

Políticas Públicas baseadas em evidências: boas práticas do governo federal

Fabiana Rodopoulos

Subchefe Adjunta de Finanças Públicas

Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas - Casa Civil

Como formular políticas públicas baseadas em evidências? Experiências no Brasil e no Exterior

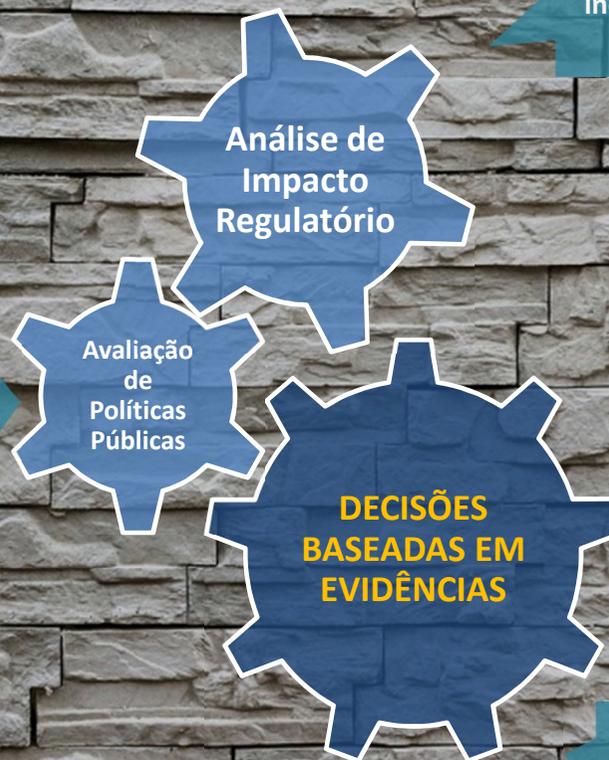
CASA CIVIL



- 
- reforma das políticas públicas
 - governança de investimentos em infraestrutura

Fortalecendo o processo decisório baseado em evidências!

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



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



Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade

Fazendo a chamada “reforma das políticas públicas”...



Apresentando o Guia Prático de Análise ex ante...



Melhorar formulação de políticas para garantir resultados efetivos



Criar padrão de formulação e debate de políticas



Decidir e priorizar de forma mais objetiva e transparente



Garantir maior custo-efetividade

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

MINISTÉRIO DA
FAZENDA

CASA
CIVIL



[Guia Prático de Análise Ex Ante](#)

CASA CIVIL



...que busca maior racionalidade nas decisões

- ✓ O Guia inclui os diversos aspectos necessários para a construção de políticas públicas eficazes
- ✓ O Guia subsidia o processo de tomada de decisão (não se trata de um requisito formal)
- ✓ Para cada um dos elementos, o Guia oferece ferramentas, explicações e exemplos
- ✓ Sucesso do guia e do seu impacto sobre as políticas públicas futuras depende de seu uso efetivo



COM BOAS PRÁTICAS DE TRAMITAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS

PASSADO



- Políticas pouco estruturadas
- Diversidade de formatos
- Longos processos de interação

FUTURO



- Políticas já chegam maduras na Casa Civil
- Formato padrão = celeridade no ajuste fino
- Exposição de Motivos com fundamentação de mérito, dados e riscos que contextualizam a situação-problema e a solução ([Decreto n.º 9.191 de 2017](#))
- Racionalidade das decisões vai além do debate jurídico-formal, abrindo espaço para que o cidadão se torne o centro das decisões

CASA CIVIL

FORTALECENDO A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO



Apresentar o conteúdo básico/roteiro analítico de uma AIR



Objetivo é orientar, mas não engessar as análises



Não tem a pretensão de esgotar os métodos e as técnicas disponíveis, que deverão se adequar ao caso concreto



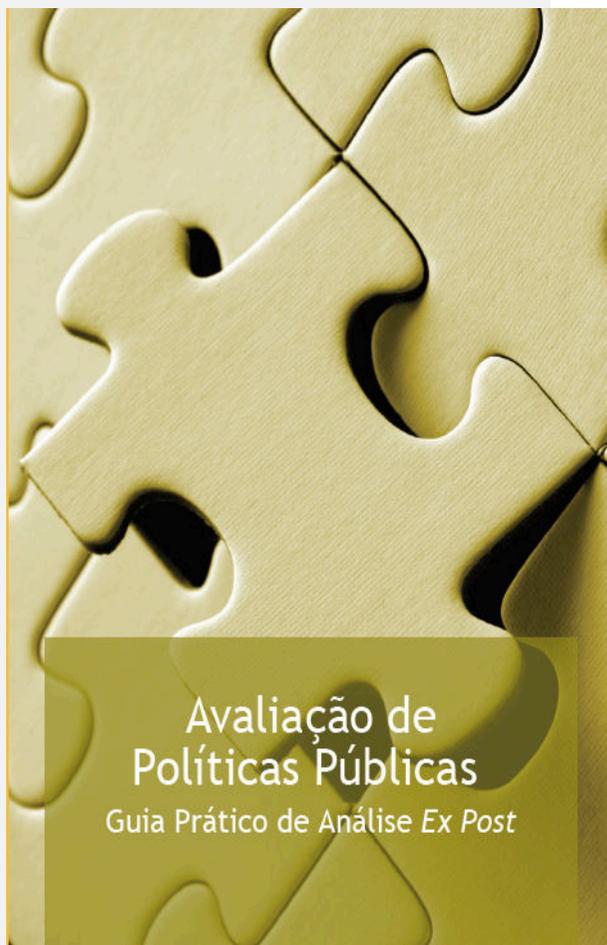
Garantir regulação de alta qualidade



[Guia para
Elaboração de AIR](#)

CASA CIVIL

Apresentando o Guia Prático de Análise ex post...



Objetivos

- Fornecer referências às avaliações ex post a serem implementadas no âmbito do Governo Federal e disseminar as abordagens de boas práticas de avaliação aos órgãos e aos gestores da Administração Pública.
- Recomendar a adoção de medidas de ajuste e aprimoramento aos órgãos responsáveis pelas políticas.
- Completar o processo integrado de avaliação de políticas públicas no âmbito do Governo Federal: na 1ª etapa está a análise ex ante e na 2ª etapa, a análise ex post, instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política.

Público alvo

- Gestores e técnicos da Administração Pública Federal

Suporte para implementação

- Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (Cmap), Portaria Interministerial nº 102, de 2016, e
- Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas), [decreto Nº 9.588, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2018](#)
- **Proposta de Decreto que institui o Conselho de M&A (Novo CMAP) em tramitação no SIDOF**

APRESENTANDO O GUIA PRÁTICO DE ANÁLISE EX POST...



4. Estrutura:

- **Capítulo 1 - O papel da avaliação de políticas públicas**
- **Capítulo 2 - Influência das avaliações no orçamento**
- **Capítulo 3 - Avaliação Executiva**
- **Capítulo 4 - Análise do diagnóstico do problema**
- **Capítulo 5 - Avaliação de desenho**
- **Capítulo 6 - Avaliação de implementação**
- **Capítulo 7 - Avaliação de governança**
- **Capítulo 8 - Avaliação de resultados**
- **Capítulo 9 - Avaliação de impacto**
- **Capítulo 10 - Avaliação de Retorno Econômico e Social**
- **Capítulo 11 - Análise de Eficiência**

Envolvimento MDS:

- Boxe Benefício Prestação Continuada
- Boxe Auxílio Doença

- Benchmark de uso de loteria federal para aleatorização no Brasil + Produtivo – MIDC

Avaliação ex post

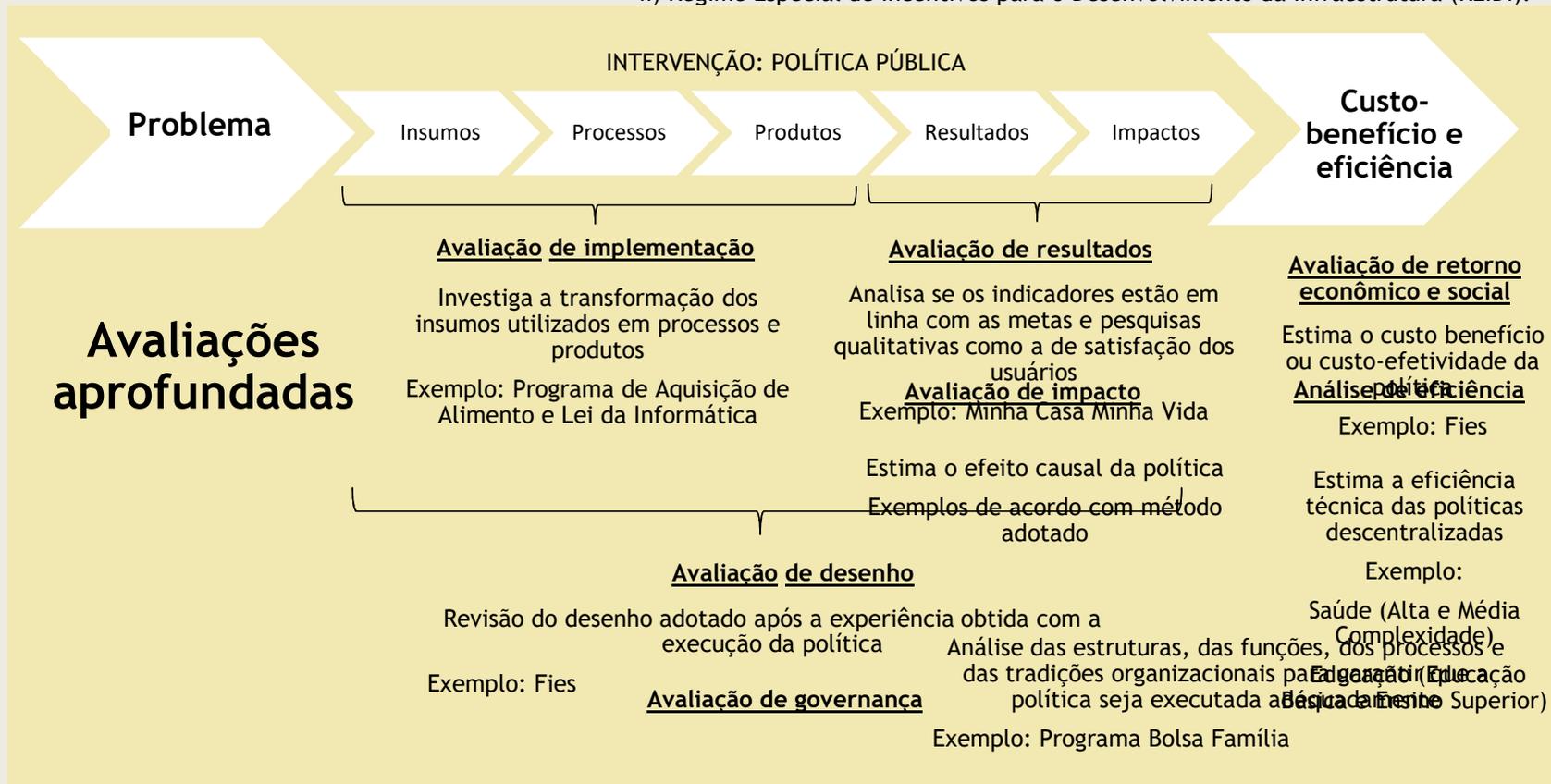


Avaliação executiva

Avaliação gerencial, ampla e com tópicos gerais, que permita efetivamente selecionar se é necessária uma avaliação mais aprofundada, e se sim, com qual foco.

Exemplos:

- i) Benefício do Programa de Prestação Continuada (BPC);
- ii) Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI).



- 
- reforma das políticas públicas
 - **governança de investimentos em infraestrutura**

GOVERNANÇA DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Diagnóstico do investimento em infraestrutura no Brasil

Back to Planning:
How to Close Brazil's Infrastructure
Gap in Times of Austerity

July 12, 2017

Martin Raiser
Roland Clarke
Paul Probst
Gaelle Bruneau-Garmendia
Edith Kilian
Joseph Kibio
Lorena Viñuela



Estudo do Banco Mundial (2017) sobre o hiato de infraestrutura

- Necessidade de **aumento da eficiência** do gasto em infra
- Resgatar a **capacidade de planejamento**, orçamentação e gestão de ativos
- O fortalecimento do setor privado em infra (PPI) precisa ser complementado com maiores esforços em planejamento, pipeline e gestão contratual
- Uso de concessões/PPP requer fortes capacidades no setor público, e não as substitui



“Relatório PIMA” (FMI, 2018) sobre a gestão de investimentos públicos

- Necessidade de fortalecimento das instituições de gestão do investimento público
- Priorização estratégica e **avaliação/seleção de projetos** são áreas de deficiência significativa
- Implementar arcabouço orçamentário de médio prazo crível
- Reforçar e padronizar procedimentos de preparação e avaliação de projetos



Relatório da SAE (2018) sobre investimentos privados em infraestrutura

- Problemas mais mencionados pelo setor privado incluem:
 - Baixa efetividade do **planejamento de longo prazo**
 - Critérios opacos e inadequados para **seleção de projetos**
 - Deficiências de qualidade na estruturação de parcerias
- Necessidade de aumentar a coordenação do planejamento e a racionalidade na seleção

CASA CIVIL



Grupo de Trabalho - Investimentos em Infraestrutura

FRENTES DE ATUAÇÃO: Governança de Investimento de Infraestrutura, Gestão do Estoque de Investimento de Infraestrutura e Planejamento Integrado de Longo Prazo

Desafios da Governança de Investimento de Infraestrutura

- **Desconcentração da Gestão dos Projetos de Investimentos**
 - ✓ Publicado Decreto nº 10.012, de 12 de setembro de 2019
- **Critérios para ingresso de Investimentos no orçamento público e tratamento fiscal - SOF/STN - Até março de 2020**
- **Reestruturação da Governança do Investimento Público**
 - Proposta de modelo de governança do investimento público envolvendo a identificação de atores, fluxos, processos, marco legal, metodologias e instrumentos (SDI/ME) - Até julho de 2020

GOVERNANÇA DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Outros problemas identificados

- ✓ Concentração excessiva da Gestão dos Projetos no centro de governo
- ✓ Ausência de planejamento integrado de longo prazo que oriente o planejamento setorial
- ✓ Inexistência de cadastro de projetos de investimento estruturado e integrado aos sistemas de orçamento e finanças (PEC 98/2019 e PLP 295/2016)
- ✓ Necessidade de gestão do estoque de investimentos: só no antigo PAC: R\$ 217 bilhões a pagar
- ✓ Cerca de 14,4 mil obras paralisadas (TCU)
- ✓ Necessidade de aperfeiçoamento dos critérios para seleção e ingresso de Projetos de Investimentos no Orçamento e no Plano Plurianual
- ✓ Inexistência de processo sistemático de análise de alternativas de estruturação de projetos (Parceria ou OGU)
- ✓ Ausência de instrumentos de avaliação socioeconômica de Projetos e manuais metodológicos

CIG:
- Diretrizes
Gerais

Nova Estrutura de Governança de Investimentos de Infraestrutura



Obrigada!



Próximos Passos:

Realização de Peer Review pela OCDE, com objetivos de melhores práticas:

- Melhores práticas em políticas públicas baseadas em evidências
 - ✓ Centro de Governo
 - ✓ Governança Orçamentária

Implantar a Avaliação ex ante a partir de projetos piloto

- Programa Casa Brasil – Voucher
- Programa de Habitação - Aproxima

Realizações de Avaliação ex post

- Avaliações Executivas do CMAP

Elaborar Guia: Governança dos Investimentos Públicos

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS COM O BID (QUESTÕES FISCAIS)

AVALIAÇÃO EX-ANTE: Desafio de implantação

Problemas identificados

- ✓ Elaboração de Políticas Públicas sem definição precisa para:
 - ✓ Problema, objetivos, ações, impactos orçamentários realistas
 - ✓ Foco, desenho e estratégia de implantação, arranjo institucional
- ✓ Retrabalho excessivo para chegar a um nível aceitável
- ✓ Várias iniciativas para acertar a política depois de “implementada”
- ✓ Falta de monitoramento e avaliação
- ✓ Falta de Gerenciamento de Riscos

Políticas Públicas

1. *conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade,*
2. *dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia.*

AVALIAÇÃO EX-ANTE: Desafio de implantação

Próximos passos

- ✓ Aperfeiçoar os requisitos do Decreto nº 9.191/2017, que trata de **Parecer de Mérito**
- ✓ Criar a taxonomia dos termos para que todos os atores usem a mesma linguagem
- ✓ Criar framework e formulários para preenchimento de parecer de mérito
- ✓ Instituir a autoavaliação dos elaboradores como controle de qualidade da política
- ✓ Definir os parceiros para implantação de piloto da metodologia ex-ante
- ✓ Prover apoio técnico aos ministérios para Avaliação ex ante
- ✓ Desenvolver rede de ex ante para aprendizado contínuo
- ✓ Criação de repositório de boas práticas

BUSCANDO A MUDANÇA DE MINDSET

Atividades relacionadas à implementação dos Programas de Integridade para os órgãos e entidades autárquicas e fundacionais



ATIVIDADE
Designação da Unidade de Gestão de Integridade
Fluxo interno para verificar possíveis situações de nepotismo antes das nomeações para cargos em comissão
Instituição da Comissão de Ética
Fluxo interno para análise das consultas de situações de conflito de interesses
Fluxo interno para tratamento de denúncias
Designação de área responsável pela condução de processos disciplinares e de responsabilização
Levantamento de riscos
Aprovação do Plano de Integridade

Governo Federal: boas práticas...

Comunicar as boas práticas

- Valor Público
- Alta Administração
- Estratégia
- Gerir riscos
- Maior capacidade de resposta

WB/OCDE/TCU

Comitê Interministerial de Governança

Guias e Manuais de Boas Práticas

Comitê Interno de Governança – Órgão A

Comitê Interno de Governança – Órgão B

Comitê Interno de Governança – Órgão C



BUSCANDO A MUDANÇA DE MINDSET

ALTA ADMINISTRAÇÃO



- Reuniões periódicas entre Ministro, Secretário-Executivo e Secretários de Natureza Especial
- Reuniões de sensibilização com Secretarias finalísticas

CORPO TÉCNICO



- **Curso prático (Esaf) – carga de 20h**
- **Formação de carreiras (Enap e Esaf)**
Inclusão nos cursos de formação dos servidores
- **Curso EAD (Enap) – disseminação para estados e municípios**
- **Curso de formação de multiplicadores (Enap e Esaf)**
Formação de instrutores e de multiplicadores nos órgãos do governo federal ou de entes subnacionais.
- **Formação de especialistas**
Inclusão nos mestrados profissionais realizados pela Enap e pelo Ipea

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO – 2019/2020

1. Capacitação & Boas Práticas

- **Grade ENAP:**
 - ✓ Curso Básico Guia ex ante de 20h (reformulado com estudos de casos. Previsão: 3 turmas)
 - ✓ Curso Básico Guia ex post de 20h (Previsão: 3 turmas)

- **Rede de Boas Práticas de criação, expansão e reformulação de políticas:**
 - ✓ Oficina “FIES”
 - ✓ Oficina “Brasil + Produtivo”
 - ✓ Oficina “Nova Política Nacional Desenvolvimento Regional”
 - ✓ EMPREGA +
 - ✓ FUNDEB
 - ✓ Avaliações executivas do CMAP
 - ✓ Apoio metodológico na Avaliação Ex- ante

2. Rede de políticas Públicas Baseadas em Evidências

3. Curso de ensino à distância EAD – ENAP

Anexo: Agenda CMAP de Avaliação de Políticas Públicas – 2019/2020

Tipo	Agenda de Avaliação de Políticas Públicas	Coordenador	Gestor	Data de Conclusão
Gasto Direto	Judicialização de Benefícios Pagos pelo INSS (previdenciários e assistenciais)	CGU	INSS	jan/20
	Seguro Desemprego	CGU	SEPEC/ME	jan/20
	Defesa Agropecuária (Inspeção Animal)	SOF	MAPA	nov/19
	Componente Especializado de Assistência Farmacêutica	SOF	MS	nov/19
	Seguro-Defeso	SECAP	MAPA	jul/19
	Sobreposição de Políticas Públicas do Ministério da Cidadania	SECAP	MCIDADANIA	nov/19

Anexo: Agenda CMAS de Avaliação de Políticas Públicas – 2019/2020

Tipo	Agenda de Avaliação de Políticas Públicas	Coordenador	Gestor	Data de Conclusão
Subsídio	Proagro e PSR	SPE	MAPA	jul/20
	Conta de Desenvolvimento Energético	SECAP e CGU	MME	dez/19
	Proger	SPPE	SEPEC/ME	mai/20
	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado	SPPE	SEPEC/ME	jul/21
	Fies	STN	MEC	dez/19
	Zona Franca de Manaus	CGU	SDIC/ME	out/19
	Política CEBAS-Educação - custo e efetiva oferta de bolsas	CGU	MEC	mai/20
	Lei da Informática	CGU	MCTIC	mar/20