

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

**Docente:** Leandro Freitas Couto

**Período:** 03 a 13 de março de 2020.

**Horário:** das 8h30 às 12h30

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



# CURSO ANÁLISE EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Avaliação Ex Ante - análise de  
consistência e risco*

# AULA 4 – DESENHO DA POLÍTICA

Quatro momentos da dinâmica do processo de planejamento:

1. **Momento explicativo** – Construção de explicações que justificam a ação.
2. **Momento normativo** – seleção de ações e cálculo aproximado dos resultados
3. **Momento estratégico** – cálculo interativo, considerando atores e incorporando viabilidade
4. **Tático operacional** – momento da ação / fazer

# AULA 4 – RETROSPECTIVA

1. Localizar a política no macroproblema
2. Identificar o problema central da política
3. Identificar as causas e consequências do problema
4. Identificar compromissos internacionais e Justificativa para a ação do estado.
5. Definir público-alvo e beneficiários
6. Avaliar as ações propostas pela política
7. **Análise de consistência do Modelo lógico**
8. **Gestão de risco**
9. **Arranjo de implementação**
10. **Identificação de atores**

# AULA 4 – ANÁLISE DE VULNERABILIDADE DO MODELO LÓGICO

Ações da política são **apostas** que devem ser consideradas sob à luz das circunstâncias e das características do arranjo de implementação

Como atuam os atores que compõe o arranjo de implementação e que têm interesse na política

Fatores externos favoráveis e desfavoráveis

Estratégia dos atores sociais

# AULA 4 – SEGUNDO TEMPO

*Aposta:* se forem utilizando X recursos financeiros para garantir reforço alimentar adequado aos participantes, serão ampliados o interesse e a permanência de crianças e adolescentes no programa.

*A menos que:*

Os cardápios não sejam adequados

Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
Alto	Alto	Sim

**Ações:**

Buscar parceria com o MS para orientações sobre o cardápio nutricionalmente adequado e sobre o uso da multimistura.

Utilizar os cardápios mínimos que o FNDE estabelece para a merenda escolar

# AULA 4 – SEGUNDO TEMPO

*Aposta:* se forem utilizando X recursos financeiros para garantir reforço alimentar adequado aos participantes, serão ampliados o interesse e a permanência de crianças e adolescentes no programa.

*A menos que:*

Os recursos não seja suficientes para garantir uma alimentação adequada

Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
Alta	Alto	Sim

*Ações:*

Buscar parcerias com o MDS e outros possíveis parceiros

Complementar recursos por meio do Núcleo Parceiro

Utilizar as instalações públicas disponíveis nas escolas

Executar convênios, prioritariamente, com quem possuir infraestrutura adequada para preparar o reforço alimentar

# AULA 4 – MORADIA DIGNA

*Aposta:* Investir X Reais na contratação de moradias destinadas às famílias de baixa renda vai aumentar o acesso à Moradia Digna por parte do público alvo do programa.

*A menos que:*

Não haja oferta de infraestrutura urbana adequada

Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
Alto	Médio	Sim

*Ações:*

Articulação com prefeituras e ministério da educação e saúde

Garantia de oferta de transporte público

Implantação de equipamentos esportivos

# AULA 4 – MORADIA DIGNA

*Aposta:* Investir X Reais na contratação de moradias destinadas às famílias de baixa renda vai aumentar o acesso à Moradia Digna por parte do público alvo do programa.

*A menos que:*

Os recursos não sejam suficientes

Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
Alto	Alto	Sim

**Ações:**

Articulação com o Ministério da Economia

Ampliação da utilização de recursos não-orçamentários



# AULA 4 – POLÍTICA NACIONAL DE PREVENÇÃO E CONTROLE DO CÂNCER

*Aposta:* Organizar os recursos humanos disponíveis para prestar Apoio técnico para aprimoramento do planejamento e da implantação da política nos estados e municípios vai levar a ampliação das capacidades dos entes subnacionais.

*A menos que:*

Haja grande rotatividade dos gestores e equipes locais

Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
Alto	Alto	Sim

*Ações:*

Capacitação continuada em modalidade EAD

Proposição de regulação de pré-requisitos para determinados cargos na área da saúde (gestão hospitalar)

# AULA 4 – MATRIZ DE RISCO

**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.

**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)			

# AULA 4 – QUESTÕES ORIENTATIVAS

Quais fatores podem acarretar vulnerabilidade às ações do programa?

É preciso adicionar ações ao desenho do programa?

# AULA 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

## Debate sobre Governança

- Conceito de governança vinculado à ideia de controle *Versus* Conceito de governança relacionadas às capacidades estatais.
- Visão normativa/ prescritivo formal *Versus* abordagem analítica
- Capacidades estatais: preocupação com as habilidades e as competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los.
- Isso inclui a forma como se dá a relação do estado com a sociedade, entre os governos, setor privado, sociedade civil - Governança

# AULA 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

## Governança e estratégias de implementação

Envolve mecanismos de articulação entre múltiplos atores:

- Fragmentação do Estado
- Novos atores sociais e econômicos passam a ser reconhecidos

Diante desse contexto, qual a capacidade do Estado de definir rumos e executar suas ações?

# AULA 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

Três leituras:

1. Mudanças promoveram esvaziamento do Estado - substituição
2. Mudanças nas funções e nos papéis do Estado – Estado Regulador
3. Ampliar as capacidades de intervenção do Estado – complementaridades e sinergias

# AULA 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade (...). É possível pensar na existência de “forças auxiliares” [e não substitutivas] na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público (...), podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz (Offe, 2009, p. 12).

# AULA 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

- Arranjos complexos, sofisticados
- Transferência e distribuição de papéis
- Articulação e coordenação – atores estatais subnacionais e não estatais

X

- a. Capilaridade*
- b. Direcionamento central com flexibilidade na ponta*
- c. Monitoramento*
- d. Aprendizado, inovações, reflexão coletiva*



# AULA 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

- Relação entre governança e capacidades estatais aberta e indeterminada
- Arranjos institucionais podem indicar como essa relação vai se processar
- Acrescenta um elemento relacional à ação governamental
  - Processos de diálogos
  - Criação de consensos mínimos
  - Estruturas voltadas à interação entre Estado e Sociedade

# AULA 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

---

Capacidades estatais:

1. Técnica-administrativa
2. Político relacional

# AULA 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

## Arranjos institucionais:

arranjo institucional aqui é entendido como o conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica

Qual o modelo de governança implícito na implementação da política?

Quais são os instrumentos utilizados?

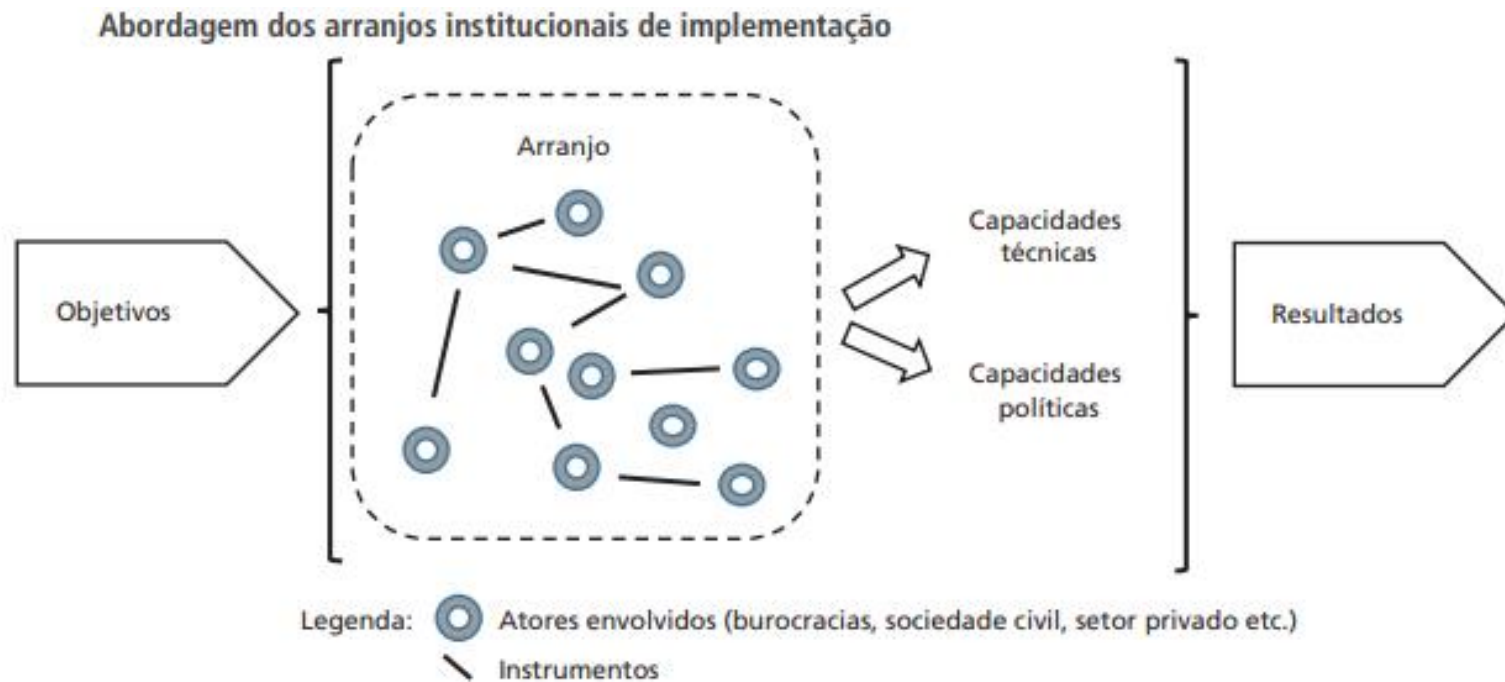
# AULA 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

medidas de caráter legislativo e regulatório, econômico e fiscal, convenções e incentivos, informativo e de comunicação. Exemplos:

- processos de conveniamento,
- editais,
- licitações,
- bancos de dados e índices,
- esquemas de certificação,
- isenção tributária

# AULA 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

A depender da forma como se configuram estes arranjos e instrumentos – isto é, como incluem, coordenam e governam a interação entre os atores relevantes –, eles podem gerar maiores ou menores capacidades de execução para a política pública em questão



# AULA 4 – ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

Objetivo é identificar inconsistências, insuficiências ou desperdícios

Envolvimento dos atores na construção de um “plano de implementação da política pública”

- 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;

# AULA 4 – ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

- Definição do plano de comunicação a ser executado durante todas as etapas da política;
- 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).

# AULA 4 – ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

- Como vai ocorrer a implementação da política?
- Como serão gerados os produtos das ações?
- Como se dará a gestão orçamentária e financeira?
- Quem propõe, coordena e financia a política?
- Quem e como se articulam os atores?
- Como se dá a pactuação das metas?
- Como se solucionam as controvérsias?
- Quais instrumentos normativos regulam essas relações? (normas e manuais)



# AULA 4 – AS AÇÕES NO SEU CONTEXTO – MODELO LÓGICO

- Circunstâncias distintas podem demandar ações diferentes para alcançar os mesmos resultados
- Mesmas ações em circunstâncias distintas podem gerar resultados diferentes
- Expectativas e posicionamentos dos atores mudam também de acordo com as circunstâncias
- **Mapeamento dos atores** é fundamental para avaliar a viabilidade e os riscos envolvidos na implementação da política
- Não apenas atores que são **agentes da política**, mas os **atores sociais** que podem ser aliados ou opositores da política.

# AULA 4 – ATORES SOCIAIS

É uma organização, uma personalidade ou um grupo social que atua no contexto, relacionando-se com os problemas de maneira ativa

O ator social é identificado a partir dos seguintes requisitos:

- Possui um projeto
- Controla um recurso relevante para o jogo
- Possui capacidade de produzir fatos no jogo social

Exemplos:

## Não são atores sociais

Ministério da Previdência

As empresas

Os trabalhadores

População

Um cidadão

As ONGs

## São atores sociais

- Ministro da Previdência

- GM, Ford, a ANFAVEA

- Sindicato dos Metalúrgicos do ABC

- Associação de Moradores do bairro X

- Papa Francisco

- SOS Mata Atlântica

# AULA 4 – AÇÕES NO SEU CONTEXTO + ATORES

- Quem são os agentes envolvidos na construção, implementação, monitoramento e avaliação da política?
- Quem são os atores sociais diretamente relacionados à política?
- Mudanças no contexto ensejam alterações no programa? (casos de revisão)
- Qual posição dos atores com relação à (criação) revisão ou ampliação da política?
- Quais elementos externos são favoráveis e quais são desfavoráveis à implementação das ações/programa? (modelo lógico)

# AULA 4 – MATRIZ SWOT / FOFA

