



Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas

3ª EDIÇÃO

Ano – Base
2022

Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO

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**
Sergio Pinheiro Firpo

Casa Civil da Presidência da República

Ministério da Fazenda

**Ministério da Gestão e Inovação em
Serviços Públicos**

Controladoria-Geral da União

Equipe Técnica

Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Arte

Ministério do Planejamento e Orçamento - Secretaria Executiva – MPO-SE

Projeto gráfico, capa e arte gráfica: Viviane Barros (MPO-SE)

Estagiária de arte MPO-SE: Rayane Amorim

Fotos: Adobe Stock

Informações

E-mail: gabin.sma@economia.gov.br

Última alteração: 30 de agosto de 2023.

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

Ministério do Planejamento e Orçamento

gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais



@MinPlanejamento



@planejamentoeorcamento

SUMÁRIO

Introdução	4
Ciclo 2022	5
Aprimoramentos para os próximos ciclos avaliativos	12
Anexo: sumários executivos	14

INTRODUÇÃO

De acordo com o Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023, que dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap), são membros titulares os representantes de cada uma das Secretarias-Executivas dos seguintes Ministérios: Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), que o coordena; Casa Civil da Presidência da República (CC-PR); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI); e Controladoria-Geral da União (CGU).

Os objetivos do Cmap, como expresso no Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023, são: (i) avaliar as políticas públicas selecionadas; (ii) acompanhar a implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas; e (iii) apoiar o monitoramento da implementação de políticas públicas. Para cumprir tal objetivo, o Conselho é composto de dois comitês: o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas) e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (Cmag). Ambos os Comitês são compostos por membros representantes de órgãos dos cinco Ministérios que integram o Conselho.

Desde sua instituição como Conselho pelo Decreto nº 9.834/2019, 60 avaliações de políticas públicas já foram realizadas, em quatro ciclos anuais, 2019, 2020, 2021 e 2022. Este relatório apresenta o resumo executivo do Ciclo 2022, dando seguimento ao compartilhamento dos resultados e recomendações dessas avaliações com o Congresso Nacional, em cumprimento ao expresso na Lei nº 13.971/2019.

Este relatório possui duas seções, além dessa breve introdução. Este relatório apresenta, na próxima seção, uma descrição do Ciclo 2022, o sumário executivo das avaliações e um conjunto de sete recomendações para o aprimoramento das políticas avaliadas. Na última seção, apresentam-se as diretrizes de aprimoramento para os ciclos futuros de avaliação.

CICLO 2022

No Ciclo 2022, quinze políticas públicas foram avaliadas no âmbito do Cmap, sendo sete de gasto direto e oito de subsídios, referentes a quinze diferentes programas finalísticos do PPA, conforme indicado nas tabelas 1 e 2 a seguir. Descrições sucintas de cada política avaliada são apresentadas na sequência dessas tabelas.

Tabela 1: Políticas Avaliadas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos no Ciclo 2022

Gasto Direto			
Programa PPA	Política Avaliada	Coordenador	Executores
5014 – Estatísticas e Avaliações Educacionais	Exames e avaliações da Educação Básica	STN/MF	STN/MF, CGU, SOF/MPO e Enap
2222 – Saneamento Básico	Esgotamento Sanitário	SMA/MPO	SMA/MPO, SOF/MPO, CGU, Ipea e Enap
2208 – Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	Fomento em P&D	SOF/MPO	SOF/MPO, Ipea, CGU e especialistas externos da Unicamp
2216 – Política Externa	Gestão de Postos do MRE	SMA/MPO	SMA/MPO, SOF/MPO e Enap
2206 – Política Nuclear	Política Nuclear	CGU	CGU, SOF/MPO e Enap
5020 – Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	Financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	CGU	CGU, SOF/MPO e Enap
5022 – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	SasiSUS	CGU	CGU, SOF/MPO, Ipea e Enap

Fonte: elaboração própria

Tabela 2: Políticas Avaliadas no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios no Ciclo 2022

Subsídios			
Programa PPA	Política Avaliada	Coordenadores	Executores
3003 – Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	Política de desoneração do biodiesel	CGU	CGU, Ipea e Enap
3005 – Transporte Aquaviário	Fundo da Marinha Mercante	SMA/MPO	SMA/MPO, CGU
1040 – Governança Fundiária	Fundo de Terras e da Reforma Agrária	CGU	CGU, Ipea
2214 – Nova Previdência	Benefícios Previdenciários e FAPI	SMA/MPO	SMA/MPO, STN/MF, Enap, e especialistas externos do BID
2211 – Inserção Econômica Internacional	Proex	CGU	CGU, Ipea e Enap
5025 – Cultura	Pronac	CGU	CGU, Ipea e Enap
2204 – Brasil na Fronteira do Conhecimento	Dedução das despesas com Pesquisa, Ciência e Tecnologia	SMA/MPO	SMA/MPO, CGU e Ipea
5013 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	ProUni	CGU	CGU e STN/MF

Fonte: elaboração própria

A política de *Esgotamento Sanitário* análise refere-se ao apoio, por parte do Governo Federal, a entes subnacionais para a implantação e ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário, compostos pelo serviço de coleta e tratamento de esgotos sanitários. Essa política é gerida pelo Ministério das Cidades. São municípios elegíveis aqueles com população total ou superior a 50 mil hab. ou integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento ou de consórcios públicos com população total maior que 150 mil habitantes. Com esse apoio, pretende-se garantir a universalização do acesso a esgotamento sanitário no país.

O *Fundo da Marinha Mercante* tem como objetivo promover o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras através da garantia de recursos para a construção e modernização de embarcações e instalações portuárias. O FMM é administrado pelo Ministério dos Portos e Aeroportos, por intermédio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), e tem como principal fonte de recursos o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

Componente do SUS, o *Subsistema de Saúde Indígena* (SasiSUS) tem como objetivo garantir aos povos indígenas o acesso à atenção integral à saúde, de acordo com os princípios de diretrizes do SUS, contemplando a diversidade social, cultural, geográfica, histórica e política. Para tal, esse subsistema é composto por 34 Distritos Especiais de Saúde Indígena (DSEI) localizados em todas as regiões do território brasileiro, que executam ações de atenção à saúde dos povos indígenas, assim como atividades de saneamento básico, gestão, apoio técnico e apoio ao controle social. Essa política é gerida pela Secretaria de Saúde Indígena do Ministério da Saúde.

A política em análise, os *Benefícios Tributários e FAPI*, é um gasto tributário que consiste na dedução, como despesa operacional, dos gastos com contribuições para benefícios de previdência complementar. São beneficiadas as empresas patrocinadoras de planos de previdência complementar, inseridas no regime tributário pelo lucro real.

A *Política de desoneração do Biodiesel* envolve as atividades e os processos previstos no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e no Selo Biocombustível Social (SBS), além de considerar os compromissos de transição energética, firmados no Acordo de Paris, para a redução de gases de efeito estufa. Está incluída nessa política a desoneração de PIS/Pasep e a Cofins incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda do biodiesel, assim como ações para a inserção qualificada da agricultura familiar no PNPB. Seus objetivos incluem a promoção da inclusão social da agricultura familiar, a garantia de preços mínimos, qualidade e suprimento, bem como a produção de biodiesel a partir de diferentes matérias-primas, fortalecendo as potencialidades regionais do País.

A política em análise, *Dedução de despesas com pesquisas científicas e tecnológicas*, refere-se ao benefício tributário de dedução, como despesa operacional, de despesas com pesquisas científicas e tecnológicas no Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ). São beneficiadas as empresas inseridas no regime tributário pelo lucro real.

A política de *Exames e avaliações da educação básica*, executada pelo Inep, envolve levantamentos periódicos de dados socioeconômicos e de desempenho dos alunos das redes público e privada, e de diferentes etapas e modalidades, e sobre as condições de oferta do ensino e características de contexto, por meio da aplicação de questionários e de provas para medir habilidades e competências. Essa política abrange a aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), o Certificado de Proficiência de Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras); e o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA). A política também envolve a análise dos dados; estudos dos fatores associados; construção de indicadores; elaboração e validação dos instrumentos de avaliação/exames; e estudos comparativos,

inclusive em âmbito internacional. Essa política gera insumos para a formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais.

Executada pelo Departamento de Ciência e Tecnologia do Ministério da Saúde, o *Financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde* é responsável pelo apoio à pesquisa e à produção de evidências científicas. Na avaliação, foram analisadas duas modalidades de apoio. O Fomento Nacional refere-se à promoção de pesquisas por meio de Chamadas Públicas Nacionais, de ampla concorrência, lançadas em parceria com o CNPq. Já o Fomento Descentralizado impulsiona pesquisas que respondem às principais necessidades de saúde e fortalecimento de capacidades científicas de cada unidade federativa do país e é executado em parceria com os Estados.

A política em avaliação, *Fomento em P&D*, envolve investimentos feitos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em estudos e projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, e treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Esses investimentos podem ocorrer via financiamento direto, através da Finep, a projetos específicos ou via repasse de recursos orçamentários e financeiros para o CNPq para concessão de bolsas e apoio a projetos de PD&I.

O *Fundo de Terras e da Reforma Agrária* (FTRA) tem como objetivo financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural. Como instrumento de sua operacionalização, instituiu-se o Programa Nacional de Crédito Fundiário – Terra Brasil (PNCF – Terra Brasil), gerido pela Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (SFTS/MDA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Esse programa oferece financiamento de crédito rural para que agricultores sem acesso à terra, ou com pouca terra, possam comprar imóvel rural com juros e condições de pagamento diferenciadas.

A política avaliada, a *Gestão de Postos do MRE*, refere-se à gestão dos imóveis ocupados pelos postos de representação do Brasil no exterior, executada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Tais postos tem como objetivo garantir que o MRE realize suas atividades fora do país, o que inclui a manutenção das relações diplomáticas, a negociação de acordos de interesse do Governo brasileiro e prestação de serviços consulares.

A *Política Nuclear Brasileira* tem como diretrizes a busca da autonomia tecnológica nacional, a cooperação internacional para o uso pacífico da tecnologia nuclear, o incentivo à agregação de valor nas cadeias produtivas relacionadas ao setor, em especial, aos produtos destinados à exportação, e o estímulo à sustentabilidade econômica dos projetos no setor nuclear. Nessa avaliação, o foco foi, principalmente, na análise das atividades desempenhadas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) para o desenvolvimento da ciência e tecnologia nuclear brasileiras.

O *Programa de Financiamento às Exportações* (Proex) tem como finalidade o apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, viabilizando financiamento em condições equivalentes às praticadas no mercado internacional. A gestão dessa política é realizada por diferentes órgãos singulares e colegiados: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Além disso, o Banco do Brasil (BB) atua como agente financeiro do Proex. O Proex atua tanto como ferramenta de financiamento direto (Proex Financiamento) dos pequenos e médios exportadores brasileiros e de redução, por meio da equalização (Proex Equalização), dos encargos financeiros incidentes no financiamento à exportação.

O *Programa Nacional de Apoio à Cultura* (Pronac) tem como objetivo apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, além de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais. Para tal, o programa é composto de três mecanismos: Incentivo a Projetos Culturais ou Mecenato, Fundo Nacional de Cultura (FNC) e Fundo de Investimento

Cultural e Artístico (Ficart). Nessa avaliação, o foco foi o Mecenato, mecanismo que se baseia em renúncia fiscal e possibilita às empresas tributadas com base no lucro real descontarem até 4% do imposto devido e aos cidadãos contribuintes aplicarem, a título de doações ou patrocínios, uma parte do imposto de renda devido em projetos aprovados pela Cultura.

O *Prouni*, gerido pelo Ministério da Educação, tem como objetivo expandir o acesso ao ensino superior, através da concessão de bolsas de estudos parciais e integrais de graduação por instituições de ensino superior privadas, com ou sem fins lucrativos, para estudantes de decil de renda per capita familiar até 3 salários-mínimos. Para tal, as IES ficam isentas dos seguintes tributos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Resumo do Ciclo 2022

Sessenta e uma perguntas avaliativas foram respondidas em cada avaliação. Essas perguntas orientaram a realização de diversos tipos de avaliação: análise financeiro-orçamentária, desenho, diagnóstico, governança, implementação, resultado, impacto e econômica.

Cada pergunta avaliativa contou com um executor, que incluiu tanto técnicos dos órgãos que compõem os Comitês – especificamente, a Secretaria de Orçamento Federal, a Secretária de Monitoramento e Avaliação de Políticas Econômicas e Assuntos Econômicos, ambas do Ministério de Planejamento e Orçamento, a Secretária do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, a Secretária Federal de Controle da Controladoria Geral da União – como pesquisadores do Ipea e especialistas externos, além do apoio da Assessoria para Avaliação e do Evidência Express da Enap.

Os sumários executivos de cada avaliação, elaborados pelos executores e coordenadores de cada avaliação¹, estão em anexo a esse relatório. Na próxima seção, apresentam-se as recomendações de aprimoramento, aprovadas pelo Cmap, para as políticas avaliadas.

¹ Esses sumários executivos foram elaborados como parte do relatório de recomendações, encaminhado aos Comitês técnicos, para cada política avaliada.

Recomendações de aprimoramento das políticas

Sete recomendações foram emitidas para as políticas do Ciclo 2022. Essas recomendações foram elaboradas a partir do trabalho de análise dos relatórios de avaliação e de recomendações específicas produzidos pelos executores e apreciados pelos dois comitês técnicos (Cmas e Cmag). A tabela 3 apresenta um panorama completo dessa aprovação.

Cada recomendação refere-se a um conjunto específico de políticas, detalhado na sequência.

- **Recomendação 1: Garantir a existência de modelo lógico para orientar a política, criar ou aprimorar indicadores e metas de resultado e/ou execução.**

Aprovada para as políticas: Fomento em P&D, Fundo de Terras e da Reforma Agrária, Gestão de Postos do MRE, Política de desoneração do biodiesel, Política Nuclear, Proex, Pronac, Financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, SasiSUS e Dedução das despesas com Pesquisa, Ciência e Tecnologia.

- **Recomendação 2: Realização de estudos ou implementação de ações que visem atender as necessidades de populações em maior vulnerabilidade, priorizar recursos e conter regressividade.**

Aprovada para as políticas: Exames e avaliações da Educação Básica, Prouni, Esgotamento Sanitário, Fomento em P&D, Fundo de Terras e da Reforma Agrária, Benefícios Previdenciários e FAPI, Pronac e SasiSUS.

- **Recomendação 3: Priorizar públicos ou setores com perfil mais aderente à política e aos resultados pretendidos, bem como adequar regras de elegibilidade para permitir melhor identificação.**

Aprovada para as políticas: Exames e avaliações da Educação Básica, Prouni, Fundo da Marinha Mercante, Fomento em P&D, Fundo de Terras e da Reforma Agrária, Prona e SasiSUS.

- **Recomendação 4: Medidas visando aumento da eficiência tendo em vista a qualidade pretendida e aprimoramento de processos administrativos.**

Aprovada para as políticas: Exames e avaliações da Educação Básica, Prouni, Política de desoneração do biodiesel, Fundo de Terras e da Reforma Agrária, Pronac, Financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde e SasiSUS.

- **Recomendação 5: Instituir ou fortalecer mecanismo de governança, com atribuições bem definidas, articulação, priorização e gestão de riscos.**

Aprovada para as políticas: Prouni, Fundo da Marinha Mercante, Esgotamento Sanitário, Fundo de Terras e da Reforma Agrária, Política Nuclear, Proex, Pronac, Financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde e SasiSUS.

- **Recomendação 6: Disponibilizar mais informações com vistas a viabilizar futuras análises mais detalhadas da política e melhorias no acompanhamento das metas e objetivos.**

Aprovada para as políticas: Exames e avaliações da Educação Básica, Fomento em P&D, Prouni, Política de desoneração do biodiesel, Benefícios Previdenciários e FAPI, Gestão de Postos do MRE, Proex, Pronac, Financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde e SasiSUS.

- *Recomendação 7: Reavaliar benefícios tributários levando em conta os resultados pretendidos.*

Aprovada para as políticas: Política de desoneração do biodiesel, Benefícios Previdenciários e FAPI e Dedução das despesas com Pesquisa, Ciência e Tecnologia.

Tabela 3: Recomendações aprovadas no Ciclo 2022

Macrorrecomendação	Exames e avaliações da Educação Básica	Prouni	Política de desoneração do biodiesel	Fundo da Marinha Mercante	Esgotament o Sanitário	Fomento em P&D	Fundo de Terras e da Reforma Agrária	Benefícios Previdenciários e FAPI	Gestão de Postos do MRE	Política Nuclear	Proex	Pronac	Financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	SasiSUS	Dedução das despesas com Pesquisa, Ciência e Tecnologia
1: Garantir a existência de modelo lógico para orientar a política, criar ou aprimorar indicadores e metas de resultado e/ou execução.			x			x	x		x	x	x	x	x	x	x
2: Realização de estudos ou implementação de ações que visem atender as necessidades de populações em maior vulnerabilidade, priorizar recursos e conter regressividade.	x	x			x	x	x	x				x		x	
3: Priorizar públicos ou setores com perfil mais aderente à política e aos resultados pretendidos, bem como adequar regras de elegibilidade para permitir melhor identificação.	x	x		x		x	x					x		x	
4: Medidas visando aumento da eficiência tendo em vista a qualidade pretendida e aprimoramento de processos administrativos.	x	x	x				x					x	x	x	
5: Instituir ou fortalecer mecanismo de governança, com atribuições bem definidas, articulação, priorização e gestão de riscos.		x		x	x		x			x	x	x	x	x	
6: Disponibilizar mais informações com vistas a viabilizar futuras análises mais detalhadas da política e melhorias no acompanhamento das metas e objetivos.	x	x	x			x		x	x		x	x	x	x	
7: Reavaliar benefícios tributários levando em conta os resultados pretendidos.	x					x							x		

Fonte: elaboração própria

APRIMORAMENTOS PARA OS PRÓXIMOS CICLOS AVALIATIVOS

O Decreto 11.558 de junho de 2023, que atualizou a composição do Cmap, trouxe como princípio orientador o caráter apoiador do Conselho para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Para dar concretude e reafirmar esse caráter, uma série de diretrizes foi aprovada na reunião de 27 de julho do Cmap².

Importante destacar que essas diretrizes foram construídas após diagnóstico detalhado dos ciclos avaliativos anteriores. Esse processo diagnóstico se debruçou sobre a seleção das políticas avaliadas, execução das avaliações, duração do ciclo e modelo de recomendações e acompanhamento. Com os achados desse diagnóstico, foi possível elaborar as diretrizes apresentadas a seguir que pretendem aprimorar a seleção das políticas a serem avaliadas, padronizar as avaliações executadas, reduzir a duração do ciclo avaliativo e garantir a aproximação entre gestores e avaliadores ao longo de todo o processo avaliativo.

Tabela 4: Novas Diretrizes

1. Cmap passa a deliberar sobre quais políticas devem ser avaliadas, trazendo para si a responsabilidade estratégica de ir até o final do processo de seleção
2. Revisão e adequação dos critérios de seleção e avaliação da possibilidade de inclusão de critério de transversalidade.
3. Coordenação e supervisão serão unificadas em uma única função a ser chamada de coordenação. Haverá uma matriz de atribuições detalhada para essa nova função e um programa de formação associado. Os(as) coordenadores(as) serão da SMA ou do IPEA e o grupo será gerenciado pela Secretaria Executiva do Cmap.
4. Padronização de conteúdo mínimo a ser gerado pelas avaliações, dado pela implementação obrigatória da avaliação executiva padrão, tal como definido no cap. 3 do Guia ex post ³ (porta de entrada para a avaliação de todas as políticas).
5. Implementação de avaliações aprofundadas, apenas quando recomendado pela avaliação executiva. Nesse caso, os desdobramentos dependerão do contexto. Um novo processo de seleção de avaliadores deverá ser desenhado para dar conta dessa etapa.
6. Padronização de um plano de trabalho detalhado, com previsão de interações ao longo do processo e que discrimine as atribuições de avaliadores e gestores em cada etapa.
7. Manter a alocação por adesão do órgão/instituição e criar um cadastro, de caráter consultivo, de avaliadores de dentro e fora do governo, com informações sobre perfil, áreas de interesse e publicações, de forma a aumentar o rigor da alocação. Indicações virão dos órgãos que compõem o Cmap e também dos Ministérios Setoriais envolvidos.

² As propostas foram construídas em oficinas com membros do Cmas e Cmag, que aconteceram em 12/06/2023 e 17/07/2023.

³ Guia metodológico, produzido pelo Governo Federal, que é utilizado como referencial teórico pelos executores das perguntas avaliativas.

8. Reduzir tempo de pré-avaliação para 3 meses, embutindo nesse prazo todo o trabalho de formatação de escopo para deliberação do Cmap sobre quais políticas devem ser avaliadas
9. A duração das avaliações executivas deverá ser de até 8 meses, em linha com a média internacional (6 meses). Ao longo do processo estão previstos produtos intermediários.
10. Definir documento com prazos máximos esperados para cada tipo de abordagem de avaliação em profundidade.
11. O Cmap terá ciclos de um ano, que combinarão encerramento de avaliações executivas e em profundidade. A divulgação do conjunto será anual e baseada em ações de transparência ativa, contando com coletivas de imprensa, divulgação no site e em redes sociais. Em cada ciclo, serão avaliadas um número mínimo de três novas políticas.
12. As propostas de aprimoramento (recomendações) devem estar vinculadas a atributos da política avaliada (equidade, eficiência, transparência, focalização, cobertura, etc). A relação entre achados e atributos precisa ser mais explícita.
13. Gestores e gestoras nos ministérios setoriais deverão receber assessoria técnica de coordenadores(as) das avaliações para formularem bons planos de ação.
14. SMA também devem acompanhar a execução dos planos por período de 2 anos, com objetivo de assessoramento continuado.
15. O objetivo principal do acompanhamento da implementação dos planos não é prestar contas em si, mas alimentar a autoavaliação da efetividade do Cmap. A autoavaliação passará a ser obrigatoriamente pauta anual e será divulgada.
16. Gestores(as) nos ministérios setoriais receberão capacitação em avaliação como incentivo para contribuírem ao longo do processo avaliativo.

Fonte: elaboração própria.

Essas diretrizes irão guiar a atualização dos normativos e também a realização das avaliações nos próximos ciclos. Todas essas atualizações têm como objetivo fortalecer o trabalho em colaboração com os ministérios setoriais, aproximando avaliadores e gestores, de modo a produzir evidências que sejam utilizadas para aprimorar as políticas públicas.

ANEXO: SUMÁRIOS EXECUTIVOS

Benefício Previdenciário & FAPI

Este trabalho avaliou o desenho e os resultados do subsídio tributário com Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI, buscando responder a quatro questões:

- Questão 1 – Em que medida o benefício tributário em análise está alinhado com os praticados pelos demais países? (Avaliação de desenho)
- Questão 2 – Qual o grau de amplitude e equidade do acesso e da cobertura à previdência complementar? (Avaliação de resultados)
- Questão 3 – Qual a contribuição do benefício tributário para o desenvolvimento e expansão da previdência complementar e proteção previdenciária do trabalhador? (Avaliação de resultados)
- Questão 4 – Qual o impacto de uma extensão do subsídio para empresas de outros regimes tributários sobre a dinâmica das empresas e trabalhadores? Quais os impactos fiscais da alteração dos parâmetros do benefício tributário em questão? (Avaliação de resultados)

Essas perguntas avaliativas foram respondidas por especialistas externos do BID (pergunta 1 e 3), SMA/MPO, com apoio da Assessoria para Avaliação da Enap (pergunta 3) e a STN/MF (pergunta 4).

O gasto tributário avaliado consiste na dedução, como despesa operacional, dos gastos realizados com contribuições, não compulsórias destinada a custear planos de benefícios complementares assemelhados

aos da previdência social, instituídos em favor dos empregados e dirigentes da pessoa jurídica, e do valor das quotas adquiridas em favor de seus empregados ou administradores do FAPI, desde que o plano atinja, no mínimo, 50% dos seus empregados.

Entre os achados da questão 1, destacam-se:

- o desenho dos estímulos no Brasil, ao permitir que contribuições empresariais para a previdência dos funcionários sejam deduzidas do imposto de renda, está, em linhas gerais, alinhado aos do resto do mundo;
- em geral, os países adotam limites vinculados ao salário individual ou às contribuições realizadas pelo trabalhador para a dedução das contribuições empresariais como despesas no imposto de renda e é comum haver um limite nominal para as contribuições com direito a dedução, diferentemente do caso brasileiro que vincula o limite apenas à folha salarial como um todo da empresa;
- os países analisados adotam outros mecanismos que tentam reequilibrar a distribuição da vantagem fiscal entre os diferentes níveis de renda já que a tendência natural é que se concentrem na renda mais alta, pois possuem maiores alíquotas marginais e capacidade de poupança;
- países que, como o Brasil, possuem altas taxas de reposição, teto elevado e contribuições significativas dos segurados para a previdência pública necessitam de incentivos financeiros mais substanciais para estimular a poupança previdenciária privada;
- os países com maior índice de sustentabilidade para seus sistemas de previdência possuem pilares robustos de capitalização. Não obstante, a estrutura do

sistema previdenciário brasileiro é diferente dos países referência analisados, fazendo com que os estímulos fiscais à capitalização não tenham o mesmo impacto que nos outros países;

- além dos incentivos fiscais, os países buscam criar um sistema normativo através, por exemplo, da instituição da inscrição automática para os trabalhadores em fundos privados, da criação de câmaras de compensação, da obrigatoriedade de criação de fundos ocupacionais, entre outros que intenta fortalecer os pilares de capitalização.

Por sua vez, os principais achados da questão 2 são:

- os beneficiários diretos (empresas) e indiretos (trabalhadores) da política apresentam um perfil diferente da média nacional, sendo a parcela do subsídio referente ao segmento fechado percebido por 0,8% das empresas do Lucro Real e por empregados com renda superior à dos demais trabalhadores formais e níveis de escolaridade mais elevados;
- os testes de média (paramétrico e não paramétrico) verificaram diferenças estatisticamente significativas nas médias das variáveis de salário médio, meses trabalhados, vínculo ativo no fim do ano, raça, sexo e idade entre os grupos de tratamento e controle (formado por empresas do lucro real);
- apesar das diferenças na média das variáveis, verificou-se que a maioria dos trabalhadores participantes de fundos patrocinados do segmento fechado (com e sem o subsídio) recebem salários abaixo do teto do INSS;
- a Susep não possui bases de dados com informações identificadas sobre as empresas

patrocinadoras dos planos, sendo possível somente a apresentação de estatísticas agregadas para o segmento aberto;

- a Previc agrega as informações sobre número de participantes, contribuições e folha de salários de participação por fundo do segmento fechado, não possuindo esses dados segregados para cada patrocinador do plano.

Abaixo, seguem os achados da questão 3:

- até 2018, estimava-se que o gasto tributário com “Benefícios Previdenciários e FAPI” fosse o mais representativo da Previdência Complementar, mas houve uma mudança metodológica e, desde 2019, estima-se que ele seja o segundo mais representativo do RPC, atingindo entre 70% e 80% do gasto tributário “Seguro ou Pecúlio Pago por Morte ou Invalidez”, que beneficia pessoas físicas, sendo que, para 2023, estima-se que o subsídio com “Benefícios Previdenciários e FAPI” atinja cerca de R\$ 1,4 bilhão;
- os dados indicam que ainda é pequena a parcela de brasileiros que utiliza a previdência complementar para recebimento de aposentadoria no segmento aberto ou tem a previdência complementar como sua principal forma de sustento na aposentadoria;
- as bases de dados publicamente disponíveis da previdência complementar apresentam essencialmente estatísticas agregadas acerca do setor, não havendo informações individuais de patrocinadores e trabalhadores.

Por fim, apresentam-se os principais achados da questão 4:

- verificou-se que os efeitos fiscais das alterações nos limites de dedução, especialmente para as empresas optantes do regime do Lucro Real, são mais significativos nos intervalos inferiores a 10%, o que sugere que o atual limite vigente é uma restrição pouco ativa sob a ótica fiscal;
- a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil disponibilizou algumas informações, por recorte de CNAE, sobre gastos previdenciários declarados e excedentes não dedutíveis do Plano de Contas Referencial e do Demonstrativo do Lucro Real (e-Lalur) da Escrituração Contábil Fiscal – ECF/RFB, mas as informações transmitidas apresentaram certas inconsistências, como a ausência dos grandes bancos comerciais;
- observou-se que os impactos esperados da extensão do benefício aos demais regimes tributários mensurados na presente avaliação não devem ocasionar reduções relevantes nas receitas públicas, mas a extensão da cobertura previdenciária tem implicações redistributivas relevantes entre os regimes tributários para dado nível de impacto fiscal.

Política de desoneração do biodiesel

Este trabalho avaliou a Política de Desoneração do PIS/Pasep e da Cofins para o Biodiesel no Brasil, impulsionada pelo Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e pelo Selo Biocombustível Social (SBS), no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (Cmap).

Considerando os benefícios fiscais previstos na Lei nº. 11.116/2005 e no Decreto nº. 10.527/2020, em termos de materialidade, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) projetou para 2022 o montante de R\$ 2,9 bilhões de reais como gasto

tributário decorrente da Política de Desoneração do Biodiesel, conforme DGT PLOA 2022 – RFB/ME (2021), o que fundamentou a inclusão da Política no Ciclo de Avaliações de Políticas Públicas pelo Cmap para o ano de 2022.

Respalado no Guia Prático de Análise Ex Post, da Casa Civil da Presidência da República, com os ajustes aplicáveis às especificidades da Política sob análise, este trabalho trata das avaliações do desenho, de governança, de impactos/resultados e econômica (custo-benefício) da Política de Desoneração do Biodiesel, incluídos o PNPB e o SBS. O objetivo principal desta avaliação foi o desenvolvimento de uma análise crítica da intervenção estatal, buscando possibilidades para seu aperfeiçoamento junto aos setores envolvidos. Para tanto, a presente avaliação buscou responder as seguintes questões avaliativas:

- Questão 1: em que medida o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) atua nas causas dos problemas identificados para justificar a formulação da Política e de que forma seu desenho suporta as demandas sociais e os compromissos internacionais assumidos pelo país referentes à transição energética?
- Questão 2: em que medida a governança do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) é aderente às melhores práticas, considerando o contexto da Política Energética Nacional e, dentro dele, do Selo Biocombustível Social?
- Questão 3: em que medida o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) tem sido eficaz para atingir os objetivos de inclusão social, redução do impacto ambiental decorrente de consumo de

combustíveis fósseis e o desenvolvimento competitivo quanto à produção e ao consumo?

- Questão 4: o Selo Biocombustível Social contribuiu para o aumento do emprego e da renda na agricultura familiar, bem como para a participação dos produtores de biodiesel detentores do Selo no incremento de renda nas localidades (estados e municípios) em que estão inseridos?
- Questão 5: em que medida o custo/benefício do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), pelos prismas de segurança energética, sustentabilidade econômica, eficiência ambiental e inclusão social, justifica a continuidade da Política?

Para as avaliações do desenho e de governança, foram realizadas oficinas virtuais, com a assessoria da Assessoria para Avaliação da Enap, que contaram com participações dos atores públicos envolvidos na implementação e na execução da Política, quais sejam: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério de Minas e Energia (MME), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Adicionalmente, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) realizou estudo de benchmarking para o trabalho de avaliação do desenho, apresentando uma revisão de práticas internacionais sobre a produção, os mecanismos e os incentivos governamentais à produção e ao uso do biodiesel, através da iniciativa EvEx – Evidência Express.

Para as questões avaliativas de resultado, impacto e econômica, foram realizadas análises de séries (históricas e prospectivas) de preço e volume de biodiesel e de substitutos, construção de referencial analítico, com o detalhamento do mercado de biodiesel

no mundo e no Brasil, técnicas de estatística, avaliação dos cenários de transição e segurança energética, benchmarking e outras.

Compreendeu-se que a Política de Desoneração do Biodiesel busca alcançar, por meio da articulação de diferentes ações, objetivos de cunho ambiental, econômico e social. Dessa forma, as avaliações de desenho, impactos e resultados e de custo/benefício da Política foram desenvolvidas com a finalidade de verificar se tais objetivos estão, de fato, sendo alcançados pela intervenção estatal.

Preliminarmente, é importante mencionar que a Política acabou sendo dominada pelo mercado da soja, em virtude desse grão ter se apresentado, desde a concepção da intervenção, como sendo a única matéria-prima capaz de ser fornecida em grande escala para dar sustentabilidade à Política. Em decorrência desse cenário, identificou-se um descompasso entre os pressupostos da Política e os resultados e impactos até aqui alcançados. Corroboraram com essas assertivas os resultados das avaliações realizadas por este trabalho, que seguem, resumidamente, abaixo destacados.

Mediante a avaliação de desenho foi possível identificar, em relação aos objetivos sociais, que a Política do Biodiesel tem favorecido a produção de soja do País, sem diversificação das matérias-primas e sem aumento significativo do número de agricultores familiares incluídos na cadeia produtiva. A respeito do objetivo ambiental, a Política tem propiciado benefícios de redução da emissão de poluentes, porém há limitações ao aumento do mandato relativas à qualidade do produto e faltam incentivos à adoção de mecanismos de rastreabilidade das matérias-primas. No que se refere ao objetivo econômico, a adição compulsória do biodiesel viabilizou a substituição do diesel fóssil, em

que pese a sua competitividade ser prejudicada devido à dependência da soja, somada à obrigatoriedade de 80% de sua comercialização ser proveniente de UPB certificadas com SBS e aos incentivos fiscais dados ao diesel.

A avaliação de governança demonstrou falhas nas estruturas de governança da Política que comprometem as capacidades estatais para gerir os resultados esperados pela intervenção, em especial, quanto aos componentes Participação Social, Coordenação e Coerência, Monitoramento e Avaliação, e Accountability.

As avaliações de impactos e de resultados realizadas neste trabalho permitiram afirmar, sob a ótica dos objetivos ambientais, que a utilização do biodiesel tem potencialidade para mitigar a redução da emissão de gases poluentes na atmosfera, auxiliando no atingimento das metas firmadas em Acordos Internacionais nos quais o Brasil figura como signatário. Entretanto, a comprovação da efetividade da Política para promover a melhoria das condições de saúde em grandes centros urbanos resta comprometida, em virtude da insuficiência de estudos que comprovem esse benefício e da dificuldade de mensuração e monetização de tal efeito. Além do mais, as avaliações de impactos e de resultados possibilitaram identificar que houve impactos positivos decorrentes das ações da Política em relação à renda do agricultor familiar, todavia, esse incremento ficou restrito às famílias localizada nas regiões Sul e Centro-Oeste do País, por serem regiões integradas à cadeia da soja.

A partir da metodologia adotada neste trabalho, verificou-se que em 2019 os custos indiretos (sociedade) correspondiam a aproximadamente 36% do total dos custos diretos (Estado). Posteriormente, a partir de 2021, essa situação se inverteu com a

sociedade incorrendo em gastos de aproximadamente 11 vezes maiores que os suportados pelo executor da Política. Portanto, em função da elevação dos preços da soja, bem como da dependência da Política em relação a essa commodity, notou-se que houve uma transferência de renda da sociedade para a cadeia de produção do biodiesel de forma não transparente.

Em arremate, é importante mencionar sobre a impossibilidade deste trabalho em realizar um comparativo entre os custos e os benefícios da Política, em razão dos fatores conjunturais relacionados com os efeitos das altas do preço da soja em relação aos preços do biodiesel, que interferem consideravelmente no custo indireto da intervenção, e, ainda, pelo fato de que alguns custos e benefícios, especialmente aqueles relacionados com a melhoria da qualidade de vida da população em geral, serem de difícil mensuração e monetização.

Dedução das despesas com Pesquisa, Ciência e Tecnologia

Este trabalho avaliou a Política de dedução de Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap).

O benefício fiscal em pauta, classificado como gasto tributário pela Receita Federal do Brasil, foi projetado em R\$ 2.079.999.892 no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) PLOA 2022, montante que fundamentou sua inclusão no ciclo 2022 de avaliação de políticas do Cmap.

A presente avaliação foi dividida em 3 questões avaliativas que orientam o trabalho, abordando avaliações de diagnóstico, desenho/implementação e resultado respectivamente.

- Quais são os fundamentos da admissão de despesas científicas e tecnológicas como despesas operacionais das empresas, dedutíveis do Imposto

sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ? Como esses fundamentos se inserem no contexto atual das políticas de apoio à inovação empreendidas no Brasil e em outros países?

- Qual a relação da dedução de despesas operacionais com pesquisas científicas e tecnológicas do IRPJ prevista na Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, com os incentivos fiscais da Lei do Bem?
- Como os indicadores de resultado relativos à dedução de despesas operacionais com pesquisas científicas e tecnológicas do IRPJ evoluíram ao longo do tempo?

Para responder a avaliação de diagnóstico, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Secretaria de Monitoramento e Avaliação (SMA) realizaram pesquisa documental e bibliográfica, além de entrevistas com a Receita Federal do Brasil (RFB).

A avaliação de desenho/implementação foi abordada por levantamento, tratamento e análise de dados, pesquisa bibliográfica e documental, além de entrevistas com a RFB.

A avaliação de resultado foi abordada por análise de dados e técnicas econométricas.

Com a avaliação de diagnóstico, baseada na contextualização da política, foi possível inferir que o benefício fiscal em pauta teve como objetivo contribuir para o aumento da produtividade da economia nacional, por meio da redução o custo das pesquisas científicas e tecnológicas. Partindo da análise dos critérios que embasam o conceito de gasto tributário e do tratamento contábil de gastos em P&D no contexto internacional, foi possível questionar a classificação do benefício como gasto tributário pela RFB.

A avaliação de desenho/implementação tornou possível afirmar que, embora a Lei nº4.506/64 e a Lei 11.196/05 (conhecida como a Lei do Bem), atuem na dedução de gastos de P&D no imposto de renda da

pessoa jurídica (IRPJ), elas possuem alcances distintos, atuações autônomas e não dão margem ao usufruto simultâneo de benefícios.

Na avaliação de resultados, além da apresentação dos indicadores de resultado, foi realizada uma avaliação de impacto para estimar os efeitos do benefício sobre o nível de Pessoal Ocupado Técnico (POTEC), aceito na literatura como um indicador proxy para os gastos administrativos em PD&I, por meio da metodologia de “Diferenças em diferenças (Dif-in-dif)”, utilizando-se o ano da mudança do regime tributário do lucro presumido para o lucro Real na estratégia de identificação do grupo tratado. Os resultados indicam efeitos positivos e estatisticamente significativos da adesão ao regime tributário do Lucro Real com relação ao pessoal ocupado em profissões técnico-científicas em diferentes especificações econométricas.

Esgotamento Sanitário

O escopo da avaliação refere-se ao apoio a Estados, DF e Municípios para a implantação e ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário. São municípios elegíveis aqueles com população total ou superior a 50 mil hab. ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RM's) ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE's) ou de consórcios públicos com população total maior que 150 mil habitantes. Os sistemas de esgotamento sanitário são constituídos para a prestação do serviço de coleta e tratamento de esgotos sanitários, visando o bem-estar e a melhoria da saúde da população, o desenvolvimento econômico e a preservação da qualidade dos corpos d'água.

A ação orçamentária 00TO, selecionada para avaliação, abrange atividades no âmbito do Programa 2222 (Saneamento Básico) do PPA 2020-2023. Os recursos da ação encontram-se alocados no Órgão 53.000 (antigo Ministério do Desenvolvimento Regional – atualmente, Ministério das Cidades) e correspondem à função de governo 17 (Saneamento).

É neste contexto que esta avaliação se insere e o desenvolvimento das questões avaliativas descritas a

seguir, fruto do debate construído na fase de pré-avaliação do ciclo 2022 do Cmap, tenta contribuir para o aprimoramento da política. O trabalho foi coordenado e supervisionado pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (antigo Departamento de Avaliação de Políticas do Ministério da Economia), objetivando responder cinco questões de avaliação.

- Questão 1. Em que medida os normativos e instrumentos de planejamento e de monitoramento/controle do MDR permitem a avaliação do cumprimento das metas de universalização para os serviços de esgotamento sanitário no Brasil? - Executor: CGU (CGDRA/DI/SFC).
- Questão 2. Em que medida os empreendimentos de esgotamento financiados pela União (OGU e FGTS) estão sendo utilizados pelas empresas de saneamento e pela população beneficiada? - Executor: CGU (CGDRA/DI/SFC).
- Questão 3. Como tem sido a execução orçamentária e financeira da política de “Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de RM’s ou de RIDE’s” (ação 00TO) no período 2012-2021? - Executor: SOF/MPO.
- Questão 4. Qual a relação entre o orçamento disponibilizado para a implementação da política de “Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de RM’s ou de RIDE’s (ação 00TO)”, FGTS/outras e as metas de universalização do esgotamento sanitário? - Executor: IPEA.
- Questão 5. As estruturas de financiamento para implementação de sistemas de esgotamento sanitário estão adequadamente desenhadas? - Executor: SMA/MPO, com assessoria técnica da ENAP.

As avaliações realizadas por SMA/MPO, SOF/MPO, CGU e IPEA contaram com a colaboração do então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e do atual Ministério das Cidades, órgão responsável pela execução da referida ação orçamentária e pela elaboração da Política Nacional do Saneamento Básico (Plansab), além do apoio da Enap, via Assessoria para a Avaliação. Na avaliação, foram utilizados documentos oficiais, referências bibliográficas acadêmicas e diversas bases de dados: do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); da Agência Nacional de Águas (ANA); do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP); do Painel do MDR; do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS); do Tesouro Gerencial e do Plansab.

Quanto à primeira questão (Capítulo 02 do Relatório de avaliação), foi avaliada a estrutura de governança do MDR quanto ao cumprimento das metas de universalização dos serviços de esgotamento, observando-se Componentes de Institucionalização, Planos e Objetivos, Capacidade Organizacional e Recursos, Coordenação e Coerência e Monitoramento e Avaliação, e tendo como parâmetro o Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas – TCU. Com relação ao processo de avaliação do cumprimento das metas de universalização do esgotamento sanitário, foram evidenciadas as seguintes fragilidades na estrutura de governança do extinto MDR (cujas atribuições de esgotamento sanitário foram transferidas neste ano para o Ministério das Cidades):

- os normativos que tratam da política federal de saneamento básico e do processo de avaliação das metas para universalização dos serviços de esgotamento sanitário estão formalmente instituídos, mas o normativo que regulamenta a lei das diretrizes nacionais para o saneamento básico está desatualizado;
- o baixo percentual de Municípios com Plano de Saneamento Básico - municipal ou regional -, compromete a operacionalização das ações para

alcance das metas de universalização do esgotamento sanitário;

- há risco de comprometimento da avaliação das metas do esgotamento sanitário e das revisões quadrienais do Plansab em função dos atrasos na elaboração e divulgação dos Relatórios de Avaliação Anual;
- a estrutura de governança para avaliar de maneira coerente e coordenada o cumprimento das metas para universalização dos serviços de esgotamento sanitário está implementada, mas existem limitações ao efetivo exercício das atribuições do CISB e quanto à definição formal de atribuições e do fluxo de comunicação entre os diversos atores envolvidos; e
- encontra-se incipiente o estágio de implementação de dados e informações dos serviços/benefícios gerados pelos empreendimentos financiados e entregues.

A segunda questão (Capítulo 03 do Relatório de Avaliação) foi subdividida em duas subquestões:

- SQ 2.1. Como são apropriados os regulamentos formais e/ou atividades de acompanhamento e de avaliação realizadas pelos agentes financiadores MDR e CEF na etapa pós-entrega dos empreendimentos de esgotamento? e
- SQ 2.2. Quais as condições dos empreendimentos entregues (Estações de Tratamento de Esgotos, Elevatórias, Subestações e Redes Coletoras), em termos da operação e manutenção?

Foram evidenciados 161 achados em 104 empreendimentos visitados, os quais foram agrupados em tipologias de acordo com sua similaridade e quantidade de ocorrências: (i) falta de efetividade no atendimento à população beneficiária dos empreendimentos; (ii) irregularidades no Sistema de Esgoto Sanitário; (iii) conformidade do empreendimento consoante o contrato firmado (conformidade); (iv) irregularidades nas obras/serviços;

(v) insuficiência de informações quanto aos beneficiários e ligações de esgoto dos empreendimentos; (vi) irregularidades na documentação referente ao recebimento/funcionalidade das obras/serviços; (vii) irregularidades relativas à Licença de Operação; (viii) implementação de Centro de Operações para operação e controle do SES (boa prática); (ix) conformidades nas atividades de operação e manutenção do SES (conformidade); (x) insuficiência de informações para caracterização dos objetos; (xi) ausência de documentação referente à operação/manutenção dos empreendimentos; e (xii) limitações na execução contratual.

Quanto à terceira questão (Capítulo 04 do Relatório de Avaliação), a avaliação evidenciou um movimento de queda nos valores autorizados e empenhados no período analisado (2011-2022). Por outro lado, os volumes liquidados e pagos crescem de 2014 a 2017, estabilizando-se um pouco abaixo do patamar de R\$ 300 milhões até 2020, passando a cair nos 2 anos seguintes. Já a análise geográfica e federativa da distribuição dos recursos das ações indica que, tanto no nível estadual quanto no municipal, não há correlação entre as transferências, o tamanho da população e o Índice sem Atendimento - sem coleta e sem tratamento de esgoto. Muitos estados e municípios com um alto Índice sem atendimento receberam poucos recursos, quando receberam. Além disso, seis estados da federação e mais de 90% dos municípios que potencialmente poderiam receber transferências das ações não receberam qualquer recurso.

Na quarta questão (Capítulo 05 do Relatório de Avaliação), também foram observadas divergências alocativas no que se refere aos objetivos de universalização objeto de leis e políticas nacionais sobre o tema. A trajetória observada nos anos 2010-2020 (e 2010/2021 para alguns parâmetros) mostram grande concentração de operações e de recursos em grupos de municípios, estados e regiões com maiores capacidades de captação e melhores índices de

atendimento. Isso ocorre tanto no caso dos recursos do OGU (Ação 00TO), cada vez mais escassos, quanto nos investimentos controlados (FGTS, BNDES e Debêntures Incentivadas), em ascensão.

E, finalmente, sobre a quinta questão (Capítulo 06 do Relatório de Avaliação), considerando que os recursos do OGU e FGTS representaram, respectivamente, 28% e 61% dos investimentos contratados, essa diferença de participação causa um efeito significativo na distribuição regional dos recursos. As regiões Norte e Nordeste, somadas, receberam R\$ 11,1 bilhões no período analisado, o que representa 32,6% do total de investimentos contratados, enquanto a região Sudeste, sozinha, recebeu 41% dos recursos. A menor participação das regiões Norte e Nordeste deve-se aos recursos do FGTS e BNDES que possuem alocação mais concentrada na região Sudeste. Desta forma, apesar dos esforços da alocação dos recursos da OGU nas regiões menos desenvolvidas, não é possível observar no montante total dos investimentos contratados a conformidade com os objetivos e diretrizes estabelecidos na Lei de Saneamento Básico.

Exames e avaliações da Educação Básica

A política de exames e avaliações da educação básica, executada pelo Inep, envolve levantamentos periódicos de dados socioeconômicos e de desempenho dos alunos e sobre as condições de oferta do ensino e características de contexto, por meio da aplicação de questionários e de provas para medir habilidades e competências, abrangendo a aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), o Certificado de Proficiência de Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras); e o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA). A política também envolve a análise dos dados; estudos dos fatores associados; construção de indicadores; elaboração e validação dos instrumentos de avaliação/exames; e estudos comparativos, inclusive em âmbito internacional, visando a subsidiar

reformas educacionais. A ação orçamentária 20RM - Exames e Avaliações da Educação Básica apresentou dotação orçamentária de R\$ 732,50 milhões em 2022. As outras 16 ações sob responsabilidade do Inep, abordadas subsidiariamente na avaliação, somam R\$ 391,6 milhões de dotação inicial, chegando ao montante total de R\$ 1,12 de orçamento da autarquia.

A avaliação em questão conta com 4 questões:

- Na questão 1, a CGU avalia se a produção e a forma de disponibilização dos dados e informações do Saeb são eficazes para o desenho e a execução de políticas educacionais pelos gestores federais, estaduais e municipais; essa questão contou com o apoio da Assessoria para Avaliação e do Evidência Express da Enap.
- Para a questão 2, a STN busca averiguar se as regras de precificação e isenção da taxa de inscrição do Enem garantem sustentabilidade financeira do exame e inclusão dos mais vulneráveis no Ensino Superior; essa questão contou com o apoio da Assessoria para Avaliação e do Evidência Express da Enap.
- A SOF avalia, na questão 3, os efeitos das restrições orçamentárias no conjunto das atividades do Inep relacionadas à implementação da política de avaliações e exames da educação básica;
- Na questão 4, a STN investiga os efeitos do uso do Enem pelo SISU no perfil socioeconômico e migratório e na evasão dos alunos nas instituições federais de ensino superior.

A avaliação do Saeb, realizada pela Controladoria-Geral da União, abordou três dimensões: o uso dos dados do Saeb 2019, as condições institucionais que favorecem o uso dos resultados de avaliações padronizadas educacionais e o desenho proposto para o Novo Saeb. Para tanto, os dados foram coletados por meio de questionário eletrônico, análise documental e entrevista, sendo que a coleta de dados dos gestores estaduais e municipais foi realizada exclusivamente por

meio do questionário eletrônico, enquanto a coleta de dados dos gestores federais utilizou as três técnicas de coleta citadas.

Quanto ao uso dos dados e informações do Saeb 2019, constatou-se que a produção e formas de disponibilização de dados e informações do sistema foram eficazes para desenho e execução de políticas educacionais de resposta à pandemia do Covid-19, pelos gestores federais, estaduais e municipais.

O gestor federal utilizou os dados do Saeb em dois dos sete programas, que contemplavam ações de resposta à pandemia do Covid-19, o que evidencia que havia potencial de uso dos dados e informações do Saeb não explorado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Diferente situação foi observada quanto aos gestores estaduais e municipais: o grupo de gestores estaduais foi quem mais utilizou os dados e informações do sistema, pois pelo menos 75% indicaram ter utilizado os níveis de proficiência, o Ideb e os dados contextuais; e no grupo de gestores municipais, a maioria indicou o uso dos dados de aprendizado e indicadores, embora apenas 31% indicaram ter utilizado os dados contextuais.

A avaliação das condições institucionais que favorecem o uso de dados e informações de avaliações de larga escala considerou três aspectos - a cultura informacional, a qualidade da informação e o perfil das equipes das secretarias de educação quanto à alfabetização em dados – que foram avaliados positivamente pelos gestores.

Na perspectiva dos gestores, há forte cultura informacional nas secretarias de educação, como também coerência entre as práticas organizacionais e os valores e discursos da administração. Avaliam que os dados e informações do Saeb possuem qualidade, pois são considerados verdadeiros, confiáveis, adequadamente representados, acessíveis e apropriados para subsidiar o planejamento ou execução de políticas educacionais. Do mesmo modo, a maioria avalia positivamente o perfil das equipes quanto à alfabetização em dados, embora tenham sido

identificadas lacunas nas competências avaliadas, especialmente naquelas relacionadas a tarefas de maior complexidade, e 21% dos gestores tenham indicado que suas equipes não acessaram os microdados das edições do Saeb de 2015 a 2021.

Quanto ao desenho proposto para o novo Saeb, foram observadas três limitações, no contexto atual da educação básica, que podem impactar a implementação do sistema: ausência de definição oficial dos níveis de aprendizado que permitam classificar a adequação e a suficiência das competências e habilidades desenvolvidas pelos alunos; a inadequação da forma atual de publicação dos microdados do Saeb, que representa um obstáculo à implementação de avaliação formativa e compromete a avaliação do alcance do direito individual à educação; e a inadequação da estrutura das escolas para a utilização de avaliações computadorizadas que, aliada a ausência de recursos tecnológicos na maioria dos domicílios brasileiros, constitui um entrave relevante para a implementação desse formato de avaliação.

A avaliação do Enem, executada pela Secretaria do Tesouro Nacional, compreendeu as questões de número 2 e 4. Em relação à primeira questão, que trata do modelo de precificação e da isenção de taxa do Enem, se deu com base na análise de documentos utilizados para o processo de precificação, dos normativos do Exame e da isenção de taxas e de dados dos candidatos e dos gastos executados pelo Inep para a realização do exame.

Evidencia-se que o processo de precificação se baseia na variação de índice de preços, e não nos custos efetivos do exame, o que tem levado a descolamento entre os valores cobrados a título de taxa de inscrição e os valores gastos na execução do certame. Esse descolamento implica em subsídio, com recursos públicos, da participação de candidatos que teriam capacidade de arcar com os custos de sua participação. Da mesma forma, a isenção de taxa, que tem como um dos critérios de atendimento os concluintes em escolas públicas, beneficia candidatos com essa capacidade.

Na avaliação da questão 4, conclui-se que a utilização do Enem pelo Sisu contribuiu para o acesso dos mais vulneráveis ao ensino superior, sobretudo em conjunto com a implementação da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas). O Enem e o Sisu foram instrumentos importantes para a efetividade da referida Lei.

Aponta-se, ainda, que o modelo de seleção centralizada do Sisu, com base na nota do Enem, aumenta as probabilidades de migração dos estudantes no ingresso ao ensino superior, em comparação a outras formas de ingresso, ao permitir que a nota de um certame padronizado possa servir para que os candidatos concorram a vagas em todo o país. No entanto, é demonstrado que as probabilidades de migração são maiores para candidatos de maior renda familiar per capita, e que a variação da renda tem maiores efeitos quando a forma de ingresso é pelo Enem/Sisu.

Nesse sentido, conclui-se que estudantes de menor renda possuem menores condições de migrar para ingressar no ensino superior, devido aos custos com a migração e com sua manutenção em localidade afastada de sua residência original.

Após análise da estrutura orçamentária do Inep e da execução orçamentária da ação 20RM – Exames e Avaliação da Educação Básica, a SOF indica que os recursos do Inep são em grande parte destinados à aplicação de exames, dentre os quais o Enem tem destaque. As despesas com aplicação de exames representaram mais de 50% do valor total autorizado ao Inep na última década. Isolando apenas o Enem, esse exame representa no período a mais de 40% do valor total autorizado ao Inep.

No entanto, como listado acima, o escopo da ação 20RM abrange outras atividades, que refletem a própria missão institucional do instituto, como análise dos dados, construção de indicadores e estudos comparativos, das quais se extraem subsídios ao aperfeiçoamento da política educacional.

As entrevistas realizadas com os servidores do órgão ajudaram a compreender melhor os desafios enfrentados pelo órgão para alcançar o devido aporte de melhorias à educação no país.

Extraíu-se que a ausência de produção de subsídios não tem como causa relevante as restrições orçamentárias sofrida pelo Inep nos últimos anos. A não realização dessa importante atividade estaria mais ligada a questões estruturais, como a precariedade de recursos humanos e tecnológicos.

Financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde

Este trabalho avaliou o desenho, a implementação, a execução orçamentária e financeira e a governança do financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde, efetivado no PPA 2020-2023 por meio do Programa 5020 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo. Uma das ações orçamentárias constantes do referido programa é a 21BF – Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde, que foi delimitada como o escopo de avaliação do trabalho.

Buscou-se responder às seguintes questões:

- As etapas de seleção, aprovação, acompanhamento e avaliação do financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde têm sido executadas de forma a contribuir para o alcance das metas e dos objetivos estabelecidos na política?
- Como foi a execução orçamentária e financeira no financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde relativa às ações 21BF, 8636 e 20K7?
- Os normativos vigentes definem, de forma suficiente e efetiva, as responsabilidades e as competências de cada agente envolvido no financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde?

Conforme o Relatório de Gestão 2021 do Ministério da Saúde, o apoio do órgão à pesquisa e à produção de evidências científicas se dá sob quatro modalidades distintas, a saber:

- Fomento Nacional – promove pesquisas por meio de Chamadas Públicas Nacionais, de ampla concorrência, lançadas em parceria com o CNPq.
- Fomento Descentralizado – impulsiona pesquisas que respondem às principais necessidades de saúde e fortalecimento de capacidades científicas de cada unidade federativa do país.
- Contratação Direta – projetos de pesquisa estratégicos, demandados por áreas técnicas do Ministério da Saúde ao Departamento de Ciência e Tecnologia (DECIT/SCTIE/MS), os quais devem atender a necessidades de saúde da população e/ou solucionar problemas do sistema de saúde.
- Programas de Renúncia Fiscal – incentiva a realização de pesquisas no âmbito dos programas de renúncia fiscal intitulados Proadi-SUS, Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD).

O presente trabalho restringiu-se à avaliação das duas primeiras modalidades.

No tocante à avaliação de desenho, não foi identificado o diagnóstico do problema e nem o modelo lógico da política quando de sua criação ou em momento posterior. Desse modo, foi preciso construir a árvore de problemas (problema social que se espera solucionar com a política pública, suas causas e seus efeitos), a árvore de objetivos e o modelo lógico. Essa etapa do trabalho contou com a participação da equipe técnica e dos gestores do programa, dos executores das avaliações, dos supervisores e de especialistas, com apoio da Assessoria para Avaliação e do Evidência Express da Enap. Ressalta-se que a ausência do modelo lógico dificulta o processo de monitoramento do

programa e avaliação sobre o alcance, ou não, de seus objetivos.

A avaliação de implementação apontou que as documentações dos processos de financiamento de pesquisas encontram-se pulverizadas em diferentes plataformas, geridas por diferentes órgãos, o que dificulta uma visão consolidada e holística da política. Além disso, a ausência de referencial de diretrizes técnicas para o Fomento Nacional dificulta o estabelecimento de um conjunto uniforme de regras e critérios para esta modalidade de incentivo à pesquisa, impedindo que se chegue a um grau ótimo de ordenação em sua execução.

Quanto à avaliação orçamentária e financeira, verificou-se a necessidade de se conceber ferramenta que permita, de forma dinâmica, consultar a execução orçamentária e financeira dos recursos federais direcionados a diferentes modalidades de fomento geridas pelo DECIT para fins de financiamento de projetos de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde.

Há também a indicação de que são necessárias melhorias no processo de captação dos dados do sítio “Pesquisa Saúde”, que resultem no aumento da qualidade e da confiabilidade desses dados.

No que tange ao montante relevante (R\$ 38,0 mi) alocado em 2022 no PO CV19 – “Coronavírus (COVID-19)” da ação 21BF do FNS, observou-se a necessidade de divulgação dos produtos e resultados entregues à sociedade.

Por fim, ressalta-se a importância de repensar os indicadores do Programa “Desenvolvimento, Inovação, Produção e Tecnologia em Saúde” do novo PPA 2024-2027, a fim de melhor aferir os resultados da política de financiamento de estudos e pesquisas em saúde, desagregando as metas por diferentes modalidades de fomento, quando possível.

Por sua vez, a avaliação da governança mostrou que as competências dos atores envolvidos no PPSUS

estão apenas parcialmente definidas, o que ocasiona riscos de conflitos entre atores, confusão sobre responsabilidades, falta de transparência e dificuldades de responsabilização; além disso, quanto ao Fomento Nacional, constatou-se a inexistência de institucionalização formal da modalidade e fragilidades na definição das competências dos diferentes envolvidos no processo.

Os resultados encontrados nas respostas às questões avaliativas mostram que a política pública de fomento à pesquisa em saúde é relevante para o fortalecimento do esforço nacional em ciência, tecnologia e inovação em saúde e na tentativa de criação de mecanismos de redução das desigualdades regionais. No entanto, há melhorias que podem ser feitas para aumentar sua eficácia, transparência e segurança normativa.

Fundo da Marinha Mercante

O Fundo da Marinha Mercante – FMM possui natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras. Criado em 1942, o fundo tem como objetivo principal fomentar a indústria naval brasileira, garantindo recursos para a construção e modernização de embarcações e instalações portuárias. Desde então, o fundo tem desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento e na manutenção da frota mercante brasileira. O FMM é administrado pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, por intermédio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), e tem como principal fonte de recursos o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

A avaliação buscou responder a duas questões avaliativas:

- Questão 1: quais aprimoramentos podem ser realizados na governança e nos dispositivos de controle do FMM, no que tange à disparidade entre orçamento

e execução, atendimento do público-alvo e alcance da política?

- o A governança e os dispositivos de controle do FMM são suficientes para evitar que os riscos já identificados pelo gestor se materializem?

- o Em que medida o processo de priorização e sua governança influem nos resultados do programa?

- o Qual mecanismo de governança deve ser aprimorado para ampliar o alcance da política?

- Questão 2: quais são os impactos de curto, médio e longo prazo dos financiamentos sobre indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento do setor?

A avaliação do Fundo da Marinha Mercante revelou que, nos últimos dez anos, houve um reiterado superávit nas contas do fundo devido à baixa utilização dos recursos para financiamento de projetos de embarcações do setor naval. Uma das motivações dessa baixa utilização pode ser a ausência de uma estratégia de médio e longo prazo para a indústria, que permita atrair proponentes de diferentes segmentos do setor naval. Além disso, pode-se citar a crise observada pela Petrobras e o excesso de oferta de algumas embarcações.

Isso por que o FMM passou por um ciclo de desembolsos sincronizado com investimentos ligados à exploração de petróleo do pré-sal e ao ciclo de preços do petróleo, com alta até 2014 e redução depois disso. Além da queda do preço do petróleo e da covid, no período posterior, houve impacto de investigações sobre corrupção. Esses aspectos explicam boa parte da flutuação verificada nos desembolsos do fundo.

Apesar da concentração em volume financeiro no setor de petróleo, verificou-se financiamento de número considerável de embarcações para apoio portuário, cabotagem e navegação interior.

Observou-se redução da rentabilidade dos agentes financeiros ao longo do tempo em magnitude superior

às reduções de teto efetuadas pelo CMN. Apesar de isso indicar uma possível menor atratividade do ponto de vista do agente em operar recursos do fundo, foram realizadas entrevistas junto aos agentes financeiros, que indicaram existir interesse dos agentes em operar e que a redução, segundo eles, foi mais relacionada a fatores de mercado que tem reduzido a demanda por recursos nos setores ligados ao FMM, em especial, no setor de petróleo. Ademais, os Agentes relataram problemas ligados a garantias, daí a importância de o FMM direcionar esforços no sentido de tentar equacionar entraves que possam existir no âmbito de garantias. Há boas perspectivas para alocação de recursos em infraestrutura portuária.

A avaliação do Fundo da Marinha Mercante mostra que há uma necessidade de aprimorar a gestão do fundo no que tange à priorização e efetivação das operações e adotar medidas mais efetivas para fomentar o setor naval brasileiro. A implementação de políticas públicas de longo prazo pode ser um importante passo nessa direção, contribuindo para a maior competitividade da indústria naval e o desenvolvimento sustentável do país.

Considerando os principais setores ligados ao FMM entre 2002 a 2021, de maneira geral, há efeito positivo dos recursos do fundo para o emprego formal na amostra completa e em alguns setores, bem como da renda para a amostra completa e em alguns setores. A navegação interior e travessia foi o único setor com efeito positivo tanto no emprego como na renda. Diante disso, parece recomendável construir política que fomente de alguma forma a inserção das empresas que atuem no setor de navegação interior e travessia.

Fomento em P&D

O trabalho avaliou o Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento - P&D e a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia - C&T, que envolve investimentos feitos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI em estudos e projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, e treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Para a

pesquisa, considera-se fomento aquele que se dá por meio das ações orçamentárias 2014 - Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas e 4947 - Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia. Ambas são ações transversais do MCTI e apresentam similaridades e complementaridades. Essas ações viabilizam a utilização de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e têm como unidade responsável a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, que exerce a função de Secretaria Executiva do Fundo. No caso do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), objeto da segunda questão avaliativa, além dos recursos do FNDCT, houve aporte de recursos orçamentários do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs), do Ministério da Educação via Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Ministério da Saúde, do Ministério de Minas e Energia por meio da Petrobras e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio por meio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A avaliação procura responder a quatro questões a seguir listadas:

- Há governança estruturada e compatível para conduzir as políticas de Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T (ações 2014 e 4947)?
- Há critérios objetivos para o desenho, a implementação e a avaliação de um programa de CT&I selecionado no âmbito das políticas de Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T (ações 2014 e 4947), considerando a ENCTI 2016-2022?
- Quais as características dos projetos apoiados pela política de Fomento à P&D (ação 2014) e como eles se relacionaram com os temas estratégicos previstos pelas políticas de CT&I durante o período 2008-2021?

- Como se comportou a execução orçamentária e financeira das políticas de Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T (ações 4947 e 1014) entre 2012 e 2021?

Entre os achados e conclusões associadas, destacam-se os seguintes. Entre 2018 e 2022, os Planos Anuais de Investimento (PAI) da modalidade não-reembolsável não apresentaram objetivos específicos a serem atingidos com o financiamento, pelo FNDCT, das iniciativas previstas. Para além de diretrizes amplas e genéricas, os Planos de 2019, 2021 e 2022 indicam metas físicas a serem alcançadas por cada uma das modalidades de apoio, fato não verificado nos planos de 2018 e 2020. Desse modo, verifica-se que a ausência de definição de objetivos específicos e metas qualitativas dificulta o monitoramento e avaliação da política pública.

A documentação analisada evidencia que o Conselho Diretor tem tido baixo grau de participação na definição dos critérios que fundamentam a escolha das ações transversais, reduzindo seu grau de influência na definição e acompanhamento da estratégia definida para o fundo, o que não se coaduna com as atribuições legais. A partir disso, conclui-se que o atual grau de participação do Conselho Diretor não condiz com a hierarquia entre as instâncias de governança previstas nos normativos.

Os dados analisados parecem indicar que permanece o risco de manutenção do diagnóstico de fragmentação/dispersão de esforços anteriormente detectado. Ademais, em avaliação dos mecanismos previstos na governança do FNDCT, em especial no que se refere às ações transversais, não foram identificados controles para mitigar a fragmentação e/ou incentivar projetos de maior porte. Ainda que a formalização das ações transversais exista, os objetivos de redução da fragmentação/dispersão de esforços estão registrados em documentos relativamente dispersos. Consequentemente, as métricas e parâmetros para avaliar o atingimento dos objetivos podem ser aprimoradas. Dessa forma, há risco de

fragmentação/dispersão das iniciativas financiadas por meio das ações transversais.

Na análise da Portaria nº 7.252/2019, verificou-se que há oportunidade de melhor definição das funções e responsabilidades, do fluxo processual, da publicidade dos critérios e do grau de registro formal de cada etapa (submissão de propostas, análise prévia e deliberação dos colegiados e na consolidação e aprovação do PAI), entre outros componentes de institucionalização da política em tela. Em resumo, há baixo grau de institucionalização do procedimento de seleção/aprovação das iniciativas financiadas pelo FNDCT o que dificulta a adoção de melhorias para mitigação de riscos.

O monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas com recursos do FNDCT continuam apresentando fragilidades relevantes, em que pese a atuação dos órgãos de controle e, também, das entidades envolvidas na implementação. Os relatórios refletem não somente a ausência de objetivos, como também a reduzida presença de aspectos qualitativos. A documentação analisada também indica que o Modelo de Avaliação Global (MAG) não foi plenamente implementado. Esse cenário gera fragilidades nos principais mecanismos de monitoramento e avaliação da modalidade não-reembolsável do FNDCT.

Para o desenvolvimento dessa avaliação, foram solicitadas informações referentes aos projetos submetidos, apoiados e financiados com recursos do FNDCT, por ação orçamentária, que estavam sob a responsabilidade da Finep e cujos recursos foram descentralizados para o CNPq, para o período 2004-2021. Contudo, a ausência de banco de dados sistematizado e organizado para fins de avaliação dos projetos submetidos, apoiados e financiados com recursos do FNDCT, tanto na Finep quanto no CNPq, impede o uso estruturado de informações para análises desta e de outras pesquisas e levou a revisão do escopo da avaliação que, devido à falta de informação estruturada restringiu-se a projetos contratados diretamente pela Finep e ao período 2008-2021.

Verificou-se que o alinhamento entre os projetos apoiados com recursos das ações transversais às políticas de ciência, tecnologia e inovação vigentes no período 2008-2021 poderia ter sido, no geral, aprimorado. No caso do PACTI e da ENCTI 1, as diferenças de aderência entre os projetos apoiados e os não apoiados pelas ações transversais foram maiores do que no caso da ENCTI 2. A maior aderência encontrada no período da ENCTI 2 pode estar refletindo o volume menor de recursos disponíveis no período, o que pode ter induzido uma maior priorização. Nesses termos, a aderência dos projetos financiados pelas ações transversais às políticas de CT&I, embora crescente no período 2008-2021, não foi diferente daqueles projetos contratados sem o apoio das ações transversais.

As despesas do FNDCT sofreram grande contingenciamento entre 2016 e 2021. Contudo, a Lei Complementar 177/2021 vedou a imposição de limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas do FNDCT. Com isso, a previsão de recursos disponíveis para o FNDCT em 2023 e nos anos seguintes será bastante ampliada ante ao período anterior.

Em relação ao Programa INCT do CNPq, trata-se de uma das poucas iniciativas em âmbito federal com prazo de financiamento longo e volume de recursos mais amplo, além de ter múltiplas missões, envolvendo pesquisa, formação de recursos humanos, divulgação científica e transferência de conhecimento e tecnologia. A robustez do Programa ajudou a criar, consolidar e manter capacidades e infraestruturas de pesquisa no país, possibilitando o país dar um salto no posicionamento internacional em várias áreas. Neste sentido, recomenda-se que seja transformado em política perene com chamadas para apoiar novos institutos e para continuar apoiando os atuais. Indica-se ao CNPq, inclusive, a possibilidade de ampliação de prazos e de volume de recursos, a partir da composição com outras entidades além do FNDCT e CNPq, como ocorreu nas primeiras chamadas. Neste sentido, sugere-se fortemente sua inclusão no próximo PPA

para o período 2024 a 2027, o que permitirá o planejamento dos próximos editais de forma que os grupos se organizem para concorrer. Esta continuidade da política é particularmente importante para valorizar a infraestrutura montada, fomentar jovens pesquisadores de forma de fixar recursos humanos no país e valorizar sua distribuição regional.

Durante algumas crises dos últimos anos, houve o uso da infraestrutura dos INCTs para disseminar conhecimento e lidar com problemas complexos, como no enfrentamento da pandemia e no derramamento de óleo na costa brasileira, para citar dois exemplos. Entretanto, poderia ser potencializado com mecanismos para integração das redes que tratam de determinados problemas.

Nos editais de 2008 e 2010, foi possível administrar os recursos do Programa INCT por meio das fundações de apoio. Isso foi considerado uma inovação no histórico do CNPq, mas foi retirado nos editais de 2014 e 2022. A administração de uma grande quantidade de recursos financeiros, na casa de milhões, por meio do cartão pesquisador, coloca desafios administrativos aos coordenadores, que precisam dedicar um tempo precioso com operações bancárias presenciais.

Fundo de Terras e Reforma Agrária

O Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA) foi criado com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural. Como instrumento de sua operacionalização, instituiu-se o Programa Nacional de Crédito Fundiário – Terra Brasil (PNCF – Terra Brasil), gerido pela Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (SFTS/MDA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

O PNCF - Terra Brasil tem como objetivo oferecer condições para que os agricultores sem acesso à terra, ou com pouca terra, possam comprar imóvel rural por meio de um financiamento de crédito rural, com juros e condições de pagamento diferenciadas.

Os programas e ações orçamentárias relacionados ao PNCF tiveram, em 2022, R\$ 438.763.392,00 empenhados.

A avaliação buscou responder às seguintes perguntas:

- Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho do PNCF?
- Existem fatores que dificultam a implementação do Programa, de forma a restringir o alcance de seus objetivos?
- O limite de crédito atualmente vigente do PNCF é suficiente diante o comportamento do mercado de terras no país?
- Foi definida uma estrutura de governança com papéis e responsabilidades para os diferentes atores envolvidos na política, que permita o seu adequado direcionamento, avaliação, monitoramento e controle social?
- O PNCF tem gerado melhoria de renda dos beneficiários por meio do aumento da produção familiar?

Em relação ao desenho, os achados evidenciados permitem concluir que existem aprimoramentos a serem realizados no desenho do PNCF. Embora os objetivos do programa, bem como os papéis dos atores estejam definidos formalmente de maneira clara, verifica-se a oportunidade de melhoria nos seguintes aspectos: instituição de rotina para assegurar elaboração tempestiva de normativos; aprimoramento nos mecanismos de prevenção à inadimplência; realização de diagnóstico estruturado acerca do alcance da rede credenciada; implementação de indicadores que avaliem efetividade do programa; articulação com outros atores para viabilizar acesso a programas complementares; qualificação no acompanhamento/fiscalização das atividades de Ater; e avaliação da adequabilidade dos valores disponibilizados a título de Ater.

Quanto à implementação, identificou-se como ponto forte a percepção positiva dos usuários sobre as novas plataformas de execução do PNCF – Terra Brasil (Obter Crédito e Certificar Entidades e Técnicos). Não obstante, conclui-se que existem fatores que dificultam a implementação do programa. Como exemplo, cita-se a restrição de execução equitativa do programa em todas UF (concentração em determinadas regiões e estados); a ausência de integração e/ou interoperabilidade de bancos de dados do governo federal e a vulnerabilidade dos meios e métodos utilizados na avaliação do cumprimento de requisitos de elegibilidade; e a não elaboração do Plano Anual de Aplicação de Recursos do FTRA, como instrumento de planejamento de ações.

Ademais, é oportuno ressaltar a necessidade de qualificar o procedimento de avaliação da suficiência do limite de crédito, considerando o comportamento dos valores dos imóveis passíveis de aquisição. Foram evidenciados casos que o valor do financiamento foi praticamente integralizado na aquisição de terras, podendo comprometer a execução do projeto técnico.

No que concerne à governança, verificou-se que a estrutura está bem definida. Verificou-se, ainda, a existência de UTE estruturadas e em funcionamento, com necessidades pontuais de ajustes, a criação, de maneira adequada, de UGE, bem como a participação do usuário no Programa. Não obstante, foram identificadas as seguintes fragilidades: falta de critérios para priorização de ações junto aos entes subnacionais; ausência de formalização de procedimentos a serem adotadas no âmbito da supervisão e monitoramento; inexistência de supervisão efetiva da SAF/Mapa sobre funcionamento dos CMDRS; e o comprometimento das demonstrações contábeis do FTRA, devido à ausência de fidedignidade aos eventos e transações afetas ao fundo.

Gestão de Postos do MRE

O objetivo desta avaliação é compreender e avaliar aspectos da governança e do custeio dos imóveis ocupados pelos postos de representação do Brasil no

exterior. A ação orçamentária correspondente a esta avaliação é a 20WW - Relações e Negociações Bilaterais, cujo órgão gestor é o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Embora esta ação tenha caráter de custeio, é preciso reconhecer a sua importância para a concretização das atividades relacionadas à política externa, ao atendimento ao público e à representação diplomática.

Esta avaliação conta com duas questões avaliativas. A primeira delas é “Como a governança da gestão dos imóveis do MRE no exterior está estruturada para o alcance dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?” e foi respondida pela Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (DMAP/SMA), com apoio do Evidência Express da Enap, a partir de uma Avaliação de Governança. Para isso, na primeira etapa, foi feita análise de documentos de gestão; registros administrativos do MRE; legislação pertinente; relatórios de gestão do MRE; e informações disponibilizadas no site do MRE. Na segunda etapa, foram realizadas 4 entrevistas com os gestores do MRE, na tentativa de se analisar os quatro componentes de governança analisados: institucionalização, planos e objetivos, coordenação e coerência e monitoramento e avaliação.

A segunda questão avaliativa é “Como vem sendo a evolução e execução orçamentária do custeio dos postos do MRE no exterior?” e coube à Secretaria de Orçamento Federal – SOF realizar uma Análise da Execução Orçamentária da ação selecionada, além de ter testado alguns modelos na tentativa de encontrar uma associação entre o valor do aluguel das embaixadas do Brasil no exterior e outras variáveis como: o custo de moradia local em 2017, o PIB per capita do país, o número de brasileiros residentes naquele país, a classificação do posto e o saldo da balança comercial entre o Brasil e o país onde está localizada a embaixada. Por fim, a equipe da SOF também fez um exercício para mostrar se a distância relativa da embaixada brasileira e das outras

embaixadas dos países do G20 em relação aos centros de governo é muito distinta. As fontes de informação para tais análises foram o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, e a planilha “Gerencial de Imóveis do MRE”, compartilhada com a SMA/MPO pela SGADD/MRE, com dados sobre os imóveis ocupados pelos postos de representação do Brasil no Exterior (finalidade dos postos; área do imóvel, área construída e tipo de instalação; e características econômicas contratuais).

Para esta avaliação foi possível contar também com assessoria do Evidência Express da Enap que elaborou uma análise da produção consular frente aos gastos com aluguel das chancelarias e apresentou três indicadores: despesa anual por área construída da chancelaria; produção consular média anual por despesa anual de aluguel das chancelarias; e produção média consular por trabalhador da chancelaria alugada. Do total dos 213 postos de representação do Brasil no exterior, foram identificados 187 postos que oferecem serviços consulares, entre consulados e embaixadas com setor consular. As métricas apresentadas indicam elevada dispersão da produção de documentos e serviços consulares para cada USD 100 gastos com aluguel. As diferenças na produção consular são notáveis também quando se observa a localização dessas chancelarias nos diferentes continentes. Em suma, essas métricas mostram possibilidades de se construir indicadores de resultados da atuação dos postos de representação do Brasil no exterior, sem a pretensão de ser taxativa ou de se apresentar conclusões acerca da eficiência das chancelarias alugadas.

Entre os achados relacionados à questão avaliativa de governança, em suma, o que se percebe de um lado é um esforço do MRE para construir instrumentos de planejamento e desenvolver projetos que buscam registrar de forma mais célere informações gerenciais. De outro lado, destacam-se a falta de transparência do painel dos indicadores do planejamento estratégico do MRE como um todo, em desconformidade com o art. 7º

do Decreto nº 7.724/2012 e a falta de metodologia que preveja indicadores de resultado para as diferentes áreas de atuação dos postos de representação do Brasil no exterior, em vez de indicadores de processo.

Assim, sobre a questão avaliativa de governança, a equipe de avaliação da DMAP/SMA concluiu que: (i) faz-se necessário ampliar a transparência dos instrumentos de gestão e governança do Ministério, inclusive com a publicação dos planos, projetos, metas e indicadores definidos para a pasta, bem como do monitoramento, de forma a prestar informação da evolução da atividade diplomática à sociedade; e que (ii) é preciso criar metodologia de acompanhamento da atuação dos postos no exterior que contenha indicadores de resultado. Esses podem levar em conta aspectos relacionados às áreas econômica, política, comercial desempenhadas pelos postos. Sendo assim, entende-se que a utilização de indicadores de processo, com caráter mais administrativo (como a contabilização de número de reuniões, eventos de promoção, ou atendimentos ao público, por exemplo) não atende ao disposto no Ato do Senado Federal.

Os achados trazidos pela equipe da SOF mostram que ao longo dos últimos seis anos, o dispêndio desta ação manteve-se em três grandes categorias: em primeiro lugar, a contratação de locais que prestam serviços nos postos; em segundo, a locação de imóveis no exterior; e por último, os serviços e manutenção dos postos. Residualmente, observam-se despesas com a conservação, manutenção e restauração dos imóveis.

Sobre os resultados dos modelos de associação entre o valor do aluguel de uma embaixada do Brasil no exterior e outras variáveis, a conclusão é que apenas duas das variáveis observadas estão associadas ao valor do aluguel pago: a área do imóvel e o custo de moradia local, estimado em 2017. Entre as duas variáveis, a área do imóvel seria aquela com maior controle por parte do MRE no momento da contratação, diferentemente do custo de vida local. As outras variáveis levantadas, a exemplo do saldo da balança comercial, do PIB per capita do país ou o tamanho da comunidade brasileira não estão associadas a esse tipo de gasto.

Por fim, sobre a análise da localização das embaixadas brasileiras, a partir de dados georreferenciados da localização geográfica das embaixadas dos países do G20, do Google Maps. Esse exercício permitiu mostrar apenas se a distância relativa (em latitude e longitude) da embaixada brasileira e das outras embaixadas do G20 em relação ao centro de governo é muito distinta. A visualização revela três grupos de configurações. No primeiro, as embaixadas de muitos países (incluindo Brasil) são relativamente próximas à sede do governo local. Esse é o caso, por exemplo, de Buenos Aires, Camberra, Londres, Moscou e Paris. Em alguns casos, a embaixada brasileira é a mais próxima da sede local, a exemplo de Roma (na qual o Brasil possui imóvel próprio) e de Pequim. Nos outros casos, a embaixada brasileira fica a uma distância maior da sede do governo local que a média dos outros países.

Os resultados apresentados nessa avaliação podem embasar aprimoramentos na gestão de imóveis do MRE. Tanto as análises relacionadas à governança dessa gestão quanto à execução orçamentária possibilitam reflexões que podem contribuir para a melhoria da gestão dos postos do MRE fora do Brasil.

Política Nuclear

Este trabalho é produto da avaliação sobre a Política Nuclear Brasileira - PNB, realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap). Essa avaliação foi conduzida por equipes da CGU e SOF/MPO, com apoio da Assessoria de Avaliação da Enap.

O setor nuclear no Brasil desempenha importante papel na diversificação da matriz energética nacional e em outras áreas estratégicas, com destaque para a produção de radiofármacos para tratamentos de doenças e aplicações de sua tecnologia na indústria, agricultura, defesa nacional e outras áreas que demandam, continuamente, a realização de pesquisas científicas e tecnológicas. O Decreto nº 9.600/2018, que trata das diretrizes da Política Nuclear Brasileira, estabelece como princípios a busca da autonomia tecnológica nacional, e a cooperação internacional para

o uso pacífico da tecnologia nuclear. Como objetivos, são listados o fomento à pesquisa; o desenvolvimento e a inovação da tecnologia nuclear, a autonomia na produção do combustível nuclear e em todas as etapas do seu ciclo; a promoção da autossuficiência nacional na produção e no fornecimento de radioisótopos e a sua exportação; além de objetivos específicos para o setor de mineração nuclear e a indústria do setor nuclear.

Considerando os princípios, diretrizes e objetivos da PNB, e tendo em vista a complexidade do tema e a diversidade de aspectos passíveis de análise, para a presente avaliação foram definidas abordagens relacionadas a aspectos operacionais e finalísticos da PNB. Para isso, foram selecionados os seguintes temas relacionados à PNB para composição do escopo da avaliação: a execução orçamentária do Programa Nuclear Brasileiro ao longo dos Planos Plurianuais; a atuação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) em relação às pesquisas científicas relacionadas ao setor nuclear e aos desafios para o alcance da autonomia tecnológica nuclear; e o aprimoramento do marco regulatório associado à energia nuclear em relação à flexibilização do monopólio da União.

Para o embasamento necessário à realização da avaliação, foi realizado levantamento dos principais atores do setor nuclear nacional, das principais normas e regulamentos aplicáveis ao setor nuclear, o histórico da evolução do setor nuclear brasileiro e a experiência do setor nuclear de outros países.

No que se refere à evolução da execução orçamentária nos Planos Plurianuais, observou-se que as ações orçamentárias que compõem o programa, as principais, ou mesmo as acessórias, têm como objetivo a geração de energia e a ampliação da oferta de produtos e serviços associados à produção nuclear. No período analisado, as ações orçamentárias que integram o ciclo do combustível nuclear e a produção de radiofármacos/radioisótopos apresentam maior importância na execução. Verificou-se dificuldades em se atingir os índices estipulados no atual PPA para o Índice de Autonomia Nacional em Produtos e Serviços

Derivados da Tecnologia Nuclear (IATAN), a necessidade da retomada de investimentos para a construção do Reator Multipropósito Brasileiro, e a necessidade de melhoria das informações orçamentárias acerca da regionalização dos gastos em atividades nucleares de distribuição de radiofármacos/radioisótopos.

Sobre a atuação da CNEN para o desenvolvimento da C&T nuclear brasileira e o alinhamento às diretrizes da Política Nuclear em relação às pesquisas par ao setor, a avaliação verificou a necessidade de aprimoramento do planejamento estratégico da entidade, com a definição de metas para os objetivos estratégicos, indicadores e projetos estratégicos a serem desenvolvidos. Também foi verificada a necessidade de que a seleção dos projetos de PD&I entre os seus institutos siga processo sistematizado e padronizado a partir de diretrizes emanadas pela CNEN, ficando a cargo de cada instituto os procedimentos de seleção dos projetos de PD&I. Além disso, entendeu-se necessário o estabelecimento de critérios objetivos e padronizados de seleção de projetos de pesquisa nas UTCs, preferencialmente por meio de editais públicos, em que constem, dentre outros critérios, o apoio a projetos de pesquisas com potencial de inovação ou desenvolvimento de itens tecnológicos; além da institucionalização de rotinas e ferramentas de monitoramento, dos projetos de pesquisa, visando ao controle e avaliação das atividades de PD&I relacionadas à PNB. Também foram verificados entraves relacionados aos recursos humanos relacionados à PD&I nuclear.

A respeito da contribuição da CNEN para o alcance da autonomia tecnológica na Política Nuclear e os principais desafios, foram identificadas 151 ações – entre concluídas, em andamento e contínuas – relacionadas aos objetivos da PNB - no âmbito das unidades de pesquisa vinculadas à CNEN, sendo que 81% das ações estão relacionadas à ação orçamentária 20UX – Desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia Nucleares – do PPA 2020-2023. Ainda sobre o IATAN, verificou-se que o desempenho desse indicador é

apenas parcialmente de responsabilidade da CNEN, não sendo este, portanto, um índice adequado para medir a contribuição da CNEN para o alcance dos objetivos da Política Nuclear. Sobre as ações desenvolvidas pela CNEN, a avaliação verificou que mais da metade são desenvolvidas com autonomia tecnológica nacional, restando ainda desafios a serem superados e que estão relacionados aos recursos humanos (diminuição no quadro de profissionais, perda de know-how, falta de reposição) e aos investimentos e orçamento insuficientes. Esses aspectos também foram relacionados pela CNEN como essenciais para o alcance da autonomia tecnológica nacional em relação a ações e atividades em que esse objetivo ainda não foi alcançado.

Acerca das iniciativas necessárias para o aprimoramento do marco regulatório associado à energia nuclear, passando pela flexibilização do monopólio da União, pela estrutura organizacional do setor e pela sua regulamentação, a avaliação verificou que o Brasil deve almejar um arranjo institucional e regulamentação em todos os níveis normativos, com regras claras que permitam a mediação das relações e transações entre os agentes, ampliando e dinamizando a participação da iniciativa privada e seu acesso às fontes de financiamento. Como medidas fundamentais, são listadas o funcionamento efetivo da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) e o fortalecimento da INB. Considerando a cadeia produtiva do setor nuclear brasileiro, que pode ser decomposta nos segmentos da mineração, processamento do urânio, geração de energia elétrica, são listadas as seguintes ações a serem buscadas para a flexibilização do monopólio da União possa destravar o desenvolvimento do setor nuclear no Brasil.

Em relação à flexibilização do monopólio no segmento produtivo da exploração de minérios nucleares, destacam-se dois direcionamentos objetivos para viabilizar e estimular o desenvolvimento da cadeia nuclear em parcerias com agentes-investimentos privados: Solução dos vetos à Lei N° 14.514, no Congresso Nacional; e Definição de modelos de

parceria e de negócios entre as Indústrias Nucleares do Brasil (INB) e agentes privados nacionais e estrangeiros;

Os aprimoramentos com vista a garantir em parte a participação da iniciativa privada do processo de enriquecimento de urânio devem considerar garantias que não comprometam os objetivos de segurança, proteção ou não proliferação que o Brasil adota. Para tanto, o governo brasileiro deve estreitar ainda mais a colaboração e interação com organizações internacionais e órgãos reguladores;

Dentre as propostas de flexibilização do monopólio na geração de energia elétrica, estão considerados modelos para envolver o setor privado na cadeia produtiva como um todo, flexibilizando o monopólio da União, a partir de desenhos já utilizados em outros países e considerando a experiência exitosa do SEB nos segmentos de geração e transmissão, podendo envolver toda a cadeia nuclear. Os desenhos para flexibilização incluem: Sociedades de propósito específico (SPE); Parcerias empresariais minoritárias; e Prestação de serviços. todos os modelos devem ter dois condicionantes importantes. O primeiro é firmar garantias para a transferência tecnológica e o segundo compromissos de financiamentos privados.

Sobre as experiências internacionais que podem ser apropriadas para o cenário nacional, verificou-se a possibilidade do fortalecimento de incentivos e subsídios podem fornecer impulso significativo ao setor nuclear e reduzir os riscos financeiros e incentivando o investimento em novas instalações nucleares. Além da já citada implementação efetiva da ANSN, também podem ser apropriadas iniciativas relacionadas ao redirecionamento das competências de descomissionamento, de modo a reduzir a incerteza de investidores e propiciar a participação dos agentes privados no setor nuclear

Proex

O Programa de Financiamento às Exportações – Proex, instituído pela Lei nº 10.184/2001 (Conversão da MP nº 2.111-49)¹, tem como finalidade o apoio às

exportações brasileiras de bens e serviços, viabilizando financiamento em condições equivalentes às praticadas no mercado internacional. A gestão da política pública é realizada por diferentes órgãos singulares e colegiados, a exemplo da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Além disso, o Banco do Brasil (BB) atua como agente financeiro do Proex, sendo remunerado pela União para a sua operacionalização.

O Proex, enquanto política pública, se reveste de relevância como ferramenta de financiamento direto (Proex Financiamento) dos pequenos e médios exportadores brasileiros e de redução, por meio da equalização (Proex Equalização), dos encargos financeiros incidentes no financiamento à exportação, aumentando, assim, a competitividade da indústria brasileira no exterior. O Proex é executado utilizando-se recursos do Tesouro Nacional por meio de dotações orçamentárias próprias. No exercício de 2022, as dotações atuais destinadas às ações 0A84 - Financiamento de Operações no âmbito do Proex e 0267 - Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Proex foram, respectivamente, R\$ 2.100 milhões e R\$ 860 milhões.

Nesse contexto, a presente avaliação objetivou responder às seguintes questões:

- O Proex foi elaborado a partir de um desenho consistente e que descreve suficientemente os objetivos (gerais e específicos), as metas e os beneficiários para o alcance dos resultados definidos para o Programa?
- Em que medida a atuação dos órgãos gestores atende às melhores práticas de governança pública, no âmbito do Proex, em especial quanto à existência de diretrizes necessárias para o funcionamento do Programa?
- A definição das responsabilidades, alçadas, controles e processos internos do Banco do Brasil estão

adequados para promover a operacionalização, acompanhamento e monitoramento do Programa?

- Os recursos aplicados no Proex, voltados para a concessão dos financiamentos (funding e equalização) e a remuneração do agente financeiro, vêm sendo executados em conformidade com a legislação aplicável?
- Há diferença significativa na evolução das exportações e do emprego das empresas beneficiadas pelo Proex em relação às demais ao longo dos anos, não apenas em termos agregados, mas também em nível setorial e por porte de empresas?
- O desenho atual do Proex é vantajoso para o País sob o prisma do custo de oportunidade, considerando a eficiência do Programa?

Em relação à avaliação do desenho, realizada pela CGU, verificou-se que, embora o Proex não tenha sido elaborado a partir de um desenho prévio, os normativos existentes descrevem suficientemente os objetivos gerais, as metas financeiras e os beneficiários/público-alvo para o alcance dos resultados definidos para o Programa, bem como os meios e instrumentos, e atores institucionais. Por outro lado, observou-se que o Proex não tem definição normativa de metas não financeiras, objetivos específicos e não demonstra ter um desenho consistente do seu funcionamento estruturado a partir de um modelo lógico, não restando claro qual o problema que a política busca resolver. Por conseguinte, há ausência de definição de produtos gerados. Dada a ausência de um modelo lógico estruturado, os indicadores não possuem classificação por atividades, produtos, resultados ou impacto.

Em relação à avaliação da governança, realizada pela CGU, verificou-se que há escopo, diretrizes, objetivos, metas financeiras, priorização, responsáveis, prazos e orientação estratégica relativamente bem definidos, e adequada articulação das esferas de governo para que o Proex seja desenvolvido de maneira coesa e coordenada, bem como há iniciativas de

monitoramento e avaliação, apesar de necessitarem de aperfeiçoamento. No entanto, não há plano modelo de atuação conjunta formalizado; tampouco há plano de gerenciamento de escopo institucionalizado; a transparência do Proex necessita de aperfeiçoamentos; e não há política de gestão de riscos instituída para o Proex.

No que diz respeito à avaliação de implementação do Proex pelo BB, realizada pela CGU, não foram observadas fragilidades ou inconsistências relevantes quanto à definição das responsabilidades, alçadas, controles e processos internos do BB, bem como em relação aos processos de aplicação dos recursos na concessão das operações de financiamento/equalização e de remuneração percebida pelo agente financeiro operador do Proex. Entretanto, no que se refere à normatização do BB quanto aos procedimentos, prazos e periodicidade no âmbito do processo de operacionalização, acompanhamento e monitoramento do Programa, constatou-se ausência de formalização em normativos internos dos procedimentos relacionados ao cumprimento de parte das obrigações do BB previstas em Contrato de Prestação de Serviços celebrado com a União, na qualidade de executor da política pública. Ainda, no que diz respeito ao mencionado contrato administrativo, cujo órgão gestor é a STN, constatou-se divergência de prazo, entre cláusula e anexo, para o implemento de obrigação pelo agente financeiro.

O Proex não tem se mostrado capaz de ajudar a formar novos exportadores, mas somente de apoiar firmas que já praticam essa atividade a permanecer no mercado externo. Verificou-se ainda que firmas menores têm mais dificuldades em entrar e se manter na atividade exportadora, quando comparada com firmas maiores, com base na metodologia aplicada. Em relação ao emprego, o conjunto dos resultados obtidos apontou para um efeito positivo do Proex sobre o emprego das firmas participantes, da ordem de 10 a 20% em relação a firmas semelhantes que não participam do Programa. Esse efeito parece ser razoavelmente estável entre setores, e maior para

firmas de menor porte. No que diz respeito à evolução das exportações, verificou-se que a participação no Programa leva a um aumento de aproximadamente 20% nos valores exportados, quando comparado a firmas semelhantes.

Por fim, em relação ao custo-benefício, evidenciou-se um efetivo retorno dos valores alocados ao programa frente aos custos, com base nos valores efetivamente pagos, em termos de benefícios líquidos.

Pronac

O presente trabalho teve como objeto o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), cujos grandes objetivos são: a) apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, considerando as manifestações de todos os grupos participantes do processo civilizatório nacional; b) garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais (englobando produzir cultura e ter acesso a ela).

O Pronac é composto por três mecanismos de apoio: Incentivo a Projetos Culturais ou Mecenato, Fundo Nacional de Cultura (FNC) e Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart). As análises efetuadas tiveram como foco o Mecenato, mecanismo que se baseia em renúncia fiscal e possibilita às empresas tributadas com base no lucro real descontarem até 4% do imposto devido e aos cidadãos contribuintes aplicarem, a título de doações ou patrocínios, uma parte do imposto de renda devido em projetos aprovados pela Cultura.

O Mecenato é financiado por subsídios da União. Trata-se de uma Ação Não Orçamentária que, no âmbito do PPA 2020-2023, se encontra vinculada ao Programa Cultura (5025) e às ações 00W8 (Fonte de recursos: Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica) e 00W9 (Fonte de recursos: Imposto sobre a Renda Pessoa Física). No período de 2018-2022, a captação de recursos foi da ordem de R\$ 8,4 bilhões¹, média de R\$ 1,6 bilhão ao ano, que demonstra a magnitude dos valores direcionados a projetos culturais por meio do incentivo.

À vista disso, foram elaboradas cinco questões de avaliação sobre o desenho, a implementação, a governança, o resultado e o impacto do Programa: 1) O Pronac efetivamente intervém junto às causas do problema a que visa interferir e de que forma seu desenho está adequado a este fim? 2) De que forma a execução do Pronac contribui para o alcance dos objetivos da política pública? 3) A governança do Pronac é aderente às melhores práticas e à legislação que rege o assunto? 4) Quais são os resultados do subsídio tributário do Pronac sobre a diversidade de projetos culturais patrocinados pelo Incentivo? 5) Quais são os efeitos do financiamento a projetos culturais por meio do subsídio tributário sobre a empregabilidade, massa salarial e rotatividade de empresas no setor cultural? A execução das três primeiras questões ficou sob a responsabilidade da Controladoria Geral da União (CGU). A avaliação sobre resultado e sobre impacto ficaram sob a responsabilidade do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a do Evidência Express da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), nessa ordem.

Quanto à questão 1, relativa ao desenho da política, destacam-se os seguintes achados: a) o público-alvo não foi definido ou priorizado pela legislação que rege o Pronac sendo, portanto, toda a população do país; b) não foram identificadas metas de desempenho do Programa e não foram criados indicadores para monitorar seu desempenho; c) o Mecenato obedece a uma lógica de mercado e possui um viés concentrador, isso restringe a capacidade de o mecanismo estimular a produção cultural nas diferentes regiões do país e fomentar a participação de pequenos produtores culturais.

No que se refere à questão 2 (implementação), entre os achados registrados, os mais relevantes foram os seguintes: a) fragilidades nas fases dos processos de trabalho do Mecenato; b) a execução do Mecenato não se baseia em seu planejamento e os Planos Anuais, que deveriam nortear a execução do Programa, são divulgados intempestivamente; c) os Relatórios Anuais

de Avaliação do Pronac não estão sendo elaborados; d) o mecanismo FNC não está atuando de forma a reduzir a desconcentração de recursos na área cultural e o mecanismo Ficart não foi implementado.

No tocante à governança do Pronac (questão 3), os principais achados foram: a) inexistência de mecanismos para a distribuição impessoal de projetos culturais a especialistas contratados para emissão de opinião técnica; b) insuficiência de recursos humanos face à demanda, notadamente, na fase da prestação de contas; c) o sistema SALIC apresenta falhas que comprometem a condução do Pronac, uma vez que informações relevantes de execução dos projetos não são inseridas tempestivamente pelos usuários, e o sistema não emite alertas de criticidade em tais situações, com prejuízo à confiabilidade de dados; d) a Secult e as Unidades de Análise Técnica não agem conjuntamente para promover a gestão de qualidade de pareceres sobre a aprovação de projetos culturais, nem para orientação e qualificação de pareceristas; e) os riscos específicos do Pronac não foram mapeados, para identificar processos mais críticos em atuação proativa de prevenção de riscos e de impactos no cumprimento das finalidades do Programa.

Quanto aos resultados (questão 4), um dos principais achados foi que os recursos dos incentivos fiscais fomentaram projetos em número significativo e em diferentes cidades brasileiras, conseguindo apoiar a revitalização do patrimônio histórico, dinamizar a produção artística e apoiar ações culturais em diversos segmentos, inclusive da pesquisa, das identidades e das memórias coletivas. Além disso, é possível notar que existe uma heterogeneidade marcada pela polarização entre os centros de produção cultural das maiores cidades e regiões de maior renda e os de cidades mais periféricas. Existe também um número crescente de projetos apresentados e não apoiados que mostra a demanda reprimida por recursos de fomento, bem como a necessidade de que instrumentos e critérios alternativos alcancem esses demandantes. A partir dos dados do SALIC/PRONAC foi possível mostrar também que o setor de cultura se transformou em um mercado

ou múltiplos mercados fomentados por projetos sem continuidade ou orientação para o acesso ou na formação de públicos.

No que concerne ao impacto (questão 5), os resultados estimados sugerem a existência de uma relação positiva entre a captação e recursos para execução de projetos culturais e variação de empregos nas instituições que propuseram projetos culturais, no período de 2013-2019.

Prouni

A avaliação teve como objetivo realizar um estudo do ambiente de gestão e governança do Prouni, no propósito de identificar riscos e oportunidades, analisar os resultados e impactos e propor soluções para melhoria da política:

Na questão 1, a CGU analisou os resultados alcançados pelo Prouni no decênio 2012-21 no propósito de identificar fatores positivos e negativos para o Programa, buscando conhecer potenciais causas e consequências e propor aperfeiçoamento do seu desenho e da governança para incrementar a eficiência e a eficácia. Essa avaliação contou com apoio da Assessoria para Avaliação e o Evidência Express da Enap.

Na questão 2, a CGU se propôs a avaliar em qual medida poderiam ser implementadas soluções no âmbito do Prouni, visando promoção de um ambiente de maior integridade.

Na questão 3, a CGU e a STN avaliaram o papel do Prouni como promovedor de acesso ao ensino superior da população mais carente e fomentador de políticas de igualdade racial. Para tanto, foram analisadas as normas vigentes sobre o tema e os efetivos dados da participação dos indivíduos de maior vulnerabilidade no Prouni.

Na questão 4, a STN avaliou o desempenho acadêmico dos estudantes bolsistas do Prouni, em comparação aos estudantes não bolsistas das instituições privadas de ensino superior, em relação ao

tempo de conclusão dos cursos e às notas obtidas no Enade.

Na questão 5, a STN analisou o desempenho dos bolsistas do Prouni no mercado formal de trabalho, considerando a situação de empregabilidade (percentual de indivíduos com emprego formal) e a renda média, após a conclusão do ensino superior.

As avaliações conduziram aos seguintes achados e conclusões. Para a questão 1, a CGU identificou discrepância de desempenho entre as IES participantes quanto a: oferta de bolsas – alguns ofertaram além do mínimo e outros aquém; capacidade de ocupar bolsas; capacidade de formar bolsistas Prouni; e custo unitário da bolsa. Ao não articular risco e performance em seus normativos, não fomentando positivities e inibindo negatividades, o Prouni gera perda de oportunidade. Além disso, o Programa não possui objetivos e metas específicas, com indicadores para medir, comparar e avaliar os desempenhos individuais de cada uma das IES. Por fim, quanto à integração e sinergia com o Fies, verificou-se que há deficiência em sua focalização visto que o Prouni não consegue capturar indivíduos mais carentes, perfil este mais adequado para o Programa.

A CGU identificou adversidades para que os sistemas da auditoria tributária individualizassem objetivamente o benefício tributário lastreado no Prouni e utilizados pelas IES, bem como deficiências no processo de comunicação entre MEC e SRFB, afetando o planejamento de fiscalizações da SRFB em relação às IES beneficiárias dessas renúncias de receitas. No que tange ao acompanhamento e supervisão a cargo do MEC, vislumbrou-se possibilidade de aprimorar a verificação prévia (due diligence) de informações sobre as IES que se candidatassem à adesão ao Prouni, assim como possibilidade de desenvolvimento de mecanismos anticorrupção e/ou de compliance que tenham o objetivo de mitigar riscos detectados nos ajustes com o terceiros, mediante inserção de cláusulas do tipo preventivas nos Termos de Adesão e conhecimento, pelas IES, das eventuais repercussões quanto ao descumprimento da legislação Anticorrupção Brasileira. Os riscos para a integridade

presentes no relacionamento entre o Ministério e as Instituições de Ensino, decorrentes, em especial, da assimetria de informações existente entre MEC (Principal) e IES (agente), não foram mapeados, uma vez que o processo organizacional do Prouni não foi objeto de priorização por parte da coordenação do Programa de Integridade do MEC. O processo de verificação do atendimento dos critérios de elegibilidade do programa é de responsabilidade das IES, não havendo participação direta do MEC, nem formas de comprovação da fidedignidade das informações constantes do SisPROUNI, uma vez que são apenas declaratórias. Além disso, os cálculos realizados para atendimento aos requisitos da lei, para oferta mínima de vagas, são de responsabilidade das IES e a base de alunos pagantes de cada curso não é pública.

Para a questão, a CGU e a STN identificaram que, apesar de indivíduos até 0,5 SM per capita representarem 30~40% da população brasileira, representam cerca de 10% dos bolsistas Prouni. A causa de tal discrepância é a competição entre candidatos Prouni até 1,5 SM per capita em que, quanto maior a renda tende a obter melhor nota Enem e consequentemente a bolsa. Quanto as políticas afirmativas, o Prouni prevê cotas raciais em proporção igual a distribuição étnica por UF. Em sua média, a análise dos dados demonstrou o atendimento deste regulamento, porém, a análise individual por IES indicou que 17% não ofertaram cotas raciais para bolsas integrais e 48% deixaram de ofertar cotas para bolsas parciais. Também foi verificado que 5% de vagas destinados a negros e pardos foram ocupados por candidatos brancos (para o curso de medicina este índice foi 12%).

Para a questão 4, a STN identificou que os bolsistas do Prouni apresentam melhores resultados em relação ao desempenho acadêmico, tanto em termos de suas notas no Enade quanto em termos do percentual médio de conclusão dos cursos no tempo regular, e em 1 ou 2 anos após o tempo regular.

Para a questão 5, a STN identificou que bolsistas Prouni apresentam maior chance de estar empregados 6, 7 ou 8 anos após o ingresso no curso superior, e melhores rendimentos, em comparação a candidatos ao programa que não foram contemplados com a bolsa. A diferença nas chances de estar empregado diminui com o tempo, dos 6 aos 8 anos, mas a diferença na renda não apresenta o mesmo comportamento.

SasiSUS

Esse trabalho avaliou o desenho, a governança, a execução orçamentária e financeira e os resultados do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), buscando responder a quatro questões avaliativas:

- Questão 1: de que forma o desenho do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) está adequado para garantir maior promoção de saúde indígena, considerando as especificidades culturais, epidemiológicas e operacionais de atendimento a esses povos? (Avaliação de Desenho)
- Questão 2: como a governança do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) está estruturada para o alcance dos seus objetivos? (Avaliação de Governança)
- Questão 3: como vem sendo a evolução e execução orçamentária do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (ações orçamentárias 20YP e 21CJ) considerando suas eventuais especificidades? (Avaliação da Execução orçamentária e financeira)
- Questão 4: a relação entre a distribuição dos recursos financeiros e o perfil epidemiológico e socioeconômico de cada Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) está de acordo com as diretrizes do SasiSUS e vem contribuindo para o atingimento de seus objetivos? (Avaliação de Resultado)

Essa avaliação foi executada pela CGU, SOF/MPO, Ipea e com apoio da Assessoria para Avaliação da Enap.

O Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) foi instituído pela Lei nº 9.836, de 23 de

setembro de 1999, permitindo aos povos indígenas o acesso à atenção integral à saúde, de acordo com os princípios de diretrizes do SUS, contemplando a diversidade social, cultural, geográfica, histórica e política de modo a favorecer a superação dos fatores que tornam essa população vulnerável.

No que tange à avaliação de desenho, não foi identificado modelo lógico (ML) do Subsistema quando da sua criação ou em momento posterior. Assim, foi necessário construir a árvore de problema (problema social que se espera resolver com a política pública, suas causas e consequências), a árvore de objetivo, bem como o modelo lógico. Essa construção contou com a participação da equipe de técnicos e gestores da SESAI e de executores da avaliação. Nessa avaliação, foi destacado que a baixa oferta de ações e serviços de saúde voltados aos diferentes perfis epidemiológicos e contextos culturais da população indígena apresenta múltiplas causas que demandam múltiplas ações para sua solução e que, em alguns casos, ultrapassam a competência do Ministério da Saúde, o que demanda articulação com outros Órgãos Federais com atribuições relacionadas à promoção da saúde indígena. A definição da população alvo do Subsistema, bem como dos critérios de repasse de recursos aos DSEI também foi elencada como uma questão a ser priorizada, na medida em que é o ponto de partida para o planejamento das ações.

Ainda na avaliação de desenho, verificou-se que não há um relatório de prestação de contas específico da saúde indígena, para efeitos de controle social; que os Planos Distritais de Saúde Indígena (PDSI) não estão publicados em transparência ativa e que não há integração entre os instrumentos de planejamento do SasiSUS e o planejamento geral do SUS. Em relação às contratações, verificou-se a necessidade de certo grau de padronização de documentos e de procedimentos para acompanhamento das execuções contratuais, a fim de conferir maior eficácia às atividades de gestão e fiscalização contratual e aprimorar os processos de avaliação de desempenho e de qualidade da prestação dos serviços.

A avaliação de governança buscou avaliar alguns componentes da governança de políticas públicas, tais como: Institucionalização e Monitoramento e Avaliação. Dentre os achados destacam-se: Normativos vigentes que não definem de forma suficiente as competências das partes envolvidas na PNASPI; Monitoramento da Política Nacional de Saúde Indígena (PNASPI) em fase de desenvolvimento; e Processo de gerenciamento de riscos em fase inicial. A compatibilização do conjunto de indicadores monitorados em cada DSEI aos objetivos estratégicos propostos pela SESAI, a criação de indicadores de resultado e impacto sobre a saúde indígena adequada definição do conjunto de indicadores, a celeridade na apuração do seu resultado e sua utilização de forma a corrigir desvios da política e/ou implementar melhorias nos processos são os temas das recomendações formuladas.

A avaliação de execução orçamentária e financeira apresentou a evolução dos gastos nas Ações Orçamentárias: “20YP - Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena” e “21CJ - Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção de Doenças e Agravos” na última década e demonstrou que a falta de dados gerenciais acessíveis sobre os gastos das transferências por DSEI impede o rastreamento das informações pela sociedade.

A avaliação de resultados considerou que os gastos crescentes no período em foco impactaram a ampliação da cobertura, a exemplo da ampliação de agentes de saúde, enfermeiros e auxiliares de enfermagem em território dos DSEI, mas não impactaram diretamente o comportamento dos indicadores de saúde. Cada DSEI tem particularidades em sua composição, inclusive social, política e administrativa e a distribuição dos recursos financeiros para esses DSEI é um espelho dessa variabilidade. Nesse sentido, considerar a participação indígena e as percepções culturais de riscos e de objetivos talvez seja prática que, embora difícil e demandante de recursos, torne mais efetivos os processos de planejamento e de implementação.

Os resultados desta avaliação demonstram a inequívoca importância do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena para a oferta de ações e serviços de saúde voltados aos diferentes perfis epidemiológicos da população indígena. No entanto, esse modelo de atenção à saúde necessita de aprimoramentos com vistas a maior efetividade.



CONTATO CMAP

(61) 2020-5352

E-mail: cmmap@economia.gov.br

Web: <https://bit.ly/CMAP>

CONTATO SMA

(61) 2020-5352

E-mail: gabin.sma@economia.gov.br

