

Avaliação ex-ante de projeto sociais

Apresentação

Marília Rodrigues Firmiano

Elaboração

Natália Cecília de França (UFC)

Guaracyane Campelo (UFC)

Fortaleza, 14 de novembro de 2019

1. O PAPEL DA ANÁLISE EX ANTE

1. O papel da análise ex ante

- 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.
- O fundamento da análise ex ante é orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente, para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados.

1.1 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.

1.1 Etapas da análise ex ante

- 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.
- 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.

1.2 Quando executar a análise ex ante

- 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.

1.2 Quando executar a análise ex ante

- 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).

1.3 Checklist da análise ex ante

- 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.

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.

1.3 Checklist da 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.

1.3 Checklist da análise ex ante

- 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.

1.3 Checklist da análise ex ante

- 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.

1.3 Checklist da análise ex ante

- 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.

1.3 Checklist da análise ex ante

- 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.

1.3 Checklist da análise ex ante

- 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;

1.3 Checklist da análise ex ante

- 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?

1.3 Checklist da análise ex ante

- 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?

1.3 Checklist da análise ex ante

- 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 do Exemplo A – Programa de Melhoria Habitacional**

- **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%).

- **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.

- **2.5 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

- **3. Desenho, estratégia de implementação e focalização**
- **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).

- **3.4 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.

- **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.
- **4.4 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.

- **5.3 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.

- **5.5 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.

- **6. Monitoramento, avaliação e controle**
- **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:

- 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.

2. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

2. Diagnóstico do problema

- 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.
- 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.

2.1 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.

1) 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.
- 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

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

2) 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.

Tempestade de ideias: causas potenciais do problema do exemplo A - Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

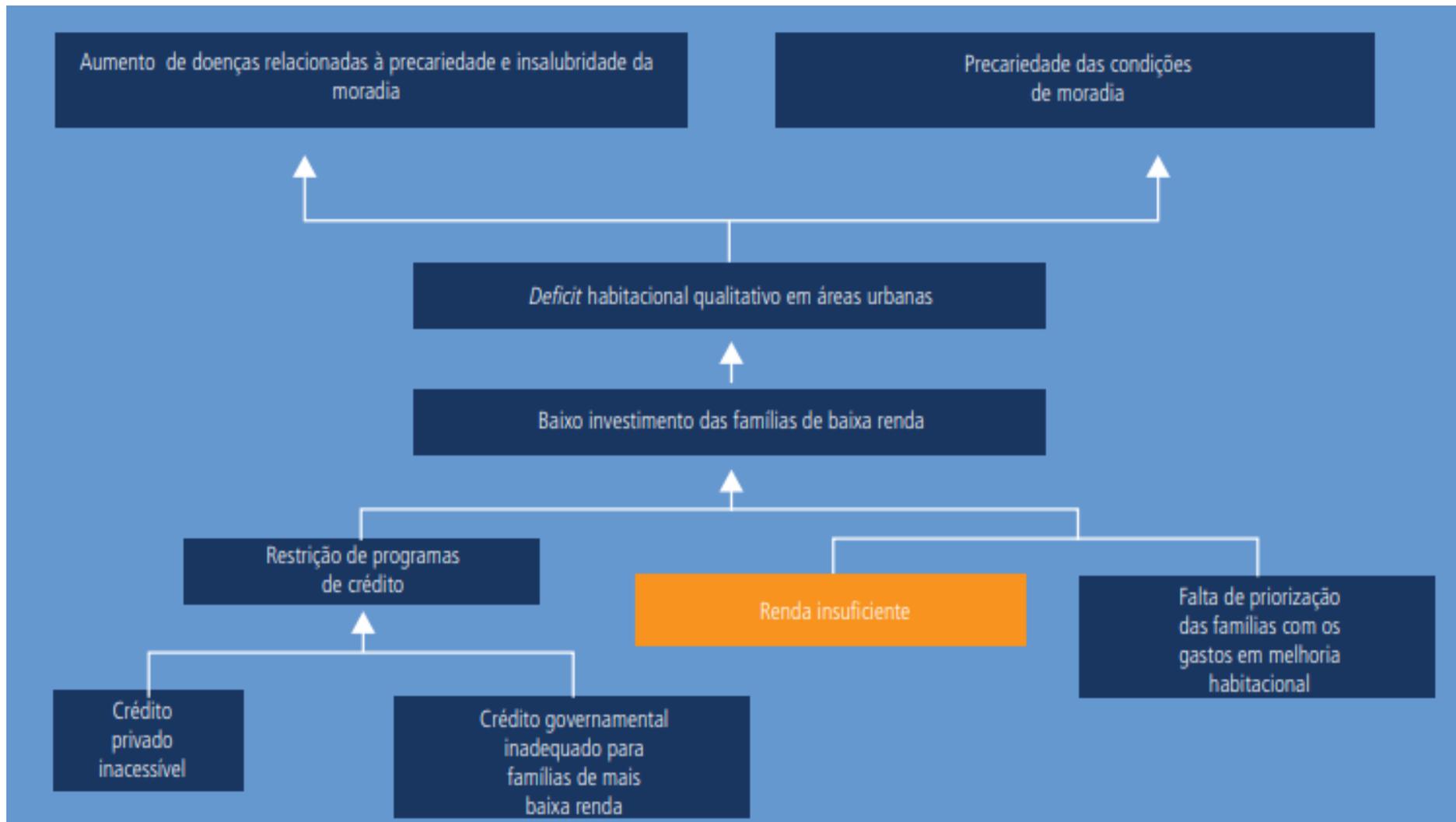
- Carência de recursos da população de baixa renda para a realização de investimentos em melhoria habitacional.
- Falta de informação sobre os impactos da condição da moradia para a priorização dos gastos das famílias em melhoria habitacional.
- Inadequação do uso dos recursos públicos destinados ao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

2) Causas potenciais do problema (cont.)

- 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 compõem 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.

Árvore de problema

- 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.
- A elaboração dessa árvore deixa a análise do problema mais didática e transparente, permitindo a sua validação pelo conjunto de tomadores de decisão



2) Causas potenciais do problema (cont.)

- 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.

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.

3) 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.
- 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.
- O uso de evidências permite fundamentar a tomada de decisão, sendo um insumo que potencializa os resultados do processo de formulação das políticas públicas.

3) Dados quantitativos acerca do problema

- A elaboração de indicadores quantitativos sobre o problema permite dimensioná-lo no tempo anterior à implementação da política, traçando o seu panorama.
- Os 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.

3) Dados quantitativos acerca do problema (cont.)

- 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.
- 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.

3) Dados quantitativos acerca do problema (cont.)

- 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?

4) 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.

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”.

5) 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.
- É relevante destacar a necessidade de mapeamento de políticas em curso ou descontinuadas também em outros níveis da nossa Federação.

5.1) Identificação de políticas em curso no Brasil

- 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 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.

5.2) 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.

Análise de políticas descontinuadas relacionadas ao exemplo 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.

6) 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.

6) Razões para que o problema seja alvo de intervenção do estado (cont.)

- 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.

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).

7) Análise do diagnóstico do problema

- Desenvolvido o diagnóstico do problema, com o cumprimento das etapas descritas, 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.
- Nessa análise, um 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.

7) Análise do diagnóstico do problema (cont.)

- 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 chave 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.

7.1) 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.

7.1) Criação de política voltada à melhoria habitacional (cont.)

- 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.

7.1) Criação de política voltada à melhoria habitacional (cont.)

- 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.

3. DESENHO DA POLÍTICA E SUA CARACTERIZAÇÃO

3. Desenho da Política e sua Caracterização

- 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.

Etapas para a caracterização da Política Pública



Fonte: 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.

3.1 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.
- O objetivo principal de qualquer ação pública é atender de maneira efetiva a demanda envolvida no problema identificado, aplicando eficientemente os recursos disponíveis, minimizando os custos envolvidos, e maximizando os resultados ou benefícios sociais.

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.

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*.

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.

3.2 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.

Para maximizar os efeitos desejados e mitigar os efeitos indesejados da política, deve-se considerar os seguintes pontos:

- i) Incentivos gerados;
- ii) Localização e distribuição territorial;
- iii) Progressividade das políticas públicas

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?

3.2.1 Identificação e caracterização do público-alvo

I. 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.

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).

8) Possuir necessidade de conclusão de obra.

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.

II. 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.

II. 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.

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. Com esse critério, a estimativa é de que haja 3.647.888 domicílios elegíveis e que demandem atendimento nos seguintes itens:
 - 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.

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

III. 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.

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.

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

3.3 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 .

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 do desenho da política.
- 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.

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.

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.

3.4 Cobertura da Política

- A proporção de indivíduos efetivamente atendidos em cada grupo de população determina o nível específico de cobertura esperado.

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

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

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

3.5 Seleção dos Beneficiários

- A equipe envolvida com a formulação da política deverá ainda especificar como se dará o processo de seleção dos beneficiários.
- Há duas formas de definição dos beneficiários finais da política pública. Numa primeira forma, o governo federal e os executores diretos da política podem definir quem serão os beneficiários finais a partir de determinados indicadores técnicos e políticos.
- 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.

Ex: Programa Bolsa Família, o financiamento estudantil, Programa Cartão Reforma.

3.6 Ações a serem executadas: Meios e Instrumentos

- A capacidade da 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.

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).

3.7 Atores 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.
- 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

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.

3.8 Análise sobre a Caracterização da Política

- 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.

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;
- 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.

Referências

- BRASIL. Casa Civil da Presidência. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view