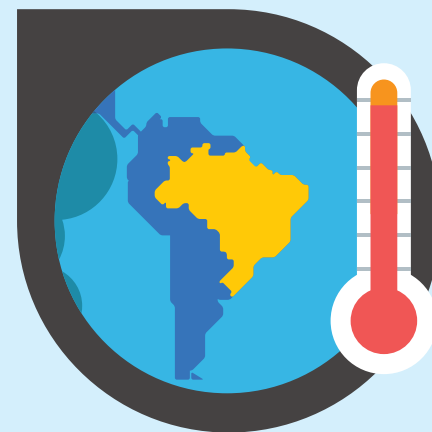




AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como são realizadas, resultados e o papel do CMAP



Toda política pública nasce de um problema. No entanto, entre sua identificação e a solução implementada, há um longo caminho, que passa por etapas fundamentais: depois de reconhecido o desafio, formula-se uma ação para enfrentá-lo e, em seguida, a estratégia é aprovada, normatizada e colocada em prática. A partir daí, entram as fases decisivas de monitoramento e avaliação, que permitem identificar se os objetivos estão sendo alcançados e apontar onde e como a política pode ser aprimorada.

A avaliação sistemática de políticas públicas está prevista na Constituição Federal, nos artigos 37, 74 e 165. Desde sua instituição, em junho de 2019, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) avaliou 74 políticas públicas – que totalizam mais de R\$ 1 trilhão em gastos diretos ou subsídios. O órgão tem como objetivos, conforme disposto no Decreto n. 11.558/2023, avaliar as políticas públicas selecionadas; acompanhar a implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas; e apoiar o monitoramento da implementação de políticas públicas.

Avaliar sistematicamente políticas públicas não é tarefa simples. Nem sempre os objetivos de uma política foram bem delineados em seu processo de criação, dificultando o reconhecimento de qual problema público está sendo enfrentado, ou qual oportunidade pretende-se aproveitar. Em âmbito nacional, é comum que a concepção e a implementação de políticas públicas dependam de um esforço conjunto de diferentes órgãos e entes federativos, exigindo que vários atores sejam considerados e consultados ao longo do processo e que participem de sua governança. Outra dificuldade recorrente é que nem sempre todos os dados necessários para uma avaliação completa estão disponíveis ou são mensuráveis.

Toda essa complexidade do processo avaliativo é considerada nos relatórios produzidos pelo CMAP por meio de seus dois comitês técnicos, um dedicado à avaliação de políticas financiadas por gastos diretos (CMAG) e outro àquelas financiadas por subsídios (CMAS). Esses comitês são compostos por representantes dos ministérios do Planejamento e Orçamento, Fazenda, Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Casa Civil e Controladoria-Geral da União, e contam com importante apoio da Enap e do Ipea.

As políticas avaliadas são selecionadas anualmente a partir do Plano Plurianual (PPA), instrumento que define diretrizes, objetivos e metas da administração federal. O PPA é estabelecido por Lei, proposta pelo Poder Executivo no primeiro ano de mandato de um novo presidente e encaminhada para aprovação do Congresso. Sua vigência é de quatro anos, iniciando no segundo ano de mandato presidencial e terminando no primeiro ano do mandato subsequente. Cabe ao CMAP a responsabilidade pela avaliação sistemática das políticas públicas que constam do PPA, com o objetivo de aprimorar os programas e a qualidade do gasto público. Os relatórios de avaliação elaborados no âmbito do CMAP embasam um Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual, encaminhado ao Congresso Nacional.

Na escolha das políticas a serem avaliadas, para garantir transparência e efetividade, são considerados critérios de materialidade, relevância e criticidade. Na materialidade, considera-se o gasto público envolvido, seja ele direto ou por meio de subsídios, com o objetivo de priorizar políticas com maior peso nessa variável. Na relevância, são consideradas as prioridades estabelecidas pelo governo em instrumentos como a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). A partir de 2024, foram incluídas também prioridades em agendas transversais formalizadas no PPA.

74
POLÍTICAS PÚBLICAS
AVALIADAS, QUE
TOTALIZAM MAIS DE

R\$ 1,7 TRI*



Gasto direto**
R\$ 1,2 TRI

Subsídios***
R\$ 500 BI

*Posição em 2024.

**Gastos Diretos: políticas financiadas por meio de dotações orçamentárias ou recursos dos fundos geridos pela União.

***Subsídios: conjunto de benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

No caso da criticidade, leva-se em conta principalmente a variação dos gastos da política ao longo do tempo. Aumentos significativos podem indicar, por exemplo, crescimento da prioridade daquela política ou erros em sua implementação, como a inclusão de pessoas não elegíveis. Reduções, por sua vez, podem sinalizar que aquela política deixou de ser prioritária ou que não está beneficiando todo o público-alvo, apenas para citar alguns exemplos.

No caso do PPA referente ao período de 2024 a 2027, as prioridades estabelecidas pela Lei 14.802/2024 foram o combate à fome e redução das desigualdades; o combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática; a educação básica; o novo Programa de Aceleração do Crescimento; a saúde – atenção primária e atenção especializada; e a neoindustrialização, trabalho, emprego e renda. Já as agendas transversais estabelecidas foram crianças e adolescentes; mulheres; igualdade racial; povos indígenas; e meio ambiente.

Além de reforçar a conexão do PPA 2024-2027 com o ciclo avaliativo do CMAP, novas diretrizes aprovadas em 2023 estabeleceram as seguintes etapas no processo de seleção: aplicação dos critérios de seleção; elaboração de pré-lista de programas PPA, ações e subsídios; contribuição de órgãos de controle; participação dos gestores; identificação das políticas públicas relacionadas; e seleção das políticas.

PASSO A PASSO

Uma vez selecionadas as políticas que serão analisadas, em seguida, é designada uma equipe de avaliação formada por servidores que atuam nos órgãos vinculados ao CMAP. Uma inovação trazida pelo ciclo avaliativo de 2023 foi a padronização de uma abordagem metodológica na análise de políticas públicas. Dessa forma, de acordo com os referenciais descritos no Guia Prático de Análise Ex Post¹ da Casa Civil, os relatórios passaram a ser estruturados seguindo um mesmo modelo de avaliação executiva.

De acordo com esses referenciais, a primeira etapa da avaliação é a de **diagnóstico do problema** que determinada política busca enfrentar. Caso esse diagnóstico tenha sido feito no momento de criação da política, é preciso verificar se continua atual. Caso contrário, deve-se elaborar uma proposta para guiar o processo de avaliação. Em seguida, é apresentado um **desenho da política**, formado por cinco componentes: insumos, processos, produtos, resultados e impactos – que exibem, em um modelo lógico, a intervenção sobre as causas do problema identificado e os efeitos esperados de cada uma dessas intervenções.

Parte fundamental da avaliação de qualquer política pública é a qualidade de sua **implementação**. Nesta etapa, busca-se verificar se o programa tem sido executado conforme o planejado, se os bens e serviços estão sendo efetivamente entregues ao público-alvo da política e se os recursos estão sendo aplicados em conformidade com seus objetivos, entre outros aspectos. Outra etapa importante da avaliação é a qualidade da **governança** da política. Aqui, é verificado, entre outros fatores, se há definição clara das competências e responsabilidades dos atores envolvidos em sua execução e se há articulação entre eles e institucionalização de processos decisórios.

Obviamente, espera-se de qualquer política que gere **resultados**. Nem sempre, porém, todos os dados necessários estão disponíveis ou são mensuráveis. Nesse caso, as avaliações buscam encontrar a melhor evidência disponível, mas sinalizando lacunas e limitações.

Uma camada posterior da análise dos resultados é a avaliação do **impacto**. A simples comparação de resultados antes e depois da vigência de uma política, por exemplo, não é suficiente para comprovar que determinada mudança foi causada por aquela intervenção. Vários outros fatores podem ter influenciado, de modo que, no máximo, pode-se dizer que estão correlacionados. Para chegar mais próximo

do impacto e dessa relação de causalidade, é necessário recorrer a métodos mais sofisticados, que buscam comparar grupos similares, sendo a única diferença observável entre eles o fato de terem sido expostos ou não à política. Nem sempre, porém, é viável ou possível realizar esse procedimento, de modo que essas limitações, quando presentes, também são expostas no relatório de avaliação.

Mesmo que seja eficaz – ou seja, produza os efeitos desejados –, uma política precisa ser avaliada considerando também os recursos públicos envolvidos. Quanto, efetivamente, está sendo gasto, diretamente ou por meio de subsídios, com aquela estratégia? Considerando esses valores, é possível aumentar a eficiência daquela política, permitindo que ela seja ampliada ou que os mesmos resultados sejam obtidos com menor investimento público? Existiriam outras políticas mais eficientes, capazes de obter resultados similares ou melhores, comprometendo um volume menor de recursos públicos? Todas essas questões são também consideradas nas etapas de avaliação **orçamentária, financeira e da economicidade** do gasto público.

Por fim, considerando que as avaliações no âmbito do CMAP são voltadas para identificar oportunidades de aperfeiçoamento, são listadas propostas de aprimoramento, construídas e validadas pela equipe de avaliação em colaboração com os respectivos gestores de cada política.

Esse caráter colaborativo vem sendo reforçado desde 2023, considerando que o objetivo final de todo o processo é que os formuladores e executores da política tenham insumos para, a partir dos achados da avaliação, aprimorar as políticas públicas. As propostas de aprimoramento aprovadas pelo CMAP tornam-se recomendações aos gestores e, por isso, quanto mais próximos eles estiverem da equipe de avaliação, melhor será o entendimento e mapeamento

¹ BRASIL. Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume

das ações necessárias para aprimoramento. Os gestores, portanto, passaram a participar mais ativamente de todo o processo, desde o diagnóstico e desenho da avaliação, bem como disponibilizando dados para a análise.

No último ciclo, por exemplo, todas as propostas de aprimoramento foram discutidas com os gestores das políticas, que puderam revisar e comentar o conteúdo e a redação por meio de uma Nota Técnica. Esse processo mostrou que as propostas foram reconhecidas como construtivas e viáveis para serem implementadas.

Os relatórios publicados no ciclo de 2023/2024 encerram o ciclo de avaliações do PPA 2020-2023. Em todo esse período, o CMAP avaliou 52 políticas, sendo 25 de gasto direto, 26 relacionadas a subsídios e uma que envolveu tanto o comitê de gasto direto quanto o de subsídio. No caso específico de 2023/2024, foram selecionadas seis políticas, sendo três financiadas por gasto direto (Programa Wi-Fi Brasil; Operação Carro-Pipa; Combate ao Desmatamento), duas financiadas por subsídios (Lei de Incentivo ao Esporte e Operação de Usinas Termoeletricas) e uma financiada tanto por gasto direto quanto por subsídio (Fundo Clima). Em três das seis políticas do ciclo (Wi-Fi Brasil, Operação Carro-Pipa e Fundo Clima), houve a proposta também de avaliações mais aprofundadas.

As seis avaliações do último ciclo resultaram em 33 propostas de aprimoramento, sendo que 21 delas foram classificadas como prioritárias pelos representantes dos comitês. O acompanhamento dessas propostas será realizado pelo CMAP. Elas são encaminhadas formalmente aos órgãos gestores como recomendações, por meio de plano de ação formulado pelos gestores das políticas avaliadas, com a assessoria técnica da Secretaria Executiva do Conselho.

No caso do ciclo 2024/2025, que abrange as avaliações de políticas do PPA 2024-2027, nesta primeira etapa foram avaliadas oito políticas, sendo quatro de gastos diretos

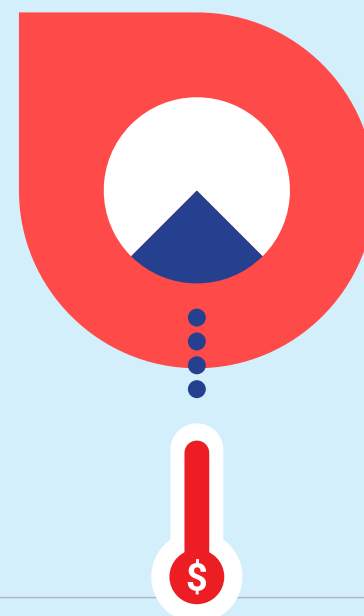
(Qualificação Viária; Serviço de Reabilitação Profissional; Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Família e Reforma Agrária; Índice de Gestão Descentralizada) e quatro de subsídios (Fundo de Garantia à Exportação; Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social; Exportação da Produção Rural e Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos).

A análise das recomendações revela que a maior parte dos aprimoramentos identificados está relacionada ao desenho ou teoria da política (38%), com destaque para a necessidade de aperfeiçoar os indicadores e a focalização do público-alvo. Em segundo lugar, aparecem aspectos da gestão (29%), com foco principal na melhoria dos processos de monitoramento e avaliação.

Cabe destacar que o CMAP tem se preocupado também em divulgar, de maneira mais didática e para um público mais amplo, os resultados de suas avaliações. Um dos instrumentos para isso é o Informativo de Avaliação de Políticas Públicas, que facilita o entendimento de gestores, parlamentares e cidadãos – com linguagem acessível e identidade gráfica própria – e que resume em duas páginas as conclusões principais dos relatórios produzidos.

Todas essas inovações, além de garantirem mais transparência ao gasto público, reforçam a importância do processo sistemático de avaliação e monitoramento, que fornece evidências para subsidiar melhor as escolhas dos tomadores de decisão a respeito da continuidade, aprimoramento ou término de uma política. Tendo em mãos as melhores evidências disponíveis, o poder público também pode revisar e repriorizar suas políticas, abrindo espaço no Orçamento para novos programas ou para ampliação daqueles que se provem mais relevantes para o bem-estar da população. Na prática, isso resulta na melhoria da qualidade dos serviços públicos, tornando-os mais eficazes, efetivos e eficientes.

Os oito relatórios
de avaliação do
ciclo 2024/2025
resultaram em
22
recomendações
de aprimoramento



ENTENDA O CICLO DE AVALIAÇÕES DO CMAP

1 SELEÇÃO DAS POLÍTICAS

Todo ano, o CMAP define quais políticas do Plano Plurianual (PPA) serão avaliadas



CMAP

Os critérios de escolha das políticas são:



Materialidade
Gasto público envolvido



Criticidade
Variação do gasto ao longo do tempo



Relevância
Grau de prioridade declarada pelo poder público

2 FORMAÇÃO DA EQUIPE DE AVALIAÇÃO

Uma vez selecionada a política, é designada uma equipe de avaliação formada, preferencialmente, por servidores de órgãos vinculados ao CMAP



3 PRODUÇÃO DO RELATÓRIO

O relatório é elaborado a partir de referenciais produzidos pelo governo federal para orientar o trabalho de avaliação e é organizado a partir das seguintes análises:

A Diagnóstico do problema que determinada política busca enfrentar



C Implementação, onde busca-se verificar se a política está sendo entregue ao público-alvo, conforme planejada e em conformidade com seus objetivos



B Desenho da política, listando seus insumos, processos, produtos, resultados e impactos



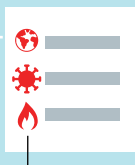
D Governança, para identificar se há definição clara de competências e responsabilidades, articulação entre diferentes atores e institucionalização de processos



E Resultados, apresentando uma revisão de literatura, listando evidências encontradas, mas sinalizando, quando necessário, lacunas e limitações



F Impacto, visando isolar os resultados que foram efetivamente causados pela política, excluindo o que pode ser apenas correlação



G Economicidade, aspectos financeiros e orçamentários, para investigar se, além de eficaz, aquela política é também eficiente considerando os recursos envolvidos.

H

Propostas de aprimoramento construídas em colaboração com os respectivos gestores de cada política e validadas pelos comitês do CMAP



4 ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

Os comitês do CMAP, em parceria com os gestores, sistematizam e definem as propostas prioritárias. O CMAP, ao concordar, transforma essas prioridades em recomendações formais e realiza seu acompanhamento, por meio de plano de ação formulado pelos gestores das políticas avaliadas, com assessoria técnica da Secretaria Executiva do Conselho.



COOPERAÇÃO COM OS GESTORES

As equipes de avaliação interagem intensamente com os gestores das políticas, desde a definição do escopo da avaliação até a elaboração das propostas de aprimoramento submetidas aos comitês

RELEVÂNCIA DAS AVALIAÇÕES DO CMAP

Ao fim do processo, os responsáveis por tomarem decisões sobre aquelas políticas terão subsídios para melhor decidir sobre seu aprimoramento, continuidade ou fim

Veja o resumo das oito avaliações realizadas no ciclo 2024/2025

1. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL



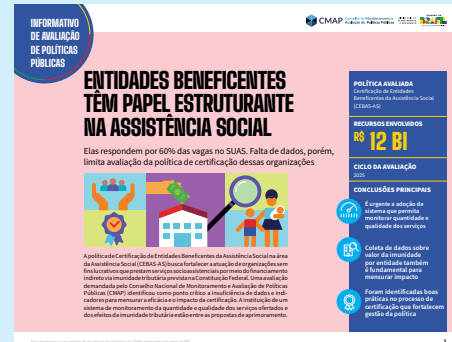
[CLIQUE AQUI](#) ou
acesse o QRCode

2. SERVIÇO DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL



[CLIQUE AQUI](#) ou
acesse o QRCode

3. CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES BENEFICENTES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL



[CLIQUE AQUI](#) ou
acesse o QRCode

4. FUNDO DE GARANTIA À EXPORTAÇÃO (FGE)



[CLIQUE AQUI](#) ou
acesse o QRCode

5. ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)



[CLIQUE AQUI](#) ou
acesse o QRCode

6. QUALIFICAÇÃO VIÁRIA (QUALVIA)



[CLIQUE AQUI](#) ou
acesse o QRCode

7. EXPORTAÇÃO DA PRODUÇÃO RURAL



[CLIQUE AQUI](#) ou
acesse o QRCode

8. PROGRAMA EMERGENCIAL PARA RETOMADA DO SETOR DE EVENTOS



[CLIQUE AQUI](#) ou
acesse o QRCode

Todas as avaliações do CMAP até 2025, por área

Legenda: ● Subsídios / ■ Gastos diretos

ASSISTÊNCIA SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI	●
Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente	●
Parcela isenta do IRPF para rendimentos provenientes da aposentadoria ou pensão de declarantes com 65 anos	●
Desoneração de PIS/COFINS sobre os produtos da Cesta Básica	●
Benefícios de Prestação Continuada (BPC)	■
Benefícios Previdenciários Urbanos	■
Programa Bolsa Família (PBF)	■
Judicialização de Benefícios Administrados pelo INSS (previdenciários e assistenciais)	■
Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS – Assistência Social)	●
Serviço de Reabilitação Profissional	■
Índice de Gestão Descentralizada – IGD	■

SAÚDE

Política de Subsídios Tributários a Medicamentos	●
Dedução de Despesas Médicas do IRPF	●
Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Saúde (CEBAS Saúde)	●
Atenção Primária à Saúde (APS)	■
Componente Especializado de Assistência Farmacêutica (CEAF)	■
Financiamento de Estudos e Pesquisas Científicas, Tecnológicas e de Inovação em Saúde	■
Aquisição de Imunobiológicos, insumos e medicamentos para tratamento dos portadores de HIV/AIDS, IST e Hepatites Virais	■
Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	■
Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas para o SUS (Pró Residência Médica)	■
Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS)	■



EDUCAÇÃO

Programa Universidade para Todos - Prouni	●
Dedução de despesas com Educação no IRPF	●
Programa de Financiamento Estudantil (FIES)	●
Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS-Educação)	●
Exames e Avaliações da Educação Básica	■
Rede Federal de Universidades (RUF)	■
Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPT)	■
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	■

INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EMPREENDEDORISMO

Microempreendedor Individual (MEI)	●
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)	●
Simples Nacional	●
Empréstimos da União ao BNDES	●
Programa de Financiamento às Exportações - Proex	●
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	●
PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos	●

INFRAESTRUTURA E TRANSPORTE

Fundo da Marinha Mercante (FMM)	●
Operações de Leasing (Arrendamento) de Aeronaves e Motores	●
Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União - Manutenção de Rodovias	■
Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF)	■
Qualificação Viária	■

Legenda: ● Subsídios / ■ Gastos diretos

DEFESA, JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB)	■
Aprimoramento da Segurança Pública Nacional	■

AGRICULTURA

Fundo de Terras e Reforma Agrária – FTRA	●
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	●
Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PROAGRO e PSR)	●
Defesa Agropecuária	■
Exportação da Produção Rural	●
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER	■

TRABALHO

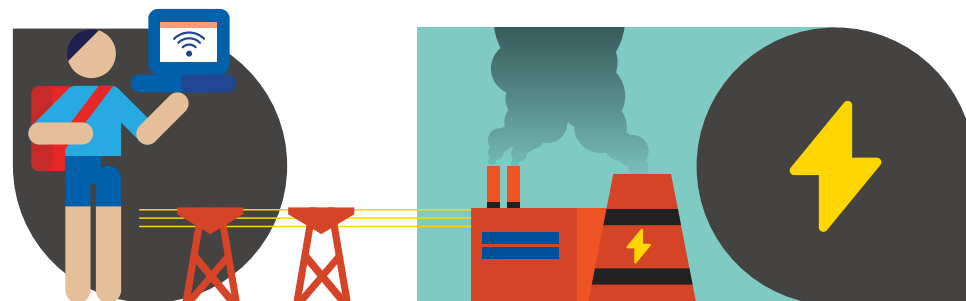
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	●
Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)	●
Abono Salarial	■
Seguro Desemprego	■
Seguro-Defeso	■

COMUNICAÇÃO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas	●
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	●
Lei da Informática	●
Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T	■
Programa Wifi Brasil	■

HABITAÇÃO E SANEAMENTO

Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	●
Esgotamento Sanitário em Municípios mais populosos ou RM's ou RIDE's	■



ENERGIA

Política de Desoneração do Biodiesel	●
Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	●
Incentivo à Operação de Usinas Termoeletricas	●
Política Nuclear	■

ESPORTE E CULTURA

Lei de Incentivo ao Esporte	●
Subsídio Tributário do Programa Nacional de Apoio à Cultura	●

MEIO AMBIENTE

Política de Prevenção e Combate ao Desmatamento Ilegal	■
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	● ■

DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Operação Carro-Pipa	■
Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF)	●

DEMAIS ÁREAS

Postos de representação do Brasil no exterior	■
---	---