



Avaliação de
Políticas Públicas
Guia Prático de Análise *Ex Ante*



A análise *ex ante*

O papel da análise *ex ante*

O Estado brasileiro atravessa um período de modernização institucional, caracterizado pela proposição de um conjunto de reformas estruturantes, cujo objetivo é estabelecer maior racionalidade ao processo de tomada de decisão, e que deverá tornar a governança no setor público mais eficiente.

As avaliações de políticas públicas devem começar no nascedouro, por meio da análise *ex ante*, a fim de verificar se a política responde a um problema bem delimitado e pertinente, se há um objetivo claro de atuação do Estado e se esse pode ser alcançado por meio de um desenho efetivo. **Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com análises técnicas anteriores à sua implementação para aumentar a probabilidade de êxito das políticas e o aumento da eficiência do uso de recursos públicos.**

Essa cartilha apresenta o instrumento do *checklist* trazido pela publicação “**Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante**”. Trata-se de uma publicação conjunta da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Este guia apresenta boas práticas e serve como recomendação a ser perseguida pelos gestores e técnicos quando da formulação de políticas públicas.



A quem compete realizar a análise *ex ante*

O Decreto n° 9.191, de 1° de novembro de 2017, estabelece que os atos normativos submetidos pelos diversos órgãos ao Presidente da República, deverão apresentar, além da exposição de motivos, pareceres de mérito que contemplem elementos da análise *ex ante*, tais como a análise do problema que visa solucionar e os objetivos que se pretende alcançar.

O Decreto n° 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como destaca entre as diretrizes da boa 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”. Para tanto foi criado o Comitê Interministerial de Governança - CIG com a finalidade de assessorar o Presidente da República na condução dessa política de governança. 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”.

O “Guia Prático de Análise *Ex Ante*” foi aprovado pelo CIG, em reunião realizada no dia 19 de fevereiro de 2018, como recomendação para os ministérios e órgãos da administração pública federal.



A análise *ex ante*

Quando realizar a análise *ex ante*

É de suma importância que os gestores e técnicos executem diretamente a análise *ex ante*, sendo recomendado que essas informações constem em nota técnica sobre o mérito da política em formulação, quando da elaboração de atos normativos acerca de propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas.



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.



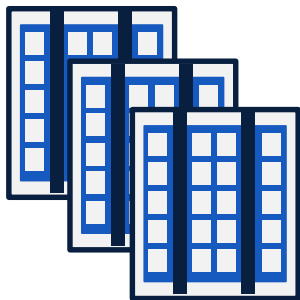
Expansão de política pública: ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária, da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, para ampliar política pública já existente.



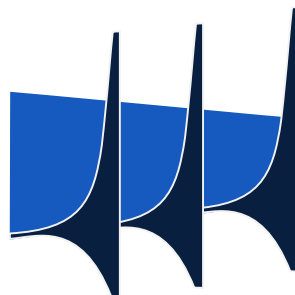
Aperfeiçoamento de política pública: alteração no desenho de política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário.



Exemplos de uso da análise *ex ante*



Ministérios



Casa Civil

A análise *ex ante* pode ser desenvolvida em propostas de políticas submetidas à Presidência da República e em reformulações implementadas por meio de portarias e resoluções do próprio órgão.



A análise *ex ante*

Checklist

O *checklist* trata dos pontos principais que devem estar claros quando da submissão de proposta ou publicação de ato normativo que crie, expanda ou aperfeiçoe políticas públicas. Pode ser apresentado junto com a nota técnica ou o parecer de mérito que fundamentam os atos normativos do órgão.



Critérios mínimos para a apresentação das propostas formuladas, com vistas a melhorar as informações e o debate entre os diferentes órgãos envolvidos.



Padrão de apresentação compartilhado entre o corpo técnico.



Instrumento prático que pode auxiliar na priorização das diferentes propostas formuladas, por meio do nível de maturidade das informações apresentadas.



Informações que propiciem a reflexão sobre o custo-efetividade da proposta.



Seis passos mínimos para formular políticas públicas



Diagnóstico do Problema



Objetivos, ações e resultados



Desenho e estratégia de implementação



Impacto orçamentário e financeiro



Estratégia de construção de confiança e suporte



Monitoramento, avaliação e controle



Diagnóstico do problema



O que é

As políticas são fundadas na compreensão sobre como os problemas se apresentam e se articulam. Portanto, o diagnóstico do problema deve ser preciso para que a solução proposta seja adequada e a melhor possível.



Por que é importante?

Garante que a política pública tenha uma concepção sólida e que a análise do problema, das ações, dos resultados propostos e de seu monitoramento posterior possa ser desenvolvida de forma consistente e correta.

Etapas para elaboração e elementos componentes

- 1 Identificação do problema** Delimitar o problema que se pretende mitigar ou resolver, associando-o a uma população ou grupo em particular.
- 2 Causas potenciais** Explicitar qual ou quais das causas do problema a política pretende combater.
- 3 Evidências no Brasil** Apresentar dados quantitativos para evidenciar a natureza e a dimensão do problema identificado.
- 4 Comparação internacional** Apresentar indicadores internacionais para análise do problema, de modo a auxiliar a priorização da política.
- 5 Razões para intervenção** Analisar objetivamente quais são as razões que justificam a intervenção do governo federal no problema.
- 6 Políticas similares** Apresentar experiências de políticas públicas em execução ou descontinuadas destinadas a combater problema semelhante ao da proposta.

Ferramentas para execução¹

Brainstorming

- Consiste em reunir equipe envolvida em uma **reunião de ideação** a respeito do problema
- Usado principalmente na **identificação de causas potenciais** para o problema em questão

Árvore de Problema

- Consiste em um **diagrama** que dispõe o problema identificado, potenciais causas e consequências agrupados de forma organizada
- Usado para **tornar análise do problema mais didática e transparente** facilitando sua avaliação, priorização e identificação de quais as causas que serão atacadas pela política proposta.

Pesquisas Comparativas

- Consiste em buscar dados sobre o **status do problema** na realidade brasileira e internacional, bem como **identificar políticas implementadas** voltadas para o mesmo problema
- Usadas para mensurar o problema, sua lacuna, identificar sua concentração geográfica e evitar redundâncias entre políticas.

1. Exemplos não exaustivos de ferramentas. Para referências e maiores informações ver capítulo 2 da publicação “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante*”.



Objetivos, ações e resultados esperados



O que é

Etapa de formatação de políticas capazes de atuar sobre a causa do problema identificado.



Por que é importante?

Permite maior clareza sobre a relação entre o problema e os instrumentos a serem implementados para solucioná-lo.

Etapas para elaboração e elementos componentes

1

Objetivo da proposta

Explicar os objetivos da ação proposta de forma simples, concisa, inteligível e mensurável.

2

Resultados e impactos

Apresentar os resultados (mudanças observadas no curto prazo e os impactos mudanças de longo prazo) esperados.

3

Ações

Definir quais as ações serão implementadas para o alcance do objetivo definido.

4

Metas

Apresentar as metas em termos de produtos, serviços ou benefícios da política proposta.

5

Relação com problema

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

6

Políticas semelhantes

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

Ferramentas para execução¹

Modelo lógico

- Consiste em uma **matriz** que cruza os diversos insumos (ações necessárias para execução) com as atividades, produtos, resultados e impactos esperados **de forma sequencial e sistemática**.
- Usado para exibir a **racionalidade que sustenta uma política**, identificar e descrever os diversos componentes do desenho, das operações e dos efeitos esperados.

Fundamentação

- Consiste em analisar experiências de políticas semelhantes já implementadas em algum ente subnacional ou internacional.
- Usada para demonstrar que, por meio das ações propostas, é possível atingir o objetivo definido e gerar os resultados e impactos esperados.

Análise crítica

- Consiste em analisar se o objetivo definido é capaz de atacar as causas do problema selecionadas pela política proposta, bem como se as ações a serem executadas são efetivas para o cumprimento do objetivo estabelecido.

1. Exemplos não exaustivos de ferramentas. Para referências e maiores informações ver capítulos 3 e 4 da publicação “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante*”.



Desenho, estratégia de implementação e focalização



O que é

Desenhar política (e implementação) antes que ela seja posta em prática.



Por que é importante?

Em um contexto de recursos escassos, o desenho robusto da política oferece condições adicionais para o apoio oficial à sua implementação e priorização.

Etapas para elaboração e elementos componentes

- 1 Agentes envolvidos** Apresentar quem serão os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na execução da política proposta.
- 2 Articulações com políticas** Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.
- 3 Impactos ambientais** Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.
- 4 Período de vigência** Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.
- 5 Público-alvo** Apresentar o público-alvo que se quer atingir.
- 6 População elegível** Definir critérios e estimar a população elegível à política.
- 7 Priorização** Definir critérios de priorização da população elegível, dada a limitação orçamentária e financeira.
- 8 Seleção de beneficiários** Descrever o processo de seleção dos beneficiários.

Ferramentas para execução¹

Gestão e governança

- Consiste em **abrir debate a respeito do problema** identificado para **definição em conjunto do objetivo** da ação pública.
- Usada para gerar engajamento e homogeneidade no entendimento da política.

Checklist para delimitação de público-alvo

Consiste em **perguntas** que auxiliam na **delimitação do público-alvo** da política:

- Qual a população potencial a que se dirige a política?
- Qual a população elegível à política?
- Qual a população que será beneficiada nos 3 primeiros anos?
- Qual a distribuição geográfica dessa população?

Usado para **verificar a delimitação** clara dos elegíveis e a cobertura dos beneficiários a serem alcançados.

Análise crítica do processo de seleção

Há **duas formas de seleção dos beneficiários** finais da política pública:

- Definição de quem serão os beneficiários finais a partir de determinados indicadores.
- Definição de regras de elegibilidade, em que o elegível se candidata ou não ao benefício.

Usado para **verificar consistência do processo e ocorrência** de distorções, inclusive em relação aos não beneficiados.

1. Exemplos não exaustivos de ferramentas. Para referências e maiores informações ver capítulos 3 e 6 da publicação “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante*”.



Impacto orçamentário e financeiro



O que é

Consiste na estimativa de custo total e na verificação de conformidade desse custo com as legislações fiscal e orçamentária pertinentes.



Por que é importante?

É nesta etapa que é avaliado se o poder público dispõe dos recursos para o financiamento do projeto, sem prejudicar o equilíbrio fiscal.

Etapas para elaboração e elementos componentes

1 Análise de custo financeiro

Calcular custos totais da proposta para cada um dos entes públicos e particulares afetados.

2 Análise fiscal

Verificar conformidade dos custos financeiros com a LRF1 garantindo que: (i) a despesa criada não afetará o cumprimento da meta, (ii) seja estimado impacto para próximo três anos, (iii) seja observada norma fiscal no caso de criação de DOCC2 e (iv) há medidas de compensação em caso de renúncia de receita fiscal.

3 Análise orçamentária

Observar conformidade com orientações emanadas dos órgãos centrais, responsáveis pelos sistemas de planejamento, orçamento, administração financeira e contabilidade (ex.: PPA, LDO e LOA)³.

4 Riscos fiscais

Apresentar potenciais riscos fiscais da proposta.

Ferramentas para execução⁴

Metodologias de estimação de custos

- Consiste em **estimar os custos da proposta** com base em políticas semelhantes, em informações de preços dos bancos de dados do governo federal ou em pesquisas de custos.
- Usado para gerar **análise de custo financeiro**

Verificação da adequação às normas legais

Consiste na **verificação do cumprimento das legislações fiscal e orçamentária** pertinentes.

Dois requisitos básicos devem ser respeitados:

- 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;
- **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.

4. Exemplos não exaustivos de ferramentas. Para referências e maiores informações ver capítulos 3 e 6 da publicação “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante*”.



Estratégia de construção de confiança e suporte



O que é

Estratégia para obter apoio entre a população, as partes diretamente interessadas e as lideranças políticas para que a política possa ser implementada.



Por que é importante?

Confiança e suporte nas três esferas citadas são fundamentais para o atingimento dos objetivos da política e constituem um dos pilares para seu sucesso

Etapas para elaboração e elementos componentes

1

Confiança pública

Avaliar o apoio dos cidadãos à política proposta, incluída a confiança na relevância do problema e nas instituições que irão executá-la.

2

Envolvimento dos interessados

Apresentar 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.

3

Elaboração da proposta

Descrever como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta.

4

Lideranças políticas

Analisar se a política proposta é uma prioridade das lideranças políticas e se já foram identificadas as lideranças que poderão endossá-la.

5

Oposições ativas

Apresentar quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política.

Ferramentas para execução¹

Consultas públicas

- Consiste em **criar engajamento** com políticas - antes, durante ou depois de sua execução - e **mapear percepções e implicações** junto à população e partes interessadas.
- Usadas principalmente para **elaborar legislação, regulações e intervenções no território** trazendo transparência ao projeto.

Colaboração coletiva

- Consiste em permitir que cidadãos influenciem políticas públicas ao **compartilhar ideias e opiniões online**.
- Usado para permitir que indivíduos se **engajem com o governo sem representantes intermediários**, como exemplo está o uso de apps que permitem à população comunicar problemas da cidade.

Avaliação do apoio político

- Consiste em **mapear fontes de informação** - que podem incluir discursos políticos, declarações de partidos políticos e opiniões de atores políticos na mídia - para **avaliar apoio potencial entre lideranças políticas a respeito do tema proposto**.
- Usado para **mapear prioridades políticas dos atores e potenciais oposições ativas**.

1. Exemplos não exaustivos de ferramentas, para referências e maiores informações ver relatório completo: Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante* da Casa Civil



Monitoramento, avaliação e controle



O que é

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.



Por que é importante?

O monitoramento ao longo do processo possibilita que as ações caminhem conforme o esperado, ajustando rapidamente desvios detectados.

Etapas para elaboração e elementos componentes

- 1 Plano piloto** Analisar se a política proposta poderia ser implementada por meio da execução de um projeto-piloto.
- 2 Monitoramento** Apresentar como será realizado o monitoramento da política, explicitando quais serão os indicadores a serem acompanhados ao longo da execução da mesma.
- 3 Avaliação de resultados e impactos** Descrever como será realizada a avaliação dos resultados e impactos da política, mencionando metodologia a ser utilizada, dados que estarão disponíveis, quando e por quem será executada essa avaliação.
- 4 Transparência** Apresentar como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política.
- 5 Mecanismos de controle** Apresentar quais serão os mecanismos de controle a serem adotados.

Ferramentas para execução¹

Ferramentas de avaliação e monitoramento

- Consistem em desenhar estratégias que gerem informações sobre o acompanhamento e as mudanças promovidas pela política.
- Usadas para auxiliar no desenho e execução dos sistemas de monitoramento e avaliação. Metodologias robustas podem ser desenhadas desde a concepção da política, como as metodologias de avaliação de impacto.

Mecanismos de transparência

- Consistem em mecanismos para viabilizar a participação popular no controle da política por meio da disponibilização de informações
- Exemplos de mecanismos são o e-SIC, Portal E-Cidadania, Governo Eletrônico, relatórios de gestão pública e ouvidorias

Mecanismos de controle

- Consistem em planejar mecanismos internos e externos que permitam verificar e validar se as ações implementadas estão em linha com objetivos e regras estabelecidas pela política.
- Usados para descrever estratégia de compliance e verificação de conformidade da política e auxiliar na sua gestão.

1. Exemplos não exaustivos de ferramentas, para referências e maiores informações ver relatório completo: Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante da Casa Civil

Avaliação de políticas públicas:
uma agenda para que as políticas
públicas sejam mais efetivas e
eficientes, gerando impactos
na sociedade e contribuindo para
a qualidade do gasto público.



Colaboradores

