

# 2025

# Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas

## Ciclo 2024–2025



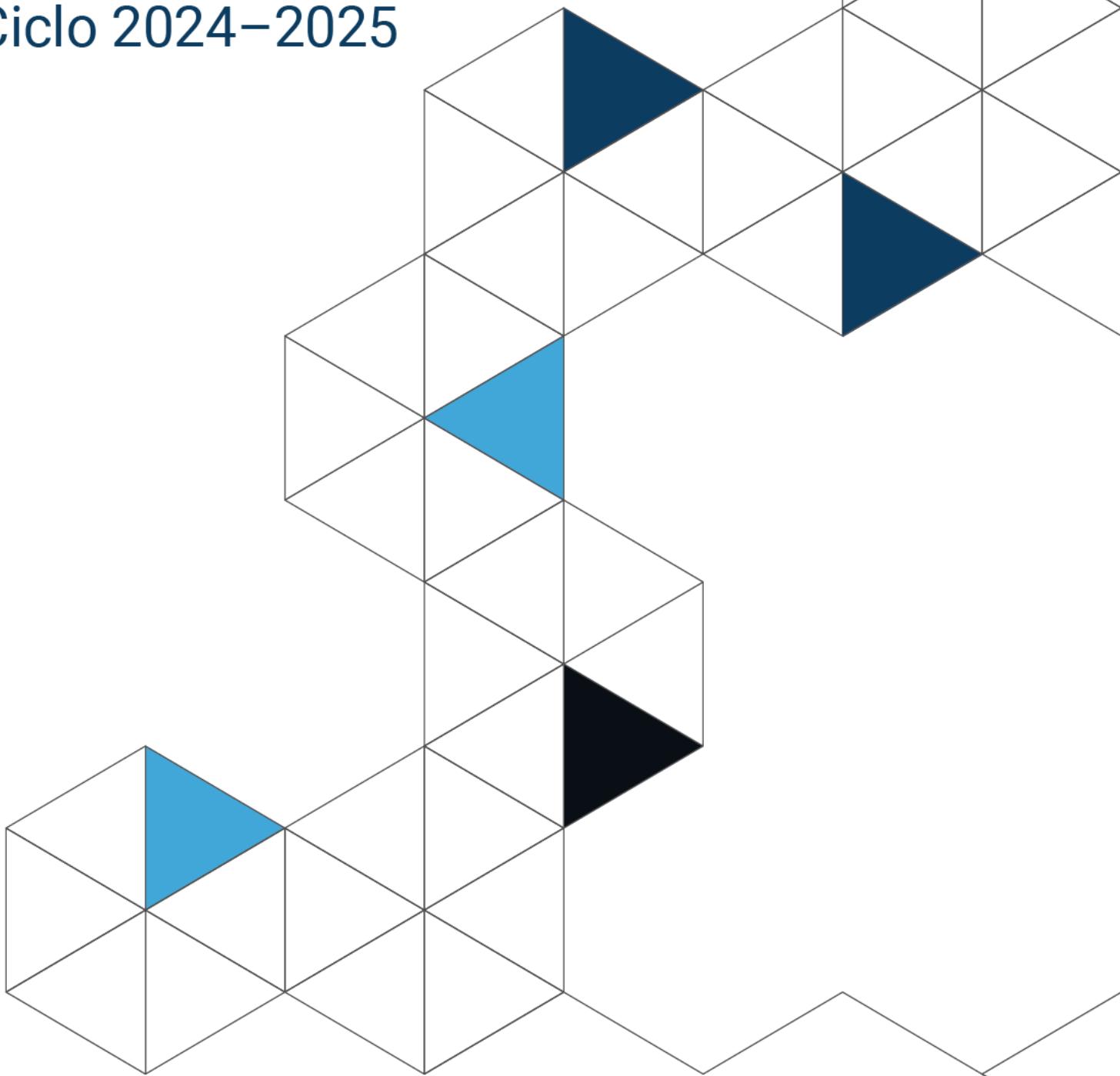
# 2025

# Relatório Anual

# de Avaliação de

# Políticas Públicas

Ciclo 2024–2025





## Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO

### Presidente do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

### Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

### Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

### Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Wesley Matheus de Oliveira

### Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

### Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Viviane Vecchi Mendes Muller

### Secretaria Nacional de Planejamento

Virginia de Angelis Oliveira de Paula

### Secretário de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

### Equipe Técnica

#### Arte e Design – Secretaria Executiva – MPO

**Projeto gráfico e design:** Viviane Barros

**Assistente de design:** Ivan Sasha

**Aprendizes de design:** Manu Queiros e  
Douglas Saymom

### Informações

E-mail: [gabin.sma@planejamento.gov.br](mailto:gabin.sma@planejamento.gov.br)

Última alteração: 25 de setembro de 2025.

\*É permitida a reprodução total ou parcial, desde que  
citada a fonte.

### Ministério do Planejamento e Orçamento

 [@gov.br/planejamento](https://www.instagram.com/gov.br/planejamento)

 [@minplanejamento](https://twitter.com/minplanejamento)

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas  
Públicas – CMAP

### Casa Civil da Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Ministério da Fazenda

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Ministério do Planejamento e Orçamento

### Apoio ao Conselho

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
Escola Nacional de Administração Pública

### Secretaria Executiva

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas  
Públicas e Assuntos Econômicos  
Wesley Matheus de Oliveira

Subsecretário de Gestão, Formulação e Uso de  
Avaliação de Políticas Públicas

Rodrigo de Castro Luz

### Equipe Técnica

Andréia Rodrigues dos Santos  
Antônio Paulo Barea Coutinho  
Cíntia Beatriz Fonseca  
Luiz Fernando Arantes Paulo  
Rodrigo Cesar Bessoni e Silva  
Ronan Luiz da Silva  
Sérgio Ricardo dos Santos Rosa



# Sumário

<i>Sumário</i> .....	4
<i>Lista de Siglas</i> .....	6
<i>Lista de Gráficos</i> .....	7
<i>Lista de Figuras</i> .....	8
<i>Lista de Quadros</i> .....	9
<i>Introdução</i> .....	10
1. <i>Inovações implementadas</i> .....	12
2. <i>Panorama das Avaliações do Ciclo CMAP 2024-2025</i> .....	13
2.1. Ciclo CMAP 2024-2025 em Números .....	16
3. <i>Avaliações de políticas financiadas pelo gasto direto</i> .....	17
3.1. Qualificação Viária .....	17
Problema Público .....	17
Oportunidades de Aprimoramento .....	17
Aspectos Positivos e Boas Práticas .....	18
3.2. Serviço de Reabilitação Profissional .....	19
Problema Público .....	19
Oportunidades de Aprimoramento .....	19
Aspectos Positivos e Boas Práticas .....	20
3.3. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) .....	21
Problema Público .....	21
Oportunidades de Aprimoramento .....	21
Aspectos Positivos e Boas Práticas .....	22
3.4. Índice de Gestão Descentralizada (IGD) .....	23
Problema Público .....	23
Oportunidades de Aprimoramento .....	23
Aspectos Positivos e Boas Práticas .....	24
4. <i>Avaliações de políticas financiadas por subsídios</i> .....	25
4.1. Exportação da Produção Rural .....	25
Problema Público .....	25
Oportunidades de Aprimoramento .....	25
4.2. Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas-Assistência Social) .....	27
Problema Público .....	27
Oportunidades de Aprimoramento .....	27
Aspectos Positivos e Boas Práticas .....	28
4.3. Fundo de Garantia à Exportação (FGE) .....	29
Problema Público .....	29
Oportunidades de Aprimoramento .....	29
Aspectos Positivos e Boas Práticas .....	30
4.4. Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) .....	31
Problema Público .....	31
Oportunidades de Aprimoramento .....	31
Lições Aprendidas .....	32



## APÊNDICE A: Recomendações CMAP ..... 33

1.	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) .....	33
1.1.	Qualificação Viária .....	33
1.2.	Serviço de Reabilitação Profissional .....	34
1.3.	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) .....	35
1.4.	Índice de Gestão Descentralizada (IGD).....	36
2.	Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) ..	37
2.1.	Exportação da Produção Rural .....	37
2.2	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas – Assistência Social) .....	37
2.3.	Fundo de Garantia à Exportação (FGE).....	38
2.4.	Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse).....	39

## APÊNDICE B: Propostas de avaliações em profundidade ..... 40

1.	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) .....	40
1.1	Qualificação Viária .....	40
2.	Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)...	40
2.1	Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse).....	40



## Lista de Siglas

<b>Anater</b>	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
<b>Ater</b>	Assistência Técnica e Extensão Rural	<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
<b>BERP</b>	Boletim Estatístico da Reabilitação Profissional		
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento	<b>MF</b>	Ministério da Fazenda
		<b>MGI</b>	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
<b>Cebas-AS</b>	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social	<b>MIDR</b>	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União		
<b>CMAG</b>	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos	<b>MPO</b>	Ministério do Planejamento e Orçamento
<b>CMAP</b>	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	<b>MPS</b>	Ministério da Previdência Social
		<b>Mtur</b>	Ministério do Turismo
<b>CMAS</b>	Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União	<b>MUPs</b>	Municípios Prioritários
<b>CNAEs</b>	Classificação Nacional de Atividades Econômicas	<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
		<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>Codevasf</b>	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	<b>PEI</b>	Planejamento Estratégico Institucional
<b>Cofins</b>	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	<b>Perse</b>	Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos
<b>Condraf</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>CSLL</b>	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	<b>Pnater</b>	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
<b>DIRBI</b>	Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária	<b>PNMU</b>	Política Nacional de Mobilidade Urbana
<b>DNOCS</b>	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>Enap</b>	Escola Nacional de Administração Pública	<b>SCE</b>	Seguro de Crédito à Exportação
		<b>Semob</b>	Secretaria de Mobilidade Urbana
<b>FGE</b>	Fundo de Garantia à Exportação	<b>SFC</b>	Secretaria Federal de Controle Interno
<b>IGD</b>	Índice de Gestão Descentralizada	<b>SGA</b>	Sistema de Gestão da Ater
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social	<b>SIMU</b>	Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana
<b>IPCA</b>	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo	<b>SMA</b>	Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos
<b>Ipea</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada		
<b>IRPJ</b>	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica	<b>SOF</b>	Secretaria de Orçamento Federal
<b>MAPA</b>	Ministério da Agricultura e Pecuária	<b>RFB</b>	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
<b>Mcid</b>	Ministério das Cidades	<b>SRP</b>	Serviço de Reabilitação Profissional
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
		<b>SUAS</b>	Sistema Único da Assistência Social



## **Lista de Gráficos**

---

Gráfico 1 – Equipes gestoras envolvidas no Ciclo CMAP 2024-2025	14
Gráfico 2 – Número de avaliadores envolvidos no Ciclo CMAP 2024-2025	14
Gráfico 3 – Categorização das recomendações do Ciclo CMAP 2024-2025	15



## **Lista de Figuras**

---

Figura 1 – Inovações do Ciclo CMAP 2024-2025 \_\_\_\_\_ 12

Figura 2 – Principais números do Ciclo CMAP 2024-2025 \_\_\_\_\_ 16



## Lista de Quadros

---

Quadro 1 – Políticas Públicas avaliadas no Ciclo CMAP 2024-2025 \_\_\_\_\_ 13



## Introdução

Apresentamos ao Congresso Nacional e a toda a sociedade o Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas, nos termos previstos na Lei do PPA 2024/2027<sup>1</sup> e seu Decreto regulamentador<sup>2</sup>, observado o disposto no art. 37, §16<sup>3</sup>, e art. 165, §16<sup>4</sup>, ambos da Constituição Federal.

Esse relatório é resultado das avaliações executivas conduzidas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)<sup>5</sup>, órgão consultivo formado pela alta administração dos órgãos de Centro de Governo<sup>6</sup>, a saber: 1. Casa Civil da Presidência da República; 2. Ministério da Fazenda (MF); 3 Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI); 4. Controladoria-Geral da União (CGU); e 5. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), responsável pela coordenação do Conselho.

Anualmente, o CMAP seleciona políticas públicas prioritárias a serem avaliadas a partir dos programas finalísticos do Plano Plurianual, observando critérios de materialidade, criticidade e relevância.

Essas avaliações visam aprimorar a ação governamental com base em evidências, segundo referencial técnico e metodológico adotado pelo Conselho<sup>7</sup>.

No Ciclo CMAP 2024-2025, foram avaliadas 8 políticas públicas, sendo 4 financiadas por gasto direto e 4 financiadas por subsídios (tributários, financeiros ou creditícios), conduzidas pelos comitês técnicos que compõem a estrutura do CMAP: Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) e Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS).

As equipes de avaliação são formadas, preferencialmente, por servidores designados pelos órgãos que compõem o CMAP, sendo promovida intensa

<sup>1</sup> Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024.

<sup>2</sup> Decreto nº 12.066, de 18 de junho de 2024.

<sup>3</sup> Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

<sup>4</sup> As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

<sup>5</sup> Colegiado previsto no Decreto nº 11.558/2023 e vinculado à estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento, conforme Decreto nº 11.353/2023.

<sup>6</sup> O CMAP é composto pelos Secretários-Executivos da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Controladoria-Geral da União e do Ministério do Planejamento e Orçamento, que o coordena.

<sup>7</sup> Em especial, “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*”, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.



interlocução com os gestores das políticas durante todo o processo avaliativo.

Neste ciclo, a execução das avaliações contou com servidores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, do Ministério do Planejamento e Orçamento (Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos – SMA e Secretaria de Orçamento Federal – SOF), do Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional – STN) e da Controladoria-Geral da União (Secretaria Federal de Controle Interno – SFC), com importante apoio técnico da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), fortalecendo processo contínuo de aprendizagem institucional e aperfeiçoamento da formação e capacitação de servidores públicos.

Este relatório apresenta um resumo executivo de cada uma das avaliações e as recomendações aprovadas pelo CMAP voltadas ao aprimoramento das políticas. A elaboração dos planos de ação para a implementação dessas recomendações pode contar com o apoio técnico da Secretaria Executiva do CMAP, cabendo ao Conselho acompanhar e monitorar seus resultados.

A documentação completa das avaliações está disponível no sítio eletrônico do CMAP, incluindo a íntegra dos relatórios de avaliação, do relatório de recomendações e das Notas Técnicas apresentadas pelos órgãos gestores das políticas avaliadas.



## 1. Inovações implementadas

A condução de processos de avaliação de políticas públicas por órgãos de Centro de Governo enfrenta complexidades e desafios de ordem técnica e política, cabendo ao CMAP promover o seu aperfeiçoamento constante.

No Ciclo 2024-2025, foram implementadas melhorias significativas com o objetivo de ampliar a participação e garantir maior transparência ao processo avaliativo. Membros e apoiadores do CMAP foram convidados a participar de reuniões abertas para debater desde o escopo da avaliação e os planos de trabalho, até os achados e propostas de aprimoramento apresentadas preliminarmente pelas equipes de avaliação, antes da fase deliberativa.

Entre as inovações, destacam-se duas medidas que aumentam a previsibilidade e a credibilidade dos resultados das avaliações: i) a individualização dos planos de trabalho por avaliador, formalizados em processo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), contendo a definição dos produtos esperados, do cronograma proposto e as questões avaliativas; e ii) o termo de referência, que estabelece diretrizes, papéis e responsabilidades, além de orientar a entrega dos relatórios.

Outro destaque foi a experiência piloto que trouxe a análise sensível a raça e gênero para as avaliações conduzidas pelo CMAP. Uma consultoria externa acompanhou dois tipos de políticas públicas: uma que envolve gasto direto, o Serviço de Reabilitação Profissional, e outra que concede subsídios, a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas – Assistência Social). A partir desse trabalho, foram geradas contribuições para que o Conselho consiga incorporar tais análises no ciclo avaliativo.

**Figura 1** – Inovações do Ciclo CMAP 2024-2025

CICLO 2024-2025   MAIS PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA			
Planejamento das avaliações	Participação da equipe gestora	Experiência Piloto: raça e gênero	Debates Técnicos
Discussão do escopo das avaliações organizada em 72 Planos de trabalho	Participação ativa de 79 gestores ao longo do processo (início do ciclo; oficinas de diagnóstico e desenho; e apresentação dos resultados)	Consultoria externa em 02 políticas avaliadas para incorporação dos temas de raça e gênero	Divulgação do progresso das avaliações em 03 reuniões abertas ao longo do ciclo avaliativo



## 2. Panorama das Avaliações do Ciclo CMAP 2024-2025

Este é o primeiro relatório anual de avaliação de políticas públicas elaborado com base no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, conforme previsto no artigo 17 da Lei nº 14.802/2024. A escolha das políticas a serem avaliadas compete ao CMAP, a partir dos programas finalísticos do PPA e observados critérios de materialidade, criticidade e relevância, cabendo aos Comitês (CMAS e CMAG) a sua efetiva avaliação.

Neste Ciclo, foram avaliadas 8 políticas públicas, sendo 4 no âmbito do CMAS e 4 no âmbito do CMAG, conforme detalhado no quadro a seguir:

**Quadro 1 – Políticas Públicas avaliadas no Ciclo CMAP 2024-2025**

Comitê	Programa PPA 2024-2027	Política Pública
CMAS	1144 – Agropecuária Sustentável	Exportação da Produção Rural
	2323 – Turismo, esse é o destino	Perse - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos
	2801 – Neoindustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional	Fundo de Garantia à Exportação - FGE
	5131 – Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas – Assistência Social)
CMAG	1191 – Agricultura Familiar e Agroecologia	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – Pnater
	2314 – Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania	Serviço de Reabilitação Profissional
	2319 – Mobilidade Urbana	Qualificação Viária
	5128 – Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas	Índice de Gestão Descentralizada – IGD

A mobilização dos servidores para o Ciclo CMAP antecede a execução das avaliações e envolve toda a estrutura da Subsecretaria de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas (SAPP/SMA), tanto no processo de seleção das políticas quanto, posteriormente, no apoio técnico à elaboração dos planos de ação para implementação das recomendações, após o envio do Relatório Anual ao Congresso Nacional. Essas recomendações são monitoradas pela CGU.

Os gestores das políticas têm papel central no modelo adotado no Ciclo CMAP, com ampla e constante interlocução com as equipes de avaliação,



desde a definição do escopo até o debate das propostas de aprimoramento.

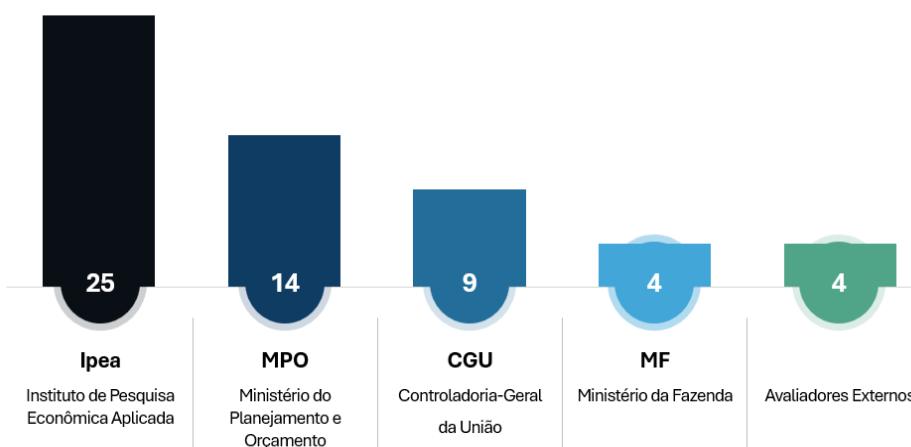
Neste ciclo avaliativo, 12 órgãos e entidades gestoras participaram ativamente, com a contribuição direta de 79 representantes. O gráfico a seguir apresenta os órgãos envolvidos e o número de representantes que participaram do processo avaliativo:

**Gráfico 1 – Equipes gestoras envolvidas no Ciclo CMAP 2024-2025**



As equipes de avaliação são formadas, em regra, por servidores designados pelos órgãos que compõem o CMAP. O gráfico a seguir apresenta o número de avaliadores envolvidos no Ciclo CMAP 2024-2025, por órgão/entidade, sendo importante esclarecer que alguns servidores participam de mais de uma avaliação:

**Gráfico 2 – Número de avaliadores envolvidos no Ciclo CMAP 2024-2025**



Além dos avaliadores responsáveis por seções específicas da Avaliação Executiva, o Ciclo CMAP conta com o apoio de equipes coordenadas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Essas equipes atuam na



elaboração de revisões sistemáticas de literatura sobre as políticas públicas avaliadas, na análise de viabilidade dos indicadores sugeridos pelas equipes de avaliação e na facilitação de oficinas envolvendo avaliadores e gestores das políticas.

Neste Ciclo, foram 32 oficinas conduzidas por 4 facilitadores disponibilizados pela Enap e outras 10 oficinas conduzidas pelo Ipea. Foram realizadas revisões sistemáticas e análise de indicadores para as 8 políticas avaliadas, com a Enap mobilizando 16 pesquisadores para apoiar os trabalhos desenvolvidos no âmbito do CMAP.

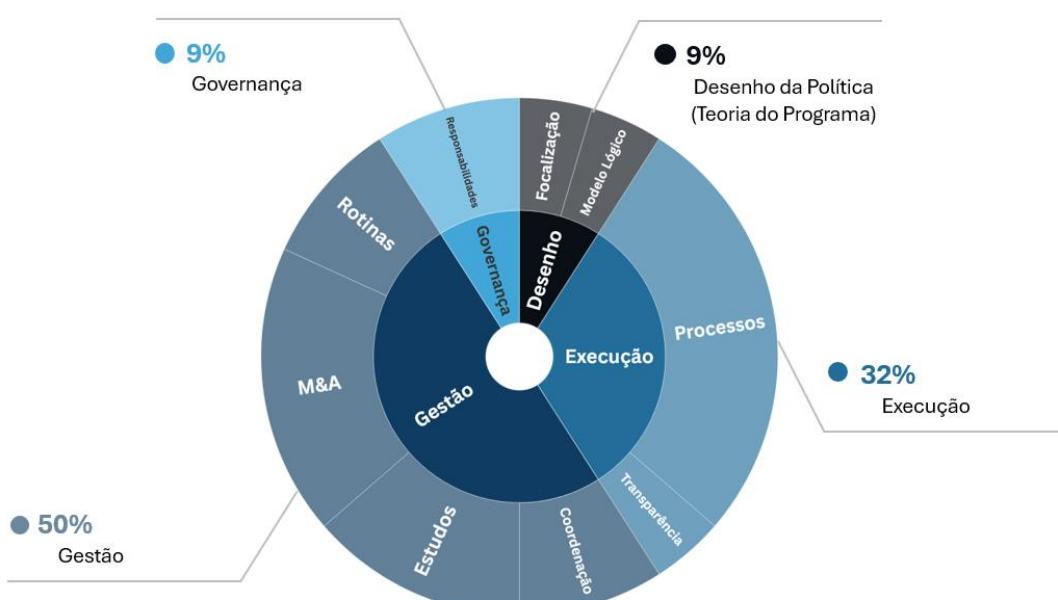
Cada avaliação conta com um coordenador, responsável por promover a dinâmica de troca de informações e impressões entre os avaliadores, avaliar e revisar os produtos e consolidar as análises em um único relatório, de forma coerente e consistente.

A coordenação das avaliações foi realizada por servidores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO).

Entre seções avaliativas, revisões sistemáticas e análises de indicadores, foram mais de 80 produtos recebidos, revisados e incorporados aos 8 relatórios finais de avaliação das políticas selecionadas pelo CMAP.

Como resultado, foram aprovadas 22 recomendações pelo CMAP, que são encaminhadas formalmente aos órgãos responsáveis e tem sua implementação acompanhada pelo Conselho. A associação das recomendações ao aspecto da política pública a que se refere apresenta a seguinte distribuição:

Gráfico 3 – Categorização das recomendações do Ciclo CMAP 2024-2025





Nota-se, neste Ciclo 2024-2025, uma concentração das recomendações nas dimensões gestão e execução, especialmente em aspectos relacionados a processos, monitoramento e avaliação, rotinas e estudos complementares. As recomendações voltadas ao desenho da política e à governança buscam aprimorar a coerência interna e a condução estratégica das políticas, favorecendo sua efetividade.

## 2.1. Ciclo CMAP 2024-2025 em Números

A figura a seguir resume o esforço conjunto realizado ao longo do ciclo avaliativo 2024-2025, evidenciando o compromisso com o fortalecimento de uma cultura de avaliação mais estratégica e alinhada aos desafios concretos da gestão pública:

**Figura 2 – Principais números do Ciclo CMAP 2024-2025<sup>8</sup>**



<sup>8</sup>Alguns participantes atuaram em mais de uma função ou na avaliação de mais de uma Política.



### 3. Avaliações de políticas financiadas pelo gasto direto

As políticas públicas selecionadas pelo CMAP e avaliadas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) foram as seguintes:

#### 3.1. Qualificação Viária

A Qualificação Viária consiste no principal instrumento federativo de apoio à infraestrutura viária urbana, com abrangência nacional, implementada pela Secretaria de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades (Semob/MCid) por meio da ação orçamentária “Apóio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado à Implantação e Qualificação Viária”, código 00T1. A ação integra a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei nº 12.587/2012.

##### Problema Público

O principal problema enfrentado pela política foi descrito como “*baixas condições de macro e micro acessibilidade, segurança e salubridade a que parte da população brasileira está sujeita nos seus deslocamentos urbanos diários*”. Esse enunciado foi construído por meio da técnica da árvore de problemas, aplicada em oficinas que reuniram avaliadores e gestores. O processo possibilitou a elaboração da seção avaliativa de diagnóstico do problema, com a reconstrução teórica e metodológica dos marcos que orientam da política.

##### Oportunidades de Aprimoramento

Na avaliação do desenho da política, observou-se que o desenvolvimento da política de Qualificação Viária não partiu de uma estratégia clara que a integrasse aos planos territoriais de mobilidade urbana. O formato atual da política foi sendo construído ao longo do tempo, com forte dependência do rearranjo institucional ocorrido a partir da criação do Ministério das Cidades. Esse processo ocorreu sem a definição prévia de um modelo lógico — ou seja, sem um desenho estruturado que estabelecesse critérios objetivos para identificar o público-alvo e orientar a priorização dos investimentos. Apesar de estar juridicamente amparada em dispositivos constitucionais e na Lei nº 12.587/2012 (PNMU), na prática, a política foi estruturada como instrumento finalístico de repasse de recursos, carecendo de diretrizes operacionais robustas, mecanismos de seleção técnica e instrumentos de indução da articulação federativa.

A política também demanda avanços em monitoramento e avaliação, pois os processos atuais são formados por relatórios agregados e de natureza financeira, sem medir metas físicas ou qualidade das entregas, o que

PPA 2024-2027  
Programa – 2319  
Mobilidade Urbana

A Qualificação Viária é uma das ações com maior materialidade orçamentária no campo da mobilidade urbana, tendo respondido por mais de 90% da execução em determinados exercícios do programa de mobilidade urbana do PPA. No entanto, seu financiamento é majoritariamente dependente de emendas parlamentares, sem articulação planejada entre União, estados e municípios.

**Instituições/Entidades Avaliadoras**  
CGU  
Ipea  
SMA/MPO  
SOF/MPO



dificulta a gestão por resultados e a avaliação de impacto. A supervisão das obras, majoritariamente delegada à mandatária Caixa Econômica Federal, não é acompanhada por mecanismos ativos de controle ministerial.

Quanto ao aspecto de Governança, foi apontada carência de instâncias formais de coordenação, deliberação e pactuação federativa. Não há comitês intergovernamentais ou estruturas intersetoriais que articulem a ação com políticas de habitação, saneamento, uso do solo ou transporte coletivo. A unidade gestora (Semob/Mcid) não dispõe de mecanismos efetivos de retroalimentação institucional. A fragmentação de responsabilidades e a limitada articulação com entes subnacionais e consórcios regionais resultam em descontinuidade, sobreposição de esforços e baixa institucionalização da política no território.

O modelo de implementação não está associado a uma estratégia urbana integrada. Apesar da previsão de entrega de obras, não há indicadores físicos sistematizados nem mapeamento territorial dos investimentos. A dispersão geográfica e a fragmentação de contratos dentro de um mesmo município comprometem ganhos de escala e reduzem a coerência com o planejamento urbano. A maior parte dos investimentos concentra-se em municípios de pequeno e médio porte, em que o problema da mobilidade urbana não é apontado como de enfrentamento prioritário.

Em muitos casos, as intervenções financiadas pela política não se articulam a redes de transporte coletivo ou a eixos estruturantes de desenvolvimento urbano, limitando a transformação dos padrões de mobilidade.

Sob a ótica da Economicidade, a relação entre os recursos empregados e os benefícios gerados pela política é incerta e de difícil aferição. A ausência de ferramentas para comparação entre valores contratados e produtos entregues, bem como de comparativos de custo por tipo de obra, compromete a análise custo-benefício.

Com base em evidências da avaliação, foram apresentadas propostas de aprimoramento voltadas, especialmente, ao fortalecimento do planejamento, monitoramento e avaliação da política.

### Aspectos Positivos e Boas Práticas

Em resposta aos desafios, a Semob/Mcid, responsável pela gestão da política, tem adotado um conjunto de práticas institucionais que fortalecem a governança e sinalizam avanços na gestão pública. Entre elas destacam-se: i) a criação e disponibilização pública do SIMU (Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana); ii) a elaboração, atualização e publicação de instrumentos normativos (como o Manual da Ação 00T1); iii) a realização de oficinas técnicas com entes subnacionais; e, v) a articulação ativa com instâncias de controle e avaliação.



### 3.2. Serviço de Reabilitação Profissional

A Reabilitação Profissional é um serviço prestado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que visa proporcionar às pessoas com deficiência e pessoas com incapacidade para o trabalho a aquisição de conhecimentos, habilidades e aptidões para exercício de profissão ou de ocupação, permitindo nível suficiente de desenvolvimento profissional para (re)ingresso no campo de trabalho.

O serviço também compreende o fornecimento de aparelho de prótese, órtese e instrumentos de auxílio para locomoção, quando a perda ou redução da capacidade funcional puder ser atenuada por seu uso, e dos equipamentos necessários à habilitação e reabilitação profissional.

Atualmente, o Serviço de Reabilitação Profissional (SRP) é definido pelos artigos 89 a 93 da Lei nº 8.213/1991 e regulamentado pelos artigos 136 a 141 do Decreto nº 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social-RPS).

#### Problema Público

O problema central a ser enfrentado pela política pública foi estabelecido no processo avaliativo como sendo a *“baixa capacidade de (re)inserção no mundo do trabalho de pessoas com deficiência e pessoas com incapacidade para o trabalho”*. Sua caracterização é evidenciada por diversos indicadores que demonstram desvantagens estruturais, como o menor acesso à educação, ao trabalho e à renda, bem como o reduzido preenchimento das vagas legalmente reservadas para pessoas com deficiência e beneficiários reabilitados da previdência social em empresas com 100 ou mais empregados.

O SRP visa combater duas causas do problema identificado:

- dificuldade de acesso a tecnologias assistivas para correção, complementação ou promoção de funcionalidade; e
- baixa escolaridade e falta de qualificação profissional adequada para as vagas disponíveis.

Nesse sentido, a política oferta planejamento e preparação profissional que consideram, além do potencial laboral do beneficiário, os requisitos necessários ao exercício das profissões/ocupações e oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho. A formação profissional pode incluir o encaminhamento para cursos de qualificação, capacitação, aperfeiçoamento e atualização profissional.

#### Oportunidades de Aprimoramento

Na implementação, observou-se baixa resolutividade e ausência de monitoramento sistemático. Os instrumentos de supervisão, como o Boletim Estatístico da Reabilitação Profissional (BERP) e as Supervisões Técnicas, apresentam cobertura limitada e pouca capacidade de indução.

**PPA 2024-2027**  
**Programa – 2314**  
**Previdência Social:**  
**Promoção, Garantia de**  
**Direitos e Cidadania**

*Estudos acadêmicos apontam barreiras estruturais e institucionais que limitam a efetividade do programa. A falta de articulação entre o INSS e serviços públicos como saúde, educação e intermediação de mão de obra é recorrente e compromete a reintegração dos trabalhadores.*

**Instituições/Entidades Avaliadoras**  
**Avaliador Externo**  
**Ipea**  
**STN/MF**  
**SMA/MPO**  
**SOF/MPO**



A gestão da elegibilidade é centralizada na perícia médica, sem considerar de forma adequada as desigualdades sociais e territoriais. A comunicação com os beneficiários é pouco acessível e sem canais efetivos de participação social.

Constatou-se que a pesquisa de fixação não é aplicada à maior parte dos reabilitados. Mesmo quando realizada, observa-se um elevado número de campos não preenchidos, comprometendo a avaliação dos resultados do programa. Além disso, o padrão de respostas evidencia a ausência de controles no fluxo orientador do questionário, a inexistência de regras de validação e consistência e o não aproveitamento de informações já disponíveis nos sistemas do próprio programa de Reabilitação Profissional ou no sistema de benefícios do INSS.

Estudos identificados em revisão de literatura acadêmica revelaram não apenas os efeitos do programa sobre o retorno ao trabalho, mas também os desafios estruturais e operacionais que limitam sua efetividade. Em geral, a taxa de reinserção laboral é baixa: a maioria dos estudos reporta que menos da metade dos reabilitados retorna ao mercado de trabalho, sendo comuns percentuais entre 30% e 50%. Destaca-se a pouca aderência das capacitações oferecidas às condições de saúde do assistido, ao potencial laborativo e à demanda do mercado de trabalho local, o que compromete a aplicabilidade da qualificação adquirida.

No período de 2014 a 2024, os recursos orçamentários disponibilizados ao Programa de Reabilitação Profissional totalizaram R\$ 596,6 milhões (valores corrigidos para dez/24 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA). O comprometimento dos recursos orçamentários – empenho em relação à dotação autorizada, foi da ordem de 92% (R\$ 548,3 milhões). Os valores pagos referentes ao exercício, por sua vez, alcançaram, em média, 69% da dotação empenhada (R\$ 379,6 milhões).

Com fundamento nas evidências da avaliação, foram apresentadas propostas de aprimoramento com foco na articulação interinstitucional entre o INSS e órgãos parceiros, na reformulação do gerenciamento das informações do SRP, no aumento da capacidade de atendimento do Serviço e no fortalecimento da supervisão e monitoramento orientado a resultados.

## Aspectos Positivos e Boas Práticas

No campo da governança, merece destaque a reinauguração do Comitê Gestor da Rede Intersetorial de Reabilitação Integral, pela Portaria PRES/INSS Nº 1.806, de 14 de janeiro de 2025. A iniciativa fortalece a integração e a articulação de políticas voltadas a enfrentar os desafios vividos por pessoas com restrição de funcionalidade, trabalhadores em reabilitação profissional e, especialmente, pessoas com deficiência.



### 3.3. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater)

A Avaliação Executiva da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) teve como escopo as ações executadas pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Trata-se da organização e implementação de ações de assistência técnica e de capacitação voltadas a agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, grupos que apresentam alto grau de vulnerabilidade econômica e social, com o objetivo de promover o desenvolvimento rural sustentável. A vulnerabilidade desse público-alvo dá-se por causas múltiplas e inter-relacionadas, incluindo o baixo acesso a conhecimento técnico adequado, escassez de crédito, dificuldades de acesso à terra e equipamentos e limitações das instituições prestadoras de Ater. Tais condições geram consequências econômicas (baixa renda e produtividade), sociais (insegurança alimentar, vulnerabilidade e êxodo rural) e ambientais (uso não-sustentável dos recursos naturais e baixa resiliência climática).

#### Problema Público

O problema público enfrentado pela política foi enunciado como “*limitado nível de desenvolvimento rural sustentável entre os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais*”, demandando uma resposta coordenada de políticas públicas — a Pnater atua em parte desse esforço, principalmente na provisão de conhecimento técnico adaptado. O modelo lógico da política, estruturado pela equipe avaliadora, sustenta a hipótese de que o acesso qualificado a serviços de Ater, por meio de extensionistas capacitados e instituições fortalecidas, pode melhorar as condições de vida e de produção desses grupos e contribuir para a sustentabilidade do campo.

#### Oportunidades de Aprimoramento

A avaliação aponta que o desenho atual da política apresenta padronização excessiva, pouca adaptabilidade territorial e articulação limitada com conselhos e universidades. O distanciamento dos princípios originais da Pnater, como descentralização e enfoque agroecológico, limita o alcance da transformação proposta pela política.

Também foram identificados desafios associados ao monitoramento da política. O Sistema de Gestão da Ater (SGA) é o principal instrumento de monitoramento e é apontado como uma ferramenta de difícil operação e baixa funcionalidade, o que afeta tanto a qualidade do acompanhamento quanto o tempo disponível dos técnicos para atuação direta com os

**PPA 2024-2027**  
**Programa – 1191**  
**Agricultura Familiar e**  
**Agroecologia**

*A governança da Pnater é marcada por um arranjo institucional complexo. O MDA, órgão recriado em recente reforma da estrutura administrativa do governo federal, exerce papel central na formulação e supervisão da política, enquanto a Anater assume a execução das ações junto às entidades parceiras. Apesar da Anater ter sido criada para conferir agilidade à política, notase desafios na articulação e interlocução com instâncias participativas, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e os conselhos estaduais de desenvolvimento rural, bem como na coordenação junto ao MDA a partir de um alinhamento estratégico.*

**Instituições/Entidades Avaliadoras**  
Ipea  
SMA/MPO  
SOF/MPO



beneficiários. Além disso, foi identificada a necessidade de elaboração de indicadores que permitam avaliar os efeitos transformadores dos serviços prestados, especialmente em relação à transição agroecológica.

A execução orçamentária da política sofreu uma redução significativa entre 2014 e 2022, saindo de mais de R\$ 1 bilhão para menos de R\$ 30 milhões, com discreta recuperação nos anos recentes. A ação orçamentária 21B6 “Assistência Técnica e Extensão Rural” concentra os recursos da política, divididos em diferentes planos orçamentários por público (mulheres, quilombolas, indígenas entre outros) e tipos de despesas (formação, supervisão e serviços). A execução financeira ocorre majoritariamente por meio de transferências diretas e contratos com entidades públicas e privadas, sendo a Anater responsável por operacionalizar a maior parte da despesa — o que reforça sua centralidade na política.

Menos de 20% dos agricultores familiares recebem assistência técnica, seja por instituições públicas ou privadas, conforme dados do Censo Agropecuário de 2017. Com forte restrição orçamentária, a seleção do público prioritário para a política é realizada por meio de diretrizes específicas por programa (como mulheres, quilombolas, biomas, entre outros), mobilização territorial e seleção de entidades com histórico local.

A avaliação apontou indícios de custo-efetividade, especialmente na formação de extensionistas. No entanto, faltam mecanismos estruturados para comparar custo e impacto entre diferentes arranjos e programas.

As propostas de aprimoramento, baseadas em evidências da avaliação, apontam para três prioridades: i) fortalecer o monitoramento e a avaliação; ii) definir critérios claros para a priorização de públicos-alvo e projetos na alocação de recursos; e iii) aprimorar a governança da política.

### Aspectos Positivos e Boas Práticas

Foram identificados avanços na focalização dos atendimentos, alcançando, majoritariamente, os grupos mais vulneráveis da agricultura familiar, com destaque para mulheres, povos tradicionais e agricultores pobres.

Evidências da literatura apontam efeitos positivos da Ater na diversificação da produção, acesso a mercados institucionais – via outras políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar – segurança alimentar (PNAE), permanência de jovens no campo e aumento da renda. Ainda assim, faltam avaliações de impacto robustas, especialmente, em relação aos impactos ambientais.



### 3.4. Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um instrumento que promove a coordenação federativa e potencializa a execução descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único. Ele monitora o desempenho de estados e municípios na gestão dessas políticas e estabelece incentivos por meio do repasse de recursos financeiros proporcionais aos resultados alcançados. O IGD avalia a atualização do Cadastro Único e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação do PBF. Os recursos transferidos podem ser utilizados de forma mais ampla para ações de gestão do PBF, articulação intersetorial e desenvolvimento das famílias beneficiárias. O montante repassado aos entes subnacionais é calculado a partir dos resultados do IGD, e seu funcionamento detalhado é regulamentado pelo Decreto nº 12.064, de 2024, e pela Portaria MDS nº 1.041, de 2024.

#### Problema Público

Durante a avaliação identificou-se que o problema central a ser enfrentado pelo IGD é a *“dificuldade dos entes subnacionais em desenvolver capacidades institucionais para gerir adequadamente o Cadastro Único e o PBF”*, o que afeta a identificação e o atendimento da população vulnerável. Na perspectiva de atuar sobre esse problema, o IGD foi criado em 2006 e tem se mostrado eficaz. O IGD municipal (IGD-M) médio passou de 0,68, nos primeiros anos, para 0,8 em 2018, indicando uma melhora na gestão. Esse desempenho evidencia o potencial estratégico do IGD como instrumento de indução e fortalecimento das capacidades institucionais locais para a efetividade das políticas voltadas à população em situação de vulnerabilidade.

#### Oportunidades de Aprimoramento

A pandemia de Covid-19 impactou negativamente os indicadores do IGD. Embora a taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF tenha se recuperado rapidamente em 2024, superando os níveis pré-pandemia, 60,7% dos municípios ainda estão abaixo dos patamares pré-Covid no acompanhamento da educação, e 21,7% dos municípios, na atualização cadastral. Municípios de grande porte enfrentam maiores desafios devido à alta demanda e infraestrutura insuficiente.

De modo geral, as ações vinculadas às condicionalidades e ao Cadastro Único, sob responsabilidade dos municípios, são efetivamente realizadas e monitoradas pelo IGD. Ainda assim, permanecem desafios importantes, como a falta de estrutura local para atendimento das famílias, a baixa coordenação intersetorial, a manutenção de equipes qualificadas e as limitações tecnológicas.

Para continuar impulsionando a gestão, são propostos aprimoramentos no IGD, com foco em:

**PPA 2024-2027**  
**Programa – 5128**  
**Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas**

*O termo de adesão é um instrumento central para a coordenação intergovernamental da implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, ao formalizar a participação voluntária de estados e municípios e facilitar a responsabilização dos atores envolvidos. O IGD, por sua vez monitora a gestão local e a apoia com recursos financeiros e assistência técnica. Entretanto, a realização do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação demanda esforços intersetoriais em cada esfera governamental.*

**Instituições/Entidades Avaliadoras**  
**Avaliador Externo**  
**Ipea**



- incentivos para a atuação dos estados na capacitação e assistência técnica aos municípios;
- ampliação da oferta de capacitação pelo governo federal;
- apoio técnico a municípios com dificuldades; e
- avaliação da adequação dos recursos repassados frente aos custos suportados pelos municípios na gestão da política.

Essas ações visam fortalecer a capacidade dos entes subnacionais, garantindo que a população mais vulnerável tenha acesso efetivo aos seus direitos.

### Aspectos Positivos e Boas Práticas

Em 2024, o repasse total do IGD foi o maior desde 2014, ultrapassando R\$ 860 milhões, com cerca de 98% destinados aos municípios. Desde 2021, os valores repassados pelo IGD ficam em torno de 0,5% do valor total transferido às famílias pelo PBF, percentual abaixo do limite de 1% previsto pela Lei nº 14.601/2023. Não há estimativas de custos mais abrangentes, que incluem os recursos envolvidos com a operação do PBF e das condicionalidades, mas, considerando apenas os custos com o processo de cadastramento, já se observa que os montantes transferidos via IGD são inferiores aos gastos realizados pelos municípios.

Destaca-se, ainda, a retomada, em 2024, da Estratégia de Acompanhamento dos Municípios Prioritários (MUPs), voltada a apoiar localidades com maiores fragilidades na gestão do PBF e do Cadastro Único. A iniciativa fornece informações qualificadas às Coordenações Estaduais para fortalecer o apoio técnico aos municípios e utiliza, além dos indicadores do IGD, dados como a execução dos recursos do IGD-M, a taxa de famílias unipessoais no PBF e a capacidade de gestão de benefícios. De imediato, foi possível verificar aumento das taxas de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação nesses territórios.



## 4. Avaliações de políticas financiadas por subsídios

As políticas públicas selecionadas pelo CMAP e avaliadas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) foram as seguintes:

### 4.1. Exportação da Produção Rural

A política de “Exportação da Produção Rural” isenta produtores rurais, organizados como pessoa jurídica, e agroindústria do pagamento da contribuição previdenciária patronal sobre a receita obtida com a exportação de sua produção. Esse benefício tributário resulta da combinação de dois instrumentos legais: o primeiro, a Lei nº 8.870/94, que alterou a forma de cobrança da contribuição previdenciária dessas empresas, substituindo a base de cálculo da folha de salários pela receita da comercialização; e o segundo, a Emenda Constitucional nº 33/2001, que isentou as receitas de exportação de contribuições sociais.

#### Problema Público

A avaliação executiva reconheceu o problema a ser enfrentado pela política, à época em que foi instituída, como a “*baixa competitividade da agropecuária nacional no comércio internacional*”. A análise realizada apontou que esse problema teria sido superado. Políticas agropecuárias, ao longo das décadas, buscaram equacionar diferentes questões (crédito, pesquisa, assistência, seguro, entre outras) e resultaram em ganhos expressivos de produtividade, alcançando o País a uma posição de destaque na produção e exportação agropecuária.

Com relação às exportações, verifica-se, da década de 90 até 2024, avanço expressivo da balança comercial, do valor e volume exportados, ainda que sob uma crescente concentração da pauta exportadora. No entanto, comparações entre setores tratados e não tratados pelo benefício não foram capazes de captar efeitos de curto prazo significativos do benefício “Exportação da Produção Rural” sobre as exportações agropecuárias. Em outras palavras, o aumento expressivo das exportações teria acontecido mesmo na ausência do benefício. Além disso, a avaliação aponta a contribuição do benefício para o déficit previdenciário rural e a influência de variáveis como demanda e câmbio no aumento das exportações.

#### Oportunidades de Aprimoramento

Não foram identificados, desde o momento de criação do subsídio, mecanismos de planejamento ou governança. Nesse sentido, embora a Receita Federal do Brasil (RFB) cumpra suas obrigações no que diz respeito à fiscalização do benefício e à divulgação das estimativas, a política não

**PPA 2024-2027**  
**Programa – 1144**  
**Agropecuária Sustentável**

*A avaliação executiva não identificou evidências de que o gasto tributário da política de “Exportação da Produção Rural” tenha contribuído para o aumento da competitividade das exportações do setor agropecuário e, por isso, indica a necessidade de reavaliar sua viabilidade como mecanismo de política pública.*

**Instituições/Entidades Avaliadoras**  
Ipea  
SMA/MPO



possui coordenação, diretrizes, metas ou monitoramento, além de haver espaço para aprimoramento do cálculo das estimativas. Não se verifica uma estrutura de governança capaz de direcionar a gestão para o alcance dos interesses públicos.

Análises realizadas pelos avaliadores apontam que o valor do benefício tributário, se dirigido a outros setores, poderia gerar maior retorno de renda e de bem-estar da sociedade em comparação ao setor agropecuário e à agroindústria.



## 4.2. Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas-Assistência Social)

A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na área da Assistência Social (Cebas-AS) consiste em um instrumento de qualificação, financiamento indireto e operacionalização da política pública de Assistência Social, com a finalidade de assegurar a inserção, capacitação, permanência e oferta de serviços por organizações de direito privado, sem fins lucrativos, que prestam serviços tipicamente públicos nesta área. A certificação obtida pelas entidades, a partir de critérios definidos em lei, lhes garante a isenção de contribuições para a Seguridade Social, conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 195, § 7º. A imunidade constitucional é regulamentada pela Lei Complementar nº 187/2021 e os critérios, requisitos e procedimentos da certificação são elencados pelo Decreto nº 11.791/ 2023.

### Problema Público

O propósito da política é mitigar o problema identificado como *“Insuficiência de ofertas adequadas de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, assessoramento, defesa e garantia de direitos”*.

Apesar de limitações na disponibilidade de dados e indicadores que demostram e mensuram essa relação entre oferta e demanda por serviços socioassistenciais, sua relevância é evidenciada, do lado da demanda, pelo número de pessoas inscritas no Cadastro Único e por indicadores sintéticos como o Índice de Vulnerabilidade Social e o índice de vulnerabilidade do Cadastro Único. Do lado da oferta, observou-se o número de entidades e vagas públicas e privadas, obtidos por meio do censo SUAS e de sistemas de informação da política em questão.

### Oportunidades de Aprimoramento

A ampliação do conhecimento sobre o perfil da população atendida pelo SUAS, especialmente nos recortes de raça e gênero, representa uma oportunidade estratégica para qualificar o planejamento e a execução das ações socioassistenciais.

A capacidade de oferta (vagas) atualmente é mensurada por meio do Censo SUAS, cuja principal limitação decorre da ausência de obrigatoriedade de resposta. Não existe sistema de monitoramento das ofertas, dos atendimentos, dos procedimentos e de outros serviços do SUAS. A ausência de informações detalhadas sobre os efeitos da imunidade tributária, como o volume de isenções por entidade e por tributo, dificulta a avaliação do impacto da certificação na qualidade e na cobertura dos serviços. Estão disponíveis apenas estimativas globais dos gastos tributários. Este achado está altamente relacionado aos desafios de governança e articulação entre os atores da política.

**PPA 2024-2027**  
**Programa – 5131**  
**Proteção Social pelo**  
**Sistema Único de**  
**Assistência Social (SUAS)**

*O papel estruturante das entidades privadas como equipamentos do SUAS foi um dos achados do trabalho avaliativo. Mais da metade das vagas existentes no sistema são provenientes destas entidades. O gasto tributário associado à certificação das entidades privadas certificadas foi estimado em cerca de R\$ 3,7 bilhões, valor superior ao gasto direto destinado ao financiamento de serviços exclusivamente públicos (R\$ 2,6 bilhões).*

**Instituições/Entidades Avaliadoras**

CGU  
Ipea  
SMA/MPO



A partir das evidências, foram elaboradas propostas de aprimoramento voltadas ao monitoramento quantitativo e qualitativo dos atendimentos, da oferta de serviços e dos efeitos da certificação.

### Aspectos Positivos e Boas Práticas

As atividades e processos operacionais para a concessão da certificação e de sua renovação são institucionalizados e informatizados, com clara definição de competência em suas diferentes fases.

Além disso, ainda que de forma incipiente, há um processo de supervisão das entidades certificadas, voltado à verificação da manutenção dos requisitos que justificaram a concessão da certificação. Essas entidades também contam com apoio técnico contínuo, o que representa uma prática positiva para o fortalecimento da gestão e da qualidade dos serviços ofertados.



### 4.3. Fundo de Garantia à Exportação (FGE)

O Fundo de Garantia à Exportação (FGE) foi estabelecido por meio da Medida Provisória nº 1.583, de 27 de agosto de 1997. Tem como finalidades principais garantir as operações de Seguro de Crédito à Exportação (SCE), cobrindo riscos comerciais e políticos para as exportações de bens e serviços de empresas brasileiras ao oferecer recursos para as garantias prestadas pela União nessas operações, protegendo assim os exportadores da inadimplência no mercado internacional e viabilizando o financiamento das exportações.

#### Problema Público

O FGE é um fundo especial de natureza contábil que apoia a oferta de garantias a financiamentos para exportações. A avaliação identificou como problema central a *"limitada inserção competitiva do Brasil no comércio internacional com baixa diversificação das exportações"*. Nesse contexto, o FGE não busca substituir ou competir com instrumentos privados de financiamento, mas atuar de forma complementar, viabilizando exportações com baixa atratividade para o setor de seguros privado, seja por riscos políticos, extraordinários ou comerciais, ou ainda em coberturas de médio e longo prazo, que demandem instrumentos públicos de apoio.

#### Oportunidades de Aprimoramento

Os indicadores utilizados se concentram em insumos e produtos, como número de operações, valores segurados, recebimento de prêmios e pagamentos de sinistros. Esses dados não permitem compreender, de forma sistêmica, os efeitos estruturantes da política, como a real contribuição para a inserção internacional das empresas apoiadas e para a ampliação de mercados. Há um desafio de construção de indicadores que deem visibilidade aos resultados de longo prazo da política.

Verificou-se a oportunidade de modernização na gestão da política, com a adoção de ferramentas digitais compartilhadas e de mecanismos ágeis de deliberação entre os diferentes atores. Da mesma forma, é possível ampliar a transparência ativa, com a disponibilização de informações sobre operações contratadas, resguardando informações sensíveis que possam comprometer a atividade comercial.

Em revisão de literatura, não foram identificadas pesquisas específicas sobre os impactos isolados do FGE. Análises realizadas nesta avaliação sugerem a existência de uma relação de longo prazo positiva entre o FGE e as exportações, evidenciada pela maior procura pelo subsídio em períodos de crescimento da demanda externa, e de forma coordenada e consistente ao longo do tempo. Ainda assim, há espaço para investigações mais detalhadas que consolidem esse entendimento.

Como principal oportunidade de aprimoramento, foi sugerida a análise de mecanismos orçamentários que garantam a execução dos pagamentos do

**PPA 2024-2027**  
**Programa – 2801**  
**Neoindustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional**

Desde 2019, a execução das despesas do fundo tem se mantido muito próxima ao limite da dotação disponível. Em 2023 e 2024, os índices alcançaram 99,7% e 98,8%, respectivamente. Esse desempenho indica o esforço da equipe gestora em alinhar o planejamento orçamentário às demandas operacionais, mas também evidencia um risco: a reduzida margem de segurança orçamentária pode comprometer a capacidade da União de honrar integralmente suas obrigações.

**Instituições/Entidades Avaliadoras**  
**CGU**  
**Ipea**  
**SMA/MPO**



FGE. Essa medida ajudaria a mitigar riscos contratuais e fiscais assumidos pela União, reforçando a sustentabilidade e a credibilidade da política.

### Aspectos Positivos e Boas Práticas

O FGE teve participação significativa no total das exportações brasileiras no período analisado (1998 a 2024), sobretudo no setor de serviços de construção até 2014, quando essas exportações cresceram quase oito vezes. O Fundo também teve participação expressiva nas exportações de equipamentos de transporte, chegando a representar de 30% a 60% em alguns anos, e, em menor escala, apoiou exportações de máquinas e equipamentos. Além disso, destaca-se como instrumento importante de estímulo a setores de alta intensidade tecnológica.

Nos últimos anos, foram observadas melhorias na eficiência operacional e na cobertura do FGE e do SCE, mesmo em um contexto desfavorável.

O FGE responde por quase dois terços das garantias das operações de crédito à exportação oferecidas pelo BNDES na modalidade pós-embarque (BNDES-Exim).

Verificou-se, ainda, a existência de mecanismos formais de acompanhamento e controle para a gestão responsável dos recursos públicos. Regulamentações próprias exigem a produção periódica de relatórios técnicos, financeiros e administrativos que detalham informações sobre a carteira de garantias, sinistralidade, receitas e despesas decorrentes da execução da política de garantias, resultados patrimoniais, dentre outros.



#### 4.4. Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse)

O Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), criado pela Lei nº 14.148/2021, concede benefícios tributários a empresas de turismo e eventos para mitigar perdas causadas pela pandemia de Covid-19. O principal mecanismo é a redução a zero, por 60 meses, das alíquotas de IRPJ, PIS/Pasep, Cofins e CSLL sobre receitas de atividades específicas, desde que a empresa esteja habilitada. O programa é gerido pelo Ministério do Turismo e operacionalizado pela Receita Federal. Essas mudanças têm sido alvo de questionamentos judiciais. Alterações legais reduziram o número de atividades elegíveis, introduziram teto de custo fiscal de R\$ 15 bilhões e exigiram habilitação prévia junto à Receita Federal.

##### Problema Público

O Perse foi concebido para mitigar os efeitos econômicos severos da pandemia de Covid-19 sobre os setores de eventos e turismo, fortemente afetados por restrições de mobilidade e atividades presenciais. O problema central identificado foi a *"impossibilidade total ou parcial dos setores de eventos, feiras, shows, e atividades turísticas em realizar atividades econômicas devido à pandemia de Covid-19"*, decorrente da emergência sanitária e da ausência de vacinas e tratamentos no início da crise.

##### Oportunidades de Aprimoramento

O programa foi criado por iniciativa do Congresso Nacional, e não foram definidas instâncias de coordenação do programa. A avaliação não identificou definição formal de papéis do(s) gestor(es) responsável(is) pela implementação do programa, instrumentos de gestão de risco específicos, instâncias de participação social, ou interação entre atores públicos e privados, nem tratamento específico dos registros de benefícios do programa antes da instituição da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária - DIRBI.

Foram identificados riscos quanto aos critérios de elegibilidade do programa, que não diferenciou empresas que realizavam atividades presenciais das que realizavam atividades de forma remota, ainda que classificadas sob a mesma atividade econômica. Para os avaliadores, o impacto da pandemia sobre esses dois grupos foi possivelmente diferente.

A evolução dos índices de volume e receita de atividades turísticas, bem como do emprego das CNAEs elegíveis ao programa, sugere que essas atividades foram fortemente atingidas pela COVID, mas conseguiram se recuperar relativamente rápido, retornando aos níveis anteriores à pandemia ainda em 2022. No entanto, examinando-se o emprego formal por empresa, verificou-se que aquelas que viriam a participar do programa já apresentavam, mesmo antes da sua criação, um desempenho melhor do

**PPA 2024-2027**  
**Programa – 2323**  
**Turismo, esse é o destino**

*As modificações implementadas no Perse em 2024 e a criação da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (DIRBI) trouxeram mais clareza sobre os valores dos benefícios concedidos. A partir disso, a Receita Federal estimou que o limite de R\$ 15 bilhões foi exaurido em março de 2025 e anunciou o encerramento oficial do programa.*

**Instituições/Entidades Avaliadoras**  
Avaliador externo  
Ipea  
SMA/MPO



que as não participantes. Essas empresas sofreram menos durante a crise e se recuperaram mais rapidamente.

Análises realizadas sugerem que o programa levou ao aumento do emprego nas firmas participantes, embora a um custo bastante elevado. Considerando-se o salário médio entre as firmas participantes, a avaliação aponta para uma baixa relação de custo-efetividade.

### Lições Aprendidas

A experiência do Perse aponta que o desenho de um subsídio deve ser consistente desde o início, antecipando efeitos indesejados na fase de implementação, pois alterações posteriores no desenho do subsídio podem levar a contestações.

Outra lição importante é a necessidade de criação, desde o início, de mecanismos de acompanhamento dos benefícios tributários concedidos e de indicadores de monitoramento que permitam avaliar o alcance e os resultados da política de forma transparente.

Por fim, ficou evidente o valor de instituir, desde o começo, mecanismos de governança e espaços de participação social e de diálogo entre atores públicos e privados, favorecendo maior legitimidade, aprendizado coletivo e melhoria contínua da política.



## APÊNDICE A: Recomendações CMAP

### 1. Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG)

#### 1.1. Qualificação Viária

**Recomendação 1:** Elaborar e implementar plano de gestão para a política de Qualificação Viária (atual ação orçamentária 00T1), com diretrizes claras e alinhadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), contemplando: (i) critérios técnicos de elegibilidade e priorização de projetos integrados de mobilidade sustentável e segurança viária, com foco em contextos urbanos com maior concentração populacional, maior demanda por deslocamentos e maiores níveis de vulnerabilidade e risco viário; e (ii) institucionalização de estratégias e canais de comunicação com a mandatária, os entes federados e o Congresso Nacional.

**Destinatário:** Ministério das Cidades (MCid).

**Recomendação 2:** Implementar mecanismos formais, periódicos e baseados em risco para supervisionar a atuação da mandatária no acompanhamento da execução física dos contratos da política de Qualificação Viária (atual ação orçamentária 00T1), definindo padrões mínimos de qualidade para a análise técnica das propostas, o acompanhamento da execução física dos contratos, canais para tratamento de não conformidades recorrentes e os relatórios produzidos pela mandatária.

**Destinatário:** Ministério das Cidades (MCid).

**Recomendação 3:** Adotar o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento do Governo Federal (Obrasgov.br), ou sistema equivalente que venha a substituí-lo, como instrumento oficial para o registro obrigatório das informações referentes aos empreendimentos financiados pela política de Qualificação Viária (atual ação orçamentária 00T1), contemplando dados como geolocalização, estágio, valores e imagens.

**Destinatário:** Ministério das Cidades (MCid).



**Recomendação 4:** Instituir processo contínuo e formal de monitoramento e avaliação (M&A) pela política de Qualificação Viária (atual ação orçamentária 00T1), contemplando: i) rotinas periódicas de análise crítica de desempenho; ii) definição clara dos fluxos de informação e das responsabilidades de cada ator; iii) especificação dos produtos esperados (relatórios, painéis de acompanhamento); e iv) integração aos instrumentos de planejamento (PEI, PPA).

**Destinatário:** Ministério das Cidades (MCid).

## 1.2. Serviço de Reabilitação Profissional

**Recomendação 1:** Estabelecer mecanismos para a efetiva articulação com os ministérios das áreas de saúde, educação, trabalho e assistência social para estabelecer fluxos operacionais, visando ao atendimento integral dos segurados reabilitados, com foco em empregabilidade, qualificação profissional e acesso a tecnologias assistivas.

**Destinatário:** Ministério da Previdência Social (MPS) e Comitê Gestor da Rede Intersetorial de Reabilitação Integral.

**Recomendação 2:** Aprimorar os sistemas informatizados do Serviço de Reabilitação Profissional (SRP), voltados ao atendimento, à gestão integrada de informações e ao acompanhamento sistemático de todas as etapas da política.

**Destinatário:** Ministério da Previdência Social (MPS) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

**Recomendação 3:** Reformular e padronizar a Pesquisa de Fixação no mercado de trabalho como instrumento permanente de monitoramento da efetividade da política.

**Destinatário:** Ministério da Previdência Social (MPS) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

**Recomendação 4:** Estruturar mecanismos para agilizar a entrega de órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção e acessórios durante o atendimento da reabilitação profissional.

**Destinatário:** Ministério da Previdência Social (MPS) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).



### 1.3. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater)

**Recomendação 1:** Fortalecer o monitoramento e a avaliação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) por meio da qualificação dos sistemas de informação, da ampliação da transparência e do aprimoramento de rotinas avaliativas, contemplando:

(1) no âmbito do **Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)**:

- (i) o desenvolvimento e disponibilização de painel público e dinâmico para o acompanhamento da política, com definição participativa de indicadores-chave e disponibilização ativa de dados como número de contratos ativos, famílias beneficiárias, extensionistas empregados e atividades realizadas, por tipo, região, programa e contrato;
- (ii) o aprimoramento de rotinas sistemáticas de monitoramento e avaliação da Pnater; e
- (iii) o aprimoramento do preenchimento do módulo “Acompanhamento Orçamentário” para garantir a atualização e o registro qualificado de informações que evidenciem a atuação da Pnater junto a mulheres, populações negras, quilombolas e indígenas no meio rural.

(2) no âmbito da **Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater)**:

- (i) o aprimoramento do Sistema de Gestão da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), com foco na simplificação do preenchimento, na integração dos formulários utilizados e na melhoria da usabilidade, visando maior agilidade no registro e eficiência na coleta e disponibilização de dados;
- (ii) a criação de rotinas sistemáticas de avaliação das formações realizadas com os extensionistas; e
- (iii) a disponibilização periódica do relatório de execução física e de desembolso financeiro, bem como prévia prestação de contas dos recursos orçamentários transferidos, inclusive constando o detalhamento das atividades desenvolvidas qualitativa e quantitativamente.



**Destinatário:** Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater).

**Recomendação 2:** Instituir critérios sobre priorização de públicos-alvo e projetos para alocação de recursos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater).

**Destinatário:** Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

**Recomendação 3:** Aprimorar a governança da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) por meio da revisão dos instrumentos normativos e operacionais, com o objetivo de explicitar e articular as atribuições do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), fortalecendo os mecanismos de coordenação, supervisão do contrato de gestão e fluxo de informações entre as instâncias responsáveis.

**Destinatário:** Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) em articulação com a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater).

#### 1.4. Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

**Recomendação 1:** Incorporar aos critérios de repasse do IGD-E um fator que traduza, de forma mais direta, o esforço dos estados no apoio técnico aos municípios, seja por meio de indicadores relacionados à capacitação ou de outros tipos de apoio que contribuam para o fortalecimento da gestão descentralizada da política.

**Destinatário:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

**Recomendação 2:** Fortalecer a oferta de capacitação continuada voltada ao Programa Bolsa Família, como estratégia para mitigar fragilidades operacionais e os efeitos da rotatividade de equipes nos estados e municípios, para maior estabilidade e efetividade na execução da política.

**Destinatário:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).



**Recomendação 3:** Estruturar um sistema de monitoramento e avaliação do uso dos recursos do IGD pelos municípios, analisando as finalidades e os tipos de despesa realizadas.

**Destinatário:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

## 2. Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)

### 2.1. Exportação da Produção Rural

**Recomendação 1:** Realizar estudo para avaliar meios e possíveis impactos decorrentes da extinção do benefício.

**Destinatário:** Ministérios da Fazenda (MF), do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e da Agricultura e Pecuária (MAPA).

**Recomendação 2:** Revisar a estimativa do gasto tributário.

**Destinatário:** Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

### 2.2. Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas – Assistência Social)

**Recomendação 1:** Aprimorar os procedimentos de análise dos requerimentos de certificação, com foco na modernização, previsibilidade e transparência do processo, contemplando: (i) análise de viabilidade de automação de etapas com base em análise de riscos; (ii) definição interna de prazos para análise dos requerimentos e tratamento de estoque; (iii) qualificação da comunicação dos indeferimentos, favorecendo a rastreabilidade e o uso gerencial das informações; e (iv) campos específicos, no sistema de solicitação e análise, para todos os documentos e informações previstos no regulamento da Política, bem como disponibilizar, oportunamente, modelos de documentos exigidos, com vistas a agilizar o processo de certificação.

**Destinatário:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).



**Recomendação 2:** Instituir Sistema de Monitoramento, contemplando: (i) acompanhamento das quantidades e dos tipos de atendimento realizados ou de serviços prestados pelas entidades certificadas; e (ii) processo contínuo de coleta, estruturação e análise de dados, com o objetivo de produzir os indicadores propostos na avaliação, bem como sua divulgação, incluindo a dimensão de resultados.

**Destinatário:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

**Recomendação 3:** Adotar estratégias para universalizar a adesão das entidades certificadas ao preenchimento do Censo SUAS, de forma a qualificar a base de informações disponível para o acompanhamento da política e a avaliação dos efeitos da certificação.

**Destinatário:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

**Recomendação 4:** Disponibilizar informações sobre as isenções relacionadas à Cebas Assistência Social, por entidade beneficiária e por tributo, e segregar as estimativas dos gastos tributários no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) entre imunidade constitucional e isenção tributária.

**Destinatário:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

### 2.3. Fundo de Garantia à Exportação (FGE)

**Recomendação:** Avaliar mecanismos para garantir a execução dos pagamentos realizados pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE), atualmente executados por meio da ação orçamentária 0027, para as operações já contratadas no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação.

**Destinatário:** Ministérios do Planejamento e Orçamento (MPO), da Fazenda (MF) e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).



## 2.4. Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse)

**Recomendação:** Estabelecer definição formal, clara e objetiva sobre o(s) gestor(es) responsável(eis) pela implementação do Perse e instituir instâncias de coordenação entre os atores estatais envolvidos.

**Destinatário:** Ministérios do Turismo (MTur) e da Fazenda (MF).



# APÊNDICE B: Propostas de avaliações em profundidade

## 1. Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG)

### 1.1 Qualificação Viária

**Proposta 1:** Realizar análise complementar, identificando oportunidades de melhor de coordenação e articulação com outros órgãos federais (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS) que atuam em qualificação viária, visando harmonizar critérios, evitar sobreposições e compartilhar boas práticas.

## 2. Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)

### 2.1 Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse)

**Proposta 2:** Avaliação em profundidade do impacto do programa sobre o emprego das firmas beneficiadas, e da relação custo-efetividade do programa.