



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

MARCOS AURÉLIO MORAES SILVA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO  
INSTRUMENTO DE TOMADA DE DECISÃO**

Brasília – DF

Abril/ 2019

## FICHA CATALÓGRAFICA

Silva, Marcos Aurélio Moraes.

Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento de Tomada de Decisão / Marcos Aurélio Moraes Silva. – Brasília, 2019.

38 f. : il.

Monografia (especialização) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Edimilson Soares Campos, Departamento de Administração.

1. Ciclo das políticas públicas. 2. Métodos de avaliação de políticas públicas *ex ante e ex post*. 3. Políticas Públicas Federais. I. Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento de Tomada de Decisão.

**Universidade de Brasília – UnB**

**Reitora:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Abrahão Moura

**Vice-Reitor:**

Prof. Dr. Enrique Huelva

**Decana de Pós-Graduação:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e  
Gestão Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

**Chefe do Departamento de Administração:**

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

**Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Fátima de Souza Freire

Marcos Aurélio Moraes Silva

## **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE TOMADA DE DECISÃO**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professor Orientador: Dr. Edimilson Soares Campos

Buritis – MG

Abril / 2019

# **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE TOMADA DE DECISÃO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização *lato sensu* em gestão pública municipal da Universidade de Brasília do aluno

**Marcos Aurélio Moraes Silva**

Dr. Edimilson Soares Campos  
Professor-Orientador

Prof<sup>ª</sup>.MSc. Olinda Maria Gomes Lesses  
Professor-Examinador

Buritis/MG, 27 de abril de 2019.

## RESUMO

Este trabalho é apresentado como requisito obrigatório de conclusão da disciplina monografia do curso de especialização em gestão pública municipal da Universidade de Brasília. Tem como tema a avaliação de políticas públicas como instrumento de tomada de decisão. Inicia-se com uma breve contextualização sobre a necessidade de avaliação das políticas públicas ante os desafios de se promover uma gestão pública efetiva, eficiente e eficaz. Na parte da revisão teórica faz-se uma breve consideração acerca do conceito de política pública, bem como das fases que compõe o seu ciclo, a saber: formação da agenda, formação das alternativas que auxiliam na tomada de decisão e a fase da avaliação e monitoramento. Em seguida passa-se a análise dos métodos de avaliação de políticas federais. São etapas da Avaliação *ex ante*: diagnóstico do problema; caracterização da política: ações, público alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de monitoramento, avaliação e controle; análise de custo benefício; e impacto orçamentário e financeiro. São etapas da Avaliação *ex post*: Avaliação Executiva e Avaliações específicas que se subdivide em: Avaliação de Desenho, Avaliação de Implementação, Avaliação de Governança Pública, Avaliação de Resultados, Avaliação de Impacto, Avaliação Econômica e Avaliação de Eficiência. A presente pesquisa descritiva-qualitativa foi realizada a partir de literaturas acadêmicas afetas à política pública, e ainda, de dados e normas jurídicas disponibilizados pelo Governo Federal, por intermédio dos seus sítios oficiais. Foi estabelecido como delimitação os métodos aplicados pelo governo federal na avaliação de suas políticas públicas em conformidade com seus manuais que foram implementados a partir de trabalhos desenvolvidos pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais-CMAP, instituído pela Portaria Interministerial nº 102, de 2016, e ainda pelas diretrizes estabelecidas no Decreto n.º 9203/2017, marco legal da governança. Nos resultados foram apresentadas e discutidas duas avaliações realizadas em programas federais: O Fundo de financiamento Estudantil-FIES e Bolsa Família-PBF. Foram analisados os dados/indicadores e evidências que subsidiaram os resultados e recomendações obtidas a partir da avaliação realizada. Por fim, verifica-se que as recomendações resultantes das avaliações realizadas pelo CMAP, ainda que parcialmente, foram acatadas pelos atores governamentais competentes, haja vista o lançamento do programa “Novo Fies” e ainda as medidas de aperfeiçoamento do programa Bolsa família que foram adotadas no sentido de combater irregularidades. Portanto, as evidências extraídas das avaliações auxiliaram na tomada de decisão. De igual forma conclui-se que os métodos de avaliação estudados devem ser aplicados também na gestão pública municipal.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas - Governo Federal - governança - criação, expansão e aperfeiçoamento - Avaliação *ex ante ex post* - tomada de decisão.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	11
2.1	O ciclo das políticas públicas.....	11
2.2	Métodos de avaliação das políticas públicas federais.....	13
2.2.1	Avaliação de políticas públicas ex ante .....	15
2.2.2	Avaliação de políticas públicas ex post .....	17
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	22
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	25
4.1	Avaliação para o redesenho do Financiamento Estudantil –FIES.....	25
4.2	Avaliação para aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família.....	31
5	CONCLUSÃO .....	35
	REFERÊNCIAS .....	37

## 1 INTRODUÇÃO

O momento atual tem exigido dos agentes públicos a racionalização dos recursos públicos, obrigando assim a priorização de políticas públicas quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade.

É de conhecimento geral a discussão no Brasil em todas suas esferas governamentais acerca da elaboração de políticas públicas equivocadas que não atingem os seus objetivos, seja por falhas na fase de elaboração ou na fase de execução.

Estas falhas estão relacionadas em grande parte a tomada de decisão pelos *stakeholders* envolvidos no processo de elaboração e execução das políticas públicas, ou seja, os agentes públicos ligados às entidades governamentais acabam tomando decisões equivocadas, porque não possuem na maioria das vezes informações suficientes para determinar a adoção de medidas preventivas ou corretivas.

Nesse diapasão, a avaliação surge como uma ferramenta de aprimoramento das políticas públicas governamentais, inclusive, o Governo Federal brasileiro no ano de 2018, por intermédio da Controladoria Geral da União, Ministério da Transparência, Ministério da Fazenda dentre outros órgãos, elaboraram cartilhas que são verdadeiros guias práticos que auxiliam na análise da formulação das políticas públicas *ex ante e ex post*.

Vale ressaltar que as cartilhas foram aprovadas pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), que foi instituído pela Portaria Interministerial n.º 102, de 08 de abril de 2016, com objetivo de aperfeiçoar ações, programas e políticas públicas do Poder Executivo Federal, bem como, aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público.

Cumprе destacar que o referido comitê surgiu justamente em meio a discussão acerca da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que estabeleceu o chamado teto de gastos públicos, justificando assim uma melhor qualificação do debate sobre a priorização das políticas públicas federais e consequentemente como se daria a destinação dos recursos públicos definidos no orçamento.

Assim, o presente TCC busca apresentar quais as metodologias de avaliação de política *ex ante e ex post* vem sendo atualmente utilizadas e os resultados a partir do trabalho desenvolvido pelo CMAP e conseqüentemente a disseminação da importância dos instrumentos de avaliação para os demais entes da federação.

Para uma melhor contextualização apresentaremos os resultados obtidos com as avaliações realizadas nos programas sociais Bolsa Família e Financiamento estudantil-FIES, segundo estudos produzidos pelo CMAP entre os anos de 2016/2018 e, disponibilizado no sítio oficial do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA.

Em tempos de escassez de recursos e da necessidade cada vez maior do controle de gastos públicos torna-se necessária a adoção de medidas para a correção de políticas públicas em curso que se apresentem ineficazes e/ou a adoção de medidas preventivas ainda na fase de elaboração das mesmas.

Assim, perquire-se: de qual forma a avaliação de políticas públicas *ex ante e ex post* poderá auxiliar os agentes públicos na tomada de decisões quanto a priorização das ações governamentais e a racionalização dos recursos públicos?

Um dos grandes desafios dos governantes é de produzir mais gastando menos, motivo pelo qual, a presente monografia tem como objetivo principal identificar os métodos de avaliação de políticas públicas que vem sendo utilizados no Brasil e sua efetiva contribuição para que o Presidente da República, Governadores, Prefeitos, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais e outros atores governamentais possam tomar suas decisões quanto a elaboração ou até mesmo a interrupção de uma política pública a partir de critérios objetivos e transparentes, portanto, subsidiado por dados mais precisos.

Nesse aspecto o presente estudo buscará dentre outros objetivos:

- Levantar literatura acadêmica, normas jurídicas e outros documentos oficiais que tratam da avaliação de políticas públicas no Brasil *ex ante e ex post*;
- Identificar os tipos de avaliações de políticas públicas existentes no Brasil, caracterizando suas etapas;
- Exemplificar quais políticas públicas foram avaliadas no Brasil e quais os resultados apresentados;

- Analisar os indicadores de desempenho das políticas públicas em análise.

Todos os desafios apontados passam necessariamente pela elaboração de políticas públicas capazes de apresentar soluções a curto, médio e longo prazo para sanear as contas públicas, e por outro lado garantir a continuidade de políticas públicas em curso no Brasil e que efetivamente foram responsáveis pela redução das desigualdades sociais, cujo aperfeiçoamento torna-se se premente e inevitável.

Conforme debates que vem ocorrendo na sociedade, todos os entes da federação devem estabelecer um pacto em torno da racionalização dos recursos públicos, todavia, precisam estar atentos para que na tomada de decisões acerca da priorização das políticas públicas estejam acompanhadas de dados, tais como indicadores sociais econômicos e sociais, avaliação prévia dos impactos legislativos a fim de garantir maior transparência e qualificação do debate com a sociedade.

Neste contexto, a análise da avaliação de políticas públicas como instrumento apto a auxiliar os agentes governamentais na tomada de decisão é absolutamente propício, haja vista que o referido instrumento poderá reduzir as chances da elaboração de políticas públicas equivocadas e auxiliar na resolução de problemas que podem ocorrer durante a sua execução.

Desta feita, o trabalho de conclusão de curso em tela apresenta na sua fase introdutória considerações acerca da necessidade de racionalização de recursos públicos, partindo da premissa de que este objetivo poderá ser atingido a partir de uma melhor avaliação antes e após a elaboração de políticas públicas.

O primeiro tópico deste TCC traz uma das definições conceituais de política pública, conforme Souza(2006), e ainda estabelece quais as etapas compõe o seu ciclo, segundo Rua(2014). No segundo momento é abordado quais os métodos de avaliação disponíveis, segundo Faria(2005).

Na sequência, é abordada a avaliação de políticas públicas federais *ex ante*, em que consiste, quais suas etapas, quando e como de ser aplicada, tudo em conformidade com as diretrizes constantes de manual elaborado pela Casa Civil, a partir de grupo de trabalho formado pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas-CMAP e por dados disponibilizados no sítio oficial do IPEA. De igual forma, também seguindo as diretrizes do manual é abordada avaliação de política pública *ex post*.

Na terceira etapa é descrita a metodologia do trabalho, ocasião em que se descreve como desenvolvido o trabalho, inclusive, delimitando qual o campo de estudo, que neste caso foi os métodos de avaliação das políticas públicas federais aplicados pelo Governo Federal.

Também são apresentados exemplos de políticas públicas federais que foram objeto de avaliação, tais como o Financiamento Estudantil-FIES e programa Bolsa Família, sendo ainda apresentando os indicadores e os resultados obtidos a partir de tais avaliações.

Ao término deste trabalho de conclusão de curso são tecidas considerações sobre a conveniência e oportunidade da aplicação dos métodos de avaliação no âmbito da gestão pública municipal.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 O ciclo das políticas públicas**

A sociedade passou e continua passando por uma série de transformações, o que tem exigido dos governantes uma visão mais técnica e menos politizada acerca das soluções que devem ser apresentadas para resolução dos problemas sociais.

Todo mandatário, antes mesmo de ser eleito, elabora uma plataforma de governo composta de propostas para soluções de diversos problemas tais como: melhorias de saneamento básico, construção de escolas, melhorias na segurança pública, geração de emprego e renda e etc.

Assim, quando investido no mandato, seja de prefeito, governador ou Presidente as propostas apresentadas ao eleitor passam a ser colocadas em prática, mediante a formulação de políticas públicas.

Para Souza(2006) pode-se definir política pública como o campo do conhecimento em que se materializam as propostas de governo e faz com que a máquina governamental possa funcionar, ou ainda, quando necessário, servir de instrumento hábil a reformulação ou extinção de ações governamentais que não apresentem resultados efetivo, eficiente e eficaz.

Apresentado uma definição conceitual de política pública torna-se necessário conhecermos o seu ciclo. Vislumbra-se que que o gestor que possua uma correta compreensão do ciclo de políticas públicas permite uma análise crítica acerca da decisão que precisa ser tomada, da solução que precisa ser implementada, dos atores envolvidos e principalmente quais estratégias nortearam a criação, expansão ou aperfeiçoamento de determinada política pública.

Para Rua(2014), o ciclo de políticas é composto por fases interativas e iterativas: formação da agenda, formação das alternativas e tomada de decisão, implementação e avaliação.

Nesse sentido, vejamos o ciclo da política pública identificada na figura 1:

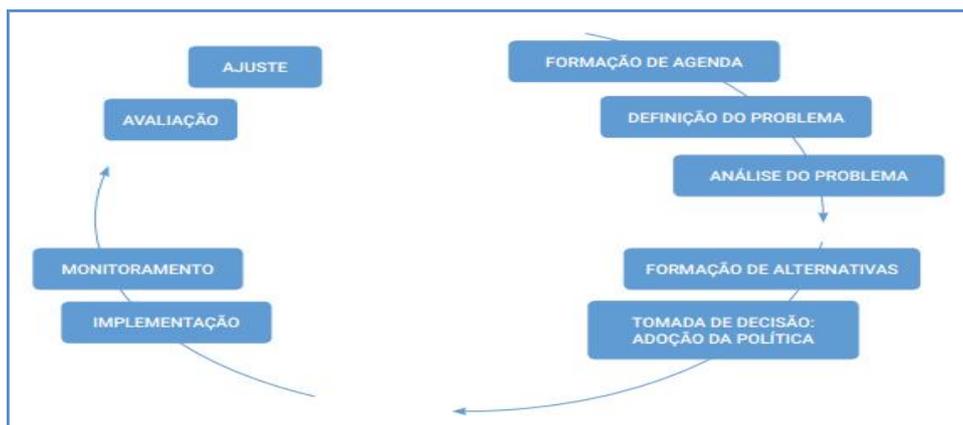


Figura 1: Ciclo das políticas públicas  
 Fonte: Rua (2014, p.31)

Segundo a autora as etapas mencionadas não ocorrem em uma ordem preordenada como descrita na figura 1. Pelo contrário, estas etapas tanto podem ocorrer concomitantemente como uma pode sobrepor a outra. A lógica destas etapas está associada a necessidade de constante retroalimentação do ciclo das políticas públicas.

A formação da agenda de políticas públicas nasce a partir da discussão de um determinado problema na sociedade, passando a vincular atores governamentais e não governamentais na resolução desse problema.

Uma vez definida a agenda sobre determinada política pública, inicia-se a formação das alternativas como forma de auxiliar os atores na tomada de decisão em busca de soluções que contemplem satisfatoriamente a maioria das partes envolvidas.

Ainda segundo a autora, a outra fase que compõe o ciclo da política pública é avaliação, que a partir de critérios objetivos e de monitoramento fornece elementos para a que os atores públicos governamentais possam determinar ajustes nas políticas públicas em execução, bem como, prever possíveis problemas a serem enfrentados ainda na fase de formulação da política pública.

Para exemplificarmos o ciclo de uma política pública, podemos citar atualmente a discussão em torno da chamada reforma da previdência, sendo o principal ponto do debate a mudança das regras de aposentadoria e pensões como forma de diminuir o déficit previdenciário.

Sendo assim, a partir da avaliação que concluiu pelo aumento da expectativa da vida do brasileiro e o alto comprometimento das receitas públicas para custeio da previdência social, a reforma da previdência passou a figurar na agenda dos atores governamentais e não governamentais como prioridade máxima, especialmente na agenda do congresso nacional.

Assim, em observância a agenda que se formou antes, durante e após o processo eleitoral de 2018, o Presidente da República encaminhou ao congresso nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019, que trata da reforma da previdência, ou seja, os auxiliares diretos do Presidente da República( Ministros de Estado) e demais atores governamentais(servidores públicos federais efetivos e comissionados) elaboraram uma proposta que contempla alternativas supostamente capazes de reduzir o déficit da previdência.

Segundo Faria(2005) os tipos de avaliação existentes são a instrumental, a qual não depende apenas do aspecto qualitativo da avaliação, como também da forma como são serão compreendidos os resultados avaliativos na pratica; a conceitual que pode ser determinante na reformulação da política pública alinhavada; instrumento de persuasão, avaliação esta que busca coletar evidências para corroborar na tomada de decisão do agente público acerca da correção de rumos de determinada política pública; esclarecimento que se presta a formar uma rede de informações e dados disponíveis a todos os atores públicas responsáveis por implementar a agenda governamental.

Neste sentido, é justamente a fase de avaliação das políticas públicas que delimita o foco de estudo deste trabalho, especialmente sobre os métodos que são aplicados na avaliação das políticas públicas federais.

## **2.2 Métodos de avaliação das políticas públicas federais**

Para Cotta (2001), a avaliação poder ser classificada em função do tempo, ou seja, antes, durante ou depois da implementação da política ou programa , em relação a posição do de quem avaliará e qual objeto será avaliado.

Sob o tema são as lições de Trevisan:

Sem ordem de principalidade, uma das primeiras observações remete à diferenciação entre o timing da avaliação. A avaliação antes (ex ante) sempre foi muito estimulada e induzida nos programas financiados pelos organismos multilaterais de financiamento, especialmente aqueles voltados à infra-estrutura econômica e ao

desenvolvimento urbano. Essas avaliações consistem em análises de custo-benefício, de custo-efetividade, das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos (Lobo, 1998)

A avaliação intermediária, também chamada de formativa, é conduzida durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O objetivo é dar suporte e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. A ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados (Ala-Harja e Helgason, 2000). As avaliações posteriores à implementação do programa são chamadas ex post ou somativas, e visam trabalhar com impactos e processos, portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa (Trevisan, 2008, p.541).

No âmbito do Governo Federal Brasileiro a avaliação de políticas públicas ainda se mostra bastante incipiente, tendo o tema ganhado especial relevo a partir do ano de 2016 em meio a discussão da chamada PEC dos gastos públicos.

A proposta de emenda constitucional estabeleceu um teto de gastos públicos pelo período de 10 anos, tendo surgido a iniciativa a partir do cenário de restrição fiscal, o que levou ao governo federal a utilizar métodos de avaliação de política pública inspirado em experiências do Chile e do Reino Unido.

Nesta toada, sem a pretensão de esgotar a matéria, passa-se a análise de como tem sido procedida a avaliação de políticas públicas federais ex ante e ex post, notadamente, a partir dos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação-CMAP, que foi instituído pela Portaria Interministerial nº 102/2016.

Vejamos nos termos da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016, o objetivo da criação do CMAP:

Art. 1º Fica instituído o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP, com o objetivo de:

- I - aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal para que alcancem melhores resultados; e
- II - aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público.

Dentre as várias atividades desenvolvidas pelos membros do CMAP, estão aquelas que culminaram na elaboração do Projeto de Lei nº 9163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estando atualmente o projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados, sendo que sua aprovação ensejará na criação da primeira lei que estabelece diretrizes e princípios norteadores da governança.

De igual forma, tendo em vista a necessidade implementação de avaliação das políticas públicas federais com vistas a racionalização dos recursos públicos, o governo federal editou o Decreto n.º 9203/2017, que dispõe sobre as diretrizes política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O decreto em comento prevê no seu art.8º a criação do Comitê Interministerial de Governo-CIG, composto por Ministros de Estado, que possui, dentre outras atribuições previstas no art.9º do referido diploma legal, competência para “ *aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública.*”

A proposito desta competência o CIG com o objetivo de nortear os auxiliares diretos do Presidente da República elaborou dois manuais/guias práticos com diretrizes *ex ante e ex post*, caracterizando assim quais etapas devem ser seguidas quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma política pública, bem como, para adoção de medidas que visem correção de rumos ou até mesmo a extinção de uma determinada política pública, sendo que o conteúdo dos referidos manuais serão objeto de análise nos tópicos a seguir.

### 2.2.1 Avaliação de políticas públicas ex ante

O Manual denominado Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex ante*, editado pela Casa Civil(2018, V.1), assevera que a análise das políticas públicas devem ocorrer ainda na fase de sua formulação, a fim de se garantir o alcance da finalidade almejada, bem como evitar ocorrência de obstáculos indesejáveis e que já poderiam ter sido previstos.

Também pode se extrair do referido manual que “*o fundamento da análise ex ante é orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente*”.

Assim, consoante as diretrizes estabelecidas as iniciativas de criação, de expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas devem ser orientadas pelas seguintes etapas: diagnóstico do problema; caracterização da política: ações, público alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de monitoramento, avaliação e controle; análise de custo benefício; e impacto orçamentário e financeiro.

Por criação de política pública entende-se uma nova ação governamental que inicialmente não esteja prevista no orçamento vigente ou até mesmo a junção ou separação de políticas públicas que estejam em andamento.

A expansão da política pública caracteriza-se por ampliar políticas públicas que concedem benefícios ou incentivos, sendo necessário um aporte maior de recursos orçamentários.

A seu turno, o aperfeiçoamento da política pública consiste na alteração da sua concepção original com vistas a seu aprimoramento, podendo ampliar ou reduzir o aporte de recursos orçamentários e financeiros.

Feitas estas considerações iniciais passa-se a análise das etapas da avaliação *ex ante*.

No tocante as etapas as serem aplicadas na avaliação *ex ante*, ressalte-se que as diretrizes estabelecidas pelo manual elaborado pela Casa Civil guarda estreita relação com dispositivos do Decreto Federal n.º 9191, de 01 de novembro de 2017, que estabelece com requisito obrigatório para nova ação governamental que a exposição motivos ministerial venha acompanhada, dentre outros documentos, de parecer jurídico e de mérito, sendo que este último deve conter critérios mínimos em observância as etapas previstas para a avaliação *ex ante* ou *ex post*, conforme o caso.

Segundo o manual de avaliação *ex ante* a primeira etapa consiste no diagnóstico do problema, pois o seu correto dimensionamento (identificação do problema, causa potenciais, evidências no Brasil, comparação internacional, razões para intervenção e políticas similares) garantirá que a solução proposta para sua resolução seja efetivo, eficiente e eficaz, inclusive, permitindo uma visão *in perspectiva* de possíveis gargalos que podem ser enfrentados posteriormente a criação da política pública.

A segunda etapa consiste nos objetivos, ações e resultados esperados, devendo restar caracterizado os objetivos da ação proposta, resultados e impactos, ações, metas, relação com problema (causa + efeitos=resultados) e ainda verificar a existência de políticas públicas semelhantes.

A terceira etapa diz respeito ao seu desenho, estratégia de implementação e focalização, o que otimiza o tempo, qualifica o debate e apresenta os argumentos persuasivos

que justificam os atores envolvidos no processo a apoiarem a proposta, devendo determinar os agentes envolvidos, a articulação da política pública criada com outra já em curso, os impactos ambientais, quando houver, o período da vigência, o público alvo, a população elegível, a priorização e a seleção de beneficiários.

A quarta etapa consiste na elaboração do impacto orçamentário e financeiro, sendo esta etapa determinante para a verificação se existentes recursos para o financiamento da política pública proposta, devendo conter análise de custo financeiro, ou seja, o quanto deverá ser gasto por cada ente envolvido, análise com observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, certificar a existência de dotação orçamentária vigente, bem como análise dos riscos fiscais.

A quinta etapa consiste na estratégia de construção de confiança e suporte, devendo ser avaliados aspectos como a confiança pública, ou seja, o apoio da população a implantação, extinção ou aperfeiçoamento de determinada política pública, o envolvimento dos interessados, que envolve a articulação dos órgãos internos e externos, a elaboração da proposta, a identificação e conquista de lideranças políticas tendentes a apoiar referida ação, e ainda, identificar os focos de oposição/resistência que possam dificultar a criação, expansão ou aperfeiçoamento de determinada política pública.

Por fim, a sexta e última etapa que consiste no monitoramento, avaliação e controle, mecanismos estes que visam assegurar que a política pública almejada atinja sua finalidade e possibilite, caso seja necessário, a adoção de medidas corretivas e de ajustamento da política por partes dos agentes executores de maneira a resguardar a configuração original.

Para tanto, para fins de monitoramento, avaliação e controle, a política pública poderá ser testada em um projeto piloto, serem definidos quais os indicadores serão utilizados para aferir o êxito da política pública, definir quem serão os responsáveis pela análise dos indicadores, dos resultados obtidos, de como será dada a publicidade das informações essenciais do programa e ainda quais as medidas de impacto poderão ser adotadas no caso de ser necessária a realização de ajustes.

## 2.2.2 Avaliação de políticas públicas ex post

Uma vez apresentados os aspectos da avaliação *ex ante*, passa-se a caracterização das etapas da avaliação *ex post*, também adotando como fonte o manual elaborado pela Casa Civil da Presidência da República.

Como dito anteriormente em um cenário de restrição fiscal revela-se de suma importância o monitoramento e avaliação das políticas públicas, como mecanismos auxiliares aptos a influenciarem o processo decisório dos atores públicos governamentais quanto a priorização na alocação dos recursos públicos, sendo o Plano Plurianual-PPA elaborado a cada 4 anos o principal instrumento de referência para a avaliação das políticas públicas federais.

Conforme se extrai do Manual de Avaliação de Políticas Públicas – guia prático de análise *ex post* elaborado pela Casa Civil(2018, V.2) a incumbência de monitoramento e avaliação das políticas federais cabe ao Comitê Interministerial de Governança-CIG, ao Comitê de Avaliação e Monitoramento de Políticas Federais-CMAP e também do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios-CMAS, este ultimo foi instituído pelo Decreto n.º 9588, de 27 de novembro de 2018, sem prejuízo é claro das avaliações realizadas de maneira setorial.

A avaliação de políticas públicas federais *ex post*, ou seja, já na fase de execução, recai também sobre a expansão ou aprimoramento que pode resultar na junção, na extinção ou até mesmo na criação de determinada política pública, pois, notadamente as políticas públicas que se revelam ruins segundo apontamentos feitos pelos atores governamentais e não governamentais não podem perdurar por muito tempo, sob pena de gerarem prejuízos aos entes governamentais.

Para que haja confiabilidade na avaliação é imprescindível que os avaliadores sejam externos e independentes ou até mesmo que os resultados destas avaliações sejam discutidos em diversas instâncias do governo federal, especialmente no CMAP e no CMAS.

Os tipos de avaliações existentes no governo federal são: Avaliação Executiva e Avaliações específicas que se subdivide em: Avaliação de Desenho, Avaliação de Implementação, Avaliação de Governança Pública, Avaliação de Resultados, Avaliação de Impacto, Avaliação Econômica e Avaliação de Eficiência. .

A Avaliação Executiva é considerada como porta de entrada para as demais avaliações, porque é ela que traz informações gerais sobre determinada política pública, determinando assim qual a abordagem mais específica e aprofundada deverá ser realizada, até

mesmo para evitar desperdício de tempo e recursos realizando análise de aspectos que não apresentam qualquer relevância para a política pública sob exame.

Esta avaliação deve ser realizada a partir dos seguintes passos: da descrição geral da política a ser avaliada; do diagnóstico do problema que deverá identificar quais as causas dos problemas que apresentou a política pública sob exame, seja a partir do diagnóstico feito na análise *ex ante* quando de sua criação, ou caso não tenha sido feita essa análise deverá ser elaborado um mapeamento com base nos documentos que subsidiaram a elaboração da política pública; do desenho da política a partir da análise de três elementos: modelo lógico, incentivos existentes e forma de acesso da política; da teoria do programa devendo ser abordada em poucas palavras quais os objetivos, resultados e impactos que eram esperados e quais os problemas que impedem que a política pública atinja sua finalidade; da implementação, que consiste em analisar como se comportou qual a política pública durante sua fase de implementação, reanalisando todo o seu processo de organização para o fim de retomando os objetivos iniciais; da governança, etapa em que se checa se a política pública observa os princípios previstos no Decreto n.º 9203/2017; dos resultados, em que se avalia a possibilidade de resposta do usuário do serviço público à política pública implementada, bem como se analisa qualitativamente e quantitativamente os seus indicadores com o objetivo de subsidiar a intervenção pretendida; dos impactos, em que se analisa todos os dados disponíveis sobre a política pública para definir a viabilidade da mesma ser ajustada; da execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da união, em que avalia se o mau desempenho na execução da política pública se deve a aspectos orçamentários e do contingenciamento de recursos, enfim, deve ser analisar a sustentabilidade das fontes de financiamento da política pública; dos insights sobre eficiência e economicidade do gasto, devendo se avaliar o custo/benefício da execução da política, confrontando-se assim os custos de execução da política com os resultados obtidos, tendo como um dos parâmetros o dispêndio orçamentário anual; e por fim tem-se o passo das recomendações, que a partir das respostas encontradas com a adoção dos passos anteriores, podendo ser recomendado uma intervenção imediata e pontual, ou até mesmo recomendar uma análise mais aprofundada do problema a ser enfrentado a partir de uma das avaliações específicas.

Antes de passar a análise das avaliações específica, cumpre ressaltar que também estas avaliações são precedidas da análise de diagnóstico do problema.

A Avaliação de Desenho consiste numa reanálise do desenho da política pública quando de sua formulação, comparando-se assim as evidências antigas com as evidências atuais, a fim de entender os erros e falhas existentes na execução e conseqüentemente propor alterações.

Suas etapas são: revisão do modelo lógico – indicadores -análise da teoria do programa- identificação e erros no desenho da política(definição e identificação da população elegível; ambiente institucional; controle e incentivos) – recomendações.

A Avaliação de Implementação tem como objeto analisar o desenho da política pública, comparando-se assim se sua execução está em conformidade com o planejamento realizado. Em regra a avaliação de implementação deve ocorrer antes da avaliação de impacto, evitando-se a promoção de ajustes em determinada política pública com bases em evidências que não correspondem ao seu desenho atual.

Suas etapas são: definição do objeto da avaliação(questões e subquestões) – definição de critérios de performance – definição do escopo e avaliação da necessidade de amostragem – definição de técnicas e instrumento de avaliação – execução – recomendações.

A Avaliação de Governança Pública consoante definição contida no decreto n.º 9203/2017 é *conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*. Nesta avaliação a partir das premissas de boas práticas de governança se analisa o papel dos atores governamentais no processo de execução da política pública.

Suas etapas são: estruturação(identificação do objetivo; definição dos elementos de avaliação e dos pontos de vista dos decisores) – execução( mensura por métodos matemáticos os julgamentos dos atores: definição dos níveis bom, neutro e não atrativo; construção da função de valor dos descritores; aplicação do modelo) -recomendações.

A Avaliação de Resultados vai além do que se define como monitoramento da políticas pública que se resume na análise dos indicadores a ela vinculados, tendo assim um espectro de incidência maior, porque promove uma análise a partir das respostas dadas pelo público alvo a ser atingido.

A Avaliação de Impacto segue como etapa complementar das demais avaliações mencionadas. A partir de métodos experimentais e não experimentais a avaliação de impacto tem como objetivo analisar os resultados e impactos esperados, devendo ser considerada como parte integrante do ciclo da política pública.

Podem ser caracterizadas como etapas da avaliação de impacto: descrição da política e seus diversos componentes - especificar variáveis de resultados que serão avaliadas – determinar como será isolado o efeito da política – determinar sobre que o impacto será estimado – estimar magnitude e precisão do impacto -apresentar orçamento factível e razoável -testes de mecanismos.

A Avaliação Econômica – Diferentemente da avaliação econômica *ex ante*, aqui os custos da execução de uma determinada política pública já são conhecidos, podendo, inclusive, serem comparados os custos desta e de outras políticas públicas similares. Assim busca a avaliação econômica analisar o efetivo retorno da política pública, ou seja, se o valor despendido na sua execução é compatível com os benefícios alcançados.

São consideradas etapas da avaliação econômica *ex post* as mesmas da avaliação *ex ante*, acrescido é claro de uma etapa de avaliação de custo benefício, pois os custos e benefícios já são conhecidos.

Por fim ainda segundo guia de análise de políticas públicas federais *ex post*, temos a avaliação de eficiência que busca estabelecer se os resultados obtidos na execução de políticas públicas pelos Estados e Municípios que são financiadas em grande parte pela União poderiam ser alcançados com menor custo. Busca-se aqui um ponto de inflexão sobre a possibilidade de otimização dos recursos públicos empregados para o alcance de determinada finalidade.

Suas etapas são: identificação das unidades produtivas – definição dos insumos principais – definição dos produtos -definição dos métodos – variáveis ambientais e não discricionárias.

Nesse diapasão, uma vez estabelecidas os tipos de avaliações de política públicas e caracterizadas suas etapas, apresenta-se a metodologia aplicada no presente trabalho de conclusão de curso.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Neste tópico apresenta-se a metodologia para o presente trabalho de conclusão de curso que se divide em Introdução, Revisão Teórica, Análise de Resultados e Discussão e as conclusões.

O insight para definição do tema desta monografia ocorreu a partir do estudo da disciplina de Políticas Públicas, sob a coordenação do professor Caio Cesar Medeiros da Costa, em virtude da contemporaneidade do tema abordado na aula 3, que tratou da implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, chamando a atenção um artigo veiculado pelo site UOL no dia 05.11.2017 e que tinha o seguinte título: Governos federal e estadual começam a avaliar suas políticas públicas.

O referido artigo enfatizava avaliações de impacto promovidas pelo Comitê de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Federais-CMAP em programas como o Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Fundo de Financiamento Estudantil-FIES.

Inicialmente, cumpre esclarecer que este TCC foi realizado utilizando-se o tipo de pesquisa descritiva-qualitativa, mediante a revisão de artigos acadêmicos que tratam da avaliação de políticas públicas, de análise de normas jurídicas federais e outros documentos oficiais e ainda mediante o acesso a sítios oficiais da Casa Civil da Presidência da República e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.

Para além de uma pesquisa sobre o tema da avaliação de políticas públicas como instrumento orientador na tomada de decisão no âmbito do governo federal, inclusive, analisando resultados em políticas públicas federais, pretende-se estimular a disseminação do método avaliativo para o âmbito da gestão pública municipal.

Na fase introdutória desta pesquisa, cujo tema ainda é muito incipiente, foram tecidas considerações acerca da conjuntura econômica vivenciada pelo Brasil, especialmente a partir do ano de 2015, que culminou na aprovação da chamada PEC dos gastos públicos, momento em que o Governo Federal passou a discutir a necessidade de maior racionalização e priorização dos recursos públicos.

Foi essa conjuntura de recessão econômica e de absoluta restrição fiscal que levou o Governo Federal a propor a chamada PEC do teto dos gastos públicos e a criar mecanismo de avaliação de políticas públicas, como forma de priorizar e racionalizar os recursos públicos.

Sendo assim, na fase da revisão teórica desta pesquisa foi abordado o conceito de política pública e seu ciclo composto de formulação de agenda, formação das alternativas e tomada de decisão e avaliação e monitoramento.

Nesse diapasão foram abordados os métodos utilizados para avaliação das políticas públicas federais *ex ante* (antes da formulação da política pública) e *ex post* (após a elaboração da política pública), limitando-se assim a área de abrangência.

Para tanto, o conceito e a caracterização das etapas das análises *ex ante e ex post* das políticas públicas federais foram extraídos a partir da análise de dois manuais/guias práticos, um de análise *ex ante* e outro *ex post*, elaborados em 2018 a partir de um trabalho conjunto da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.

Depreende-se da análise dos manuais que os mesmos foram elaborados a partir de experiências internacionais adotadas no Reino Unido e Chile.

Os elementos contidos nos referidos manuais foram extraídos dos princípios e diretrizes básicas de governança pública constantes do Decreto Federal n.º 9203, de 22 de novembro de 2017.

Também guarda pertinência temática com esta pesquisa o Decreto Federal n.º 9191, de 28 de setembro de 2017, que regulamentou a Lei complementar n.º 95/98 e traz padronização de procedimentos que devem ser observados quando da elaboração de normas jurídicas que tratem da criação de políticas públicas.

Importante destacar que presente pesquisa não abordou os exemplos citados em cada uma das etapas que caracterizam a análise *ex ante e ex post*, vez que na fase de resultados serão analisadas política públicas federais que foram avaliadas segundo as premissas examinadas.

Assim, na fase de resultados são apresentadas as seguintes avaliações realizadas pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas Federais-CMAP: O Financiamento Estudantil-FIES e o Programa Bolsa Família-PBF disponibilizados no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA.

A análise dos resultados destas avaliações e discussão é promovida a partir dos dados que foram coletados e evidenciados, tais como indicadores econômicos e sociais.

Neste contexto, esta pesquisa apresenta como público-alvo os atores governamentais responsáveis pela formulação e execução de políticas públicas, tendo os métodos sido desenvolvidos e aplicados a partir da criação de grupos de trabalho designados para atuarem no Comitê Interministerial de Governo-CIG.

Com efeito, a fase conclusiva deste trabalho tece considerações acerca da importância das avaliações das políticas públicas antes e após a sua elaboração, vez que estas fornecem evidências técnicas e de ordem prática que subsidiam a tomada de decisões dos agentes governamentais, reduzindo assim as chances de implementar políticas públicas ineficientes e ainda possibilitar uma reformulação no desenho das mesmas.

Em que pese a pesquisa ter sido delimitada no âmbito do governo federal, os seus resultados servem de parâmetro para implementação de boas práticas de governança nos municípios, inclusive, a padronização adotada pelo Governo Federal, que foi materializada no Decreto n.º 9.203/17, também é objeto do Projeto de Lei n.º 9163, de 2017, que tramita na Câmara dos Deputados

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ante ao problema que foi levantado nesta pesquisa passa-se agora a demonstrar a aplicabilidade na prática dos métodos de avaliação estabelecidas pelo Conselho de Monitoramento de Avaliação de Políticas Públicas Federais-CMAP.

O primeiro caso apresentado se refere ao redesenho do programa do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, que em 2017 passou a ser denominado “NOVO FIES”.

O segundo caso se refere ao aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família-PBF, que também em 2017 passou por uma avaliação de impacto, conforme noticiado pela mídia.

Os dados aqui apresentados foram obtidos a partir de algumas das discussões promovidas no âmbito do CMAP e que foram compilados no livro CMAP:2016 A 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais, cuja reprodução se encontra em IPEA(2018).

Também foram extraídos dados do Relatório de Execução de Programa de Governo nº 75, Programa Bolsa Família, publicado pelo Ministério da Transparência e Controladora Geral da União-CGU em 31.12.2017.

Nos dois casos foram realizadas avaliações segundo as diretrizes estabelecidas para análise de políticas públicas *ex ante* e *ex post*, podendo se extrair em houve a comunicação de dados e a integração de diversos setores governamentais.

Importante destacar que não serão apresentados e nem discutidos o comportamento destes dois programas do governo federal após as análises e modificações introduzidas.

### 4.1 Avaliação para o redesenho do Financiamento Estudantil –FIES

A presente avaliação foi realizada com o intuito de auxiliar a tomada de decisão quanto ao redesenho do FIES, tendo em que vista que a expansão do programa verificada entre 2010-2014 e o alto índice de inadimplência comprometiam a própria continuidade do programa, sendo necessário seu aperfeiçoamento para garantir a concessão do crédito educativo de forma sustentável, especialmente sob a ótica do gasto público.

No presente estudo buscou-se avaliar a expansão do programa FIES no período compreendido entre 2010 a 2014, período este em que se verificou uma crescente no número de matrículas do programa, justamente pelos atrativos oferecidos.

Contudo, o estudo sobre o redesenho do FIES decorreu em virtude dos altos de inadimplência verificado especialmente a partir de 2014. Vejamos o gráfico 1:

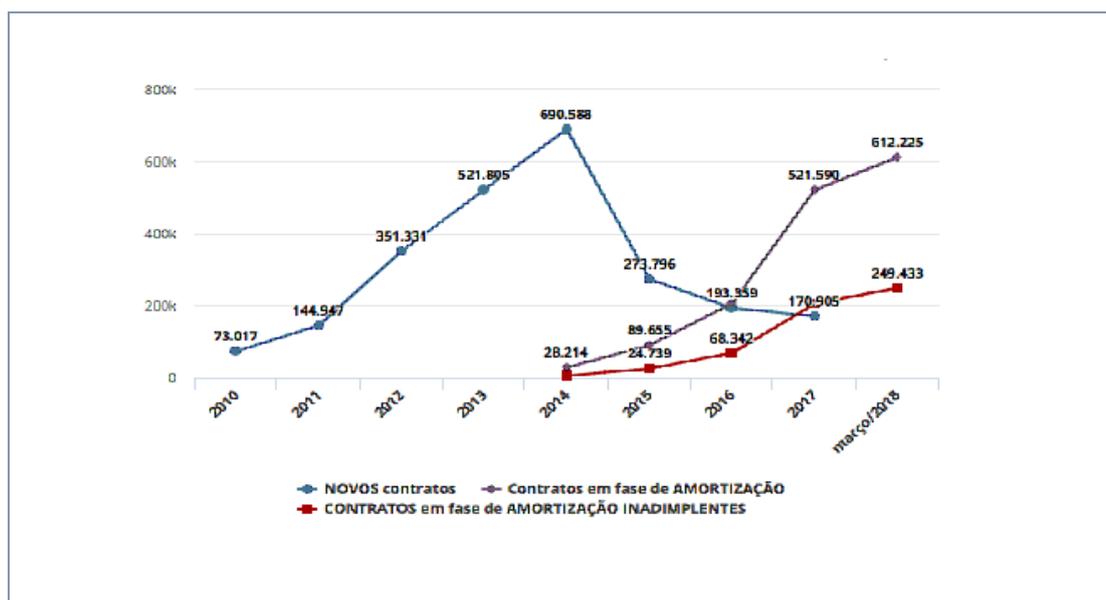


Gráfico 1: histórico de Inadimplência do FIES

FONTE: <https://g1.globo.com/>

A partir de então passou a ser analisada segundo métodos de análise *ex post* da avaliação de desenho, tendo sido efetuada previamente uma análise do diagnóstico do problema e conseqüentemente uma comparação entre as evidências atuais do programa com as evidências da formulação do mesmo, na etapa *ex ante*.

Vejamos o quadro 1:

Rota 1: fatores inerentes ao próprio desenho do programa (subsídios implícitos ou <i>ex ante</i> )	Rota 2: fatores administrativos (subsídios <i>ex post</i> )
Taxas de juros subsidiadas	Parcelas temporariamente em atraso
Períodos de utilização e de carência isentos de taxas de juros	Não pagamento (evasão)
Reembolsos definidos em termos nominais (há casos em que nem correção monetária incide por completo)	Custos administrativos
Longos períodos de amortização	-

Quadro 1- Fatores que reduzem a total recuperação dos montantes emprestado por meio de programas de crédito educativo.

FONTE: Criação do autor a partir de dados extraídos de IPEA(2018)

Ao analisar o quadro 1, percebemos que a rota 1 discrimina fatores que são inerentes ao desenho do FIES quando de sua formulação, enquanto a rota 2 discrimina fatores relacionados aos problemas evidenciados na execução do programa que influenciam a inadimplência e conseqüentemente na taxa de reembolso dos empréstimos, o que culminou na necessidade de aperfeiçoamento da referida política pública.

Outro aspecto analisado diz respeito a concessão de subsídios implícitos no desenho do programa, tendo sido adotado o método de experiência internacional para comparar o FIES com outros quarenta e quatro programas de crédito educativo de trinta e nove países. O resultado da comparação está retratado no gráfico 2:

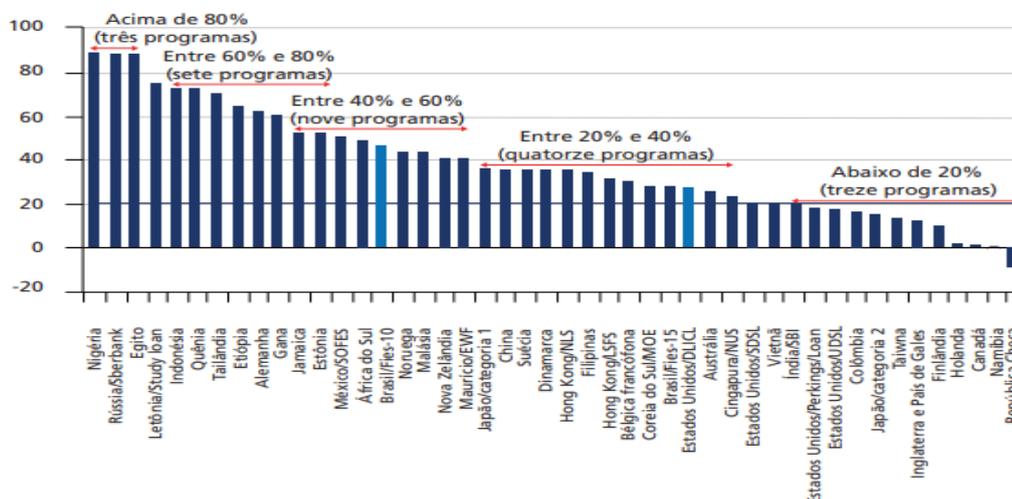


Gráfico 2: FIES: Subsídios Implícitos, em comparação com 44 programas de crédito educativo de 39 países.

Fonte: IPEA(2018,p.134)

A análise comparativa revelou que o FIES no primeiro período compreendido entre 2010 a 2015 estava no grupo de nove países que concedia entre 40 a 60% de subsídios implícitos. A partir de 2015 com algumas modificações que foram feitas no programa esse percentual de subsídio implícito reduziu para um percentual entre 20% a 40%, razão pela qual uma nova redução de subsídios foi rechaçada, porquanto os percentuais não era a causa de impacto negativo do programa no tocante a taxa de reembolso.

Assim, passou-se a análise da forma como são contratados/operacionalizados os programas de créditos rotativos, chegando-se a conclusão de que basicamente dois modelos eram adotados: o primeiro modelo é o convencional, praticado em países como Estados Unidos e Canadá e no Japão, em que o financiamento é gerido e concedido por instituições financeiras, sendo o valor devolvido por prestações pagas durante um determinado período,

conforme taxas de juros contratadas. Neste modelo o governo garante o financiamento em caso de inadimplência.

O outro modelo adotado, inclusive, pelo Brasil, o empréstimo é concedido e gerido por instituições públicas.

Neste contexto a análise do CMAP passou a considerar a adoção de um outro modelo, o de empréstimo com amortizações contingentes a renda (ECR). Por esse modelo de empréstimo sujeito também a taxas de juros, a diferença reside no fato de que a amortização do empréstimo ocorre de acordo com a renda do formando, ou seja, sendo maior a renda do formando após a formatura acelera-se a amortização e conseqüentemente a quitação do empréstimo, se menor os rendimentos principalmente no início da vida profissional o prazo para pagamento de empréstimo é mais longo mostrando-se assim mais justo.

Vale ressaltar que a partir da análise de experiências internacionais, a exemplo de países como Austrália e Nova Zelândia o modelo foi bem sucedido, tendo sido observado ainda que o ECR se mostra recomendável para países em que os programas de crédito educativo são centralizados como é o caso do Brasil e não é caso do EUA.

Outro ponto de inflexão determinante para a necessidade de se redesenhar o FIES diz respeito a crescente redução de matrículas a partir de mudanças ocorridas no programa em 2015. Nesse sentido vale conferir os dados constantes da tabela 1:

	2010	2011	2012	2013	2014	Varição (%)
Matrículas nas IES privadas	3.987.424	4.151.371	4.208.086	4.374.431	4.664.542	17,0
Contratos ativos do Fies <sup>1</sup>	531.987	623.241	914.195	1.551.956	1.910.718	259,2
% do total de matrículas	13,3	15,0	21,7	35,5	41,0	-
Ingressantes	1.181.650	1.260.257	1.508.295	1.494.490	1.658.350	40,3
Contratos novos do Fies	76.165	154.250	377.780	559.905	732.243	861,4
% do total de ingressantes	6,4	12,2	25,0	37,5	44,2	-

Tabela 1: Brasil: contratos do Fies, matrículas e ingressantes em cursos de graduação presenciais nas IES privadas (2010-2014).

Fonte: IPEA(2018, p.137)

A tabela 1 demonstra acentuado aumento do número de matrículas entre 2010-2014, provavelmente a partir das mudanças implementadas no programa no ano de 2010.

Contudo, em virtude da recessão econômica que se abateu sobre o Brasil no ano de 2015, foram promovidas mudanças nas regras do FIES, tendo sido verificado já em 2015 e principalmente no ano de 2016 uma queda no número de contratos do FIES, conforme se pode verificar no gráfico 3:

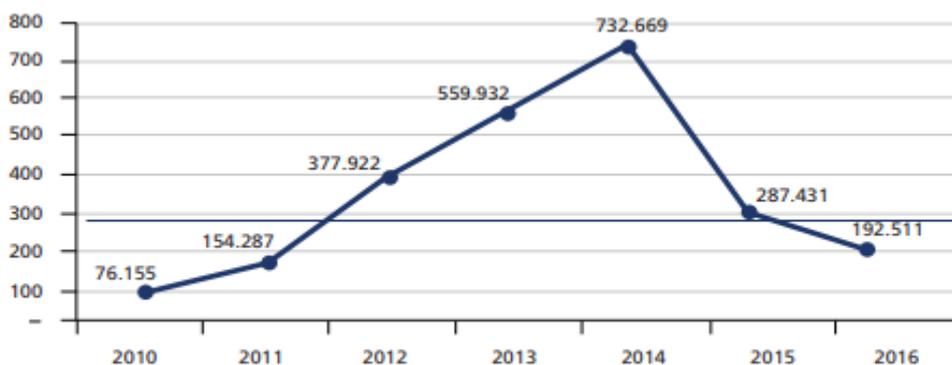


Gráfico 3: Brasil: contratos firmados junto ao Fies por exercício (2010-2016) (Em 1 mil)  
Fonte: IPEA(2018, p.139).

Deste modo, procedeu-se a análise relativa a redução das matrículas via FIES com fundamento em indicadores como faixa de renda, faixa etária, aspectos regionais, inclusive, a partir da dados coletados pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios-PNAD.

Nesta avaliação do FIES, quando comparados os indicadores de renda com faixa etária dos concluintes do ensino médio constatou-se que o novo teto de renda estabelecido em 2015 ampliou o número de beneficiários com renda até um salário mínimo.

Noutro giro, constatou-se que uma das hipóteses para a redução de matrículas pode estar associada ao fato de que a demanda de concluintes de ensino médio com renda até um salário mínimo é inferior quando comparados com os concluintes de outras faixas etárias.

Outros aspectos foram analisados na avaliação do programa, tais como a alta concentração de contratos do FIES em quatro grandes conglomerados educacionais que possuem participação na Bolsa de Valores, os requisitos de contratação estabelecidos pelo FIES que a partir de 2015 acabou ampliando as desigualdades regionais na medida em que passou a utilizar como critério de desempenho na prova do ENEM, tendo sido verificado que o desempenho na prova aumenta conforme a renda do participante, o que evidenciou que o critério de renda adotado pudesse contemplar um universo maior de participantes menos favorecidos, tal vantagem foi mitigada pelo critério de nota na prova do ENEM.

Com efeito, a partir das evidências coletadas foram apresentadas propostas de redesenho do programa, todavia, garantindo-se assim a ampliação ao acesso, a permanência e conclusão da educação superior e ainda garantir o reembolso do valores concedidos à título de empréstimo e ainda inibir o financiamento indireto de grandes conglomerados educacionais, sob pena de está ser incentivando a concentração de capital e a monopolização do mercado educacional no campo do ensino superior em detrimento de investimentos públicos na educação básica, por exemplo.

As propostas apresentadas ao final preveem a redução dos subsídios implícitos, a implantação do sistema de amortizações de contingentes de renda(ECR), o compartilhamento de dados entre o Instituto Nacional de Educação e Pesquisa INEP e Receita Federal com vistas a melhorar a tributação de renda de graduados no Brasil e no exterior, utilizando-se ainda a expertise da receita para efetivar a cobrança dos inadimplentes, inclusive com a inscrição em dívida ativa, estipulação de um valor mínimo de cobrança para os graduados que não sejam alcançados pela receita ou pelo cadastro único do governo federal, descentralização do crédito educativo autorizando a operacionalização do mesmos por instituições financeiras privadas e cooperativas de crédito, exigir contragarantias das instituições privadas de ensino superior, tais como melhoria da qualidade educacional e implantação de programa profissional para os seus egressos, liberação de crédito educativo proporcional ao pagamento dos empréstimos anteriormente liberados com o finalidade de se alcança a auto sustentabilidade do FIES e ainda estabelecer limite de contratação por instituição de ensino.

Uma vez concluída a apresentação de resultados obtidos na avaliação de desenho do FIES, percebe-se que o problema delineado na fase introdutória neste trabalho de conclusão de curso relativo a influência da avaliação de políticas públicas *ex ante ou ex post* na tomada de decisão do agente público pode ser respondida de forma afirmativa, na medida em que os insumos obtidos na avaliação do programa FIES feita pelo CMAP que não possui força vinculativa foram encampadas em parte no programa NOVO FIES.

A Lei Federal n.º 13530/2017 introduziu importantes mudanças no programa FIES, cujas regras passaram a vigor em janeiro de 2018, tendo a principal proposição da avaliação realizada pelo CMAP sido implementada ainda que de forma incipiente, qual seja, o estabelecimento de amortizações contingentes a renda(ECR), conforme se observa no art.5º-C da respectiva lei.

## 4.2 Avaliação para aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família

O livro CMAP: 2016 A 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais, cuja reprodução se encontra em IPEA(2018), traz um estudo de caso acerca do aperfeiçoamento no cruzamento de dados do Programa Bolsa Família baseado no Cadastro Único, que condensa as principais informações para acesso aos programas sociais do governo federal.

O objetivo desta avaliação de implementação que precedeu a avaliação de impacto foi de combater inconsistências em cadastros de beneficiários do Programa Bolsa Família evitando assim o cancelamento de benefícios concedidos a beneficiários que não atendem as condições de elegibilidade viabilizando assim a seleção de beneficiários que atendiam os critérios de elegibilidade( renda e composição familiar) e no entanto aguardavam na fila de espera.

Em que pese a abordagem do estudo de caso promovido pelo CMAP, vale ressaltar que uma melhor compreensão da metodologia realizada para esta avaliação de aperfeiçoamento se extraiu do Relatório de Execução de Programa de Governo nº 75, Programa Bolsa Família, publicado pelo Ministério da Transparência e Controladora Geral da União-CGU em 31.12.2017.

O relatório da CGU foi produzido a partir de estudos realizados pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional-GTI, instituído pela Portaria GM/MDS nº 68, de 22/06/2016, grupo este que é um dos desdobramentos do CMAP, sendo a criação de grupos de trabalho previsto no art.10, do Decreto Federal nº 9203/2017.

Três foram os eixos abordados pelo GTI em sua avaliação:

- (1) aperfeiçoamento do processo de inclusão e atualização cadastral (consultas on-line e consulta ao cidadão);
- (2) aperfeiçoamento dos processos de monitoramento e ações de combate a fraudes por parte dos cadastrados (aperfeiçoamento do processo de averiguação cadastral, incluindo medidas pós-cancelamento, quando for o caso); e
- (3) elaboração de sistemática de identificação, de apuração e de ações de combate a fraudes em nível municipal. CGU(2017, p.22).

O principal resultado do trabalho produzido pelo GTI foi justamente aprimorar o controle sobre os processos de cadastramento das famílias que são realizados pelos gestores

municipais no âmbito do Cadastro Único, que funciona como porta de entrada para acesso a programas sociais do governo federal, o principal deles o Bolsa Família.

Para tanto, a partir do cruzamento de dados realizado pelo GTI foram identificados 2.558.325 cadastros de beneficiários do PBF cujos cadastros apresentam algum tipo de inconsistência, sendo classificadas em três faixas de renda familiar per capita RFPC, vejamos:

<b>RFPC até R\$170,00</b>	<b>RFPC entre R\$170,01 e 1/2 S.M.</b>	<b>RFPC acima de 1/2 S.M.</b>	<b>Total</b>
620.032	1.468.681	469.612	2.558.325

TABELA 2: Famílias PBF com inconsistências cadastrais

FONTE: Criação do autor a partir de dados extraídos de CGU(2017, p.13)

Neste cruzamento foram utilizados principalmente os dados constantes da Relação de Informações Sociais-RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados-CAGED, do Ministério do Trabalho, bem como da folha de pagamento do INSS, vez que correspondem as principais fontes de informação de renda formal no Brasil.

Dentre os vários insumos produzidos no relatório da União, o achado mais relevante pelo menos sob o ponto de vista de aperfeiçoamento do sistema de cadastramento das famílias, se refere ao dado que o cadastro de 345.906 famílias em faixa de valor acima de meio salário mínimo apresentaram indícios de subdeclaração de renda, ou seja, que omitiram rendimentos. Vejamos a tabela 3:

Famílias com renda subdeclarada entre ½ e 1 salário mínimo. 296.940	296.940
Famílias com renda subdeclarada entre 1 e 1½ salário mínimo. 34.876	34.876
Famílias com renda subdeclarada entre 1½ e 2 salários mínimos. 8.855	8.855
Famílias com renda subdeclarada maior que 2 salários mínimos. 5.235	5.235
Total 345.906	345.906

TABELA 3 – Indícios de subdeclaração de renda

FONTE: Criação do autor a partir de dados extraídos de CGU(2017, p.34)

Considerando um dos objetivos da avaliação de aperfeiçoamento que é de certificar a eficiência dos mecanismos de controle com vistas a assegurar a boa execução da política pública, ou seja, se o produto que pretende se entregar está sendo efetivamente entregue a quem realmente deveria, da comparação do quadro 1 com com o quadro 2 se extraí que do total de família cadastradas com RFPC acima de meio salários mínimo aproximadamente 74% apresentou inconsistência quanto a renda declarada no cadastramento, o que pode ter gerado pagamentos indevidos da ordem de R\$ 1,3 bilhão.

Os resultados do cruzamento dos dados efetuado pelo GTI foram consolidados a partir de cruzamento de dados efetuados pela CGU em base de dados diferentes, que cruzou dados da Matriz/Caixa com dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal-SIAPE, que possui informações sobre a folha de pagamento de servidores públicos federais, do Sistema de benefícios-SISBEN/INSS, que contém informações sobre a folha de pagamento de benefícios previdenciários e com a RAIS 2015, diferentemente do GTI que utilizou dados da RAIS/2014.

Assim, ante ao resultado da presente avaliação foram expedidas as seguintes recomendações ao Ministério do Desenvolvimento Social(atual Secretaria de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania) como forma de aprimoramento do Cadastro Único:

**Recomendação(1):** Adotar processo prévio de verificação das informações declaradas no Cadastro Único como requisito de validação do cadastro, proporcionando transparência em caso de divergência com dados registrados em bases oficiais, presumindo-se a veracidade das informações ratificadas pelo cidadão.

**Recomendação(2):** Disponibilizar as informações detalhadas dos registros administrativos aos Municípios, relativas às inconsistências identificadas em processos de Averiguação Cadastral, para fins de atuação qualificada do gestor municipal.

**Recomendação(3):** Regulamentar critérios de geração de pendências e de invalidação do cadastro das famílias identificadas no processo de Averiguação Cadastral, incluindo o caso das famílias convocadas que não comparecem para atualização dos dados.

**Recomendação(4):** Elaborar e executar plano para adoção de providências para o tratamento dos casos de subdeclaração apontados no Relatório, considerando prioritários os casos mais graves e materialmente mais relevantes, para ressarcimento e aplicação de penalidades.CGU(2017, p.18)

Pois bem. Partindo da premissa de que uma das características da avaliação de implementação é a comunicação de dados entre os órgãos governamentais, inclusive de controle, pode se concluir que as recomendações exaradas foram atendidas pelo órgão executor do programa.

Nesse sentido, em 27 de novembro de 2018, o Ministério do Desenvolvimento Social, por intermédio de sua Coordenação Geral de Acompanhamento e Fiscalização, editou a Instrução Operacional n.º 95/SENARC/MDS que estabelecia a determinação de dar

tratamento dos casos de subdeclaração de renda, portanto, acolhendo as recomendações exaradas pela CGU a partir das evidências do trabalho realizado pelo GTI.

Na data de 01 de fevereiro de 2018, a CGU por intermédio do Informe n.º 592 divulgou que Ministério de Desenvolvimento Social-MDS, cancelou na folha de pagamento do mês de janeiro de 2018 os 345.906 benefícios que haviam sido apontados com inconsistências cadastrais de renda, além da adoção de outras medidas, inclusive, que demandam a participação conjunta dos municípios.

Desta feita, assim como caso da avaliação do FIES, também neste caso a avaliação de uma política pública auxiliou os agentes públicos responsáveis pela execução do programa bolsa família na tomada de decisão, consistente na adoção de medidas de aprimoramento do Cadastro Único e ainda no cancelamento de benefícios concedidos irregularmente.

## 5 CONCLUSÃO

A abordagem do presente trabalho buscou averiguar a importância da avaliação de políticas públicas *ex ante e ex post* como instrumento auxiliar de tomada de decisão dos atores governamentais.

Conforme verificado ainda na fase introdutória pode se afirmar que o tema proposto se revela atualíssimo, porquanto presente na sociedade a discussão acerca da necessidade de adoção de boas práticas de governança pública visando a racionalização e priorização dos recursos públicos.

Em que pese a abordagem ter ocorrido no âmbito dos métodos avaliativos de políticas públicas federais, sem dúvida alguma a avaliação e monitoramento de políticas públicas se revela uma tendência a ser expandida, inclusive para o âmbito da gestão pública municipal.

Esse argumento é corroborado pelo fato de que a legislação federal é reproduzida pelos municípios, podendo ser citados como exemplo a reprodução de dispositivos do estatuto dos servidores públicos federais e da lei federal que estabelece os casos de contratação temporária por tempo determinado.

Mais do que um simples paradigma, as diretrizes para boas práticas de governança pública estabelecidas no Decreto nº 9203/2017 deveriam ser replicadas por simetria pelos entes estaduais e municipais da federação, sendo que tal reflexão poderia ensejar a alteração do Projeto de Lei 9163/2017 que tramita na Câmara dos Deputados para o fim de verticalizar as diretrizes de governança.

De qualquer modo, enquanto esta verticalização não ocorre os gestores públicos municipais, aí compreendidos os agentes políticos e seus técnicos, diante da dificuldade encontrada para melhorar a arrecadação de seus recursos próprios podem e devem procurar aplicar os métodos e mecanismos como os demonstrados no presente TCC com vistas a subsidiar com evidências a aprovação de projetos de leis na Câmara Municipal, posto que em muitos casos os projetos que visam o aumento de impostos e taxas são vistos como antipáticos e, portanto, facilmente rejeitados com retóricas construídas a partir de argumentos de senso comum.

Portanto, conclui-se, que principalmente os gestores públicos municipais devem implementar a avaliação e monitoramento de suas políticas públicas com base no modelo adotado pelo governo federal, sendo recomendável:

- a aprovação de lei municipal que disponha sobre as diretrizes gerais de governança com posterior edição de decreto de regulamentação;
- a criação de um comitê de avaliação e monitoramentos de políticas públicas municipais ou um comitê de governança pública, órgão consultivo, composto pelos secretários municipais e seus respectivos gerentes, pelo procurador jurídico, pelo controlador geral do município;
- a criação de grupos de trabalho temáticos composto por técnicos da secretaria, presidentes de conselhos municipais, usuários, representantes da sociedade civil, membro do poder legislativo municipal;
- a criação e/ou fortalecimento da ouvidoria municipal, com ampliação de meios públicos de acesso à informação, inclusive pela internet e mídias sociais, possibilitando o cidadão avaliar o desempenho das políticas públicas municipais

Todas as sugestões apresentadas são contribuições que podem ser objeto de futuras pesquisas, inclusive, apresentando experiências de políticas públicas municipais que foram avaliadas especialmente em municípios pequenos.

Com certeza a escassez de recursos públicos aliada ao dever de probidade dos gestores públicos recomenda a adoção de medidas efetivas, eficientes e eficazes, para que os objetivos das políticas públicas sejam plenamente alcançados.

## REFERÊNCIAS

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 540-547, 2008.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. Revista de administração pública. Vol. 46, n. 5 (set./out. 2012), p. 1272-1294, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br>>.. Acesso em 16 nov. 2018.

COTTA, Tereza Cristina Silva. **Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**. 2001.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

CMAP 2016 A 2018 : **estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais** / Nilo Luiz Saccaro Junior, Wilsimara Maciel Rocha e Lucas Ferreira Mation, Organizadores - Rio de Janeiro : IPEA, 2018

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo n.º 75** – Programa Bolsa Família. Brasília, 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 102, de 07 de abril de 2016. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais CMAP.

INADIMPLÊNCIA gerou uma dívida de R\$ 10 bilhões no Fies, diz MEC. **Portal G1**, 25 de jun. de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/inadimplencia-gerou-uma-divida-de-r-10-bilhoes-no-fies-diz-mec.ghtml>>. Acesso em: 8 de abr. de 2019.

AÇÃO de controle da CGU resulta em cancelamento de benefícios de 346 mil famílias do Bolsa Família. **Sítio oficial do Ministério do Desenvolvimento Social**, 01 de fev. de 2018. Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_Bolsa\\_familia/2018/fevereiro/01022018\\_boletim\\_BFInforma1.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_Bolsa_familia/2018/fevereiro/01022018_boletim_BFInforma1.html)>. Acesso em: 8 de abr. de 2019.

GOVERNO FEDERAL e estadual começam a avaliar suas políticas públicas. **Folha de S.Paulo**, 05 de nov. de 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1932367-cofres-vazios-impulsionam-a-avaliacao-de-politicas-publicas.shtml>>. Acesso em 10 de abr. de 2019.