

**Curso: Análise Ex-Ante de políticas públicas: uma abordagem prática**

**Docente:** Leandro Freitas Couto

**Período:** 02 – 13 de março 2020.

**Horário:** das 8h00 às 12h00

**Carga Horária:** 30 horas – 24h presenciais e 6h não presenciais



# CURSO ANÁLISE EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## Guia Prático de Análise *Ex Ante*

# APRESENTAÇÕES

---

1. Nome
2. Órgão
3. Cargo
4. Experiência com PPA e Modelo Lógico

# INTRODUÇÃO

---

Planejamento *versus* Plano Plurianual:  
Abordagens e funções

# PLANEJAMENTO

- Estudos de Longo Prazo/ cenários prospectivos (módulos complementares)
- Estratégia de desenvolvimento de médio prazo (grande estratégia)
- Definição de Prioridades de curto e médio prazo (momento estratégico)
- Coordenação e integração de políticas (transversalidade/multissetorialidade/intersectorialidade) (tático-operacional)
- Articulação federativa (tático operacional / modulo de gestão)
- Planejamento e ordenamento territorial
- Monitoramento (módulos de gestão)
- Avaliação de políticas públicas (módulos de gestão)
- Planejamento Fiscal e Orçamentário (módulos de ação)
- Indução dos outros atores (planejamento indicativo – investimentos privados)

# PLANEJAMENTO

Planejamento não se limita ao PPA

PPA como síntese de planejamento setorial

PPA deveria ensejar processos de planejamento

PPA deveria orientar o orçamento

**Abordagens têm relação direta com as funções que se quer atribuir ao Plano**

**Avaliação – 2004/07 / 2020/23**

# PLANEJAMENTO

<b>Período Plano</b>	<b>Abordagens</b>	<b>Funções</b>
<b>PPA 2000/2003</b>	Planejamento por problemas Planejamento Territorial	Gestão de prioridades Gestão por resultados Prestação de contas
<b>PPA 2004/2007</b>	Planejamento por problemas Planejamento Participativo	Gestão Territorial Gestão por resultados Avaliação Prestação de contas Estratégia de Desenvolvimento
<b>PPA 2008/2011</b>	Planejamento por problemas	Prestação de contas Estratégia de Desenvolvimento
<b>PPA 2012/2015</b>	Planejamento participativo Classificador Temático	Gestão Participativa Gestão Territorial Agendas Transversais Prestação de contas Estratégia de Desenvolvimento
<b>PPA 2016/2019</b>	Classificador Temático	Integração com Objetivos do Desenvolvimento Sustentável Prestação de Contas

**Independientemente do Cenário Fiscal, a Avaliação *Ex-Ante* é fundamental para aprimorar a consistência da proposta política pública**



Melhorar formulação de políticas na busca de resultados efetivos



Construção colaborativa entre os atores envolvidos na política



Decidir e priorizar as ações de forma mais objetiva e transparente



Aprimorar a qualidade do Gasto Público

# ANÁLISE EX-ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM PRÁTICA

- Aula 1 - apresentação geral do Guia Prático de Análise Ex-Ante e sua aplicação para a Avaliação de Políticas Públicas – definição dos casos
- Aula 2 - Diagnóstico do problema – Descritores, construção da árvore de problemas (problema central, causas e consequências)
- Aula 3 - Desenhando a política usando o modelo lógico e a teoria do programa
- Aula 4 – Análise de consistência e Risco
- Aula 5 – Estratégia de implementação – Atores e governança orçamentária
- Aula 6 – Monitoramento, Avaliação, e controle

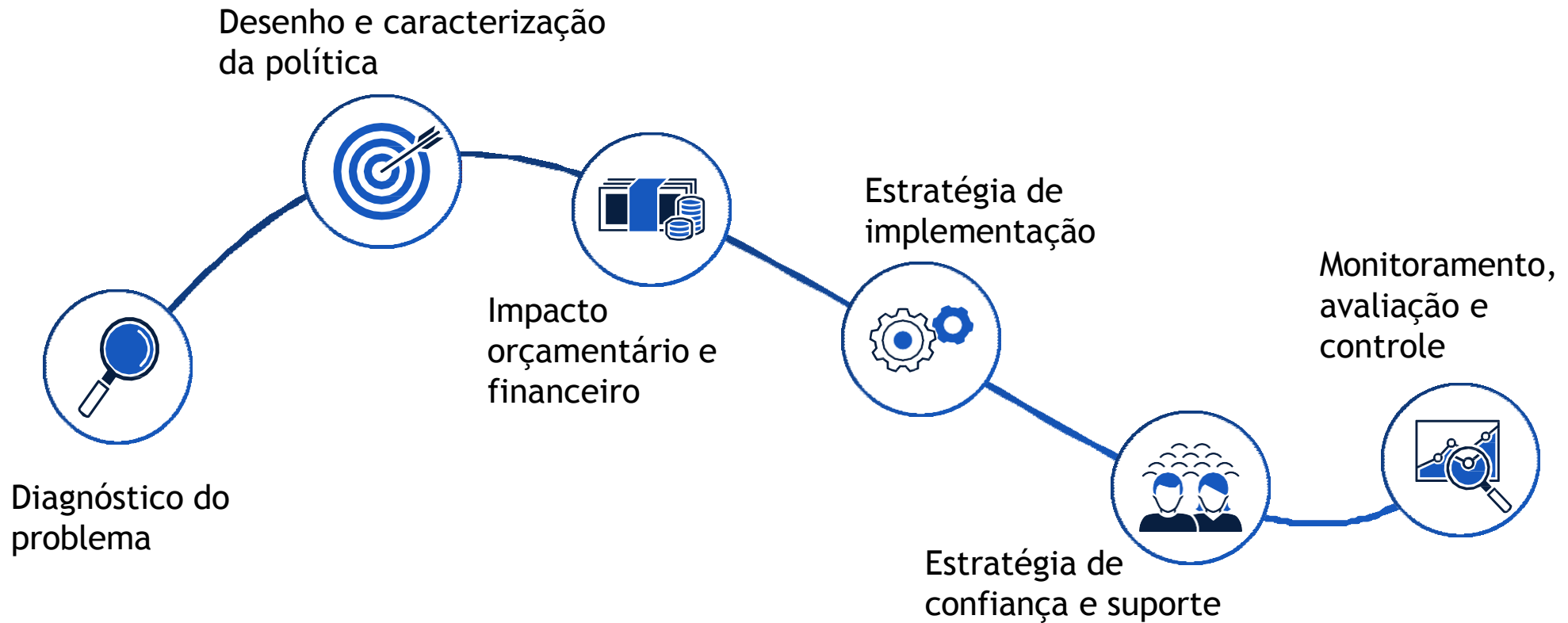
Metodologia:

Primeira metade: aula expositiva

Segunda metade: discussão nos grupos – apresentação ao final (última meia hora)



# PRINCIPAIS ELEMENTOS DO GUIA PRÁTICO DE ANÁLISE EX-ANTE



# TIPOS DE AVALIAÇÃO:

## 1) Finalidade:

- 1) Formativas > Aperfeiçoamento dos programas/políticas
- 2) Somativas > desempenho do programa

## 2) Posição do Avaliador

- 1) Interna
- 2) Externa

## 3) Momento da Avaliação

- 1) Ex-ante
- 2) Ex-post

# ESTRATÉGIAS DE AVALIAÇÃO:

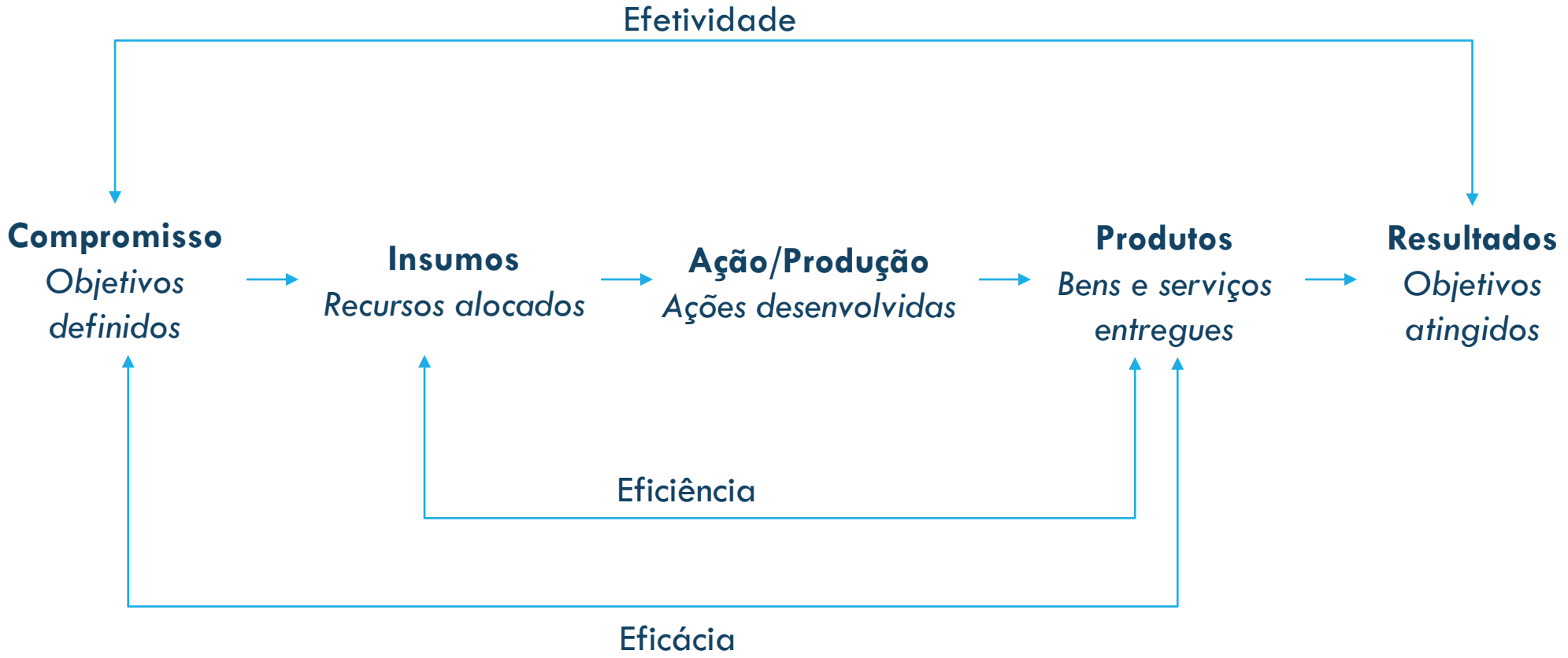
- 1) Avaliação do desenho da política – teoria do programa
- 2) Avaliação de implementação ou processo
- 3) Avaliação de resultado
- 4) Avaliação de impacto
- 5) Avaliação de focalização
- 6) Avaliação econômica – custo/benefício e Custo/efetividade

# AVALIAÇÃO SOB A ÓTICA ORÇAMENTÁRIA



Meressi, Oliveira & Pileti, 2018

# DIAGRAMA



# PERGUNTAS:

- 1) Estou fazendo o que me propus a fazer? (eficácia)  
*Estou entregando o que havia prometido?*
- 2) Estou fazendo bem o que me propus a fazer? (eficiência?)  
*Estou investindo bem os recursos disponíveis?*
- 3) O que estou fazendo está dando certo? (efetividade)  
*Estou alcançando os objetivos pretendidos e resultados esperados?*

# AVALIAÇÕES *EX-ANTE*: CASOS

Serão desenvolvidas avaliações ex-ante em grupos de até seis pessoas, em casos selecionados pelos participantes

## SUGESTÕES

### **Gasto Direto:**

Cidadania e direitos humanos

Justiça e Segurança Pública

Saúde (melhor em casa — Pessoa com Deficiência)

### **Subsídios:**

CEBAS — Educação/Saúde/Assistência

Luz para Todos

<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>

# CHECK LIST DO GUIA

## 1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

1. Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?
2. Quais as causas que acarretam o problema?
3. Quais as evidências da existência do problema na realidade brasileira?
4. Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.
5. Quais as razões para que o governo federal intervenha?
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

1. Qual o objetivo da proposta?
2. Quais são os resultados e os impactos esperados na sociedade?
3. Quais são as ações a serem implantadas?
4. Quais são as metas de entrega dos produtos?
5. Apresentar a relação existente entre as causas do problema, as ações propostas e os resultados esperados
6. Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.



# CHECK LIST DO GUIA

## 3. Desenho, estratégia de implementação e focalização

1. Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?
2. Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil
3. Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta
4. Apresentar estimativa do período de vigência da proposta
5. Qual o público-alvo que se quer atingir?
6. Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública
7. Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.
8. Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

# CHECK LIST DO GUIA

## 4. Impacto Orçamentário e Financeiro

1. Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados
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
  4. Demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado
3. Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a LOA, compatibilidade com o PPA e com a LDO.
4. Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

# CHECK LIST DO GUIA

## 5. Estratégia de construção de confiança e suporte.

1. O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão leva-las a cabo?
2. Quais são as razões ou as evidências que de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?
3. Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?
4. A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?
5. Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

## 6. Monitoramento, Avaliação e Controle

1. A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?
2. Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política
3. Posteriormente, como será a avaliação dos resultados da política?
4. Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?
5. Quais serão os mecanismos de controle adotados?



## Diagnóstico do problema



### O QUE É

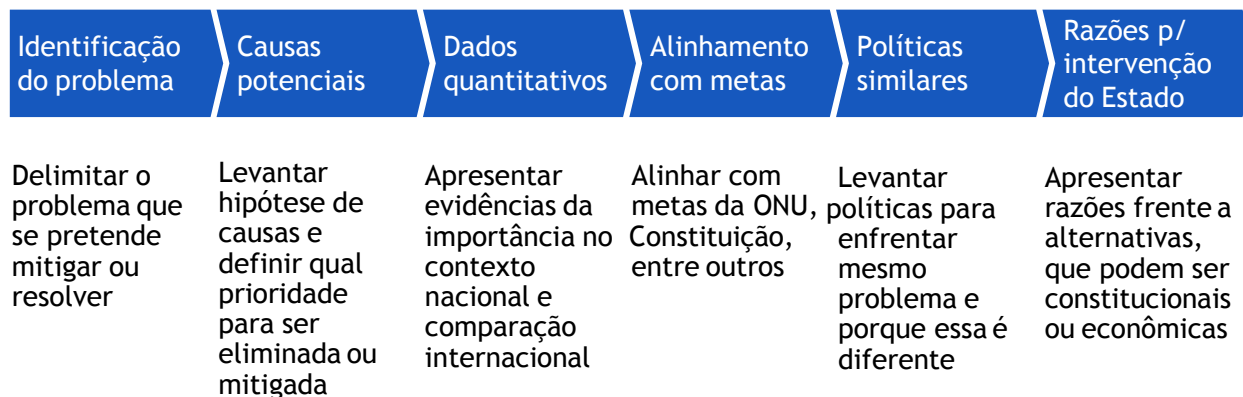
DEFINIÇÃO E ANÁLISE DO PROBLEMA QUE A POLÍTICA PRETENDE RESOLVER, IDENTIFICANDO CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS



### Importância

- Contribui para um desenho mais específico e eficaz de políticas

### Etapas

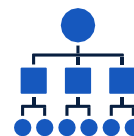


### Ferramentas

#### Brainstorming



#### Árvore de problema



#### Pesquisas comparativas



# Desenho e caracterização da política



## O que é

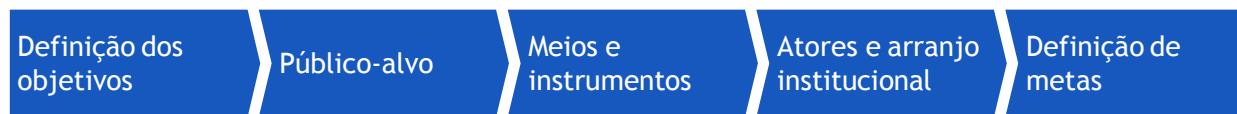
Formulação de ações sobre a fonte ou a causa do problema para solucioná-lo ou amenizá-lo



## Importância

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

## Etapas



Para quê?

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

Para quem?

Definição e priorização do beneficiário, incluindo localidade

Como?

Definição de mecanismos de ação, incluindo instrumentos orçamentários

Quem?

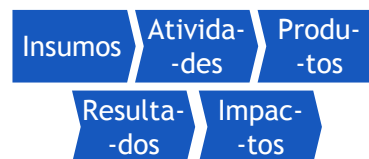
Definição dos agentes públicos e privados envolvidos e seus papéis

Resultados esperados em termos quantitativos



## Ferramentas

### Modelo Lógico



### SMART (seleção de indicadores)

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

### Análise SWOT

Forças	Fraquezas
Oportunidades	Ameaças

# Impacto orçamentário e financeiro



## O que é

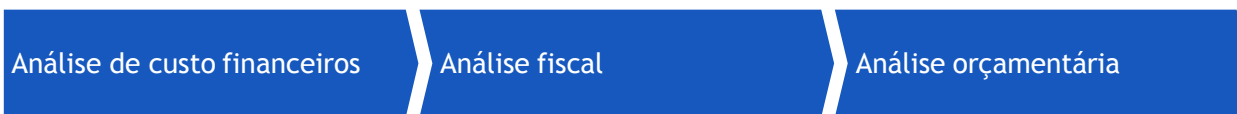
Cálculo da despesa financeira e verificação do cumprimento das legislações fiscal (LRF) e orçamentária (PPA, LDO, LOA)



## Importância

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

## Etapas



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

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

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



## Ferramentas

### Análise de custo



### Análise de adequação fiscal

#### Checklist

- Critério 1
- Critério 2
- Critério 3

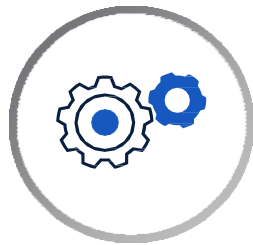
:

### Análise de adequação financeira

#### Checklist

- Critério 1
- Critério 2
- Critério 3

# Estratégia de implementação



## O que é

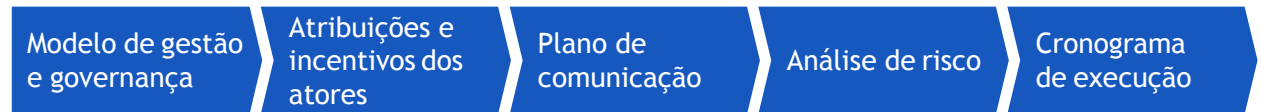
Definição dos processos estruturados que articulam diversos atores e tipos de recursos para o alcance dos objetivos e a execução das metas



## Importância

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

## Etapas



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

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

Definir para quem e como cada etapa do projeto será comunicado

Identificar riscos, elaboração de estratégias de mitigação

Descrever procedimentos ao longo do tempo



## Ferramentas

Normas, manuais e treinamentos de gestão e governança



Matriz de comunicação 5W2H

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

Matriz de Probabilidade x Impacto

	Impacto		
Probabilidade	Green	Green	Yellow
	Green	Yellow	Red
	Yellow	Red	Red



## Estratégia de confiança e suporte



### O QUE É

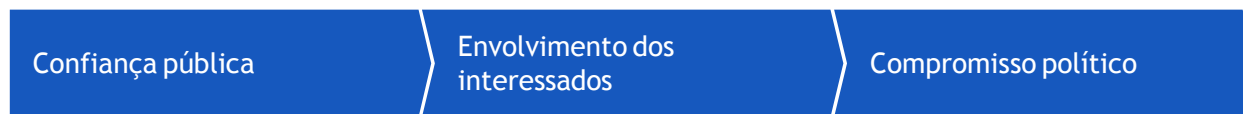
APOIO QUE A POLÍTICA TEM PARA SER IMPLEMENTADA ENTRE A POPULAÇÃO, PARTES ENVOLVIDAS E LIDERANÇAS POLÍTICAS



### Importância

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

### Etapas



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

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

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



### Ferramentas

Avaliação de confiança e suporte

	1	2	3
Semana 1			
Semana 2			
	:		

Consultas públicas e *crowdsourcing*



Comunicação e dados abertos







# Monitoramento, avaliação e controle



## O QUE É

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



## Importância

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

## Etapas



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

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

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



## Ferramentas

### Plano de monitoramento

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

### Plano de avaliação

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

### Plano de controle

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

# ESCALAS E PERSPECTIVAS

PPA 2000 – 2003

MACRO OBJETIVO: ASSEGURAR ACESSO E A HUMANIZAÇÃO DO ATENDIMENTO EM SAÚDE

Atenção básica, prevenção e saúde da família

Promover a saúde da Mulher

Transformar a gestão dos serviços de Saúde

Vigilância em Saúde

Consolidar a descentralização dos serviços

PPA 2020-2023

MACRO PROBLEMA: INEFICIÊNCIA DO SISTEMA DE TRANSPORTE

TERRESTRE (RODOVIÁRIO E FERROVIÁRIO), AQUAVIÁRIO, MARÍTIMO (CABOTAGEM)

# ESCALAS E PERSPECTIVAS

## PERSPECTIVAS DOS ATORES

Programa Segundo Tempo

Dificuldade de crianças e adolescentes expostos a situação de maior risco social **em praticar esporte educacional** no tempo ocioso

Proteção básica e especial

Família e indivíduos em situação de vulnerabilidade social **desprotegidos pelo Estado.**

# MACROPROBLEMA

**É UMA SITUAÇÃO INDESEJÁVEL QUE, AO SER DECLARADA POR UMA AUTORIDADE, CARACTERIZA-SE POR SE LOCALIZAR NUM PLANO MAIS ELEVADO E DE MAIOR COMPLEXIDADE.**

**DEVERÁ SER OBJETO DE ENFRENTAMENTO POR POLÍTICA QUE ARTICULE UM CONJUNTO DE PROGRAMAS E MEDIDAS NORMATIVAS**

# PRATICANDO

**Selecionar a política/programa que cada grupo vai avaliar**

**Qual o macroproblema relacionado à política selecionada?**

**É possível identificar outras políticas que dialogam com o mesmo problema, atuando em outras causas?**