

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

**Docente:** Leandro Freitas Couto

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

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



# CURSO ANÁLISE EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Avaliação Ex Ante - governança  
orçamentária e construção de  
confiança e suporte*

# AULA 5 – 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 5 – PASSO A PASSO

6. Definição das ações
7. Análise de consistência do Modelo lógico
8. Gestão de risco
9. Arranjo de implementação
10. Identificação de atores
11. SWOT
- 12. Perspectiva orçamentária**
- 13. Estratégias de Construção de confiança**
- 14. Regionalização**
15. Plano de monitoramento e Avaliação

# IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

## 1. Aspectos fiscais

1. LRF – metas fiscais
2. Novo Regime Fiscal – limitação do aumento das despesas
3. Estimativa para as despesas para o ano e para os dois subsequentes
4. No caso de despesas obrigatória, além da projeção anterior, compensação pelo aumento da receita ou diminuição permanente de outra despesa.
5. Alinhamento com LOA
6. Renúncia de receita – projeção para o ano e para os dois subsequentes; consideração na projeção de receitas da LOA; compensação por elevação de alíquota, criação de tributo ou contribuição
7. Alinhamento com PPA – LDO - LOA

# GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

A governança orçamentária compreende as relações entre os diferentes atores governamentais no processo de decisões em torno da priorização das políticas públicas, materializado no **orçamento público**,

Regras formais e informais, inclusive a forma de interpretá-las, que se dão ao longo do processo orçamentário, de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos recursos e gastos públicos – **Arranjo/Regime de Governança Orçamentária**

As regras do processo orçamentário, incluindo o Plano Plurianual, têm se alterado muito nos anos recentes no Brasil.

# GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

- Regime de governança orçamentária prevê estabilidade nas relações entre os atores.
- Equilíbrio entre os interesses dos diferentes atores empresta estabilidade a este regime.
- Como e por que esses regimes mudam?

# ATORES

- Guardiões
- Gastadores / executores
- Controladores
- Definidores de prioridades



# GUARDIÕES

**Objetivo:** Garantir o resultado fiscal

**Componentes:**

Ministério da Economia

Secretaria do Tesouro Nacional

Secretaria do Orçamento Federal

# EXECUTORES

**Objetivo:** Executar as políticas públicas

**Componentes:**

Órgãos da administração direta

Órgãos da administração indireta

Empresas Estatais

SPE com participação acionária das empresas estatais

# CONTROLADORES

**Objetivo:** Controlar a observância das regras e dos papéis pelos atores

**Componentes:**

Órgãos de Controle

Congresso Nacional

Instituição Fiscal Independente

Sociedade Civil

# DEFINIDORES DE PRIORIDADES

**Objetivo:** execução das políticas prioritárias

**Componentes:**

Núcleo de Governo

Planejamento

Órgãos envolvidos na carteira prioritária

Congresso Nacional

# DINÂMICA RECENTE

## LRF

- Relatórios bimensais de receita e reprogramação financeira
- Controle de fluxo financeiro para projetos prioritários
- Avaliação *ex-ante* para a inclusão de projetos no PPA e no Orçamento

## PAC

- Fora do superávit primário
- Fora do contingenciamento
- Maior flexibilidade de transferência para municípios

# DINÂMICA RECENTE

## Gestão do Plano Plurianual e do Orçamento

- Separação entre PPA e orçamento
- Aglutinação de ações
- Explicitação das metas do Governo, sem vinculação com o orçamento
- Indicadores não tem relação com os objetivos dos programas temáticos

## Orçamento

- 1,2% da RCL para emendas individuais como gasto impositivo
- 50% para a área de saúde
- Reinterpretação das possibilidades de realização dos créditos orçamentários

# DINÂMICA RECENTE

## Novo Regime Fiscal

- Limitação do crescimento da despesa
- 90% das despesas primárias são obrigatórias (2017)
  - Projeção das despesas discricionárias de 2% em 2021
- Buracos no Teto
  - Receitas de Cessão Onerosa fora do Teto
  - Receitas próprias fora do Teto

# QUESTÕES ATUAIS

Ampliação das emendas obrigatórias

Orçamento impositivo

Desvinculação do orçamento

Extinção do Plano Plurianual

Investimentos das estatais

Subsídios e desonerações



# ESTRATÉGIAS

*Subsídios e desonerações – Lei Rouanet /CEBAS*

*Extraorçamentários – Luz para Todos*

*Participação das emendas no total dos gastos do programa: Assistência Farmacêutica*

*Lista de prioridades (tratamento ao não prioritário)*

*Construção de alianças internas e externas – Sociedade civil, entes federativos, parlamentares*

# QUESTÕES

A política é prioritária para o Governo?

Está relacionada a uma meta do PPA ou meta explicitada do Governo Federal?

Há recursos orçamentários garantidos para a implementação da política (ação orçamentária/plano orçamentário)?

Gera custos adicionais aos entes subnacionais?

Parlamentares podem apoiar a política com emendas?

# AULA 5 – CONFIANÇA E SUPORTE

Apoio à implementação da política em três planos:

População em geral – confiança pública

Público alvo da Política – envolvimento dos interessados

Lideranças políticas – compromisso político

# AULA 5 – CONFIANÇA PÚBLICA

- O problema é relevante e merece ser combatido  
*(construção de estádios em cada uma das cidades do DF)*
- A política proposta contribui para resolver o problema
- Capacidade das instituições de implementar a política
- Atende a interesse coletivo, não de grupos particulares

# AULA 5 – COMPROMISSO POLÍTICO

Disposição em investir capital político na defesa da proposta

Avaliação do benefício para sua base eleitoral

Envolvimento de outros entes federados

*(caso creches do PAC)*

# AULA 5 – ENVOLVIMENTO DOS INTERESSADOS

Consulta pública com objetivo claro

Identificação de pessoas e organizações com interesses afetados pela iniciativa.

Avaliação das necessidades e interesses das partes interessadas

# AULA 5 – CONFIANÇA E SUPORTE

Construir confiança e suporte à política durante todo seu período de implementação

Transparências, dados abertos

Estratégia ativa de comunicação

Disputa de narrativas em torno das políticas públicas

# AULA 5 – AVALIANDO CONFIANÇA E SUPORTE

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.

Liderança política	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.



# AULA 5 – AVALIANDO CONFIANÇA E SUPORTE

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.

## Ficha de acompanhamento

Data	Compromisso público	Envolvimento dos interessados	Compromisso político

# AULA 5 – PLANEJAMENTO TERRITORIAL E FEDERALISMO

Aprimorar a dimensão territorial do planejamento comporta:

1. Tornar o território sujeito na elaboração da política
2. Ter o território como plataforma de integração das políticas públicas
3. Aproximar do usuário/beneficiário da política, ampliando as possibilidades de participação social

# AULA 5 – PLANEJAMENTO TERRITORIAL E FEDERALISMO

Territórios são construções sociais, com histórias, identidades, culturas, fixos e fluxos que lhes caracterizam.

Não vão obedecer necessariamente aos recortes políticos administrativos

Ainda assim, é fundamental considerar as estratégias dos demais entes federativos e sua participação na política.

Muitas vezes, são atores relevantes na implementação da política

# AULA 5 – PLANEJAMENTO TERRITORIAL E FEDERALISMO

A política traz uma proposta de regionalização?

Há priorização territorial convergente com a situação atual do problema nos territórios? (e com a dinâmica territorial pretendida?)

Qual o envolvimento dos entes federativos na política?

Há capacidades estatais adequadas à sua participação na política?

O programa prevê apoio/fortalecimento institucional para os entes federativos? (*caso do Fundo Nacional da Assistência Social*)