

Desenho e Avaliação Ex Ante de Políticas Públicas



Fundamentação Teórica e Conceitos Essenciais

Fernanda Teixeira Reis

Check-in



Olá, participante!

Boas-vindas à Desenho e Avaliação Ex Ante de Políticas Públicas

Hoje vamos explorar:

- Compreender o papel da avaliação *ex ante* de programas e políticas públicas.
- Entender a intervenção tanto a partir do problema (para resolver questões existentes) quanto a partir de cenários (para atender demandas identificadas).



Sequência Didática



Boas-vindas e apresentação abreviada.	10 min
---------------------------------------	---------------

Aula expositiva dialogada	110 min
---------------------------	----------------

Intervalo	10 min
-----------	---------------

Aula expositiva dialogada	50 min
---------------------------	---------------

Resumo da aula e check-out	10 min
----------------------------	---------------



Objetivos e combinados da aula



OBJETIVOS

- Conhecer modelos de médio alcance e técnicas para entender os desafios do planejamento e implementação das políticas e programas públicos;
- Conhecer técnicas de desenhos e redesenhos de programas públicos, conforme critérios valorativos aderentes aos documentos normativos nacionais, desafios da contemporaneidade e o contexto heterogêneo de implementação de programas no país.
- Atuar nos processos de trabalho no âmbito das avaliações, de modo a permitir a sensibilização da importância da cultura de uso de evidências no desenho, operação e avaliação de programas públicos.



COMBINADOS

- **Pontualidade e assiduidade:**

Respeite horários de início, término e intervalos das aulas, assim como prazos para entregas de atividades.

- **Ética e sigilo:**

Temas e exemplos reais apresentados devem ser entendidos em uma perspectiva didática.

- **Participação ativa:**

Compartilhe experiências prévias, dúvidas e exemplos práticos. O aprendizado é coletivo e colaborativo.



Conceitos

O que são políticas públicas?

MAS O QUE É POLÍTICA PÚBLICA ?

- Na Ciência Política e Administração Pública
 - “tudo o que o governo faz ou deixa de fazer”,
 - “diretrizes e ações voltadas a resolução de um problema coletivo”,
 - “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”.
 - Medidas “para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas”, buscando solucioná-los ou minimizá-los;
 - “conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas são empreendimentos recentes na História, constituídas nos últimos 150 anos, originando o que no Século XX se denominou de Estado de Bem-Estar Social.

Estado liberal (século XVIII-XIX)

- Política Pública como regulação ou permissão de prestação de atividades empresariais e cidadãos (licenças para construir, para comercializar etc)
- Estado provê segurança jurídica para contratos entre empresas e entre indivíduos e segurança pessoal contra riscos internos e externos e alguma ação em Saúde pública higienista
- Gestão por Burocracia clássica (Weber): garantir impessoalidade, racionalidade, legalidade dos atos e documentos (fluxo dos meios)



Estado Bem Estar (século XX)

- Política Pública como solução para problemas coletivos (exploração do trabalho – sex XIX), demandas coletivas (educação – anos 30) e valores públicos (bem-estar e saúde, pós-guerra)
- Democratização política crescente, urbanização, envelhecimento, expansão capitalista, Guerras mundiais
- Gestão por Tecno-burocracia: garantir programação de recursos e oferta de serviços públicos (produtos e resultados)

FINALIDADES DA POLÍTICA PÚBLICA

Demanda coletiva:

Provimento de educação básica

Atendimento à saúde

Recursos básicos para sobrevivência

Limpeza urbana

Ação pública/Políticas Públicas:

> Escola pública para todos indivíduos 4 a 17 anos

> SUS atendimento universal e integral

> Bolsa Família, BPC, Aux emergencial

> Coleta pública diária/semanal geral/seletiva

FINALIDADES DA POLÍTICA PÚBLICA

Problemática:

Alta mortalidade infantil

Baixo desempenho escolar

Drogadição

Poluição

Ação pública/Políticas Públicas:

> intervenções integradas saúde e saneamento

> ações integradas condições vida e sist escolar

> ações multisetoriais – saúde, assistência, segurança

> regulação ambiental, punição, rodizio

FINALIDADES DA POLÍTICA PÚBLICA

Objetivo coletivo :

Ação pública/Políticas Públicas

Preservação ambiental

> regulação ambiental, campanhas publicitárias

Maior coesão social

> ações em livros didáticos, escolas, televisão, cultura

Menor desigualdade

> ações compensatórias, tributação de IR

Respeito à diversidade cultural

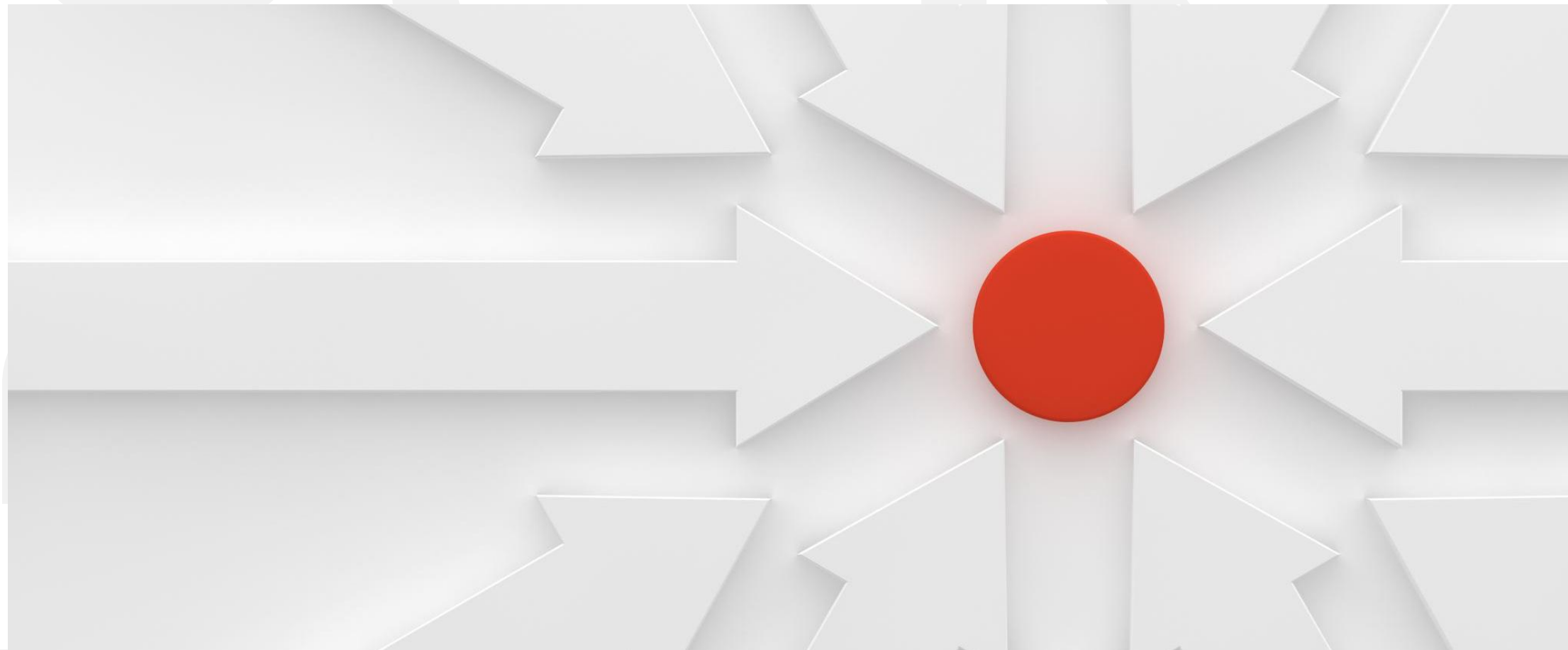
> estatutos, lei de proteção, concursos

| Políticas públicas

Definição instrumental:

- Políticas públicas são empreendimentos ou ações governamentais que atendem demandas sociais (como saúde e educação), promovem objetivos coletivos (como redução da desigualdade e sustentabilidade) e combatem problemas como fome, miséria e poluição etc.
-

O Ciclo de Políticas Públicas





FGV/EESP, 2021 (adaptado).

As políticas públicas são uma resposta do Estado a problemas públicos. Analistas comumente propõem o conceito de ciclo para explicar as diferentes etapas de produção das políticas públicas, como mostra a figura a seguir.



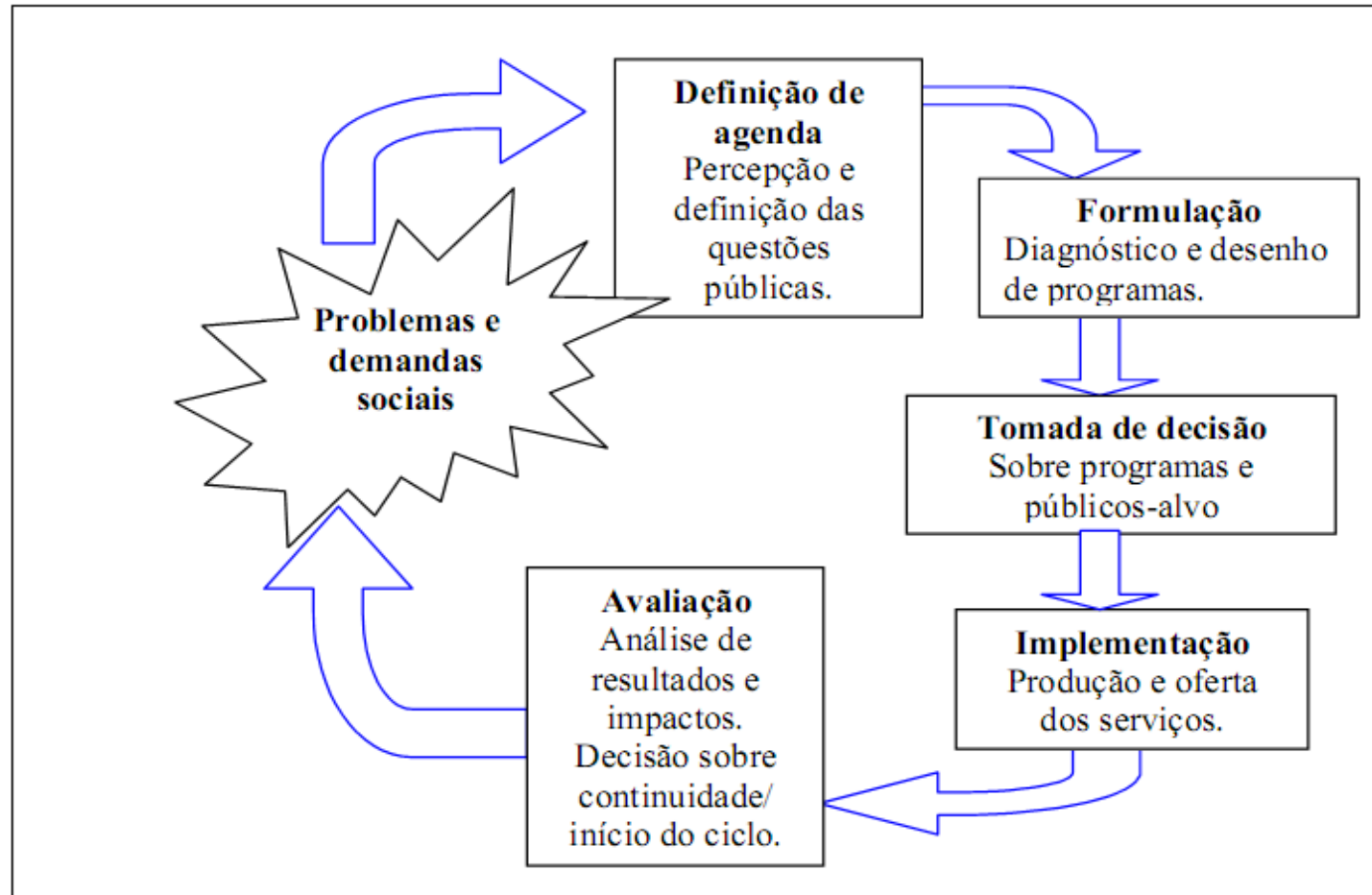
FGV/EESP, 2021 (adaptado).

Considerando o ciclo de políticas públicas representado na figura, assinale a opção correta.

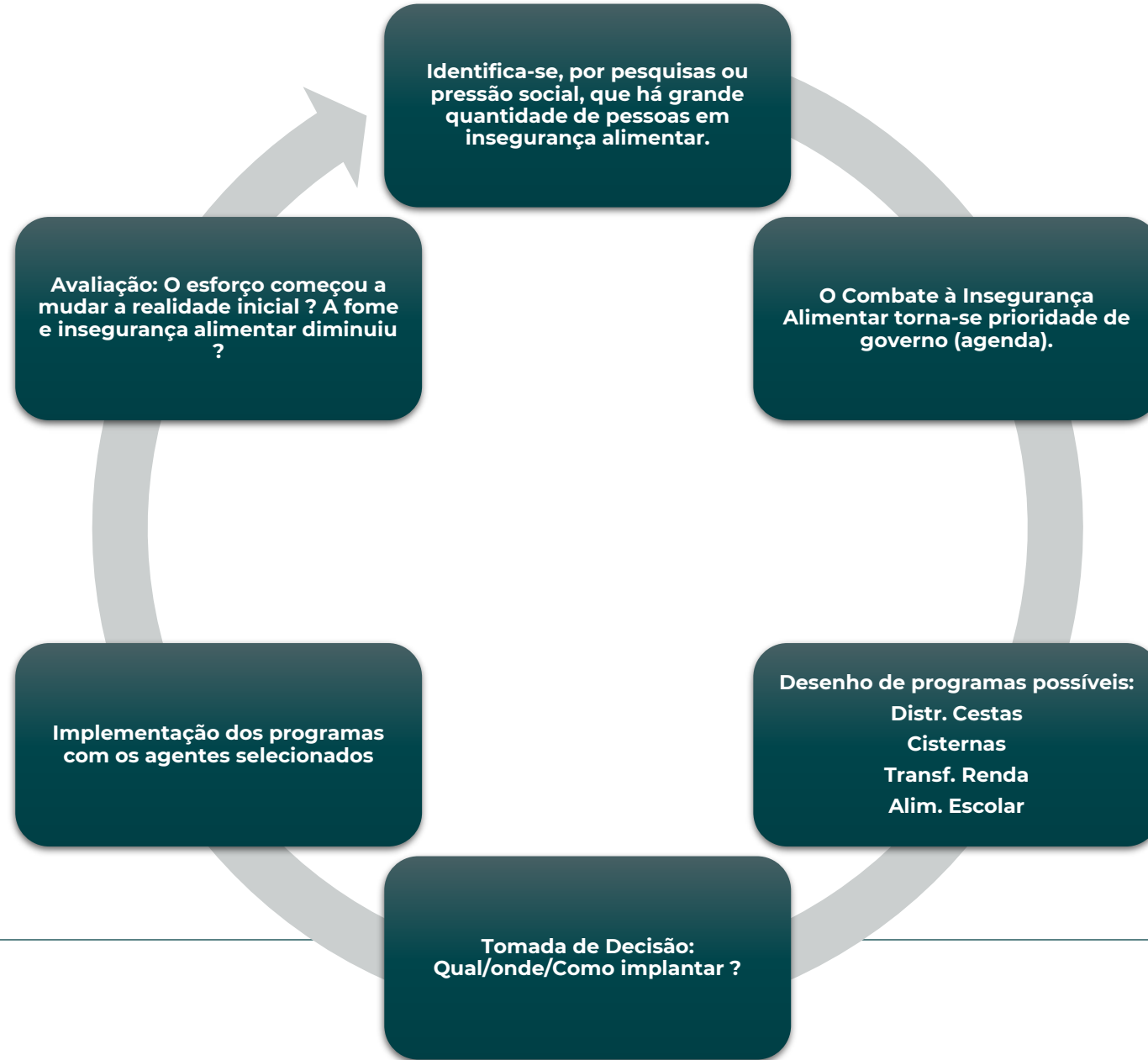
- ☐ A A produção de políticas públicas inicia-se com o planejamento da execução e termina com a avaliação.
- ☐ B A fase de identificação de um problema público, via de regra, vem após a fase de proposta de uma política pública, o que as torna interdependentes.
- ☐ C O ciclo de políticas públicas representa um ordenamento das etapas da construção de uma política pública que reflete, de forma fidedigna, a realidade.
- ☐ D Os indicadores são elaborados na fase de avaliação das políticas públicas, considerando-se os critérios de eficácia, eficiência e efetividade.
- ☐ E O monitoramento oferece suporte à implementação de uma política pública e afeta todas as etapas do ciclo.

Ciclo de Políticas Públicas

Diagrama 1: O Ciclo de Políticas e Programas Públicos



Ciclo da Política de Enfrentamento da Fome



GUIA PARA AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS | Vol. 1

A política é nova? *Avaliação ex ante!*

Instituto Jones
dos Santos Neves



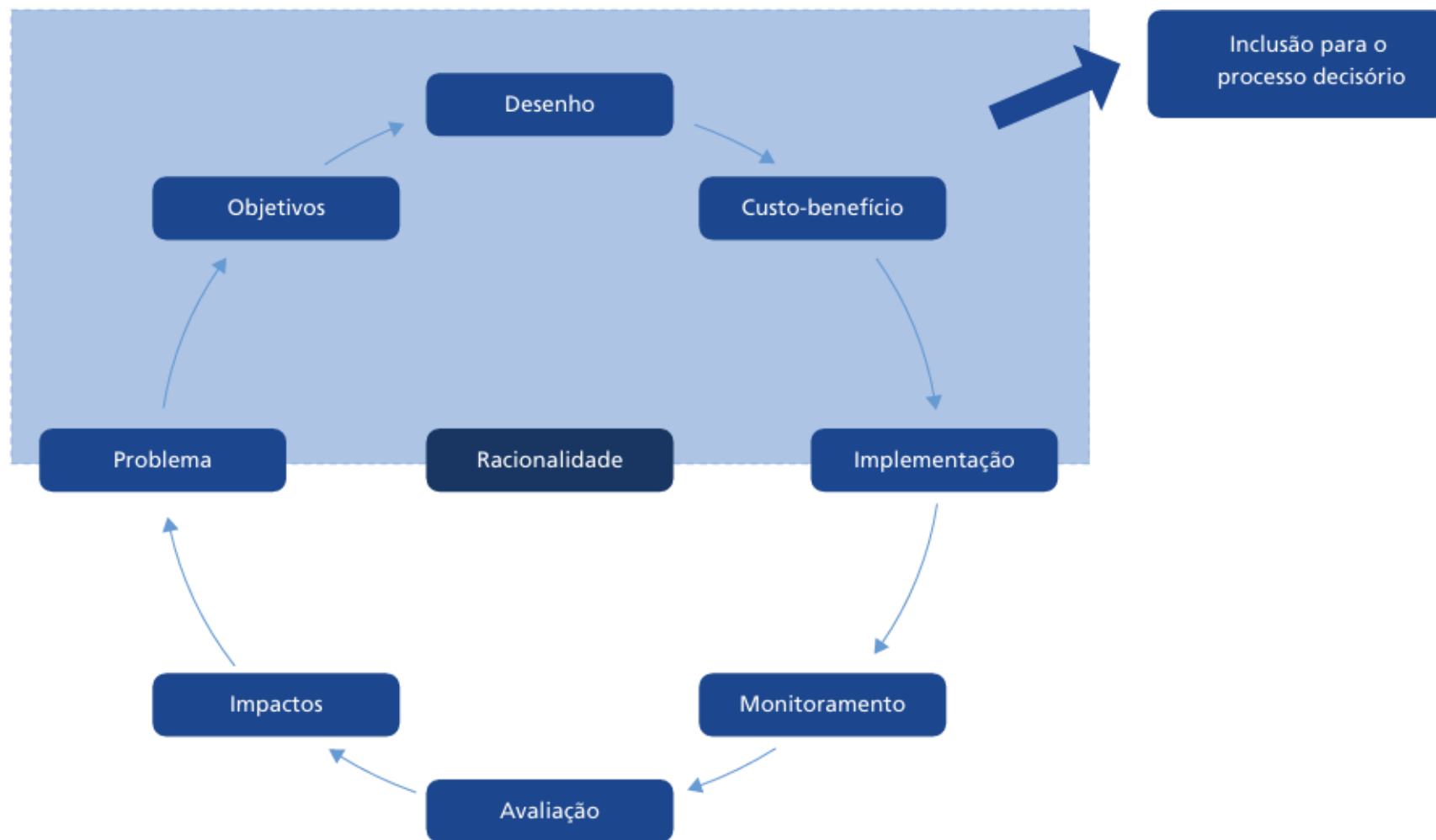
GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
*Secretaria de Estado de
Economia e Planejamento*



Análise ex ante a partir do problema

Racionalidade no ciclo de política pública

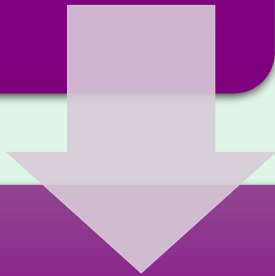
ANÁLISE EX ANTE



Elaboração: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG)/Casa Civil.

O que é uma Avaliação ex ante?

É um tipo de avaliação realizada antes da implementação de um programa ou política pública.

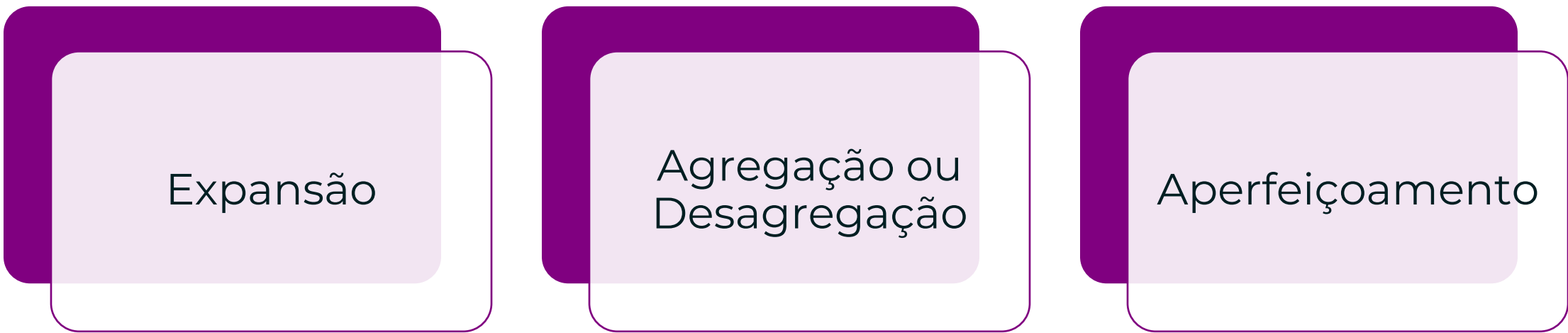


“A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise *ex ante*, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente.” (ijsn).

Para que?

“Orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente.” (IPEA)

Só na criação? Não!!!!



Expansão

Agregação ou
Desagregação

Aperfeiçoamento



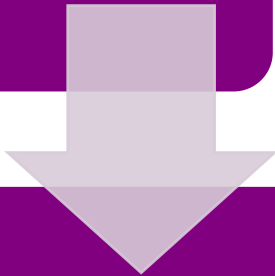
<https://youtu.be/5HcS-DxDI2w?si=7QozGVX8Z4igh-5b>



<https://youtu.be/WAOrZ8DINU8?si=8uUy2M2ge40OrGZ4>

Recomendação do Guia

“Como recomendação, cabe executar as análises *ex ante* de criação, expansão e aperfeiçoamento de política pública... quando o **impacto fiscal for superior a R\$ 150 milhões ao ano (a.a.)** ou que represente percentual **superior a 5% a.a. do orçamento dos fundos, órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.**”



“As análises *ex ante* com foco no impacto orçamentário-financeiro da expansão da política devem ser realizadas quando houver proposta de aumento de gastos decorrentes de aumento do salário mínimo, reajuste de salários ou reajuste para corrigir inflação e ainda quando houver remanejamento de recursos entre programas do mesmo ministério, levando a uma expansão do valor disponível para um deles e redução para o outro.”

Métodos



Análise de dados secundários (revisão de literatura, dados existentes).



Consultas a especialistas e stakeholders.



Modelagem e simulação.



Análise de custo-benefício.

Análise *ex ante* a partir do problema / Demanda Pública

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.

DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

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.

Identifique o problema

Descrição Clara: Utilize frases curtas e objetivas.

Detalhe: Qual a parcela da população é afetada? Qual magnitude? Em qual território?

Problema / Demandas Públicas

- Violência contra população idosa
- Mortes por doenças cardiovasculares
-

Detalhar

População

- Universo (população \geq 60 anos)
- População adulta

Território

- Todo Brasil
- Brasil

Causas potencias do problema

Diagrama de Ishikawa

Matriz GUT (Gravidade, Urgência e Tendência)

Árvore de Problemas.

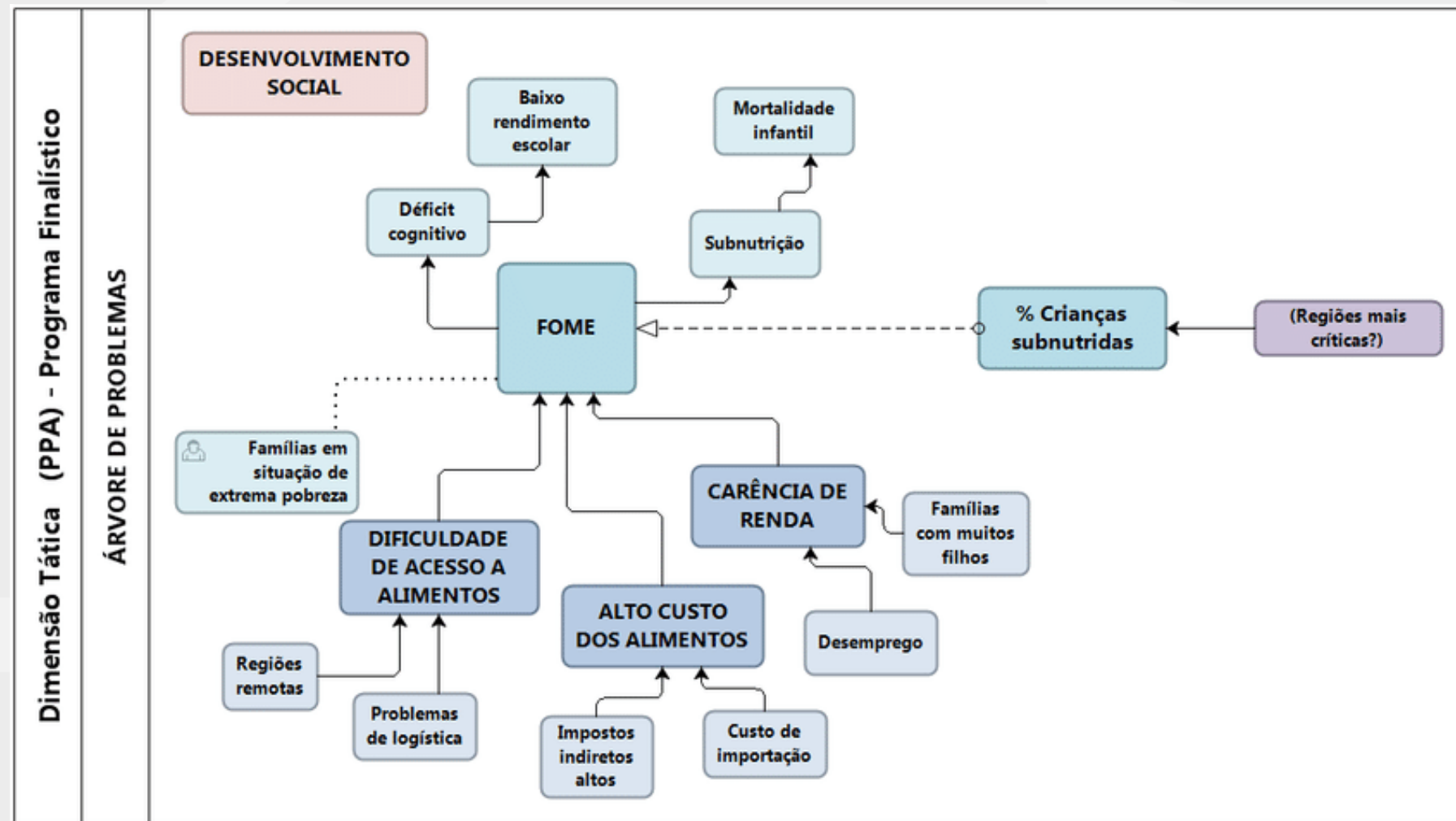
Árvore de Problemas

Fonte: Marisco, 2023



Árvore de Problemas

Fonte: PPA 2020-2023



Ferramentas para levantamento de evidências

O que define qual instrumento utilizar?

- ✓ *O seu objetivo e problema de pesquisa.*
- ✓ *É possível utilizar as ferramentas de maneira combinada.*
- ✓ *Em algumas áreas, como a saúde, é comum revisões sistemáticas seguidas de meta-análises.*



Ferramentas para levantamento de evidências

Tipo de estudo	Objetivo	Metodologia	Contextos Comuns	Exemplos
Revisão sistemática	Organizar achados de estudos seguindo protocolos rígidos	Seleção criteriosa de artigos em periódicos reconhecidos	Saúde, educação, Programas sociais com ampla produção	Perin et al. (2021); Almeida et al. (2024)
Meta-análise	Avaliar grau de efetividade de tratamentos ou intervenções específicas	Síntese estatística de estudos experimentais padronizados	Saúde Pública, Epidemiologia	Floriano et al. (2023)
Meta-avaliação ou estudo meta-avaliativo	Oferecer panorama plural e analítico das evidências disponíveis	Análise flexível com enfoque na diversidade de métodos e contextos	Programas com poucos estudos, diversos contextos	Oliveira e Soares (2013); Ruediger et al. (2018)



Quatro Classes de evidências

Quadro 3.1. Evidências segundo perspectiva de análise e grau de estruturação.

Natureza do Aporte Analítico			
Grau de estruturação formal e publicação		Descritiva	Interpretativa
	Mais estruturado e acessível	<ul style="list-style-type: none">• Estatísticas• Dados de registros e cadastros• Dados de Sistemas de gestão• <i>Big Data</i>	<ul style="list-style-type: none">• Artigos publicados em periódicos• Revisões Sistemáticas e meta-avaliações• Livros e Relatórios internacionais• Estudos de cenários futuros
	Menos organizado e, em geral, menos acessível	<ul style="list-style-type: none">• Notas técnicas, atas de conselhos• Normas operacionais do programa• Informações da Ouvidoria e Reportagens• <i>Corpus</i> e microdados de avaliações• Entrevistas em Mídia Digital especializada	<ul style="list-style-type: none">• Depoimentos de técnicos• Conhecimento Tácito• Documentários de programas

Quais são as estratégias metodológicas para produzir evidências primárias ??

Existe alguma técnica que seja a melhor, como um padrão-ouro ?

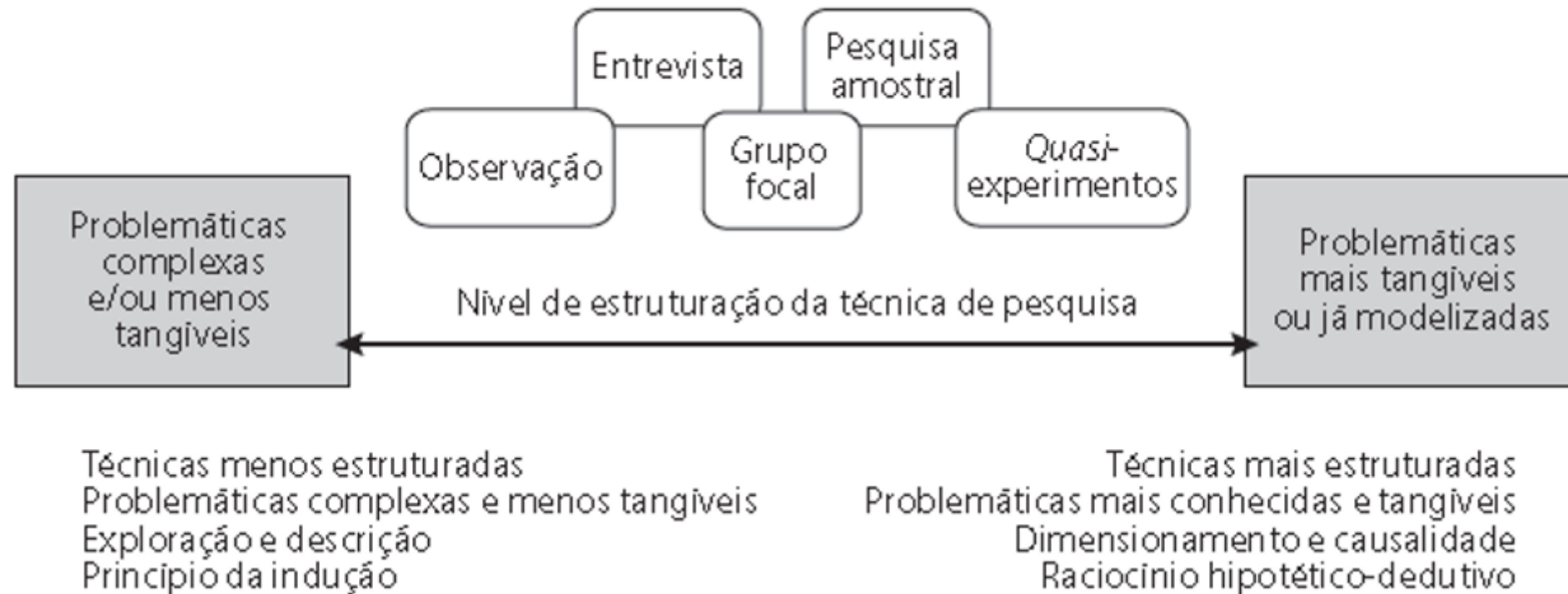


Princípio da Triangulação:

Precisamos de Evidências plurais, consistentes e de diferentes naturezas



Abordagens metodológicas de Pesquisa Social Empírica



Abordagens metodológicas de Pesquisa Social Empírica

A abordagem metodológica envolve decisões sobre técnica de coleta adequadas à, perguntas gerais a serem respondidas, os contextos territoriais ou arquetípicos de interesse e os sujeitos a serem abordados.

É necessário escolher

- a técnica de coleta mais adequada para responder às questões levantadas,
- a natureza e tamanho da amostra de sujeitos ou instituições a serem entrevistadas,

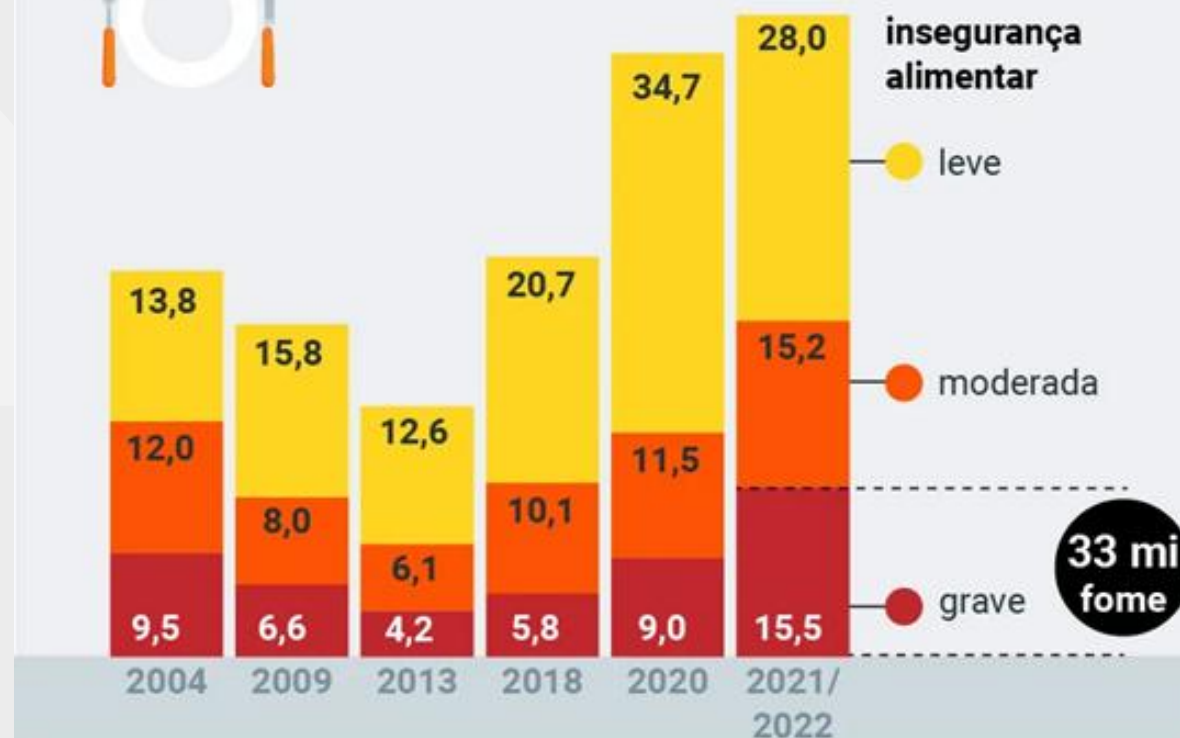
Considerando

- as questões éticas suscitadas,
- os prazos e recursos disponíveis.

Evidências na Realidade Brasileira

FOME NO BRASIL AUMENTOU 63% EM 17 ANOS

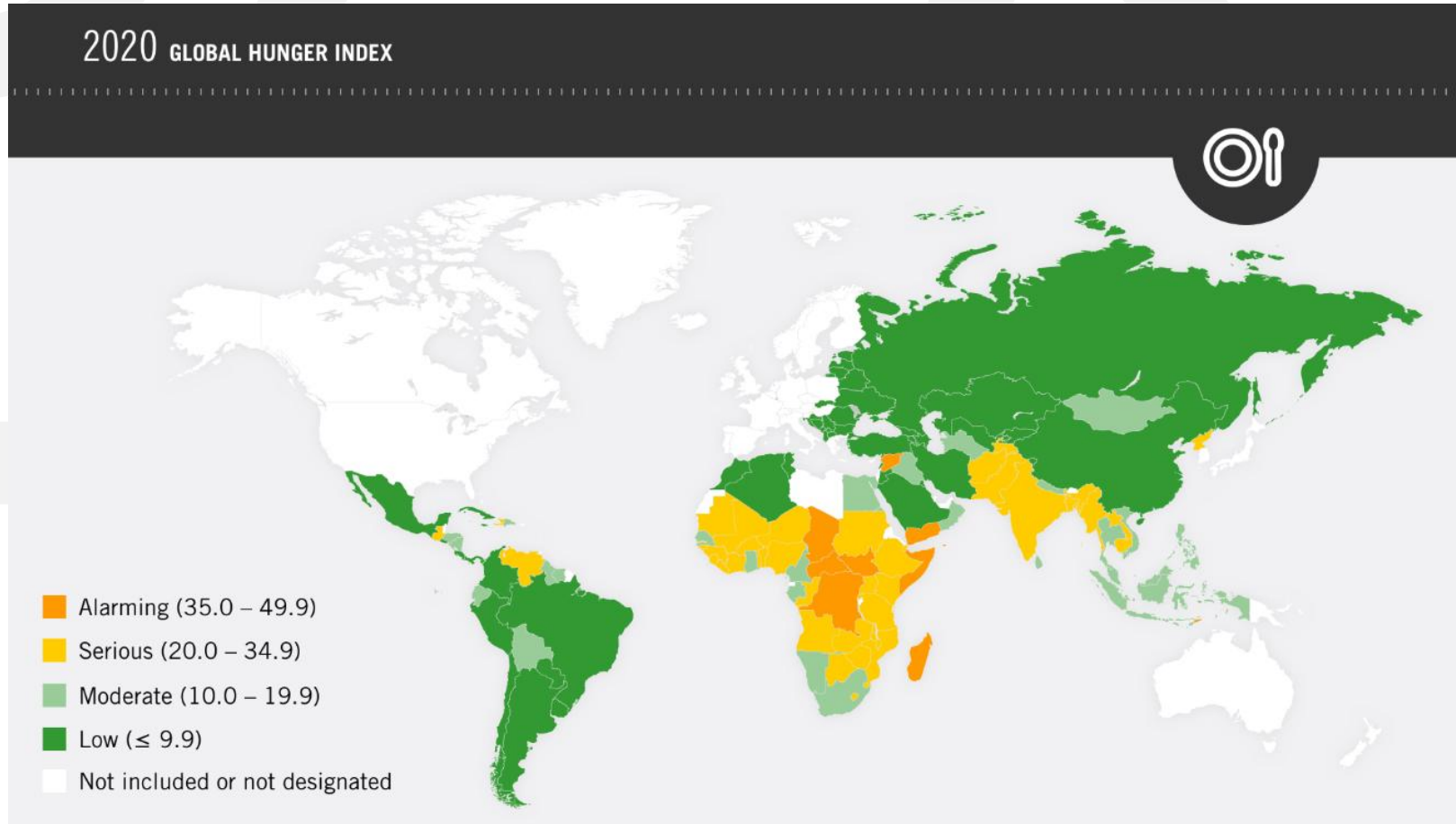
33 milhões de pessoas não têm o que comer
(em % da população)



fonte: Vigisan (Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19); Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios); POF (Pesquisas de Orçamento Familiares)

PODER
360

Comparação Internacional



Políticas já adotadas para enfrentar o mesmo problema => Fome

Em Curso

- PAA
- Cisternas
- PBF
- PNAE
- Cozinhas Comunitárias

Descontinuadas

- Fome zero
- Auxílio leite

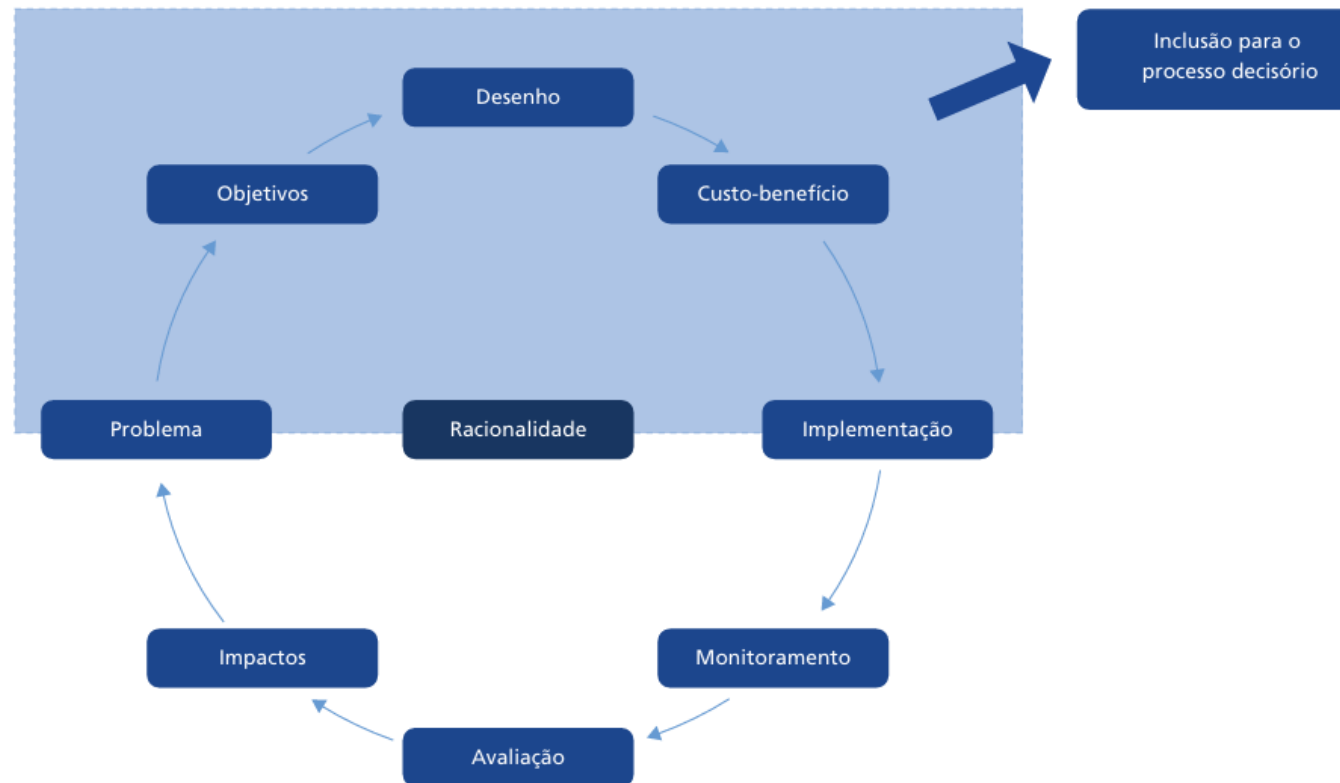
Razões para que o problema sofra intervenção do Estado => Fome

- CF 88, Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”
- Morel, ética
- Eleitoral
- ODS
- Aumentar capacidade de riqueza econômica social
- Aumento da capacidade de aprendizado

Análise ex ante a partir do problema

Racionalidade no ciclo de política pública

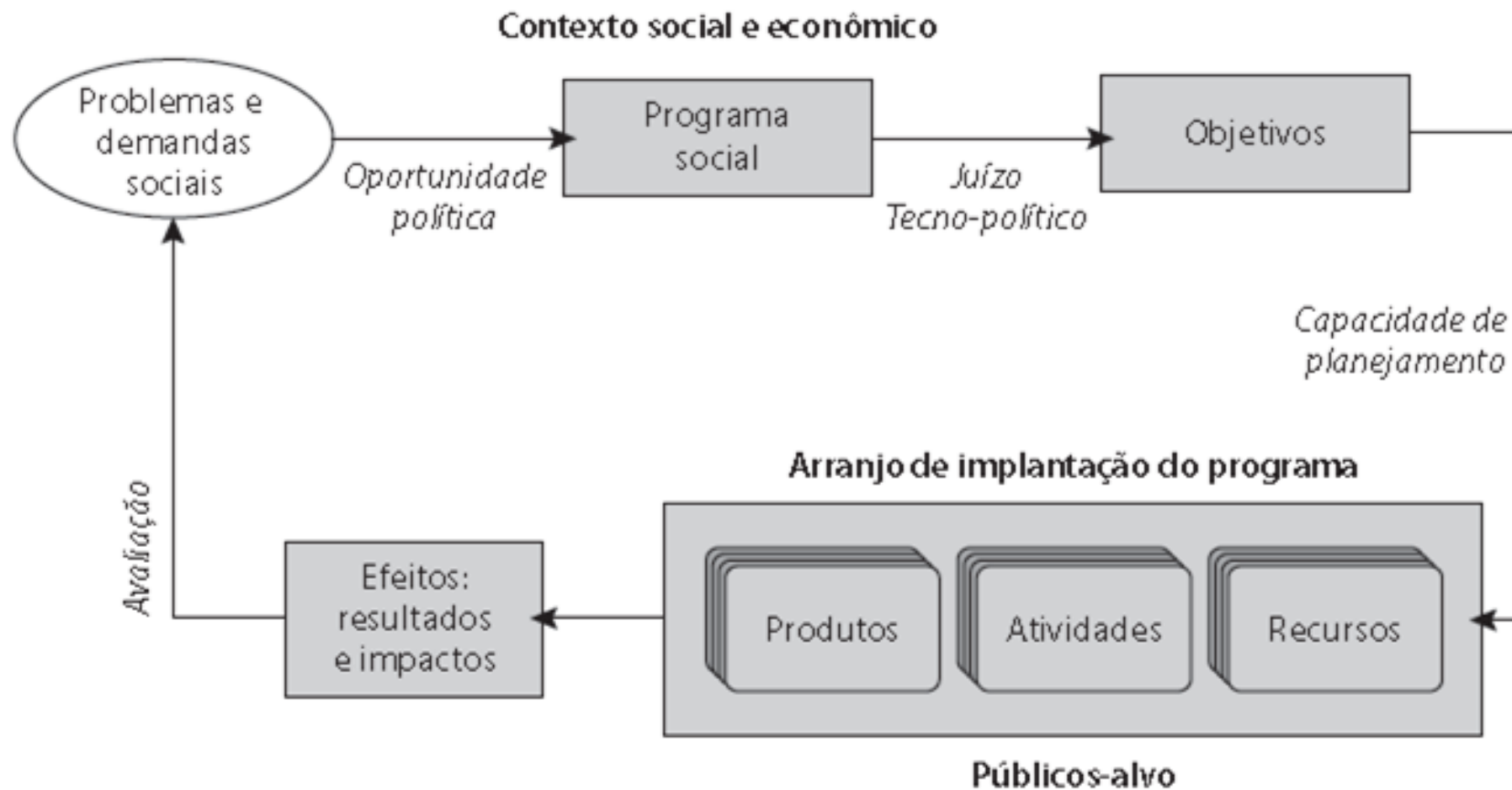
ANÁLISE EX ANTE



Elaboração: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG)/Casa Civil.

Programas Sociais e seus componentes

contexto, motivação, objetivos, públicos-alvo, arranjos, recursos, atividades, produtos e efeitos



O desenho



Programas sociais (nosso objeto)

- **Programa público:**

- é um dos instrumentos operacionais das políticas públicas;
- trata-se de um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, com objetivo de atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas públicas do Estado ou governo.

| Plano x Programa x Projetos

Plano (ou estratégia)

Programa

Projeto



Arenas marcadas por
acordos e conflitos

| Plano x Programa x Projetos

Plano (ou estratégia)

Programa

Projeto



Projeto:

- **Definição:** Conjunto de operações, limitadas no tempo, destinadas à obtenção de um produto, resultado ou serviço específico.

Características:

- Tem início, meio e fim definidos.
- Objetiva resultados concretos e mensuráveis em curto ou médio prazo.
- Ex: Construção de um hospital.

| Plano x Programa x Projetos

Plano (ou estratégia)

Programa

Projeto



Programa:

- **Definição:** Conjunto de ações articuladas, com objetivo de solucionar um problema ou atender uma demanda da sociedade.

Características:

- Tem caráter permanente ou contínuo.
- Busca resultados amplos e de longo prazo.
- Ex: Programa de Saúde da Família.

| Plano x Programa x Projetos

Plano (ou estratégia)

Programa

Projeto



Plano ou estratégia:

- **Definição:** Conjunto de Programas e Projetos selecionados em função de uma prioridade estratégica de governo, em dado período, de modo a promover maior articulação e sinergia entre ações implementadas em diferentes setores, organizações e Ministérios e/ou entre níveis federativos, sob coordenação do Centro de Governo (Casa Civil etc.).
- **Ex:**
 - Plano Brasil Sem Miséria (+ de 100 programas entre 2011-2015)
 - Plano Nacional de Educação (20 metas interfederativas)

Um programa, muitos desenhos possíveis



Frits Ahlefeldt

| Um programa, muitos desenhos possíveis

Como uma Política é decidida?



Baseada em Opiniões



Baseada em Evidências

| Desenho passo a passo

Identificação da
demanda
pública



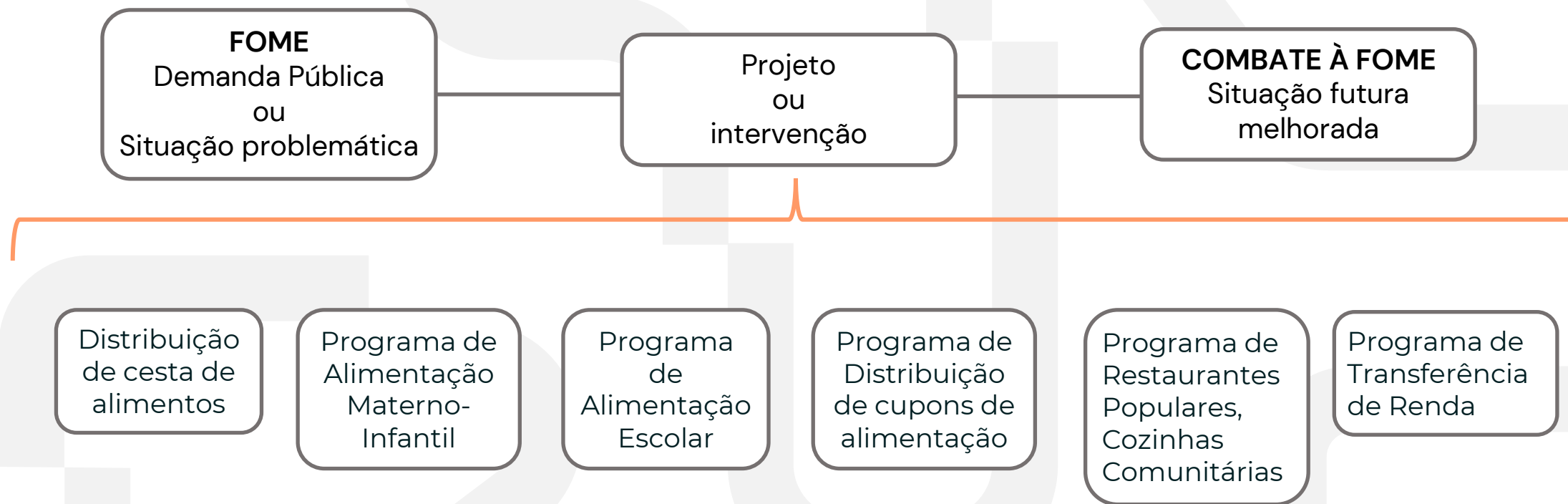
Identificação das
alternativas



Elaboração do
desenho

- A identificação da demanda pública é a primeira fase do ciclo da política pública (formulação).
- Uma política pública nasce para fazer responder a uma demanda pública

| Um programa, muitos desenhos possíveis



Diferentes soluções programáticas para diferentes leituras de uma mesma problemática

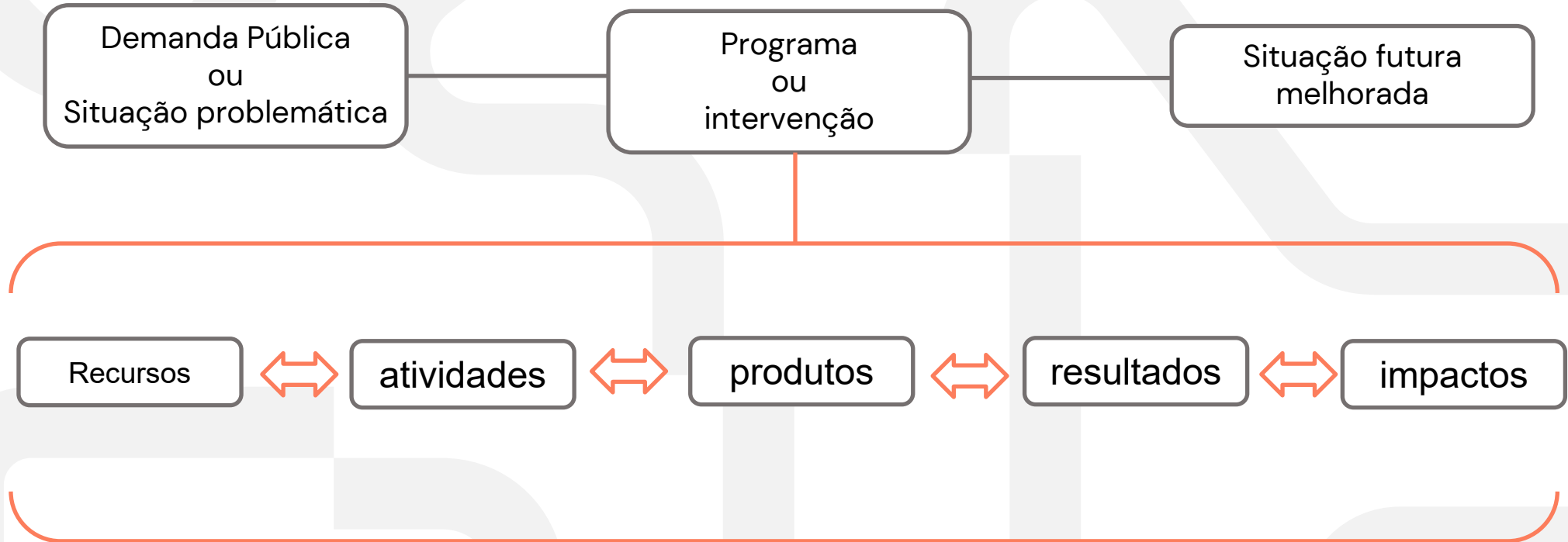
Cada programa tem um desenho específico de intervenção

1. Distribuição de cesta de alimentos
2. Programa de alimentação materno-Infantil
3. Programa de alimentação escolar
4. Programa de distribuição de cupons de alimentação
5. Programa de restaurantes populares, cozinhas comunitárias
6. Programa de transferência de renda



Objetivos	Públicos-alvo	Agentes operadores	Entregas

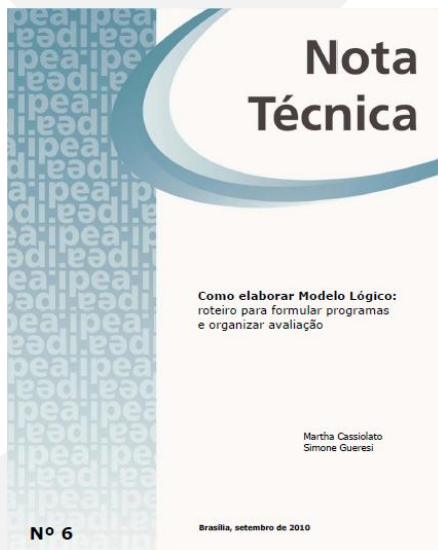
| Teoria do programa



Todo programa tem uma teoria que o embasa, tem hipóteses

Ferramentas úteis

Desenhar ou sistematizar o desenho de um programa



Cassiolato, M. Gueresi, S. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação.** IPEA, Bsb, 2010.



Fundação João Pinheiro (2022) **Avaliação de políticas públicas: por onde começar? Um guia prático da metodologia do modelo lógico.** Belo Horizonte.



Fundação João Pinheiro (2022) **Avaliação de políticas públicas: por onde começar? Um guia prático para elaboração do Mapa de Processos e Resultados e o Mapa de Indicadores.** Belo Horizonte

Próxima Aula

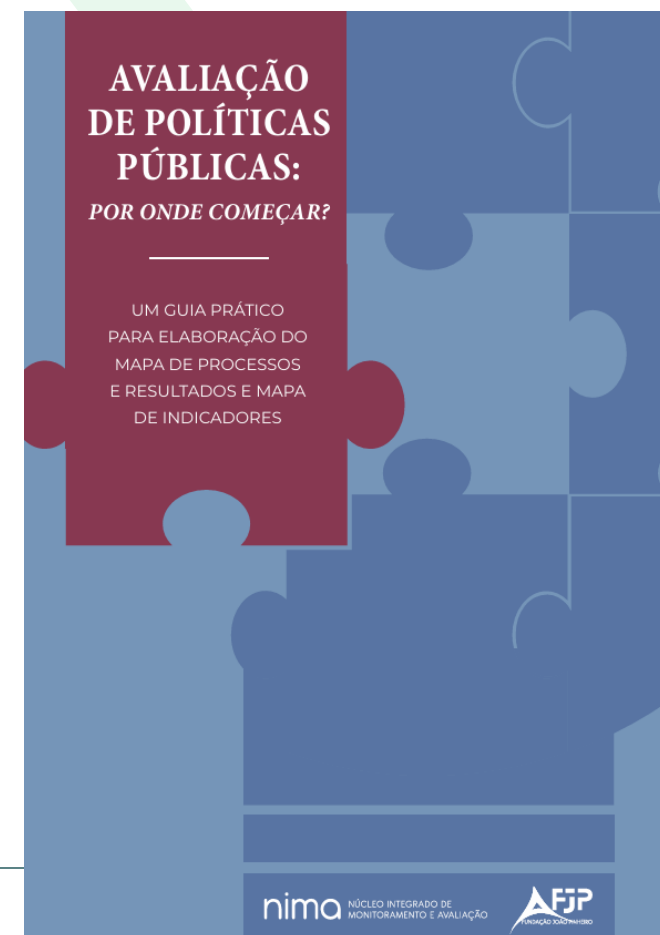
Atividade em Grupo

Escolha um programa público, preferencialmente finalístico, e construa o MaPR e seus componentes:

- 1) Objetivos.
- 2) Público-alvo.
- 3) Contexto.
- 4) Recursos
- 5) Atividade.
- 6) Produtos, Resultados.
- 7) Impactos.
- 8) Pressupostos

Leitura

[Guia MaPR - Layout Final.indd](#)



Contato



Fernanda Teixeira Reis: fernanda.reis@fnnde.gov.br