alteração no desenho de política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário.

Os instrumentos abordados neste guia são aplicáveis em todos os órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal. É de suma importância que os gestores e técnicos executem diretamente a análise *ex ante*, sendo recomendado que as informações apresentadas aqui constem em nota técnica sobre o mérito da política apresentada quando do encaminhamento de atos normativos acerca de propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas ao presidente da República.

Como recomendação, cabe executar as análises *ex ante* de criação, expansão e aperfeiçoamento de política pública, seguindo as sete primeiras etapas descritas no boxe 1 quando o impacto fiscal for superior a R$ 150 milhões ao ano (a.a.) ou que represente percentual superior a 5% a.a. do orçamento dos fundos, órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. As análises *ex ante* com foco no impacto orçamentário-financeiro da expansão da política devem ser realizadas quando houver proposta de aumento de gastos decorrentes de aumento do salário mínimo, reajuste de salários ou reajuste para corrigir inflação e ainda quando houver remanejamento de recursos entre programas do mesmo ministério, levando a uma expansão do valor disponível para um deles e redução para o outro.

São exemplos de aperfeiçoamento de políticas públicas as alterações nos critérios de seleção dos beneficiários, nos parâmetros técnicos da política, nas definições de prioridade de pagamentos e nos procedimentos de atendimento. Embora essas alterações possam ser realizadas por meio de atos meramente administrativos, como instruções normativas ou portarias ministeriais, o ideal seria que qualquer alteração dos atributos principais das políticas públicas, tais como objetivo, metas e público-alvo, ensejassem a necessidade de análise *ex ante* dos ministérios finalísticos.

Outro caso em que se recomenda a execução de uma análise *ex ante* ocorre quando a política passou por uma avaliação *ex post*, e os resultados dessa avaliação mostraram que o desempenho da política foi baixo ou insatisfatório e que há a necessidade de a política ser reformulada em um ou mais dos elementos de seu desenho (por exemplo, na sua focalização ou nas suas ações).

3 A QUEM COMPETE EXECUTAR A ANÁLISE *EX ANTE*

O Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, estabelece em seu art. 30 que junto com o envio da Exposição de Motivos dos atos normativos submetidos ao Presidente da República serão enviados os pareceres de méritos dos órgãos envolvidos com o ato. O art. 32 do decreto aludido também define que os pareceres de mérito desses órgãos deverão conter elementos abordados neste Guia, como a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar e os objetivos que se pretende alcançar.

Fortalecendo o disposto acima, *o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e*

fundacional, destaca, conforme art. 4º, entre as diretrizes da governança pública: "avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios". Esse decreto instituiu o Comitê Interministerial de Governança (CIG), com a finalidade de assessorar o presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. Ao CIG compete a aprovação de "manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública", os quais conterão recomendações a serem implementadas nos órgãos e nas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional definidos na resolução que os aprovar (§ 1º do art. 9º).

O Ipea e as escolas de governo, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Escola de Administração Fazendária (Esaf), em parceria com os ministérios centrais, Casa Civil da Presidência da República, MP, Ministério da Fazenda (MF) e com a CGU, desenvolverão estudos, capacitações e formações técnicas para construir a *expertise* de órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal acerca da análise *ex ante*.

Nesse processo de construção da *expertise* na análise *ex ante* de órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal, poderão ser estabelecidos processos graduais de implementação das etapas mencionadas no boxe 1. Assim, primeiramente poderão ser elaborados o diagnóstico do problema, apresentado no capítulo 2, e a caracterização completa da política, exposta no capítulo 3. Na fase seguinte, seriam executadas a elaboração do modelo lógico e a análise do desenho da política, conforme proposto no capítulo 4, e assim por diante. O fundamental é que, no médio e no longo prazo, o governo federal tenha um processo bem definido e efetivo de análise *ex ante* das políticas públicas, melhorando a *performance* das políticas e do gasto público, com o alinhamento às melhores práticas internacionais de condução do ciclo de política pública.

As análises *ex ante* executadas por órgãos, fundos, autarquias e fundações do governo federal serão somadas às demais ações do sistema de avaliação e monitoramento das políticas públicas. Trata-se de mais uma iniciativa para fazer do processo de avaliação do governo federal uma ação consistente e transparente.

BOXE 2
Referências internacionais

Existem basicamente dois modelos de execução das análises *ex ante* de políticas públicas nos governos: as que são realizadas de forma centralizada em determinados órgãos; e as que são desenvolvidas pelos próprios órgãos setoriais, com base em diretrizes emanadas pelos órgãos de centro de governo.

Exemplo do primeiro caso é o Chile, onde as análises *ex ante* são realizadas pelo Departamento de Assistência Técnica, da Diretoria de Orçamentos (Dipres), vinculado ao Ministério da Fazenda, e de forma colaborativa, pelo Ministério de Desenvolvimento Social, no caso de políticas classificadas como sociais. Nesse país, os ministérios setoriais submetem propostas de criação, expansão e reformulação de políticas públicas, em um sistema único e por determinado período. Esse processo unificado permite subsidiar as decisões de priorização do governo conforme a qualidade técnica das propostas, entre outros critérios.

No segundo caso, um exemplo é o Reino Unido, onde a execução das análises *ex ante* cabe aos ministérios setoriais, os quais estão vinculados expressamente às orientações emanadas pelo guia publicado pelo Tesouro Britânico, denominado *Green Book*. Esse livro vincula a análise *ex ante* a todas as novas políticas, programas e projetos, incluídas as políticas orçamentárias e as extraorçamentárias, as políticas sociais e as de infraestrutura e de capital, as intervenções diretas do Estado e as ações de regulamentação. Nessa análise vinculativa, há uma combinação de critérios econômicos, financeiros, sociais e ambientais que devem ser observados pelos ministérios finalísticos.

O trabalho apresentado aqui é fruto dos estudos realizados pelos coautores deste guia sobre as experiências internacionais, bem como pela experiência adquirida na temática de monitoramento e avaliação de políticas públicas ao longo dos últimos anos e em estreita relação com suas missões institucionais. Também é fruto do ciclo de reuniões, iniciado em agosto de 2016, com a coordenação da Casa Civil e com a participação ativa do MP, do MF, da CGU e do Ipea para propor aprimoramentos às ações de monitoramento e avaliação de políticas públicas do governo federal.

4 *CHECKLIST* DA ANÁLISE *EX ANTE*

Como um instrumento de síntese dos tópicos abordados nos próximos capítulos e como uma proposta dos pontos que devem estar claros quando da submissão de proposta ou publicação de ato normativo que crie, expanda ou aperfeiçoe políticas públicas, elaboramos o *checklist* dos pontos elencados na introdução deste capítulo. As explicações a respeito de cada um dos tópicos abordados no guia estão detalhadas e aprofundadas ao longo dos próximos capítulos. Os exemplos apresentados servem para dar ao gestor e ao leitor uma visão geral e uma consulta rápida dos principais pontos a serem respondidos na análise *ex ante*. Esses exemplos não expõem as análises de mérito das políticas tratadas, apenas detalham as informações importantes da formulação dessas políticas pelos proponentes. Eles estão nessa perspectiva, com foco apenas em buscar as informações usadas na formulação das políticas apresentadas. Podem existir avaliações realizadas *a posteriori* (*ex post*) que questionam a efetividade e os benefícios da política, que podem servir como subsídios para sua revisão ou mesmo seu cancelamento.

A boa prática realçada aqui se refere ao fato de serem elaboradas as informações básicas sobre as políticas, explicitando seus objetivos, suas referências de concepção e as evidências que fundamentaram sua implementação. Essa implementação pode ou não ser uma boa prática, e este guia não se propõe a fazer essa avaliação.

A seguir, serão apresentados três exemplos do preenchimento desse *checklist* pelos gestores nos ministérios finalísticos envolvidos, supondo que tenham sido preenchidos na elaboração e proposição da política em questão. Como se trata da apresentação de uma proposta de boa prática, todos os itens dos exemplos foram preenchidos. Para isso, no caso do exemplo de redução da alíquota de contribuição previdenciária, alguns itens foram preenchidos na elaboração deste guia, pois não foram encontradas informações nos materiais disponíveis no momento da elaboração da política.

Destaca-se que as orientações sobre como preencher da melhor forma possível o *checklist* podem ser obtidas nos capítulos seguintes, nos quais se buscou trazer *insights* e ferramentais para subsidiar a elaboração dessas informações. Além disso, os capítulos objetivam construir a análise crítica das informações e do processo de elaboração de políticas públicas.

O preenchimento do exemplo do *checklist* apresentado no exemplo C tem caráter meramente ilustrativo, com o objetivo de identificar as informações principais da política proposta no momento de sua elaboração pelos proponentes. Utilizou-se a hipótese de que a política está no momento de sua formulação, sendo que ao longo dos demais capítulos a análise do desenho será gradualmente realizada.

CHECKLIST PARA A ANÁLISE *EX ANTE*

1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?

1.2 Quais as causas que acarretam o problema?

1.3 Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?

1.4 Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.

1.5 Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?

1.6 Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados

2.1 Qual o objetivo da proposta?

2.2 Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?

2.3 Quais são as ações a serem implantadas?

2.4 Quais são as metas de entrega dos produtos?

2.5 Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.

2.6 Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

3. Desenho, estratégia de implementação e focalização

3.1 Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?

3.2 Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.

3.3 Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.

3.4 Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.

3.5 Qual o público-alvo que se quer atingir?

3.6 Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.

3.7 Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.

3.8 Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

4. Impacto orçamentário e financeiro

4.1 Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.

4.2 Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:

1) **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

2) **se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias;**

3) **se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; e**

4) **demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.**

4.3 Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4.4 Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

5. Estratégia de construção de confiança e suporte

5.1 O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?

5.2 Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?

5.3 Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?

5.4 A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?

5.5 Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

6. Monitoramento, avaliação e controle

6.1 A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?

6.2 Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política?

6.3 Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?

6.4 Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?

6.5 Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

CHECKLIST PARA A ANÁLISE *EX ANTE*

Exemplo A – Programa de Melhoria Habitacional[1]

O preenchimento do exemplo deste *checklist* tem caráter meramente ilustrativo, com o objetivo de identificar as informações principais da política proposta quando de sua elaboração pelos proponentes. Utilizou-se a hipótese de que a política está no momento de sua formulação, sendo que ao longo dos demais capítulos a análise do desenho será gradualmente realizada.

1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?

Deficit habitacional qualitativo em áreas urbanas.

1.2 Quais as causas que acarretam o problema?

Subinvestimento da população de baixa renda em infraestrutura habitacional, por carência de recursos para a realização desses investimentos, ou por falta de priorização desses gastos, e por restrição de acesso ao crédito barato.

1.3 Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?

A inadequação das moradias, considerando o *deficit* qualitativo urbano de extensão urbana (exclui domicílios improvisados, rústicos e cômodos) e os domicílios próprios, pode ser evidenciada pelas seguintes estimativas (proporção do universo dos domicílios brasileiros):

1) adensamento excessivo de domicílio próprios – 1.768.010 (2,7%);
2) ausência de esgotamento sanitário – 8.694.210 (13,1%);
3) cobertura inadequada – 938.837 (1,4%);
4) ausência de banheiro exclusivo – 236.184 (0,4%); e
5) total de domicílios inadequados com pelo menos um dos indicadores citados – 10.939.016 (16,5%).

1.4 Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.

Em 2015, o Brasil possuía o valor médio de 0,53 quarto por pessoa (IBGE, 2015), esse indicador evidencia o alto adensamento domiciliar do país. Em 2013, esse valor era

1. A elaboração deste *checklist* contou com o importante apoio do Departamento de Melhoria Habitacional da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, responsável pela gestão do Programa Cartão Reforma. Também é fruto do processo de elaboração conjunta do programa, a partir de reuniões coordenadas pela Casa Civil, com a participação do Ministério das Cidades, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do trabalho de consultoria da Controladoria-Geral da União (CGU), que apresentou a sua análise *ex ante* do programa, que permitiram e ainda permitem o aprimoramento da política. As informações apresentadas aqui são as que constaram do processo de elaboração inicial da política.

de 1,70 para a média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); 0,96 para o México; e 0,92 para a Rússia; portanto, adensamentos domiciliares mais moderados.

Em 2010, a estimativa para o Brasil era de que 6,67% das pessoas viviam em domicílios sem banheiro exclusivo – considerando o universo dos domicílios brasileiros, o que inclui a população residente em domicílios improvisados e rústicos e localizada em áreas urbanas, entre outras características –, enquanto na média da OCDE esse valor era de 1,16% e no México era de 4,19%. Na comparação com outros países emergentes, Chile, Turquia e Rússia possuíam indicadores piores, respectivamente, 9,36%, 12,67% e 16%.

1.5 Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?

Externalidade positiva, pois investimento em melhoria habitacional gera impactos positivos em indicadores de saúde e de educação das crianças. Além disso, o país atravessa período de baixa atividade econômica e alta taxa de desocupação, afetando o rendimento familiar.

1.6 Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

Em 2012, foi criado o Construcard, que era uma linha de crédito subsidiada para a compra de materiais de reforma e construção, com juros mais baixos e período mais longo de amortização para famílias com renda familiar de até R$ 1.600. O Construcard continua vigente com novas regras, permitindo a amortização em até 240 meses e com juros especiais caso seja dada como garantia a alienação do imóvel.

2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados

2.1 Qual o objetivo da proposta?

Melhorar a qualidade habitacional dos domicílios brasileiros.

2.2 Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?

1) Reduzir a inadequação de moradias nas cidades brasileiras.
2) Melhorar os indicadores relacionados ao saneamento ambiental.
3) Promover impactos positivos sobre os índices associados de saúde e de educação.

2.3 Quais são as ações a serem implantadas?

1) União:
   a) concessão de subvenção econômica destinada à aquisição de materiais de construção pelo beneficiário para melhoria habitacional, por meio de crédito junto às empresas fornecedoras de materiais de construção; e

b) concessão de subvenção econômica destinada ao fornecimento de assistência técnica pelos estados, Distrito Federal (DF) e municípios, denominados entes apoiadores.

2) Entes apoiadores:

a) elaborar proposta de melhorias habitacionais em áreas específicas da cidade aptas a receberem a subvenção prevista no programa;

b) cadastrar os grupos familiares interessados em participar do programa nas áreas propostas; e

c) prestar assistência técnica aos beneficiários e realizar as ações de coordenação, acompanhamento e controle do programa nas respectivas esferas de atuação.

2.4 Quais são as metas de entrega dos produtos?

1) 2017: atendimento de 85 mil famílias.

2) 2018: atendimento de 85 mil famílias.

3) 2019: atendimento de 85 mil famílias.

2.5 Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.

O programa Cartão Reforma ataca a carência de recursos das famílias de baixa renda para a realização de investimentos e a inexistência de políticas públicas destinadas ao *deficit* qualitativo, por meio da disponibilização de recursos públicos a essas famílias para que realizem investimento habitacional. Isso gera melhoria habitacional nos domicílios de famílias de baixa renda, com:

- redução de ambientes propícios ao desenvolvimento e à propagação de doenças infectoparasitárias, respiratórias e de infecções transportadas pelo ar e melhoria na qualidade de vida (indicadores de saúde), o que, por sua vez, pode gerar impacto na assistência pública à saúde (gastos com as doenças relacionadas) e redução no absenteísmo escolar.

Existem avaliações de políticas de melhoria habitacional em países como Reino Unido, Estados Unidos e Canadá, com avaliações robustas (quase experimentais) de impactos positivos em indicadores de saúde.[2] Os impactos causais sobre os indicadores de educação não são consensuais, mas há evidência[3] de correlações entre melhora da habitação e melhora da *performance* nos testes padronizados, principalmente por meio da queda no absenteísmo escolar.

2.6 Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

2. Azeredo *et al*. (2007); Snyman *et al*. (2015); WHO (1989); Gove *et al*. (1979).
3. O boxe A.10, pág. 67, elenca essas evidências.

No Brasil, políticas semelhantes foram implantadas em alguns estados brasileiros, entre eles Goiás, Rio Grande do Norte e Pará. Não existem avaliações formais desses programas, mas há a percepção clara de sua importância para as famílias de baixa renda.

3. Desenho, estratégia de implementação e focalização

3.1 Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?

1) União: concessão de subvenção para aquisição de materiais de construção e para fornecimento de assistência técnica; controle gerencial dos participantes do programa.

   a) o Ministério das Cidades, o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) estabelecerão conjuntamente: os limites da parcela da subvenção econômica destinada à aquisição de materiais de construção; os limites da parcela da subvenção econômica destinada ao fornecimento de assistência técnica pelos entes apoiadores; os limites da parcela da subvenção econômica destinada à satisfação dos custos operacionais do programa que estejam a cargo da União; a revisão do limite de renda familiar dos candidatos a beneficiários do programa, até três salários mínimos; a remuneração e as atividades a serem exercidas pela Caixa Econômica Federal (Caixa) no âmbito do programa; as metas a serem atingidas pelo programa, observada a disponibilidade orçamentária e financeira; as condições operacionais relativas ao pagamento e ao controle da subvenção econômica concedida no âmbito do programa; e o número mínimo de beneficiários a serem atendidos em cada município contemplado pelas ações do programa; e

   b) ao Ministério das Cidades caberá: o estabelecimento dos procedimentos e das condições necessárias para adesão ao programa; a distribuição regional dos recursos do programa; a definição dos critérios para seleção dos projetos de melhoria habitacional apresentados pelos entes apoiadores; a definição dos critérios de cadastramento, elegibilidade e seleção das pessoas físicas beneficiárias do programa; a fixação do valor da subvenção a ser concedida aos beneficiários e aos entes apoiadores, a partir das características dos projetos de melhoria habitacional a serem executados no âmbito do programa; a definição do conjunto de ações e parâmetros associados ao fornecimento de assistência técnica pelos entes apoiadores; a operacionalização, o acompanhamento, o controle e a avaliação do desempenho do programa; a divulgação, na rede mundial de computadores, do rol de entes apoiadores e de pessoas físicas beneficiárias contemplados pelo programa; as condições para complementação do valor da subvenção econômica pelos entes apoiadores e pelas instituições privadas; e a definição de áreas urbanas, incluindo áreas regularizadas ou passíveis de regularização. Também será responsável por firmar os Termos de Cooperação entre a União e os entes apoiadores.

2) Unidades federativas: promover o cadastramento e a seleção dos beneficiários do programa e das unidades habitacionais a serem contempladas por meio dos critérios estabelecidos pelo Ministério das Cidades; responsabilizar-se pela regularidade das informações prestadas pelos beneficiários; realizar parcerias com entidades públicas ou privadas e organizações não governamentais (ONGs), todas essas sem fins lucrativos, que possam contribuir para a otimização e o aperfeiçoamento das ações e dos resultados do programa; elaborar, em âmbito local, às suas expensas, os projetos da intervenção, voltados à melhoria habitacional, com a indicação geográfica da área objeto de intervenção e de suas características, nos termos definidos pelo Ministério das Cidades; e elaborar projetos e prestar assistência técnica aos beneficiários do programa.

   Também serão responsáveis pela coordenação do programa, com as seguintes ações: elaboração, em âmbito local, de projetos da intervenção nos termos definidos pelo Ministério das Cidades; elaboração de projetos e programas de ação orientados a fornecer assistência técnica aos beneficiários; visitar e vistoriar as unidades habitacionais dos candidatos a beneficiários do programa; acompanhar e fiscalizar a execução das obras e dos serviços, certificando-se de que a execução e a aplicação dos materiais de construção adquiridos com recursos da subvenção de que trata este decreto atendem, com regularidade, aos critérios do programa; e informar ao Ministério das Cidades quaisquer indícios ou constatação de malversação dos recursos do programa.

3) Caixa: atuar como agente operador do programa; expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do programa, incluída a liberação do recurso aos beneficiários e aos entes apoiadores; e enviar periodicamente relatórios gerenciais ao Ministério das Cidades.

4) Beneficiários: fornecer mão de obra, equipamentos e ferramentas para a execução das obras de reforma, ampliação ou conclusão de unidades habitacionais; e possuir celular habilitado para receber SMS.

3.2 Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.

Articulação com a política de regularização fundiária/Desenvolvimento Urbano (nova Lei nº 13.465/2017), aproveitando as poligonais do Cartão Reforma para iniciar o processo de regularização; e também com a política de saneamento, priorizando áreas que tenham sido objeto de saneamento integrado ou ambiental, além de possuir serviço de solução individual de esgotamento sanitário para o domicílio (fossa e sumidouro).

3.3 Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.

A operação do programa reduzirá a inadequação de moradias nas cidades brasileiras, com impacto sobre indicadores relacionados ao saneamento ambiental, à qualidade e ao acesso à água (número de domicílios urbanos com tratamento adequado de esgoto e número de domicílios urbanos com banheiro exclusivo).

3.4 Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.

Início a partir de 2017, mas a manutenção do programa Cartão Reforma e o fluxo de suas ações, nos exercícios de 2020 em diante, dependerão da avaliação dos seus resultados efetivos, e, em se tratando de uma despesa de caráter discricionário do Poder Executivo, ficarão condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira.

3.5 Qual o público-alvo que se quer atingir?

Grupos familiares em que os domicílios sejam caracterizados por:

1) necessidade de reforma ou ampliação em decorrência de:
   a) adensamento excessivo (mais de três pessoas por dormitório, considerando no cômputo o grupo familiar);
   b) ausência de esgotamento sanitário (forma de escoamento se dá por fossa rudimentar, vala, diretamente para o rio, lago ou mar, ou outra forma);
   c) cobertura inadequada (cobertura é de zinco, madeira aproveitada, palha ou outro material); e
   d) ausência de banheiro exclusivo do domicílio (domicílios sem banheiro ou com banheiro de uso compartilhado).
2) necessidade de conclusão de obras relativamente:
   a) à alvenaria interna ou externa;
   b) às instalações elétricas e hidrossanitárias;
   c) aos revestimentos internos ou externos, inclusive pintura;
   d) ao forro e à reforma da cobertura;
   e) à instalação de piso;
   f) à instalação de esquadrias; e
   g) à acessibilidade.

3.6 Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.

1) A renda familiar mensal bruta limitada a R$ 1.800.
2) Os domicílios devem ser:
   a) localizados em área urbana e regularizada ou passível de regularização;
   b) predominantemente de paredes de alvenaria, de madeira aparelhada ou de madeira serrada;
   c) casa ou apartamento, não contemplando domicílios que sejam apenas cômodos (conceito de domicílio durável);
   d) de uso permanente; e

e) livres de conflito fundiário ou ação judicial.

3) O beneficiário deve:

a) ser proprietário, possuidor ou detentor de imóvel residencial em área indicada pelo município e aprovada pelo Ministério das Cidades;

b) declarar possuir apenas um único imóvel residencial em todo o território nacional; e

c) ser maior de 18 anos ou em condições de emancipação.

A partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2014, em que os valores monetários foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para a data de 31 de agosto de 2016, estima-se que o público-alvo, considerando os itens de reforma e ampliação tratados pelo programa, seja de 3.945.587 domicílios (5,9% do total de domicílios do país). Não é possível estimar a população elegível às obras de conclusão habitacional. Diante disso, como *proxy*, podemos estimar como população elegível os domicílios totais que se enquadram nos critérios elencados acima, que é de 14.731.689 (22% do total de domicílios do país).

3.7 Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.

1) Terão prioridade na concessão dos benefícios do programa, em cada polígono de intervenção, os grupos familiares:

a) em que a mulher seja responsável pela subsistência da unidade familiar;

b) de que façam parte pessoas com deficiência que morem de forma permanente no imóvel objeto das intervenções do programa;

c) de que façam parte pessoas idosas que morem de forma permanente no imóvel objeto das intervenções do programa; e

d) com menor renda familiar.

3.8 Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

1) Definição de limites da distribuição dos recursos entre os entes da Federação.

a) O Ministério das Cidades publicará limite de recursos por região e estado, de acordo com estimativas de *deficit* qualitativo (adensamento excessivo, esgotamento sanitário, cobertura inadequada e ausência de banheiro exclusivo) da unidade geográfica em relação ao Brasil.

O indicador utilizado para a distribuição dos recursos entre os estados e o Distrito Federal será:

$$LE_j = \left(\frac{DHQE_j}{\sum_{j=1}^{27} DHQE_j}\right) . OF, \quad (1)$$

em que LE_j corresponde ao limite de recursos da unidade federativa j; DHQ_j corresponde ao total dos componentes (demanda de serviços) do *deficit* ha-

bitacional qualitativo estimado para a unidade federativa *j*; e *OF* corresponde ao orçamento federal do Programa Cartão Reforma.

b) O Ministério das Cidades publicará limite de recursos por município, de acordo com estimativas de *deficit* qualitativo (informações disponíveis – esgotamento sanitário, ausência de banheiro exclusivo e adensamento excessivo) do município em relação ao Brasil, a partir dos dados do Censo Populacional de 2010.

O indicador utilizado para a distribuição dos recursos entre os municípios de um dado estado será:

$$LFM_i = \begin{cases} LIM_i = (\alpha . DHQ_i) . VMS, \text{ caso } LIM_i < LE \\ 0,1 . LE_j, \text{ caso } LIM_i \geq LE_j \end{cases}, \quad (2)$$

em que:

LFM_i é o limite final de recursos direcionados ao município *i*;

LIM_i o limite inicialmente calculado para o município, correspondendo ao recurso necessário para que 5,1% dos domicílios com *deficit* habitacional qualitativo sejam beneficiados pelo programa;

α é o coeficiente de atendimento do *deficit* habitacional qualitativo por município, definido pelo Ministério das Cidades (valor atual é de 5,1%); e

VMS é o valor médio do serviço prestado pelo Cartão Reforma, conforme estimativas de custos por serviço.

2) Seleção dos entes federados a serem contemplados no programa.

a) Entes enviarão projetos de melhoria habitacional, com a indicação geográfica da área objeto de intervenção e de suas características urbanas e situação jurídico-fundiária, nos termos definidos pelo Ministério das Cidades. Todo o processo de seleção ocorrerá por meio do *software* Sistema de Gestão do Programa Cartão Reforma (SisReforma).

b) O Ministério das Cidades fará seleção dos entes federados, priorizando a seleção dos municípios a partir dos seguintes critérios:

i) Indicador de Melhoria Habitacional (IMH), proporção dos domicílios do município com *deficit* habitacional qualitativo, seguindo os componentes existentes na pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme definido a seguir.

$$IMH = \frac{DHQ_i}{DOM_i}, \quad (3)$$

em que DOM_i é o total de domicílios do município *i*.

A priorização se dará com a seleção dos municípios em ordem crescente do IHM, representando a preferência por atender municípios com piores indicadores de *deficit* habitacional qualitativo.

ii) Critério de contrapartida:

- participação financeira do estado no programa, por meio de recursos financeiros ou do lançamento de créditos tributários até o limite de 100% do valor alocado pela União; e
- participação financeira do município no programa, por meio de recursos financeiros até o limite de 50% do valor alocado pela União.

iii) Critérios relacionados às características da poligonal de intervenção:

- predominância de unidades habitacionais com características de moradia de interesse social, com um ou dois quartos;
- tempo de ocupação;
- localização em Zona Especial de Interesse Social (Zeis), definida em plano diretor municipal ou em lei específica;
- complementação de obras de urbanização iniciadas do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), assim consideradas aquelas que foram contratadas a partir de 2007 no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Projetos Prioritários de Investimento (PPI), Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-moradia), saneamento integrado e saneamento ambiental;
- disponibilidade de infraestrutura urbana; e
- tipo de parcelamento.

iv) Critérios relacionados à situação jurídica fundiária; e

v) Capacidade institucional do ente federativo.

3) Seleção dos domicílios beneficiários no âmbito dos municípios.

a) municípios farão a indicação geográfica da área objeto de intervenção e de suas características (polígono), nos termos definidos pelo Ministério das Cidades;

b) municípios selecionados pelo Ministério das Cidades na etapa anterior cadastrarão os domicílios (grupos familiares) interessados no SisReforma. Apenas moradores da área indicada poderão participar do processo seletivo:

i) os grupos familiares apresentarão (em formulário padrão do Ministério das Cidades) informações sobre aspectos sociais e do domicílio, também escolherão e priorizarão serviços a serem executados caso sejam selecionados;

ii) o SisReforma fará pontuação dos domicílios interessados, com listagem dos pré-selecionados, a partir de informações prestadas pelos interessados; e

iii) o sistema enviará informações de renda para validação pela Caixa nos cadastros: Número de Identificação Social (NIS), Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e folha do Programa Bolsa Família (PBF).

Equipe da prefeitura fará vistoria prévia nos domicílios para validar o serviço solicitado. Após essa vistoria, será gerado *ranking* final dos interessados.

4. Impacto orçamentário e financeiro

4.1 Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.

O custo inicial estimado é de cerca de R$ 6 mil por benefício médio, incluído cerca de R$ 100 a serem arcados pelas prefeituras, cerca de R$ 5.870 arcados pela União, dos quais cerca de R$ 6 já estão inclusos na folha de pagamento atual.

4.2 Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:

1) **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

Estimativa orçamentária e financeira para o Programa Cartão Reforma em 2017 perfaz a importância de R$ 500 milhões. Nos exercícios de 2018 e 2019, os valores ficam condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira a ser indicada pelo Ministério das Cidades, quando da elaboração dos respectivos projetos de leis orçamentárias. Estima-se, preliminarmente, para 2018 e 2019, respectivamente, em R$ 522.500 e R$ 546.012.

2) **se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;**

As despesas com o programa dar-se-ão com o remanejamento de dotação orçamentária de despesas discricionárias do Ministério das Cidades, não impactando, desse modo, as metas de resultados fiscais.

3) **se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; e**

Neste caso, não se trata de proposta de renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia.

4) **demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.**

Neste caso, não se trata de proposta de despesa obrigatória de caráter continuado.

4.3 Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os recursos de 2017 são provenientes de remanejamento de dotações orçamentárias de despesas discricionárias do Ministério das Cidades.

Em relação à compatibilidade do Programa Cartão Reforma com o PPA 2016-2019, destaca-se que a iniciativa guarda compatibilidade com o Programa Temático Moradia Digna, por meio do objetivo de melhorar as condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários.

A compatibilidade do Programa Cartão Reforma com a LDO se dará quando da inclusão de dotação em categoria de programação específica na futura Lei Orçamentária para 2017, cujo projeto de lei (PL) está em tramitação no Congresso Nacional (PL no 18/2016-CN).

4.4 Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

Não há, pois as despesas são discricionárias e contingenciáveis.

5. Estratégia de construção de confiança e suporte

5.1 O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?

Nos estados em que política semelhante foi implantada, como em Goiás, houve mobilização e demanda pela política, havendo na implantação do governo federal confiança na atuação do Ministério das Cidades e da Caixa, que executam programas como o Minha Casa Minha Vida. Todavia, o receio é de que, nos diversos municípios, as famílias de mais baixa renda não sejam priorizadas, uma crítica comum aos programas sociais.

5.2 Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?

1) Apoiarem a sua execução: as empresas vendedoras de materiais de construção irão prezar pela sua reputação e pela permanência no programa; os entes federados estarão interessados em mostrar os resultados da política; os moradores beneficiados serão os maiores interessados em se envolver com a execução das obras, sendo inclusive acompanhados por fiscais e podendo sofrer penalidades em caso de descumprimento do acordado no programa.
2) Estarem alinhados: o Ministério das Cidades acompanhará os preços dos produtos vendidos aos beneficiários do programa por meio das notas fiscais que serão automaticamente incluídas no sistema do programa, podendo identificar eventuais abusos. O alinhamento entre os beneficiários e os vendedores de materiais de compras será incentivado pela possibilidade de os beneficiários do programa fazerem reclamações ao Ministério das Cidades.

5.3 Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?

Houve diálogo na elaboração da proposta com a Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat) para analisar conjuntamente como poderiam ser efetuadas as compras de materiais de construção e reforma, de modo que fosse possível ao Ministério das Cidades ter acesso no sistema às notas fiscais vendidas aos beneficiários do programa com o subsídio recebido e para validar a forma em que se daria o pagamento a ser realizado pela Caixa. Reuniões com a Caixa foram realizadas para a elaboração da proposta, consolidando o papel e a atuação dessa instituição no programa.

5.4 A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?

Essa é uma prioridade do ministro das Cidades e do presidente da República, e, por se tratar de uma política social de melhoria habitacional, sua aprovação certamente será prioritária para os parlamentares do Congresso Nacional, ainda mais no contexto atual de crise econômica.

5.5 Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

A oposição ao programa poderá vir dos não beneficiários do programa, uma vez que, dada a demanda e a escassez de recursos, a estimativa é que o alcance seja de 3% do público elegível ao programa.[4]

6. Monitoramento, avaliação e controle

6.1 A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?

O Programa Cartão Reforma será inicialmente implementado a partir de projeto-piloto em município a ser selecionado, com o objetivo de verificar os aspectos normativos e operacionais do programa e validar a ferramenta de tecnologia de informação utilizada na gestão do programa (SisReforma). A avaliação do projeto-piloto será realizada por intermédio das análises dos produtos a serem descritos em plano de trabalho estabelecido entre o Ministério das Cidades e a prefeitura do município selecionado. Os resultados do projeto balizarão a aplicação da política para os demais municípios.

6.2 Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política?

O Ministério das Cidades fará o monitoramento do programa por meio do SisReforma e dos relatórios gerenciais enviados periodicamente pela Caixa. O sistema terá as informações em tempo real das notas fiscais dos materiais comprados de construção e reforma, bem como das visitas e fiscalizações realizadas pelos municípios no âmbito da assistência técnica. O cadastramento dos lojistas e a concessão dos benefícios ocorrerão mediante consulta e verificações de informação nas bases de dados oficiais pertinentes. Os indicadores a serem monitorados são:

4. Corroborado por matéria veiculada na internet no canal G1 no dia 11 de novembro de 2016 (Disponível em: <https://goo.gl/si2NYV>.).

1) percentual do limite orçamentário, definido para cada região o valor executado;
2) valor médio de cada tipo de material de construção por cidade (monitoramento de insumos);
3) percentual de cada tipo de material de construção por cidade;
4) número de famílias beneficiadas (dados de execução do programa);
5) indicador de quartos por pessoa (Pnad);
6) percentual de domicílios sem banheiro ou com banheiro de uso compartilhado (Pnad);
7) número de cômodos no domicílio (Pnad); e
8) percentual de domicílios com cobertura inadequada – cobertura é de zinco, madeira aproveitada, palha ou outro material (Pnad).

6.3 Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?

A avaliação do programa será realizada pelo Ministério das Cidades em colaboração com os entes apoiadores, sendo encaminhado semestralmente ao Congresso Nacional relatório de avaliação do programa. A Caixa terá a obrigação de encaminhar periodicamente ao governo federal relatório contendo o valor global dos recursos transferidos às pessoas jurídicas vendedoras de materiais de construção e aos entes apoiadores e outras informações necessárias ao monitoramento e à avaliação do Programa Cartão Reforma.

6.4 Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?

O Ministério das Cidades disponibilizará, em página própria na internet, todas as informações acerca do programa, com a divulgação do limite da distribuição de recursos que poderão ser destinados aos municípios, bem como do rol de entes apoiadores e de pessoas físicas beneficiárias inscritas no programa, incluídos os dados cadastrais e os benefícios recebidos.

6.5 Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

O SisReforma contará com mecanismos de controle para registrar as vistorias a serem realizadas nas residências reformadas e ampliadas com recursos federais aplicados por meio do Cartão Reforma, tais como o rastreamento do percurso realizado, o registro georreferenciado das fotos que permitirão o ateste quanto ao uso dos materiais de construção adquiridos e o reconhecimento facial do fiscal responsável, o qual será contratado pelo estado ou pela prefeitura para tal encargo. O material será adquirido somente em varejistas credenciados, os quais emitirão a respectiva nota fiscal eletrônica.

Será implantado canal de comunicação, como ouvidoria, para o recebimento de denúncias e reclamações acerca do programa.

Além disso, o programa terá supervisão do controle do Ministério das Cidades,

por meio de vistoria de imóveis que receberam intervenções do programa, a partir de plano amostral, com seleção aleatória de imóveis e municípios, a ser elaborado com base nas referências estatísticas usuais.

Haverá mecanismos de bloqueio de recursos e de suspensão da participação no programa, caso os estados, os municípios ou os varejistas descumpram solicitações de informações e de documentos necessários ao acompanhamento, ao esclarecimento de denúncias, reclamações e à fiscalização dos recursos aplicados.

CHECKLIST PARA A ANÁLISE *EX ANTE*

Exemplo B – Ampliação dos setores da desoneração da folha de pagamento[1]

O preenchimento do exemplo deste *checklist* tem caráter meramente ilustrativo, com o objetivo de identificar as informações principais da política proposta quando de sua elaboração pelos proponentes. Utilizou-se a hipótese de que a política está no momento de sua formulação, sendo que, ao longo dos demais capítulos, a análise do desenho será gradualmente realizada.

1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?

Continua sendo o alto custo da mão de obra no país, que ocorre em outros setores intensivos em mão de obra para além dos setores beneficiados originais, ocasionando também alta informalidade no mercado de trabalho.

1.2 Quais as causas que acarretam o problema?

Os altos custos laborais no Brasil decorrem do custo elevado da burocracia trabalhista e da alta carga tributária, além da baixa produtividade da mão de obra.

1.3 Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?

A arrecadação derivada dos tributos incidentes sobre a folha de salários representou, em 2007, 22,6% da arrecadação tributária total, equivalente a 7,8% do produto interno bruto (PIB), segundo a Receita Federal (RF). Nesse contexto, adquire particular importância a contribuição patronal à Previdência Social, que atingiu, no período referenciado, cerca de 2,4% do PIB. Considerando um trabalhador que recebe um salário mínimo, sem considerar outros custos não salariais, o ônus tributário representa um quinto da remuneração laboral. A dimensão da informalidade no Brasil pode ser atestada pelos dados da Pnad de 2007: o quantitativo de trabalhadores no setor formal e informal, no período analisado, foi de 79.872.772 (51,2% compõe a força

1. A elaboração deste *checklist* baseou-se na Exposição de Motivos da medida provisória que tratou da desoneração da folha de pagamento em questão (MPV nº 582, de 2012), bem como dos relatórios da Secretaria da Receita Federal Demonstrativo dos Gastos Tributários – Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) 2018, de agosto de 2017, e Desoneração da Folha de Pagamento – Estimativa de Renúncia e Metodologia de Cálculo, e a análise dessa política realizada pela Secretaria de Política Econômica, por meio da Nota de Análise sobre a Desoneração da Folha, de abril de 2015, disponível em: <https://goo.gl/6dTXfE>. Como referência, utilizou-se também os seguintes estudos: *i)* Nota técnica da Fundação Getulio Vargas/Instituto Brasileiro de Economia (FGV/Ibre) – *Evolução inicial da desoneração da folha salarial*, de Gabriel Leal de Barros e José Roberto Afonso, de julho de 2013; *ii)* Nota técnica FGV/Ibre – *Avaliação setorial da desoneração da folha de salários*, de Vilma da Conceição Pinto, José Roberto Afonso e Gabriel Leal Barros, de fevereiro de 2014; e *iii)* Texto para Discussão nº 41 da FGV/Ibre, de 2014 – *Composição da desoneração (completa) da folha de salários*, de José Roberto Afonso e Vilma da Conceição Pinto, de julho de 2014. As informações do *checklist* não disponibilizadas à época foram elaboradas no guia a título exemplificativo de boa prática, sinalizando a importância de se responder a todos os itens do *checklist* proposto neste guia.

de trabalho formal e 48,8%, os trabalhadores informais). Considerada a alocação setorial da informalidade, a indústria apresenta 34,3% de trabalhadores informais; a agricultura, 76,5%; o setor de construção, 69,9%; o comércio, 49,7%; a administração pública, 21,3%; o setor de serviço, 50,1%; e as outras especificações, 34%. No primeiro semestre de 2012, observou-se uma queda da produção industrial de 3,8%, em relação a igual período de 2011. Ademais, o emprego na indústria recuou 1,2% no período, reflexo, sobretudo, da redução de empregados em nove dos quatorze locais pesquisados, com destaque para São Paulo (-3,2%). Soma-se, ainda, as expectativas adversas quanto às exportações, tendo em vista as perspectivas de continuidade da retração do comércio mundial.

1.4 Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.

Segundo as estatísticas produzidas pela Secretaria de Estatísticas Trabalhistas do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos da América (Bureau of Labor Statistics/ United States Department of Labor), o custo da hora de trabalho (chamado também de custo de compensação), incluídos os custos trabalhistas arcados pelos empregadores, na manufatura no Brasil, em 2011, foi equivalente a U$ 11,65. Esse valor é bastante superior ao dos países desenvolvidos, como exemplo, esse custo foi de U$ 28,44 na Espanha. Todavia, o custo da hora de trabalho no Brasil foi superior ao de países como Estônia (U$ 10,39), Taiwan (U$ 9,34), Hungria (U$ 9,17), Polônia (U$ 8,83), México (U$ 6,48) e Filipinas (U$ 2,01).

1.5 Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?

As medidas consideram um cenário de retração da atividade industrial doméstica, que sinalizou a necessidade de orientação da ação governamental com vistas a criar as condições propícias à retomada de investimentos produtivos e à eliminação de gargalos que criam obstáculos à competitividade e produtividade do setor produtivo.

1.6 Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

Para a redução da informalidade do mercado de trabalho, tem-se como exemplo a política de aumento da fiscalização governamental sobre a informalidade, como as promovidas pela Medida Provisória (MP) nº 2.164-41, de 2001,[2] pela proposta de emenda à Constituição (PEC) da reforma tributária (PEC nº 42/2003),[3] a PEC de Reforma Tributária nº 233/2008,[4] a MP nº 428, de 12 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.774/2008.[5] Para o aumento da competitividade e da produtividade,

2. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para dispor sobre o trabalho a tempo parcial, a suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional. Nessa medida foi incluída multa para as infrações decorrentes da presença de empregado em situação irregular.
3. Altera, por exemplo, os arts. 37 e 52 da Constituição Federal, estabelecendo o compartilhamento de cadastros e informações fiscais nas administrações tributárias dos entes federados, a avaliação periódica do Sistema Tributário Nacional e das administrações tributárias; entre outros.
4. Proposta para simplificar o sistema tributário nacional, avançar no processo de desoneração tributária e eliminar distorções que prejudicam o crescimento da economia brasileira e a competitividade de empresas.
5. Trata da redução de alíquota da contribuição previdenciária para empresas de tecnologia da informação e tecnologia da informação e comunicação.

pode-se citar a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).[6]

2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados

2.1 Qual o objetivo da proposta?

O objetivo principal continua sendo a legislação inicial, visando fomentar a formalização laboral. Com esse objetivo, espera-se alcançar outros objetivos: manutenção dos direitos trabalhistas, aumento da produtividade e competitividade da economia brasileira, além do fomento às exportações do país.

2.2 Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?

1) reduzir a informalidade setorial;
2) gerar emprego nos setores desonerados;
3) aumentar a produtividade dos setores;
4) aumentar a massa salarial; e
5) aumentar as contribuições dos setores à Previdência Social.

2.3 Quais são as ações a serem implantadas?

1) Ampliação dos setores cobertos pela substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamentos, prevista nos incisos I e III do art. 22 da Lei nº 8.212/1991, por uma contribuição incidente sobre a receita bruta. Em termos práticos, tem-se apenas a incidência do novo tributo, a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), com alíquota *ad valorem* de 1% a 4,5% sobre a receita bruta mensal, a depender da atividade, do setor econômico (a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae), do produto fabricado (Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM) e dos serviços (Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e outras Operações que produzam Variações no Patrimônio – NBS). Passam a ser cobertos os setores têxtil, móveis, plásticos, material elétrico, bens de capital, ônibus, autopeças, naval, aviação, hotéis, *call centers* e *design houses*.[7]
2) Fixação de alíquota inferior àquela que seria neutra do ponto de vista fiscal, com a alíquota passando de 2,5% para 2% ou 1%, a depender do setor.

2.4 Quais são as metas de entrega dos produtos?

Anular a cobrança de imposto previdenciário sobre a folha salarial de empresas beneficiárias; atingir todas as empresas dos setores beneficiados pela medida; e preservar 30 mil empregos.

6. Política executada pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços voltada para o aumento da eficiência econômica agregada da economia e para a evolução de conhecimentos estratégicos em direção à matriz tecnológica mundial.
7. Inclusões propostas pelas MPs nº 563 e nº 582, ambas de 2012.

2.5 Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.

A crise de 2008-2009 gerou queda na atividade industrial, sobretudo na indústria de transformação e na construção civil. A desoneração foi contemplada no Plano Brasil Maior, com vistas a reduzir o componente relevante do custo de produção (custo previdenciário) e, assim, fomentar o emprego formal e criar condições para o aumento do emprego, da produtividade e da competitividade da economia nacional. Argumenta-se que o padrão de encargos laborais incidentes sobre a folha de pagamento desestimula a contratação de novos empregados, tendo assim impactos negativos tanto sobre a taxa de formalização quanto sobre a contribuição previdenciária. A ação proposta visa a diminuir a carga tributária incidente sobre a folha de pagamento das empresas. Com menos encargos tributários, espera-se que as empresas possam contratar mais funcionários, reduzindo assim a taxa de desemprego e aumentando a formalização no mercado de trabalho.

2.6 Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

A adoção da política de desoneração no Brasil veio de experimentos na Europa, onde, na esteira da crise de 2008-2009, procurou-se enfrentar a tendência de o estado de bem-estar social gerar contribuições para a Previdência Social que onerassem demasiadamente o fator trabalho, dificultando a queda do desemprego.

3. Desenho, estratégia de implementação e focalização

3.1 Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?

1) Atores públicos: governo federal (Receita Federal do Brasil), responsável pela arrecadação da contribuição.
2) Atores privados: associações patronais e de trabalhadores e institutos de pesquisa. Consigne-se, a propósito, a instituição da Comissão Tripartite de Acompanhamento e Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos (CTDF), integrada por representantes do governo, empregadores e trabalhadores.

3.2 Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.

Outras políticas de desoneração nos mesmos setores.

3.3 Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.

A despeito de esse parâmetro não ter sido contemplado na política, *a priori*, na expansão, pode ser detectado que em alguns setores, como de transporte e plásticos, a desoneração pode ter efeitos ambientais por meio de produção de resíduos tóxicos.

3.4 Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.

Há a fixação de limite temporal para a vigência da medida em linha com a política anterior, com a expansão do prazo anterior de 31 de julho de 2016 para 31 de dezembro de 2017.[8]

3.5 Qual o público-alvo que se quer atingir?

Firmas e setores intensivos em mão de obra, para além da lista de setores iniciais (de empresas que prestam serviços de tecnologia da informação (TI) e tecnologia da informação e comunicação (TIC), bem como das indústrias moveleiras, de confecções e de artefatos de couro).[9]

3.6 Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.

Uma primeira etapa consiste na identificação do conjunto de contribuintes que, no mês de referência do cálculo, esteve sujeito à desoneração da folha. Para isso, utilizou-se a premissa de que esse conjunto seria igual ao conjunto de contribuintes que realizou algum pagamento de CPRB. Existem dois códigos de arrecadação específicos para o pagamento por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf) da CPRB, que são: 2985 – CPRB – art. 7º, da Lei nº 12.546/2011; e 2991 – CPRB – art. 8º, da Lei nº 12.546/2011.

Assim, os contribuintes sujeitos à desoneração da folha, no mês de referência do cálculo, foram os que, nesse mesmo período, realizaram o pagamento de algum Darf nos códigos 2985 ou 2991. A metodologia de cálculo consiste em uma microssimulação, realizada para cada contribuinte, utilizando-se como fontes de informação os valores declarados na Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), Darf e Guia da Previdência Social (GPS). Após a sexta MP tratando do assunto, mais de 80 mil empresas já estavam sendo beneficiadas.

3.7 Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.

Os critérios para a escolha de beneficiários estão associados com setores produtivos mais intensivos em mão de obra e com maior grau de exposição à concorrência externa.

3.8 Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

Contribuintes que:

1) auferiram receita bruta decorrente do exercício de determinadas atividades elencadas na Lei nº 12.546/2011;
2) auferiram receita bruta decorrente da fabricação de determinados produtos listados por NCM na Lei nº 12.546/2011; e
3) estão enquadrados em determinados códigos Cnae previstos na Lei nº 12.546/2011.

8. O PL nº 8.456/2017, enviado à Câmara dos Deputados em 1º de janeiro de 2017, estabelece o aumento da alíquota da CPRB para diversos setores, a partir de 2018. Quando da expansão da política, o prazo previsto era julho de 2017.
9. De fato, a lista foi ampliada pelas seguintes alterações normativas: Lei nº 12.715/2012, Lei nº 12.794/2013, Lei nº 12.844/2013, Lei nº 13.043/2014 e Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015. Para verificar todos os setores atingidos pela medida, consultar: <https://goo.gl/GGXfFW>.

4. Impacto orçamentário e financeiro

4.1 Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.

A ampliação do rol de setores beneficiados com redução a zero da alíquota da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários em apreço gera renúncia fiscal líquida estimada em R$ 1,7 bilhão, em 2013, e R$ 1,9 bilhão, em 2014. Isso porque a renúncia primária total será parcialmente compensada com o ingresso de receitas do adicional da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – importação no valor estimado de R$ 586 milhões, em 2013, e R$ 634 milhões, em 2014.

Em 2012, estima-se que, no primeiro semestre, a renúncia com a política vigente tenha sido de R$ 754,3 milhões.[10]

4.2 Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:

1) **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

A ampliação do rol de setores beneficiados com redução a zero da alíquota da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários em apreço gera renúncia fiscal líquida estimada em R$ 1,7 bilhão, em 2013, e R$ 1,9 bilhão, em 2014. Isso porque a renúncia primária total será parcialmente compensada com o ingresso de receitas do adicional da Cofins – importação no valor estimado de R$ 586 milhões, em 2013, e R$ 634 milhões, em 2014.

2) **se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias;**

As renúncias fiscais são previstas em anexo à Lei Orçamentária Anual (LOA).

3) **se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; e**

Como se trata de proposta com neutralidade tributária, a medida de compensação implica a substituição do pagamento correspondente à contribuição patronal por outro tributo em volume equivalente, a CPRB.

4) **demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.**

Não se trata de despesa, mas de renúnica fiscal.

10. Esse foi o valor estimado pela RF para o referido período, conforme estimativas disponíveis em: <https://goo.gl/bPLwva>.

4.3 Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os demonstrativos dos gastos tributários que acompanham os projetos de LOA apresentam as previsões de renúncia realizadas para subsidiar a elaboração do orçamento para o exercício subsequente e contêm o impacto previsto das medidas de desoneração vigentes que se enquadram no conceito de gasto tributário.

4.4 Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

O valor do impacto fiscal da desoneração da folha é igual à diferença entre o valor da contribuição que a empresa recolheria se não estivesse sujeita à desoneração da folha e o valor da contribuição previdenciária efetivamente arrecadado, conforme o previsto na Lei nº 12.546/2011. Os cálculos são realizados mensalmente e abrangem os contribuintes que, naquele mês, realizaram algum pagamento de CPRB. A metodologia de cálculo leva em consideração o efeito do disposto no § 1º, do art. 9º, da Lei nº 12.546/2011, qual seja, a parcela da contribuição previdenciária patronal que permaneceu sobre a folha de salários.

Quando da aprovação da desoneração de folha, argumentou-se que esse programa seria neutro do ponto de vista de arrecadação. Isto é, que a alíquota que fosse incidir sobre o faturamento da empresa seria suficiente para cobrir a perda de receitas gerada pela eliminação da alíquota sobre a folha de pagamento. Contudo, há o risco, existente desde o início do programa, de que as novas alíquotas sejam muito inferiores às necessárias para manter a arrecadação original. Há o risco de que o *deficit* nas contas da previdência aumente, o que pode forçar o Tesouro Nacional a aportar mais recursos nessa conta. Esse é o grande risco da proposta, diminuindo sobremaneira a tributação sobre esses setores, o que, em última instância, pode prejudicar seriamente as contas da Previdência Social. Espera-se que o programa seja financiado pelas próprias alíquotas cobradas nos setores atingidos, não sendo necessárias transferências do Tesouro. Porém, na consideração de eventual ocorrência desse risco, a política já previu, desde a sua edição inicial, MP nº 540/2011, a seguinte medida prudencial:

Art. 9º

IV – a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social.

5. Estratégia de construção de confiança e suporte

5.1 O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?

O apoio social maior viria tanto dos empresários, que recebem o incentivo, quanto dos trabalhadores, que podem vir a ser incorporados nas empresas incentivadas.

5.2 Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?

1) A apoiarem a sua execução: quanto aos empresários, a redução do custo de produção via redução da despesa da folha salarial e os efeitos positivos na competitividade; quanto aos trabalhadores, o aumento da demanda por trabalho por parte das empresas incentivadas.
2) Estarem alinhados: a existência de uma CTDF, prevista no Decreto nº 7.711, de 3 de abril de 2012.

5.3 Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?

Por meio de demandas setoriais mais diretamente afetadas pela concorrência e mais intensivas em trabalho.

5.4 A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?

A prioridade advém de momentos de crise econômica, reduzindo o nível de competitividade das empresas e de emprego na economia, sendo que essa é uma bandeira dos partidos de centro e dos parlamentares do Congresso mais ligados ao setor empresarial.

5.5 Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

Os possíveis impactos negativos na arrecadação tributária podem reduzir apoio da área fiscal do governo; os critérios de seleção dos setores incentivados podem limitar o apoio da área empresarial; e os possíveis efeitos limitados na absorção e formalização de mão de obra reduziriam o apoio por parte dos trabalhadores ou das representações sindicais.

6. Monitoramento, avaliação e controle

6.1 A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?

A desoneração da folha de pagamento foi implementada em poucos setores mais intensivos em mão de obra, como um programa-piloto.

6.2 Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política?

É importante destacar duas modalidades de monitoramento da desoneração da folha. A primeira, de ordem fiscal, refere-se à obrigatoriedade de mensuração do valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, para pautar a compensação da União ao Fundo do RGPS, conforme previsto no inciso IV e § 2º, do art. 9º, da Lei nº 12.546/2011. Tal obrigação foi regulamentada pela Portaria Conjunta da Receita Federal do Brasil (RFB)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)/Ministério da Previdência Social (MPS) nº

2, de 28 de março de 2013. A outra modalidade de monitoramento deriva de diretriz regulamentar, prevista no Decreto nº 7.711, de 3 de abril de 2012, que instituiu a Comissão Tripartite de Acompanhamento e Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos (CTDF). Esse fórum, constituído por governo, entidades patronais e de trabalhadores, teve como um dos objetivos o monitoramento contínuo dos principais efeitos da política de desoneração da folha, para assegurar o devido controle social sobre a medida. Os indicadores a serem acompanhados são:

1) estimativa anual de renúncia fiscal com a medida;
2) arrecadação previdenciária com os setores beneficiados;
3) número de contribuintes beneficiados; e
4) quantidade de vínculos empregatícios.

6.3 Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?

A obrigatoriedade de realizar a mensuração do impacto da desoneração da folha na receita previdenciária está prevista no art. 10, da Lei nº 12.546/2011, regulamentado pelo Decreto nº 7.711/2012**.**

6.4 Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?

Em cumprimento à obrigação de avaliação, a Secretaria da RFB estimará e divulgará, mensalmente, o impacto fiscal da desoneração da folha, bem como informações adicionais sobre o número de contribuintes abrangidos e o número de vínculos e a discriminação por setor econômico.

6.5 Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

Será realizado por meio da RF, no controle da aplicação do benefício nos setores, incluído os mecanismos já existentes de cobrança dos impostos e de fiscalização.

CHECKLIST PARA A ANÁLISE *EX ANTE*

Exemplo C – Política de Reoneração da Folha de Pagamentos

O preenchimento do exemplo deste *checklist* tem caráter meramente ilustrativo, com o objetivo de identificar as informações principais da política proposta quando de sua elaboração pelos proponentes. Utilizou-se a hipótese de que a política está no momento de sua formulação, sendo que ao longo dos demais capítulos a análise do desenho será gradualmente realizada.

No caso dessa nova política, existem dois momentos intrinsecamente ligados, que são a avaliação da política anterior (avaliação *ex post*) e a formulação de uma nova política (avaliação *ex ante*).

1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?

- Distorção setorial na estrutura tributária brasileira, em particular da contribuição previdenciária sobre o emprego, decorrente da desoneração da folha de pagamentos, promovida pela Lei nº 12.546/2011, reduzindo o custo somente de algumas empresas em detrimento de outras.
- Cenário de deterioração das contas públicas, com o crescimento da dívida do governo e com a prevalência da redução da arrecadação.
- Impacto inexistente da Política de Desoneração da Folha no mercado de trabalho e na formalização da mão de obra.
- Elevado custo fiscal da Política de Desoneração da Folha.

1.2 Quais as causas que acarretam o problema?

- Substituição do percentual de 20% sobre a folha de pagamentos, pagos por algumas empresas, em determinados setores da economia, a título de contribuição previdenciária, por um percentual sobre a receita bruta.
- Crise econômica fiscal.

1.3 Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?

Inicialmente, a implantação da Política de Desoneração da Folha tinha por sustentação lógica a ideia de que a redução de custos do empregado para as empresas, ou seja, a substituição do recolhimento de 20% sobre o total das remunerações pagas, a cargo

da empresa, por uma alíquota em torno de 2,5% sobre a receita bruta das empresas iria trazer dois impactos positivos: *i)* aumentar a competitividade das empresas brasileiras em um momento do real valorizado; e *ii)* aumentar o nível de emprego e a formalização da mão de obra. No entanto, alguns estudos posteriores, em geral, concluíram que não houve aumento significativo no emprego, por exemplo, Ipea (2017).[1] Além disso, o programa demonstrou ser extremamente custoso em relação ao benefício gerado. Conforme demonstrou nota técnica da Secretaria de Política Econômica (SPE), do Ministério da Fazenda (MF), de 2015,[2] o custo médio anual por emprego foi de R$ 63 mil, enquanto o benefício dessa política, ou seja, o salário médio anual recebido por trabalhador empregado, era de R$ 20,4 mil.

1.4 Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.

Não se aplica.

1.5 Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?

O cenário de deterioração das contas públicas, aliado ao impacto irrelevante ou nulo da política, sinalizou a necessidade de orientação para a reformulação da Política de Desoneração da Folha e a criação de uma nova política, com vistas a avaliar e a priorizar os gastos públicos em um formato de maior eficiência, além de buscar reduzir distorções e privilégios.

1.6 Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

Não foi possível identificar políticas anteriores adotadas para combater o mesmo problema.

2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados

2.1 Qual o objetivo da proposta?

O objetivo principal é reverter as distorções causadas pela Lei nº 12.546/2011 e por suas alterações subsequentes, retirando-se setores cujos impactos da política foram nulos ou irrelevantes ou, pelo menos, reduzindo-se o custo fiscal da política.

2.2 Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?

- Reduzir distorção tributária entre setores.
- Reduzir gastos tributários com desonerações.
- Melhorar a eficiência da política de desoneração.

1. GARCIA, F.; SACHSIDA, A.; CARVALHO, A. X. Y. **Impacto da desoneração da folha de pagamento sobre o emprego**: novas evidências. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2357).
2. Disponível em: <https://goo.gl/YnsFvU>.

2.3 Quais são as ações a serem implantadas?

Com a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 8.456/2017, busca-se: *i)* a redução dos setores cobertos pela substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamentos, contemplando poucos setores favorecidos (apenas empresas dos setores identificadas nos incisos III, V e VI do *caput* do art. 7º); e *ii)* a elevação da alíquota para 4,5 para todos os demais setores.

2.4 Quais são as metas de entrega dos produtos?

Restaurar a cobrança da contribuição patronal previdenciária sobre a folha de pagamentos para diversos setores da economia, atingindo todas as empresas envolvidas com a medida.

2.5 Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.

A Política de Reoneração da Folha de Pagamentos tem como objetivo corrigir distorções e atualizar a legislação vigente, que se mostrou pouco efetiva. A proposta inicial da desoneração da folha de pagamentos previa o incentivo ao emprego, alegando as perdas com a crise de 2008. No entanto, pode-se perceber que, no momento de implantação da política, a economia brasileira encontrava-se com baixa taxa de desemprego. Destaca-se ainda que, no Brasil, os entraves à contratação são complexos e numerosos, portanto a afirmação de que a desoneração da contribuição patronal poderia elevar as contratações pode ser considerada simplista. Estima-se que o governo chegou a deixar de arrecadar R$ 25 bilhões em 2015 com a desoneração. Ademais, mesmo após a alteração do programa, em 2015, o custo anual continua elevado, na faixa de R$ 15 bilhões (Brasil, 2017).[3] As ações de reoneração visam contribuir para a elevação da arrecadação no atual momento fiscal, além de contornar as distorções causadas pela lei vigente.

2.6 Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

Não se aplica.

3. Desenho, estratégia de implementação e focalização

3.1 Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?

O agente público envolvido é a Receita Federal, responsável por arrecadar a contribuição patronal.

Dada a descentralização de benefícios da proposta, torna-se difícil mensurar a participação efetiva de entes privados. Com isso, destacam-se como atores privados as empresas beneficiadas.

3 . BRASIL. Ministério da Fazenda. **Reoneração da folha de pagamento**. Brasília: MF, 6 nov. 2017. (Nota Técnica, n. 041).

3.2 Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.

A reforma trabalhista poderá ter um reflexo mais duradouro no incremento do emprego e em outras reformas estruturais que possam melhorar o ambiente fiscal do país.

3.3 Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.

Não é possível afirmar a existência de impactos ambientais.

3.4 Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.

A política de reoneração não possui vigência determinada, devendo viger enquanto não houver uma reestruturação dos custos do emprego do país.[4]

3.5 Qual o público-alvo que se quer atingir?

A população brasileira como um todo, em particular os setores produtivos listados no PL nº 8.456/2017.

3.6 Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.

A política a ser implementada possui a característica descentralizadora em seus impactos na população, e, uma vez que não houve impacto sobre o aumento de emprego e/ou redução da informalidade, diante da aplicação ampla de setores da política, a redução dos beneficiários está focada, pelo menos, na redução dos privilégios dos setores econômicos desonerados.

3.7 Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.

O PL deve atingir diversos setores da economia de forma simultânea. Há uma priorização na alíquota 2% inferior em setores de transporte e infraestrutura.

3.8 Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

Não há processo de seleção de beneficiários específicos, exceto pela focalização em setores apontados no item anterior.

4. Impacto orçamentário e financeiro

4.1 Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.

A proposta não apresenta custos mensuráveis para entes públicos. No entanto, para entes privados, os custos podem ser estimados de acordo com o retorno da arrecadação que deixa de ser perdida pela desoneração. O PL nº 8.456/2017 estima o efeito líquido de redução da renúncia fiscal em R$ 10,0 bilhões em 2018, R$ 10,8 bilhões em 2019 e R$ 11,7 bilhões em 2020.

4. O PL nº 8.456/2017, enviado à Câmara dos Deputados em 1º de setembro de 2017, estabelece o aumento da alíquota da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta para diversos setores a partir de 2018. Quando da expansão da política de desoneração da folha, o prazo previsto era julho de 2017.

4.2 Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:

1) **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

Trata-se de medida que visa aumentar a arrecadação, com estimativa de aumento de R$ 12,6 bilhões em 2018, R$ 13,6 bilhões em 2019 e R$ 14,6 bilhões em 2020.[5]

2) **se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias;**

As renúncias fiscais são previstas em anexo à Lei Orçamentária Anual (LOA).

3) **se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; e**

Como se trata de proposta que irá aumentar a carga tributária, a medida de compensação não é necessária.

4) **demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.**

Não se aplica.

4.3 Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os demonstrativos dos gastos tributários que acompanham o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) apresentam as previsões de renúncia realizadas para subsidiar a elaboração do orçamento para o exercício subsequente. No entanto, o impacto do PL nº 8.456/2017 será o aumento da arrecadação.

4.4 Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

O principal risco decorrente da reoneração da folha está associado ao momento de recuperação econômica do país. Atualmente, dado que muitas empresas ainda estão eliminando as dificuldades decorrentes da crise, é possível que com a reoneração ocorra um aumento da arrecadação abaixo do esperado, devido à falência de empresas ou ao corte de pessoal. Dessa forma, há o risco de que o *deficit* nas contas da Previdência não reduza o suficiente, o que pode levar à manutenção de aportes de recursos do Tesouro Nacional nessa conta.

5. Essas estimativas constam do Projeto de Lei nº 8456/2017. Disponível em: <https://goo.gl/9jBhk6>.

5. Estratégia de construção de confiança e suporte

5.1 O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?

O apoio social viria da melhoria do ambiente fiscal do país.

5.2 Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?

A política de desoneração resultou em redução da arrecadação previdenciária, contribuindo para o aumento do *deficit* previdenciário. De acordo com a lei original, a redução na receita previdenciária deveria ser compensada pelo Tesouro Nacional, o que levaria à redução da receita disponível para outros gastos do governo, sendo um dos fatores que contribuiu para a piora no resultado fiscal da União. O apoio à reoneração vem sendo construído pelo Executivo em conjunto com o Legislativo por meio da demonstração do impacto fiscal negativo dessa política e da inexistência de alcance dos seus objetivos iniciais.

5.3 Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?

O MF, em conjunto com algumas lideranças políticas, vem tentando demonstrar a ineficácia da política, seja por meio da transparência do impacto da desoneração sobre o resultado fiscal, seja por meio da divulgação de estudos e pesquisas que evidenciam a necessidade de revisão da política.

5.4 A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?

Por um lado, a prioridade advém da crise fiscal e da avaliação de inefetividade da política. Por outro , o nível de competitividade das empresas e de emprego na economia é uma preocupação de diversos setores políticos mais ligados ao setor empresarial. Neste contexto, a política está sendo endossada por lideranças do governo, bem como por aquelas comprometidas com a sustentabilidade da política fiscal.

5.5 Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

A oposição está concentrada na atuação de parlamentares que entendem que a exclusão de determinados setores pelo PL nº 8.456/2017 poderá aprofundar as perdas de produção e emprego destes setores, justamente em um momento de retomada da atividade econômica no país.

6. Monitoramento, avaliação e controle

6.1 A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?

Não. Por se tratar de uma política que busca reverter benefícios concedidos anteriormente, não seria possível, ou necessário, aplicá-la via projeto-piloto. A desoneração da folha poderia ter sido implementada em uma estratégia-piloto, com a efetiva avaliação

do benefício alcançado nos setores inicialmente beneficiados. Todavia, diversos setores foram incorporados entre 2012 e 2015 sem a avaliação desses resultados iniciais da política. Após sucessivos estudos de impacto, a Política de Reoneração da Folha de Pagamentos procura promover um impacto mais efetivo nos setores econômicos contemplados. Portanto, as experiências anteriores da desoneração da folha permitiram uma avaliação do que deu certo ou não para a proposta de reformulação em tela. Aos poucos setores que deverão restar, caso seja aprovado o PL nº 8.456/2017, será possível o monitoramento e a avaliação de impactos, por meio da metodologia desenvolvida em estudos recentes.

6.2 Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política?

O primeiro indicador, de ordem fiscal, permitirá monitorar o crescimento da arrecadação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em relação às empresas que passaram a recolher sobre a folha de pagamento. E o segundo, que observa o comportamento do desemprego nos setores beneficiados pelas desonerações, irá mensurar se com a reoneração houve uma elevada perda de empregos em comparação com setores que não foram desonerados. Existem quatro aspectos que devem ser monitorados:

- arrecadação da contribuição patronal sobre a folha de pagamento dos setores reonerados;
- arrecadação previdenciária com os setores ainda beneficiados com a desoneração;
- arrecadação previdenciária dos setores que nunca fizeram parte da política de desoneração; e
- quantidade de vínculos empregatícios nos setores beneficiados.

6.3 Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?

Por meio da coleta de dados referente a arrecadação e emprego.

6.4 Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?

Uma parte dos dados primários é fornecida pela Receita Federal do Brasil,[6] no que tange aos montantes arrecadados; outra, pelo Ministério do Trabalho, em relação a nível de emprego, conforme o Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), que divulga mês a mês o número de empregados admitidos e demitidos no Brasil.

6.5 Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

De forma direta, o controle será realizado por meio da Receita Federal, diante do cumprimento da lei; indiretamente, por meio de estudos decorrentes da coleta de dados e da análise financeira e estatística. Também fazem parte dos mecanismos as demais análises institucionais já existentes em relação ao processo orçamentário da União.

6. Dados de renúncia fiscal estão disponíveis para consulta em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>.

2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

1 INTRODUÇÃO

Um passo importante para a proposição de uma nova política ou para a reformulação ou o aperfeiçoamento de política já existente é o diagnóstico do problema que se pretende combater. Deve-se identificar claramente o problema que enseja a proposta, associado a uma população ou a um grupo em particular. Isso garante que a política pública tenha uma concepção sólida e que a análise entre esse problema e as ações e os resultados propostos possa ser desenvolvida de forma consistente. A problematização que enseja a ação governamental precisa ser bem feita para que a solução proposta seja adequada e a melhor opção possível.

Além disso, a identificação do problema é fundamental para que, ao longo da execução da política, ele seja monitorado, pois este pode, por exemplo, ter deixado de existir, ou as suas causas podem ser completamente diferentes. Se o problema que embasa a política não for bem identificado, o seu monitoramento posterior fica comprometido.

Uma das formas de se entender as políticas públicas é analisá-las como soluções estruturadas para a solução de grandes problemas coletivos. Portanto, uma política é, por definição, fundada em uma compreensão sobre a maneira como os problemas se apresentam e se articulam. Ao priorizar alguns problemas, não se está relegando outros a um segundo plano, mas, sim, organizando-se uma forma de intervir sobre a realidade que pressupõe que alguns desses problemas são causas, enquanto outros, suas consequências.

Abordar políticas dessa maneira exige do gestor, certamente com o auxílio de especialistas e, sobretudo, em interlocução com a sociedade, saber separar causas e consequências, importâncias e urgências, fatores intervenientes de efeitos aparentes. Cenários de crise, com recrudescimento das tensões sociais e da pressão sobre a provisão dos serviços públicos, amplificam essa necessidade. De todo modo, a identificação clara do problema torna a tomada de decisão dos gestores e o escrutínio da sociedade mais fáceis e transparentes.

O conteúdo deste capítulo baseia-se no modelo lógico, amplamente utilizado nos sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas de diversos países. O capítulo 4 apresenta essa metodologia que busca explicitar, a partir de uma visão das causas de um problema e de uma estratégia de intervenção, como organizar o fluxo de insumos e processos de maneira a gerar produtos, resultados e impactos.

Uma caracterização do problema pode ser decomposta nos tópicos do boxe 1.

BOXE 1
Itens para a elaboração de diagnóstico do problema

1) Identificação do problema.
2) Causas potenciais do problema.
3) Dados quantitativos acerca do problema:
   a) evidências na realidade brasileira; e
   b) comparação internacional.
4) Alinhamento com metas e compromissos internacionais.
5) Políticas adotadas para enfrentar o mesmo problema:
   a) identificação de políticas em curso no Brasil; e
   b) políticas anteriormente adotadas que foram descontinuadas.
6) Razões para que o problema seja alvo de intervenção do Estado.

2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Na formulação da proposta, o primeiro passo é delimitar qual o problema que se busca mitigar ou resolver com a intervenção da política proposta.[1] Os problemas devem suscitar a busca por soluções, e não o contrário, isto é, as soluções prontas serem utilizadas sem a identificação clara de um problema que deva ser enfrentado como política pública.

A caracterização de um problema pressupõe que seja explicitado qual grupo ou segmento da população é mais afetado, bem como sua distribuição nas áreas geográficas do país, sendo que essa maior compreensão pode ser desenvolvida a partir do tópico de dados quantitativos acerca do problema, de maneira a proporcionar à equipe técnica e aos gestores um aprofundamento da questão, como será visto adiante.

BOXE A.1
Problema do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Deficit habitacional qualitativo em áreas urbanas, associado a condições de habitabilidade, salubridade e segurança de moradia.

Os principais critérios desse *deficit* são: *i)* adensamento excessivo (mais de três pessoas por dormitório); *ii)* ausência de esgotamento sanitário (forma de escoamento se dá por fossa rudimentar, vala, diretamente para o rio, lago ou mar, ou outra forma); *iii)* cobertura inadequada (de zinco, madeira aproveitada, palha ou outro material); e *iv)* ausência de banheiro exclusivo do domicílio (domicílios sem banheiro ou com banheiro de uso compartilhado).

O *deficit* qualitativo conceitualmente inclui outros critérios, como os domicílios com alto grau de depreciação.[1]

Nota: [1] Para mais informações sobre o conceito de *deficit* habitacional qualitativo, ou inadequação dos domicílios, ver FJP (2016, p. 23).

BOXE B.1
Problema do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

O alto custo da mão de obra no país, que ocorre em outros setores intensivos em mão de obra para além dos setores beneficiados originais. Considera-se que os encargos trabalhistas constituem componente relevante da estrutura de custos produtivos, computados no denominado Custo Brasil, e, por conseguinte, representam claro óbice à eficiência e à competitividade da indústria nacional.

1. Uma das referências utilizadas é a publicação de Ortegón, Pacheco e Prieto (2005), uma obra voltada a instruir a elaboração de políticas públicas no México.

3 CAUSAS POTENCIAIS DO PROBLEMA

É importante levantar hipóteses sobre as causas potenciais do problema identificado. Pode-se fazer isso por meio de um *brainstorming* – tempestade de ideias, em tradução livre – com a equipe envolvida na formulação da política em proposição.

BOXE A.2
Tempestade de ideias: causas potenciais do problema do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

- Carência de recursos da população de baixa renda para a realização de investimentos em melhoria habitacional.
- Falta de informação sobre os impactos da condição da moradia para a priorização dos gastos das famílias em melhoria habitacional.
- Inadequação do uso dos recursos públicos destinados ao investimento em melhorias habitacionais.
- Precariedade de infraestrutura sanitária.

BOXE B.2
Tempestade de ideias: causas potenciais do problema do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

- Carga tributária elevada e complexa.
- Alta regulação do mercado de trabalho.
- Legislação trabalhista rígida e complexa.
- Mão de obra informal.
- Condições das vagas de emprego.
- Baixa qualificação da mão de obra.

Após a tempestade de ideias, a validação das causas ainda está em aberto, em que, depois de enumerar um conjunto de causas, é preciso analisar quais serão priorizadas para serem eliminadas ou mitigadas por meio do adequado desenvolvimento das ações que comporão a política pública. A efetividade da política, possivelmente, depende também da clareza e do foco em atacar determinadas causas do problema. Em outras palavras, podem existir muitas causas para um determinado problema, mas muitas dessas terão associação fraca ou muito indireta com a política que está sendo proposta. Nesse momento, cabe ao gestor analisar a associação das causas levantadas na tempestade de ideias com a política que está sendo elaborada e será proposta de intervenção do governo federal.

A validação das causas principais pode ser desenvolvida com a elaboração de uma árvore de problema (Ortegón, Pacheco e Prieto, 2005). Essa árvore é elaborada pelo formulador da política, contendo:

- o problema central a ser atacado;
- as causas potenciais e o relacionamento entre elas; e
- as consequências.

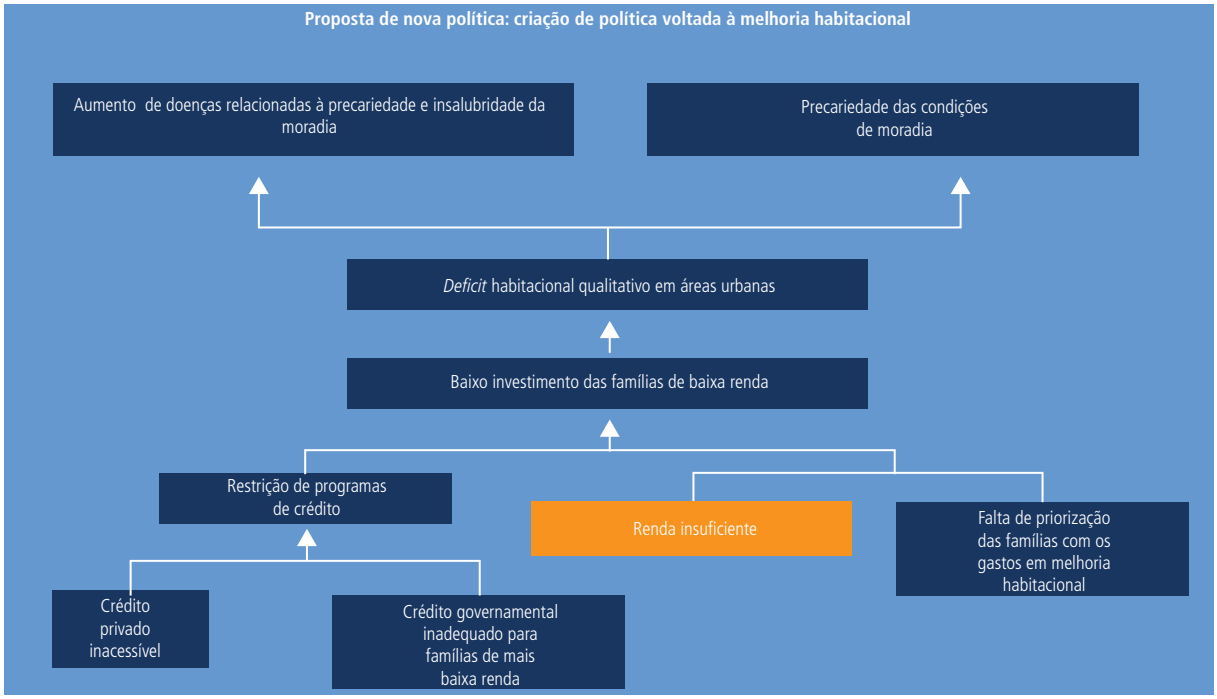
A árvore de problema é um diagrama em que no plano central está o problema identificado, e no plano inferior, as causas relacionadas – em destaque na caixa em cor laranja a causa priorizada, e no plano superior, as consequências do problema. Observe nos boxes

A.3 e B.3 que as consequências são os efeitos negativos do problema existente, cujo sinal se espera inverter, ou pelo menos mitigar, com a intervenção governamental.

A elaboração dessa árvore deixa a análise do problema mais didática e transparente, permitindo a sua validação pelo conjunto de tomadores de decisão no governo federal, e pela sociedade, quando os materiais que embasaram a elaboração da nova política pública, ou da política já existente expandida ou reformulada, se tornarem público.

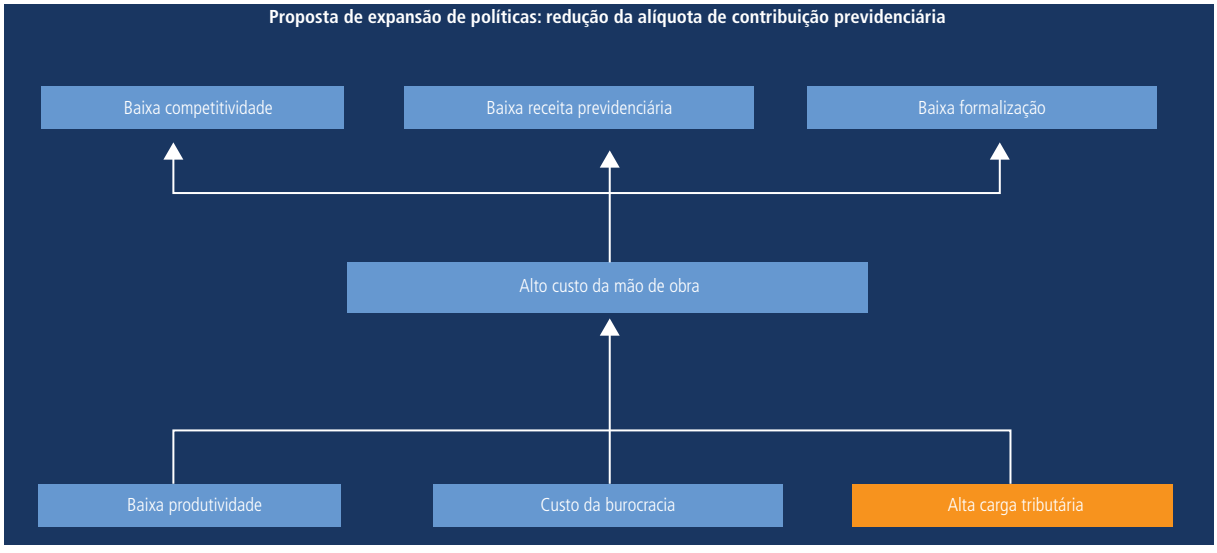
BOXE A.3

Árvore do problema do exemplo A



BOXE B.3

Árvore do problema do exemplo B



Depois disso, deve-se explicitar qual ou quais causas do problema a política pretende combater, o motivo da escolha daquela (ou daquelas) a ser enfrentada, ao invés de outra, e como a ação a ser implantada combate a(s) causa(s) do problema identificado.

BOXE A.4
Causa a ser atacada pela proposta do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

A insuficiência de renda das famílias *é uma barreira essencial para que invistam na melhoria habitacional*. Isso resulta na precariedade das condições de moradia e impacta negativamente as condições de vida de seus moradores, como observado no aumento de doenças infectoparasitárias, respiratórias, entre outras.

BOXE B.4
Causa a ser atacada pela proposta do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Alta carga tributária previdenciária inibe a criação de postos de trabalho formal e aumenta o custo da mão de obra. Isso estimula a informalidade e impacta negativamente a própria receita previdenciária, além de reduzir a competitividade da economia.

4 DADOS QUANTITATIVOS ACERCA DO PROBLEMA

Um exercício crucial para validar o problema levantado é a apresentação de evidências acerca da sua importância no contexto nacional e, quando possível, na perspectiva de comparação internacional. A elaboração de indicadores quantitativos sobre o problema permite dimensioná-lo no tempo anterior à implementação da política, traçando o seu panorama. O uso de evidências permite fundamentar a tomada de decisão, sendo um insumo que potencializa os resultados do processo de formulação das políticas públicas. Quando esse processo é sistematizado de forma clara e objetiva, a transparência à sociedade democratiza as decisões acerca da alocação dos recursos públicos, fortalecendo o controle social sobre a política pública.

Além disso, esses indicadores poderão ser monitorados ao longo da execução da política pública, de modo a gerar *insights* aos gestores sobre a necessidade de aprofundar a avaliação sobre a eficácia e a efetividade da política em referência. Para isso, o formulador da proposta pode utilizar indicadores quantitativos elaborados por ele ou por fontes secundárias, devidamente citadas. É recomendável o auxílio de gráficos e tabelas na evidenciação em questão.

É importante que a fonte de dados tenha características de qualidade que possam ser verificáveis por outros analistas de políticas públicas, dando maior validade externa às evidências encontradas. Como referência de características de qualidade, seguem as propostas pela estrutura de governança e gestão do Cobit 5:[2]

- qualidades intrínsecas da informação: acurácia, imparcialidade e reputação da fonte;
- qualidades contextuais da informação: atualidade e relevância; e
- acessibilidade da informação: disponibilidade e não restrição ao acesso.

2. Cobit, Control Objectives for Information and Related Technology em inglês, é uma referência de boas práticas amplamente utilizada na área de tecnologia de informação. Cobit 5 é a versão mais atual da publicação sobre as boas práticas de governança e gestão da informação.

BOXE 2

Transparência e acessibilidade das bases de dados do governo federal

O Decreto nº 8.777, de 2016, institui a Política de Dados Aberto no âmbito do Poder Executivo Federal. Esse ato amplia a atuação do governo nas ações de transparência previstas na Lei nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

A LAI estabelece que os órgãos de governo deem transparência e publicidade às suas informações não sigilosas. Todavia, em muitos casos essas ações dependem da iniciativa da sociedade civil, pois o acesso se dá por meio de solicitações de informações específicas. Diante disso, a percepção foi de que a LAI organizou uma política passiva de transparência e publicidade, pois os órgãos, de modo geral, passaram apenas a responder às demandas ensejadas pela referida lei.

Indo de encontro a essa percepção, o Decreto nº 8.777, de 2016, estabelece um política ativa de transparência e publicidade, com mecanismos para a divulgação de forma aberta, estruturada e legível por máquina de dados que não estejam sob sigilo ou restrição de acesso.

O acesso facilitado às informações dos órgãos de governo é fundamental para que a sociedade civil também monitore e avalie as políticas públicas, gerando, assim, uma estrutura de governança para a boa execução das ações governamentais. O referido decreto estabelece normas para a livre utilização das bases de dados, assegurando a possibilidade de uso e reúso por parte da sociedade.

A orientação para os órgãos do Poder Executivo tem sido clara: cada unidade deve elaborar e executar seus planos de dados abertos, conforme orientações do decreto aludido, e deve abrir as suas bases de dados que não contenham informações protegidas ou de acesso restrito.

Este guia reitera a abertura dessas bases dados, com o dever dos órgãos do Poder Executivo de cumprir o estabelecido no Decreto nº 8.777, de 2016. Pouco adianta as bases de dados existirem se a sua disponibilização, bem como o seu nível de acesso, impedir a verificação e o manuseio de suas informações.

Cabe ressaltar que os dados em si não evidenciam automaticamente o problema em análise. O que o evidencia é a sua associação, por exemplo, com um desajuste, comparativamente à trajetória do problema, ou, o que é mais fundamental, o descumprimento de um preceito constitucional ou de uma meta pactuada em normas legais.

4.1 Evidências na realidade brasileira

Uma política pública, seus projetos e suas ações só se justificam diante de um problema público relevante e devidamente fundamentado. Para isso, é essencial a apresentação de dados quantitativos e estudos qualitativos para evidenciar a natureza e a dimensão do problema identificado e, quando possível, a sua evolução ao longo do tempo.

Sempre que possível, o gestor e a equipe técnica precisam refletir e responder às questões a seguir.

- Quando o problema ocorre ou desde quando vem ocorrendo?
- Onde ele ocorre e sobre quem?
- O problema afeta diferentes regiões e grupos da população brasileira?
- Qual a magnitude dos indicadores que caracterizam o problema?
- Que pesquisas e estudos relacionados ao problema podem ajudar a identificar suas causas e orientar a ação governamental?

Considerando o exposto anteriormente sobre as características de qualidade das fontes de dados, existem várias bases de dados que podem ser utilizadas para a caracterização do problema. Uma breve apresentação das bases secundárias existentes no Brasil e dos tipos de dados presentes em cada uma delas é exposta no apêndice A ao final do guia, apresentando algumas bases de dados públicas, a periodicidade, a abrangência e os exemplos de informações que podem ser consultadas ou construídas.

BOXE A.5
Evidências do problema A

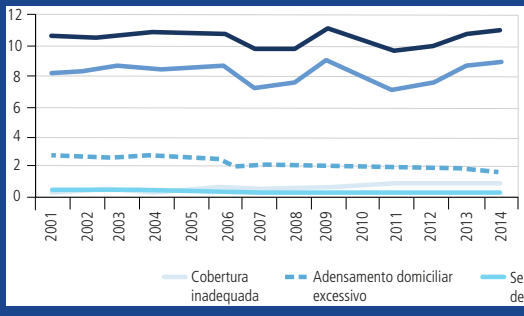
Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Em 2014, considerando o recorte de domicílios com características urbanas, e dentro do conceito de *deficit* qualitativo, a estimativa é de que 10.939.016 domicílios viviam em moradias consideradas inadequadas, em decorrência da existência de uma ou mais das seguintes condições: cobertura inadequada (domicílios que possuem cobertura de zinco, madeira aproveitada, palha ou outro material), adensamento excessivo (domicílios que possuem mais de três moradores por dormitório, considerando o total de moradores do grupo familiar), sem banheiro de uso exclusivo (domicílio que não tem banheiro, ou tem, mas é de uso comum de mais de um domicílio) e sem esgotamento sanitário (forma de escoamento do banheiro ou do sanitário se dá por fossa rudimentar, vala, direto para rio, lago ou mar, ou outra forma).

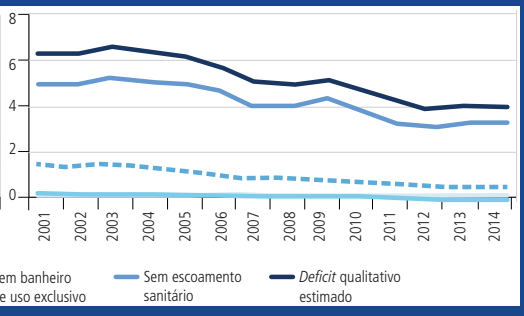
Considerando o mesmo recorte, mas limitando a renda familiar bruta mensal a R$ 1.800,00, a estimativa é de que no mesmo ano havia 3.945.587 domicílios com as características mencionadas anteriormente. O gráfico 1 evidencia a evolução desses indicadores no período de 2001 a 2014 sem e com a delimitação da renda familiar bruta.

GRÁFICO 1
Brasil: evolução dos indicadores selecionados de *deficit* qualitativo dos domicílios urbanos,[1] duráveis, não cômodos e próprios ou cedidos (2001-2014)
(Em milhões)

1A – Sem recorte na renda familiar

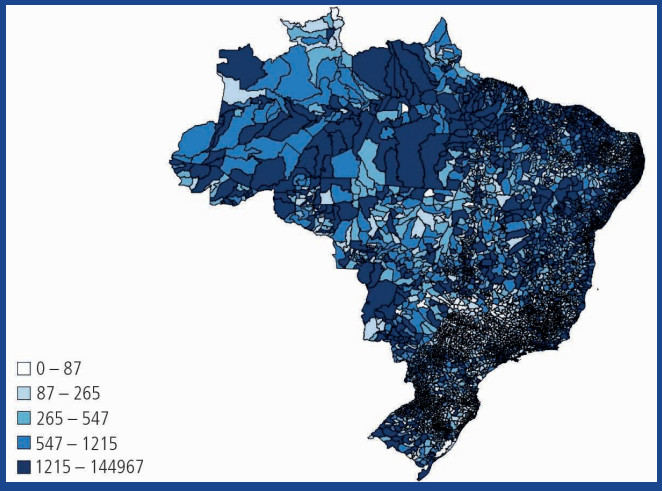


1B – Com renda familiar de até R$ 1.800,0



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil.
Nota: [1] Domicílios urbanos e rurais de extensão urbana.

FIGURA 1
Brasil: distribuição do *deficit* habitacional qualitativo estimado nos municípios (2010)



Fonte: Censo populacional de 2010, IBGE.
Elaboração: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais/Casa Civil.
Obs.: São considerados apenas os indicadores de adensamento excessivo, banheiro de uso exclusivo e esgotamento sanitário, que são os disponíveis no censo populacional.

Destaca-se que essas estimativas consideram apenas os indicadores de *deficit* qualitativo existentes na Pnad/IBGE. Outros indicadores, a natureza fundiária e o grau de depreciação do imóvel, que compõem conceitualmente o *deficit* habitacional qualitativo, não são passíveis de mensuração, pois não há informações nas bases de dados disponíveis.

BOXE B.5
Evidências do problema B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

A arrecadação derivada dos tributos incidentes sobre a folha de salários representou, em 2007, 22,6% da arrecadação tributária total, equivalente a 7,8% do produto interno bruto (PIB), segundo a Receita Federal. Nesse contexto, adquire particular importância a contribuição patronal à previdência social, que atingiu, no período referenciado, cerca de 2,4% do PIB. Considerando um trabalhador que recebe 1 salário mínimo, sem considerar outros custos não salariais, o ônus tributário representa um quinto da remuneração laboral. A dimensão da informalidade no Brasil pode ser atestada pelos dados da Pnad de 2007: o quantitativo de trabalhadores no setor formal e informal, no período analisado, foi de 79.872.772 – 51,2% compõem a força de trabalho formal e 48,8% os trabalhadores informais. Considerada a alocação setorial, da informalidade, a indústria apresenta 34,3% de trabalhadores informais; a agricultura, 76,5%; o setor de construção, 69,9%; o comércio, 49,7%; a administração pública, 21,3%; o setor de serviço, 50,1%; e as outras especificações, 34%. No primeiro semestre de 2012, observou-se uma queda da produção industrial de 3,8%, em relação a igual período de 2011. Ademais, o emprego na indústria recuou 1,2% no período, reflexo, sobretudo, da redução de empregados em nove dos quatorze locais pesquisados, com destaque para São Paulo (-3,2%). Somam-se, ainda, as expectativas adversas quanto às exportações, tendo em vista as perspectivas de continuidade da retração do comércio mundial.

4.2 Comparação internacional

O objetivo desta subseção é apresentar o panorama internacional para que o problema no Brasil possa ser analisado tendo em mente a situação observada em outros países, de modo a auxiliar a priorização da política. Para isso, a equipe técnica e os gestores envolvidos na formulação da proposta podem se valer da comparação de indicadores e dados internacionais que caracterizem essa situação. Já que a metodologia de coleta de dados, frequência, abrangência, entre outras características, costumam variar entre países, a comparação direta dos dados brasileiros com esses outros nem sempre é possível.

Os inúmeros organismos da Organização das Nações Unidas (o chamado sistema ONU) são uma fonte reconhecida para que se busquem indicadores relacionados diretamente às políticas. Caso da Organização Mundial da Saúde (OMS), para a saúde; do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), para políticas sociais e desenvolvimento; e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), para essas respectivas áreas.

Da mesma maneira, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[3] é uma fonte recorrente para indicadores e dados comparativos sobre diferentes países, nas mais diversas áreas. A OCDE compila e sintetiza dados das seguintes áreas temáticas: *i)* agricultura e alimentação; *ii)* desenvolvimento; *iii)* economia; *iv)* educação; *v)* emprego; *vi)* energia; *vii)* meio ambiente; *viii)* finanças e investimento; *ix)* governança; *x)* indústria e serviços; *xi)* energia nuclear; *xii)* ciência e tecnologia; *xiii)* social/migração/saúde; *xiv)* taxação; *xv)* comércio; *xvi)* transporte; e *xvi)* desenvolvimento urbano, rural e regional. Por fim, os dados abertos do Banco Mundial também são fontes internacionais de informação.[4] O apêndice B do guia traz um resumo dos principais indicadores dessas áreas temáticas.

É importante ressaltar que as comparações são úteis, mas devem considerar as diferenças socioeconômicas, territoriais e institucionais e até de robustez dos sistemas estatísticos entre os países e de defasagem na coleta de dados.

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), em inglês. Disponível em: <https://data.oecd.org>.
4. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>.

BOXE A.6

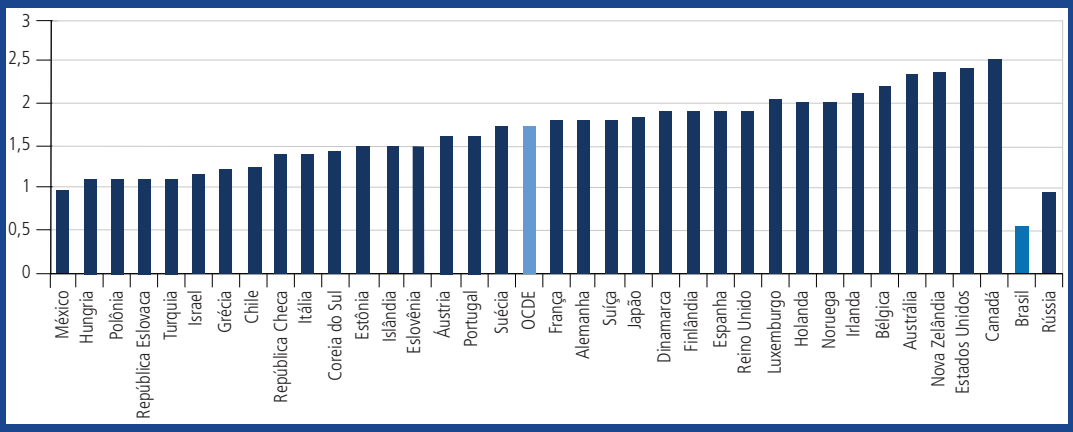
Comparação internacional do problema A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Em 2015, o Brasil possuía o valor médio de 0,67 quarto por pessoa (microdados da Pnad/IBGE de 2015), evidência do alto adensamento domiciliar do país. Em 2013, esse valor era de 1,70 para a média da OCDE; 0,96 para o México e 0,92 para a Rússia, países com valores mais baixos.

GRÁFICO 2

Número médio de quartos por pessoa



Fonte: OECD (2015) e microdados da Pnad/IBGE de 2015.

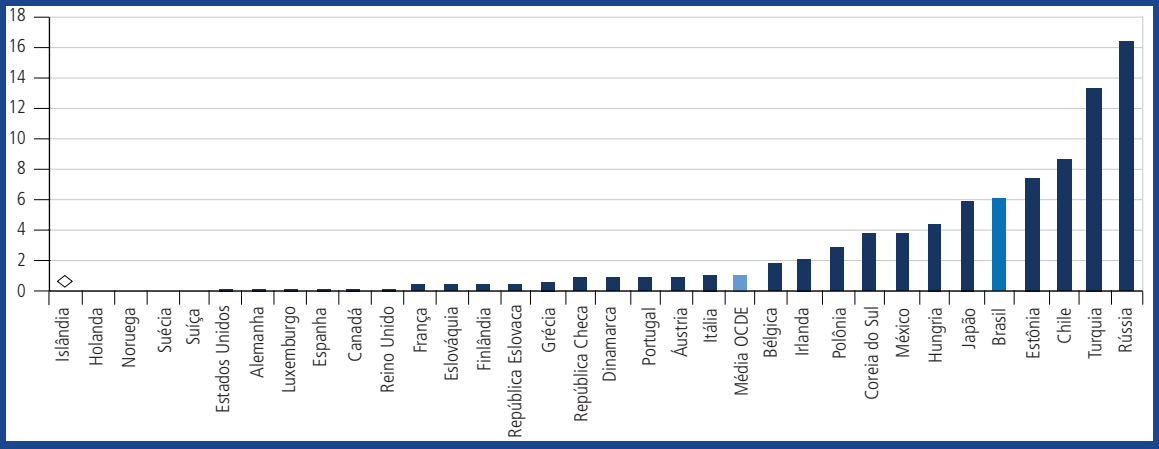
Obs.: 1. As estimativas da OCDE para Austrália, Canadá, Israel, Nova Zelândia, Estados Unidos, Chile e Federação Russa são baseadas em dados nacionais. O último ano disponível é 2012, para Irlanda e Israel; 2011, para Austrália, Federação da Rússia, Turquia e Canadá; 2010, para Coreia do Sul e México; 2008, para Japão; e 2002, para Chile. A média da OCDE é ponderada pela população.

2. Dado para o Brasil no ano de 2013 foi de 0,66.

GRÁFICO 3

Pessoas que vivem em habitações sem instalações sanitárias básicas[1]

(Em %)



Fonte: OECD (2015).

Nota: [1] Habitações sem um vaso sanitário interior para uso exclusivo do domicílio.

Ainda para evidenciar a relevância do enfrentamento do problema, em uma perspectiva de comparação internacional, pode-se analisar o indicador de porcentagem de pessoas que vivem em habitações sem um vaso sanitário interior para uso exclusivo do domicílio. Esse é um dos critérios de definição de domicílios inadequados. Nesse sentido, em 2010, estimava-se que, no Brasil, 6,67% da população vivia em domicílios sem banheiro exclusivo. Trata-se de porcentagem em muito superior à média da OCDE, qual seja 1,16%. No México, 4,19% da população vivia em domicílios sem banheiro exclusivo no mesmo período.

BOXE B.6

Comparação internacional do problema B

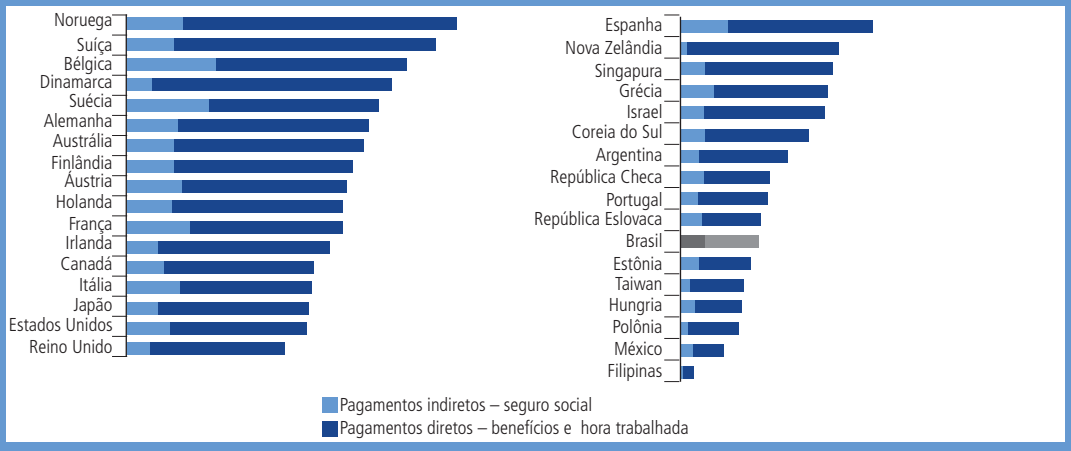
Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

A Secretaria de Estatísticas Trabalhistas do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos (Bureau of Labor Statistics/United States Department of Labor) calcula frequentemente o custo de compensação por hora na fabricação em diferentes países. Esse custo inclui os pagamentos diretos aos trabalhadores (pagamentos pelo tempo trabalhado e benefícios pagos diretamente aos trabalhadores), as despesas de seguro social pagas pelos empregadores e os impostos relacionados ao trabalho. O gráfico 4 mostra que o custo do trabalho no Brasil é bastante inferior ao dos países desenvolvidos, mas próximo do custo dos países em desenvolvimento, sendo inferior ao custo da Coreia, Argentina e República Checa, mas superior ao de países como Taiwan e México.

GRÁFICO 4

Custos de compensação por hora na fabricação (2012)

(Em U$)



Fonte: OECD (2015) e microdados da Pnad/IBGE de 2015.

Obs.: 1. As estimativas da OCDE para Austrália, Canadá, Israel, Nova Zelândia, Estados Unidos, Chile e Federação Russa são baseadas em dados nacionais. O último ano disponível é 2012, para Irlanda e Israel; 2011, para Austrália, Federação da Rússia, Turquia e Canadá; 2010, para Coreia do Sul e México; 2008, para Japão; e 2002, para Chile. A média da OCDE é ponderada pela população.

2. Dado para o Brasil no ano de 2013 foi de 0,66.

5 ALINHAMENTO COM METAS E COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

A relevância do problema em tela também emerge do alinhamento do enfrentamento do problema com as metas e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, quando houver. Podem ser citados os objetivos e as metas de desenvolvimento sustentável da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ou qualquer outra convenção e tratado internacional assumido pelo Brasil, desde que estabelecido seu comprometimento com estes.

BOXE A.7

Alinhamento com metas e compromissos internacionais do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Em vista do compromisso assumido pelo Brasil com relação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), pode-se considerar que a implementação do programa contribui para o alcance do objetivo 11 do ODS, Cidades e Comunidades Sustentáveis, especificamente com o atingimento da meta de, "até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas".[1]

Nota: [1] Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>.

BOXE B.7

Alinhamento com metas e compromissos internacionais do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Não há metas e compromissos internacionais relacionados à desoneração da folha de pagamentos

6 POLÍTICAS ADOTADAS PARA ENFRENTAR O MESMO PROBLEMA

Se a proposta de política estiver enfrentando um problema para o qual já há outras políticas sendo executadas, ou se já houveram, é importante que se trabalhe a proposta de política pública com base em evidências, ou seja, com base em estudos e avaliações sobre as experiências de políticas públicas em execução e aquelas descontinuadas destinadas a combater o mesmo problema da política em proposição.

É relevante destacar a necessidade de mapeamento de políticas em curso ou descontinuadas também em outros níveis da nossa Federação. O acesso às informações sobre fundamentação, implementação e avaliação dessas políticas permitirão ao gestor, sobretudo, melhor compreensão do problema e das dificuldades que surgem na implementação.

A falta desses estudos e avaliações impacta em alguma medida o desenho da política proposta, pois são essas ferramentas que podem contribuir para o melhor entendimento do problema, do público de interesse e das possibilidades de intervenção pretendidas no âmbito da política proposta. A autocrítica é que, nesse sentido, ainda há espaço para aprimoramento no governo federal, de modo que as propostas de políticas públicas sejam cada vez mais elaboradas a partir de evidências.

6.1 Identificação de políticas em curso no Brasil

Nesta subseção, são apresentadas outras políticas públicas já em execução nos níveis municipal, estadual e mesmo federal, que buscam solucionar um problema similar, tentando destacar se há diferenças na percepção ou no diagnóstico desse problema e de suas causas na nova política proposta em relação a tais políticas já em execução.

No caso das políticas desenvolvidas em âmbito estadual e municipal, o objetivo principal dessa etapa para a elaboração do diagnóstico é levantar dados que possam fundamentar a política a ser implantada em nível federal, inclusive no sentido de aperfeiçoar o seu desenho a partir de avaliações dessas políticas já implantadas, evitando, assim, incorrer em falhas detectadas. Se a política a ser criada encontra alguma outra similar em âmbito federal, o objetivo está em evitar redundâncias e favorecer a integração dessas políticas.

Para a análise da alocação dos recursos públicos, cabe compreender se já há dispêndio de recursos tentando mitigar um dado problema e, se mais recursos forem alocados para esse problema, quais novas causas estariam sendo objeto de intervenção de maneira a diferir das políticas que já estão em execução. Para que mais recursos públicos sejam destinados para um dado problema, é preciso analisar como suas causas não estão sendo plenamente mitigadas pelas políticas já existentes, para, desse modo, justificar a alocação de mais recursos públicos para o mesmo problema. Portanto, a ideia é fazer um esforço para evitar a redundância de políticas que incidem sobre um mesmo problema e que poderiam estar mais articuladas ou mesmo conjugadas.

BOXE A.8

Políticas em curso direcionadas ao problema do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

No nível federal, além do Cartão Reforma, existem outras políticas públicas que também visam, entre outros objetivos, à redução do *deficit* habitacional qualitativo.

O Programa Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) pode compreender subsidiariamente serviços de melhorias habitacionais pontuais (módulo sanitário e cobertura da moradia), assim como existe a modalidade reforma no Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), também conhecido como Minha Casa Minha Vida Rural, entretanto, em ambas as políticas, a forma de implementação é diferente da proposta para o Cartão Reforma.

O UAP possui ênfase na infraestrutura urbana e fundiária e a melhoria habitacional é executada por construtoras e empreiteiras. Na maior parte dos casos, este programa visa atender áreas não passíveis de regularização, ambientalmente frágeis e com *deficit* em infraestrutura (saneamento, drenagem, acessibilidade, estabilidade do solo, eliminação de riscos, adequação sistema viário), objetivo distinto do Cartão Reforma. Os investimentos do UAP visam requalificar áreas para que se tornem passíveis de regularização e sejam integradas ao conjunto da cidade. De acordo com o V Balanço do PAC 2015-2018, até o momento, foram concluídas 1.001 obras e 1.557 planos de habitação de interesse social, projetos de urbanização e ações de assistência técnica, totalizando o valor de R$ 5,8 bilhões. Essas obras e serviços beneficiaram cerca de 409 mil famílias em 1.794 municípios, integrando ações de caráter urbanístico, habitacional, fundiário, social e ambiental.

No PNHR, o foco são moradias rurais, com ênfase no agricultor familiar e nas comunidades tradicionais. Nesse programa, admite-se a construção (e/ou reconstrução total) da unidade habitacional ou reforma da existente, outro diferencial é que entidades privadas sem fins lucrativos podem acessar o PNHR como entidade organizadora. No período de 2011 a 2015, foram realizadas 168,9 mil contratações no âmbito do programa, com destacada participação da região Nordeste (38%) e da região Sul (33,2%).

TABELA 1

Contratações realizadas no âmbito do PNHR por macrorregião do IBGE

Região	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Centro-Oeste	417	2.355	1.605	1.511	1.092	6.980
Nordeste	2.124	11.143	19.305	26.699	4.652	63.923
Norte	1.515	4.735	7.704	5.607	913	20.474
Sudeste	1.657	6.063	8.805	3.701	1.218	21.444
Sul	6.582	17.451	19.441	11.419	1.189	56.082
Brasil	12.295	41.747	56.860	48.937	9.064	168.903

Fonte: Brasil (2016).

De acordo com *Relatório de Gestão do Exercício de 2015* do Ministério das Cidades (Brasil, 2016), as regiões de maior *deficit* habitacional sofrem com os entraves relacionados ao levantamento da documentação necessária à segurança jurídica das contratações, especialmente aqueles voltados às condições fundiárias, por exemplo, a inexistência de matrícula dos imóveis, falta ou deficiência de serviço cartorial nos municípios, entre outros.

Também existe o programa Construcard, que é uma linha de crédito subsidiado para a compra de materiais de construção e de reformas, o qual exige avaliação de risco de crédito e residência em áreas regularizadas e, por isso, também se diferencia do Cartão Reforma. O Construcard ataca o baixo investimento das famílias em melhoria habitacional via mercado de crédito, ainda inacessível para as famílias de baixa renda que moram em áreas não regularizadas. Para o ano de 2017,[1] foi anunciada a disponibilização de 7 bilhões de reais com a previsão de beneficiar 2 milhões de pessoas com essa linha de crédito. O Cartão Reforma complementa essa política por atender às famílias que residem em áreas não regularizadas, mas passíveis de regularização.

Há de se destacar outra linha de crédito para aquisição de material de construção, o Financiamento de Material de Construção do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Fimac/FGTS), que se destina, exclusivamente, a trabalhadores titulares de conta vinculada do FGTS, independentemente da renda familiar mensal bruta auferida. O limite para contratação é de R$ 20 mil. Não foram encontrados resultados, pois o programa não os tem obtido devido ao nível de contratação muito próximo a zero. Para o ano de 2017, o Conselho Curador do FGTS não alocou orçamento para o Fimac.

Nos níveis estaduais, o Ministério das Cidades identificou a existência de políticas públicas semelhantes à proposta do Cartão Reforma, nos estados de Goiás, Rio Grande do Norte e Pará. Contudo, não existem avaliações formais desses programas. O estudo, quanto à eventual sobreposição dessas políticas, é relevante para a eficiência do gasto público e o possível aprimoramento na forma de implementação do Cartão Reforma.

Destaca-se que a proposta do Ministério das Cidades é articular a implantação do Cartão Reforma com a Lei nº 13.465, de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural. No Cartão Reforma, no caso de áreas ainda não regularizadas, as prefeituras deverão emitir declaração afirmando que iniciarão o processo de regularização fundiária e indicando o número do referido processo administrativo. Essa medida visa induzir a regularização das áreas atendidas pelo Cartão Reforma. Essa articulação se dará apenas dentro do escopo do programa.

Nota: [1] Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/11/novo-construcard-tera-orcamento-de-r-7-bilhoes>.
Obs.: PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

BOXE B.8
Políticas em curso direcionadas ao problema do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Uma política que também ataca o problema de alto custo da mão de obra é o Super Simples, instituído por meio da Lei Complementar nº 123/2006, que define o sistema diferenciado e favorecido de tributação relativa ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) das micro e pequenas empresas fixada em faixas de alíquotas, diferenciadas por setor de atividade da empresa e que aumentam conforme aumenta a receita bruta. O Super Simples unifica vários tributos: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Contribuição Patronal Previdenciária (CPP) destinada à previdência social a cargo da pessoa jurídica, mediante documento único de arrecadação – Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS).

O Super Simples intervém no custo da burocracia e na alta carga tributária, fontes do alto custo da mão de obra, porém, seu foco está nas empresas de pequeno e médio porte com faturamento de até R$ 3,6 milhões,[1] diferentemente da política de desoneração da folha de pagamento, voltada às empresas intensivas em mão de obra. A diferença na desoneração surge também na substituição (redução) da alíquota do INSS incidente sobre a folha de pagamento e na criação (aumento) de um imposto sobre o faturamento das empresas.

Nota: [1] Esse valor foi alterado para R$ 4,8 milhões pela Lei Complementar nº 155, de 2016.

6.2 Políticas anteriormente adotadas que foram descontinuadas

As políticas anteriores que buscaram resolver o mesmo problema e foram descontinuadas devem ser apresentadas brevemente, indicando as deficiências que diminuíram seu desempenho e o porquê de o gestor acreditar que a sua proposta terá sucesso maior do que aquelas políticas no alcance do objetivo, se comparáveis. A fonte de informação pode ser o resultado de alguma avaliação, documento dos órgãos de controle, ou até mesmo relatos de percepção e/ou observação de atores.

BOXE A.9
Análise de políticas descontinuadas relacionadas ao problema A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

O Programa Especial de Habitação Popular (PEHP), Lei nº 10.840/2004, é um programa habitacional voltado para famílias pobres das regiões metropolitanas e para as cidades com população superior a 250 mil habitantes. O PEHP tinha o intuito de subsidiar, inclusive a fundo perdido, a moradia de famílias com renda de até 3 salários mínimos. Ele permitia também a compra de lotes urbanizados, a restauração de moradias e a compra de material de construção.

Também houve iniciativas isoladas dentro do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com intervenções territoriais sem isolar as ações voltadas à melhoria habitacional.

BOXE B.9
Análise de políticas descontinuadas relacionadas ao problema B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Na década de 1990, a política de desvalorização cambial, encerrada com a mudança do regime de câmbio fixo, tinha reflexos no custo de mão de obra, uma vez que esta se classifica como um bem *no tradable*, ou seja, não é afetada pelas importações e exportações. Contudo, *destaca-se que a política não foi instituída com o objetivo direto de reduzir o custo da mão de obra, tendo apenas um efeito indireto sobre ele*.

7 RAZÕES PARA QUE O PROBLEMA SEJA ALVO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

Deve-se analisar objetivamente quais são as razões que justificam a intervenção do governo federal no problema identificado. Dentro disso, as seguintes naturezas das razões podem ser apresentadas:

- constitucional e normativa: pode se tratar de um preceito ou de uma missão do Estado brasileiro estabelecido pela Constituição Federal ou por uma disposição positivada em lei; e
- econômica: que engloba as funções alocativa, redistributiva e estabilizadora do Estado (Musgrave, 1974), em que, nesse sentido, a intervenção pode ser motivada pela existência de falhas de mercado, como a existência de externalidades positivas ou negativas, a existência de monopólios naturais, entre outros.

BOXE 3

Razões que justificam a ação do Estado

Há diversas razões de utilidade pública, interesse social e desenvolvimento tecnológico e econômico que justificam a ação do Estado sobre problemas sociais e econômicos.

O desemprego, a desigualdade de renda, as iniquidades sociais (mais conhecidas pelo conceito de exclusão), entre tantos outros problemas que afetam o pleno desenvolvimento do Brasil, estão tratados como grandes desafios da sociedade brasileira, como previsto pela própria Constituição Federal, quando propugna, em seu art. 3º:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

As razões para a intervenção do Estado podem ser pela *busca de eficiência econômica*, quando a alocação de recursos pelo mercado gera uma circunstância indesejável, em que o retorno dos indivíduos envolvidos na transação de mercado é menor que o retorno que a sociedade como um todo teria com outra alocação, ou pela *busca de equidade*, como expresso nos incisos III e IV do art. 3º da Constituição Federal.

As hipóteses concernentes à crença na eficiência de mercado na alocação de recursos na economia são questionadas a partir da identificação de *falhas relevantes no ajuste automático de problemas econômicos via mecanismos de preços.* Essas falhas constituem fundamentos para a defesa da ação pública como elemento fundamental, não apenas na *alocação*, mas, também, na *distribuição de recursos e na estabilidade econômica*.

Um forte fator de eficiência está relacionado com o uso de novas tecnologias. Por um lado, o alto custo e o amplo efeito social na pesquisa científica e no desenvolvimento tecnológico podem colocar o Estado como agente fundamental nessas áreas. A própria existência de progresso tecnológico mina a concorrência de mercado. A limitação ou inexistência de concorrentes permite a constituição de *mercados oligopolistas ou monopolistas,* afetando a determinação de preços "justos" via as próprias forças de mercado, forçando a regulação ou a intervenção estatal.

Por outro lado, a ocorrência de incertezas entre os próprios agentes econômicos no retorno de financiamento de investimentos de grandes vultos, como em tecnologia, mas também em infraestrutura, por exemplo, pode gerar pouco incentivo ao investimento pelo setor privado, resultando em baixo crescimento econômico ou crescimento com expansão das desigualdades, dados os altos recursos envolvidos, demandando também a intervenção do Estado.

Em muitos casos, pode-se falar de situações em que *não existe mercado ou que sua atividade não seria completamente rentável*. A incapacidade do setor privado de atuar em determinadas áreas, consistindo em situações chamadas de *mercados incompletos*, força a necessidade de ação do setor público. Por muito tempo, regiões rurais de muitos países ficaram desprovidas de serviços regulares e acessíveis de correios justamente porque o custo de envio de uma correspondência era extremamente alto. A situação só veio a ser resolvida quando serviços postais públicos criaram, em escala nacional, tarifas em que regiões urbanas superavitárias compensavam os custos de se levar cartas e encomendas àquelas regiões mais remotas, que normalmente eram também as mais pobres.

A não existência de mercado, ou o seu baixo desenvolvimento, pode estar relacionado, ainda, à ocorrência de *informação imperfeita* entre os agentes econômicos. O baixo desenvolvimento do mercado privado de crédito estudantil é um exemplo disso. Os bancos não dispõem de informações sobre as habilidades e o esforço dos alunos para se estimar corretamente qual será a renda futura deles, que também influenciará o pagamento do empréstimo concedido, além do perfil de bom pagador ou não.

Os *bens e serviços públicos*, por sua característica de amplo alcance social, como segurança nacional, justiça, entre outros, não constituem condições de serem produzidos pelo setor privado. A presença de efeitos no consumo ou na produção de determinado produto individual sobre outros indivíduos revela a existência de custos e benefícios sociais difíceis de serem totalmente internalizados no sistema de preços de mercado pelo setor privado.

Há diversas situações em que a produção ou o consumo privado geram custos ou benefícios sociais que não são diretamente absorvidos pelos agentes envolvidos na transação de mercado. Essas situações são resultantes, no jargão econômico, da existência de *externalidades*, que podem ser positivas ou negativas. O investimento privado das famílias em melhoria das moradias, como com a aplicação de reboco, de modo a impedir a proliferação do vetor da doença de Chagas, popularmente conhecido como barbeiro ou chupão, constitui uma externalidade positiva. A decisão das famílias de investir em melhoria habitacional não considera o custo para as demais famílias de não investir, impactado pelo aumento da probabilidade de contrair a doença, por exemplo.

Finalmente, a *ocorrência de desemprego, da inflação e de desigualdades sociais* representa realidades incapazes de serem solucionadas unicamente pelas forças de mercado. O setor público constitui, assim, uma instituição fundamental no bom funcionamento da economia, ajudando a complementar essas lacunas.

Isso não significa que qualquer intervenção estatal seja válida e conveniente. Ela tem sempre um custo que precisa ser avaliado e pesado em comparação ao custo de não intervir. Em vários países, e o Brasil não constitui exceção, há casos em que as ações do Estado, ao invés de corrigir, aprofundam as falhas de mercado, distorcendo a alocação de recursos, criando instabilidades no sistema de preços, ampliando os níveis de desigualdade e multiplicando as iniquidades.

Portanto, a ação do Estado, desde que eficiente e efetiva na correção de falhas de mercado, é não apenas uma conveniência econômica, mas também uma necessidade social e, muitas vezes, uma obrigação legal, política e ética.

Obrigação legal quando a própria Constituição ou a legislação infraconstitucional obriga o poder público a agir, inclusive especificando quando tais obrigações competem ao governo federal.

Outro ponto para legitimar a intervenção proposta no problema delimitado é analisar se há justificativas frente a outras possíveis alternativas de intervenção, incluindo como uma das alternativas a não intervenção no problema e sua tendência natural de evolução. Aqui, espera-se que o formulador ou gestor de políticas públicas analise se há fundamentos que coloquem a intervenção proposta ou a reformulação e expansão de política já existente como a melhor ação possível e viável. Dentro disso, é importante destacar os eventuais custos para a sociedade da não implementação ou da não expansão ou reformulação.

BOXE A.10

Razões que justificam a ação do Estado na instituição da política do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Economias de custo: adota-se a premissa de que o arranjo do Programa Cartão Reforma gera *economias de custo* e pode complementar as iniciativas convencionais de provisão habitacional que já estão em curso, viabilizando melhorias habitacionais de forma mais barata e mais célere para famílias de baixa renda, além de diversificar a política habitacional brasileira. Trata-se, portanto, de uma política de caráter incremental.

Externalidades positivas: a execução de política pública para melhora habitacional favorece indicadores de saúde, tendo ampla evidência de causalidade da inadequação das moradias na saúde de seus moradores. A referida política pode contribuir, inclusive, com a redução dos gastos em emergências e internações hospitalares associadas às doenças e deficiências causadas por essa inadequação, como mostrado em diversos estudos (Krieger e Higgins, 2002; Roys, Davidson e Nicol, 2010; Nicol, Roys e Garrett, 2012; Bradley e Putnik, 2012).

Seguem exemplos de doenças associadas a alguns dos indicadores mencionados.

- Investimento em esgotamento sanitário e banheiro para uso exclusivo dos domicílios: redução da contaminação por doenças infecciosas e parasitárias e da transmissão de agentes patogénicos (Azeredo *et al.*, 2007).
- Modificação da cobertura dos domicílios: redução de doenças como tuberculose, doença de Chagas, dengue, entre outros (Snyman *et al*., 2015).
- Redução do adensamento domiciliar excessivo: redução da propagação de infecções transportadas pelo ar, incluindo meningite, febre reumática, influenza, resfriado comum, sarampo, rubéola e coqueluche; e redução do estresse psicológico (WHO, 1989; Gove *et al*., 1979).
- A literatura também aponta que as condições de habitação impactam indiretamente os indicadores de educação das crianças, em geral, pelo efeito direto na saúde, inclusive com efeitos prolongados para além do ano de contração da doença.

BOXE B.10

Razões que justificam a ação do Estado na expansão da política do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Contribuir para mitigar o problema do desemprego, principalmente no contexto de crise econômica, por meio da redução do custo da mão de obra. O ônus imposto sobre a folha de salários é considerado um dos principais óbices à formalização da economia, reduzindo a base de receita previdenciária, dificultando a queda do desemprego, a retomada de investimentos produtivos e o aumento da competitividade e produtividade da economia, causado por assimetrias na tributação entre produtos nacionais e importados. As medidas consideram um cenário de retração da atividade industrial doméstica, que sinalizou a necessidade de orientação da ação governamental com vistas a criar as condições propícias à retomada de investimentos produtivos e à eliminação de gargalos que obstam a competitividade e produtividade do setor produtivo. Dessa forma, o Estado estará intervindo para cumprir sua função de estabilização da economia.

A adoção da política de desoneração no Brasil veio de experimentos na Europa, onde, na esteira da crise de 2008 a 2009, procurou-se enfrentar a tendência do Estado de bem-estar social gerar contribuições para a previdência social que oneravam demasiadamente o fator trabalho, dificultando a queda do desemprego.

8 ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Desenvolvido o diagnóstico do problema, com o cumprimento das etapas previstas no boxe 1, é importante que os órgãos finalísticos realizem a análise desse diagnóstico inicialmente elaborado em termos de proposição de políticas para o enfrentamento das causas do problema.[5] Muitas vezes, deseja-se confirmar que um diagnóstico apresentado, por exemplo, por um médico, é de fato o adequado e o melhor possível para a solução da causa de uma doença. Para isso, pode-se fazer uma consulta a outro médico, por exemplo, para checar se o diagnóstico se confirma e se as prescrições são semelhantes.

No caso dos órgãos finalísticos e dentro da proposta apresentada neste guia, idealmente, outra equipe do ministério poderia realizar a análise do diagnóstico. O objetivo seria verificar se, de fato, as características do problema apresentadas e as suas causas são pertinentes, tendo em vista que a proposta de política em formulação deveria se direcionar a combater uma ou mais dessas causas, sem deixar de analisar a existência de outras políticas em execução, bem como as lições aprendidas daquelas já executadas para o mesmo problema.

Nessa análise, outro ponto a ser enfatizado é se de fato esse problema e essa causa (ou causas) devem ser priorizados na alocação dos recursos públicos, dadas as enormes necessidades sociais e econômicas que concorrem pelo uso desses mesmos recursos. Nesse sentido, as evidências apresentadas para a verificação do problema no país, a identificação de outras políticas semelhantes, a comparação internacional e o alinhamento com metas e compromissos internacionais são insumos chaves para que se possa demonstrar a relevância do problema, a identificação das suas causas e o quão prioritariamente uma agenda política proposta deve ser adotada no órgão finalístico e no governo federal.

8.1 Criação de política voltada à melhoria habitacional

Considerando os indicadores e dados estimados acerca dos domicílios caracterizados pelo *deficit* habitacional qualitativo no país, o problema identificado tem pertinência e delimitação clara no que se refere aos indicadores objetivos e mensuráveis. Na comparação internacional, a posição dos indicadores nacionais evidenciados é desfavorável, comprovando a importância de se atacar o problema apontado.

5. Em alguns países, o Chile é um exemplo, essa análise do diagnóstico do problema é realizada por um comitê interministerial ou por um ministério em específico, validando, assim, o diagnóstico elaborado.

A proposta do Cartão Reforma, em âmbito federal, é inovadora quanto à destinação de recursos diretamente aos cidadãos para a reforma das unidades habitacionais, ainda que políticas de urbanização de assentamentos precários já tenham sido experienciadas pela carteira de políticas públicas do Ministério das Cidades, bem como modalidades de intervenção em reforma habitacional e soluções de esgotamento sanitário estivessem presentes em outros programas da Secretaria Nacional de Habitação e da Secretaria Nacional de Saneamento.

A justificativa para a intervenção governamental no problema em questão está na externalidade positiva gerada pela provisão de melhorias habitacionais direcionadas às famílias de baixa renda nos indicadores de saúde e de educação, conforme argumentos apresentados. Infelizmente, as experiências desenvolvidas nos estados de políticas semelhantes ainda não forneceram dados suficientes sobre possíveis economias de custo que podem auxiliar na fundamentação do Cartão Reforma. São, portanto, necessárias avaliações dessas políticas já desenvolvidas.

8.2 Expansão de política de redução da alíquota de contribuição previdenciária

Considerando a cobertura de setores beneficiados pela desoneração da folha salarial, o problema identificado recai, de forma mais intensa, em atividades intensivas em mão de obra. O questionamento maior refere-se à amplitude dos setores escolhidos para serem beneficiados, evitando critérios difusos em relação ao que se entende como atividade de mão de obra intensiva.

A proposta de expansão dos setores na desoneração da folha de pagamento não parece associar o problema levantado originalmente (alto custo da mão de obra) com os novos setores incorporados, a serem beneficiados com essa expansão. Se quando da proposta de ampliação desta política, a partir da Medida Provisória nº 540, de 2011, o problema já tivesse sido sanado ou, pelo menos, reduzido nos setores originalmente beneficiados, seria fundamental na proposta de expansão considerar as evidências do (alto) custo da mão de obra, também, para os novos setores.

A pergunta que se coloca é: se na proposta original o problema de alto custo da mão de obra foi associado aos setores de tecnologia da informação (TI), tecnologia da informação e comunicação (TIC), confecções, couro e calçados, em que dimensão esse mesmo problema teria semelhança com os novos setores beneficiados na proposta de expansão? Não foram feitos estudos prévios sobre esse problema, com os setores gradualmente incluídos na política de desoneração da folha de pagamentos. Seria muito oportuno, inclusive, apoiar possíveis expansões de benefícios, a partir de análises de impactos *ex post* (a ser tratado no próximo guia de avaliação).

A aplicação de medidas semelhantes em outros países, especialmente na União Europeia, que enfrenta problemas similares de desemprego e competividade, aponta a importância de enfrentar o problema no país. Porém, é preciso considerar outras medidas adotadas no âmbito federal, que promovem impactos semelhantes ou complementares nessas duas dimensões sensíveis ao crescimento econômico, evitando o uso de instrumentos que reduzam a capacidade de arrecadação do Estado, em particular da receita previdenciária.

Por fim, o programa de desoneração da folha salarial amplia o escopo de outros programas aplicados, de forma semelhante, a setores médios e pequenos beneficiados pelo Super Simples, por exemplo.

3 DESENHO DA POLÍTICA E SUA CARACTERIZAÇÃO

1 INTRODUÇÃO

O diagnóstico e a identificação do problema a ser solucionado pela ação pública, tratados no capítulo 2, são insumos essenciais, básicos, para o desenho de uma política pública. Tendo sido diagnosticada uma situação social e econômica a partir da identificação da existência de um problema, parte-se para a etapa de formatação ou prescrição de políticas capazes de atuar sobre a fonte ou a causa desse problema, solucionando-o ou, pelo menos, amenizando-o.

A identificação da fonte ou causa do problema cria a possibilidade de diferentes alternativas de solução e, portanto, de diversas propostas de ações públicas, com custos e benefícios específicos. Nesse sentido, a formulação da política deve levar em conta as ferramentas alternativas possíveis, que sejam mais apropriadas no ataque à fonte do problema, compatíveis com as condições e o contexto específico do setor público, e que obtenham maior resultado ou benefício à sociedade ao menor custo possível. Trata-se de desenhar políticas que sejam efetivas e eficientes, mas que, também, tenham legitimidade social.

O desenho da política pública "*envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes, com a aplicação de conhecimento de meios políticos para a adoção de instrumentos que permitam o atingimento de objetivos, resultados e metas dentro de contextos políticos específicos*" (Howlett, 2014, p. 283-284, tradução nossa).[1] Esse desenho, orientado para avaliação, é composto por uma variedade de mecanismos explícitos e implícitos, dependendo das escolhas e das definições possíveis sobre a melhor forma de ação.

A política terá efeito direto não apenas na capacidade de atender de forma planejada a uma demanda identificada, mas, também, na possibilidade de alcançar maior racionalidade (mesmo limitada) na ação pública. Isso está estritamente ligado à ideia de potencializar os resultados dessa ação, não significando necessariamente que o desenho ideal formulado seja integralmente aplicado ou que ele obtenha o resultado esperado em sua totalidade. Porém, sua arquitetura servirá certamente para orientar a ação pública de forma mais racional e efetiva.

Isso pressupõe responder a algumas questões: o que é formulado, por quem, para quê, para quem e como. A formulação da política envolve um conjunto de instituições e atores na busca de objetivos relacionados a demandas de determinado público-alvo envolvido em um problema específico. A implantação da ação pública compreende o uso de meios e mecanismos apropriados, promovendo resultados e cumprindo metas de acordo com os objetivos previstos no desenho original.

1. "*The effort to more or less systematically develop efficient and effective policies through the application of knowledge about policy means gained from experience, and reason, to development and adoption of courses of actions that are likely to succeed in attaining their desired goals and aims within specific policy contexts*".

Esse processo busca permitir maior clareza na relação efetiva entre a fonte do problema (diagnóstico), tratado no capítulo 2, e os meios e instrumentos a serem implementados para o alcance dos objetivos e dos resultados esperados. Com isso, os papéis dos atores envolvidos (instituições e agentes públicos, em especial) abrangerão articulações, negociações e arranjos institucionais adaptados às características do ambiente social em que se dará a ação pública. Isso se insere na análise de viabilidade prévia (*ex ante*) da política proposta, conforme a simplificação apresentada na figura 1.

FIGURA 1
Etapas para a caracterização da política pública



Elaboração: Ipea.

Essas etapas não significam um ordenamento cronológico, no sentido de sequência de estágios, mas devem ser vistas como processos cumulativos e cíclicos, em que cada fase retroalimenta as demais.[2] A descrição e a análise do desenho da política estão divididas em dois capítulos complementares. Neste capítulo 3 serão apresentados os elementos caracterizadores da política pública, ou seja, a sua descrição com a definição dos objetivos, do público-alvo, das ações a serem implementadas, por meio de instrumentos e mecanismos, e dos resultados e das metas esperados com a política formulada, bem como a definição e as atribuições dos atores envolvidos. No capítulo 4 será apresentada uma visão integrada da política com a elaboração do modelo lógico, a fundamentação da teoria da política, e a análise dos atores envolvidos e da relação da política em proposta com outras políticas públicas em execução.

2 OBJETIVO DA POLÍTICA PÚBLICA

Para que é desenhada uma política pública? A política pública é formulada ou desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública. Muitas vezes esta última reconhece os efeitos, mas é incapaz de definir e atingir a causa do problema. Essa distinção entre causa e efeito precisa estar clara para uma boa definição dos objetivos da política.

Essa definição, por sua vez, implica negociação e acordos entre os agentes e as instituições envolvidas no desenho da política, tendo como base o diagnóstico e a identificação da fonte ou causa do problema a ser combatido, convergindo para uma definição do objetivo da (nova) ação pública.

Em primeira instância, o objetivo principal de qualquer ação pública é atender de maneira efetiva a demanda envolvida no problema identificado, aplicando eficientemente os recursos

2. Mesmo a ideia de "ciclos políticos" é limitada quanto ao contexto real em que ocorre uma sucessão de ações públicas que se sobrepõem, competem e se contradizem entre si (Jann e Wegrich, 2007, p. 44-45).

disponíveis, minimizando os custos envolvidos, e maximizando os resultados ou benefícios sociais. O processo de decisão sobre a finalidade da ação envolve maior complexidade quanto maior a multiplicidade de objetivos envolvidos.

O objetivo caracteriza-se por ser: essencial, controlável, mensurável, operacional, decomposto, conciso e inteligível (Turnpenny *et al*., 2015). Essas características ideais dependem da extensão e da multiplicidade do objetivo, bem como da amplitude do público-alvo a ser focado e dos instrumentos disponíveis para a ação pública, que, por sua vez, estão associados ao resultado esperado e à meta prevista na política pública formatada.

Dadas as condições ou contextos específicos para a formatação e a implantação de uma nova ação pública, o conjunto de objetivos da política pública deve ser tratado em termos de hierarquias ou prioridades (essencialidade).

O nível de controle sobre os meios ou instrumentos de ação, tratados mais adiante, é essencial na certeza do alcance do objetivo, conferindo maior ou menor grau de operacionalidade da ação. Quanto mais conciso ou simples é o objetivo, menor é a necessidade de decomposição da estratégia de ação. O uso de indicadores apropriados torna o objetivo mensurável ou, pelo menos, qualificado, permitindo o maior entendimento dos resultados da ação pública por parte da sociedade.

Essas caraterísticas permitem maior clareza sobre os resultados previstos da ação, proporcionando avaliar, ao final da ação pública (*ex post*), se os resultados efetivos condizem com o objetivo previsto (resultado esperado e meta proposta *ex ante*) no desenho original da política pública, para a solução do problema diagnosticado, como tratado no capítulo 2. Do contrário, demonstrar-se-ia que o objetivo proposto está além do que seria essencial, controlável, operacional, conciso, mensurado e inteligível.

A definição de objetivo ou objetivos da política formulada envolve, ainda, a previsão ou estimativa do tempo de sua implantação e de duração dos seus efeitos ou impactos. Isso repercute nos resultados, metas e objetivos parciais (curto e médio prazos) e finais (longo prazo), que serão, também, fontes de avaliação *ex post*. Nessa linha, o objetivo da política pública será insumo para a elaboração do modelo lógico – que será tratado no capítulo 4 –, que, por sua vez, subsidiará a avaliação *ex post* da política pública, a ser abordada preliminarmente no capítulo 8.[3]

Infelizmente, ainda é comum não se ter clareza e transparência sobre o objetivo de uma política pública. Muitas vezes, o ato normativo de instituição de uma política pública define (ou confunde) o objetivo da política como sendo a implementação de seus instrumentos. Isso acaba gerando uma distorção no próprio desenho da política, em que o objetivo da ação pública é a sua mera execução ou um meio de implementação e não o seu resultado esperado.

Claro que o objetivo da política não precisa necessariamente estar expresso no ato normativo de sua instituição. Todavia, é importante que o órgão gestor publique, em algum documento de fácil acesso ou em página mantida pelo órgão gestor, o objetivo da ação

3. Um segundo volume com guia de avaliação *ex post* será publicado, com orientações e metodologias específicas.

proposta em termos de resultados previstos e de metas esperadas, prevendo as mudanças sociais a serem promovidas na solução de determinado problema.

Atualmente, a lógica de não expressar os objetivos em termos de resultados de uma política pública, para evitar o comprometimento com o seu alcance, não é mais viável e aceitável. A diretriz da atuação governamental tem sido cada vez mais pautada pelos instrumentos de *accountability* (prestação de contas), de transparência, de monitoramento e de avaliação das políticas públicas.

Note-se que, independentemente da análise de mérito da política, a definição clara e prévia de objetivos permite de antemão estabelecer alguns parâmetros para uma avaliação posterior de seus resultados, como considerado nos exemplos dos boxes A.1 e B.1.

BOXE A.1
Objetivo do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

O objetivo principal é melhorar a qualidade habitacional dos domicílios brasileiros, com foco nas famílias de mais baixa renda.[1]

Nota: [1] A Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 751/2016, explicita o objetivo da política e esclarece que a concessão de subvenção econômica será a ação, o meio ou instrumento, que permitirá o alcance da melhoria habitacional e da correção da inadequação dos domicílios brasileiros no âmbito dessa política.

BOXE B.1
Objetivo do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

O objetivo principal é fomentar a formalização laboral nos novos setores abrangidos pela proposta, que são os setores têxtil, móveis, plásticos, material elétrico, bens de capital, ônibus, autopeças, naval, aviação, hotéis, *call centers* e *design houses*. Com esse objetivo, espera-se alcançar outros objetivos nesses setores, como a manutenção dos direitos trabalhistas, o aumento da produtividade e a competitividade da economia brasileira, além do fomento às exportações do país.

Finalmente, é preciso uma análise preliminar quanto à adequação dos objetivos propugnados ao público-alvo e aos instrumentos necessários da ação, como será visto nas próximas seções.

3 PÚBLICO-ALVO

Para quem é desenhada a política pública ou qual o beneficiário da ação pública? Onde está concentrado o beneficiário da ação no território? É de fundamental importância para a efetividade da política pública, isto é, que possa afetar imediatamente o problema a que se destina, que a população-alvo esteja bem delimitada, incluindo diferentes níveis de delimitação: *i)* a população como um todo inserida no problema a que se dirige a política; *ii)* a população que será elegível à política; e *iii)* a população que será atendida e priorizada, em razão da restrição imposta por diferentes fatores, como a escassez de recursos públicos.

Devido à fragilidade das informações disponíveis ou ao fato de ocorrerem transbordamentos (externalidades) entre o público de interesse e outros indiretamente afetados pela ação pública, a definição do público-alvo nem sempre é um exercício de fácil execução. Todavia, espera-se que na formulação da política pública sejam realizados esforços nesse

sentido, por meio de estudos e estimativas que permitam sua delimitação e mensuração. A unidade do público-alvo pode ser definida como pessoas, famílias, empresas, trabalhadores de um setor, escolas, entre outros.

Uma pergunta que deve ser feita pelo gestor no processo de delimitação da população envolvida, conforme o diagnóstico realizado anteriormente para a identificação do problema, é a quem deve ser direcionada a política para que os seus efeitos tenham ação mais direta e imediata. Se a política não delimitar corretamente o seu público-alvo, aumentam as chances de efeitos indesejados nos incentivos dos diferentes atores da sociedade (ou agentes econômicos) serem promovidos pela política pública.

Para maximizar os efeitos desejados e mitigar os efeitos indesejados da política, sugere-se a reflexão sobre os pontos a seguir.

Incentivos gerados

A definição do público-alvo da política pública deve criar benefícios e incentivos adequados aos envolvidos, sem criar desincentivos ou efeitos negativos nos beneficiários e em outros grupos não elegíveis.

A política pública deve ser um instrumento para a oferta de bens e serviços, considerando a melhor alocação e distribuição dos recursos possível, bem como deve criar um ambiente de estabilidade social e econômica. A ação pública, porém, não é neutra. Ao alocar recursos, mudam-se as relações entre os agentes e os setores atingidos (preços relativos de produtos, por exemplo). Portanto, o desenho da política deve avaliar as possíveis distorções no mercado ou na sociedade, resultantes da ação pública, maximizando os benefícios ao público-alvo e minimizando os custos aos grupos não elegíveis.

Localização[4] e distribuição territorial

A política pública, por um lado, pode abarcar toda a sociedade, em todo território nacional. Porém, nem sempre a ação pública envolve uma política macro (tais como monetária, cambial etc.) que afeta a sociedade indistintamente, ainda que seja impactada de forma desigual. Por outro lado, pode ser concebida para atingir determinados públicos ou setores econômicos, distribuídos ou concentrados em certos lugares, envolvidos em problemas e contextos específicos.

O impacto a ser analisado da ação envolve efeitos locais, com possíveis incentivos em deslocamentos dos recursos humanos ou de capital para onde a ação pública é mais concentrada. A distorção criada na ação pública pode contribuir para a ampliação ou redução das desigualdades e heterogeneidades regionais no território nacional. Essa heterogeneidade, por exemplo, pode estar correlacionada com a localização e a distribuição do público-alvo no território.

4. Nesse caso, o conceito de localização envolve tanto o espaço institucional, definindo o local de atuação de agentes e instituições envolvidos na ação pública, quanto o espaço territorial, considerando o local onde cada agente ou instituição efetivamente atua ou onde concentra seu poder de atuação.

As ações públicas assumem características particulares de acordo com as fontes e as causas do problema associadas aos seus contextos locais, sociais e setoriais. O desenho da política será mais focalizado quanto mais bem delimitado for o público-alvo e mais explícita a forma como está distribuído seu público no território nacional. Essa localização também é relevante para a sua implantação e para identificar a forma de participação e a responsabilidade dos agentes e das instituições dos diferentes níveis de governo e da sociedade na ação pública.

Progressividade das políticas públicas

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, apesar de a carga tributária de 33% do produto interno bruto (PIB) ser próxima dos patamares de países desenvolvidos e mais igualitários, como os da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde o peso dos impostos chega a 34% do PIB (Brasil, 2017a).

Estudos recentes (Morgan, 2017; Gobetti e Orair, 2016) demonstram que um fator central da desigualdade no Brasil é o fato de que o país se encontra em uma posição de extrema regressividade de impostos, comparativamente a outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. A regressividade atenta contra um princípio tributário constitucional, conforme §1º do art. 145, que estabelece a graduação dos impostos de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Pormenorizando, quem tem mais renda deveria pagar proporcionalmente mais imposto do que os de menor renda, o que não ocorre.

Da mesma forma, nas políticas e nos programas, o princípio da progressividade deve ser traduzido no desenho de políticas redistributivas, ou seja, que beneficiem os que mais precisam. Isso é essencial para cumprir a função redistributiva do Estado e os objetivos fundamentais da República (art. 3º da Constituição Federal de 1988).

Do contrário, as políticas acabam contribuindo para que o Estado aja como um "Robin Hood às avessas", tirando dos pobres para dar aos ricos. Esse foi o resultado apresentado pelo estudo conduzido pelo Ministério da Fazenda sobre o *Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil* (Brasil, 2017a), em que a política fiscal tem apresentado um padrão de baixa progressividade, com baixo impacto na redução da pobreza e da desigualdade. Conforme exposto no referido estudo, o gestor deve procurar responder às questões apresentadas no boxe 1.

BOXE 1
Questões para a análise dos efeitos redistributivos da política

- Quem recebe os benefícios providos pelo governo?
- Quem paga os tributos que os financiam?
- Qual o efeito redistributivo da arrecadação e dos gastos?
- Como o efeito redistributivo da política fiscal no Brasil se compara com o de outros países?

Indo de encontro a esse papel indesejado do Estado, a focalização das políticas sociais e a análise da incidência da política pública são mecanismos para que o gestor formule e implemente uma política mais eficiente, ou seja, que consiga gerar maior impacto na sociedade com menor desperdício de recursos públicos.

3.1 Identificação e caracterização do público-alvo

3.1.1 População potencial

A população potencial de beneficiários é caracterizada por toda a população que possivelmente esteja envolvida no problema diagnosticado. Quando relevantes, deverão ser incluídos dados socioeconômicos, demográficos e da distribuição geográfica dessa população.

As informações relevantes são listadas a seguir.

- A população afetada pelo problema a que se dirige a proposta está identificada?
- É possível detalhar quais são as características dessa população?
- Qual a estimativa do tamanho dessa população potencial?
- Qual a distribuição geográfica dessa população no país? Há alguma característica particular da localização dessa população?

BOXE A.2
População potencial do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

O potencial é dado pelo número de domicílios com as características descritas a seguir.

1) Localizado em área urbana (urbano e rural de extensão urbana, segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE).
2) Ser de uso permanente (domicílio particular permanente).
3) Não rústico, isto é, possuir predominantemente paredes de alvenaria, madeira aparelhada ou madeira serrada.
4) Durável, isto é, ser casa ou apartamento, não contemplando domicílios que sejam apenas cômodo.
5) Localizado em área regularizada ou passível de regularização.
6) Ser habitado por morador com idade acima de 18 anos e proprietário ou com cessão do imóvel desde que não seja de empregador.
7) Possuir *deficit* habitacional qualitativo em razão de:
   a) adensamento excessivo (mais de três pessoas por dormitório, considerando no cômputo o grupo familiar);
   b) ausência de esgotamento sanitário (forma de escoamento se dá por fossa rudimentar, vala, diretamente para o rio, lago ou mar, ou outra forma);
   c) cobertura inadequada (cobertura de zinco, madeira aproveitada, palha ou outro material); e
   d) ausência de banheiro exclusivo do domicílio (domicílios sem banheiro ou com banheiro de uso compartilhado).
5) Possuir necessidade de conclusão de obra.

Utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2015,[1] do IBGE, estima-se que o total de domicílios caracterizados pelos itens de 1 a 6 apresentados anteriormente é de 45.893.668.

Ao adicionar como requisito a existência de pelo menos uma das características elencadas no item 7, a estimativa é de que existem 7.181.235 domicílios potenciais ao programa, dos quais 5.581.300 não possuem escoamento sanitário adequado, 145.801 não possuem banheiro de uso exclusivo, 693.851 não possuem cobertura adequada e 1.177.853 possuem adensamento excessivo. É preciso destacar que não há variáveis na Pnad que permitam estimar os domicílios que demandam conclusão de obra.

Nota: [1] Quando da formulação da Pnad de 2015, utilizou-se os dados do Censo Populacional de 2010 e da Pnad de 2014, ambos do IBGE.

BOXE B.2
População potencial do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

O potencial era constituído por todas as empresas que exerciam atividades produtivas em consonância com as diretrizes da formulação original da medida, ou seja: fabricação de produtos com maior grau de terceirização laboral e de exposição à concorrência internacional, que poderiam agregar valor à economia doméstica. Isto porque, em uma conjuntura de retração do nível de atividade, os encargos trabalhistas eram considerados componentes relevantes de custos, sem parâmetro similar nas economias dos países concorrentes do Brasil no mercado internacional.

3.1.2 População elegível

Trata-se da parcela da população potencial que poderá efetivamente se candidatar ao programa, por atender aos critérios de elegibilidade definidos na política proposta. Quando não há focalização da política pública, a população potencial será igual à população elegível.

BOXE A.3
População elegível do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Para a definição da população elegível ao programa será utilizado o critério de renda familiar mensal bruta de até R$ 1.800,00.[1] Com esse critério, a estimativa é de que haja 3.647.888 domicílios elegíveis e que demandem atendimento nos seguintes itens:[2]

- inexistência de escoamento sanitário: 2.928.449 domicílios;
- construção de banheiro de uso exclusivo do domicílio: 95.587 domicílios;
- inadequação de cobertura: 309.550 domicílios; e
- adensamento excessivo: 568.099 domicílios.

Destaca-se que as estimativas de elegíveis estão subestimadas em decorrência da ausência de indicadores que mensurem a demanda por conclusão de obras.

TABELA 1
Distribuição dos elegíveis às obras de reforma e ampliação nas Unidades Federativas (UFs) (2015)

	Sem escoamento sanitário	Sem banheiro de uso exclusivo	Cobertura inadequada	Adensamento excessivo	Domicílios elegíveis nesses componentes
Rondônia	65.373	1.621	540	5.135	70.237
Acre	16.819	4.556	9.990	4.207	23.304
Amazonas	83.329	8.462	71.935	39.706	147.450
Roraima	1.033	412	206	3.926	4.958
Pará	184.200	17.221	16.371	42.598	231.477
Amapá	52.022	1.839	0	5.520	53.862
Tocantins	43.566	253	760	2.787	44.833
Maranhão	112.740	2.256	5.261	20.291	134.535
Piauí	4.503	1.689	563	9.007	15.199
Ceará	332.455	2.553	2.909	35.893	354.754
Rio Grande do Norte	129.987	1.412	0	13.420	140.582

	Sem escoamento sanitário	Sem banheiro de uso exclusivo	Cobertura inade-quada	Adensamento excessivo	Domicílios elegíveis nesses componentes
Paraíba	94.383	3.232	1.940	14.222	109.250
Pernambuco	279.703	7.537	5.991	28.829	304.348
Alagoas	131.507	629	6.923	5.665	139.060
Sergipe	49.123	366	366	5.502	53.890
Bahia	307.332	5.374	8.287	39.643	346.974
Minas Gerais	207.635	7.380	18.117	29.882	251.712
Espírito Santo	37.180	1.199	1.798	10.196	49.774
Rio de Janeiro	115.460	3.221	13.680	76.726	197.540
São Paulo	110.564	11.262	24.674	124.056	257.287
Paraná	110.548	1.823	31.295	10.080	149.137
Santa Catarina	30.092	716	30.808	4.299	60.899
Rio Grande do Sul	91.201	7.158	45.664	18.591	151.331
Mato Grosso do Sul	100.306	1.325	1.768	3.978	103.841
Mato Grosso	99.397	1.314	7.443	4.817	104.214
Goiás	132.472	452	2.261	5.878	138.351
Distrito Federal	5.519	325	0	3.245	9.089
Total	2.928.449	95.587	309.550	568.099	3.647.888

Fonte: Pnad 2015/IBGE.
Elaboração: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil.

Notas: [1] Esse foi o critério definido quando do envio da Medida Provisória nº 751, de novembro de 2016. Na tramitação no Congresso Nacional esse valor foi alterado para R$ 2.811,00. Estão sendo apresentadas aqui as estimativas elaboradas na formulação da política em referência pelo Poder Executivo.
[2] Os números de domicílios enumerados não são cumulativos, pois há aqueles que necessitam de mais de uma intervenção nos critérios considerados.

BOXE B.3
População elegível do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

O público-alvo elegível foi constituído, inicialmente, por empresas com maior grau de terceirização laboral e com maior grau de exposição à concorrência internacional.[1] Registre-se, segundo informações da Receita Federal do Brasil (RFB), que a população elegível à política de desoneração da folha aumentou de 8.095 contribuintes, em janeiro de 2012, para 32.572, em dezembro do mesmo ano; em 2013, foram elegíveis 74.923 contribuintes; em 2014, 125.134; e em 2015, 129.435.[2,3]

Notas: [1] Outros fatores inerentes ao processo legislativo, entretanto, especificamente no processo de tramitação das proposições normativas no Congresso Nacional, determinaram a inclusão de produtos e setores com critérios de elegibilidade distintos dos inicialmente postulados.
[2] Disponível em: <https://goo.gl/2njhLB>.
[3] A Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015, alterou consideravelmente os elementos constitutivos da política de desoneração da folha, o que determinou uma redução da população elegível para 76.462 contribuintes, em 2016.

3.1.3 População priorizada

Na maior parte das políticas, o gestor se depara com o excesso de demanda pelo bem ou serviço público em relação à capacidade do Estado de ofertá-lo. Se não houver recursos suficientes para atendimento de toda a população elegível, e tendo também em vista a

priorização da alocação orçamentária em face de outras políticas públicas, é preciso estabelecer e dar transparências aos critérios de priorização no acesso à política.

BOXE A.4
População a ser priorizada no exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Terão prioridade de atendimento, no âmbito do programa, os grupos familiares:

- cujo responsável pela subsistência seja mulher;
- de que façam parte pessoas com deficiência, conforme a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015;
- de que façam parte idosos, conforme a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (pessoas com idade igual ou superior a 60 anos); e
- com menor renda familiar.

Esses critérios de priorização serão utilizados dentro dos polígonos, áreas específicas, dentro dos municípios selecionados. Não é possível estimar, pela Pnad, os domicílios elegíveis que estariam no critério de priorização, considerando os critérios mencionados anteriormente. Não obstante, em 2015, entre os domicílios elegíveis havia 558.086 domicílios enquadrados como a serem priorizados considerando apenas os dois primeiros itens supracitados.

BOXE B.4
População a ser priorizada no exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

O potencial, no momento da primeira medida de ampliação da desoneração, foi definido mediante cálculo do coeficiente de penetração das importações, a partir de uma série da pauta de importações e exportações da economia brasileira, por produto. Isso ensejou proposição técnica no sentido de que o rol de empresas e/ou setores com maior índice fossem priorizados no processo decisório atinente à ampliação da política de desoneração.

Nessa proposta de expansão, a priorização compreende empresas com maior grau de terceirização laboral e de exposição à concorrência internacional.

4 METAS DE ENTREGA DE PRODUTOS

Definidos os critérios de ação e estimados os indicadores do público-alvo, cabe ao gestor apresentar as metas e os resultados esperados em termos de produtos ou benefícios da política proposta. Isso mostra que a política está sendo planejada e quais são os compromissos assumidos.

BOXE 2
Relação entre as metas quantitativas e o aprimoramento da política pública

A definição de metas quantitativas é essencial para a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da política. O uso de indicadores quantitativos e/ou qualitativos apropriados faz parte, então, do desenho da política. Após a implantação da política pública, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, no âmbito de avaliações *ex post*.

Essa relação entre o previsto e o realizado promove uma ligação entre o desenho e a implantação da política, e a sua avaliação final (*ex post*) do cumprimento dos objetivos esperados, baseado nas metas iniciais. Esse confronto entre o previsto e o realizado serviria não somente para observar a eficácia, a efetividade e a eficiência da ação pública, mas, também, para redesenhar ou redefinir os parâmetros do desenho político original, em torno de seus elementos característicos originais (atores, objetivos, público-alvo e instrumentos).

Note-se que entre o desenho da política e o seu resultado final transcorre um período de tempo, em que o contexto e as condições iniciais são ou podem ser alteradas por eventos não previstos, afetando o objetivo original da política. Isso dá margem a redesenhos e aprimoramentos no desenho inicial proposto. O mais importante é considerar a relevância do conhecimento da distância entre o previsto e o efetivo ou realizado, sendo este dimensionado de forma mais consistente na avaliação *ex post*, confirmando ou não a propriedade da proposta original ou o acerto do desenho da política, bem como a sua efetividade. Dependendo dessa avaliação posterior é que poderia ser discutida a possibilidade de recomendações para um redesenho da política ou do programa específico ou, em última instância, a necessidade do seu cancelamento.

Como será melhor visto no capítulo 5, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – determina que:

> criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (Brasil, 2000, art. 16).

Diante disso, essa estimativa guarda estreita relação com as metas definidas para o ano que entre em vigor, mas também com os dois anos subsequentes. Portanto, o gestor deve estabelecer metas de entrega de produtos ou benefícios para o período de três anos, indicando a continuidade da política.

BOXE A.5
Meta trienal do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

- 2017: atendimento de 85 mil famílias.
- 2018: atendimento de 85 mil famílias.
- 2019: atendimento de 85 mil famílias.

BOXE B.5
Meta trienal do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Atingir todas as empresas dos setores elegíveis pela medida e preservar cerca de 30 mil empregos.

5 COBERTURA DA POLÍTICA

O exercício será estimar a cobertura da população a ser atendida em relação à população com características potenciais e elegíveis (Dipres, 2012, p. 34), bem como priorizadas, sempre que possível. A proporção de indivíduos efetivamente atendidos em cada grupo de população determina o nível específico de cobertura esperado.

BOXE A.6
Cobertura do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Indicador	2017	2018	2019	2017-2019
Sobre a população potencial – meta de atendimento/população potencial (%)	1,2	1,2	1,2	3,5
Sobre a população elegível – meta de atendimento/população elegível (%)	2,33	2,33	2,33	7,0

Por simplicidade, mantém-se constante o estoque da população estimada no período.

Com relação à população priorizada não há estimativa.

BOXE B.6
Cobertura do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Indicador	2013	2014	2015	2013-2015
Sobre a população potencial – meta de atendimento/população potencial (%)	100	100	100	100
Sobre a população elegível – meta de atendimento/população elegível (%)	100	100	100	100

Nem sempre é possível estimar com robustez o grau de cobertura em face de limitações ou restrições das informações disponíveis ou utilizadas para a definição da população envolvida. Independente disso, a análise ou a estimativa da tendência da cobertura é um indicador importante na avaliação da efetividade e dos resultados das ações públicas.

6 SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

A equipe envolvida com a formulação da política deverá ainda especificar como se dará o processo de seleção dos beneficiários. Essa é uma informação que caracteriza o foco apropriado de ação da política pública e que é de extrema relevância para que as chances de alcançar os objetivos definidos sejam maiores. Isso deve ser elaborado e analisado antes que a política seja implementada, buscando se certificar de que o processo ou critério escolhido para essa seleção seja o melhor entre as alternativas levantadas, de modo que não sejam gerados incentivos indesejados para a sociedade.

Nesse processo de seleção, de modo geral, há duas formas de definição dos beneficiários finais da política pública. Numa primeira forma, o governo federal e os executores diretos da política podem de antemão definir quem serão os beneficiários finais a partir de determinados indicadores técnicos e políticos. Note que há uma diferença entre definir os elegíveis e os beneficiários diretos, pois nem todos os elegíveis se candidatarão à beneficiário da política. Por exemplo, suponha que seja instituída uma política em que todas as cinquenta escolas com as mais baixas notas na Prova Brasil receberão um kit de material de apoio para os professores e os alunos. Nesse exemplo, estar entre essas cinquenta escolas já definiu o recebimento do benefício da política. O programa de desoneração da folha de pagamento é um exemplo prático em que a definição dos elegíveis define automaticamente os beneficiários finais.

Uma segunda forma muito comum de seleção dos beneficiários se dá com a definição das regras de elegibilidade, em que o conjunto do público elegível se candidata ou não ao benefício da política. Nessa forma de seleção, são definidas as regras, o prazo, o local e os agentes responsáveis por receberem as candidaturas à política. São inúmeros os exemplos de políticas que se baseiam nessa forma de seleção dos beneficiários, como o programa Bolsa Família, o financiamento estudantil, o próprio Programa Cartão Reforma, entre outras.

Quais são as vantagens e as desvantagens de cada uma dessas duas formas de definição dos beneficiários efetivos da política? Quando o critério de elegibilidade define de modo definitivo o beneficiário final, os critérios objetivos que embasaram a escolha dos beneficiários devem estar bem definidos e claros. Junto a isso, deve ser analisado cuidadosamente se não estão sendo geradas distorções em relação ao público não atendido. A possibilidade de o Estado interferir na sociedade de forma negativa deve ser estudada.

No entanto, essa forma de seleção pode ter a capacidade de interferir mais rapidamente e com maior efetividade na realidade, uma vez que se permite, por meio de indicadores objetivos, direcionar a política aos mais atingidos pelo problema que se quer atacar.

Quando a definição do beneficiário final se dá com a candidatura ou inscrição dos elegíveis é preciso analisar se haverá viés de seleção no processo, ou seja, se alguns fatores influenciam mais a participação de um determinado perfil de beneficiários, de modo que seja mais provável que um grupo com certas características se candidate do que outros grupos. Esse ponto é extremamente relevante pois importa saber se esse perfil mais provável é realmente o perfil que se quer atingir. Para isso, o gestor e a equipe técnica devem questionar sobre quais são esses fatores que determinam a decisão dos elegíveis de se candidatar ou não à política pública. Por exemplo, em um processo de candidatura dos municípios, será que os municípios com piores indicadores socioeconômicos não são os com menos acesso ou mais dificuldade técnica para a elaboração de projetos de inscrição?

Uma vez que se analisem esses fatores, essa "fraqueza" do processo de seleção com a candidatura dos elegíveis poderá ser mitigada com o plano de comunicação a ser elaborado e implementado pelos executores da política pública, instrumento que será apresentado no capítulo 6.

Essas preocupações sobre como o processo de seleção é capaz de alcançar os diferentes perfis do público-alvo têm ganhado cada vez mais relevância. Em 2017, diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União trouxeram recomendações ao governo federal para que sejam aprimorados os processos de seleção das políticas públicas executadas. Como exemplo, pode-se citar o Acórdão nº 1.655/2017, Processo TC nº 011.432/2015-2 (fiscalização do financiamento regional), em que entre as suas recomendações está que a Casa Civil e os ministérios afins "considerem a utilização de formas de repasse de recursos públicos alternativas para que os municípios menos desenvolvidos sejam alcançados" (Brasil, 2017b), a partir do diagnóstico de que os municípios classificados como alto ou muito alto índice de desenvolvimento humano foram responsáveis por mais da metade dos recebimentos de transferências discricionárias oriundos da União.

Isso exposto, a metodologia para a seleção de beneficiários deve ser acompanhada dos critérios de seleção adotados e das fontes de informações que foram utilizadas, tais como dispostos nos boxes A.7 e B.7.

BOXE A.7

Processo de seleção do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

1. Definição de limites da distribuição dos recursos entre os entes da Federação.

1.1. O Ministério das Cidades publicará limite de recursos por região e estado, de acordo com estimativas de *deficit* qualitativo (adensamento excessivo, esgotamento sanitário, cobertura inadequada e ausência de banheiro exclusivo) da unidade geográfica em relação ao Brasil.

O indicador utilizado para a distribuição dos recursos entre os estados e o Distrito Federal será:

$$\mathrm{LE_j} = \left(\frac{\mathrm{DHQE_j}}{\sum_{j=1}^{27} \mathrm{DHQE_j}}\right).\mathrm{OF} \qquad (1)$$

Em que LE_j corresponde ao limite de recursos da UF *j*; DHQ_j corresponde ao total dos componentes (demanda de serviços) do *deficit* habitacional qualitativo estimado para a UF *j*; e *OF* corresponde ao orçamento federal do Programa Cartão Reforma.

1.2. O Ministério das Cidades publicará limite de recursos por município, de acordo com estimativas de *deficit* qualitativo (informações disponíveis – esgotamento sanitário, ausência de banheiro exclusivo e adensamento excessivo) do município em relação ao Brasil, a partir dos dados do Censo Populacional de 2010.

O indicador utilizado para a distribuição dos recursos entre os municípios de um dado estado será:

$$\mathrm{LFM_i} = \begin{cases} \mathrm{LIM_i} = (\alpha.\mathrm{DHQ_i}).\mathrm{VMS}, & \text{caso } \mathrm{LIM_i} < \mathrm{LE_j} \\ 0{,}1.\mathrm{LE_j}, & \text{caso } \mathrm{LIM_i} \geq \mathrm{LE_j} \end{cases} \qquad (2)$$

Em que LFM_i é o limite final de recursos direcionados ao município *i*; LIM_i é o limite inicialmente calculado para o município, correspondendo ao recurso necessário para que 5,1% dos domicílios com *deficit* habitacional qualitativo sejam beneficiados pelo programa; α é o coeficiente de atendimento do *deficit* habitacional qualitativo por município, definido pelo Ministério das Cidades (com valor atual de 5,1%); e *VMS* é o valor médio do serviço prestado pelo Cartão Reforma, conforme estimativas de custos por serviço.

2. Seleção dos entes federados a serem contemplados no programa da forma descrita a seguir.

2.1. Entes enviarão projetos de melhoria habitacional, com a indicação geográfica da área objeto de intervenção e de suas características urbanas e situação jurídico fundiária, nos termos definidos pelo Ministério das Cidades. Todo o processo de seleção ocorrerá por meio do *software* do Sistema de Gestão do Programa Cartão Reforma (SisReforma).

2.2. O Ministério das Cidades fará seleção dos entes federados, priorizando a seleção dos municípios a partir dos critérios a seguir.

a) Indicador de Melhoria Habitacional (IMH), proporção dos domicílios do município com *deficit* habitacional qualitativo, seguindo os componentes existentes na pesquisa do IBGE, definido como:

$$\mathrm{IMH} = \frac{\mathrm{DHQ_i}}{\mathrm{DOM_i}} \qquad (3)$$

Em que DOM_i é o total de domicílios do município *i*.

A priorização se dará com a seleção dos municípios em ordem crescente do IHM, representando a preferência por atender municípios com piores indicadores de *deficit* habitacional qualitativo.

b) Critério de contrapartida:

- participação financeira do estado no programa, por meio de recursos financeiros ou de lançamento de créditos tributários até o limite de 100% do valor alocado pela União; e
- participação financeira do município no programa, por meio de recursos financeiros até o limite de 50% do valor alocado pela União.

c) Critérios relacionados às características da poligonal de intervenção:

- predominância de unidades habitacionais com características de moradia de interesse social, com um ou dois quartos;
- tempo de ocupação;
- localização em Zonas Especial de Interesse Social (Zeis), definida em plano diretor municipal ou em lei específica;
- complementação de obras de urbanização iniciadas do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), assim consideradas aquelas que foram contratadas a partir de 2007 no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), dos Projetos Prioritários de Investimento (PPI), da Urbanização de Assentamentos Precários (UAP-PAC), do Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia), e também no âmbito do saneamento integrado e do saneamento ambiental;

- disponibilidade de infraestrutura urbana; e
- tipo de parcelamento.

d) Critérios relacionados à situação jurídica fundiária.

e) Capacidade institucional do ente federativo.

BOXE B.7
Processo de seleção do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

O enquadramento dos setores dentro da política partia de duas premissas principais: *i)* intensidade laboral; e *ii)* grau de exposição à competitividade externa. No âmbito econômico-financeiro foram analisados fatores como faturamento, quantitativo de empregados, folha salarial, importações e exportações dos setores.

Além disso, a seleção se processou por meio de cálculo do coeficiente de penetração das importações, a partir de uma série da pauta de importações e exportações da economia brasileira, por produto. Tal coeficiente é calculado pela seguinte forma:[1]

$$CPM_i^t = \frac{M_i^t}{CA_i^t}$$

Em que CPM_i^t é o coeficiente de penetração das importações da atividade *i* no período t; M_i^t representa as importações da atividade *i* no período *t*; e CA_i^t representa o consumo aparente da atividade *i* no período *t*.

Nota: [1] Para mais informações, ver Levy e Serra (2002).

7 AÇÕES A SEREM EXECUTADAS: MEIOS E INSTRUMENTOS

Como a política formulada será implementada? Deve-se definir quais os instrumentos e os mecanismos mais adequados a serem aplicados ou operacionalizados para o alcance do objetivo proposto. E os meios, eles estão disponíveis, são factíveis e controláveis para a aplicação efetiva e eficiente no público-alvo e local definidos?

A capacidade de a ação pública atingir o público-alvo no território, dando cabo às fontes do problema, e alcançando resultados e metas compatíveis com os objetivos propostos, ao final da implantação da política, depende fortemente de quais os instrumentos disponíveis, sua capacidade de aplicação e de que forma eles serão utilizados na ação pública.

Pelo menos quatro categorias de ações são identificadas na literatura (por exemplo, em Jordan, Wurzel e Zito, 2013; e John *et al*., 2015): regulação, instrumentos de mercado, mecanismos voluntários e medidas de informação. Adicionalmente, instrumentos orçamentários (receitas e despesas, incluídas as financeiras) e extraorçamentários (incentivos e benefícios fiscais e financeiros) são considerados no pacote de instrumentos utilizados para a implantação da política pública.

A factibilidade da ação pública depende da capacidade de controle dos agentes públicos, em particular nas suas várias instâncias setoriais e federativa, sobre os instrumentos e mecanismos a serem utilizados. O desenho adequado dos atores (agentes e instituições) envolvidos, na etapa anterior, é essencial na divisão de responsabilidade e de tarefas na implantação da política. Elementos restritivos envolvem as condições e os contextos particulares:

disponibilidade de receitas, capacidade administrativa na execução, custo do serviço, entre outros fatores, afetando a efetividade dos instrumentos e comprometendo os resultados, as metas e os objetivos previstos.

BOXE A.8

Ações do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

1. Concessão de subvenção econômica destinada à aquisição de materiais de construção pelo beneficiário para melhoria habitacional, por meio de crédito junto às empresas fornecedoras de materiais de construção.



O cartão será apenas representativo do recebimento do saldo do beneficiário, liberado conforme o serviço contemplado pelo programa, sendo que o valor recebido é 100% subsidiado pela União. A estimativa é que esse valor variará de R$ 1.645,88 a R$ 8.048,18, com benefício médio de cerca de R$ 5.000,00.

O beneficiário terá acesso às informações do seu saldo por meio de aparelho celular cadastrado, em que por mensagem de texto receberá o seu extrato da conta junto à Caixa.

A compra poderá ser feita somente nas lojas cadastradas e o beneficiário não pode receber troco. O recurso ao qual o beneficiário terá direito será repassado diretamente aos lojistas de onde o beneficiário efetuar a compra de materiais de construção e de reforma.

O benefício será entregue de forma parcelada, liberado após cada etapa acordada da obra a ser executada sob responsabilidade das famílias e acompanhada por fiscal das prefeituras.

Será utilizado um *software* para a gestão do programa e a Caixa será o agente operador.

Na implementação, o Ministério das Cidades deve se articular com Distrito Federal e estados e municípios que aderirem ao programa, na qualidade de entes apoiadores que deverão:

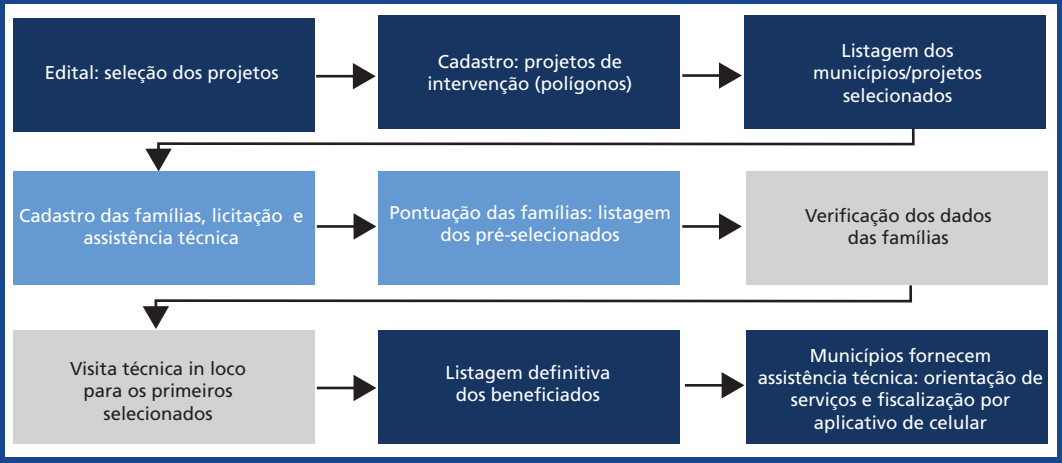
- elaborar proposta de melhorias habitacionais em áreas específicas da cidade aptas a receber a subvenção prevista no programa;
- cadastrar os grupos familiares interessados em participar do programa nos polígonos propostos (áreas objeto de intervenção); e
- prestar assistência técnica aos beneficiários e realizar as ações de coordenação, acompanhamento e controle do programa nas respectivas esferas de atuação.

2. Concessão de subvenção econômica destinada ao fornecimento de assistência técnica pelos estados, Distrito Federal e municípios.

Os entes responsáveis pela execução da assistência técnica às obras sob responsabilidade das famílias beneficiárias receberão parcela de recursos do programa no limite de 15% da dotação orçamentária deste. Esse recurso será proporcional ao valor recebido pelos beneficiários contemplados e sob gestão e acompanhamento pelo ente.

FIGURA 2

Passo a passo para as ações do Cartão Reforma



BOXE B.8
Ações do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

A ação a ser implementada consiste na expansão dos setores abrangidos pela substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamentos, prevista nos incisos I e III do art. 22 da Lei nº 8.212/1991, por uma incidência sobre a receita bruta, conforme já estabelecido pela Medida Provisória nº 540/2011, convertida na Lei nº 12.546/2011.

A implementação dessa incidência tem se dado, em termos práticos, por meio de um novo tributo, a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), que consistiu na aplicação de uma alíquota *ad valorem* de 2,5%. A outra ação a ser implementada é a alteração dessa alíquota para 1% ou 2%, a depender da atividade, do setor econômico (pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae) e do produto fabricado (pela Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM).

8 ATORES ENVOLVIDOS

Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e quais serão suas respectivas atribuições na execução da política? O processo de formulação ou desenho da política é considerado crítico e complexo, envolvendo possibilidades alternativas e escolhas necessárias. O que pode ser considerado o nascedouro de uma política ou ação pública possui diversos estágios técnicos e políticos, que pretende conciliar elementos objetivos com outros normativos.

A etapa de desenho da política envolve diversos agentes e diferentes instituições, em vários níveis governamentais e de representações da sociedade, interagindo com capacidades técnicas próprias, interesses específicos e poderes políticos diferenciados. Possivelmente, os atores que participaram da avaliação e do diagnóstico do problema farão parte, também, do desenho da política, que procurará solucioná-lo.

A identificação e a forma de participação dos atores e das instituições também definem[5] o desenho da política. Essa identificação e esse formato podem servir, inclusive, para reduzir (ou, pelo menos, explicitar) os conflitos entre os grupos de interesses, procurando amenizar os riscos relativos à ação daqueles atores que buscam controlar o processo de formulação e de ação pública. A negociação e os acordos técnicos e políticos são inerentes ao desenho de qualquer política, permitindo a constituição de coordenação e cooperação entre os agentes envolvidos.

A definição dos atores e do arranjo institucional responsável no desenho da política pública compreende o estabelecimento de deveres e atribuições, com diferentes níveis de responsabilidades no processo de decisão e implantação da política. O desenho supõe, ainda, que as escolhas entre ações políticas alternativas possíveis reflitam a composição dos arranjos institucionais a serem criados e dos atores envolvidos. Ao mesmo tempo, as escolhas pressupõem uma compatibilização entre as demandas legítimas da sociedade e a capacidade técnica, política e financeira do poder público.

5. Jordan e Turnpenny (2015, p. 11) definem espaço institucional como abarcando arenas políticas formais dentro da estrutura do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e organismos fora dessa estrutura, ou seja, não estatais (mídia, mercado, institutos de pesquisa, ***think tanks*** etc.).

Os arranjos institucionais são fundamentais, pois demonstram a interdependência e a integração setorial ou funcional e federativa necessária na ação pública. A consistência do desenho de uma política está relacionada com a capacidade de sua integração ou articulação no rol do sistema de políticas públicas. Uma ação na área de educação pode ter resultados diretos e indiretos na área de saúde, por exemplo. Da mesma forma, uma política formulada no âmbito federal pode ter diferentes formas de articulação, implantação e de efetividade de resultados, caso estejam ou não envolvidas instituições e atores estaduais e/ou municipais.

É importante considerar que essa ação pode estar associada à participação de diversas instâncias territoriais. Os atores e as instituições envolvidos podem ser de caráter federal, estadual e/ou municipal. O sistema federativo brasileiro impõe que, na definição dos agentes e das competências, os níveis de governo (federal, estadual e municipal) e as diversas instâncias da sociedade sejam consideradas.

BOXE 3
Relação federativa no desenho das políticas públicas

No debate sobre formulação, execução e financiamento das políticas públicas existe sempre um dilema entre centralizar ou descentralizar. De qualquer forma, todas as políticas públicas possuem, em algum nível, algum caráter de incentivo à descentralização de ações da esfera nacional com entes subnacionais.

As atribuições ou responsabilidades exclusivas, comuns e concorrentes dos entes federativos estão consubstanciadas na Constituição Federal de 1988, nos capítulos 21 a 24. Uma interpretação mais prática da ação pública federativa prevê um maior grau de pactuação intergovernamental na forma de articulação, cooperação e coordenação das políticas nos seus diversos níveis de desenhos, implantação, monitoramento e avaliação. Avaliações de impacto têm demonstrado o aumento da eficiência na provisão de bens públicos e na governança, quando a ação pública se dá em contextos mais cooperativos e coordenados entre os entes.

O federalismo se baseia, em alguma medida, em um balanceamento entre mecanismos de regulação própria e compartilhada (*self-rule* e *shared-rule*), tendo como sustentáculo a crença na divisão (territorial) do poder político. Isso criaria um sistema de controles, de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os entes, capaz de gerar maior e melhor controle de governança e de conciliar eficiência e equidade por meio das ações próprias e compartilhadas entre as esferas de governo.

No âmbito da análise econômica, discute-se o papel dos entes federativos na ação pública mais eficiente por meio de políticas, planos, programas e projetos. Em linhas gerais, do lado da receita tributária, a discussão recai, fundamentalmente, na captação de recursos próprios e na distribuição desses recursos entre os entes. Do lado da despesa, o debate está associado com as funções, as responsabilidades e as provisões públicas específicas dos entes federativos na execução das políticas públicas.

O princípio da equalização busca apoiar a criação de sistemas capazes de equilibrar as diversas capacidades de recursos próprios dos vários níveis de governo com as diferentes demandas sociais, via transferências, concessão de benefícios e outros instrumentos.

Na realidade, os benefícios e custos das políticas públicas podem afetar diversas dimensões espaciais, constituindo efeitos externos (externalidades), para além dos limites geográficos e dos agentes envolvidos definidos nos instrumentos políticos para atuação de um ente federativo.

As orientações para a elaboração e o desenho das políticas públicas e o dimensionamento dos seus impactos, posteriormente por meio de avaliações, precisam, pelo menos, considerar os possíveis papéis dos diversos entes federativos, bem como os prováveis efeitos locais ou regionais da ação pública em suas várias dimensões. Essas orientações permitem não apenas aprimorar os instrumentos das políticas públicas e os seus efeitos, mas, também, avançar em arranjos federativos que proporcionem maior articulação, coordenação e cooperação entre os diferentes entes.

Os boxes A.9 e B.9 destacam os atores e as instituições envolvidas nos exemplos abordados.

BOXE A.9
Atribuições dos envolvidos no exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Atores e instituições	Atribuições
União	Concessão de subvenção para aquisição de materiais de construção. Fornecimento de assistência técnica. Controle gerencial dos participantes do programa.
Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Estabelecer conjuntamente: • os limites da parcela da subvenção econômica destinada à aquisição de materiais de construção; • os limites da parcela da subvenção econômica destinada ao fornecimento de assistência técnica pelos entes apoiadores; • os limites da parcela da subvenção econômica destinada à satisfação dos custos operacionais que estejam a cargo da União; • a revisão do limite de renda familiar dos candidatos a beneficiários, até três salários mínimos; • a remuneração e as atividades a serem exercidas pela Caixa; • as metas a serem atingidas, observada a disponibilidade orçamentária e financeira; • as condições operacionais relativas ao pagamento e ao controle da subvenção econômica concedida; e • o número mínimo de beneficiários a serem atendidos em cada município contemplado pelas ações.
Ministério das Cidades	Estabelecer: • os procedimentos e as condições necessárias para adesão; • a distribuição regional dos recursos; • a definição dos critérios para seleção dos projetos de melhorias habitacionais apresentados pelos entes apoiadores; • a definição dos critérios de cadastramento, elegibilidade e seleção das pessoas físicas beneficiárias; • a fixação do valor da subvenção a ser concedida aos beneficiários e aos entes apoiadores, a partir das características dos projetos de melhorias habitacionais a serem executados; • a definição do conjunto de ações e parâmetros associados ao fornecimento de assistência técnica pelos entes apoiadores; • a operacionalização, ao acompanhamento, ao controle e à avaliação do desempenho; • a divulgação, na rede mundial de computadores, do rol de entes apoiadores e de pessoas físicas beneficiárias, contemplados; • as condições para complementação do valor da subvenção econômica pelos entes apoiadores e instituições privadas; e • a definição de áreas urbanas, incluindo áreas regularizadas ou passíveis de regularização. Também será responsável por firmar os Termos de Cooperação entre a União e os entes apoiadores.
Entes federativos apoiadores	Promover o cadastramento e a seleção dos beneficiários e das unidades habitacionais, a serem contempladas por meio dos critérios estabelecidos pelo Ministério das Cidades. Responsabilizar-se pela regularidade das informações prestadas pelos beneficiários. Realizar parcerias com entidades públicas ou privadas e organizações não governamentais (ONGs), todas essas sem fins lucrativos, que possam contribuir para a otimização e o aperfeiçoamento das ações e dos resultados. Elaborar, em âmbito local, às suas expensas, os projetos da intervenção, voltados à melhoria habitacional, com a indicação geográfica da área objeto de intervenção e de suas características, nos termos definidos pelo Ministério das Cidades. Elaborar projetos e prestar assistência técnica aos beneficiários. Também serão responsáveis pela coordenação do programa com as seguintes ações: • elaboração, em âmbito local, de projetos da intervenção nos termos definidos pelo Ministério das Cidades; • elaboração de projetos e programas de ação, orientados a fornecer assistência técnica aos beneficiários; • visitar e vistoriar as unidades habitacionais dos candidatos a beneficiários, a fim de elaborar laudo técnico-social de viabilidade; • acompanhar e fiscalizar a execução das obras e dos serviços, certificando-se de que a execução e a aplicação dos materiais de construção adquiridos com recursos da subvenção de que trata este decreto atendem, com regularidade, aos critérios do programa; e • informar ao Ministério das Cidades quaisquer indícios ou constatação de malversação dos recursos. Também, enviar periodicamente relatórios gerenciais ao ministério.
Caixa	Agente operador – expedir atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do programa, com a liberação do recurso aos beneficiários e aos entes apoiadores; e enviar periodicamente relatórios gerenciais ao Ministério das Cidades.
Beneficiários (diretos)	Fornecimento de mão de obra para a execução das obras de reforma, ampliação ou conclusão de unidades habitacionais.

BOXE B.9
Atribuições dos envolvidos no exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Atores e instituições	Atribuições
Ministério da Fazenda	Concessão de benefícios tributários e definição de setores beneficiados; dimensionamento do impacto tributário no orçamento público e dos efeitos diretos e indiretos da desoneração no emprego.
Ministério do Trabalho e Emprego	Apresentar informações sobre o impacto das medidas sobre o emprego.
Ministério da Previdência Social	Apresentar informações sobre a arrecadação previdenciária antes e após os benefícios.
Setores produtivos beneficiados	Apresentar informações sobre os níveis e os efeitos dos benefícios recebidos, no mercado de trabalho e na contribuição tributária
Trabalhadores	Apresentar respostas às medidas adotadas e às mudanças nas contribuições trabalhistas e na remuneração laboral.

9 ANÁLISE SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA

Vê-se, portanto, neste capítulo a importância de que a política seja bem desenhada para cumprir objetivos claros, estabelecer meios factíveis, definindo os beneficiários e construindo metas realisticamente alcançáveis. Concomitantemente, verifica-se que é preciso que a política seja desenhada de forma realista, considerando uma grande variedade de fatores nem sempre sob controle total do setor público.

Reforçou-se, também, a importância de se garantir o papel redistributivo das políticas, na medida em que a ação do Estado tem objetivos a serem cumpridos e que sua atuação deve ser direcionada à redução das desigualdades e iniquidades existentes em nossa sociedade.

As políticas públicas traduzem muitas das principais regras de decisão e distribuição de recursos na sociedade. Portanto, *ex ante*, seu desenho deve zelar para que o Estado cumpra sua função essencial de desenvolvimento com equidade e sustentabilidade.

Assim, as etapas previstas no capítulo 2, com orientações sobre a forma de se abordar um problema, investigando suas causas, foram complementadas com o capítulo 3, com a definição e caracterização de uma proposta para enfrentar o problema por meio de um determinado desenho, que detalha as decisões a serem tomadas e as ações e metas previstas para que a proposta se concretize e seja devidamente monitorada, avaliada e, quando preciso, revista. Para aprofundar essa sequência, no próximo capítulo, são discutidas metodologias que integram a análise de como recursos e atividades geram produtos, resultados e respectivos impactos, quais sejam: o modelo lógico e a matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats).

9.1 Criação de política voltada à melhoria habitacional

Por meio do Programa Cartão Reforma, foi proposto que a União conceda subvenção econômica para os grupos familiares com renda mensal bruta inicialmente limitada a R$ 1.800,00, incluídos os rendimentos concedidos por programas de transferência de renda, para propiciar a aquisição de materiais de construção, destinados à reforma, à ampliação ou à conclusão das unidades habitacionais de que sejam titulares, possuidores ou mesmo detentores.

Considerando que a proposta da União é destinar recursos e assistência técnica para a aquisição de materiais de construção, destinados à reforma, à ampliação ou à conclusão das unidades habitacionais diretamente aos cidadãos enquadrados nos critérios de que sejam titulares, possuidores, ou mesmo detentores, compreende-se com clareza o objetivo do Estado com a proposta. Todavia, a ponderação feita no processo de elaboração da proposta em conjunto com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Casa Civil e a Controladoria-Geral da União (CGU), para seu aprimoramento, foi delimitar, por meio de regulamentação do Poder Executivo, os itens cobertos nas subvenções destinadas às ações de conclusão de obras, pois havia espaço para o aprofundamento de justificativas e fundamentos para essa intervenção.

A ponderação decorreu de que os impactos e as externalidades positivas dessa intervenção em conclusão de obras precisam ser fortes para que, dado o número elevado da população potencial e elegível só nos itens mensurados de *deficit* qualitativo (ver item 7 do boxe A.2), haja priorização das melhorias habitacionais a serem contempladas.

A alocação de recursos nessa categoria, por exemplo, com a sua destinação para aquisição de materiais de construção relacionados a execução de serviços de alvenaria, revestimentos, piso, pintura, entre outros serviços, pode não contribuir diretamente para a redução do *deficit* habitacional qualitativo, conforme os critérios utilizados e mensurados.

Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), entidade que elabora o índice do *deficit* habitacional quantitativo e qualitativo, também utilizado pelo Ministério das Cidades em outras políticas públicas da área habitacional, os domicílios são classificados como inadequados (*deficit* habitacional qualitativo) a partir dos critérios de inadequação fundiária, carência de infraestrutura (iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular), ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios. Ainda segundo a FJP, existe o componente depreciação de domicílios, mas tal componente do *deficit* habitacional qualitativo não é calculado em razão da inexistência de informações tanto no nível nacional como no regional.

Nesse sentido, instituído formalmente o Programa Cartão Reforma, foi publicado o Decreto nº 9.084, de 29 de junho de 2017, que no inciso II do art. 11 estabeleceu como critério para ser atendido no benefício de conclusão da unidade habitacional a necessidade, de forma cumulativa ou não, dos seguinte serviços: alvenaria interna ou externa; instalações elétricas e hidrossanitárias; revestimentos internos ou externos, inclusive pintura; forro e reforma da cobertura; instalação de piso; instalação de esquadrias; e acessibilidade.

Na análise *ex ante* realizada, a maior demanda estimada para reduzir o *deficit* habitacional qualitativo ocorre na categoria esgotamento sanitário ou fossa séptica, conforme estimativas apresentadas no boxe A.3. Diante desse fato, o decreto supracitado também propugnou a possibilidade de que os critérios de enquadramento das unidades habitacionais (se reforma e ampliação ou conclusão) sejam considerados para fins de priorização das obras a serem contempladas no Programa Cartão Reforma. Como insumo de aprimoramento da execução da política, estudos a serem desenvolvidos de diagnóstico da demanda por conclusão de

obra contribuirão para a definição de meta e de indicador que mensure a eficácia do gasto público para essa intervenção específica.

Na tramitação da Medida Provisória nº 751/2016, o limite de renda foi alterado para R$ 2.811,00, conforme sancionado na Lei nº 13.439/2017. O limite anterior, enviado quando da proposta inicial, estava em semelhança ao limite utilizado para a faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida, em que há maior subsídio público com custeio de até 90% do valor do imóvel. A ponderação é que no novo limite de renda a execução do programa priorize as famílias de mais baixa renda, conforme inciso IV do art. 8º da Lei 13.439/2017. Analisando as estimativas de distribuição de renda dos domicílios no país, elaboradas a partir da Pnad 2015/IBGE, o recorte anterior incluía cerca de 40% dos domicílios, passando para cerca de 60% com o novo recorte, tornando-se, desse modo, menos focalizado. Dada a escassez de recursos, isso demanda maiores esforços para que a execução do programa chegue primeiro aos locais com domicílios de mais baixa renda.

9.2 Expansão da política de redução da alíquota de contribuição previdenciária

Por meio da proposta de expansão dos benefícios previdenciários a setores produtivos com a desoneração da folha salarial, a União pretendia impactar a competitividade da economia brasileira e o aumento da formalização do mercado de trabalho, mediante redução do custo da mão de obra, como visto no boxe B.3 do capítulo 2 (p. 56).

Considerando o impacto na competitividade externa, os setores ou segmentos beneficiados devem ter algum nível de concorrência com atividades de outros países no comércio internacional. Todavia, a expansão proposta do público-alvo da política já em execução contempla diversos ramos do setor terciário, que, em tese, não sofrem concorrência externa, como transporte e construção. Do ponto de vista do emprego formal, os setores que seriam mais impactados pela concorrência internacional empregam uma parcela menor da força de trabalho do que aqueles setores beneficiados não sujeitos à essa maior concorrência externa, diminuindo as chances de impactar o nível geral de emprego.

Acrescenta-se que se considera relevante, em determinadas circunstâncias, a necessidade de definição de medidas de contrapartida dos agentes beneficiários das políticas públicas, por exemplo, de contribuintes beneficiados com a redução da contribuição previdenciária patronal incidente sobre a folha de pagamento. Trata-se, em princípio, de diretriz que visa resguardar as bases negociais acordadas com setor público e que resulta em políticas implementadas pelo setor privado. Ademais permitirá que objetivos e metas de natureza agregada possam ter a devida parametrização, assegurando, assim, os devidos parâmetros de custo-efetividade da política, a melhoria dos indicadores econômicos e do bem-estar da sociedade.

4 DESENHO DA POLÍTICA: MODELO LÓGICO, FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE SWOT[1]

1 INTRODUÇÃO

No capítulo anterior, foram dados os elementos definidores da proposta de política pública. Desenhar a política é visualizá-la antes que ela seja posta em prática. Significa prever os insumos, processos, produtos, resultados e impactos, assim como as forças e fraquezas, os riscos e as oportunidades envolvidos.

Basicamente, é preciso responder às três perguntas-chave a seguir.

1) O que acontece se a política for implementada?
2) O que é necessário para que a política seja implementada?
3) Que fatores internos e externos podem contribuir, atrapalhar ou mesmo inviabilizar a política?

Importa dizer que a (boa) implementação da política, assim como a (boa) avaliação *ex post*, depende essencialmente do seu (bom) desenho, e é baseada na (boa) observância da relação de causa e efeito, considerada na fase anterior. Em um contexto de recursos escassos e restrições orçamentárias, o desenho adequado de uma política oferece condições adicionais para o apoio oficial à sua implantação.

Esse desenho é o passo que desdobra as premissas e precauções desenvolvidas nos capítulos 2 e 3, em que foram dadas orientações sobre a forma de se abordar um problema, investigando suas causas e a maneira de tratá-las.

Na sequência, o passo do desenho da política detalha as decisões a serem tomadas, os recursos a serem mobilizados e as ações previstas para que a proposta se concretize e seja devidamente monitorada, avaliada e, quando preciso, revista.

Para tanto, propõe-se a utilização de uma metodologia bastante conhecida internacionalmente, o modelo lógico, e de uma técnica muito familiar aos gestores públicos, a matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats). Certamente essas não são as únicas ferramentas possíveis de serem utilizadas, mas são priorizadas neste guia por serem bastante amigáveis, intuitivas e largamente experimentadas e aprovadas. Sem prejuízo de escolhas por outros métodos e técnicas substitutos ou complementares a esses, é importante ressaltar as vantagens de facilidade de compreensão, rapidez de aprendizado, eficácia do uso e efetividade dos resultados proporcionados ao serviço público, os quais consagraram o método e a técnica aqui propostos.

1. Este capítulo foi elaborado em parceria com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona da Fundação Getulio Vargas (Clear/FGV).

2 MODELO LÓGICO[2]

Não existe impacto efetivo nem resultados palpáveis para políticas sem objetivos claros e sem uma teoria do programa, ou seja, sem uma ideia explícita das consequências de uma possível ação que intervenha sobre um problema. Uma teoria clara é aquela que consegue ser expressa, de forma objetiva, em resumo narrativo (uma frase ou um parágrafo) que expresse como o programa incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo. Sugere-se que a teoria seja descrita informando: *se (descreva o desenho do programa), então (descreva os resultados), o que então levará a (descreva os impactos).*

Tal passo é importante para que se verifique, antes de mais nada, a consistência lógica do que se pretende fazer, de modo que fique absolutamente claro em que medida os recursos e os processos a serem despendidos e realizados podem ser tomados como diretamente responsáveis por produzir o que se vislumbra como resultado e se vislumbra como impacto.

O simples exercício de firmar hipóteses sobre o que acontece se a política for implementada não resolve todos os problemas de complexidade a serem desenhados, mas é o primeiro passo de um longo caminho a ser trilhado. *A experiência em avaliação demonstra que um dos aspectos mais difíceis é, primeiro, o de se definir com clareza os objetivos e as metas de uma política. E segundo, o de detalhar o passo a passo para que os objetivos sejam transformados em produtos, os produtos conduzam a resultados e esses resultados, a médio e longo prazo, se consolidem em impactos.*

Nas primeiras décadas do século XX, acreditou-se, nos Estados Unidos, que a proibição absoluta da produção e do consumo do álcool, ao invés de sua regulação, levaria à redução drástica da criminalidade. O que se viu foi exatamente o contrário, pois a proibição absoluta levou ao crescimento do contrabando e do crime organizado. A teoria da política era de que combater a produção e a venda da mercadoria extirparia o hábito do consumo de álcool e pouparia o país de suas consequências mais nefastas. Os fatos a desmentiram.

No final dos anos 1950, o governo chinês lançou uma campanha contra os pardais, que se disseminavam como nunca e afetavam a agricultura, pois comiam as sementes. Conhecida pelo *slogan* Mate um Pardal, a campanha foi um grande sucesso em termos de seu objetivo imediato, a ponto de quase exterminar os pardais em muitas das regiões da China. Nos anos seguintes, livres daqueles pássaros, as plantações foram severamente devastadas por gafanhotos. A teoria de que matar pardais promoveria um aumento da produção agrícola era errada ou, no mínimo, imprecisa.

Como testar essa teoria da política previamente? Uma das opções é fazê-lo com base na experiência já desenvolvida por municípios, estados ou por outros países, ou, ainda, tendo como referência a literatura especializada que estabelece hipóteses e afere em que medida determinadas ações surtem algum efeito. Em alguns casos, é possível se utilizar

2. Há, comumente, muita confusão entre modelo lógico e marco lógico. A matriz lógica do marco lógico é comum ao planejamento de projetos, sendo orientada por objetivos e suas metas, enquanto o modelo lógico dá grande ênfase à explicitação da chamada teoria do programa, sendo orientada a estruturar a visão dos insumos e respectivos processos necessários à efetivação de produtos e resultados e ao alcance de resultados finais (Cassiolato e Gueresi, 2015).

de experimentos ou quase experimentos que simulam possíveis variações do fenômeno diante de alguma intervenção governamental.

Os trabalhos de pesquisa aplicada normalmente têm a vantagem de sumarizar muitas experiências, em estudos longitudinais (estudos de trajetória) ou estudos de caso (estudos em profundidade), tratando também dos problemas de viés. Nem tudo o que parece uma experiência de sucesso é realmente um bom exemplo, seja porque seus resultados ainda não estão claros, seja porque o modelo não é de fato replicável. Algumas experiências são exitosas porque são cercadas de circunstâncias e condições que as favorecem, enquanto outras são prejudicadas pela ausência de iguais circunstâncias e condições ou pelo fato de elas serem totalmente adversas.

Em suma, sem teoria do programa não há hipótese plausível para se antecipar o que pode acontecer com sua implementação. *Opções pelo método amador de tentativa e erro com dinheiro público prenunciam iniciativas de baixa coerência e consistência internas, ausentes de exercícios mínimos de formulação*. Essa grave lacuna provoca muitas deficiências subsequentes no processo de decisão e implementação. Certamente, programas que têm problemas em cumprir prazos de execução, respeitar orçamentos, prevenir fraudes e crises, responder a urgências de forma precisa, entre tantos outros, decorrem dessa ausência de uma teoria mais robusta sobre como um programa pode e deve incidir sobre o problema.

Outra lacuna comum é que, sem esse exercício prévio, as políticas não definem metas e indicadores muito claros e não estruturam sistemas efetivos – nem mesmo os mais simples – de monitoramento. Se não existe monitoramento, compromete-se a própria avaliação. Se a política e os seus programas não são deliberada e claramente orientados a produzir informações, elas dificilmente aparecerão por geração espontânea.

Sugere-se ao dirigente governamental ou gestor encarregado da formulação do programa que reúna sua equipe e, em um primeiro esforço de estruturação da proposta, faça o exercício de responder ao *checklist* apresentado no capítulo 1.

Superada a fase de definição da teoria do programa, pede-se que a equipe encarregada da formulação produza um *modelo lógico* do programa a ser criado. De forma didática, este guia orienta pela metodologia de modelo lógico de programa desenvolvida pelo Ipea (Ferreira, Cassiolato e Gonzales, 2015; Cassiolato e Gueresi, 2015).

O modelo lógico é um passo a passo estruturado justamente de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos. Ele deverá ser composto pelos fluxos explicitados na figura 1, exibindo a racionalidade de conexão entre as atividades propostas através da política e os objetivos que se pretende atingir.

FIGURA 1
Etapas do modelo lógico



É importante que se estabeleçam indicadores suficientes para a verificação dos progressos alcançados e do alinhamento aos objetivos propugnados. Os objetivos orientam os grandes impactos pretendidos pelo programa. Dessa maneira, é preciso construir indicadores de produtos, de resultados e de impactos, podendo eventualmente ser necessário mais de um indicador para cada resultado pretendido.

A próxima subseção apresenta conceitualmente diretrizes para a elaboração do modelo lógico e dos indicadores.

2.1 Diretrizes para a elaboração do modelo lógico

2.1.1 Propósitos

A matriz de modelo lógico é uma metodologia útil para a identificação e descrição dos diversos componentes referentes ao desenho, à operação e aos efeitos de um programa ou uma política pública. Trata-se de uma ferramenta de aprendizado e gestão que exibe de forma sistemática a racionalidade que estrutura uma intervenção.

O emprego da metodologia do modelo lógico nas fases de concepção e planejamento de uma política é de extrema relevância. Por meio dele, gestores e tomadores de decisão obtêm maior clareza sobre os recursos necessários para a implementação da política, as atividades a serem executadas para que seja eficaz, os produtos a serem entregues e os resultados que se visa atingir no curto, médio e longo prazos. Este modelo constitui, assim, uma importante ferramenta para identificar o processo por meio do qual se espera que a intervenção leve à resolução das necessidades inicialmente encontradas. A ferramenta também é extremamente útil como subsídio para a construção de matrizes SWOT e para orientar a gestão de riscos.

O propósito do modelo lógico será expandir a hipótese expressa na teoria do programa de modo a demonstrar os principais mecanismos por meio dos quais ela se cumprirá. Há componentes comuns a qualquer modelo lógico, porém não existe um formato ou uma estrutura padronizada para sua elaboração. Não há, inclusive, uma uniformidade de vocabulário relacionada a tal metodologia, que pode ser identificada também como teoria de mudança, mapa de resultados, cadeia de resultados, teoria de ação ou quadro de desempenho. Ainda que diante de sua flexibilidade, o modelo lógico sempre representa a descrição de como os componentes essenciais de um programa levam aos resultados esperados e subsequentes impactos, articulando as ligações causais entre o trabalho a ser realizado e o que se deseja alcançar com ele.

Dificilmente as políticas se comportam, na prática, conforme um ciclo linear, em fases sucessivas. Essas fases, ao contrário, existem na forma de circuitos paralelos, intercorrentes, ou seja, em atividade simultânea, mas nem sempre coincidente. Em seus diferentes circuitos, as políticas comumente apresentam também curtos circuitos, "atropelos". Ou seja, constantemente, há reformulação da agenda previamente formulada, decisões que aprofundam ou revogam decisões anteriores e avaliações antecipadas que interferem na implementação, de forma positiva ou negativa.

Por melhor organizada e planejada que seja a política, há pré-requisitos que jamais estarão plenamente reunidos ao mesmo tempo. Assim, requisitos que deveriam ser dados de forma preliminar podem estar ausentes. Dessa forma, a política está sempre incompleta, tanto porque ainda está em vias de ser implementada quanto porque, a todo momento, deve ser meticulosa e permanentemente aprofundada e revista. Uma maneira de mitigar tais riscos é nivelar expectativas e antecipar problemas e suas soluções, em detalhes, antes mesmo da implementação, por meio de processos de articulação, pactuação, institucionalização e comunicação.

A análise do modelo lógico permite a identificação de falhas lógicas na concepção da intervenção, como redundâncias, atividades inconsistentes e/ou expectativas causais irrealistas. Durante a etapa de planejamento de uma política, é também útil para detectar os principais problemas que podem vir a surgir durante sua implementação, permitindo que seu desenho seja aperfeiçoado de forma a evitá-los. A elaboração do modelo é útil, ainda, para a definição ou o aperfeiçoamento das medidas de desempenho de cada fase da política, ou seja, os indicadores a serem monitorados na sua implementação e gestão.

O uso de modelos lógicos também auxilia a estruturação de sistemas de monitoramento. Nem sempre se percebe que o monitoramento é condição necessária à avaliação e que ele serve como bússola para correções de rumo, contribuindo para o ajuste fino de decisões tomadas anteriormente e como radar para detectar falhas que precisam ser rapidamente atacadas. Na medida em que insumos e processos estejam mapeados e produtos e resultados listados, é possível identificar pontos de controle à produção de políticas públicas que apontem avanços e também eventuais inconsistências.

2.1.2 Composição

O modelo lógico é composto por: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. É importante insistir que cada componente do modelo é logicamente conectado ao seguinte. Portanto, não existe atividade se os insumos não foram previstos e disponibilizados. Não existe produto se insumos e atividades não foram plenamente realizados. Não há resultado sem produto, nem impacto sem resultados que persistem ao longo de um tempo de maturação.

Aliás, é essa maturação e seu devido monitoramento que tornam possível a avaliação. Políticas avaliadas prematuramente obviamente tendem a apresentar resultados aquém do esperado. Da mesma forma, políticas que tenham sofrido descontinuidade na provisão de seus insumos e na correta realização de suas atividades certamente apresentarão problemas na entrega de seus produtos.

O modelo lógico auxilia enormemente o trabalho de detecção desses problemas de fundo. E responde a um critério essencial da avaliação, qual seja o de que não se *avalia política apenas para se descobrir se ela funciona ou não, mas, sobretudo, para se descobrir por que a política está indo bem ou mal*. Políticas nas quais se investiu uma grande quantidade de recursos e por tanto tempo merecem ser avaliadas quanto à sua capacidade de aperfeiçoamento e melhoria de eficiência e efetividade, antes de se cogitar simplesmente por sua descontinuidade. Da mesma forma, políticas que não dizem a que vieram, nem mesmo em termos de sua teoria do programa, precisam urgentemente explicitar aonde pretendem chegar se quiserem ter razão para existir.

A seguir, cada um desses componentes do modelo lógico é descrito.

Insumos

Os insumos de uma política são os recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros. Por exemplo, a sensibilização de atores, a mudança de marcos normativos, o diagnóstico de situação, as pesquisas de opinião, entre outros, podem ser considerados, a depender do problema, insumos para a política.

Atividades

As *atividades* são as ações e os serviços realizados sob o escopo da política. Nessa etapa, devem ser consideradas:

- atividades diretas, aquelas que recaem sobre os beneficiários da política em si (treinamentos, distribuições de renda etc.); e
- atividades indiretas, aquelas necessárias para garantir a realização da política (treinamento de funcionários, tarefas de gerenciamento, provisão de instalações etc.).

Tais atividades podem e devem ser desenhadas na forma de processos, ou seja, atividades encadeadas por um passo a passo. A cada atividade devem corresponder os insumos necessários à sua consecução. Por exemplo, a identificação do público-alvo, por meio de pesquisas ou cadastros administrativos, é um insumo necessário ao processo de divulgação da política e de seus programas. Por sua vez, a divulgação é um processo que precede o cadastramento, na medida em que as pessoas precisarão ser informadas da existência da política para que procedam ao cadastramento. Este requer os insumos de uma estrutura de balcões de atendimento, centrais de atendimento telefônico ou portais eletrônicos.

Produtos

No âmbito de um modelo lógico, *denominam-se produtos (outputs) os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades.* Trata-se, por exemplo, do número de beneficiários servidos, do número de horas de duração de uma intervenção, do número de funcionários treinados, da quantidade de benefício entregue, entre outros. Por norma, cada atividade deve contribuir para, no mínimo, um produto.

Resultados

Os resultados (*outcomes*) de uma política, por sua vez, *são mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada.* Alterações sobre conhecimento, habilidades, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos são alguns exemplos. Resultados devem ser observáveis e mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários.

Os resultados esperados, bem como as metas previstas no desenho da política, representam referências iniciais, que precisam ser calibradas durante e após o processo de implantação da ação pública, afetando os instrumentos disponíveis utilizados. A definição de resultados preliminares e, especialmente, de metas quantitativas da ação pública é essencial para a

avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da política. O uso de indicadores quantitativos e/ou qualitativos apropriados faz parte, então, do seu desenho. Após a implantação da ação pública, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, no âmbito de avaliações *ex post*.

A atribuição de mudanças observadas a uma intervenção é uma suposição que requer cuidado. Uma das formas de como isso pode ser feito é observar ou simular uma comparação dos beneficiários pós-intervenção em relação a um contrafactual, um caso ou um momento que represente a situação em que estariam caso não tivessem tido acesso à política (tópico abordado no guia *ex post*). Essa é uma e não a única possibilidade de avaliação, sendo que a experiência internacional recomenda o uso de técnicas variadas, quantitativas e qualitativas, e em momentos diferentes de implementação – o que dá origem à distinção entre avaliações formativas, feitas durante a implementação, e somativas, feitas quando a política já apresenta resultados palpáveis há algum tempo.

Como se ressaltou anteriormente, quanto mais bem desenhadas as relações de causalidade entre os componentes de uma política, maior a probabilidade de que os resultados pretendidos sejam alcançados em decorrência da intervenção. Por isso é fundamental que na fase de planejamento e desenho seja levada em consideração a pertinência lógica da cadeia de resultados esperada e o maior número de fatores identificáveis que a impactam, bem como as evidências empíricas já documentadas sobre ações comparáveis.

Impactos

Por fim, *os impactos de uma política são mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo no qual se inserem* (por exemplo, um aumento de bem-estar da população em relação ao tema da intervenção). Trata-se, *grosso modo*, "dos resultados dos resultados" de uma política, ou seja, das consequências geradas em um momento mais distante a partir dos resultados diretamente atribuídos a uma intervenção. Assim como na etapa precedente, *impactos devem ser mensuráveis* e a constatação de sua causalidade também requererá comparação a um contrafactual.

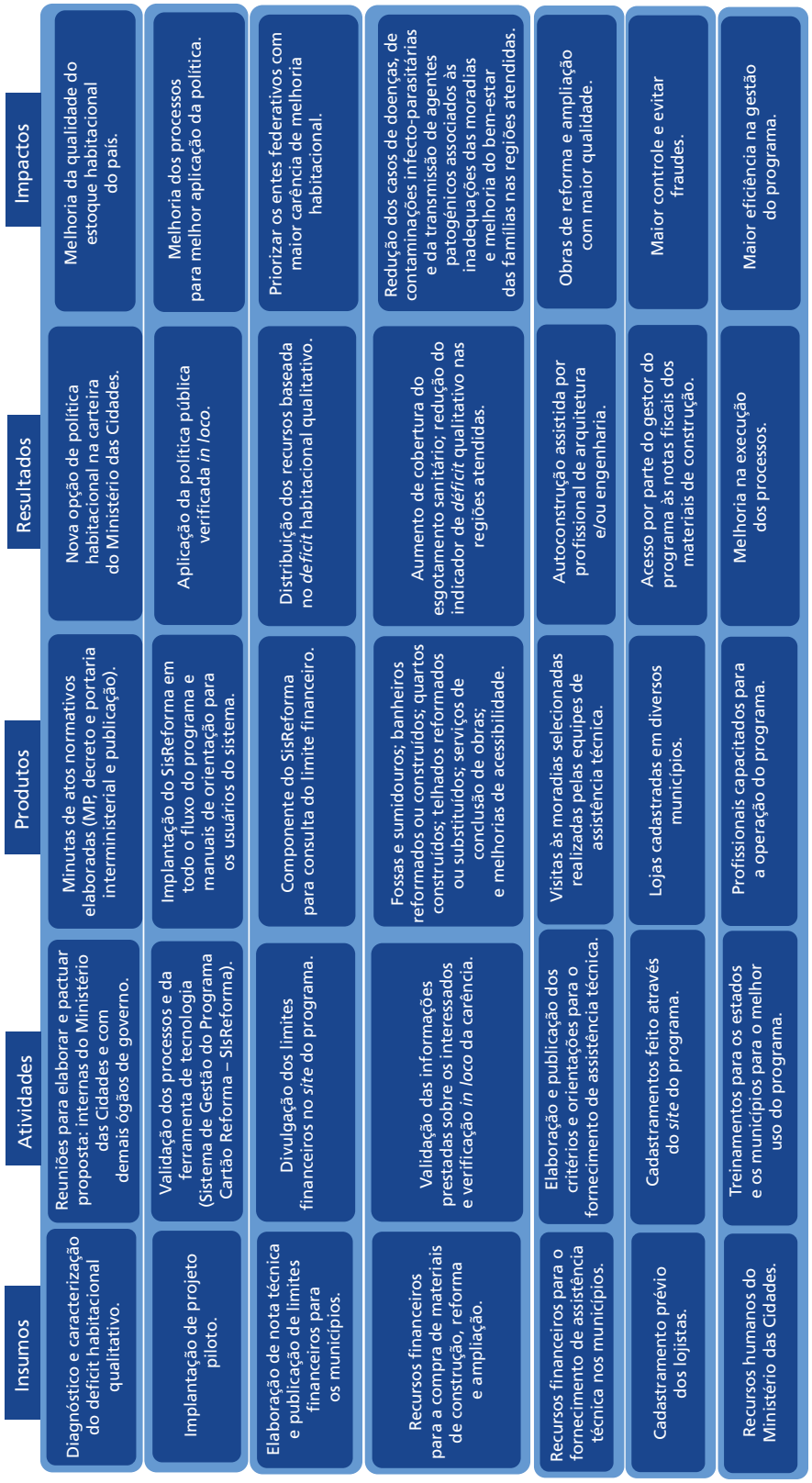
Impactos podem ser divididos entre individuais ou coletivos. No primeiro caso, trata-se de efeitos de longo prazo sobre os beneficiários, sejam estes indivíduos ou organizações. Incluem alterações em rendimentos, acesso a empregos, obtenção de assistência social, comportamentos criminais, em níveis de saúde, entre outras. Já impactos coletivos referem-se aos efeitos combinados de impactos individuais sobre a comunidade ou sociedade em que estejam inseridos. Nesse caso, incluem mudanças sociais, econômicas, civis, ambientais, políticas etc.

2.1.3 Elaboração prática

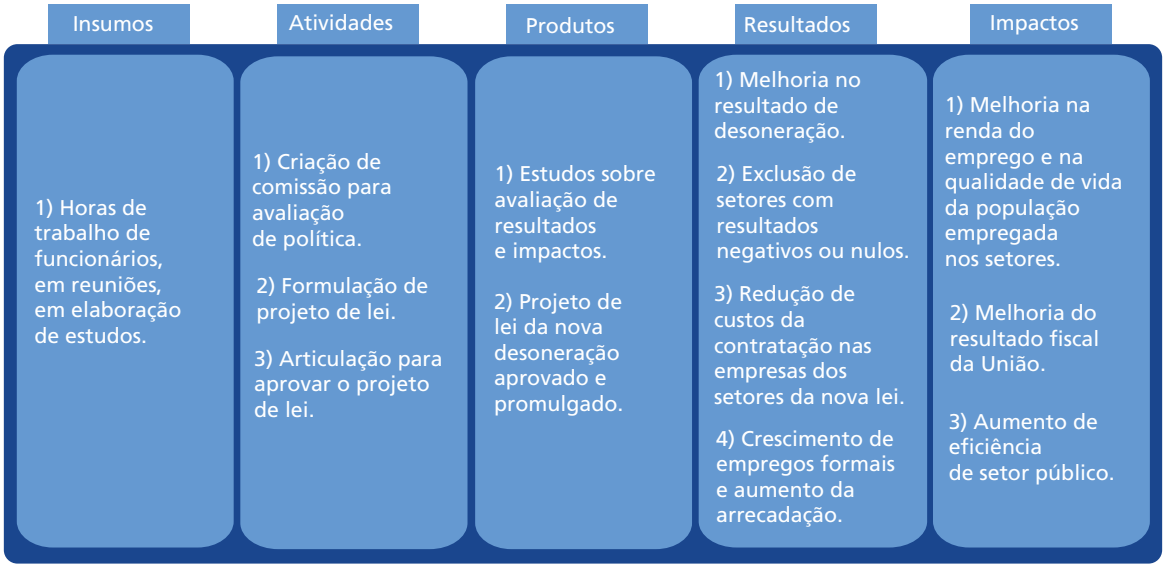
Os boxes A.1 e B.1 exemplificam a aplicação de modelos lógicos aos exemplos A e B adotados neste guia. Por razões didáticas, os modelos são meramente hipotéticos, ou seja, não foram necessariamente utilizados pelas políticas em questão. Não obstante, os objetivos e os resultados são de fato aqueles propugnados pelas respectivas políticas.

BOXE A.1

Modelo lógico elaborado para o exemplo A



BOXE B.1
Modelo lógico elaborado para o exemplo B



3 INDICADORES

Indicadores são dados que possibilitam desde acompanhar o andamento até medir o cumprimento dos objetivos de uma política. Eles se referem à quantidade, à qualidade, ao cronograma e aos custos observados comparativamente. Uma vez fixados durante a elaboração *ex ante*, por meio de um modelo lógico, os indicadores definem quais dados devem ser coletados para que se possa realizar o acompanhamento da implementação e a avaliação sobre a obtenção ou não dos resultados esperados.

É importante que se estabeleçam indicadores suficientes para a verificação de todos os níveis de objetivos do programa, podendo ser necessário mais de um indicador para cada resultado pretendido. Recomenda-se, porém, a parcimônia e o foco em indicadores mais robustos, tendo em vista que a informação tem um custo não trivial.

Dados precisam ser coletados e processados de forma sistemática e de modo qualificado. Não é preciso que todos os aspectos de uma política sejam medidos. Evite coletar dados para os quais não haja utilidade prevista. Deve-se lembrar também que os indicadores possíveis nem sempre representam de forma completa uma situação a ser acompanhada. Na maioria dos casos, eles são uma aproximação ao fenômeno. A disponibilidade ou mesmo a ausência de dados são problemas comuns que devem ser analisados para o acompanhamento da execução da política.

O modelo SMART (Brasil, 2010, p. 18) auxilia no processo de escolha de indicadores, cujas propriedades desejáveis são as de serem:

- específicos (*specific*): indicadores devem refletir informações simples e facilmente comunicáveis, objetivando um aspecto específico a ser submetido a mudanças pela intervenção;

- mensuráveis (*measurable*): indicadores qualitativos e quantitativos devem ser mensuráveis, possibilitando aferir se os resultados propostos foram alcançados ou não;
- atribuíveis (*achievable*): a meta estabelecida por um indicador deve ser alcançável e realista em relação ao contexto em que se insere a intervenção;
- relevantes (*relevant*): indicadores devem refletir informações relacionadas aos componentes que medem; e
- temporalmente regulares (*time*): indicadores devem explicitar a periodicidade com que precisarão ser medidos para que possam ser úteis à medição de resultados.

A verificação dos indicadores configura parte das atividades a serem realizadas pela intervenção, podendo inclusive, quando relevante, ser incluída no componente atividades do modelo lógico. As fontes (primárias ou secundárias) e os meios de coleta de dados dos indicadores são aspectos fundamentais e devem ser devidamente planejados.

Indicadores e metas devem ser considerados como elementos indissociáveis da construção dos modelos lógicos. Durante a sua elaboração, definem-se os aspectos a serem considerados para a seleção ou construção de indicadores. Para que se tenha a melhor clareza possível dos resultados a serem perseguidos, é necessário atrelar metas a tais aspectos, ou seja, definir quantitativa e qualitativamente a partir de que grau as mudanças geradas pela política serão consideradas satisfatórias. Pode também ser útil definir metas parciais, que auxiliam durante o controle do avanço da política. A meta nada mais é que um indicador de atingimento de um resultado especificado e temporalmente demarcado em sua verificação.

Indicadores de insumo e produto são essenciais para averiguar em que medida a política conta com o que precisa para ser posta em prática e até que ponto os recursos estão sendo bem utilizados. Portanto, são aspectos básicos ao monitoramento, ou às avaliações ditas formativas, feitas quando a política ainda não teve tempo suficiente para gerar resultados. Trata-se de indicadores de avaliação do grau de implementação. Indicadores de produto fornecem elementos a serem considerados para eventuais ajustes na implementação, revelando problemas nos insumos, nas atividades ou, o que é mais grave, na teoria do programa – quando insumos e atividades, mesmo quando bem providos e organizados, não conseguem proporcionar as entregas mínimas esperadas. Por sua vez, indicadores de resultados de médio e longo prazo atestam em que medida as metas e os objetivos finais da política estão sendo alcançados.

Conforme recomendado na construção do modelo lógico, a definição dos indicadores deve ser objeto de um processo de discussão e pactuação interna à equipe responsável pela condução da política. Isso posto, as definições devem ser minimamente testadas com atores essenciais à sua implementação. Afinal, um consenso mínimo sobre indicadores é crucial para que haja clareza sobre o que se considera sucesso ou fracasso da política.

Indicadores podem ser analíticos, como as taxas, ou sintéticos, como os índices. Nas políticas públicas, há debates específicos sobre indicadores, ou seja, inúmeros estudos que apontam formas não apenas de se mensurar um fenômeno, mas também de interpretar

esses dados. A formulação e o desenho da implementação da política devem considerar esse debate e as polêmicas a tal respeito como parte essencial da orientação das ações a serem empreendidas, inclusive as de comunicação.

Esse debate deve ser feito a partir de um amplo processo de ausculta aos especialistas de cada órgão encarregado de conduzir a política, se possível com o apoio dos órgãos de pesquisa governamentais federais, como o Ipea, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e as universidades, além de especialistas de notória especialização no tema. É fundamental ouvir opiniões divergentes e bem fundamentadas para contrastar os argumentos em torno das escolhas a serem feitas quanto aos indicadores.

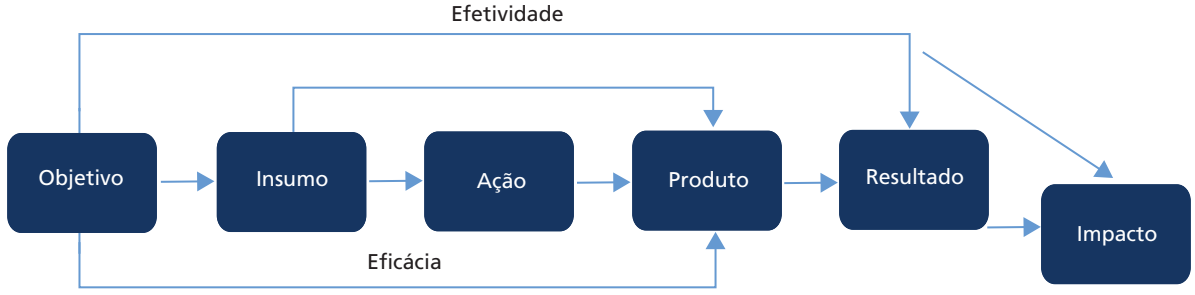
3.1 Indicadores de eficácia, eficiência e efetividade

Seguindo o modelo lógico, é possível construir indicadores de eficácia, eficiência e efetividade. Os indicadores de eficiência dizem em que medida os recursos utilizados para gerar um produto estão sendo otimizados ou desperdiçados, seja por falha nos insumos seja nos processos. Os indicadores de eficácia demonstram se os produtos foram entregues no prazo fixado. Os de efetividade, por sua vez, são os que dizem se os resultados mais importantes da política estão acontecendo, e em que prazo.

Podem ser acrescentados vários outros indicadores relevantes, como os de economicidade, que atestam se os insumos utilizados foram adquiridos a preços mais vantajosos.

De forma bastante sumária, pode-se dizer que indicadores de economicidade demonstram se foi possível gastar menos. Os de eficácia, se foi entregue o prometido. Os de eficiência, se foi possível fazer mais com menos. Os de efetividade, se a missão foi ou está sendo cumprida.

FIGURA 2
Processo de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade orientado pelo modelo lógico



Fonte: Brasil (2015, p. 14).

Quanto mais distantes na sequência de fluxos do modelo lógico, mais complexos de serem mensurados quantitativamente os indicadores desejados. Mais variáveis e estudos qualitativos precisarão ser agregados. Atualmente, considera-se que a melhor estratégia de avaliação é a que se vale da combinação de métodos quantitativos e qualitativos para uma análise tanto longitudinal quanto em profundidade, atenta a problemas de viés e a detalhes relevantes que muitas vezes escapam a avaliações feitas com poucas variáveis e uma única técnica de análise sobre a política.

Quando se fala em efetividade, por exemplo, os objetivos são muitas vezes mensurados em termos de satisfação, confiança dos beneficiários, qualidade dos serviços ou mitigação de riscos potenciais. Por isso, muitas vezes, avaliações de custo-benefício são importantes para medir a eficácia de uma política, mas não necessariamente a sua efetividade. Ao mesmo tempo, se as avaliações sobre a eficácia levantam dúvidas sobre sua capacidade de entregar determinados produtos, isso em si é um aspecto fundamental, na medida em que falhas nessas entregas comprometem o futuro da política. Sem persistência, regularidade e presteza na entrega de produtos e dos resultados de curto prazo e médio prazo, comprometem-se os impactos duradouros da política.

Indicadores, com suas respectivas metas, são úteis em relação a todos os componentes básicos de um modelo lógico. Anteriormente à implementação da política, é importante que se considere os valores dos indicadores disponíveis até então. A causalidade entre os componentes de uma intervenção não pode ser constatada simplesmente olhando-se para a diferença entre os valores dos indicadores pré e pós-intervenção.[3] Porém, sem valores da linha de base acerca da realidade à qual a política visa promover mudanças, não se poderá futuramente desenvolver nenhuma avaliação relevante do atingimento de seus resultados. Assim, deve-se analisar quais dados estão disponíveis antes da execução de uma intervenção e com que precisão refletem os aspectos a serem sujeitos a ela.

BOXE 1

Síntese e exemplos de indicadores de produtos, resultados e impactos

No âmbito da intervenção em si, pode-se considerar que há três âmbitos de controle aos quais atribuir indicadores. No âmbito de processos, encontram-se os indicadores de insumos e atividades, por meio dos quais pode-se acompanhar a execução do programa, verificar sua aderência ao planejamento e seu desempenho. Custos, quantidade de inscritos em uma política ou quantidade de horas de serviço a serem distribuídas são alguns exemplos de indicadores de processo.

Indicadores de produtos estão relacionados, conforme a definição do componente de mesmo nome, às entregas diretas da política, que devem ser sempre quantificáveis. Incluem dados como quantidade de estruturas físicas implantadas, número de beneficiários atendidos (total, por unidade, por funcionários etc.), porcentagem de beneficiários satisfeitos com o programa, entre outros.

O último âmbito para a atribuição de indicadores é o de resultados, correspondente aos componentes de resultados e impactos do modelo lógico. Tais indicadores identificam e quantificam as mudanças ocorridas na realidade do público-alvo de um programa entre seu início e fim, permitindo a avaliação do atingimento ou não dos efeitos esperados. Trata-se de parâmetros como alterações da renda, do desempenho dos alunos, da confiança dos beneficiários, da qualidade de vida de determinada comunidade e eliminação completa do problema (analfabetismo, trabalho infantil etc.).

3. Um guia de avaliação *ex post* de políticas será publicado futuramente, em que as metodologias de avaliação de impacto serão apresentadas para a verificação da causalidade da intervenção da política pública.

BOXE A.2
Indicadores do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Indicadores de insumos

- Estimativa de domicílios com *deficit* qualitativo por componente nos municípios, nos estados e no país.
- Estimativa de ajustes no programa em função do projeto piloto.
- Razão entre o *deficit* qualitativo dos municípios e o total do respectivo estado.
- Porcentagem de execução financeira da dotação orçamentária para a compra de materiais de construção, reforma e ampliação.
- Porcentagem de execução financeira da dotação orçamentária disponível para o repasse aos municípios, para que esses executem o fornecimento de assistência técnica.
- Número de lojistas cadastrados nos municípios selecionados.
- Número de servidores do Ministério das Cidades na execução do programa.

Indicadores de atividades

- Número e resultado das reuniões realizadas para a elaboração do programa.
- Quantidade de processos envolvidos para a seleção das famílias.
- Número de acessos à consulta do limite financeiro.
- Número de vistorias prévias realizadas nos imóveis.
- Número de empresas de assistência técnica contratadas.
- Número de treinamentos realizados.

Indicadores de produtos

- Quantidade e qualidade dos manuais de orientação aos usuários do programa.
- Número de serviços executados (fossa e sumidouro, construção de banheiros, construção de quartos, reforma e substituições de telhados, execução de conclusão de unidade habitacional).
- Número de visitas da assistência técnica efetuadas.
- Número de vendas realizadas com o Cartão Reforma.
- Número de profissionais capacitados.

Indicadores de resultados

- Números globais de resultado da política de melhoria habitacional.
- Número de famílias atendidas no projeto piloto.
- Número de municípios com limite financeiro participando do processo seletivo.
- Número de moradias reformadas com assistência de profissional de arquitetura e/ou engenharia.
- Aumento de vendas de material de construção para famílias de baixa renda.
- Redução na taxa de erros durante a execução dos processos no SisReforma.

Indicadores de impacto

- Números de moradias reformadas.
- Impacto na qualidade nos processos de execução.
- Razão entre o número de famílias atendidas e o *deficit* habitacional nacional.
- Taxa de redução de casos de doenças infectoparasitárias.

BOXE B.2
Indicadores do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Indicadores de insumos

- Número de horas gastas por servidores públicos envolvidos com a política para elaborar a proposta de expansão da desoneração.
- Total de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) 5 e 6 envolvidos na elaboração da proposta.

Indicadores de atividades

- Criação de comissão para discutir projeto de lei.
- Tempo decorrido entre a formulação e a aprovação do projeto de lei.
- Número de reuniões e audiências públicas para a aprovação do projeto de lei.

Indicadores de produtos

- Número de estudos que avaliaram o programa antes da expansão.
- Proporção de estudos que resultaram em efeitos positivos do programa sobre os indicadores de resultado.
- Relação dos setores dos quais se espera obter resultados com a política de expansão das exportações.

Indicadores de resultados

- Variação do volume de exportações.
- Coeficiente de penetração das exportações e importações.
- Produtividade setorial.
- Volume de gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D).
- Saldo líquido de emprego.
- Formalização do mercado de trabalho.
- Variação da massa salarial.
- Participação do setor no produto interno bruto (PIB).
- Variação do valor agregado da produção setorial.
- Variação da arrecadação tributária setorial.

Indicadores de impacto

- Taxa de desemprego da economia.
- Renda média do trabalho.
- Participação do Brasil na economia mundial.

4 PERÍODO DE VIGÊNCIA DA PROPOSTA

Quando se elabora uma proposta de política pública, espera-se que nos estudos e na análise prévia seja apontado o período de vigência da política proposta, o que pode ser um período mínimo em que se acredita ser necessário para que a política fique em execução. Após esse período inicialmente apontado, é importante avaliar a política executada, o que pode perpassar por uma avaliação de diagnóstico, para saber se o problema que reclamou providências se mantém e por uma avaliação de resultados, a fim de se certificar que os resultados esperados estão sendo alcançados com a política. Com essas avaliações realizadas, a continuidade ou a prorrogação da política pode ser encaminhada com maior clareza e racionalidade.

BOXE A.3
Período de vigência do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

De 2017 a 2019. A continuidade do programa nos exercícios de 2020 em diante dependerá da avaliação dos seus resultados efetivos, e, em se tratando de uma despesa de caráter discricionário do Poder Executivo, ficará condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira posterior.

BOXE B.3
Período de vigência do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Na proposta de expansão da política, o prazo acompanha a vigência para julho de 2017.[1]

Nota [1] Trata-se de um prazo incluído a título elucidativo. A Medida Provisória nº 540, de 2011, havia definido o prazo de 31 de dezembro de 2012 (arts. 7º e 8º). Na conversão dessa medida provisória em Lei, a Lei nº 12.546, de 2011, alterou o prazo para 31 de dezembro de 2014. Contudo, a Medida Provisória nº 651, de 2014, excluiu esse prazo de vigência, em que, conforme esclareceu a sua exposição de motivos, "não restará prazo específico para a vigência dos dispositivos da Lei nº 12.546, de 2011, que tratam da incidência das contribuições previdenciárias em questão, de forma que sua vigência torna-se permanente".

5 FUNDAMENTAÇÃO

Sugere-se que o proponente declare as metodologias utilizadas como insumo para a construção do desenho da política pública (entrevistas com especialistas, público-alvo e executores – *street level* –, modelos de causa e efeito, análise de *stakeholders*, SWOT, entre outras).

Esta seção tem como objetivo apresentar a fundamentação para o desenho de política proposto. Serão apresentadas: *i)* evidências que justifiquem o desenho da política; *ii)* simulações e outras evidências do tamanho do impacto esperado do programa; *iii)* relação com outras políticas públicas; e *iv)* análise SWOT do programa.

5.1 Evidências justificando o desenho da política

Deve-se expor, em seguida, todas as informações que auxiliaram o processo de construção da política e justificam a escolha da intervenção conforme apresentada. Para compor esta etapa, sempre que possível, deve-se apresentar uma revisão de literatura indicando que o modelo lógico proposto tem o potencial de alcançar os impactos esperados. Outras fontes de informação utilizadas na construção da política – como grupos focais, entrevistas com especialistas, exemplos de outras experiências similares nacionais ou internacionais – devem ser especificadas quando pertinentes.

5.2 Simulações e outras evidências do tamanho do impacto esperado do programa

O objetivo desta subseção é demonstrar que houve uma reflexão sobre o tamanho do impacto que se espera alcançar com a política proposta. Sugere-se que todas as propostas apresentem exercícios de simulação dos impactos esperados, utilizando *benchmarks* da literatura ou outros parâmetros. Nesta etapa, poderão ser apresentados também outros tipos de evidências que demonstrem que o programa tem o potencial de alcançar um dado impacto.

5.3 Relação com outras políticas públicas

O órgão proponente da política deverá apresentar uma análise sobre a interface entre a política proposta e as outras existentes no próprio órgão ou em outros, destacando a possibilidade de sobreposição, complementariedade etc.

BOXE A.4
Relação do exemplo A com outras políticas públicas

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Embora já exista o Construcard, que ataca o problema de baixa qualidade das moradias, mas pela via do mercado de crédito, se viu a necessidade de um programa que utilizasse o subsídio público como forma de induzir outras políticas transversais ao problema, como a regularização fundiária. Isso se deu tendo em vista que as famílias de mais baixa renda já comprometem grande parte da renda com itens como alimentação, moradia, transporte, educação etc., inviabilizando, assim, o investimento em melhoria habitacional.

A política de crédito pode ser de difícil acesso, pela falta de garantia, que no caso inclui a regularidade do imóvel, e não dispõe de recurso para custear o pagamento de profissional de arquitetura e engenharia (assistência técnica).

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, no título II, traz novos instrumentos para a regularização fundiária urbana (Reurb), por exemplo: direito de laje, legitimação fundiária, entre outros procedimentos. A referida lei ainda não foi regulamentada, entretanto, já é um importante instrumento balizador para a regularização de imóveis urbanos e rurais do país.

Essa nova legislação tem grande impacto na implementação do Programa Cartão Reforma, pois a maior parte dos imóveis a serem beneficiados e que possuem a maior carência de melhoria habitacional não está regularizada do ponto de vista jurídico/fundiário, ou seja, os beneficiários não possuem documento de propriedade registrado no cartório de imóveis.

Por essa razão, durante o cadastro de projetos é exigido por parte dos municípios declaração que comprove que não se trata de área de risco e que as prefeituras iniciaram o processo de regularização fundiária (documento obrigatório do processo de seleção dos municípios). O objetivo é que, além da melhoria habitacional, seja incentivada a regularização fundiária dos imóveis, com vistas a atender à exigência legal da Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017 (lei que cria o Cartão Reforma), que determina que os beneficiários devem ser proprietários, possuidores ou detentores do imóvel objeto da melhoria.

6 ANÁLISE SWOT

A análise SWOT é uma ferramenta de planejamento para incentivar o formulador da política a refletir e avaliar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças referentes ao desenho do programa, por meio da elaboração de informações através de uma matriz 2 x 2.

Forças e fraquezas descrevem a situação atual do desenho da política no âmbito da instituição que está propondo o programa: forças são características e recursos da política proposta que colaboram para o êxito do programa. Fraquezas são problemas atualmente diagnosticados e de difícil solução, podendo atrapalhar o sucesso da intervenção.

Oportunidades e ameaças descrevem características, situações ou contextos fora do âmbito da instituição que está propondo o programa que podem impactar o sucesso da política de forma positiva ou negativa, respectivamente. Oportunidades caracterizam ideias sobre como superar fraquezas ou possibilidades de fortalecer o programa; ameaças são as questões que limitam ou ameaçam as suas possibilidades de êxito.

BOXE A.5
Análise SWOT para o exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Forças	Fraquezas
Intervenção pública inovadora no *deficit* habitacional qualitativo. Amplia a carteira de ações do governo federal direcionadas à correção do *deficit* habitacional. Portfólio de serviços de reforma em sintonia com estudos atualizados do *deficit* qualitativo. Potencial para gerar empregos na construção civil. Incentivo à regularização fundiária. Utilização do *software* SisReforma proporcionando alta capacidade de controle e transparência dos recursos aplicados. Acessibilidade na interface do *software.* Ausência de contrapartida financeira do beneficiário.	Custo de elaboração do *software.* Dependência de conexão à internet. Dependência de parcerias externas (entes, empresas e beneficiários). Dificuldade na definição das metas regionalizadas. Ausência de retornos financeiros quanto aos subsídios concedidos. Esforço para cadastramento e fiscalização da regularidade de municípios e lojistas. Ausência de registro e controle das áreas pós-reformadas para serem medidas por institutos de pesquisa.

Oportunidades	Ameaças
Grande interesse da população no acesso aos recursos por ser um benefício social sem contrapartida financeira. Tendência crescente do uso de novas tecnologias pela sociedade. Acesso crescente da população a *smartphones.* Autonomia dos beneficiários na execução da reforma pode fornecer agilidade para a efetividade do programa. Disponibilidade de demanda do mercado da construção civil. Interesse da população beneficiada na regularização fundiária. Interesse na melhoria dos processos construtivos para melhor racionalização dos gastos.	Baixa qualidade da infraestrutura da rede de conexão. Momento de crise fiscal e diminuição dos investimentos. Ausência de pessoal capacitado nas prefeituras para adequada parceria ao MCidades, fragilizando as ações empreendidas. A prefeitura não ter diagnóstico adequado para definir os polígonos de atuação do programa. Venda de materiais com valor a maior pelo lojista. Ineficiência na prestação da assistência técnica. A autoconstrução pelo beneficiário poderá proporcionar altos índices de desperdício de materiais. A autoconstrução também aumenta a possibilidade de acidentes de trabalho.

5 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

1 OBJETIVOS DA ANÁLISE DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Além das várias dimensões abordadas em capítulos anteriores, a avaliação da política pública requer também a análise do impacto orçamentário e financeiro. Via de regra, essa análise consiste na verificação do cumprimento das legislações fiscal e orçamentária pertinentes. É nessa fase, por exemplo, que se avalia se a autorização ou a execução da despesa pública dispõe de recursos para o seu financiamento, não prejudicando o equilíbrio fiscal, e se os requisitos definidos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) foram devidamente observados.

Em linhas gerais, para que determinada política pública esteja em consonância com o arcabouço vigente, em relação aos aspectos orçamentários e financeiros, dois requisitos básicos devem ser respeitados: *i)* a despesa pública não pode estar em desacordo com as regras fiscais, especialmente com os dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e da Emenda à Constituição (EC) nº 95/2016, o Novo Regime Fiscal (NRF), que instituiu o "teto de gastos" para a despesa primária; e *ii)* não deve contrariar os procedimentos disciplinados nos principais instrumentos orçamentários – PPA, LDO e LOA –, como prazos, condições e restrições relacionados ao processo de alocação de recursos públicos.

2 ASPECTOS FISCAIS

A LRF estabeleceu marco importante para o planejamento da ação governamental e fixou princípios voltados para o equilíbrio das finanças públicas. Entre estes, merecem destaque quatro aspectos: *i)* comprovação de que a despesa pública não prejudica o atingimento das metas de resultado fiscal; *ii)* requisitos para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa; *iii)* critérios para criação de despesas obrigatórias de caráter continuado; e *iv)* renúncia de receita. Esses tópicos são discutidos em detalhe a seguir.

2.1 Compatibilidade com o atingimento das metas fiscais (art. 9º)

A LRF confere ênfase ao princípio de que é preciso demonstrar que o impacto orçamentário da despesa pública foi adequadamente contemplado no cômputo da meta de resultado fiscal prevista para o exercício. Conforme dispõe a LRF, no § 1º, do art. 4º, a LDO estabelecerá, no Anexo de Metas Fiscais, o montante de recursos públicos que será destinado ao cumprimento da meta de resultado primário. Em casos específicos, como saúde e educação, é necessário observar também se os limites constitucionais e/ou legais estão sendo atendidos.

Ainda em relação aos aspectos fiscais, a LRF estabelece mecanismos periódicos para verificação do cumprimento do atingimento da meta de resultado fiscal fixada para o exercício. O principal deles é o Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, que busca verificar se a arrecadação efetivamente realizada no período é suficiente para financiar as despesas previstas. Quando a arrecadação é inferior à prevista, se não forem promovidos ajustes, é possível que haja comprometimento das metas fiscais. Por isso, a LRF disciplinou mecanismos para assegurar que os recursos destinados ao financiamento das despesas públicas sejam compatíveis com os níveis de arrecadação verificados no período.

Assim, dispõe o art. 9º da LRF:

> se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (Brasil, 2000).

Portanto, a LRF estabeleceu critérios para assegurar que, em caso de frustração de receita pública, as programações orçamentárias poderão ser, temporariamente ou não, impedidas de serem executadas para evitar o descumprimento da meta fiscal. No jargão de finanças públicas, a limitação de empenho e movimentação financeira é conhecida como contingenciamento.

Esse dispositivo fiscal é importante porque interfere diretamente na disponibilidade de recursos para o financiamento das políticas públicas. O quadro a seguir, apenas a título de complementação e em caráter meramente informativo, extraído do *Manual Técnico de Orçamento 2017* (MTO), procura elucidar como funciona esse mecanismo e como ele repercute sobre a execução da política pública, assim como apresenta os instrumentos normativos no qual ele se baseia.

BOXE 1
O que é contingenciamento?

A limitação dos gastos públicos é feita por decreto do Poder Executivo e por ato próprio dos demais Poderes, de acordo com as regras a serem fixadas pela respectiva LDO. No âmbito do Poder Executivo, esse decreto ficou conhecido como *Decreto de Contingenciamento*, que, normalmente, é detalhado por portaria interministerial (Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda), evidenciados os valores autorizados para movimentação e empenho e para pagamentos no decorrer do exercício para cada órgão orçamentário. Em resumo, os objetivos desse mecanismo são:

i) estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício;

ii) estabelecer um cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamento) dos recursos financeiros para o governo;

iii) cumprir a legislação orçamentária (LRF, LDO etc.); e

iv) assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário.

Fonte: Brasil (2016a, p. 89, com adaptações).

BOXE A.1
Compatibilidade do exemplo A com o atingimento das metas fiscais

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Não estão previstos dispêndios com o Programa Cartão Reforma no ano de sua instituição, de modo que não haverá impacto orçamentário-financeiro nesse exercício, e, portanto, não há que se falar em impacto no atingimento de metas fiscais no presente exercício.

Para os exercícios de 2017 a 2019, os valores ficam condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira a ser indicada pelo Ministério das Cidades – os recursos do programa estarão inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e são contingenciáveis –, quando da elaboração dos respectivos projetos de leis orçamentárias, em consonância com as orientações de governo, e em conformidade com as metas de famílias beneficiadas a serem definidas em momento oportuno.

Ademais, os recursos do programa serão provenientes de remanejamento de dotações orçamentárias do Ministério das Cidades.

2.2 Requisitos para geração da despesa (art. 16)

Além de garantir que a despesa criada não afetará o cumprimento da meta fiscal, a LRF estabelece outras regras que devem ser observadas pelos gestores públicos, com vistas a garantir não só o equilíbrio das finanças públicas, mas também a sustentabilidade de médio prazo da despesa – por meio de demonstrativos de impacto orçamentário e financeiro – e a sua conformidade com os instrumentos orçamentários (compatibilidade com PPA, LDO e LOA).

Assim, em relação à geração de novas despesas, a LRF fixa dois requisitos importantes, que merecem ser descritos na íntegra:

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
>
> II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (Brasil, 2000).

A LRF determina, ainda, que a estimativa de impacto será acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas (§ 2º do art. 16). Além disso, no inc. I, § 1º, do art. 16, esclarece que deve-se considerar adequada com a lei orçamentária a despesa

> objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício (Brasil, 2000).

Por sua vez, o inc. II, § 1º, do art. 16, da LRF também define que a compatibilidade com o PPA e a LDO pressupõe que a despesa é condizente "com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições" (Brasil, 2000).

Esses dispositivos devem ser observados para fins de comprovação da adequação orçamentária e financeira. Além disso, segundo o inc. I, § 4º, do art. 16, eles são requisitos indispensáveis do processo de execução da despesa, pois constituem condição prévia para "empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras" (Brasil, 2000).

BOXE A.2

Estimativas do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Para 2017, a estimativa orçamentária e financeira para o Programa Cartão Reforma perfaz a importância de R$ 500 milhões, o que possibilitará atender, neste exercício, a cerca de 85 mil famílias, a partir da subvenção econômica que será concedida pela União. Novamente, esses recursos serão provenientes de dotações orçamentárias do Ministério das Cidades.

Nessa linha, estima-se, preliminarmente, atender ao mesmo número de grupos familiares nos dois exercícios em referência. Os valores orçamentário-financeiro são, assim, estimados para 2018 e 2019, respectivamente, em R$ 522.500.000 e R$ 546.012.000, sem prejuízo de que sejam oportunamente revisados, a partir dos resultados preliminares que o Programa Cartão Reforma venha a alcançar.

Estimou-se que o custo médio para a União, por grupo familiar beneficiado, seja de R$ 5.865,40, sendo R$ 5 mil referentes ao valor médio da subvenção para aquisição de materiais de construção, destinada à reforma, à ampliação ou à conclusão de unidades habitacionais dos grupos familiares contemplados e R$ 865,40 relativos ao valor médio do fornecimento de assistência técnica e dos custos operacionais do programa.

Obs.: Os valores estimados para 2018 e 2019 foram obtidos com a atualização monetária a partir da inflação anual esperada de 4,5%.

2.3 Criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17)

Para fins da LRF, é considerada obrigatória de caráter continuado "a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios" (Brasil, 2000, art. 17). De forma similar às despesas que representem criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental (e que acarretem aumento da despesa), a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Além disso, a criação de DOCC está condicionada ainda à observância de duas regras: *i)* comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; e *ii)* indicação de que, nos períodos seguintes, seus efeitos financeiros serão compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Assim, esses dois requisitos visam garantir que a geração de DOCC não afetará o cumprimento da meta de resultado fiscal, por meio da neutralização do seu impacto fiscal, que pode ocorrer por meio de elevação de receita ou redução de despesa.

Ainda, de modo análogo à geração de despesa a que se refere o art. 16 – criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que resulte em aumento de despesa –, a estimativa de impacto da criação de DOCC, segundo § 4º, do art. 17, também precisará demonstrar as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas, bem como comprovar a compatibilidade da despesa com as demais normas do PPA e da LDO.

Assim, em se tratando de DOCC, a sua aprovação fica condicionada à comprovação de que os requisitos fixados na LRF são obedecidos, especialmente a indicação de medidas de compensação, de forma que os impactos futuros da despesa sejam "neutralizados" por meio de aumentos permanentes de receita[1] ou reduções permanentes de despesa.

1. Consoante dispõe o § 3º, do art. 17, da LRF, "considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição" (Brasil, 2000).

Em conjunto, esses dois dispositivos – arts. 16 e 17 – representam importante inovação do arcabouço fiscal que rege as finanças públicas. Eles precisam ser conhecidos e respeitados pelos gestores públicos, sob pena de prejudicar a ação governamental fiscalmente responsável. Sua importância para o equilíbrio das contas públicas pode ser inferida pela redação do art. 15 da LRF, segundo o qual "serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17" (Brasil, 2000). Além disso, em virtude de sua relevância, esses requisitos foram incorporados aos critérios de aferição da adequação orçamentária e financeira, apresentados adiante no texto.

BOXE A.3
Adequação ao art. 17 da LRF do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Trata-se de despesas de caráter discricionário do governo federal.

2.4 Renúncia de receita (art. 14)

A LRF, além de dispor sobre requisitos de adequação da despesa orçamentária, também estabeleceu critérios para autorização da renúncia de receita. Inicialmente, é conveniente atentar para a forma como a LRF conceitua o termo. No § 1º, do art. 14, a renúncia de receita é definida como "anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado" (Brasil, 2000).

Entre as condições fixadas para que a renúncia de receita seja autorizada, o art. 14 da LRF estabelece que, além de atender às disposições da LDO, "a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes" (Brasil, 2000).

Além disso, a fim de assegurar o não comprometimento das metas de resultado fiscal, o art. 14 da LRF também dispõe que a renúncia de receita deve observar pelo menos uma das seguintes condições:

> *i)* demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; e *ii)* estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (Brasil, 2000).

Em síntese, portanto, essas são as condições essenciais a serem obedecidas pelas propostas que impliquem renúncia de receita. De forma semelhante à geração de despesa (art. 16) e às despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17), exige-se apresentação

de estimativa do impacto orçamentário, bem como comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas ou indicação de medidas de compensação capazes de "neutralizar" seu impacto sobre as contas públicas. Essas demonstrações serão mencionadas a seguir no texto por ocasião da apresentação dos critérios de aferição da adequação orçamentária e financeira.

BOXE B.1
Adequação ao art. 14 da LRF do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

A ampliação do rol de setores beneficiados com redução a zero da alíquota da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários em apreço gera renúncia fiscal líquida estimada em R$ 1,7 bilhão em 2013 e R$ 1,9 bilhão, em 2014.[1] Isso porque a renúncia primária total será parcialmente compensada com o ingresso de receitas do adicional da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – importação no valor estimado de R$ 586 milhões em 2013 e R$ 634 milhões em 2014.

Nota [1] As estimativas apresentadas no boxe foram calculadas quando do envio da proposta de expansão da referida política. Hoje, o custo anual da desoneração da folha de pagamentos está estimado em torno de R$ 20 bilhões.

3 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

Além de atender às normas que regem a disciplina fiscal, as despesas públicas devem obedecer à legislação orçamentária, que compreende comandos constitucionais, leis específicas e arcabouço infralegal (portarias, decretos, regulamentos). Em linhas gerais, as despesas públicas precisam estar não apenas alinhadas com os principais instrumentos orçamentários – PPA, LDO e LOA –, mas também respeitar as determinações e orientações emanadas dos órgãos centrais responsáveis pelos sistemas de planejamento e orçamento, administração financeira e contabilidade.[2]

3.1 PPA

O PPA, criado pela Constituição de 1988, "é o instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações de governo" (Albuquerque, Medeiros e Silva, 2008, p. 145). Com a finalidade de facilitar o combate às desigualdades territoriais, as políticas públicas contidas no PPA devem ser regionalizadas. Esse tema será discutido com mais detalhe adiante, no boxe 2. É importante observar, no entanto, que as políticas públicas setoriais devem, necessariamente, constar do PPA. Assim, elas devem ser traduzidas na linguagem de programas e ações governamentais, informando objetivos e metas, além de obedecerem aos critérios e requisitos estabelecidos nos manuais de metodologia de elaboração do PPA. Em suma, a criação de nova despesa tem de constar explicitamente do PPA ou ser abrangida por programação previamente existente nesse plano.

2. As competências e as atribuições institucionais desses sistemas encontram-se disciplinadas na Lei nº 10.180, de 2001.

BOXE 2
Alinhamento com PPA

Um passo importante na avaliação das políticas públicas é analisar se os seus objetivos estão alinhados aos programas de governo estabelecidos no PPA. Para tanto, é conveniente evidenciar em que medida o problema combatido pela política pública é aderente às dimensões estratégica (eixos e diretrizes estratégicos) e tática (programas temáticos) do PPA.

Por determinação legal, é indispensável que a criação e a expansão de despesas públicas sejam compatíveis com as diretrizes, os objetivos, as prioridades e as metas traçados no PPA. A seguir, seguem duas sugestões de fontes de informação – a lei que institui o PPA e o guia de monitoramento e avaliação do PPA – que ajudam a elucidar quais princípios e orientações devem ser seguidos pelos gestores públicos de forma a evidenciar o alinhamento com o PPA.

Lei que instituiu o PPA

A lei que instituiu o PPA 2016-2019 apresenta conjunto de informações e regras ligadas ao planejamento governamental, tais como: *i)* prioridades e diretrizes da administração pública federal; *ii)* estrutura e organização do plano (especialmente distinção entre programas temáticos e de gestão); *iii)* mecanismos de integração com as leis orçamentárias anuais (inclusive regras quanto à individualização de empreendimentos plurianuais); *iv)* gestão do plano (com destaque para aspectos de regionalização de políticas públicas, integração federativa e mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do plano); e *v)* formas de transparência e acesso à informação. Os dispositivos dessa lei podem fornecer indicações úteis sobre as várias formas possíveis de alinhamento da política pública (que se pretende criar ou ampliar) com o PPA.

Guia de monitoramento e avaliação do PPA

Nesse documento, são estabelecidos rotinas, tarefas e prazos a serem seguidos por órgãos e entidades setoriais, com o preenchimento de informações em sistemas de informação, com o propósito de "produzir informações e conhecimentos no intuito de aperfeiçoar a implementação das políticas públicas, ampliando a quantidade e a qualidade dos bens e serviços prestados à população" (Brasil, 2016b, p. 3). O guia também pode servir de referência para o gestor evidenciar o alinhamento entre a política pública e o PPA, especialmente se os indicadores apresentados são aderentes ao modelo conceitual utilizado no plano.

É oportuno, ainda, verificar se há alinhamento entre planos nacionais, regionais e setoriais com o PPA. Em particular, quanto maior for a convergência entre as políticas setoriais e o plano plurianual, maior será a coordenação e a sinergia entre as políticas públicas, e, portanto, melhor o resultado da ação governamental como um todo. A sintonia entre os diferentes planos possui origem em mandamento constitucional, segundo o qual "Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional" (Brasil, 1988, § 4º, do art. 165). Os boxes a seguir apresentam exemplos práticos de como esse alinhamento pode ser apresentado.

BOXE A.4
Alinhamento com PPA do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Em relação à compatibilidade com o PPA 2016-2019, destaca-se que a iniciativa guarda compatibilidade com o Programa Temático Moradia Digna, por meio do objetivo de melhorar as condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários.

BOXE B.2
Alinhamento com PPA do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Destaca-se, novamente, que o programa de desoneração da folha de pagamentos entrou em vigor a partir da Lei nº 12.546, de 2011. Portanto, a política inicialmente implementada e as propostas de expansão estavam inseridas no PPA do quadriênio 2012-2015.[1]

Nota: [1] Como a política se estendeu além desse período, foi inserida também no PPA 2016-2019 como gasto tributário de incentivo, sendo destacado, na parte destinada a fontes de financiamento, o montante de R$ 100 bilhões para o quadriênio.

3.2 LDO

A LDO estabelece as metas e as prioridades da administração federal para o exercício a que se refere. Ela fixa ainda regras e critérios de adequação orçamentária e financeira que precisam ser observados, como no caso de proposições legislativas que acarretem aumento de despesa ou redução de receita. Assim, a criação de despesa também tem de ser compatível com os dispositivos da LDO.

Além disso, a LDO dispõe sobre um grande conjunto de diretrizes gerais e específicas, que devem ser observadas pelos gestores responsáveis pela implementação de políticas públicas em todos os Poderes e no Ministério Público. Assim, a título de ilustração, a LDO trata de restrições a serem respeitadas por ocasião da contratação de operações de crédito externas, da exigência de programação orçamentária específica quando se tratar de despesas com subsídios ou subvenções sociais e de critérios para a execução descentralizada de recursos públicos, como transferências voluntárias, para o setor privado ou organizações da sociedade civil, informações sobre renúncias de receitas, além de diversos outros assuntos.[3]

Dessa forma, o gestor que propõe a nova política pública precisa demonstrar a compatibilidade com os dispositivos da LDO, no que couber, e identificar os artigos nos quais a política pública proposta se enquadra, respeitando os ditames legais desse instrumento orçamentário.

BOXE A.5
Adequação à LDO do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Não estão previstos dispêndios com o Programa Cartão Reforma em 2016, de modo que não haverá impacto orçamentário-financeiro nesse exercício. A compatibilidade do programa com a LDO se dará quando da inclusão de dotação em categoria de programação específica na futura lei orçamentária para 2017.

BOXE B.3
Adequação à LDO do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

A política de expansão dos beneficiários com a desoneração da folha de pagamentos está delimitada na LDO, no capítulo VIII, que trata de alterações de legislações e sua adequação orçamentária (especificamente na Seção II – Alterações na Legislação Tributária e das Demais Receitas). As estimativas para a expansão podem ser encontradas no boxe B.1. Destaca-se que a compatibilidade da renúncia com a legislação pode ser observada pela presença de dotação orçamentária específica nas leis orçamentárias anuais.

3.3 LOA

Além de ser condizente com prioridades do PPA e diretrizes da LDO, a despesa pública também deve ter adequação com os dispositivos da LOA, que apresenta regras sobre elaboração e execução orçamentária, assim como disciplina vários assuntos relacionados ao processo orçamentário, como critérios para autorização para a abertura de créditos suplementares.

É oportuno transcrever trecho do MTO que retrata, de forma sucinta, o processo de elaboração do orçamento federal, no qual são apresentados alguns dos aspectos analisados pelo órgão central para aferição da consistência das propostas encaminhadas pelos órgãos setoriais. Essa descrição é importante porque indica os principais papéis desempenhados pelos atores orçamentários na elaboração do orçamento público.

3. Em particular, como destaca Giacomoni (2010, p. 225), "afora manter caráter de orientação à elaboração da lei orçamentária anual, a LDO progressivamente vem sendo utilizada como veículo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento".

BOXE 3

Processo de elaboração do orçamento público federal

Elaboração da proposta orçamentária para 2017

O processo de elaboração do PLOA [Projeto de Lei Orçamentária Anual] se desenvolve no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e um cronograma gerencial e operacional com especificação de etapas, de produtos e da participação dos agentes. Esse processo compreende a participação dos órgãos central, setoriais e das UOs [Unidades Orçamentárias], o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões nos seus vários níveis. Para nortear o desenvolvimento do seu processo de trabalho, a SOF [Secretaria de Orçamento Federal] utiliza as seguintes premissas:

- orçamento visto como instrumento de viabilização do planejamento do governo;
- ênfase na análise da finalidade do gasto da administração pública, transformando o orçamento em instrumento efetivo de programação, de modo a possibilitar a implantação da avaliação das ações;
- acompanhamento das despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF;
- ciclo orçamentário desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo o exercício;
- avaliação da execução orçamentária com o objetivo de subsidiar a elaboração da proposta orçamentária, com base em relatórios gerenciais, conferindo racionalidade ao processo;
- atualização das projeções de receita e de execução das despesas e de elaboração da proposta orçamentária, com o intuito de se atingir as metas fiscais fixadas na LDO; e
- elaboração do projeto e execução da LOA, realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal, permitindo o amplo acesso da sociedade.

No que concerne especificamente à elaboração da proposta orçamentária para 2018, essa deverá estar compatível com o PPA 2016-2019 e com a LDO 2018 (grifo nosso).

Fonte: Brasil (2016a, p. 78, com adaptações).

Em relação ao aspecto programático, é oportuno esclarecer que é por meio da LOA que são fixadas as despesas orçamentárias. Por meio das autorizações de despesas contidas na LOA, os órgãos setoriais podem implementar as políticas públicas sob sua responsabilidade, podendo, por exemplo, realizar licitação para contratação do bem ou serviço e assinar respectivo contrato. Ou seja, para que uma despesa seja realizada, ela tem de estar prevista em alguma ação orçamentária e adequada a essa.[4] Quando a execução da despesa é descentralizada, a autorização orçamentária possibilita constituição de convênio ou instrumentos congêneres e o repasse dos recursos para o ente ou órgão que efetivamente implementará a política.

Cabe destacar que a LOA exerce importante papel em relação à transparência da informação. É que a lei orçamentária prevê que o gasto seja detalhado em diversas categorias – funcionais, institucionais, econômicas – que permitem aferir, por exemplo, se o gasto público é do tipo *corrente* ou *investimento*, bem como se ele será realizado de forma *centralizada* ou mediante *descentralização* de recursos para outros entes da Federação, ou ainda se os recursos envolvidos possuem caráter *primário* ou *financeiro*. Essas informações fornecem uma "radiografia" da natureza do gasto que está sendo realizado, possibilitando identificar os principais atributos orçamentários e financeiros das políticas públicas. Elas são úteis também na produção de estatísticas de finanças públicas, que permitem aferir como tem evoluído o comportamento das contas governamentais.

4. São exceções as despesas não orçamentárias, tais como as financiadas com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ou com recursos próprios das agências oficiais de fomento, ou financiadas por meio de renúncias de receita, entre outras.

BOXE A.6
Previsão na lei orçamentária do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Não estão previstos dispêndios com o Programa Cartão Reforma em 2016, de modo que não haverá impacto orçamentário-financeiro nesse exercício. A execução do programa se dará com a inclusão de categoria de programação específica na futura lei orçamentária de 2017.

No Ploa 2017 será designada a ação orçamentária 0EB3: Concessão de Subvenção Econômica para a Aquisição de Materiais de Construção destinados à reforma, ampliação ou à conclusão de Unidades Habitacionais – Cartão Reforma (28.845.2049.0EB3).

BOXE B.4
Previsão na lei orçamentária do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

A expansão da política de redução da alíquota de contribuição previdenciária foi inserida nas LOAs por meio da ação 00LI – Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), Lei nº 12546, de 2011, sendo executada pela unidade orçamentária descrita como Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda.

4 CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Com a finalidade de identificar o impacto orçamentário e financeiro das políticas públicas, o governo federal segue critérios que visam identificar se os recursos solicitados – quer de políticas que serão instituídas, quer de políticas já em andamento – atendem aos requisitos da legislação pertinente. Essa análise é feita tanto do ponto de vista fiscal (para verificar se não há comprometimento das metas fiscais) quanto do ponto de vista orçamentário (para identificar possíveis incorreções/inconsistências em relação aos procedimentos de autorização e execução da despesa pública).

É conveniente reforçar a importância de os órgãos e as entidades da administração pública observarem os limites de gastos estabelecidos pelo NRF (introduzido pela EC nº 95/2016). A obediência a esses limites favorece, por um lado, o planejamento fiscal do governo, de forma a garantir a sustentabilidade das contas públicas. Por outro lado, incentiva os órgãos setoriais a considerarem a dimensão da viabilidade orçamentária e financeira no processo de formulação e implementação de políticas públicas e programas governamentais.

A seguir, são apresentadas as condições de admissibilidade que devem ser satisfeitas pela despesa pública para que ela seja aceita. Trata-se de conjunto de critérios que refletem as práticas habituais dos órgãos centrais de planejamento e orçamento na aferição da adequação orçamentária e financeira da despesa pública. Esses requisitos não excluem a possibilidade de outras condições que eventualmente se façam necessárias em virtude da especificidade de cada caso concreto.

A proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental que implique aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia deve ser acompanhada dos itens a seguir.

1) Indicação do programa (temático ou de gestão) do PPA ao qual a despesa proposta está associada, bem como breve explicação de como ela contribuirá para o atingimento de seus objetivos e metas.
2) Indicação do caráter obrigatório ou discricionário da despesa:
   a) em se tratando de despesa de caráter obrigatório, informar a legislação que a respalda, bem como os critérios, os parâmetros e a metodologia utilizados para o cálculo do valor da despesa; e
   b) em se tratando de despesa discricionária, explicar o motivo pelo qual o gasto pretendido se justifica, bem como esclarecer se não haveria formas alternativas de resolver o problema com menor custo para o erário.
3) Indicação das fontes de financiamento da despesa, destacando principalmente se há previsão de utilização de:
   a) recursos do Tesouro Nacional;
   b) receita própria;
   c) recursos provenientes de operações de crédito; e
   d) recursos oriundos de outras fontes.
5) Apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, informando, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas, inclusive:
   a) se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na LDO;
   b) simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, detalhada, no mínimo, por elemento de despesa e, no caso de despesa com pessoal, destacando ativos e inativos;
   c) se, além da despesa finalística da política pública, existe previsão de aumento de despesas administrativas, de pessoal etc., necessárias para a sua implementação;
   d) se as medidas de compensação foram consideradas na proposta que implique renúncia de receitas ou benefícios de natureza financeira e creditícia; e
   e) demonstração da origem dos recursos para seu custeio, quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.
6) Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.
7) Efetuar análise de potenciais riscos fiscais da proposta – como a geração de passivos contingentes, crescimento da população beneficiária do programa além do previsto, cláusulas de reajuste dos benefícios acima da inflação, riscos de judicialização etc. – que possam suscitar futuros aportes não previstos de recursos orçamentários.
8) Informar se a política pode gerar impactos cruzados em outras rubricas orçamentárias, tais como aumento ou redução de outra despesa, ou elevação da arrecadação.

6 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO

A fase de implementação da política pública é caracterizada por processos estruturados que articulam diversos atores e tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) para o alcance de seus objetivos e a execução das metas físicas das ações propostas. É nessa fase que são produzidos os resultados concretos da política pública. A estratégia de implementação descreve quais os instrumentos disponíveis ou a serem constituídos, e a forma de execução (direta, descentralizada para estados, Distrito Federal e municípios e transferências) para atingir os resultados pretendidos (Brasil, 2009).

Parte-se aqui da explicitação do modelo lógico, ou do "modelo lógico em ação", descrevendo a relação entre os meios disponíveis para a realização dos produtos e dos resultados almejados. A descrição dos atores envolvidos e de suas responsabilidades nas ações da política e nos produtos considerados necessários e suficientes para o atingimento das finalidades declaradas permite uma análise de consistência dessa estratégia em relação aos objetivos e resultados pretendidos.

Também fazem parte dela as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência). Ao se referir ao conjunto de pessoas e organizações, e às relações que se organizariam para implementar uma política, estamos na definição do arranjo institucional proposto pela estratégia de implementação.

No caso da avaliação *ex ante* da fase de implementação, a intenção é identificar inconsistências, insuficiências ou desperdícios de maneira antecipada. Para minimizar os problemas futuros, recomenda-se o envolvimento dos atores desde a fase inicial das ações, incluindo a construção conjunta da estratégia, ou plano, de implementação da política pública, que deverá ser composto por:

- definição do modelo de gestão e de governança, explicitando os mecanismos de liderança, estratégia e controle que serão postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a política;
- análise das atribuições e dos incentivos dos atores envolvidos na execução da política, verificando se o arranjo institucional proposto é adequado;
- análise da base legal da política e da espécie de instrumento que será utilizado para constituir as obrigações e avenças necessárias à sua consecução e dos seus programas e ações;
- definição do plano de comunicação a ser executado durante todas as etapas da política; e

- análise de riscos eventuais ao longo da execução da política pública, com sua identificação, elaboração de estratégias de mitigação, administração e controle, compatível com a matriz Swot (do inglês, *strengths, weaknesses, opportunities and threats*).[1]

É fundamental identificar os riscos à política a ser implementada, determinando-se fatores com alta probabilidade de influir sobre seu processo de execução e caracterizando-os em detalhe suficiente para que se possa desenvolver uma estratégia para sua mitigação. Nessa linha, o plano de implementação deve vir acompanhado de um plano de gestão de riscos.

Para melhor explorar esses instrumentos, este capítulo se divide em quatro partes principais. Primeiramente, serão destacados modelos de gestão e governança. Em seguida, serão discutidos arranjos de implementação, nos quais se destaca o tratamento da questão federativa na implantação dos programas. A terceira parte é dedicada ao plano de comunicação. Por fim, a última parte é dedicada ao plano de gestão de riscos.

2 MODELO DE GESTÃO E GOVERNANÇA

2.1 Antevendo a implementação

As políticas públicas só se tornam realidade quando colocadas em prática. A análise *ex ante* precisa, portanto, incorporar uma visão, em detalhes, de como ocorrerá essa implementação, de preferência, antecipando problemas e suas alternativas de solução. Políticas lançadas sem uma clara definição de quem faz o quê, com que grau de autonomia, com que formas de monitoramento e controle – e sem muitas vezes especificar seu passo a passo operacional e sem planejamento de seus riscos – geram incertezas, brechas e pontos de travamento ("gargalos").

Sempre surgirão situações peculiares e inesperadas que exigirão respostas que não estão prontas – portanto, precisarão ser construídas. Mas questões básicas e situações comuns podem ser minimamente antecipadas. Grandes obras, por exemplo, sempre geram riscos de especulação imobiliária; acidentes de trabalho; aumento dos índices de violência próximo aos canteiros de obras; intensificação da demanda por serviços urbanos (hospitais, restaurantes, espaços de lazer); problemas de mobilidade da população que vive próxima ao local; resistência de moradores à sua transferência para outras localidades. Sem contar a ação dos órgãos de controle, do Ministério Público e das defensorias públicas. Portanto, mesmo uma política de infraestrutura não envolve apenas uma operação de ordem técnica, mas interfaces com um grande número de atores e com distintas políticas públicas – assistência social, justiça e cidadania, segurança pública, transporte, meio ambiente, entre tantas outras. Esses problemas demandam soluções de governança e gestão.

2.2 Modelos de gestão

A gestão diz respeito à maneira como os atores determinam e operam os insumos e processos que geram produtos, de forma a alcançar resultados positivos, crescentes, em maior escala, com um grau mais elevado de satisfação da sociedade para com os serviços públicos (maior efetividade) e, sempre que possível, a um menor custo (maior eficiência).

1. Traduzido para forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

Ela também se debruça sobre os aspectos que foram especificados no modelo lógico, organizando soluções técnicas e tecnológicas capazes de garantir as entregas dos produtos com qualidade e no tempo esperado. Liderança empreendedora, capacitação de pessoal, estruturação de sistemas informatizados de "entrada" (registro de demandas) e "saída" (respostas, produtos), controle da execução orçamentária e financeira, compras, análise e gestão de riscos, entre outros, são aspectos próprios da gestão, pois é ela que define também os procedimentos de monitoramento, avaliação e controle que dirão se uma política está indo bem ou mal e que ajustes são necessários.

2.3 Modelos de governança

Os modelos de governança definem quem comanda, quem coordena, quem acompanha (supervisiona) e quem gera a política. A governança de uma política define as competências e as atribuições de sua execução e a responsabilidade por seus ajustes. Um modelo estabelece quem pode o quê (competências) e quem faz o quê (atribuições).

Algumas questões são chaves para desenvolver o modelo de governança. Quem propõe e financia a política? Quem articula os atores interessados e intervenientes? Quem pactua com eles os objetivos e as metas? Quem soluciona controvérsias? Articular, pactuar e resolver controvérsias são o tripé do que se entende por coordenação, no âmbito da governança de uma política.

A governança de uma política pode ser centralizada, se esta é executada diretamente pelo próprio governo federal; ou descentralizada, quando o papel federal é basicamente o de transferir recursos, geralmente, condicionado a determinados critérios, com parte da gestão e da execução da política atribuída ao governo estadual ou ao municipal. A definição de uma política também pode ser feita de forma cooperativa com os estados, envolvendo ou não a parceria na implementação com outros entes.

Pode ser concentrada, quando um só órgão se incumbe de toda a sua realização, ou desconcentrada, quando feita por um mesmo órgão, mas a partir de unidades descentralizadas. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e as universidades federais são todos exemplos de órgãos que atuam de forma desconcentrada, a partir de unidades estaduais. A governança pode ser ainda hierárquica ou em rede, insulada e fechada (poucos participantes, ou todos de uma mesma organização) ou aberta e participativa. Políticas nacionais com transferências fundo a fundo ou transferências voluntárias têm seu escopo definido nacionalmente. Suas regras gerais têm de ser cumpridas por todos aqueles que resolvem aderir à implementação. Sua governança envolve a definição dessas regras gerais e a supervisão e o controle pelo governo federal, enquanto parte da gestão é feita por estados ou municípios. Políticas baseadas em editais abertos estabelecem objetivos e metas, mas deixam aos outros proponentes criarem seus próprios projetos. São duas modalidades diferentes, com formas próprias de gestão e governança, bem como com modelos de coordenação específicos a cada necessidade e a cada pactuação estabelecida.

Esses modelos de governança não são excludentes entre si, pois uma mesma política pode combinar competências, atribuições e ações centralizadas com outras descentralizadas, processos de articulação em rede, pactuação hierárquica e solução desconcentrada de controvérsias. Não existe fórmula única e ideal para o sucesso de uma política. O fundamental é que se deixe explícito como se pretende organizá-la e se encontre a forma mais adequada para atender aos seus objetivos e aos interesses dos beneficiários.

2.4 Normas e manuais de gestão e governança

Políticas são compostas por ações que envolvem procedimentos e interações. Tudo isso precisa ser definido, orientado, treinado e especificado antes – por meio dos normativos, dos planos e manuais – durante – treinamentos, capacitações e ajustes –, e depois – revisões e avaliações.

Destaca-se que as políticas que partem de experiências concretas têm a vantagem de se valer de um grande manancial de informações de ordem prática sobre processos que funcionam bem e que poderiam ir ainda melhor. As ideias sobre o que fazer e o que não fazer podem estar bem mais claras do que políticas totalmente novas. De qualquer forma, as informações e as regras devem estar devidamente organizadas, estruturadas, institucionalizadas e disseminadas.

Parte significativa das definições sobre a gestão e a governança devem vir previamente institucionalizadas, ou seja, inscritas nos próprios normativos dos programas. Leis, decretos, portarias e instruções normativas estabelecem os órgãos responsáveis pelas decisões, os parceiros na gestão, os fundos de financiamento a serem provisionados, os mecanismos de controle e participação social, as rotinas de monitoramento, os mecanismos de transparência etc.

Para além disso, detalhes organizacionais e processos operacionais podem e devem vir especificados em manuais. Programas que institucionalizam esse tipo de instrumento, eventualmente regulamentados por meio de portarias, proporcionam um recurso orientador da gestão que permite que a ação dos gestores esteja mais bem amparada de justificativas.

Com isso, diminui-se o espaço de discricionariedade que, se, por um lado, dá mais flexibilidade à gestão, por outro, cria inúmeras incertezas. Quando os gestores não estão devidamente empoderados para tomar decisões discricionariamente, ocorre um travamento e, em sua recorrência, surge um gargalo. No entanto, se gestores mais audaciosos tomam decisões discricionárias rotineiramente, os riscos são inúmeros. A discricionariedade abre espaço tanto para a inovação quanto para o arbítrio, o abuso das prerrogativas. Além disso, mesmo quando a discricionariedade contribui para a ação célere e operosa, pode ser considerada como irregularidade aos olhos dos órgãos de controle e da justiça, na medida em que tais ações não estejam, como pede o direito administrativo, devidamente normatizadas. A solução para tanto é criar normas mais flexíveis, como os manuais, que

podem ser ajustados à medida que o monitoramento detecte problemas e a avaliação recomende mudanças.

BOXE A.1

Gestão e governança do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

A proposta é que, já no ato normativo superior, medida provisória, seja estabelecido que a gestão do programa será de competência do Ministério das Cidades (MCidades), com o controle gerencial das ações do programa a partir de relatórios periodicamente encaminhados pela Caixa Econômica Federal (Caixa), na condição de Agente Operador, e pelos entes apoiadores.

A gestão e a execução serão realizadas em regime de colaboração com os órgãos competentes dos entes apoiadores (estados e municípios). A esses entes caberá:

- elaborar proposta de melhorias habitacionais em áreas específicas aptas a receberem a subvenção econômica prevista no programa;
- promover o cadastramento e a seleção dos beneficiários do programa e das unidades habitacionais a serem contemplados por meio dos critérios estabelecidos pelo MCidades;
- verificar a regularidade das informações prestadas pelas pessoas físicas beneficiárias;
- prestar assistência técnica às pessoas físicas beneficiárias e realizar ações de acompanhamento e controle do Programa Cartão Reforma em âmbito local;
- prestar contas ao MCidades das atividades realizadas com os recursos da subvenção econômica destinada ao fornecimento de assistência técnica, incluídas as ações de acompanhamento e controle; e
- indicar e manter um coordenador-geral responsável pelas ações de gestão e respectivo suplente, e um coordenador técnico com registro em Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou em Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CAU), encarregado do gerenciamento das equipes de assistência técnica.

Na governança da política, a regulamentação da proposta caberá ao Poder Executivo, com a participação ativa do MCidades, Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e da Casa Civil. Isso dará maior segurança jurídica aos critérios regulamentados, bem como estabelecerá os limites da gestão do MCidades, mitigando pressões indesejadas. Nesse âmbito, por meio de decreto, serão regulamentados:

- os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao programa;
- as competências dos participantes do programa;
- os instrumentos a serem celebrados entre a União e os entes apoiadores no âmbito do programa;
- os limites da parcela da subvenção econômica concedida a cada beneficiário do programa;
- os limites da parcela da subvenção econômica destinada à assistência técnica;
- os limites da parcela da subvenção econômica destinada à satisfação dos custos operacionais do programa que estejam a cargo da União;
- os procedimentos e os instrumentos de controle e de acompanhamento das ações do programa pelos entes federados;
- as metas a serem atingidas pelo programa;
- as diretrizes para gestão e avaliação dos resultados do programa;
- os critérios de alocação dos recursos do programa no território nacional;
- os critérios de seleção dos beneficiários do programa;
- o prazo máximo no qual deverão ser efetivamente utilizados os recursos da parcela da subvenção econômica concedida a cada beneficiário do programa, sob pena de cancelamento desta; e
- a periodicidade e os critérios de atualização dos limites da renda familiar mensal, até o valor máximo de três salários mínimos.

Para fortalecer a governança da política e das competências institucionais estabelecidas, alguns itens serão deliberados conjuntamente pelos ministros de Estado das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio de portaria interministerial. Nesse âmbito, serão deliberados:

- os limites da parcela da subvenção econômica destinada à aquisição de materiais de construção para os incisos I e II do art. 11;
- a atualização monetária dos limites da renda familiar mensal dos grupos familiares elegíveis ao Programa Cartão Reforma, com base em índices oficiais;
- a remuneração e as atividades a serem exercidas pela Caixa no âmbito do programa;
- as metas a serem atingidas pelo Programa Cartão Reforma, observada a disponibilidade orçamentária e financeira;
- as condições operacionais relativas ao pagamento e ao controle da subvenção econômica concedida no âmbito do programa; e

- o número mínimo de pessoas físicas beneficiárias a serem atendidas em cada município contemplado pelas ações do Programa Cartão Reforma, ou no Distrito Federal.

Assim, por meio de portarias, caberá ao MCidades:

- o estabelecimento dos procedimentos e das condições necessárias à adesão ao programa, incluídos os parâmetros para enquadramento nos critérios estabelecidos por decreto;
- a distribuição regional dos recursos do programa;
- a definição dos critérios para a seleção dos projetos de melhorias habitacionais apresentados pelos entes apoiadores;
- a definição dos procedimentos para cadastramento e verificação da elegibilidade e para seleção das pessoas físicas beneficiárias do programa;
- a fixação do valor da parcela de subvenção a ser concedida às pessoas físicas beneficiárias para aquisição de materiais de construção, observados os limites estabelecidos e as características dos projetos de melhorias habitacionais a serem executados no âmbito do programa;
- a fixação do valor da parcela da subvenção a ser concedida aos entes apoiadores para as ações de assistência técnica;
- a operacionalização, o acompanhamento, o controle e as avaliações gerenciais do desempenho do programa;
- a divulgação, na internet, do rol de entes apoiadores e de pessoas físicas beneficiárias inscritas no programa, incluídos os dados cadastrais e os benefícios recebidos, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- as condições para complementação do valor da subvenção econômica pelos entes apoiadores e por instituições privadas;
- a vistoria de unidades habitacionais que receberam intervenções do programa, a partir de plano amostral, com seleção aleatória de unidades habitacionais e de municípios, a ser elaborado com base nas referências estatísticas usuais; e
- as ações que devam ser prestadas pelos entes apoiadores, como assistência técnica.

Na execução final do produto principal, qual seja, as obras de melhoria habitacional atendidas pelo programa, as famílias beneficiárias terão a gestão nas decisões operacionais de como realizar essas melhorias, na escolha dos materiais a serem comprados e no *layout* dessas obras. Com isso, uma parte do processo decisório será por autogestão. Destaca-se que a aplicação indevida dos recursos da subvenção econômica sujeita os beneficiários às penalidades legais sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas e penais cabíveis.

Serão publicados manuais e orientações aos órgãos e técnicos envolvidos na gestão e execução da política nos estados e municípios, para subsidiar e padronizar o cadastramento dos entes e de seus projetos de intervenção, para a realização de licitação de contratação de assistência técnica, bem como para o cadastramento dos grupos familiares interessados em receber o benefício.

BOXE B.1
Gestão e governança do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Por se tratar da expansão de uma política já existente, de redução de alíquota de contribuição social, a política teria uma gestão e um controle simplificados. Portanto, dentro do modelo de gestão e governança do programa, ficaria em evidência a necessidade de avaliação dos resultados e monitoramento de beneficiários.

A gestão da política será realizada pelo MF, mediante a designação de unidade singular de sua estrutura administrativa (Secretaria de Política Econômica) para a realização das seguintes atividades: *i)* constante comunicação e interação com as partes interessadas (confederações e associações do setor produtivo, órgãos e entidades públicas e privadas), à luz da orientação estratégica da política econômica; *ii)* comunicação em âmbito interno e externo sobre a política de desoneração da folha; e *iii)* organização de ações para promover maior sinergia ao processo de avaliação da política.

Sob o prisma da gestão, cabe à Secretaria de Política Econômica do MF:

- exercer a Secretaria Executiva da Comissão Tripartite de Acompanhamento e Avaliação da Desoneração da Folha (CTDF), bem como do Grupo de Apoio Técnico (GAT), responsáveis pela análise de estudos para subsidiar as discussões da política;
- o acompanhamento e a avaliação da evolução da medida de desoneração da folha; e
- o acompanhamento e a avaliação dos diversos efeitos econômicos atribuídos à medida.

Com referência aos parâmetros de governança no âmbito do MF, o processo de liderança e tomada de decisão atinentes à evolução da política contemplaria a coordenação de ações do Gabinete do ministro, da Secretaria Executiva, da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria de Política Econômica.

Um componente relevante da governança da política seria implementado por meio do modelo de avaliação da proposta. Isso porque a formulação inicial da política contemplou a instituição da CTDF, instituída por meio do Decreto nº 7.711/2012, e que foi composta por dezoito membros, seis ligados ao Executivo, seis ligados aos representantes de entidades patronais e seis ligados aos representantes dos trabalhadores. No âmbito da CTDF, a liderança coube ao MF, responsável pela presidência da comissão tripartite. Competiria à CTDF realizar avaliações, sob a ótica de cada um dos representantes, e reunir subsídios para o redesenho da política.

Outro aspecto da governança seria referenciado no monitoramento fiscal da medida. Assim, o Decreto nº 7.828/2012 e a Portaria Conjunta Receita Federal (RFB)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)/Ministério da Previdência Social (MPS) nº 2/2013 explicitam as atribuições da Secretaria da Receita Federal e do Tesouro Nacional quanto à compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS em virtude da política de desoneração da folha. À Receita Federal do Brasil caberia:

- avaliar o impacto fiscal do programa na redução das receitas da contribuição à previdência; e
- monitorar a arrecadação da contribuição incidente sobre o faturamento.

Até 2015, a adesão das empresas beneficiadas pela política era compulsória. Assim, deveriam aderir à nova contribuição sobre a receita bruta desde que suas atividades e/ou produtos estivessem listados na lei. A partir de 2015, a política de desoneração da folha de pagamentos estabeleceu a possibilidade de escolha entre a base folha e faturamento para os beneficiários.

Na governança da política, os parâmetros em vigor sugerem lacunas relevantes, atinentes à divulgação dos seus resultados e à necessidade de prestação de contas e responsabilização. Esses aperfeiçoamentos institucionais pressupõem a participação ativa do MF e do MP, além da Casa Civil. Isso para dar maior segurança jurídica aos critérios adotados, bem como para estabelecer as competências e os limites da gestão dos ministérios setoriais.

3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO

A execução de políticas públicas e seus respectivos programas e projetos envolve a articulação com uma miríade de atores e de distintos sistemas institucionais. Os políticos do governo, do parlamento (federal, do Distrito Federal, estaduais e municipais), os técnicos de governo (igualmente, federais, do Distrito Federal, estaduais e municipais), os grupos de interesse – sejam eles empresas, sindicatos, associações, igrejas, mídia – e os especialistas – das universidades, dos centros de pesquisa, da consultoria e dos organismos internacionais.

Formular políticas consistentes requer um estudo prévio de como articular os atores que mais influem sobre a busca de soluções. Do contrário, haverá a ilusão, para não dizer a ingenuidade, de achar que o sucesso da política decorre naturalmente de sua eficiência gerencial.

Os arranjos institucionais de implementação são a combinação de regras, mecanismos e processos com os quais uma política conta para garantir os insumos necessários e propiciar a interação coordenada de diversos atores, sejam eles os copartícipes na decisão, parceiros de implementação, beneficiários, responsáveis pela fiscalização e interessados na transparência e na avaliação.

Esses arranjos também são, fundamentalmente, os marcos nos quais se dão as relações entre os atores e as operações dentro de determinada área, que incluem as regras de incentivo e os limites – contrapartidas, proibições, restrições ou mesmo sanções – que são necessários para que os atores cooperem plenamente.

Políticas com incentivos generosos e poucas contrapartidas nem sempre estimulam compromissos firmes, na medida em que os "prêmios" são elevados e que cumprir ou não cumprir com esses compromissos gera diferenças muito tênues em termos de suas consequências. Políticas mal estruturadas em suas regras também abrem brechas a comportamentos predatórios que trazem o risco de desvio da sua finalidade. Da mesma forma,

políticas que distribuem parcos benefícios e cobram exigências muito custosas aos parceiros, em termos de controles e penalidades, elevam a aversão ao risco e produzem baixo interesse em aderir à sua implementação.

O equilíbrio ideal só pode ser encontrado na medida em que os propositores sejam capazes de identificar e articular todos os atores interessados na superação daquele problema que motivou a criação da política. A articulação implica uma oferta de incentivos à cooperação, por parte de quem propõe, como forma de induzir ações coordenadas. Os limites sujeitam os beneficiários a regras de controle e a exigências pactuadas que reforcem os objetivos pactuados. Tais controles e exigências requerem clareza sobre os aspectos que indicam a qualidade da entrega, a transparência e lisura dos processos, o uso adequado dos insumos, além da imprescindível aderência ao público-alvo.

A modulação a ser encontrada entre incentivos e limites é o cerne do que se denomina pactuação. O pacto em torno da política é firmado quando as ofertas e expectativas do propositor se ajustam às capacidades, aos interesses e às ideias dos parceiros de implementação e avaliação.

3.1 O papel do arranjo federativo para o sucesso das políticas públicas

Cada um dos entes federados tem capacidades instaladas próprias e podem ter ganhos de cooperação muito importantes, entre eles os de escala e especialização. A estrutura do orçamento público, como visto no capítulo 5, consolida em uma mesma peça (orçamentária) o planejamento (plano plurianual – PPA), as diretrizes (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) e as realizações das receitas e despesas (Lei Orçamentária Anual – LOA), que configuram o esboço geral das relações federativas no âmbito das políticas públicas. O tratamento a ser dado à capacidade fiscal e à execução das ações públicas deve prever as prioridades das políticas a serem adotadas, os arranjos federativos envolvidos na ação pública, bem como a avaliação dos resultados dessas ações para o objetivo essencial de maior eficiência pública e equidade social.

Os planos, programas e projetos finalísticos executados diretamente pelo governo federal (União) impactam, inevitavelmente, determinada área ou território e determinados setores da sociedade, provocando efeitos diretos e indiretos em municípios e estados, e nos setores e agentes locais específicos.

De maneira geral, a execução e os impactos da política podem advir de uso de repasses voluntários ou discricionários de recursos públicos da esfera federal, por exemplo, para estados e municípios executarem alguma ação de forma delegada ou compartilhada. Essas atribuições descentralizadas compreendem diferentes formas de desenhos, diagnósticos e avaliações das políticas. Nesses casos, em particular, a presença dos entes subnacionais no desenho, no monitoramento e na avaliação das políticas são essenciais.

As capacidades fiscais e as funções públicas atribuídas ao governo federal, consubstanciadas no orçamento da União, são distribuídas em diversas esferas setoriais, que constroem relações próprias com outras esferas estaduais e municipais. *A priori*, é necessário esforço dos gestores e dos técnicos envolvidos para que as políticas setoriais federais estejam integradas entre si e entre as diversas participações e atribuições das esferas federativas.

Da mesma forma, para que as políticas tenham seus efeitos ou impactos (*ex post*) revertidos em alcance de metas estabelecidas e em responsabilidades de avaliações por parte dos entes federativos, é preciso incorporar as diferentes e heterogêneas especificações da demanda social, bem como as distintas construções de políticas a serem conduzidas de forma compartilhada ou coordenada entre os três níveis de governo no contexto federativo nacional.

BOXE A.2
Arranjo institucional e federativo do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Para a implementação do Programa Cartão Reforma, sugere-se que a União, por intermédio do MCidades, institucionalmente habilitado a dispor sobre políticas de desenvolvimento urbano e políticas setoriais de habitação, inclusive por meio de parcerias (art. 1ª do Anexo I do Decreto nº 4.665/2003), articule-se com os estados, o Distrito Federal e os municípios, conceitualmente denominados entes apoiadores, na proposta em comento, e com eles divida responsabilidades. Tudo para que restem otimizadas, ao máximo, as ações e a aplicação dos recursos associados à subvenção econômica em tela.

Além disso, o arranjo institucional da política considera, desde a sua formulação tratada em grupo de trabalho interministerial, as competências específicas e a cooperação entre os vários órgãos ou ministérios do Poder Executivo responsáveis na gestão, na operação financeira, na expedição de atos conjuntos e de relatórios concernentes à aplicação, ao acompanhamento, ao controle e à avaliação da política.

O arranjo do Programa Cartão Reforma gera economias de custo e pode complementar as iniciativas convencionais de provisão habitacional que já estão em curso, viabilizando melhorias habitacionais de forma mais barata e mais célere para famílias de baixa renda, além de diversificar a política habitacional brasileira.

BOXE B.2
Arranjo institucional e federativo do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Os mecanismos e processos com os quais a política conta para garantir os insumos necessários e propiciar a interação coordenada de diversos atores compreendem as responsabilidades específicas e a cooperação entre os vários órgãos ou ministérios responsáveis na aplicação, no acompanhamento, no controle e na avaliação daquelas regras. A relação entre os atores envolvidos inclui a elaboração e a disponibilidade de informações, permitindo a cooperação e a coordenação dos agentes.

Os arranjos federativos possíveis são concernentes aos incentivos e aos impactos setoriais da política, compreendidos nos seus efeitos na localização das atividades no território. Esses efeitos envolvem não apenas possíveis mudanças na organização e na estrutura das atividades beneficiadas e não beneficiadas pela política, mas, também, nos interesses e nos resultados socioeconômicos referentes às diversas esferas de governo. Em particular, a localização dos setores beneficiados e os incentivos concedidos afetam, por um lado, os resultados fiscais e socioeconômicos dos entes federativos envolvidos. De outro, o envolvimento dos entes diretamente (ou indiretamente) afetados pela política permite não apenas a coordenação dos instrumentos aplicados, mas também a cooperação federativa no acompanhamento e na avaliação dos seus resultados.

4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS

4.1 Importância da apresentação da base legal

A política pública e os programas e as ações dela decorrentes são executados, ao menos em parte, por agentes que atuam em nome do Estado no desempenho da função administrativa, objetivando atender concretamente os interesses coletivos. Essa atuação da administração pública é informada pelo princípio da legalidade, que para a esfera pública assume uma interpretação distinta à aplicada em relação aos cidadãos. Enquanto a esses são asseguradas a livre-iniciativa e a autonomia da vontade, podendo realizar as atividades e condutas não vedadas juridicamente, ao administrador público, só é permitido regular e legitimamente adotar as condutas determinadas ou autorizadas pelo ordenamento jurídico.

Portanto, o primeiro passo lógico em relação aos instrumentos normativos na antevisão das políticas públicas é identificar no ordenamento jurídico, iniciando-se pela Constituição da República, quais são os dispositivos legais que autorizam ou determinam a execução da política pública pretendida e fazer um juízo de adequação recíproca. A esse conjunto de dispositivos chamamos *base legal*.

No processo de inclusão de programas e ações que o compõem nas leis orçamentárias, a base legal constitui atributo formal de cada ação. O Manual Técnico de Orçamento (MTO), edição 2018, na seção relativa à estrutura programática, assim conceitua base legal para fins orçamentários: "*Instrumentos normativos que dão respaldo à ação orçamentária e que permitem identificar se é transferência obrigatória ou se trata de aplicação de recursos em área de competência da União"* (Brasil, 2017, p. 43, grifo do original).

A base legal se refere inicialmente aos dispositivos legais que determinam ou autorizam a realização "do que é feito" no âmbito da política pública pretendida, mas abrange também em sequência todos os dispositivos que incidem diretamente sobre sua implementação, alcançando sua finalidade (para que é feito), e sua forma de implementação (como é feito).

Quanto à finalidade, é frequente que a lei só permita realizar um tipo de intervenção se para uma finalidade específica como no enunciado "fica a União autorizada a conceder crédito agrícola subsidiado para a redução das desigualdades regionais". Nesse exemplo, a concessão do crédito ("o que é feito") estaria condicionada ao cumprimento de uma finalidade ou objetivo ("para que é feito"). Uma variante da finalidade é o público-alvo ("para quem é feito"). Bastaria que, ainda no exemplo, "para a redução das desigualdades regionais" fosse substituído por "para agricultores familiares".

BOXE A.3

Base legal e normativo para a implementação da política do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Quanto à competência legislativa da União, o art. 21, XX, da Constituição Federal (CF) prevê que a ela compete instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Por sua vez, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da CF, estabelece em seu art. 3º, incisos I e II, que compete à União legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e sobre normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A competência material da União é promover programas de construção de moradias, e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico está estabelecida no art. 23, IX, da CF, exercida em comum com os estados, o Distrito Federal e os municípios. O art. 3º, III, do Estatuto da Cidade, tem conteúdo idêntico em relação à habitação.

Entretanto, a concessão de subvenção econômica tem por requisito a existência de autorização legislativa específica, por exigência do art. 19 da Lei nº 4.320, de 1964, e do art. 26 da Lei Complementar (LC) nº 101, de 2000. Em atendimento a esses mandamentos foi encaminhada medida provisória ao Congresso Nacional, posteriormente convertida na Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017, que estabeleceu em seu art. 1º o objeto e a finalidade da política, com a seguinte redação:

> Art. 1º Fica instituído o Programa Cartão Reforma, que tem por finalidade a concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção, destinada à reforma, à ampliação ou à conclusão de unidades habitacionais dos grupos familiares contemplados, incluídos o fornecimento de assistência técnica e os custos operacionais do programa que estejam a cargo da União.
>
> § 1º A União fica autorizada a conceder a subvenção econômica de que trata o *caput* mediante recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

A justificativa de relevância para a matéria ser tratada em medida provisória está nos alarmantes números e indicadores apresentados nos boxes A.5 e A.6 apresentados no capítulo 2, presentemente referenciados, que justificam a criação de instrumentos jurídicos de emergência pela União, os quais se revelem dotados de amplo espectro de atuação, abrangendo todo o território nacional, e orientados à redução do *deficit* de qualidade habitacional no país. Eis a funcionalidade precípua da subvenção econômica veiculada por meio do Programa Cartão Reforma.

A urgência da implantação do Programa Cartão Reforma está fundamentada na sua execução em caráter de projeto-piloto do governo federal. A constatação do diagnóstico de precariedade da condição das habitações instaladas, de sua associação com indicadores de saúde e de educação bem justificam, ademais, sua instituição em caráter emergencial. A ação governamental justifica-se, portanto, à realização do direito social à moradia digna (art. 6º, CF/1988), associado à promoção de melhoria da qualidade de vida da população brasileira de baixa renda.

BOXE B.3

Base legal e normativo para a implementação da política do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

As regras de incentivos fiscais serão definidas seguindo os instrumentos e os princípios legais a partir de aprovação de medida provisória, com a definição dos setores beneficiados, das alíquotas e dos limites de concessão previstos na legislação específica.

Argumenta-se que a urgência e a relevância estão configuradas na necessidade de prover continuidade às medidas de incentivo frente à crise econômica internacional, em especial com ampliação da desoneração da folha, sanciona, de forma efetiva, a redução de custos laborais e o incentivo, imediato, aos investimentos em máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, com vistas a estimular a expansão e a renovação do parque industrial para atender o crescimento da demanda interna e, por conseguinte, ativar a produção da indústria, acelerando o aumento da competitividade da economia brasileira no comércio internacional.

Por se tratar de proposta de renúncia fiscal, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida será apresentada conforme capítulo 5.

4.2 Implementação: formas direta e indireta

Temos inicialmente a apreciação das competências relativas à implementação da política pretendida, para verificar se "quem faz" corresponde a "quem pode fazer". Em primeiro lugar, é necessário checar a repartição de competências entre os entes federados na CF (arts. 21 e ss.) para saber se as competências materiais (administrativa), legislativa e tributária estão de acordo com os papéis concebidos a serem desempenhados, especialmente nas políticas e nos programas que envolvam cooperação federativa na execução, edição de normas ou instituição e alteração de tributos. É importante também atender à competência dos poderes, com especial atenção para a observância das competências exclusivas do Congresso Nacional pelo Poder Executivo (art. 49, CF), em razão do caráter não intuitivo de alguns de seus incisos.

O passo seguinte é verificar se, internamente ao ente federado, a competência está distribuída ao órgão ou entidade previsto como executor da política ou programa. A competência do órgão pode estar fixada em lei ou, a partir de 2001, em decreto, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 32 instituiu a competência do presidente da República para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal mediante decreto. Se adequada a competência, é importante avaliar se seu exercício está suficiente e incontroversamente atribuído a profissionais integrantes do órgão.

Ainda sobre a *implementação*, vencida a etapa de verificação das competências e atribuições, devemos prever a *forma* que será adotada. Ela é a descrição de todas as etapas do processo até a entrega do produto, inclusive as desenvolvidas por parceiros,

e deve ser classificada segundo os seguintes conceitos, de acordo com o MTO 2018 (Brasil, 2017, p. 43-44, grifo do original):

a) Direta: ação orçamentária executada diretamente pela unidade responsável, sem que ocorra transferência de recursos financeiros para outros entes da Federação (estados, Distrito Federal e municípios) ou para entidades privadas.

b) Descentralizada/delegada: *atividade* ou *projeto*, na área de competência da União, executado por outro ente da Federação (estado, município ou Distrito Federal), com recursos repassados pela União.

c) transferência:

   - obrigatória: *operação especial* que transfere recursos, por determinação constitucional ou legal, aos estados, Distrito Federal e municípios.
   - outras: transferência de recursos a entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, organizações não governamentais e outras instituições, que não decorram de determinação constitucional ou legal.

d) linha de crédito: *ação* realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da operação. Enquadram-se também nessa classificação os casos de empréstimos concedidos por estabelecimento oficial de crédito a estados e Distrito Federal, municípios e ao setor privado.

Cumpre destacar que as formas de implementação descentralizada/delegada e as transferências, obrigatórias ou não, são formas de implementação indireta. Elas se distinguem pela competência, responsabilidade ou propriedade dos bens ou serviços gerados em decorrência da transferência, entrega ou repasse de recursos financeiros: na forma descentralizada/delegada é do transferidor (União), e nas transferências é do recebedor (estado, município, Distrito Federal, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos, entidades privadas com fins lucrativos).

É oportuno observar ainda que a classificação da ação como direta ou descentralizada não é mutuamente exclusiva, pois em alguns casos é possível que determinadas ações sejam implementadas tanto de uma forma quanto de outra.

Aqui é relevante fazer uma distinção entre a forma de implementação direta, que tem por característica a execução orçamentária direta, sem transferência, e os conceitos de execução direta e indireta de obra ou serviço da Lei de Licitações e Contratos, na qual a execução direta caracteriza-se pela realização da obra ou do serviço pelos próprios meios da administração, e a execução indireta, pela realização da obra ou serviço mediante contratação da administração com terceiros. Também cabe uma distinção em relação ao que é contratação direta, que ocorre nos casos em que a licitação é legalmente dispensada, dispensável ou inexigível.

A lei é a primeira nascente normativa ligada à forma de implementação direta. Temos por exemplo o servidor público efetivo que, em geral, não celebra um contrato de trabalho com a administração. Seus direitos e obrigações estão definidos em lei. Já o contrato administrativo

se origina, em regra, na escolha concomitante da forma de implementação direta (inclusive com execução orçamentária direta) e da execução física indireta da obra ou serviço, ou ainda das compras, alienações e locações públicas.

4.3 Formas de implementação e instrumentos de repasse de recursos

A forma de implementação está diretamente relacionada com a escolha da espécie de instrumento que será utilizado para constituir as obrigações e avenças necessárias à consecução das políticas públicas e dos programas e ações dela decorrentes. Se sua forma é direta, o caminho mais frequente é a realização de contratação pública mediante procedimento licitatório para a realização de obras, serviços, compras, alienações e locações, sob a disciplina das Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão), 12.232, de 29 de abril de 2010 (Serviços de Publicidade), e 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Regime Diferenciado de Contratações).

Outro instrumento que pode ser utilizado é o Termo de Execução Descentralizada que, nos termos do Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013, é "o instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática". Ele substituiu, a partir de 2013, o Termo de Cooperação, que se configurava como outro tipo de instrumento de transferência de recursos.

Por sua vez, em relação à implementação indireta, ela pode ser estabelecida pela CF e/ou por leis específicas, que determinam a transferência obrigatória de recursos da União aos entes federados, com dispensa de convênio, contrato ou qualquer forma de acordo ou ajuste. É o caso, por exemplo, dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), conforme disciplinado pelo art. 159 da Carta Magna. Em situações excepcionais, a lei poderá também prever a transferência de recursos a entidades privadas com fins lucrativos.

Ainda em relação a essa forma, os principais conceitos utilizados podem ser extraídos da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Conforme a legislação vigente, os principais instrumentos de implementação indireta são:

1) Convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. Está previsto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993.

2) Contrato de repasse: conforme disposto no Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013, pode ser definido como "instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União". É uma variante do convênio no qual as mandatárias operacionalizam e fiscalizam as transferências de acordo com regras estabelecidas em termo de cooperação com o concedente.
3) Convênio de receita: nos termos da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, ele é definido como "ajuste em que órgãos e entidades federais figuram como convenentes, recebendo recursos para executar programas estaduais ou municipais, ou os órgãos da administração direta, programas a cargo da entidade da administração indireta, sob regime de mútua cooperação, na forma do § 3º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 2007".
4) Termo de parceria: instrumento jurídico previsto no art. 9º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos para entidade privada sem fins lucrativos que possua a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip.
5) Contrato de gestão: previsto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, é o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Na hipótese de ser identificada a ausência, incompletude ou inadequação da base legal necessária à implementação da política pública, deve-se avaliar a conveniência e oportunidade de instituí-la ou alterá-la, tendo sempre por fundamento a realização do interesse público. Entretanto, para além dos requisitos materiais e formais intrínsecos às propostas de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias e decretos, é destacada a necessidade de atentar-se para os requisitos de natureza orçamentária e financeira que incidem sobre a expansão da atuação governamental e da despesa, notadamente os insertos na LC nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal e anualmente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Neste guia, há orientações detalhadas para o cumprimento desses requisitos no capítulo 5.

5 PLANO DE COMUNICAÇÃO

Quando da formulação da proposta, os gestores e técnicos envolvidos devem elaborar plano de comunicação a ser executado durante todas as etapas da política, considerando os modelos lógicos estabelecidos (é possível consolidar mais de um modelo lógico em uma mesma estratégia de comunicação).

Um plano de comunicações voltado para uma política pública tem o objetivo de descrever como os processos de comunicação serão gerenciados a partir de sua fase de criação, perpassando sua implementação, monitoramento e avaliação. Deverá ser construído por

meio de uma visão integrada sobre diversas variáveis envolvidas, tais como: identificação das partes interessadas, respectivos interesses em relação à política e à capacidade de interferência, disponibilidade de meios de comunicação e seus custos, dinâmica das ações envolvidas, cronogramas, dentre outros.

Uma das maiores referências modernas em gestão, Kotler (2000) considera cinco passos indispensáveis para o desenvolvimento de um plano de comunicação eficiente. Essa base referencial teórica, associada aos resultados advindos da utilização de outras ferramentas como o "5W2H" – um conjunto de sete perguntas e respostas sobre a ação que será desenvolvida[2] – e a análise Swot, vista em detalhe no capítulo 4, enriquece e sedimenta o plano de comunicação.

Cinco passos de Kotler:

- identificação dos públicos-alvo e partes interessadas;
- definição dos objetivos da comunicação;
- desenvolvimento da mensagem;
- escolha dos meios de comunicação; e
- mensuração dos resultados da comunicação.

De acordo com as melhores práticas, um plano de comunicação deve ser um documento de fácil entendimento e conter minimamente as seguintes informações:

- requisitos de comunicação das partes interessadas;
- relatório/informação (formato, conteúdo, nível de detalhe, modelos);
- propósito;
- responsável;
- destinatários;
- meios de comunicação ou tecnologia;
- frequência;
- início e término; e
- modelos e diretrizes para reuniões, *e-mail* etc.

Aliando os cinco passos preconizados por Kotler às orientações citadas nas melhores práticas, é possível definir que seja necessária a construção de planos de comunicação que se iniciem com a identificação dos envolvidos (partes interessadas e/ou público-alvo), contenham o objetivo de cada tipo de informação, o formato, o meio que será utilizado, a periodicidade e os destinatários.

É oportuno, portanto, que os planos de comunicação contemplem minimamente uma matriz de comunicação que utilize a ferramenta "5W2H" e um detalhamento do processo de comunicação. A finalidade dessa ferramenta administrativa é auxiliar na elaboração do plano de comunicação. Nesse caso específico, a depender da fase na qual se encontra a po-

lítica pública (criação, em andamento, expansão, aperfeiçoamento) pode não ser necessário (ou conveniente) estabelecer todos os pontos exigidos pela ferramenta, que sugere os seguintes questionamentos para sua construção:

- Qual informação? (*What*?);
- Quem é o responsável? (*Who*?);
- Por que deve ser informado? (*Why*?);
- Onde as informações serão armazenadas? (*Where*?);
- Quando e/ou qual a periodicidade? (*When*?);
- Como a informação será transmitida? (*How*?); e
- Quanto custa armazenar e transmitir a informação? (*How much*?).

O plano de comunicação, bem como todos os demais planos de estruturação das políticas públicas, não deve ser um documento estático. Ao contrário, o referido plano deve ser passível de atualizações e implementações a serem realizadas pelos gestores envolvidos ao longo da condução da política pública. Avaliações periódicas devem ser realizadas com o objetivo de verificar se a gestão da comunicação, como foi planejada, funciona e agrega valor à implementação da política pública, realizando-se os ajustes que se façam necessários.

Além disso, é de suma importância que as informações sejam armazenadas e possam ser recuperadas quando necessário, em especial com o propósito de permitir o acúmulo de lições aprendidas, transformando conhecimento tácito em explícito e, por consequência, alavancando a curva de aprendizado da Administração em relação a políticas públicas similares.

Cabe ressaltar que o plano de comunicação de uma política pública deve ter foco na dinamização da rede de comunicação, suporte permanente às lideranças, escalonamento de riscos e problemas, reporte de indicadores, tomada de decisão e divulgação para a sociedade. Desse modo, visando maior efetividade na divulgação para a sociedade, é importante que o plano de comunicação seja elaborado com a participação das assessorias de comunicação dos órgãos em observância das diretrizes da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), podendo inclusive dispor do suporte da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC).

Por fim, destaca-se a regulamentação do direito constitucional de acesso às informações públicas com a vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que normatiza que todas as informações produzidas ou sob guarda do poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas. Essa norma passou a obrigar os órgãos e as entidades a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por eles geridos.

A partir de agora, segue o exemplo de um possível plano de comunicação para a proposta de nova política voltada à melhoria habitacional e para a proposta de expansão da redução da alíquota de contribuição previdenciária.

BOXE A.4

Plano de comunicação do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

1) Requisitos de comunicação: públicos interno e externo. Como público interno do programa, entende-se: os gestores/servidores do MCidades, os gestores/servidores da Caixa, os gestores/servidores/fiscais contratados municipais e estaduais/distritais e os lojistas/varejistas cadastrados no programa. Como público externo, considera-se os beneficiários, bem como os potenciais beneficiários e a sociedade civil. Destaca-se que é requisito do programa a utilização de aplicativo do Sistema de Gestão do Cartão Reforma (SisReforma), *smartphone*/*tablet*/computador e acesso à internet.
2) Relatório/informação: portaria do MCidades estabelecerá que o SisReforma será o mecanismo operacional utilizado para consolidar todas as informações relativas à execução e ao acompanhamento do programa e disponibilizar suas informações no portal do Programa Cartão Reforma[1] e no sítio do MCidades (<www.cidades.gov.br>).
3) Propósito: o acompanhamento e a divulgação dos dados apurados têm o objetivo de permitir o controle na aplicação dos recursos, a transparência dos benefícios concedidos e os impactos gerais e setoriais do programa.
4) Responsável: MCidades.
5) Destinatários: agentes responsáveis, entes, beneficiários e sociedade civil.
6) Meios de comunicação ou tecnologia: rede mundial de computadores e *software* próprio para o programa (SisReforma).
7) Frequência: o acompanhamento será realizado conforme alimentação do SisReforma.
8) Início e término: tempo de implantação, monitoramento e avaliação do programa.
9) Modelos e diretrizes: em vista das diretrizes legais com relação ao controle e à transparência das políticas públicas, o SisReforma contará com modernos mecanismos de controle da fiscalização a ser realizada por estados e municípios, tais como o rastreamento do percurso realizado pelo recurso financeiro, registro georreferenciado das fotos que atestarão o uso dos materiais de construção adquiridos, o reconhecimento facial do fiscal responsável, o qual será contratado pelo Estado ou pela prefeitura para tal encargo, e o credenciamento de varejistas selecionados, os quais emitirão a respectiva nota fiscal eletrônica. O desenvolvimento de um sistema de informação específico para apoiar a implementação do programa busca atender tanto ao controle da gestão dos gastos públicos, bem como permitir a transparência dos atos e das informações, sendo a ferramenta fundamental da comunicação e deverá contar com a capacitação dos usuários internos do programa e acessibilidade aos usuários externos.

Nota: [1] Hoje, com o programa em implementação, o referido portal é: <http://www.cartaoreforma.cidades.gov.br>.

BOXE B.4

Plano de comunicação do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

1) Requisitos de comunicação: a CF, no art. 165, § 6º, estabelece que o "projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia", expressando a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais.
2) Relatório/informação: os relatórios produzidos contêm a descrição da metodologia empregada, as fontes de informação utilizadas e os resultados, que, além de apresentar a estimativa de renúncia, evidenciam dados sobre o número de contribuintes beneficiados e sua respectiva quantidade de empregados, com a discriminação dos setores econômicos.
3) Propósito: a divulgação dos dados apurados tem o objetivo de dar maior transparência aos benefícios concedidos e aos impactos gerais e setoriais do programa.
4) Responsável: Secretaria da Receita Federal.
5) Destinatários: sociedade, agentes responsáveis e beneficiários, em particular.
6) Meios de comunicação ou tecnologia: ambiente *web* e relatórios.
7) Frequência: o acompanhamento é realizado mensalmente.

8) Início e término: tempo de implantação e avaliação do programa.

9) Modelos e diretrizes: o desenvolvimento de uma página no *site* da Receita Federal com dados abertos permite o acesso a um sistema de informação específico (ReceitaData) que serve para divulgar e apoiar a implementação e o acompanhamento do programa. A base de informações permite atender ao controle da gestão dos benefícios públicos, bem como permitir a transparência dos atos e das informações, sendo a ferramenta fundamental da comunicação. O sistema conta com a acessibilidade completa dos dados de renúncia fiscal e desoneração da folha de pagamentos aos usuários internos do programa e aos usuários externos. O acompanhamento é realizado mensalmente, e os relatórios produzidos contêm a descrição da metodologia empregada, as fontes de informação utilizadas e os resultados, que, além de apresentar a renúncia, evidenciam dados sobre o número de contribuintes beneficiados e sua respectiva quantidade de empregados, com a discriminação dos setores econômicos.

A estrutura organizacional e logística da política influi diretamente sobre o relacionamento entre os atores internos, de modo que se deve considerar uma estratégia que facilite os fluxos entre eles para a comunicação de decisões e informações de gestão.

A comunicação com atores externos torna mais relevante a consideração de fatores contextuais, geográficos e sociais na elaboração do plano, como:

- características regionais;
- características sociais;
- acessibilidade;
- idade média do público-alvo;
- sexo;
- profissão;
- grau de escolaridade;
- tempestividade; e
- horários em que é possível se atingir o maior número de interessados entre o público-alvo.

Os recursos tecnológicos de distribuição de informação a serem empregados na estratégia de comunicação são cruciais para seu sucesso, devendo ser contemplados pelo plano. Primeiramente, deve-se analisar o quão crucial para o sucesso dos objetivos da política é a rapidez na entrega de diferentes tipos de informação, tendo em vista seus impactos em custos. Quando se identifica a necessidade de investimento em recursos tecnológicos para além daqueles já disponíveis, é importante considerar não apenas seus custos diretos, mas também o nível de familiaridade da equipe com tais recursos (uma vez que sua capacitação para utilização de novos recursos pode gerar custos adicionais) e a probabilidade, a depender da extensão temporal da política, de que tais recursos se tornem obsoletos e venham a exigir novos dispêndios. A natureza da política, as características organizacionais e o marco regulatório aplicável também podem gerar limitações e custos adicionais a serem considerados.

Em resumo, cabe ressaltar que cada política deverá contar com um plano de comunicação exclusivo, que considere sua estrutura, seus objetivos, suas partes interessadas e os recursos disponíveis para execução do plano.

6 GESTÃO DE RISCOS

Ainda na etapa de formulação, os órgãos e as entidades envolvidas precisam explicitar como será estruturado o processo de gestão de riscos da política pública proposta, cuja finalidade é garantir a existência de mecanismos que permitam a consecução dos resultados almejados. Considerando a dimensão de uma política pública e os aspectos citados, sugere-se o aproveitamento da utilização da matriz Swot como insumo, pois tal ferramenta irá auxiliar na definição do contexto e na própria identificação primária dos riscos à boa execução da política, como apresentado anteriormente no capítulo 4.

Com base nesse processo, devem ser fornecidas informações quanto aos principais riscos envolvidos na implementação da política pública, bem como dos meios a serem utilizados para o seu tratamento.

Todos os órgãos e as entidades, assim como as políticas planejadas e executadas por eles, são criados para atender a determinados objetivos. Fatores internos e externos, no entanto, frequentemente geram incertezas que podem afastá-los desses objetivos, gerando ineficiência, ineficácia, desperdícios, prejuízos e, consequentemente, a prestação de serviços de baixa qualidade aos cidadãos. O efeito dessas incertezas sobre os objetivos, segundo define a ISO 31000, é o que chamamos de risco.

São relevantes fatores de risco tanto internos ao programa ou à instituição quanto externos, contextuais. A natureza do programa e dos produtos a serem entregues por ele influi diretamente sobre os tipos de riscos a serem considerados, devendo-se levar em conta o impacto destes sobre os custos e cronograma do projeto. Outros insumos a serem considerados para a identificação de riscos são arranjos institucionais específicos das instituições envolvidas, lições acerca de intervenções da mesma natureza, sejam documentadas ou provenientes do conhecimento da equipe gestora, bem como condições de mercado, políticas e sociais.

Uma vez identificados os riscos ao projeto, deve-se elaborar uma relação de suas fontes, ou seja, todos os eventos identificados que possam vir a afetar o projeto, independentemente da frequência ou probabilidade de que ocorram e a escala do impacto que possam ter sobre a execução do programa. Adicionalmente, é importante identificar possíveis sintomas da concretização de riscos a serem reconhecidos caso os riscos estejam de fato afetando o projeto, de modo que se possa empregar as estratégias de mitigação planejadas a tempo de minimizar impactos negativos.

É importante que à identificação de riscos se siga a sua quantificação com a maior precisão possível. A partir de tal quantificação torna-se possível planejar diferentes respostas para cada risco. *Grosso modo*, pode-se escolher evitar o risco, agindo preventivamente para eliminar sua fonte; mitigá-lo, tanto por meio da redução da probabilidade de sua ocorrência (com ações preventivas) quanto do valor de seu impacto (por exemplo, com a aquisição de um seguro); ou, por fim, assumi-lo, aceitando suas consequências ativamente (com um plano de contingência) ou passivamente (com inação). Deve-se determinar quantos recursos e esforços vale a pena gastar na resposta a um risco a depender do tamanho do impacto sobre os resultados do programa esperados a partir de sua concretização. Um plano de gestão de riscos deve documentar as respostas planejadas para cada um, bem como designar responsáveis por sua implementação e pela identificação de sintomas.

É preciso salientar que podem existir riscos com resultados positivos sobre os objetivos, também chamados de oportunidades, além daqueles com impactos negativos, conhecidos como ameaças. Neste guia, para fins de estratégia de implementação de uma política pública, considera-se possível utilizar apenas o risco negativo, sendo facultado ao órgão demandante incluir ou não os positivos no gerenciamento de riscos de implementação da política pública proposta.

Idealmente, o órgão ou a entidade responsável pela política pública deve implantar a gestão de riscos na organização, conforme estabelece a Instrução Normativa MP/Controladoria-Geral da União (CGU) nº 01/2016 (IN Conjunta). As práticas preconizadas na IN Conjunta são capazes de fornecer subsídios para a avaliação de riscos da política específica a ser implantada, tendo em vista que a gestão de riscos da unidade permite identificar, avaliar e administrar as principais ameaças e oportunidades passíveis de serem enfrentadas, possibilitando garantia razoável de alcance dos seus objetivos, entre os quais devem estar os resultados das políticas públicas conduzidas.

Existem vários *frameworks* disponíveis que podem auxiliar na gestão de riscos. A seguir serão elencados alguns exemplos.

1) ISO 31000 – citada anteriormente, cujas diretrizes estão sendo aqui utilizadas. Criada em 2009, ela estabelece um número de princípios que precisam ser atendidos para tornar a gestão de riscos eficaz.
2) COSO ERM (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada) – ferramenta desenvolvida para auxiliar gestores, divulgada em 2004.
3) Orange Book ("The Orange Book Management of Risk – Principles and Concepts" – Gerenciamento de Riscos – Princípios e Conceitos) – produzido e publicado pelo HM Treasury do Governo Britânico). O Orange Book foi amplamente utilizado como a principal referência do Programa de Gerenciamento de Riscos do Governo do Reino Unido, iniciado em 2001.

Para o gerenciamento de riscos no âmbito da implementação da política pública, pode ainda ser utilizado como referência o Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK), o qual contém capítulo específico sobre gerenciamento de riscos passível de fornecer insumos para a fase de implementação da política.

Este guia especifica o planejamento do gerenciamento de riscos como a primeira etapa desse processo, o qual deve definir como as atividades serão conduzidas nas etapas subsequentes.

No planejamento, devem ser definidos, entre outros aspectos considerados relevantes pelo órgão ou pela entidade gestora da política pública:

- os responsáveis pela execução das atividades;
- as ferramentas e técnicas a serem utilizadas;
- como os riscos serão categorizados, analisados e priorizados;
- os tipos ou as formas de resposta aos riscos;

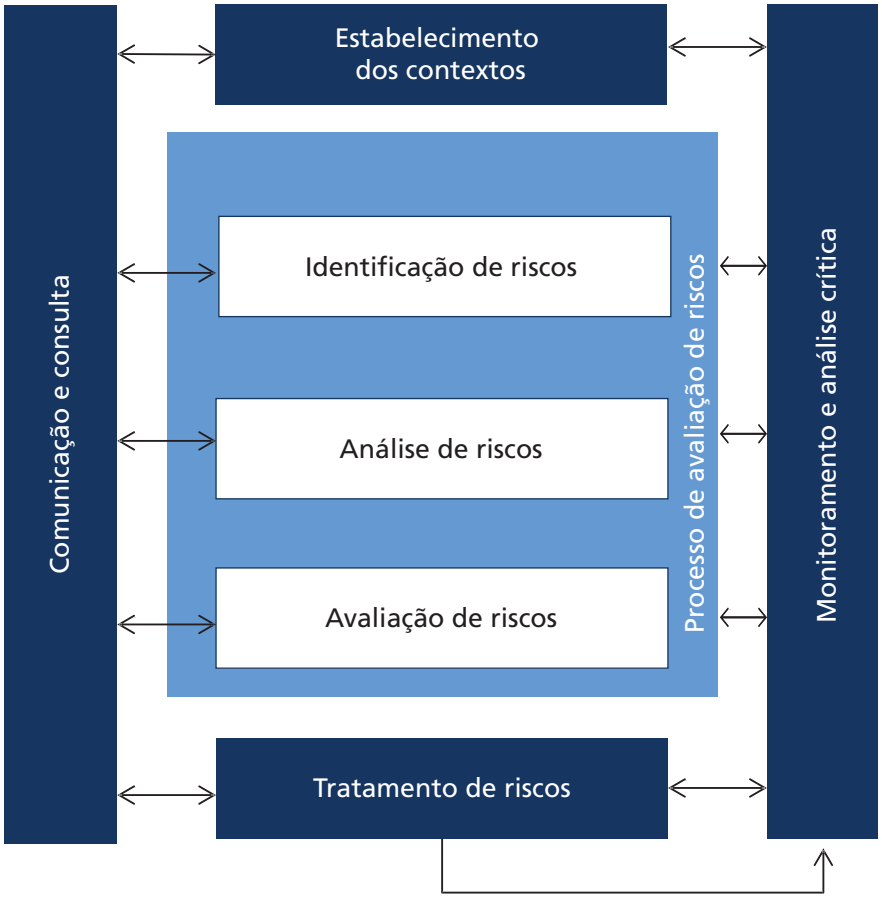
- a forma de comunicação dos resultados do gerenciamento dos riscos; e
- como o gerenciamento de riscos será monitorado.

O planejamento deve ser documentado por meio do Plano de Gestão de Riscos, e ser estruturado com base nas etapas do processo de gestão de riscos.

6.1 Etapas do processo de gestão de riscos

Em geral, um processo de gestão de riscos segue minimamente as etapas descritas na figura 1, executadas de forma cíclica ao longo de todo o ciclo de vida de qualquer política pública ou processo.

FIGURA 1
Processo de gestão de riscos com referência na ISO 31000



Elaboração: CGU.

De acordo com a estrutura proposta pela ISO 31000, antes de ser iniciada a concepção de como será realizado o gerenciamento de riscos, deve haver entendimento do contexto da política pública. O *contexto* pode ser definido como a soma dos ambientes interno e externo nos quais ela estará inserida. Deve considerar, no âmbito interno, questões como a estrutura de gestão prevista, com seus diversos atores, bem como os recursos envolvidos (humanos,

materiais, tecnológicos etc.). No âmbito externo, é preciso levar em conta a clientela que forma o público-alvo, os agentes que atuam na área em que se insere a política, o panorama socioeconômico e a legislação. Devem ainda ser considerados os demais agentes (públicos ou privados) envolvidos na implementação e na execução da política. Entretanto, a lista aqui apresentada é apenas exemplificativa, não esgotando as possibilidades a serem consideradas no entendimento do contexto.

Segundo a ISO 31000, a finalidade da etapa de *identificação de risco* é gerar uma lista abrangente de riscos baseada em eventos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos. Trata-se, portanto, de uma identificação abrangente, pois as ameaças que não forem identificadas não serão incluídas nas fases seguintes dentro do mesmo ciclo de avaliação.

O responsável pela identificação dos riscos deve utilizar ferramentas e técnicas que sejam adequadas aos seus objetivos e capacidades e aos riscos enfrentados. Por esse motivo, é importante que as pessoas envolvidas nesse processo tenham um conhecimento adequado sobre a política e sua proposta de implementação, bem como sejam incentivadas a não se restringirem aos acontecimentos do passado.

Existem algumas técnicas para identificação de riscos. As técnicas que serão utilizadas devem ser definidas na estratégia de gestão de riscos a ser adotada. Dentre as ferramentas mais utilizadas estão as seguintes.

1) *Brainstorming*: obtenção de uma lista dos riscos a partir de uma reunião com equipe multidisciplinar representando setores e competências diferentes da organização, com o apoio de um facilitador, com o objetivo de identificar riscos.
2) Entrevistas: entrevistar as partes interessadas e os especialistas com o objetivo de identificar riscos.
3) Análise de listas de verificação de riscos: verificar as listas de riscos previamente identificadas pelo gestor sobre processos ou programas similares. Utilizar lições aprendidas e informações já catalogadas pelo gestor.
4) Técnica Delphi: um facilitador distribui, entre especialistas em riscos, um questionário para identificar riscos importantes à política pública. As respostas são resumidas e redistribuídas aos especialistas, para que estes façam comentários adicionais, processo este que pode se repetir algumas vezes. Os participantes são mantidos no anonimato, com o fim de reduzir a parcialidade e de evitar que alguém possa influenciar indevidamente o resultado. O objetivo é que se chegue a um consenso sobre quais são os riscos importantes para aquela política pública.

Considerando a dimensão de uma política pública e os aspectos citados, sugere-se o aproveitamento da utilização da matriz Swot da implementação da política pública como insumo, pois tal ferramenta irá auxiliar na definição do contexto e na própria identificação primária dos riscos de implementação. Normalmente as fraquezas e ameaças revelam riscos internos e externos, respectivamente. Desta maneira, ocorreria a identificação dos riscos e a primeira classificação possível deles (internos ou externos).

Após essa identificação primária, os riscos podem ainda ser agrupados pelos tipos estabelecidos pela IN Conjunta:

- riscos operacionais;
- riscos de imagem/reputação;
- riscos legais; e
- riscos financeiros/orçamentários.

Cabe ressaltar que a lista trazida na referida IN é apenas exemplificativa, pois os tipos de riscos podem variar em cada caso, cabendo ao gestor definir qual a melhor forma de agrupá-los dentro da realidade da política e do órgão ou da entidade.

A *análise de riscos* envolve desenvolver sua compreensão, servindo de insumo para sua avaliação e a consequente decisão sobre a necessidade ou não de tratamento. Nesta etapa, busca-se identificar as causas e as fontes de riscos, internos e externos, suas consequências positivas e negativas, e a probabilidade de que essas consequências possam ocorrer.

Segundo a ISO 31000, fonte (fator) de risco é um elemento, que, individualmente ou combinado, tem o potencial intrínseco para dar origem ao risco, podendo ser tangível ou intangível. São exemplos de fatores de risco: *i)* internos: infraestrutura, pessoas, processos, tecnologia; e *ii)* externos: econômicos, meio ambiente, político, social etc.

Existem algumas formas de realizar a análise dos riscos identificados. Uma das mais comuns é determinar o grau do risco a partir da combinação da probabilidade (P) de ocorrência do risco e do impacto (I) (consequência) na política pública, caso o risco se concretize (grau do risco equivale a PxI). Para tal análise, normalmente é utilizada uma matriz de Probabilidade X Impacto, conforme exemplo da figura 2.

FIGURA 2
Exemplo matriz de probabilidade *versus* impacto

Matriz de impacto x probabilidade do risco			
	Impacto		
Probabilidade	Baixo = 1	Médio = 2	Alto = 3
Baixa = 1	1	2	3
Média = 2	2	4	6
Alta = 3	3	6	9

Legenda:

Nível 1		Nível 2		Nível 3	

Elaboração: CGU.

Normalmente a dificuldade de implementação desse método consiste em estimar a probabilidade de ocorrência de determinado risco.

Mais uma vez, considerando que, por vezes, as políticas públicas possuem uma dimensão ampla e também a incipiência de tais políticas no momento da apresentação da proposta, existe possibilidade de utilização subsidiária da matriz GUT – Gravidade, Urgência e Tendência, a partir dos riscos oriundos das ameaças e fraquezas constantes na matriz Swot. Tal ferramenta foi desenvolvida originalmente para o tratamento de problemas organizacionais, porém, é possível sua utilização também na avaliação de riscos, uma vez que é voltada exatamente para a tomada de decisão.

A utilização da matriz GUT também se justifica em função de os riscos poderem diferir em nível de urgência. Isto irá variar com relação ao tempo de antecedência com que precisam ser tratados e também ao tempo necessário para respostas. Dois riscos de mesma probabilidade e impacto podem ter níveis de urgência de tratamento diferentes. Além disso, vale ressaltar que as escalas devem permitir diferenciação significativa para fins de priorização. Uma escala de cinco pontos produz uma melhor dispersão do que uma escala de três pontos.

No contexto da análise de riscos, em geral, utilizam-se definições como as apresentadas a seguir.

1) Gravidade: diz respeito ao impacto potencial, de menor efeito (1) a maior efeito (5) indesejado, que exija uma ação devido a sua gravidade.
2) Urgência: diz respeito ao tempo, prazo, de algo que não tem pressa (1) até aquelas situações que exigem respostas imediatas (5). Neste ponto, avalia-se a possibilidade da gravidade do impacto ou da tendência de ocorrência de o risco aumentar ao longo do tempo (em conjunto). Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver o problema.
3) Tendência: no contexto da gestão de risco, a tendência pode ser tratada como a avaliação de que a probabilidade de ocorrência do risco permaneça estável (1) até um aumento imediato e inaceitável da probabilidade de ocorrência (5). A análise da tendência tenta capturar o grau de dinamicidade do risco envolvido devido as suas características intrínsecas e do ambiente.

Qualquer uma das técnicas sugeridas irá proporcionar o estabelecimento do nível de cada um dos riscos identificados. Desta maneira, sua análise fornece a base para avaliação e para decisões sobre o tratamento de riscos.

A finalidade da *avaliação de riscos* é auxiliar na tomada de decisões, com base nos resultados de sua análise, sobre quais necessitam de tratamento e a prioridade para a implementação do tratamento. A avaliação de riscos envolve comparar o nível de risco encontrado durante o processo de análise com os critérios estabelecidos quando o contexto foi observado. Com base nesta comparação, a necessidade do tratamento pode ser considerada.

O *tratamento de riscos* envolve a seleção de uma ou mais opções para atuar em suas causas ou consequências e a implementação dessas opções. Uma vez implementado, o tratamento fornece novos controles ou modifica os existentes.

A escolha da resposta adequada para cada risco depende do apetite ao risco do órgão ou da entidade pública, que é um aspecto que deve, preferencialmente, ser decidido pelos responsáveis pela governança da organização. Ao defini-lo, a organização poderá mostrar em seu diagrama de risco qual a zona de aceitação ou não aos riscos de implementação. Na definição do apetite ao risco, devem ser levadas em consideração suas contribuições individuais, bem como a visão em conjunto.

As várias técnicas de avaliação de risco apresentadas anteriormente são muito importantes na definição do apetite ao risco, uma vez que elas apresentam visões distintas de implementação da política.

De acordo com a ISO 31000, a seleção da opção do tratamento que será dado a cada risco deve levar em consideração os custos e os esforços de implementação, os benefícios decorrentes relativos a requisitos legais, regulatórios ou quaisquer outros, tais como o da responsabilidade social e o da proteção do ambiente natural. Dessa forma, tem-se que a medida a ser adotada, como resposta ao risco, deve ser proporcional a este, evitando-se ações demasiadamente dispendiosas quando não se fizer necessário.

As respostas a riscos podem envolver um ou mais dos tipos a seguir apresentados.

1) Aceitar (ou tolerar) o risco.
2) Mitigar os riscos, isto é, tratá-los de forma a restringi-los a um nível aceitável, reduzindo as chances de ocorrência (probabilidade). Para tanto, devem ser implementados os controles internos da gestão, os quais constituem um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada para enfrentar os riscos.
3) Contingenciar os impactos, isto é, reduzir a níveis aceitáveis, as consequências negativas caso o risco ocorra.
4) Transferir o risco para terceiros, levando em consideração os *trade-offs* associados a essa transferência.
5) Eliminar o risco, alterando o plano ou processo, ou terminar a atividade que lhe deu origem.

As respostas definidas para os riscos, devidamente documentadas, podem conter, entre outras, as seguintes informações:

- resposta selecionada (mitigar, transferir etc.);
- ações específicas para implementar a estratégia de resposta definida;
- orçamento/cronograma da ação; e
- responsável pela implementação das respostas.

Após o tratamento dado ao risco, tem-se o risco residual, que é aquele que continua a existir mesmo após as respostas ao risco terem sido implementadas, e que sempre deve ser considerado no processo de gerenciamento de riscos.

Para o monitoramento e controle dos riscos, deve ser estabelecido um procedimento que permita regularmente o monitoramento dos riscos ainda existentes, o registro das suas ocorrências no período, a verificação quanto ao surgimento de novos riscos e se a probabilidade e/ou seu impacto mudaram, reportar mudanças significativas que alteram seu nível, e assegurar a eficácia do controle.

Cabe ressaltar ainda que o processo de gerenciamento de riscos deve ser parte integrante do plano de gestão da política pública à qual se refere e deve considerar a estrutura de governança estabelecida para tal política, considerando inclusive sua eventual transversalidade.

6.2 Elaboração do Plano de Gerenciamento Riscos

Considerando os aspectos abordados nesta seção, deverá ser elaborado e aprovado pelas instâncias competentes do órgão ou da entidade responsável pela política pública o Plano de Gerenciamento de Riscos contendo as especificações do gerenciamento a ser realizado.

BOXE 1
Estrutura do Plano de Gerenciamento de Riscos

Plano de Gerenciamento de Riscos

1. Objetivo do Plano de Gerenciamento de Riscos

2. Gerenciamento dos riscos

2.1. Descrição dos processos de gerenciamento de riscos

Descrever a metodologia a ser adotada para o gerenciamento dos riscos da política pública. Neste campo, deverão ser informadas as abordagens, as ferramentas e as fontes de dados que podem ser utilizadas para o gerenciamento de riscos da política pública.

2.1.1. Identificação dos riscos

2.1.1.1. Ferramentas utilizadas para identificação dos riscos

Descrever as ferramentas que serão utilizadas na etapa de identificação de riscos.

2.1.1.2. Categoria de riscos

Descrever as categorias e subcategorias de riscos e a melhor forma de agrupá-las de modo a facilitar seu gerenciamento.

2.1.2. Análise e avaliação dos riscos

Descrever como será feita esta análise.

2.1.2.1. Definições de probabilidade e impacto dos riscos

Definir como será realizada a avaliação de probabilidade e impacto.

2.1.2.2. Avaliação dos riscos

2.1.3. Respostas aos riscos

Descrever como os riscos serão tratados e como serão determinadas as respostas a eles.

2.1.4. Monitoramento

Descrever como os riscos serão monitorados e controlados.

2.2. Atores e responsabilidades

Descrever as responsabilidades referentes aos processos dos riscos.

BOXE B.5

Plano de Gerenciamento de Riscos do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

1. O objetivo do Plano de Gerenciamento de Riscos

Garantir a existência de mecanismos que permitam a consecução dos resultados almejados; e aumentar o controle e a avaliação sobre a concessão de benefícios tributários, reduzindo os efeitos negativos sobre as contas públicas e elevando os impactos positivos sobre a competitividade internacional e o emprego gerado nos setores beneficiados.

2. Gerenciamento dos riscos

2.1. Descrição dos processos de gerenciamento de riscos:

A identificação e a avaliação ou análise de riscos na execução da política prevê a definição do contexto interno e externo em que a política está inserida. Isso inclui, no âmbito interno, o papel da estrutura de gestão, dos principais atores envolvidos e dos benefícios concedidos. No âmbito externo, significa identificar os atores envolvidos, o ambiente socioeconômico e a legislação adotada.

2.1.1. Identificação dos riscos

2.1.1.1. As ferramentas utilizadas para identificação dos riscos

Envolvem a geração de lista de eventos que possam promover ou restringir a realização dos objetivos da política. O responsável principal (no caso, o MF) por essa identificação utilizará ferramentas e técnicas adequadas, incluindo reuniões com grupos interdisciplinares envolvendo setores e competências para essa identificação; pesquisas com os agentes e setores envolvidos; verificação de processos e programas similares; e adoção de técnicas de identificação de ameaças e fraquezas internas e externas.

2.1.1.2. Categoria de riscos

A identificação de riscos e as ferramentas e técnicas adotadas permitem a definição de diversos níveis: operacionais, de comunicação, legais e fiscais, financeiros ou orçamentários. Para fins de gerenciamento, as categorias foram divididas em:

1ª) identificação dos contribuintes sujeitos aos benefícios e dos beneficiários finais;

2ª) extração das informações, com vista à transparência e à comunicação;

3ª) acompanhamento das normas legais; e

4ª) cálculo da renúncia e de seus impactos fiscais/orçamentários.

2.1.2. Análise e avaliação dos riscos

Constitui a identificação das causas e fontes de riscos internos e externos, os efeitos e a consequente necessidade de tratamento da provável ocorrência dos riscos. Estimativas com demonstração do impacto mensal na arrecadação, explicitação da metodologia de cálculo, número de contribuintes e de vínculos discriminados pelo Código Nacional de Atividades Econômicas (Cnae) principal do contribuinte.

Os cálculos para a análise são realizados para cada mês, e abrangem os contribuintes que, naquele mês, realizaram algum pagamento de contribuição patronal sobre receita bruta (CPRB). A metodologia de cálculo leva em consideração o efeito do disposto no § 1º do art. 9º da Lei nº 12.546/2011, qual seja, a parcela da contribuição previdenciária patronal que permaneceu sobre a folha de salários.

2.1.2.1. Definições de probabilidade e impacto dos riscos

O valor do impacto fiscal da desoneração da folha é igual à diferença entre o valor da contribuição que a empresa recolheria se não estivesse sujeita à desoneração da folha, e o valor da contribuição previdenciária efetivamente arrecadado, conforme o previsto na Lei nº 12.546, de 2011.

A obrigatoriedade de realizar a mensuração do impacto da desoneração da folha na receita previdenciária está prevista no inciso IV, § 2º do art. 9º da Lei nº 12.546/2011. Tal obrigação foi regulamentada pela Portaria Conjunta Secretaria da Receita Federal (RFB)/STN/INSS/MPS nº 2, de 28 de março de 2013.

2.1.2.2. Avaliação dos riscos

A metodologia de cálculo do impacto fiscal consiste em uma microssimulação, realizada para cada contribuinte, utilizando-se como fontes de informação os valores declarados na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Informações à Previdência Social (GFIP), Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf) e Guia da Previdência Social (GPS).

Com isso, é possível identificar uma estimativa do grau do risco e dos impactos envolvidos em cada categoria de risco identificada, se alto, médio ou baixo. Essa identificação permite definir a gravidade, a urgência e a tendência do comportamento dos riscos e impactos, permitindo a tomada de decisões sobre os tratamentos a serem dados.

2.1.3. Respostas aos riscos

Envolvem a seleção de opções para atuar nas causas e nos impactos de riscos identificados e avaliados, definindo mudanças ou novos mecanismos de controle. A definição do grau de risco considerado aceitável ou não pelos responsáveis permite a seleção do tratamento que será dado, levando em consideração os custos e os benefícios envolvidos. As respostas envolvem a redefinição dos setores beneficiados e/ou das alíquotas de desoneração aplicadas ou de outras medidas consideradas adequadas para a redução dos riscos e dos impactos negativos identificados.

2.1.4. Monitoramento

Procedimentos serão estabelecidos pelos responsáveis, com o registro de ocorrências dos riscos identificados no período avaliado, da probabilidade de surgimento de novos riscos e das mudanças significativas ocorridas no período, de forma a assegurar o controle no gerenciamento e na gestão dos riscos da política.

2.2. Atores e responsabilidades

Em cumprimento à obrigação anterior, a RFB estima e divulga, mensalmente, o impacto fiscal da desoneração da folha, bem como informações adicionais sobre o número de contribuintes abrangidos e o número de vínculos, e a discriminação por setor econômico. A Secretaria de Previdência e os ministérios do Trabalho e de Indústria, Comércio Exterior e Serviços providenciam dados e estimativas de riscos e impactos dos benefícios nos setores favorecidos, no emprego e na previdência social.

6.3 Processo de gerenciamento de riscos

Estabelecido o plano de gerenciamento de riscos, o órgão ou a entidade responsável pela política pública deve iniciar o processo de gerenciamento dos riscos de implementação, cujo resultado deve compor as propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas.

Deve ser apresentada relação em que seja possível aos tomadores de decisão visualizar: *i)* os riscos de implementação da política pública; *ii)* a avaliação desses riscos (probabilidade, impacto e grau); *iii)* qual tratamento será (ou já foi) dado a eles; *iv)* quais os controles previstos no caso de mitigação; e *v)* quais os responsáveis pela gestão dos riscos. A tabela 1 exemplifica como essas informações podem ser apresentadas.

TABELA 1
Proposta de tabela para apresentação dos riscos de implementação

Risco	Avaliação de risco			Resposta ao risco	Controles internos (mitigação)	Área responsável
	Probabilidade (P)	Impacto (I)	Grau do risco (P x I)			

7 CONCLUSÃO

Sugere-se que os planos de riscos das políticas públicas a serem apresentados contenham os riscos identificados, suas descrições, priorização, classificação, resposta selecionada e responsável por sua implementação. Além disso, é esperado que tais planos contenham a descrição do procedimento de monitoramento e controle dos riscos.

Cabe ressaltar ainda que o processo de gerenciamento de risco deve ser parte integrante do plano de gestão da política pública à qual se refere e deve considerar a estrutura de governança estabelecida para tal política, levando em conta inclusive sua eventual transversalidade.

Não obstante, a comunicação é de suma importância para a boa implementação da gestão de riscos, pois é um processo bidirecional, de tal forma que decisões bem informadas podem ser tomadas sobre o nível de riscos e sobre a necessidade de tratamento, de acordo com critérios abrangentes e adequadamente estabelecidos. Reportes frequentes sobre os riscos significativos e sobre o desempenho da gestão contribuem substancialmente para tal gestão, que deve ser considerada substancialmente no plano de comunicação da política pública.

ANEXO

MAIS SOBRE O PAPEL DO FEDERALISMO NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de descentralização de políticas é um movimento mundial para incentivar a boa governança pública. O argumento principal é de que esse processo ajuda a promover a eficiência na provisão de bens e serviços públicos, reduzindo a desigualdade e ampliando o bem-estar da sociedade. Esses resultados adviriam por meio de diferentes e melhores formas de execução de despesas, de captação e alocação de receitas e de distribuição de responsabilidades na ação pública. Isso requer repensar o papel dos vários níveis de governo em relação aos tradicionais papéis do estado em termos de alocação e distribuição de recursos e de estabilização econômica. Na realidade, a tendência da discussão mundial sobre a descentralização de políticas públicas envolve conciliar objetivos econômicos, políticos e constitucionais para uma maior eficiência e equidade da ação pública.

Todas as políticas públicas possuem, em algum nível, um caráter de incentivo à descentralização de ações da esfera nacional com entes subnacionais, particularmente em países que adotam o sistema federativo como estrutura de governo, como no caso brasileiro. O federalismo se baseia, em alguma medida, entre um balanceamento entre mecanismos de regulação própria e compartilhada (*self-rule* e *shared-rule*),[1] tendo como sustentáculo a crença na divisão (territorial) do poder político. Isso criaria um sistema de controles mútuos para um maior equilíbrio federativo (*check and balance*) capaz de gerar maior e melhor controle de governança e de conciliar eficiência e equidade por meio das ações próprias e compartilhadas entre as esferas de governo.

O Brasil é regido constitucionalmente por um sistema político republicano federalista e presidencialista, com sua característica federativa atual adotada na Constituição Federal (CF) de 1988, fundada em três níveis de governo: União, estados e municípios, além do Distrito Federal, que reúne características dos dois níveis subnacionais.[2] Nesse modelo federativo, as atribuições e as responsabilidades constitucionais dos diversos níveis de governo preveem um sofisticado e complexo sistema de construção, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

A implantação desse sistema envolve dilemas e desafios. De um lado, a crença na descentralização de políticas para a maior adequação da ação pública às demandas específicas locais está muitas vezes em conflito com a aplicação de mecanismos de planejamento, controle ou monitoramento e avaliação dessas políticas. De outro, a centralização, que, em tese, compreenderia uma perspectiva nacional mais homogênea desses mecanismos, não é capaz de sozinha atuar de maneira apropriada, dadas as realidades heterogêneas e desiguais no território.

1. *Self-rule* é o conceito associado à autonomia de governo. *Shared-rule* é o conceito associado à interdependência de governo.
2. Na realidade, o Distrito Federal pode ser considerado um ente próprio, com características muito peculiares, por abrigar a capital federal e lhe ser vedada a municipalização.

As teorias tradicionais do federalismo – federalismo fiscal e escolha pública – lidam com as distribuições de direitos e responsabilidades entre os entes para atingir níveis máximos de bem-estar e de eficiência na provisão de bens e serviços públicos. A incidência espacial dos custos e benefícios de uma política pública coincidiria, em tese,[3] com os limites geográficos da ação governamental e a operacionalização de programas. Nesse modelo simples, em que se aplica o princípio da correspondência, cada nível de governo seria responsável por sua área específica de atuação, realizando suas responsabilidades exclusivas e tendo seus próprios mecanismos de captação de recursos e de execução de despesas, bem como de instrumentos de construção, monitoramento e controle da ação pública.

Contudo, nem sempre é possível compatibilizar a oferta e a demanda públicas e equilibrar os orçamentos públicos das diversas esferas de governo, ao mesmo tempo, em que reduz os problemas de disparidades socioeconômicas regionais. O princípio da equalização busca apoiar a criação de sistemas capazes de equilibrar as diversas capacidades de recursos próprios dos vários níveis de governo com as diferentes demandas sociais, via transferências, concessão de benefícios e outros instrumentos. Mas, o equilíbrio entre as capacidades fiscais e as responsabilidades de cada ente federativo ainda não se mostra necessariamente garantido em relação às condições e características das áreas específicas de atuação pública. Ainda, os argumentos sobre eficiência e equidade dessa ação são colocados em discussão sobre qual o nível de equalização (fiscal e social) ideal.

Na realidade, os benefícios e custos das políticas públicas podem afetar diversas dimensões espaciais e público-alvo, constituindo efeitos externos (externalidades), para além dos limites geográficos e dos agentes envolvidos definidos nos instrumentos políticos para atuação de um ente federativo. Em alguns casos, a ação pública pode envolver os limites do território nacional e, neste caso, o governo federal assume papel central e direto. Em outros, os bens e serviços públicos providos atuam sobre determinado território e grupo social mais restrito, tendo os entes subnacionais como atores mais efetivos. Assim, a política pública envolve várias dimensões espaciais, em contextos sociais, econômicos e políticos específicos.

3. O princípio de reciprocidade e da equivalência fiscal trata a distribuição de responsabilidades entre os níveis de governo como um problema de alocação estática, ou seja, o objetivo é atingir a maximização de bem-estar por meio de provisão de bens e serviços públicos coincidente aos limites geográficos da ação pública.

7 ESTRATÉGIA DE CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA E SUPORTE[1]

1 INTRODUÇÃO

Além dos elementos relacionados ao desenho de uma política e à sua estratégia de implementação, outro elemento importante para que uma política seja efetivamente implementada e atinja seu impacto esperado é seu grau de confiança e suporte. O relatório *Fundamentos do impacto público* (CPI, 2016) mostra a relação direta entre alto grau de confiança de uma política e suas chances de sucesso. Confiança e suporte são entendidos como o apoio subjacente que a política pública tem para ser implementada em três planos: no plano da população como um todo; entre as partes diretamente interessadas; e entre as lideranças políticas.

A questão da construção de confiança e suporte é, muitas vezes, ignorada ou tratada com menor prioridade por muitos formuladores de políticas. Entretanto, os mais de duzentos estudos de caso analisados pelo referido relatório produzido pelo Centre for Public Impact (CPI) mostram que confiança e suporte são fundamentos tão importantes quanto o desenho da política ou sua estratégia de implementação para explicar sua capacidade de efetivamente atingir seus objetivos. Muitas vezes, a falta desses elementos é uma das causas do insucesso de políticas bem desenhadas.

2 CONFIANÇA E SUPORTE

Confiança e suporte são o apoio a um objetivo de governo e a uma maneira específica de alcançá-lo. Esse apoio deve ser construído em três grupos: entre a população em geral, entre as partes diretamente interessadas e entre as lideranças políticas. Qualquer um desses grupos tem poder para afetar o impacto da política, seja de maneira positiva, ao reduzir custos e entraves à implementação, seja de forma negativa, ao vetar determinada política ou gerar obstáculos operacionais e jurídicos. Assim, podemos dizer que confiança e o suporte possuem três elementos: a confiança pública, o envolvimento dos interessados e o compromisso político.

Confiança pública

É o apoio dos cidadãos a uma política. A maneira mais direta de avaliar a confiança pública de uma política é por meio de pesquisas de opinião que questionem se os entrevistados (cidadãos comuns) aprovam ou não uma proposta de política. As dimensões a seguir sintetizam diversos aspectos subjacentes à confiança pública.

1) Confiança de que o problema é relevante e deve ser combatido.
2) Confiança de que a política proposta contribui para resolver o problema.

1. Este capítulo foi elaborado em parceria com o Centre for Public Impact (CPI).

3) Confiança de que as instituições responsáveis por levar a cabo a política vão agir de modo competente. Isso diz respeito tanto à capacidade operacional da instituição quanto à percepção de sua solidez moral.

4) Confiança de que a proposta é de interesse coletivo. Uma política pode perder a confiança se o público entender que ela beneficia interesses individuais em oposição a interesses coletivos.

Envolvimento dos interessados

No debate sobre a elaboração, o desenvolvimento e a implementação da política, o envolvimento dos interessados é crucial para a produção de bons resultados. São partes interessadas todos aqueles indivíduos e grupos afetados pela política ou com interesses em jogo com a política. O envolvimento eficaz das partes interessadas começa com um objetivo claro para consulta, seguido pela identificação de pessoas e organizações com interesses afetados pela iniciativa. Posteriormente, os técnicos e os gestores elaboradores da política devem tentar entender as necessidades e as intenções das partes interessadas em maior profundidade.

Compromisso político

É a disposição dos líderes políticos para gastar capital político para apoiar os objetivos da política pública. Por um lado, os líderes políticos podem aproveitar sua influência para obter consenso a favor de um objetivo e, por meio da decisão de se engajar numa política, aumentar sua probabilidade de sucesso. Por outro lado, se lideranças políticas de peso se opõem a uma política, há um risco de diminuição da confiança nessa ou uma falta de suporte para as organizações encarregadas de implementá-la. Muitas políticas públicas podem demandar a análise do compromisso político das lideranças locais, seja para a aprovação da proposta, seja para a sua efetiva implantação.

BOXE A.1
Confiança e suporte esperados para o exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Confiança pública – Nos estados em que política semelhante foi implantada, como o Cheque Moradia, em Goiás, houve forte mobilização e demanda pela política. A carência e a fragilidade da infraestrutura habitacional no país são problemas que têm mobilizado distintas políticas públicas habitacionais, com grande interesse popular e aprovação da sociedade. Destaca-se que o grande fluxo de inscritos nos programas habitacionais demonstra o interesse da sociedade e que estudo elaborado pelo Ipea e pelo Ministério das Cidades, em 2014, comprova a satisfação dos beneficiários já atendidos. As principais instituições responsáveis pela execução da política, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal (Caixa), possuem capacidade operacional e solidez moral, atestadas pela execução de grandes políticas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida.

Envolvimento dos interessados – Na elaboração da proposta, houve diálogo com a Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat) para analisar conjuntamente como poderiam ser efetuadas as compras de materiais de construção e reforma no âmbito do programa. Articulou-se que o Ministério das Cidades poderá acessar as notas fiscais dos produtos vendidos aos beneficiários com a subvenção do programa, além de ter sido validada a forma como se daria o pagamento aos lojistas, efetuado pela Caixa. Reuniões com a Caixa também foram realizadas para a elaboração da proposta, consolidando as responsabilidades dessa instituição no programa.

Compromisso político – A proposta é uma prioridade do ministro das Cidades e do presidente da República, e, por se tratar de uma política social de melhoria habitacional, sua aprovação certamente será prioritária para os parlamentares do Congresso Nacional, sobretudo no atual contexto de crise econômica.

BOXE B.1
Confiança e suporte esperados para o exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Confiança pública – O apoio social à proposta advém tanto dos empresários, que recebem o incentivo, quanto dos trabalhadores, que podem ver na política uma redução na chance de ficar desempregado ou de ser contratado.

Envolvimento dos interessados – Os interessados, principalmente os empresários e as lideranças dos setores econômicos mais diretamente afetados pela concorrência e mais intensivos em trabalho, se envolveram com a proposta por meio da articulação com as lideranças políticas, reivindicando a proposta de política dada a conjuntura de crise econômica mundial.

Compromisso político – A prioridade dada à proposta pelas lideranças políticas advém do momento de crise econômica, que torna latente a importância da competitividade das empresas e do emprego para os trabalhadores. Trata-se de bandeiras dos partidos de centro e dos parlamentares do Congresso mais ligados ao setor empresarial.

2.1 A relação entre confiança e suporte e o sucesso de políticas públicas

Parece não haver dúvida de que confiança e suporte contribuem para o sucesso de políticas públicas. É difícil imaginar um gestor público que gostaria de ter menos confiança e suporte para suas políticas. Porém, de que maneira, precisamente, ela impacta o resultado de uma política?

Esses elementos formam um dos três pilares do impacto público em um tripé que contém ainda a qualidade do desenho da política e a sua estratégia de implementação. Em alguns casos, alta confiança e alto suporte podem compensar um desenho ou uma implementação não perfeitos. Da mesma forma, deficiências de confiança e suporte podem comprometer o impacto de uma política bem desenhada e bem implementada.

Em certas ocasiões, existe um *trade-off* entre o desenho ideal, do ponto de vista teórico, e o desenho subótimo, mas que tem maior aceitação da população. Ou seja, para um mesmo objetivo, uma política pública muito bem desenhada pode não ser a mais aceita pela sociedade. Nesses casos, redesenhar a política numa versão menos próxima das melhores práticas, porém mais viável em termos de suporte, pode ser uma saída pragmática.

Em outros casos, pode haver um elemento de confiança que é muito difícil de ser resolvido. Por exemplo, um governante tentando fazer determinada reforma do sistema eleitoral pode encontrar forte resistência do meio político, ou seja, um insuficiente compromisso político das lideranças. Para compensar essa deficiência, o governante pode, por exemplo, buscar apoio na população e em outras partes interessadas para conseguir promover a reforma.

O caso da barragem Bujagali, em Uganda, é exemplar. A Usina Hidrelétrica de Bujagali, no rio Nilo, foi aprovada em 1994, começou a ser construída em 2007 e a operar em 2012. O projeto tinha pontos positivos no desenho e na gestão da política, como objetivos claros, evidências de que a barragem traria o impacto esperado e um bom alinhamento entre os agentes. Entretanto, a proposta nunca teve suporte do público e das partes interessadas, e teve uma forte oposição da mídia e uma constante divulgação das dificuldades enfrentadas no decorrer do projeto. Efetivamente, o baixo nível de interação com o público não permitiu aos formuladores considerar diversos efeitos negativos do projeto sobre a população e o meio ambiente, nem questionar o montante de recursos que foram investidos. Sem aproveitar os pontos de vista das partes interessadas para aprimorar o projeto, a política não conseguiu entregar o impacto almejado. O preço da energia no país aumentou, entre outros motivos, porque a capacidade de geração foi superestimada.

3 AVALIANDO CONFIANÇA E SUPORTE

Para cada um dos três elementos que constituem confiança e suporte, algumas definições objetivas podem ser utilizadas para avaliá-los como insuficiente, razoável, bom ou ótimo. Nos quadros 1, 2 e 3, apresentamos o significado de cada uma dessas classificações. A metodologia proposta auxilia o gestor a fazer uma avaliação do nível de confiança e de suporte que uma política tem em cada elemento. Após a avaliação, recomenda-se que o gestor elabore um plano de ação para endereçar cada um dos desafios encontrados e acompanhe a evolução de cada um dos elementos para garantir o sucesso almejado com a política pública.

O elemento confiança pública envolve tanto a aprovação da política quanto a confiança nas instituições designadas para levá-la a cabo. As principais fontes de informação para avaliação são consultas à população, pesquisas de opinião e resultados de eleições. Quanto maior o detalhe das pesquisas, como distribuição por regiões, renda e idade, maior a capacidade de se desenvolver um plano de ação eficiente para atender os pontos necessários.

QUADRO 1
Confiança pública

Nota	
Insuficiente	Desaprovação e desconfiança públicas importantes em relação à política.
Razoável	O público não aprova nem desaprova, não confia nem desconfia da política.
Bom	Em geral, o público aprova e confia na política.
Ótimo	Forte aprovação e confiança pública na política.

Já a avaliação do envolvimento dos interessados parte da identificação de quais são as partes interessadas, como elas se posicionam em relação à política e qual seu grau de relevância para impactar o resultado esperado. Evidências de participação das partes interessadas na elaboração da política também somam pontos nesse quesito.

QUADRO 2
Envolvimento dos interessados

Nota	
Insuficiente	A maioria das partes interessadas se opõe.
Razoável	Apoio tímido de algumas das partes interessadas.
Bom	Apoio concreto da maioria das partes interessadas.
Ótimo	Apoio concreto das mais relevantes partes interessadas.

O compromisso político parte de uma avaliação do ambiente político, incluindo a identificação das principais lideranças políticas e seus posicionamentos. Além disso, é importante avaliar se a política é uma prioridade para lideranças políticas, tanto defensoras quanto opositoras da proposta. As fontes de informação para avaliação podem incluir discursos políticos, declarações de partidos políticos e opiniões de atores políticos na mídia.

QUADRO 3
Compromisso político

Nota	
Insuficiente	Atores políticos importantes se opõem de forma ativa.
Razoável	Apoio tímido de alguns atores políticos.
Bom	Apoio concreto da maioria dos atores políticos.
Ótimo	Forte apoio em todo o espectro político.

Abaixo, sugerimos a utilização de uma ficha de acompanhamento da confiança e do suporte da política. Os espaços vazios devem ser preenchidos com as notas da autoavaliação, e a realização de reavaliações periódicas deve se tornar um hábito. Recomenda-se que seja elaborado um calendário de reavaliações para cada política específica.

Ficha de acompanhamento da confiança e suporte (notas)

Data	Compromisso público	Envolvimento dos interessados	Compromisso político

Após fazer a autoavaliação, os resultados permitem visualizar quais dos três elementos possuem maiores deficiências. Com essa informação, é possível elaborar um plano de ação específico para reverter a situação naquele elemento. A seguir, estão listadas algumas soluções que podem compor os planos de ação de uma estratégia de construção de confiança.

4 SOLUÇÕES PARA FALTA DE CONFIANÇA E SUPORTE

O objetivo é demonstrar como os gestores e os técnicos podem utilizar novas tecnologias, muitas das quais com custos muito reduzidos, para garantir o sucesso de suas políticas. Este capítulo não se propõe a fazer uma lista exaustiva com todas as soluções disponíveis, mas sim a sugerir ideias utilizadas com bons resultados ao redor do mundo, para inspirar os formuladores de políticas públicas. Para a confiança e o suporte, as soluções propostas estão agrupadas em três categorias: as consultas públicas, as estratégias de comunicação e as estratégias de colaboração coletiva (*crowdsourcing*).

4.1 Consultas públicas

São ações em que o governo busca informações e opiniões sobre políticas – antes, durante ou depois de sua implementação – para informar seu desenho e auxiliar na tomada de decisões. Elas visam melhorar a efetividade e a eficiência da política pública ao maximizar a informação disponível sobre evidências, preocupações e implicações, por meio do envolvimento de partes interessadas, lideranças políticas e o público. Consultas públicas são de particular potencial para a elaboração de legislação e regulação, além de serviços públicos.

As consultas públicas podem ocorrer praticamente em qualquer estágio do ciclo da política pública, da definição de objetivos, passando pelo desenho e formulação, até a implementação e a avaliação. Em cada etapa, podem facilitar a identificação de alternativas e as consequências não evidentes. Podem ser usadas como uma ação pontual ou, como ocorre cada vez mais, como um diálogo contínuo entre governo e partes interessadas.

As consultas públicas têm importante potencial para construir confiança pública, uma vez que uma consulta ampla, que realmente incorpore contribuições na formulação de políticas, demonstra que o governo está comprometido em acessar qualquer informação que possa guiar suas políticas e também aberto à apreciação do público. Isso serve para fortalecer a confiança da população nos méritos da política e também no seu desenho. Além disso, quando a consulta se torna uma prática padrão, em vez de uma ação pontual, ela incrementa a confiança não somente em políticas específicas, mas também na competência geral do governo ou da instituição.

As consultas públicas também influenciam fortemente o engajamento dos interessados e o compromisso político. Publicar a agenda e o desenho de políticas em formulação proporciona aos interessados e às lideranças políticas uma oportunidade de estudá-las com propriedade, avaliar as consequências e influenciar a tomada de decisão, reduzindo o potencial de oposições infundadas. Uma abordagem transparente e aberta como essa também garante às partes interessadas e às lideranças políticas mostrar que as alternativas e a viabilidade da iniciativa foram consideradas, consequentemente facilitando a confiança na justificação e na sensatez da política, ainda que eles parcialmente discordem dela.

4.2 Comunicação e dados abertos

A comunicação com o público é uma forma de demonstrar a transparência do governo. Envolve planejar a divulgação de informações tanto em canais oficiais (diário oficial, *sites* de ministérios, eventos de divulgação) quanto por meio da mídia. É importante que haja comunicação clara do esquema lógico que inspira a formulação da política, o problema que ela visa resolver, qual a solução proposta, quem será afetado pela política e de que maneira. A comunicação com o público, com as partes interessadas e com as lideranças políticas em todas as etapas do ciclo da política, da elaboração à prestação de contas, contribui muito para a confiança da população. Comunicar rapidamente conquistas de curto prazo pode significar aumento de confiança na política e, por consequência, maior apoio da população em geral. Pode-se elaborar um plano de divulgação de resultados em um calendário de três, seis, doze e dezoito meses, por exemplo.

Outro elemento importante de comunicação é a prestação de contas, por meio da política de dados abertos. Dados abertos se referem a quando o governo, proativamente, provê acesso a dados da condução de seu trabalho ou a qualquer dado que pode ser de interesse público, de maneira gratuita e rápida. Dados abertos essencialmente melhoram a efetividade e *accountability* do governo, ao informar periodicamente o público sobre as suas ações e os seus respectivos resultados, e ao facilitar a avaliação dos resultados pelos cidadãos, pela mídia e pela sociedade civil.

Uma boa comunicação permite reforçar todos os elementos de confiança e suporte. A transparência é essencial para sustentar a confiança da população de que o governo age genuinamente pelo interesse público e em sincronia com os planos propostos, baseados na avaliação da mídia e da sociedade civil. Além disso, diminui as possibilidades e a preocupação com corrupção, injustiça e negligência. Uma comunicação contínua dos dados e ações governamentais facilita a confiança na sua competência para honrar seus compromissos.

A comunicação e os dados abertos também contribuem para o envolvimento dos interessados, pois os esclarecimentos sobre a necessidade da política e a possibilidade de acessar informações relevantes na fonte mitigam as oposições oriundas de desinformação e angariam maior participação e apoio à política.

O compromisso político também pode ser influenciado, uma vez que uma melhor comunicação dos resultados altera o cálculo político, já que compromissos podem ser mais facilmente avaliados ante resultados reais, incentivando as lideranças políticas a inovarem e apoiarem políticas focadas em resultados.

4.3 Colaboração coletiva

Colaboração coletiva é a iniciativa do governo de permitir que cidadãos influenciem políticas públicas ao compartilhar ideias e opiniões *on-line* ou ao completar pequenas tarefas que subsidiam decisões e ações governamentais. Exemplos exitosos de colaboração de tarefas são aplicativos que permitem à população tirar fotos e informar aos governos locais problemas em uma cidade – por exemplo, buracos em uma rua; plataformas que permitem cidadãos prover ideias de novas políticas ou de alocação de recursos. No Brasil, diversas prefeituras estão usando a colaboração coletiva para o aprimoramento da gestão, a partir do recebimento de pleitos dos cidadãos e do acompanhamento dos problemas das cidades por meio de aplicativos de celular.[2]

A colaboração coletiva visa aproveitar informação, conhecimento, experiências e talentos dos indivíduos para o desenho e a implementação de políticas públicas. Desse modo, permite que as pessoas moldem a agenda pública e levem suas contribuições aos processos democráticos de maneira contínua, e não apenas em época de eleições. Logo, ela facilita o empoderamento da população ao expandir o ativismo além do campo tradicional das atividades de militância e *lobbying* e ao permitir que indivíduos se engajem com o governo, sem representantes intermediários. Ainda que não seja uma ideia nova, novas tecnologias e acesso crescente diminuíram dramaticamente os custos de comunicação e de transação, permitindo que praticamente qualquer pessoa possa participar *on-line*.

A colaboração coletiva pode ter impacto importante sobre a confiança pública, já que o elevado engajamento no processo político fortalece o sentimento de apropriação da população sobre os resultados das políticas, o que reforça sua confiança nos esforços do governo. Além disso, uma relação mais estreita entre a agenda do governo e as prioridades dos cidadãos fomenta a confiança de que o governo trabalha genuinamente para promover o interesse coletivo.

2. Exemplos são Blumenau (SC), Porto Alegre (RS), Bady Bassit (SP), Teresina (PI), entre outros.

5 FAZENDO UM PLANO DE AÇÃO PARA CONSTRUIR LEGITIMIDADE

Quando já se conhecem as principais deficiências de confiança e suporte da política, por meio da autoavaliação, e também se conhecem as ferramentas para aperfeiçoá-las, pode-se elaborar um plano de ação para elevar a confiança e o suporte. A tabela a seguir tem como objetivo elencar os três elementos de pior desempenho na autoavaliação e detalhar ações que podem ser tomadas para superar fraquezas e manter pontos fortes.

Ações que podem ser tomadas			
Elemento	Ações planejadas	Responsável	Prazo

6 ANÁLISE DA CONFIANÇA E DO SUPORTE

Uma estratégia de confiança e suporte robusta deve endereçar os anseios e os interesses de cada um dos grupos identificados como relevantes: a população como um todo; os agentes diretamente interessados; e a liderança política. Deve também se preocupar em realizar avaliações periódicas e melhorias contínuas.

A construção da confiança de uma política pública, muitas vezes, é deixada para o Legislativo ou pensada apenas nos estágios tardios do ciclo de formulação-implementação. As boas práticas, entretanto, mostram que é importante incorporar a construção de confiança e suporte ao processo desde o início, no desenho e em todas as fases de uma política pública.

Em diversos ritmos e formatos, ouvir, engajar e comunicar são partes essenciais de qualquer estratégia de criação de confiança e suporte. Com isso, espera-se que os gestores e os técnicos envolvidos considerem os três elementos anteriormente descritos, de forma ativa e com criatividade, para garantir políticas públicas que tenham sucesso e efetivamente transformem a realidade conforme os seus objetivos.

No exemplo de expansão da política de redução da alíquota de contribuição previdenciária, a indicação tão clara dos partidos políticos que apoiam a medida, como feito explicitamente no boxe B.1, poderia dar margem para desenharmos um eventual problema de implementação da política caso a oposição não a apoiasse. Isso seria uma possível fragilidade a ser considerada pelos gestores e técnicos envolvidos. É claro que isso é comum a todo tipo de política pública e poderia ser indicado na ficha de acompanhamento de confiança e suporte.

8 ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE[1]

1 INTRODUÇÃO

O processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas gera a informação necessária para verificar desempenho de políticas, permitindo realizar ajustes ao longo de sua execução. O controle possibilita que as ações e as diretrizes estabelecidas pelas políticas caminhem de fato de acordo com o esperado, havendo espaços e oportunidades para que os desvios e as inconformidades sejam detectados rapidamente.

Por monitoramento entende-se o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política. A avaliação envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. Trata-se de informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política.

Tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações. Em apoio ao planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a: *i)* medir continuadamente; *ii)* comparar o resultado obtido e o previsto; e *iii)* tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

O controle se refere aos mecanismos implantados para verificar se a realização das ações de uma determinada política não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Esses mecanismos pressupõem "examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público" (CGU, 2012, p. 16), de forma perene ao longo da execução da política pública. Nesse sentido, as políticas públicas deverão dispor de:

- um sistema de monitoramento baseado em indicadores: *i)* de natureza econômico-financeira, social, ambiental; *ii)* de gestão do fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto); e *iii)* de avaliação de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade);
- um sistema de avaliação que estabeleça critérios para avaliação da política/programa, como equidade, satisfação do usuário, sustentabilidade, custo-benefício, eficiência, eficácia etc.; e

1. Este capítulo foi elaborado em parceria com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona da Fundação Getulio Vargas (Clear/FGV).

- um sistema de controle com mecanismos internos e externos que permitam verificar e validar se as ações implementadas estão em linha com os objetivos e as regras estabelecidas pela política.

A implementação desses sistemas deve incluir um cronograma de atividades de monitoramento e avaliação, com dimensionamento de custos e responsabilidades, prevendo os diversos instrumentos de monitoramento e avaliação que serão utilizados. Também deve demonstrar que haverá mecanismos de autocontrole da política – por exemplo, com atribuições de responsabilidades e incentivos que levem as ações e os agentes a agirem de acordo com o esperado, bem como de controle social, com canais de recebimento de críticas e de denúncias das irregularidades encontradas pelos cidadãos e com transparência e publicação das informações e dos dados da política pública.

2 MONITORAMENTO

O plano de monitoramento da política proposta deve ser desenvolvido a partir do modelo lógico e dos indicadores apresentados anteriormente, no capítulo de implementação. O modelo lógico determina onde o programa está querendo chegar e quais objetivos pretende atingir em termos de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Os indicadores correspondentes a cada fase representam as medidas a serem utilizadas para acompanhar o progresso na direção do alcance dos objetivos e metas.

Na elaboração do plano de monitoramento, para cada indicador, deve-se especificar: *i)* a fase do modelo lógico à qual o indicador está associado; *ii)* a descrição do indicador; *iii)* a frequência da coleta; *iv)* o órgão responsável pela coleta; *v)* o valor de linha de base sempre que pertinente; *vi)* a meta para o período em questão; e *vii)* o valor realizado para o período.

Para o plano de avaliação, devem ser detalhadas quais análises são planejadas após a implementação do programa, e as perguntas a serem respondidas devem se basear também no modelo lógico. Este plano consiste em especificar a pergunta a ser respondida por cada avaliação, o método a ser utilizado, os principais indicadores, a fonte de dados e o órgão responsável pela análise dos dados. Uma avaliação *ex post* pode utilizar metodologias distintas. No anexo deste capítulo são apresentadas sugestões de estrutura para a elaboração de planos de monitoramento e de avaliação.

Além do plano genérico de avaliação, sempre que possível, deve-se apresentar também o desenho das considerações propostas com o máximo de detalhe possível. Desse modo, de forma não exaustiva, apresentam-se a seguir ferramentas que auxiliam no desenho e na execução de sistemas de monitoramento e avaliação.

2.1 Estudos

Os estudos – sejam eles abrangentes e interdisciplinares ou pesquisas pontuais – devem gerar informação sobre as mudanças promovidas pela política. Eles podem ser preliminares, para estabelecer comparações e determinar marcos para o monitoramento, ou avaliativos, para verificar a efetividade da política. Nesse caso, é mensurado o que está sendo feito em termos de resultados efetivos, de forma quantitativa e qualitativa, verificando-se as diferentes

dimensões de um programa, projeto ou política. Nesse sentido, a avaliação constitui um estudo de dados por meio de pesquisas aplicadas, cujos resultados servem ao mesmo tempo como instrumento de melhoria da gestão e *accountability* da política, permitindo que os resultados de investimentos públicos sejam julgados com base em evidências estruturadas, observadas e analisadas. Podem ser contratados por meio de consultorias ou realizados internamente pelo órgão gestor da política.

2.2 Pesquisas de opinião

São realizadas por meio da aplicação de questionários aos atores envolvidos, incluindo, se possível, os beneficiários, de forma a monitorar e avaliar a execução da política. A título de exemplo, temos a pesquisa de opinião realizada no âmbito do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Rede do Sistema Nacional de Emprego. Fruto da cooperação entre o Ministério do Trabalho e a Universidade Federal do Ceará, o projeto envolveu a análise descritiva de dados do monitoramento realizado entre 2013 e 2014, que trouxe informações das avaliações dos usuários da intermediação da mão de obra (IMO), beneficiários do seguro-desemprego (SD) e empregadores usuários do Sistema Nacional de Emprego (Sine). A pesquisa abordou uma série de questões, como os motivos da busca dos serviços e sugestões para melhorar o apoio do Sine para o trabalhador conseguir emprego.

Outro exemplo é a Pesquisa de Opinião e-SUS da Atenção Básica. Esta iniciativa coleta, em sítio eletrônico específico,[2] sugestões dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) relativas a diversos tópicos, como relatório eletrônico do cidadão, coleta de dados simplificada e Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (Sisab).

2.3 Gestão do conhecimento: construção de espaços de revisão e reflexão conjunta da equipe

O processo de gestão do conhecimento deve representar uma oportunidade para os participantes de projetos apropriarem-se das lições aprendidas até aquele momento, de modo a influir na definição de novos passos. É importante garantir que o olhar crítico sobre o que foi realizado tenha, nesses processos, sentido positivo e propositivo.

Participam do processo os atores-chave do projeto. A coordenação deve tornar disponível ao grupo as informações sobre o que foi realizado (atividades e finanças) até o momento da revisão e reflexão. O método para se chegar ao processo de revisão e reflexão consiste, basicamente, na retomada do plano anual de trabalho. Os debates devem ser orientados para verificar o seguinte: *i) onde estamos*, ou seja, a identificação dos avanços e dos limites do projeto; *ii) como estamos*, que constitui a leitura das relações de poder nas quais o projeto está inserido, quais são e como estão os aliados e adversários em relação ao projeto; e *iii) o que fazer para avançar*, ou seja, quais os encaminhamentos necessários com vistas a potencializar os avanços e superar os limites (Millikan, 2004).

O interesse está no conhecimento individual e pessoal, baseado em conclusões não objetivas, como também as subjetivas e intuitivas, de difícil transmissão e que se multiplica

2. Disponível em: <https://goo.gl/t9nhDn>.

quanto mais é utilizado. Neste sentido, um diagnóstico de problemas, por exemplo, constitui um mapeamento de lacunas de conhecimento. O plano do projeto estabelece uma declaração de intenções do conhecimento a ser gerado ou o conhecimento existente a ser complementado, e o sistema de monitoramento e avaliação permite a sistematização e a transferência efetivas desse conhecimento, além de envolver a maximização dos impactos positivos gerados.

2.4 Metodologias participativas

Metodologias e técnicas participativas estão baseadas no diálogo com os executores e os beneficiários das políticas públicas, numa abordagem orientada para a aprendizagem, a reflexão e o aprimoramento das ações planejadas. Como forma de dinamizar o processo, devem ser desenvolvidas técnicas como a construção coletiva de diagramas e mapas, o uso de imagens, visitas de campo e dramatização, que podem contribuir para ampliar a participação. Como pontos positivos das metodologias participativas, estão: *i)* maior dinamismo, com um diálogo permanente sobre estratégias, atividades e adaptação dos planos de trabalho, quando necessário; *ii)* aprendizado social e maior conhecimento da política pela sociedade; *iii)* verificação de resultados inesperados que naturalmente se agregam a grande parte dos projetos envolvidos na política; e *iv)* geração de informação qualitativa, passível de ser compartilhada com outros projetos (Millikan, 2004).

3 CONTROLE SOCIAL

Além do trabalho interno da administração pública de acompanhar e avaliar a atuação de suas políticas, a sociedade tem um papel importante quanto à fiscalização da correta gestão dos recursos públicos e da conduta de seus gestores, auxiliando o próprio Estado quanto à sua atuação e alcance do bem-estar social.

O cidadão passa a ser corresponsável de direitos e deveres, por almejar que o Estado atinja resultados eficientes e eficazes na conduta do negócio público e objetive uma sociedade cada vez mais justa, solidária e desenvolvida em questões sociais.

Para isso, é fundamental que haja transparência das informações das políticas e seus atores, bem como um canal aberto de comunicação entre gestores e sociedade. Temos, como exemplos destes canais, portais da transparência e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) para solicitação de informações, relatórios de gestão publicados e acessíveis, bem como demonstrativos contábeis, quando cabíveis. Temos também ouvidorias em órgãos e/ou entes públicos, conselhos de políticas públicas, comitês temáticos da sociedade promovendo encontros sobre diversos assuntos relacionados com políticas públicas, em nível municipal, estadual, regional e nacional, grupos organizados da sociedade civil que preparam eventos em que tratam da gestão pública, carga tributária e aplicação dos recursos públicos, organizações não governamentais que fiscalizam as atividades políticas dos atores políticos em todos os entes governamentais, entre outros.

3.1 Participação social

A participação social constitui um importante mecanismo de controle das políticas públicas. Materializada principalmente por meio de conselhos e de parcerias, requer, entretanto, uma maior instrumentalização por parte do poder público para que possa ser efetiva.

Essa instrumentalização, além do fornecimento de infraestrutura física, deve prever oportunidades de capacitação, de interação com o gestor da política e de acesso a dados que permitam o acompanhamento dos resultados da política proposta.

A política pública a ser apresentada deve ainda prever mecanismos de fomento à mobilização dos setores representados, evitando a captura dos espaços participativos por interesses privados ou corporativos (Silva, Jaccoud e Beghin, 2005), e estabelecer regras claras que definam a responsabilidade de cada um dos atores envolvidos na sua execução.

3.2 Transparência/governo eletrônico

O governo eletrônico vem sendo apontado por estudiosos da administração pública como o instrumento com maior potencial para elevar a eficiência governamental no Brasil (Abrucio, 2007). Ele consiste em um importante mecanismo de controle, que, por meio da utilização de tecnologias da informação, visa a estreitar a relação entre governo e sociedade, viabilizando, inclusive, a participação social.

Entre as possíveis ferramentas recomendadas nesse contexto encontram-se exposição de banco de dados, a exemplo do Portal da Transparência, do governo federal, fóruns na internet, aplicativos para telefonia móvel que permitam o envio de denúncias, fotografias etc., telefones de serviço, como canais de denúncia e de esclarecimento de dúvidas, e até o uso de redes sociais. Além disso, deve haver investimento na divulgação desses instrumentos para que a população os conheça e possa utilizá-los de forma a contribuir para o alcance dos resultados pretendidos pela política pública.

Órgãos de controle interno e externo – além do Ministério Público, defensorias e procuradorias – devem ser considerados como parceiros e envolvidos desde os processos de formulação. À medida que se mostrem interessados, podem contribuir com sua especialização para a criação de mecanismos de transparência e controle e também para orientar a montagem de sistemas de monitoramento que produzam informações gerenciais essenciais. Há inúmeros casos de políticas em que o papel desses órgãos não se restringiu à fiscalização, tendo eles auxiliado na busca de soluções para a melhoria da governança e da gestão.

4 FORTALECIMENTO DA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO

Na execução de políticas públicas, não raramente, há tarefas que anteriormente eram realizadas pelo Estado, mas que, por uma série de fatores, passaram a ser desempenhadas pelo setor privado. Nesses casos, é imperioso que ocorra a adequada regulação dos serviços públicos, com o estabelecimento claro de tarefas e reponsabilidades e a apropriada supervisão estatal. É preciso ter marcos e aparatos regulatórios que funcionem a contento. Regular bem, é bom ressaltar, significa não só garantir o caráter público dos serviços, mas também a sua qualidade (Abrucio, 2007).

5 ARTICULAÇÃO ENTRE PROGRAMAS SOCIAIS

Sempre que for possível, nos casos em que as políticas forem dirigidas a um mesmo público-alvo, recomenda-se a articulação entre essas políticas, de forma a aproveitar ao máximo as estruturas já criadas, a exemplo de bancos de dados, sistemas e equipes de especialistas para visitas *in loco*, evitando, dessa forma, retrabalho ou dificuldades decorrentes de falta de comunicação.

6 AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO

As ações de auditoria e fiscalização analisam as políticas públicas, bem como apuram o correto uso dos recursos públicos. Dessa forma, permitem a verificação desde a conformidade a normas até o desempenho das políticas. A avaliação de conformidade verifica se recursos financeiros, humanos ou de infraestrutura foram geridos de forma condizente às normas que regulam o seu uso; já a de desempenho mede a eficiência, a eficácia e a efetividade da política. As auditorias e as fiscalizações são realizadas pelas controladorias (controle interno) e pelos tribunais de contas (controle externo).

APÊNDICE

QUADRO A.1

Sugestão de estrutura para o plano de monitoramento

Plano de monitoramento													
	Fase correspondente do marco lógico						Meta			Realizado			
Indicador [1]	Insumos ou atividades	Produtos	Resultados	Impactos	Valor de linha de base	Frequência da coleta	2017	2018	2019	2017	2018	2019	Órgão Responsável pela coleta

Nota: [1] A metodologia de cálculo do indicador deve ser de fácil acesso, de modo a permitir tanto uma melhor compreensão sobre o objetivo do indicador utilizado quanto que se possa replicar o resultado apurado pelo gestor.

QUADRO A.2

Sugestão de estrutura para o plano de avaliação

Plano de avaliação					
Pergunta a ser respondida pela avaliação	Subperguntas a serem respondidas	Metodologia	Principais indicadores	Fonte de dados	Órgão responsável pela análise de dados

9 MENSURAÇÃO DO RETORNO ECONÔMICO E SOCIAL

1 INTRODUÇÃO

É de suma importância que o formulador de política pública demonstre que analisou os custos e os benefícios da sua proposta, mostrando que, do ponto de vista econômico e social, os benefícios superam os custos. É claro que o formulador terá de realizar um enorme esforço com esse exercício por se tratar de uma análise *ex ante*, em que terá que fazer diversas hipóteses, principalmente, para mensurar os benefícios.

Uma abordagem clássica e bastante conhecida é a análise de custo-benefício. Todavia, existem outras metodologias que poderão ser utilizadas pelo formulador. O fundamental é que seja construído um indicador para evidenciar que o retorno esperado é positivo, justificando os custos da política pública.

2 CONTEXTO INSTITUCIONAL

Em ambiente de elaboração e proposição de políticas públicas, isto é, em fase *ex ante*, uma vez identificada a necessidade ou a demanda de certo grupo social ou político, é preciso definir o escopo e a abrangência destas políticas tendo em vista os cidadãos atendidos, os recursos alocados e a temporalidade de sua aplicação.

Todas essas ações e atividades voltadas para a validação de uma dada política pública (*policy*) constituem, *per se*, uma função da política em sentido amplo (*politics*): ora porque demandas são apresentadas por grupos sociais a esferas decisórias e deliberativas políticas (parlamentos e instâncias executivas de governo), ora porque os analistas (gestores governamentais) da demanda e propositores de um desenho de política são acionados por um corpo político superior. Neste sentido, quaisquer esforços de mensuração de prováveis cálculos de retorno econômico e social guardam referência e proximidade com este ambiente de validação política (*politics*) da política pública (*policy*).

Uma tarefa relevante, para efeito deste guia, é o delineamento e a proposição de caminhos, rotinas e práticas de validação que atendam ao objetivo de tornar transparentes e disponíveis ao debate público seus objetivos, beneficiários e recursos mobilizados.

Os estudos mais recentes sobre o ofício da antevisão dos retornos esperados da política pública têm considerado de maneira bem amadurecida duas dimensões essenciais de restrições que recaem sobre esta atividade: as econômicas e as institucionais.

2.1 Restrições econômicas

A teoria econômica aborda, como regra, os problemas a que se propõe elucidar da seguinte maneira: a melhor alocação de recursos escassos é feita – em termos matemáticos e práticos – pela maximização de um objetivo sujeito a uma restrição (ou mais) de recursos. Regra geral, a principal restrição é dada pelo nível do orçamento governamental em cada período fiscal.

Para elaboradores de políticas – não necessariamente economistas –, essa não é uma abordagem de fácil aceitação, pois tende a encurtar as opções de formato de políticas e a sugerir limites intransponíveis para a atuação em ambiente democrático, sugerindo, muitas vezes, que "não há alternativas".

O melhor procedimento analítico para sair desse ambiente de falta de alternativas é considerar a existência de uma relação entre restrições de recursos – efetivamente constatadas – e conflitos de escolha (*trade-offs*) ou resultados alternativos decorrentes.

Neste sentido, três questões podem ser levantadas para efeitos de problematização:

- a restrição é muito rígida, ou é possível realizar mais de qualquer coisa?
- qual é o custo de se proceder a um relaxamento da restrição?
- dada uma restrição obrigatória, qual é o seu *trade-off* ótimo?

A avaliação dessas alternativas permitirá ao planejador conceber saídas à restrição principal e sugerir formatos alternativos de política condizentes com os limites a que está sujeito.

O planejador em busca de alternativas, por exemplo, poderá avaliar possibilidades tanto do lado das receitas governamentais quanto das despesas. No primeiro caso, uma reforma tributária que torne maior a eficiência na coleta de impostos poderia aumentar a receita sem elevar a carga tributária. No segundo, uma reorganização das atividades governamentais poderia eliminar duplicidade de gastos e desperdícios, visando a uma provisão maior de serviços por um custo igual ou inferior.

2.2 Restrições institucionais

Além das limitações próprias da capacidade orçamentária para a realização da política pública, o planejador deverá ser capaz de incorporar em seu trabalho de análise e proposição *ex ante* as restrições relacionadas às capacidades institucionais existentes para levar adiante a política em referência. Tem sido muito comum que avaliações prematuras ou muito positivas acerca das capacidades das organizações executivas governamentais levem a resultados aquém do esperado, podendo até mesmo dar vazão a críticas severas e inviabilizar a política nascente.

Um ponto relevante das capacidades institucionais tem a ver com relações federativas, o que, no caso brasileiro, é muito sensível. Determinadas políticas tendem a ser mais (ou menos) exitosas se contarem com relações bem (ou mal) ajustadas entre o governo central e os governos subnacionais.

A explicitação dessas dimensões estruturais (econômicas e institucionais) das restrições mais comuns que recaem sobre as políticas públicas tem o objetivo de alertar para considerações que devem ser feitas quando da mensuração do esperado retorno econômico

e social da política que está sendo proposta: de um lado, o retorno esperado/desejado deve ser qualificado de acordo com as restrições de recursos com as quais a política se defronta e, de outro, ele pode não ser de interesse exclusivo do governo central, mas incluir também as expectativas de atuação dos governos subnacionais envolvidos.

Por sua facilidade de operacionalização ou por estarem bastante disseminadas entre gestores públicos, algumas técnicas ou abordagens de avaliação do retorno esperado em políticas públicas são mais frequentemente utilizadas. Algumas delas serão apresentadas e brevemente discutidas na próxima seção.

3 ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO

Um fluxo de trabalho usual na análise de custo-benefício (ACB) compreende: *i)* definição de custos e benefícios relevantes; *ii)* seleção de programas alternativos; *iii)* catalogação e previsão quantitativa dos impactos; *iv)* monetização de custos e benefícios; *v)* desconto e cálculo do valor presente líquido do programa; e *vi)* análise de sensibilidade. Após estas etapas, o gestor deve ser capaz de decidir entre uma das alternativas analisadas.

A partir da definição de custos e benefícios, estabelecem-se os favorecidos do programa a ser adotado. Isso porque um programa desenvolvido localmente, por exemplo, pode ter repercussões que resultem em benefício para indivíduos que estão além da cobertura prevista inicialmente pelo programa.

No processo de decisão, é importante o gestor comparar as diferentes alternativas à disposição, listando-as, pois um determinado objetivo pode ser atingido a partir de variados desenhos, os quais podem ter distintas implicações com relação a custos e benefícios. É o que será apresentado a seguir.

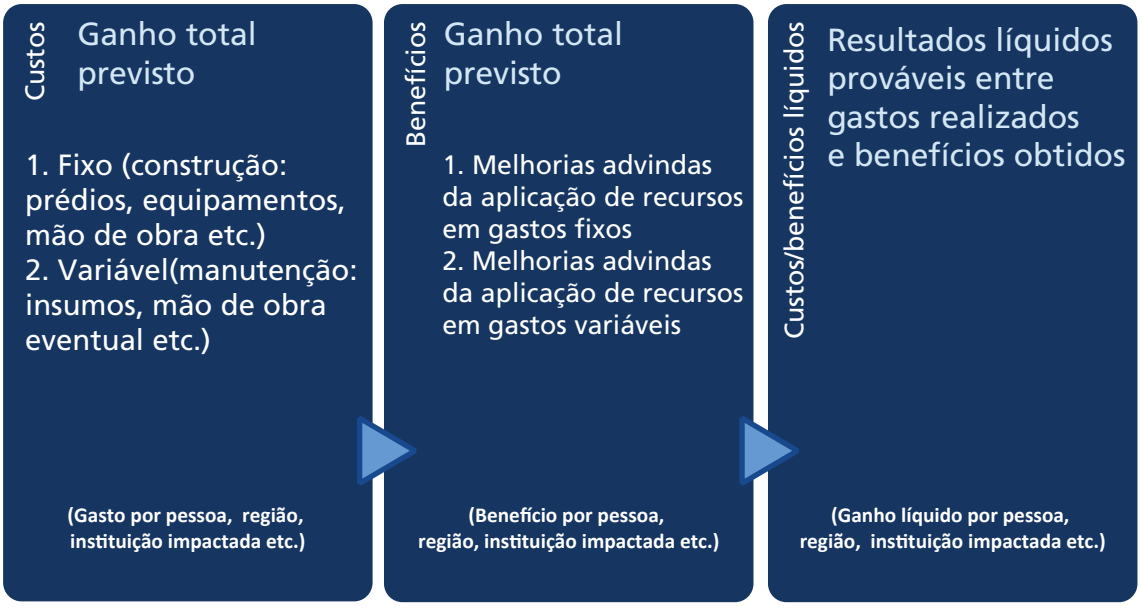
A fim de que sejam comparáveis os custos e os benefícios de diferentes alternativas para uma correta ACB, é de fundamental importância a identificação e a monetização dos itens estabelecidos como relevantes. A monetização deve levar em conta preços de mercado que reflitam custos de oportunidade relevantes, isto é, o uso alternativo que se poderia fazer dos recursos a serem empregados. Com relação aos custos do programa, o ideal é a inclusão daqueles sobre os quais ainda se pode ter influência, ou seja, os custos irrecuperáveis não são incluídos.

Passo 1 – Identificação de custos e benefícios envolvidos

Nem sempre é possível se chegar a uma identificação completa dos fatores arregimentáveis para a política ou o programa a que se quer proceder. Entretanto, essa dificuldade não deve ser tomada como desestímulo. O papel do analista de política é chegar o mais próximo possível da identificação dos fatores sobre os quais vai atuar. Quer a política requeira a realização de gastos (custos) em fatores estritamente econômicos de mais fácil mensuração, quer venha a demandar também a adoção de arranjos institucionais ou gerenciais nem sempre imediatamente mensuráveis, os gastos envolvidos para a efetivação dos dois tipos de esforços devem ser aproximados.

Neste sentido, a qualificação padrão de gastos com referência à destinação específica em natureza fixa – como prédios e equipamentos – e variável – como insumos/equipamentos que decorrem da escala da política/programa e do seu estágio de maturação – passa a ser de grande utilidade.

FIGURA 1
Identificação dos fatores objeto de gasto e benefício da política



Os custos geralmente são compostos por itens de mais fácil monetização, pois muitas vezes envolvem recursos usualmente transacionados no mercado. Entretanto, monetizar os benefícios gerados por um programa nem sempre é trivial. Em princípio, a regra é que um benefício deve ser valorado, a menos que isso seja impraticável, e, neste caso, todos os benefícios, diretos ou indiretos, devem ser considerados. Quando um benefício pode ser medido em termos de quantidades para as quais se pode obter e atribuir valor monetário, os preços de mercado são a referência para a monetização.

No entanto, para benefícios que têm impactos sobre dimensões de saúde, educação e meio ambiente, por exemplo, pode ser difícil atribuir valor monetário. Nesses casos, a monetização envolve técnicas que tentam inferir o valor que os indivíduos atribuem a esses benefícios. Por exemplo, a despoluição de um rio beneficia uma comunidade em várias dimensões. Não é claro quanto as pessoas pagariam para ter um rio limpo; entretanto, sabe-se que geralmente elas estão dispostas a pagar mais por propriedades em regiões onde há rios limpos. Dessa maneira, uma alternativa para tentar monetizar os benefícios de um programa de despoluição fluvial seria utilizar a variação no valor do aluguel nas regiões afetadas.

Outra forma de superar essas dificuldades de avaliação de impactos é levar em consideração resultados (benefícios) gerados a partir de mortes evitadas, doenças reduzidas, acidentes impedidos, congestão de tráfego reduzida etc.

Passo 2 – Seleção de um portfólio de políticas/programas alternativos

De acordo com um determinado desenho ou proposta para uma política ou programa em que elementos de custo e benefício foram reconhecidos, pode-se passar à etapa de elaboração/identificação de políticas/programas alternativos.

Por exemplo, se a política que está sendo proposta é federal, então, análises de possíveis experiências internacionais e/ou subnacionais podem ser comparativamente pesquisadas. Custos e benefícios potenciais devem ser avaliados levando-se em consideração as devidas especificidades existentes.

Passo 3 – Realização da monetização de todos os impactos previstos

O esforço nesta etapa é valorar os impactos nas unidades monetárias vigentes (no Brasil, em reais). Recorrer à literatura especializada sobre o tema com experiências internacionais consolidadas pode ser de grande valia.

Alguns exemplos já em bastante uso referem-se, para políticas de mobilidade urbana, a valor das horas poupadas (ou gastas) no trânsito; para políticas de saúde, o valor por pessoa da doença evitada correspondendo ao custo médio realizado para o tratamento daquela doença etc.

Passo 4 – Desconto temporal para a obtenção do valor presente

Custos e benefícios que ocorrem em diferentes instantes do tempo devem ser descontados para que seja possível compará-los apropriadamente. Descontar neste contexto significa expressar um fluxo de valores monetários em termos de um montante equivalente em um único período do tempo. Um custo ou benefício existente em um certo período t precisa ser convertido para seu valor presente por meio da divisão por $(1+ r)^t$, onde r é a taxa social de desconto.

A ideia pode ser exposta de maneira mais clara por meio de um exemplo. Imagine que um programa requer um investimento inicial e após um ano começa a gerar benefícios que ocorrerão ao longo de dez anos. Admita ainda que em cada ano o valor monetário atribuído ao benefício é de R$ 30 mil.

A ideia de desconto se baseia no fato de que os indivíduos valorizam bens e serviços mais no presente que no futuro. Portanto, deve ser utilizada uma taxa de desconto, e uma alternativa comum é o uso de uma taxa de juros real que reflita essa diferença de maneira apropriada. Isto é, supondo que seja indiferente uma pessoa receber entre R$ 100 hoje e R$ 106 daqui a um ano, se não houve inflação, a taxa de juros real seria de 6% ao ano (a.a.) e então utilizaríamos esse valor como taxa de desconto.

O cálculo do valor presente (VP) do benefício é então dado por:

VP = 30.000/1,06+30.000/⟦1,06⟧^2 +⋯+30.000/⟦1,06⟧^10 = 220.803

O fluxo de R$ 30 mil a cada ano equivale então a R$ 220.803 no momento em que se faz o investimento. Suponha um investimento inicial de R$ 100 mil para a implementação do programa e assuma que esse seja o único custo relevante. O valor presente líquido do programa então será dado pela diferença entre o valor presente calculado para os benefícios

e o investimento inicial, o que resulta em cerca de R$ 120 mil no exemplo. Note-se que neste exemplo simplificado foram ignorados custos ao longo do período de operação do programa. Seria razoável, no entanto, ter que considerar algum tipo de custo de manutenção. Neste caso, os custos também deveriam ser descontados.

Passo 5 – Avaliação final da posição líquida entre custos e benefícios

A proposição é que, uma vez calculados os custos e os benefícios em termos de valor presente, a diferença entre as duas parcelas seja obtida. Como regra, quanto maior o valor presente líquido (VPL) entre benefícios (VPB) *vis-à-vis* custos (VPC), isto é, $VPL = VPB - VPC > 0$, melhor será o resultado da política ou do programa que está sendo proposto.

Este exercício poderá ser feito para todas as alternativas possíveis do portfólio de políticas catalogado. A alternativa que apresentar o maior VPL deverá ser considerada.

Passo 6 – Realização de uma análise de sensibilidade

Ao final da avaliação de VPL, ainda podem surgir dúvidas acerca da confiabilidade das informações adotadas para mensuração ora de custos e ora de benefícios, de sorte que sobre o resultado final pairam incertezas. Alternativamente, surgem questões sobre arranjos institucionais e/ou variáveis políticas não inteiramente incorporadas na análise, mas que poderão ter impactos sobre os resultados esperados. Em ambos os casos, análises posteriores devem ser empreendidas com a incorporação de novos dados e/ou de cenários alternativos para possíveis alterações de custos/benefícios no curso dos acontecimentos (como processos inflacionários, mudanças de governo, rupturas políticas e institucionais etc.).

Um ponto relevante na ACB *ex ante* é considerar como cada alternativa está exposta a incertezas e quais são os potenciais impactos sobre custos e benefícios. Se a manutenção de um programa depende de recursos suscetíveis a grandes variações de preços a depender da conjuntura econômica, por exemplo, a análise deve ser feita para os diferentes cenários possíveis. O mesmo vale para os benefícios, cujos resultados observados podem depender de condições específicas. É recomendável ainda analisar como a decisão entre diferentes alternativas varia quando se utilizam diversas taxas de desconto. Em resumo, a análise de sensibilidade deve ser capaz de expor como as variáveis relevantes para a decisão deveriam variar de modo a inviabilizar a alternativa em questão.

Com todas as informações organizadas, espera-se que o gestor seja capaz de indicar qual alternativa melhor atende aos propósitos da política pública. Por fim, é importante salientar que os critérios de decisão a partir do resultado da ACB devem ser estabelecidos previamente, evitando com isso a prática de se estabelecerem critérios que direcionem a decisão em favor de uma das alternativas.

BOXE 1

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Com base nas informações do capítulo 3, sabe-se que, em função das limitações orçamentárias do governo federal, o programa terá como meta anual a oferta de benefícios a 85 mil famílias no triênio 2017-2019, ou seja, será beneficiado o total de 255 mil famílias de uma população-alvo de 3,6 milhões de famílias, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015.

As faixas mínima, média e máxima para o benefício concedido por família são previstas em, respectivamente, R$ 1.645,88, R$ 5.000,00 e R$ 8.048,18. Na tabela 1, foi calculado o valor mínimo, médio e máximo para o conjunto das 85 mil famílias-alvo do programa. Desse modo, tem-se que a política pública deverá realizar um dispêndio que se situa entre o patamar mínimo de R$ 140 milhões/ano e máximo de R$ 684 milhões. Para todo o triênio, os gastos mínimo e máximo ficarão, respectivamente, em R$ 420 milhões e R$ 2,0 bilhões.

TABELA 1
Cartão-Reforma: meta trienal de benefícios (2017-2019)

	2017	2018	2019	Total do triênio
Número de famílias beneficiadas	85 mil	85 mil	85 mil	255 mil
Subvenção econômica (crédito por família – R$)				
Máximo (8.048,18)	684.095.300	684.095.300	684.095.300	2.052.285.900
Médio (5.000,00)	425.000.000	425.000.000	425.000.000	1.275.000.000
Mínimo (1.645,88)	139.899.800	139.899.800	139.899.800	419.699.400

Fonte: Capítulo 3 deste guia.

Como referência para uma melhor caracterização do custo desta política de benefícios por Unidade da Federação (UF), foram calculados os gastos máximo, médio e mínimo com base em parâmetros apresentados no capítulo 3 deste guia para provável distribuição estadual do número de famílias beneficiadas.

Na tabela 2, apresenta-se o número de domicílios elegíveis em cada UF, conforme tabela 1 do capítulo 3 deste guia. Em seguida, foram calculados os percentuais de cada UF no total nacional como referência para a aplicação dos recursos, conforme indicador de distribuição de recursos por estado e o Distrito Federal citado também no capítulo 3. Sabendo-se que o número máximo de famílias beneficiadas no país é de 85 mil, calcula-se, em seguida, a proporção de cada UF neste total máximo de famílias beneficiadas.

O passo adicional foi aplicar a este número máximo de famílias por UF os limites mínimo, médio e máximo para a aplicação de recursos por família.

TABELA 2
Programa Cartão-Reforma: dispêndio máximo, médio e mínimo, por UF

	Domicílios elegíveis nesses componentes	Domicílios alvo do estado no total nacional (%)	Número máximo de famílias beneficiadas no país (85 mil/ano)	Recurso máximo disponível por família em cada estado (R$ 8.048,18)	Recurso mínimo disponível por família em cada estado (R$ 1.645,88)	Recurso médio disponível por família em cada estado (R$ 5.000,00)
Rondônia	70.237	1,9	1.637	13.171.677	2.693.652	8.183.016
Acre	23.304	0,6	543	4.370.243	893.729	2.715.050
Amazonas	147.450	4,0	3.436	27.651.576	5.654.841	17.178.776
Roraima	4.958	0,1	116	929.783	190.144	577.636
Pará	231.477	6,3	5.394	43.409.317	8.877.352	26.968.406
Amapá	53.862	1,5	1.255	10.100.842	2.065.656	6.275.234
Tocantins	44.833	1,2	1.045	8.407.617	1.719.386	5.223.303
Maranhão	134.535	3,7	3.135	25.229.602	5.159.539	15.674.104
Piauí	15.199	0,4	354	2.850.297	582.895	1.770.771
Ceará	354.754	9,7	8.266	66.527.685	13.605.136	41.330.888
Rio Grande do Norte	140.582	3,9	3.276	26.363.607	5.391.447	16.378.614
Paraíba	109.250	3,0	2.546	20.487.858	4.189.836	12.728.255

	Domicílios elegíveis nesses componentes	Domicílios alvo do estado no total nacional (%)	Número máximo de famílias beneficiadas no país (85 mil/ano)	Recurso máximo disponível por família em cada estado (R$ 8.048,18)	Recurso mínimo disponível por família em cada estado (R$ 1.645,88)	Recurso médio disponível por família em cada estado (R$ 5.000,00)
Pernambuco	304.348	8,3	7.092	57.074.953	11.672.021	35.458.298
Alagoas	139.060	3,8	3.240	26.078.183	5.333.077	16.201.292
Sergipe	53.890	1,5	1.256	10.106.093	2.066.730	6.278.496
Bahia	346.974	9,5	8.085	65.068.687	13.306.766	40.424.473
Minas Gerais	251.712	6,9	5.865	47.204.025	9.653.383	29.325.900
Espírito Santo	49.774	1,4	1.160	9.334.212	1.908.878	5.798.958
Rio de Janeiro	197.540	5,4	4.603	37.045.048	7.575.837	23.014.550
São Paulo	257.287	7,1	5.995	48.249.515	9.867.189	29.975.420
Paraná	149.137	4,1	3.475	27.967.942	5.719.539	17.375.321
Santa Catarina	60.899	1,7	1.419	11.420.504	2.335.532	7.095.085
Rio Grande do Sul	151.331	4,1	3.526	28.379.387	5.803.681	17.630.935
Mato Grosso do Sul	103.841	2,8	2.420	19.473.498	3.982.396	12.098.076
Mato Grosso	104.214	2,9	2.428	19.543.447	3.996.701	12.141.532
Goiás	138.351	3,8	3.224	25.945.223	5.305.886	16.118.690
Distrito Federal	9.089	0,2	212	1.704.477	348.571	1.058.921
Total	**3.647.888**	**100,0**	**85.000**	**684.095.300**	**139.899.800**	**425.000.000**

Fonte: Capítulo 3 deste guia.

Os possíveis benefícios observáveis para este tipo de política pública vão desde o ganho privado derivado da melhoria da propriedade do beneficiado, passando pelos ganhos com qualidade de vida do cidadão atendido e da população em geral (maior salubridade leva a níveis de saúde e redução da mortalidade infantil e geral, entre outros), até a expansão da atividade econômica local/regional impulsionada pela demanda por materiais de construção.

O cálculo da relação custo-benefício, neste caso, fica dificultado, pois o benefício direto em termos monetários é menos plausível de ser mensurado. Mecanismos indiretos de avaliação podem ser mais adequados em situações como esta. O uso de indicadores de efetividade da política – número de pessoas beneficiadas como proporção da meta planejada, redução do *deficit* de moradias inadequadas etc. –, contudo, pode se constituir em opção adequada como elemento de verificação do benefício social. Para tal, a análise de custo-efetividade se torna solução alternativa.

APÊNDICE A

FONTES DE DADOS[1]

Em primeiro lugar, cabe destacar que o capítulo 4 traz uma seção dedicada especificamente à elaboração de indicadores, podendo ser útil ao leitor a sua leitura caso não domine o processo de elaboração de indicadores.

É importante dizer que o Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, facilitou o acesso de dados entre os órgãos e as entidades do governo federal, estabelecendo que

> os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União que forem detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais disponibilizarão aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados o acesso aos dados sob a sua gestão.[2]

Além disso, com o referido decreto, ficou dispensada a necessidade de celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou outro documento congênere. Os acordos de cooperação técnica entre órgãos de governo exigiam demasiado tempo para a sua celebração, tendo que ser analisado pelas respectivas assessorias jurídicas, gerando ineficiências para o alcance dos objetivos de governo. Assim, o objetivo desse decreto foi promover o cruzamento de dados administrativos tanto para a gestão dos programas sociais quanto para a avaliação das políticas públicas executadas com recursos do governo federal.

No Brasil, diversos dados são produzidos e processados por ministérios, secretarias, entidades e órgãos relacionados ao governo federal. Muitos são de fácil acesso e públicos, podendo ser utilizados seja na etapa de caracterização do problema, seja nas demais etapas, como para estimar a população envolvida na política. Esses dados também são insumos relevantes para as avaliações de políticas públicas em andamento.

Os dados governamentais não protegidos por sigilo podem ser encontrados no Portal Brasileiro de Dados Abertos, disponível em: <http://dados.gov.br/dataset>. O portal funciona como um grande catálogo que facilita a busca e o uso de dados publicados pelos órgãos do governo.

Os dados de cadastros e registros administrativos que possuem informações confidenciais, tais como identificação do cidadão, estão disponíveis por meio da Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GovData). Nesse ambiente digital e seguro, é possível ter acesso a diferentes bases de dados, infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) e também às ferramentas necessárias para realizar o cruzamento de informações. Para viabilizar a

1. Esse texto foi elaborado em coautoria com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (Centers for Learning on Evaluation and Results – Clear)/Fundação Getúlio Vargas (FGV).
2. BRASIL. Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. *Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, p. 2, 2016*.

catalogação das bases de dados sob gestão dos órgãos, conforme previsto no § 1º do art. 10 do Decreto nº 8.789/2016, a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic/MP) disponibilizará em breve o Catálogo de Bases de Dados e Sistemas do Governo. Atualmente, a relação das bases de dados disponíveis nesta plataforma está disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/govdata/bases_dados_disponiveis>.

Por fim, algumas instituições disponibilizam ferramentas *web* onde estão disponíveis dados já processados de diversos temas. Nessas ferramentas é possível encontrar indicadores já calculados para o Brasil ou para as Unidades Federativas (UFs), inclusive contendo séries históricas, de maneira a permitir a comparação no tempo e a sua evolução.

1 FERRAMENTAS *WEB*

Em particular, destacam-se algumas dessas ferramentas:

Dados abertos	Informações confidenciais
<http://dados.gov.br/dataset>.	GovData <http://www.planejamento.gov.br/govdata/bases_dados_disponiveis>.

1.1 Ipeadata

É mantido pelo Ipea e disponibiliza dados de diversas fontes organizados em três grupos: macroeconômico, regional e social. Para cada grupo, é possível encontrar diversas séries de dados disponíveis para *download*, sendo possível selecionar o nível geográfico (por exemplo, municípios), a abrangência (por exemplo, região Sudeste) e o período desejado (por exemplo, jan./2000 a dez./2014).

No grupo macroeconômico estão disponíveis dados econômicos e financeiros, por exemplo, séries estatísticas da economia brasileira e internacional, sendo os principais temas: balanço de pagamentos, câmbio, comércio exterior, contas nacionais, correção monetária, finanças públicas, preços, produção e projeções. Algumas fontes disponíveis são: Banco Central do Brasil (BCB), Banco Mundial, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), BM&FBovespa, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Fundação Getulio Vargas (FGV), Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ipea, Ministério da Fazenda (MF), Organização das Nações Unidas (ONU) e Serasa.

No grupo regional, estão disponíveis dados demográficos, econômicos e geográficos para as regiões, UFs e municípios brasileiros, sendo os principais temas: agropecuária, consumo e vendas, contas regionais, eleições, emprego, finanças públicas, população, produção, renda, segurança pública e transporte. Algumas fontes disponíveis são: Datasus, IBGE, IPEA, Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/MF, Ministério do Trabalho e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Por fim, no grupo social, estão disponíveis dados e indicadores sociais abrangendo temas diversos, como nível de renda per capita, desigualdade na distribuição de renda dos indivíduos e domicílios, desempenho educacional, condições de saúde e habitação e inserção no mercado de trabalho, assistência social, demografia, desenvolvimento humano, educação, habitação, mercado de trabalho, renda e saúde. Algumas fontes disponíveis são: IBGE, Ipea, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e TSE.

1.2 Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra)

É disponibilizado pelo IBGE e contém dados já processados de diversas pesquisas, entre elas: Censo Demográfico, Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), Pesquisa Industrial Anual (PIA), Pesquisa Mensal de Emprego (PME), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e Pnad Contínua Trimestral (Pnad Contínua).

Para uma determinada pesquisa, é possível fazer o *download* de informações em formato de tabela, sendo possível escolher diversas opções, tais como: grupo (por exemplo, mulheres), ano (por exemplo, 2012) e nível territorial (por exemplo, grandes regiões).

1.3 Sistema Gerador de Séries Temporais (SGS)

É um sistema organizado e mantido pelo BCB que disponibiliza informações econômicas e financeiras brasileiras. As séries históricas são organizadas tematicamente, entre as quais: atividade econômica, economia regional, expectativas de mercado, inclusão financeira, indicadores monetários, setor externo, finanças públicas, indicadores de créditos.

Periodicidade, abrangência e cobertura dos dados variam por tipo de informação disponibilizada. Tomando como exemplo a série histórica do produto interno bruto (PIB) em valores reais, ela está disponível anualmente de 1962 a 2015. A plataforma gera arquivos para *download.*

1.4 Tesouro Transparente

Em 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional lançou o portal Tesouro Transparente, que disponibiliza séries históricas dos dados produzidos ou consolidados por essa secretaria. Estão disponíveis informações sobre responsabilidade fiscal, execução orçamentária, haveres da União, contabilidade pública, dívida pública federal, transferências para estados e municípios, dentre outras. Como exemplo, as séries históricas de gastos sociais do governo, como os relativos à previdência, educação, saúde, e trabalho e emprego, são de fácil acesso nesse portal.

1.5 Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET)

Tem por objetivo divulgar informações oriundas de dois registros administrativos – a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) – à sociedade civil. Originalmente criados para fins operacionais, a Rais e o Caged são hoje importantes fontes de informações sobre o mercado de trabalho formal, quer pela abrangência das informações captadas (todos os municípios), quer pela tempestividade (o Caged é mensal) e riqueza dos dados.

O PDET é a ferramenta *web* que possibilita acesso as bases de dados estatísticas da Rais e do Caged e oferece ao usuário flexibilidade, agilidade e qualidade no acesso à informação em forma de tabelas com referências cruzadas, mapas e gráficos.

1.6 Informações de saúde (Tabnet)

Esse aplicativo é um tabulador genérico de domínio público que permite organizar dados de forma rápida, conforme a consulta que se deseja tabular. Foi desenvolvido pelo Datasus para gerar informações das bases de dados do Sistema Único de Saúde (SUS).

Este tabulador de dados permite ao usuário gerar tabelas e produzir gráficos e mapas, por meio da seleção do grupo de informações tais como: mortalidade; nascidos vivos; informações epidemiológicas; morbidade; indicadores de saúde; assistência à saúde; informações demográficas e socioeconômicas; inquéritos e pesquisas e cadastros da rede assistencial. Também permite a escolha da abrangência geográfica, a seleção das variáveis, a seleção do período ou períodos e dos filtros, a visualização dos resultados por meio de mapas, gráficos e tabelas bidimensionais (linhas e colunas).

2 MICRODADOS

As ferramentas *web*, como as descritas anteriormente, são muito úteis para se trabalhar com informações mais usuais. No entanto, muitas vezes surgem demandas mais pontuais, que exigem um recorte novo, um dado mais aprofundado ou mesmo um cruzamento com outra base de dados. Nessas situações se faz necessário trabalhar com os microdados.

Diversas pesquisas e dados administrativos disponibilizam os microdados, isto é, dados desagregados no menor nível, por exemplo, por indivíduo ou por empresa. Desse modo é possível elaborar indicadores e informações que sejam adequadas ao problema em questão.

O quadro A.1 apresenta algumas bases de dados públicas contendo microdados desidentificados, a sua periodicidade, abrangência (representatividade) e exemplos de informações que podem ser consultadas ou construídas. Essas podem ser agrupadas em:

- pesquisas domiciliares, como o censo demográfico e a Pnad, cobrindo diversos tópicos (habitação, acesso a serviços públicos, demografia, saúde, educação, renda, benefícios sociais);
- pesquisas específicas de educação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e a Prova Brasil, que avaliam o desempenho dos alunos; e
- registros administrativos, cujo fim é a execução de algum programa, mas que também são disponibilizados na forma de microdados desidentificados que podem ser usados no planejamento e na avaliação de programas. Esse é o caso da Rais, que, além de servir de registro do histórico laboral para fins previdenciários e trabalhistas, disponibiliza microdados que permitem o acompanhamento do mercado de trabalho.

Deve-se ter em mente também os requisitos de *software* e *hardware* necessários para manipulação desses dados. Tradicionalmente, nos órgãos de governo, a manipulação desses dados era delegada às áreas de TI. Entretanto, com o avanço do poder computacional, popularização e simplificação dos pacotes estatísticos, e maior difusão das técnicas de manipulação de dados, é cada vez mais viável a manipulação desses dados pela própria área finalística. Os programas estatísticos comumente usados para manipulação de dados incluem alternativas de *software* livre, como o R e o Python, e pagos, como o Stata, o SAS ou o SPSS, entre muitos outros. O avanço da capacidade de processamento também permite a visualização e manipulação básica das menores dessas bases de dados em *softwares* de planilha usuais, como o Open Office ou o Excel (cujo limite de linhas em 2017 está em torno de 1 mihão).

Na utilização de microdados, alguns cuidados são necessários, entre eles: *i*) a leitura correta dos dicionários, que discriminam como cada variável foi construída e suas possíveis respostas; *ii*) utilização de pesos amostrais quando aplicável; e *iii*) atentar para a representatividade distinta de cada pesquisa. Existem scripts, pacotes e bibliotecas que facilitam a leitura desses dados. O IBGE disponibiliza junto com a documentação das pesquisas scripts para leitura em R, SAS e SPSS. Algumas bibliotecas empacotam essa complexidade em alguns comandos simples. Para o Stata, o pacote DataZoom, criado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), facilita a leitura das pesquisas do IBGE (Censo, Pnad, PME), incluindo funcionalidades de harmonização de nomes de variável. Para o R, o pacote microdadosBrasil, desenvolvido pelo Ipea, disponibiliza funções para *download* e leitura das principais bases de microdados brasileiros, incluindo as bases do IBGE, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – Censo Escolar e da Educação superior, Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), entre outras) e Ministério do Trabalho (Rais, Caged).

Além desses dados públicos e desidentificados, diversos órgãos do governo fazem uso de dados identificados e de acesso restrito para planejar, monitorar e avaliar políticas públicas. Esses esforços têm sido potencializados em uma ação recente para aumentar a interoperabilidade dos dados no governo federal, conforme o boxe 1.

BOXE 1

Projeto de Interoperabilidade dos dados administrativos do governo federal

A partir das avaliações e discussões ocorridas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (Cmap), surge o projeto de interoperabilidade das bases de dados administrativas do governo federal. O projeto nasce da percepção de que existe bastante informação dentro do próprio governo, no entanto, como as bases de dados não "conversam entre si", são subutilizadas para gerar subsídios para a avaliação de políticas públicas e tomadas de decisão governamental. O projeto visa integrar dezenas de cadastros e registros administrativos da esfera federal, a fim de melhorar o acesso de cada órgão aos dados dos demais entes do governo federal. A integração dos registros administrativos tem como objetivo principal subsidiar o monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Diversas instituições participam do projeto de interoperabilidade, incluindo MP, Ipea, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). Os ministérios detentores de registros administrativos têm participação-chave no processo de integração dos bancos de dados.

Uma das frentes, resultantes desse projeto é a GovData, que tem o objetivo de simplificar o acesso, compartilhamento e avaliação de gestores públicos a diferentes dados governamentais. Nesse novo ambiente digital, é possível ter acesso a diferentes bases de dados, infraestrutura de TI e também às ferramentas necessárias para realizar o cruzamento de informações, tudo isso em uma única plataforma. A solução auxilia o monitoramento e o desenvolvimento de políticas públicas, permite o reuso das informações, racionaliza o gasto público e amplia a oferta de serviços públicos digitais.

No primeiro momento, estão disponíveis na GovData as vinte bases de dados mais acessadas do governo federal, mas esse número pode aumentar, pois, ao aderir à plataforma, um órgão pode incluir novas bases de dados. A GovData está disponível para todos os órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp).

Como outra frente desse projeto, o Ipea constituiu o IpeaDATA-lab, laboratório cuja missão é obter, documentar e integrar os registros administrativos do governo federal para que possam ser usados na avaliação de políticas públicas. O laboratório é composto por uma equipe multidisciplinar (economistas, sociólogos, estatísticos, cientistas de dados, entre outros), que faz uso de técnicas avançadas de ciência da computação e econometria para manipular grandes volumes de dados.

No laboratório, as bases de dados obtidas das várias áreas são tratadas e alimentam a Base para Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Bmap). Essa base, por conter diversas informações no nível do indivíduo (ou da empresa) em diferentes momentos do tempo, permite acompanhar os impactos das políticas públicas em diversas esferas, como mercado de trabalho, educação, saúde e habitação.

O acesso dos pesquisadores à Bmap é regido por regras que garantem a privacidade e sigilo das informações. Os dados são desidentificados e disponibilizados para os pesquisadores de todo o Ipea dentro da sala de sigilo do Instituto. A sala de sigilo também pode ser utilizada por servidores de outros órgãos públicos.[1] O acesso aos dados é regido por protocolos de segurança física (controle biométrico, vigilância presencial e por câmera, sala escura), lógica e documental. Para serem liberados, os resultados gerados na sala de sigilo (estatísticas descritivas agregadas e tabelas de regressão) passam pela aprovação de um comitê de servidores do Ipea, que verificam a preservação do sigilo das informações.

Nota: [1] A Portaria nº 078, de 20 de maio de 2014, do Ipea, em seu art. 3º define as regras de acesso e utilização da sala de sigilo do Ipea. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/140604_portaria78.pdf>.

QUADRO A.1
Informações sobre fontes de microdados para o Brasil

Pesquisa	Periodicidade	Representatividade	Exemplos de informações
IBGE			
Censo demográfico	Decenal	Brasil, grandes regiões, UFs e municípios.	Pessoas: idade, estado civil, educação, trabalho, rendimento, migração e fecundidade. Domicílios: composição, condições e acesso a serviços.
PME	Mensal	Regiões metropolitanas (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo).	Condição de atividade, condição de ocupação, rendimento médio nominal e real, posição na ocupação e posse de carteira de trabalho assinada.
Pnad	Anual	Brasil, grandes regiões, UFs e nove regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre).	Pessoas: idade, estado civil, educação, trabalho, rendimento, migração e fecundidade. Domicílios: composição, condições e acesso a serviços.
Pnad Contínua	Trimestral	Brasil, grandes regiões, UFs, vinte regiões metropolitanas que contêm municípios das capitais (Manaus, Belém, Macapá, São Luís, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife, Maceió, Aracaju, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Vale do Rio Cuiabá, e Goiânia), municípios das capitais e Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.	Pessoas: idade, sexo, educação, trabalho e rendimento.
POF	Intervalos de seis ou sete anos	Regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, além do Distrito Federal e do município de Goiânia).	Pessoas: idade, nível de instrução e rendimentos. Domicílios: saneamento básico, condições do domicílio e presença de bens duráveis. Registros de gastos realizados (pessoas e domicílio).
Inep			
Censo escolar	Anual	Todas as escolas brasileiras (ensino regular (educação infantil e ensinos fundamental e médio), educação especial e educação de jovens e adultos).	Escola: número de matrículas, infraestrutura, acessibilidade e recursos. Professores: formação e turmas. Alunos: abandono, reprovação, deficiência e disciplinas.
Censo da educação superior	Anual	Todas as Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras.	IES: infraestrutura e recursos. Cursos: área, grau acadêmico, acessibilidade, vagas e matrículas. Professores: formação e atuação. Alunos: ano de ingresso, curso, forma de ingresso e financiamento.
Saeb e Prova Brasil	Bianual (anos ímpares)	Escolas brasileiras participantes.	Proficiência em língua portuguesa e matemática para alunos de 5º ano e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano ensino médio. Características da escola, do diretor, dos professores e dos alunos participantes.
Enem	Anual	Candidatos participantes (Brasil).	Proficiência nas habilidades avaliadas e características socioeconômicas.
Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade)	Anual	Alunos de cursos participantes.	Desempenho das provas de formação geral e específica.

Pesquisa	Periodicidade	Representatividade	Exemplos de informações
Ministério do Trabalho			
Rais	Anual	Brasil, grandes regiões, UFs e municípios.	Formação, ocupação, salário, condições de contrato, afastamentos e desligamento.
Base de Gestão do Programa do Seguro-Desemprego (BGSD)[1]	Quinzenal	Brasil, grandes regiões, UFs e municípios.	Parcelas e requerimentos, contendo mês de recebimento, valor, tipo e número sequencial da parcela, quantidade de parcelas restantes, data do requerimento, quantidade de meses trabalhados, data da demissão, salários anteriores e outras informações.
DataSUS	Mensal	Brasil, grandes regiões, UFs e municípios.	Consultas e outros procedimentos médicos, incidência de doenças, causas de morte e nascimentos.
Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)	Mensal	União, estados, Distrito Federal e municípios.	Variáveis contábeis e financeiras de arrecadação e de despesa pública.
Repositório Eleitoral	Bianual	União, estados, Distrito Federal e municípios.	Escolaridade de candidatos, candidatos eleitos, total de votos e total de vagas.

Elaboração dos autores em parceria com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona, da FGV.
Nota: [1] A BGSD é um registro administrativo e não é público, podendo ser utilizada nas avaliações dos órgãos e entidades do governo federal, conforme Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016.

APÊNDICE B

FONTES DE DADOS INTERNACIONAIS

O quadro B.1 lista os principais indicadores disponibilizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), classificados em áreas temáticas.

QUADRO B.1

Indicadores temáticos consolidados pela OCDE

Agricultura e alimentação	Indicadores de produção agrícola, como área colhida, produtividade por hectare e quantidades produzidas, rendimento real da produção, para as culturas de trigo, milho, arroz e soja.	Anual
	Indicadores dos valores das transferências brutas dos contribuintes para a agricultura decorrentes de políticas governamentais, incluído o Coeficiente de Proteção Nominal do Produtor, que mostra o quanto o produtor recebeu acima do preço médio internacional do produto.	Anual
	Indicadores de transferências financeiras dos governos para o setor pesqueiro (transferências diretas e transferências indiretas que reduzem os custos e serviços prestados pelo governo ao setor).	Anual
	Indicadores de sustentabilidade da agricultura, como quantidade de nitrogênio e fósforo no solo.	Anual
	Indicadores do total e por tipo de terra agrícola cultivável, em culturas ou pastagens permanentes.	Anual
Desenvolvimento	Indicadores de fluxos de recursos públicos e privados em termos de desembolsos e compromissos brutos e líquidos de ajuda oficial ao desenvolvimento, por doador (governamental, privado ou organizações não governamentais – ONGs), por tipo de ajuda (investimento de carteira, empréstimos, subsídios, empréstimos oficiais de assistência ao desenvolvimento, empréstimos contratuais e ajuda alimentar) e por fluxo (bilateral e multilateral).	Anual
	Indicadores sobre o fluxo de capital privado, incluindo investimento estrangeiro direto (IED), compra e venda de ações, empréstimos do setor privado, entre outros.	Anual
	Indicadores sobre a assistência governamental destinada a promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento, sendo que essa ajuda pode ser bilateral, quando ocorre do doador ao destinatário, ou por meio de agências multilaterais de desenvolvimento, como as Nações Unidas e o Banco Mundial. Estão excluídos os empréstimos e as doações para fins militares.	Anual
Economia	Indicadores sobre o valor adicionado nos setores financeiro e não financeiro.	Anual
	Indicadores sobre a dívida das empresas dos setores financeiro e não financeiro.	Anual
	Indicadores da relação entre os ativos e o patrimônio do setor bancário.	Anual
	Indicadores do produto interno bruto (PIB) e do investimento (total, por ativo e por setor).	Anual e quadrimestral para o PIB
	Indicadores do IED, como fluxo, estoque e restrição de entrada.	Anual
	Indicadores da renda disponível, do consumo, da poupança, do endividamento, dos ativos financeiros, das transações financeiras e do patrimônio líquido das famílias.	Anual
	Indicadores dos preços dos imóveis residenciais.	Anual
	Indicadores de comércio internacional, como comércio de bens e serviços, saldo da conta-corrente do balanço de pagamentos, exportações e importações por tamanho das empresas, dos termos de troca, do valor agregado interno nas exportações brutas e do valor agregado externo nas exportações brutas.	Anual e quadrimestral para o saldo em conta-corrente da balança de pagamentos
	Indicadores dos movimentos econômicos de curto prazo em termos qualitativos, de confiança das empresas e dos consumidores.	Mensal
	Indicadores do valor adicionado por atividade, do produto nacional líquido e bruto, conta de capital por setor e taxa de poupança.	Anual

Educação	Indicadores relacionados aos preços, como índices de inflação, de preços dos produtores, de paridades de poder de compra às taxas de câmbio do mercado e de preços das ações ordinárias das empresas negociadas em bolsas de valores.	Predominantemente mensal
	Indicadores de alcance educacional, como percentual da população com ensino superior, distribuição da população por etapa concluída (ensino fundamental, ensino médio e ensino superior), taxa de matrícula e de conclusão, por gênero.	Anual
	Indicadores de gastos e dos recursos escolares, como gasto por aluno e por etapa, distribuição dos gastos no ensino superior em instituições públicas e privadas; características dos diretores e dos professores (idade média, gênero, anos de experiência); tempo dos professores em aula e com preparação por etapa; total de profissionais docentes; distribuição dos professores por gênero e etapa; salário bruto dos professores; e gasto público em educação como proporção do PIB por etapa.	Anual
	Indicadores de *performance* no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (*Programme for International Student Assessment* – Pisa), em leitura, matemática e ciências, por gênero.	Anual
	Percentual de jovens que não estão empregados, não estão estudando e não estão em treinamento, por faixa etária e gênero.	Anual
Energia e transporte	Indicadores de oferta de energia primária, de produção de petróleo bruto, de geração de eletricidade, proporção das energias renováveis para o fornecimento total de energia primária, número de usinas nucleares em operação e preços de importação do petróleo bruto por tipo, origem geográfica e qualidade do petróleo.	Anual
	Indicadores de acidentes rodoviários (número de acidentes e de pessoas feridas e mortas).	Anual
	Indicadores de transporte de mercadorias pelo transporte terrestre, por rodovias e ferrovias, por meio de contêineres, por via férrea e marítima.	Anual
	Indicadores de transporte de passageiros por via terrestre, por rodovias e ferrovias.	Anual
	Indicadores de frota automobilística (total e taxa de crescimento).	Quadrimestral
	Indicadores de investimento em infraestrutura de transportes e de manutenção da infraestrutura existente.	Anual
Meio ambiente	Indicadores de gases com efeitos diretos sobre as alterações climáticas (dióxido de carbono – CO2, metano – CH4, óxido nitroso – N2), clorofluorocarbonos – CFCs, hidrofluorocarbonos – HFC, perfluorocarbonos – PFC, enxofre hexafluoreto – SF6 e trifluoreto de nitrogênio – NF3).	Anual
	Indicadores relacionados à intensidade do uso dos recursos florestais (madeira).	Anual
	Indicadores de coleta e tratamento de resíduos, exceto os resíduos das redes de esgoto e das atividades de construção e demolição.	Anual
	Indicadores de uso de água doce.	Anual
	Indicadores de tratamento de esgoto.	Anual
Finanças	Poder de paridade de compra e taxa de câmbio.	Anual
	Indicadores sobre a importância relativa do setor de seguros na economia doméstica (despesas de seguro como proporção do PIB, prêmios totais e *per capita* de seguro no país declarante).	Anual
	Taxas de juros de curto e longo prazo.	Mensal
	Indicadores dos agregados monetários (M1 – papel moeda em poder do público, incluído os depósitos à vista e M3 – equivale ao M1 mais depósitos a prazo e os depósitos de poupança).	Quadrimestral
	Índice de preços de ações.	Mensal
	Taxa de câmbio.	Mensal
	Índice relativo de preços ao consumidor.	Quadrimestral
	Indicadores dos sistemas previdenciários, como as taxas brutas e líquidas de substituição, as riquezas brutas e líquidas previdenciárias e os ativos dos fundos de pensão e da previdência privada.	Anual
Governo	Indicadores de *deficit*, de receitas, de gastos, de gastos por destinação, de endividamento e de riqueza financeira dos governos gerais.	Anual
	Indicadores de custo de produção e de reservas dos governos.	Anual
	Indicador de gastos do governo central.	Anual
	Indicadores de arrecadação tributária: arrecadação total, arrecadação sobre imposto de renda de pessoas físicas, sobre lucros, sobre contribuições de seguridade social, sobre folha de pagamento, sobre propriedade, sobre bens e serviços e de cunha fiscal (arrecadação sobre o setor bancário por meio de imposto s e de depósito compulsório).	Anual

Saúde	Indicadores que comparam o nível de uso de cuidados de saúde de diferentes países em termos de prevenção, imunização, rastreamento, exames de diagnóstico, consultas, utilização no hospital, tempo médio de permanência, categorias de diagnóstico, cuidados intensivos, atendimento ao paciente, taxas de alta, transplantes, diálises e ICD-9-CM (Classificação Internacional de Doenças, 9ª revisão). Os dados são comparáveis em relação às unidades de medidas, como dias, porcentagens, população, número *per capita*, procedimentos e camas disponíveis.	Anual
	Indicadores dos recursos disponíveis para a prestação de serviços a pacientes internados nos hospitais em termos de número de camas que são mantidas, equipadas e imediatamente disponíveis para uso. Os leitos hospitalares totais incluem camas de cuidados curativos, camas de cuidados de reabilitação, camas de cuidados prolongados e outras camas nos hospitais. O indicador é apresentado como um total e para cuidados curativos (agudos) e cuidados psiquiátricos. É medida em número de camas por mil habitantes.	Anual
	Indicadores de gastos com saúde, expressando o consumo final de bens e serviços de saúde (isto é, as despesas de saúde atuais), incluindo cuidados de saúde pessoais (cuidados curativos, cuidados de reabilitação, cuidados de longa duração, serviços auxiliares e bens médicos) e serviços coletivos (serviços de prevenção e saúde pública como bem, como a administração da saúde), mas excluindo os gastos com investimentos. Este indicador é apresentado como um total e por tipo de financiamento, e é medido como uma parte do PIB, como parte do gasto total em saúde e em dólares *per capita* (utilizando paridade de poder de compra – PPP).	Anual
	Riscos de saúde, com indicadores de fumantes diários, consumo de álcool e população com sobrepeso ou obesidade.	Anual
	Indicadores do *status* de saúde, com informações sobre a expectativa de vida ao nascer, expectativa de vida aos 65 anos, taxas de mortalidade infantil, períodos potenciais de vida perdidos (medida da mortalidade prematura em decorrência de mortes evitáveis em idades mais jovens), taxas de suicídio e mortes de câncer.	Anual

Disponível em: <https://data.oecd.org/>.

Além dos dados da OCDE, o Banco Mundial disponibiliza alguns portais de acesso aos dados compilados pela organização, apresentados a seguir.

1) Dados abertos do Banco Mundial

Disponível em: <https://data.worldbank.org/>.

Acesso livre e aberto a dados de desenvolvimento global, incluindo os indicadores de desenvolvimento mundial (a principal coleção de indicadores de desenvolvimento, compilada a partir de fontes internacionais oficialmente reconhecidas. Ele apresenta os dados de desenvolvimento global mais atualizados e precisos disponíveis, e inclui estimativas nacionais, regionais e globais), banco de dados de consumo global (uma fonte única de dados sobre os padrões de consumo doméstico nos países em desenvolvimento) e Projetos e Finanças do Banco Mundial (informações sobre todos os projetos do Banco Mundial desde 1947), entre muitas outras bases de dados.

2) Catálogo de bases de dados do Banco Mundial

Disponível em: <https://datacatalog.worldbank.org/>.

Acesso a milhares de bases de dados por tipo de dados, país ou região. Tipos de dados: *i*) série de tempo, que são uma sequência de números coletados em intervalos regulares ao longo de um período; *ii)* microdados, que são obtidos a partir de pesquisas de amostra, censos e sistemas administrativos; e *iii)* dados geoespaciais, que possuem informações de posicionamento geográfico explícito incluídas dentro do formato vetorial ou *raster*. O catálogo permite acesso a informações detalhadas por região e por país.

3) Biblioteca de microdados do Banco Mundial

Disponível em: <http://microdata.worldbank.org/index.php/about>.

A biblioteca de microdados facilita o acesso a dados que fornecem informações sobre pessoas que vivem em países em desenvolvimento, suas instituições, seu meio ambiente, suas comunidades e o funcionamento de suas economias. A biblioteca inclui conjuntos de dados que foram produzidos pelo Banco Mundial, tais como avaliação de impacto das operações do banco ou pesquisas sobre questões de desenvolvimento. Também inclui conjuntos de dados de outras organizações internacionais, agências de estatística e outras agências em países de baixa e média renda. Os microdados da biblioteca foram coletados por meio de pesquisas por amostra de domicílios, estabelecimentos comerciais ou outras instalações. Os conjuntos de dados também podem ser originários de censos de população, habitação ou agricultura ou mediante processos de coleta de dados administrativos.

4) DataBank do Banco Mundial

Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.

DataBank é uma ferramenta de análise e visualização que contém coleções de dados da série temporal em uma variedade de tópicos, e inclui tutoriais. O usuário pode criar suas próprias consultas, gerar tabelas, gráficos e mapas e facilmente salvar, incorporar e compartilhá-los.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, 2007.

ACTIONAID. **ALPS – Accountability, learning and planning system**: 2011 update. Chard: ActionAid, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/xGcpP1>.

AFONSO, J. R.; PINTO, V. C. **Composição da desoneração (completa) da folha de salários**. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2014. (Texto para Discussão, n. 41).

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. **Gestão de finanças públicas**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ANUATTI NETO, F.; FERNANDES, R.; PAZELLO, E. **Poverty alleviation policies**: the problem of targeting when income is not observed. Ribeirão Preto: Fearp, 2001.

AZEREDO, C. M. *et al*. Avaliação das condições de habitação e saneamento: a importância da visita domiciliar no contexto do Programa Saúde da Família. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, 2007. Disponível em:<https://goo.gl/qANZW7>.

BARROS, G. L.; AFONSO, J. R. **Evolução inicial da desoneração da folha salarial**. [s. l.]: FGV IBRE, 2013.

BRADLEY, R. H.; PUTNICK, D. L. Housing quality and access to material and learning resources within the home environment in developing countries. **Child Development**, v. 83, n. 1, p. 76-91, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/REsZK4>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 maio 2000. Seção 1. Disponível em: <https://goo.gl/R991Ca>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Monitoramento e avaliação de projetos**: métodos e experiências. Brasília: MMA, 2004. 243 p. (Série Monitoramento & Avaliação, n. 1).

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília: MP, 2010. 128 p. Disponível em: <https://goo.gl/ThU8Uz>.

_____. Ministério das Cidades. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: MCidades, 2014. 120 p.

_____. Controladoria-Geral da União. **Manual da metodologia para avaliação da execução de programas de governo**. Brasília: CGU, 2015.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Brasília: Ministério das Cidades, 2016a.

_____. **Guia para monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019** – Exercício 2016. Brasília: MP; Seplan, 2016b.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual técnico de orçamento MTO** 2017. Brasília: MP; SOF, 2016c.

_____. Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Cria o Programa Cartão Reforma e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 1, 26 abr. 2017a. Seção 1. Disponível em: <https://goo.gl/K5evYB>.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.655, de 2017. Brasília: TCU, 2017b. Disponível em: <https://goo.gl/sNM7bu>.

_____. Ministério da Fazenda. **Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017c. Disponível em: <https://goo.gl/kcpbA1>.

BESHAROV, D. J. **Apostila do Curso *Logic Models***. College Park: University of Maryland,

BESHAROV, D. J.; BAEHLER, K. J.; KLERMAN, J. A. **Improving public services**: international experiences in using evaluation tools to measure program performance. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016.

BROSE, M. Monitoria e avaliação participativa – indicações práticas. *In*: BROSE, M. (Org.). **Metodologia participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p. 295-302.

_____. Avaliação em projetos públicos de desenvolvimento local: o caso do Projeto PRORENDA no Rio Grande do Sul. *In*: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Editora Casa da Qualidade, 2002. p. 194-211.

CARNEIRO, F. Avaliação de políticas públicas: por um procedimento integrado ao ciclo da gestão. **Perspectivas em políticas públicas**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 93-129, jan./jun. 2013.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; ILPES – INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. Metodología del Marco Lógico. **Boletín del Instituto**, n. 15, 2005.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle social**: orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2012. (Coleção Olho Vivo).

CHILE. Dirección de Presupuestos do Ministerio de Hacienda. **Instrucciones**: Proceso de Evaluacion *Ex Ante* de Diseño de Programas No Sociales. Santiago, 2016. Disponível em: <http://www.dipres.gob.cl/598/articles-73342_Instructivo_2015_VF.pdf>.

CORNIA, G. A.; STEWART, F. Two errors of targeting. **Journal of International Development**, v. 5, n. 5, p. 459-496, 1993.

CPI – CENTRE FOR PUBLIC IMPACT. **The public impact fundamentals report**. [s. l.]: CPI, 2016.

DIPRES – DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. **Instrucciones para la presentación de programas y otras iniciativas al presupuesto**. Santiago: Dipres, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/a415Lk>.

EUROPEAN UNION. European Commission Budget. ***Ex Ante* Evaluation**: A practical Guide For Preparing Proposals For Expenditure Programmes. Bruxelas, 2001. Disponível em: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/ex_ante_guide_2001_en.pdf>.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar Modelo Lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília: Ipea, 2007. (Nota Técnica, n. 2).

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: FJP, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/iK6DRe>.

FREITAS, G.; SILVEIRA, S. F. R. Programa Luz Para Todos: uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 45, p. 177-198, jul./dez. 2015.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2190).

GOVE, W. R. *et al*. Overcrowding in the home: an empirical investigation of its possible pathological consequences. **American Sociological Review**, v. 44, p. 59-80, 1979.

HOWLETT, M. *et. al.* The elements of effective program design: a two-level analysis. **Politics and Governance**, v. 2, n. 2, p. 1-12, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/cAS31i>.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics, and methods. New York: CRC Press, 2007. p. 43-62.

JOHN, R. *et al*. The tools of policy formulation: an introduction. *In*: JORDAN, A. J.; TURNPENNY, J. R. (Eds.). **The tools of policy formulation**: actors, capacities, venues and effects. [s.l.]: Edward Elgar Publishing, 2015. 301 p.

JORDAN, A.; WURZEL, R.; ZITO, A. Still the century of "new" environmental policy instruments? **Environmental Politics**, v. 22, n. 1, p. 155-173, 2013.

JORDAN, A. J.; TURNPENNY, J. R. (Eds.). **The tools of policy formulation**: actors, capacities, venues and effects. [s.l.]: Edward Elgar Publishing, 2015. 301 p.

KOTLER, P. **Administração de marketing**: a edição do novo milênio. 10. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000.

LEVY, P. M.; SERRA, M. I. F. Coeficientes de importação e exportação na indústria. **Boletim de Conjuntura**, n. 58, jul./ago. 2002. (Nota Técnica). Disponível em: <https://goo.gl/ke2cst>.

MILLIKAN, B. (Org.). **Monitoramento e avaliação de projetos**: métodos e experiências. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. (Série Monitoramento & Avaliação, n. 1).

MORGAN, M. **Extreme and persistent inequality**: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015. World Wealth and Income Database (WID.world). Aug. 2017. (Working Paper Series, n. 2017/12). Disponível em: <https://goo.gl/UFG73P>.

MOSSE, R.; SONTHEIMER, L. E. **Performance monitoring indicators handbook**. Washington: The World Bank, 1996.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

NICOL, S.; ROYS, M.; GARRETT, H. **The cost of poor housing to the NHS**. Watford: BRE, 2012.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **How's life? 2015** – measuring well-being. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/Cd1hkd>.

ORTEGÓN, E.; PACHECO, J. F.; PRIETO, A. **Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación del proyectos y programas**. Santiago de Chile: Ilpes; Cepal, 2005.

PINTO, V. C.; AFONSO, J. R.; BARROS, G. L. **Avaliação setorial da desoneração da folha de salários**. [s. l.]: FGV IBRE, 2014.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, set./out. 2012.

ROYS, M.; DAVIDSON, M.; NICOL, S. **The real cost of poor housing**. Bracknell: BRE, 2010.

SILVA, A. C. *et al*. **Desoneração da folha de pagamento**: análise e modelo alternativo. Brasília: IBMEC, 2005. Disponível em: <https://goo.gl/YAYugd>.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

SNYMAN, K. *et al*. Poor housing construction associated with increased Malaria incidence in a cohort of young Ugandan children. **The American Journal of Tropiacal Medicine and Hygiene**, v. 92, n. 6, p. 1207-1213, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/uiZrbs>.

SOUZA, A. P. *et al*. **Uma investigação sobre a focalização do Programa Bolsa Família e seus determinantes imediatos**. São Paulo: FGV-EESP, 2013.

THE WORLD BANK. **Monitoring and evaluation**: some tools, methods and approaches. Washington: The World Bank, 2004.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, maio/jun. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/BX3PnD>.

UNITED KINGDON. Her Majesty's Treasury. **The Green Book**: Appraisal and Evaluation in Central Government. Londres, 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-governent>.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Health principles of housing**. Geneva: WHO, 1989. Disponível em: <https://goo.gl/6sK99L>.

WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. **Handbook of practical program evaluation**. 3rd ed. San Francisco, California: John Wiley & Sons, 2010.

W. K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic model development guide**: using logic models to bring together planning, evaluation, and action. Battle Creek: W.K. Kellogg Foundation, 2004.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Clícia Silveira Rodrigues
Elaine Oliveira Couto
Idalina Barbara de Castro
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiário)
Cynthia Neves Guilhon (estagiário)
Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)
Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Foto: Freeimages (https://goo.gl/sgE672)

Projeto Gráfico
Danilo Leite de Macedo Tavares

Composto em dagny pro 12/14,4 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

As sociedades modernas vêm cobrando maior eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos geridos pelo Estado, exigindo melhores resultados dos gestores públicos. Neste contexto, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) tem fomentado a adoção de mecanismos de aprimoramento da gestão e das políticas públicas com vistas a possibilitar que as organizações entreguem melhores serviços públicos a custos adequados.

A CGU tem participado da construção de marcos normativos dispondo sobre controles internos, gestão de riscos, desburocratização e governança no âmbito do Poder Executivo federal e sobre a atuação das auditorias internas, proporcionando a gestores e auditores amparo legal para execução de suas atividades alinhadas às melhores práticas internacionais.

A utilização deste guia, que estabelece orientações para análise *ex ante* de políticas públicas e do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, proporcionará melhorias nas entregas de serviços públicos à sociedade.

Destaca-se que as melhores práticas internacionais de mecanismos de controle da gestão para o atingimento de resultados preconizam a importância da implementação do modelo de três linhas de defesa pelas organizações – conforme a *Declaração de Posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles*, publicada em 2013 –, de maneira a aprimorar a governança, o gerenciamento de riscos e de controles internos, com definição clara de papéis e de responsabilidades. Assim, o trabalho engajado e integrado dos representantes das três linhas de defesa pode propiciar a consecução dos objetivos das organizações públicas de modo a atender com maior efetividade, qualidade, transparência e responsabilidade às necessidades da sociedade.

Portanto, a publicação deste guia é um marco como instrumento norteador para a realização da análise *ex ante* pelos gestores públicos responsáveis pela condução de políticas públicas, proporcionando a melhoria na tomada de decisão da alocação dos escassos recursos disponíveis.

Wagner de Campos Rosário

Ministro da Transparência e Controladoria Geral da União

ISBN 978-85-7811-319-3

MINISTÉRIO DA **TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

MINISTÉRIO DA **FAZENDA**

MINISTÉRIO DO **PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

CASA CIVIL

BRASIL GOVERNO FEDERAL

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Colaboradores:

Embaixada Britânica Brasília

Centre for Public Impact A BCG FOUNDATION

clear Centers for Learning on Evaluation and Results BRAZIL & LUSOPHONE AFRICA

FGV EESP CENTRO DE APRENDIZAGEM EM AVALIAÇÃO E RESULTADOS PARA O BRASIL E A ÁFRICA LUSÓFONA