TEXTO PARA DISCUSSÃO

2817

ANÁLISE *EX ANTE* DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS E ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS PARA A SUA APLICAÇÃO PRÁTICA

ANTONIO LASSANCE

ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2817

Rio de Janeiro, novembro de 2022

ANÁLISE *EX ANTE* DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS E ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS PARA A SUA APLICAÇÃO PRÁTICA[1,2]

ANTONIO LASSANCE[3]

1. O autor agradece a Ivan Tiago Oliveira, Fabio Veras e José Eduardo Brandão pelo apoio institucional ao desenvolvimento deste estudo; a Martha Cassiolato, Ronaldo Garcia, Paulo Jannuzzi, Leandro Couto, Joana Alencar e André Pinelli por orientações importantes e textos elucidativos sobre algumas questões essenciais que precisavam receber uma explicação mais amigável, aplicada e nem sempre fácil de ser encontrada; a Kathleen Sousa Oliveira Machado e toda a equipe do grupo de trabalho (GT) de análise *ex ante* da política de atenção especializada à saúde pela oportunidade de ter participado da experiência de maior amplitude e profundidade em análise *ex ante* do governo federal brasileiro, até o momento. Agradece também a Guilherme Mansur Dias, Pedro Vilela, Diana Coutinho e Paula Mortari da Costa, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), e Igor Vinicius de Souza Geracy, Rodrigo Leandro de Moura e Daniel Grabois, do Ministério da Economia, pelo aprendizado que proporcionaram em trabalhos de análise *ex ante* dos mais diferentes escopos. E ressalta que nenhuma dessas pessoas tem qualquer responsabilidade sobre eventuais erros ou omissões.

2. Como citar: Lassance, Antonio. *Análise ex ante de políticas públicas*: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). <DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2817>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em ciência política. *E-mail*: <antonio.lassance@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
ANDRÉ SAMPAIO ZUVANOV

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
FLAVIO LYRIO CARNEIRO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
MARCO ANTÔNIO FREITAS DE HOLLANDA CAVALCANTI

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JUNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
JOÃO MARIA DE OLIVEIRA

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
HERTON ELLERY ARAÚJO

Diretor de Estudos Internacionais
PAULO DE ANDRADE JACINTO

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social (substituto)
JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

OUVIDORIA: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D04; H11; H43.
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2817

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 6

2 O QUE É A ANÁLISE *EX ANTE* 11

3 CONDIÇÕES MÍNIMAS PARA UMA BOA ANÁLISE *EX ANTE* 20

4 COMO FAZER ANÁLISE *EX ANTE* 31

5 *DESIGN*: MODELE OS PROGRAMAS 78

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES 88

REFERÊNCIAS 89

GLOSSÁRIO 94

ANEXO 99

PORTARIA DE GRUPO DE TRABALHO (GT) DE ANÁLISE *EX ANTE* 99

APÊNDICE 103

EXEMPLO DE PROGRAMA DE TRABALHO NECESSÁRIO À ANÁLISE *EX ANTE* 103

SINOPSE

Quando governos lançam políticas ou programas sem qualquer análise prévia, com objetivos nebulosos, público indefinido ou injustificável, intervenções mal fundamentadas, ações fragmentadas e muitas vezes contraditórias, sem indicadores e metas, com insumos insuficientes (equipes pequenas e mal treinadas, orçamento reduzido e liberação intermitente de recursos), a chance de que alguma coisa dê certo é zero.

A análise *ex ante* é o exame que busca identificar inconsistências e incoerências e suprir com respostas e recomendações algumas dessas lacunas. Esse verdadeiro "vazio existencial" de muitas políticas e programas que já nasceram com dificuldade – ou as adquiriram – para responder quem somos, de onde viemos e para onde vamos torna a análise *ex ante* mais necessária do que nunca. Esse tipo de análise parte de uma abordagem com uma metodologia bastante específica e ainda dominada por poucas pessoas. O propósito principal deste texto é apresentar e detalhar os referenciais e mais exatamente a metodologia de análise *ex ante*, de forma a torná-la cada vez mais amigável, prática, aplicada e de domínio público, oferecendo um roteiro para dirigentes, formuladores de políticas, desenvolvedores de programas, gestores de ações governamentais, assessores e consultores. Se eles ganharem fluência na "gramática" do *ex ante*, o diálogo entre agentes públicos e as coalizões de atores interessadas na superação de problemas coletivos pode ser mais assertivo e mais bem orientado para essa busca de soluções. Com este estudo busca-se encorajar a formação de uma comunidade de especialistas em moderação e facilitação de atividades voltadas à análise *ex ante*. Tal qualificação é crucial para que as políticas e os programas nasçam aptos ao monitoramento e à avaliação e demonstrem ao público sua razão de ser.

Palavras-chave: análise *ex ante* de políticas públicas; formulação; implementação; monitoramento; avaliação; microeconomia do setor público.

ABSTRACT

When governments launch policies or programs without any prior analysis, with unclear objectives, undefined or unjustifiable public selection, poorly conceptualized interventions, fragmented and often contradictory actions, without indicators and targets, and with insufficient inputs (small and poorly trained teams; reduced budget, and intermittent flow of resources), the chance that anything goes right is zero. The ex-ante analysis is an examination that seeks to identify inconsistencies and incoherences and fill in some of these gaps with answers and recommendations. This true existential void of many policies and programs that always had or have acquired difficulties in answering who are we, where do we come from and where are we going to makes ex-ante analysis more necessary than ever. The ex-ante analysis is an approach with a very specific methodology and is still mastered by a few people. The main purpose of this working paper is to detail and clarify the references and, more precisely, the ex-ante analysis methodology, in order to make it increasingly user-friendly, practical, applied, and in the public domain. The paper provides a roadmap to leaders, policymakers, program designers, public managers, advisors, consultants, and the public. If they gain fluency in ex-ante's grammar, they will be more assertive in the dialogue for solutions to overcome collective problems. This working paper also encourages the formation of a community of experts in moderation and process facilitation of ex-ante analysis. Such qualification is crucial for crafting policies and programs born ready to be monitored and evaluated so as to demonstrate their "raison d'être" to the public.

Keywords: ex-ante analysis of public policies; formulation; implementation; monitoring; evaluation; microeconomic public policy.

É necessário desenvolver mecanismos, ainda que imperfeitos, para ajudar as pessoas a tomar decisões que sejam de alguma forma compreensíveis em um mundo complicado.

Aaron Wildavsky[1]

Utilizar um método para enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser, a princípio, o passo inicial na elaboração de programas.

Martha Cassiolato e Simone Gueresi[2]

1 INTRODUÇÃO

1.1 A arquitetura das políticas públicas e a engenharia dos programas governamentais

Imagine uma casa construída sem projeto de arquitetura e de engenharia estrutural ou um avião concebido sem respeitar noções básicas da física e da engenharia aeroespacial, fabricado sem instrumentos mínimos de navegação e não submetido a revisões para corrigir possíveis defeitos. Por incrível que possa parecer, é isso o que acontece com boa parte das políticas públicas e programas governamentais, e com dois agravantes:

1) políticas e programas são muito mais caros, mais complexos e abrigam ou "carregam" muito mais gente do que uma casa ou um avião; e
2) muitas iniciativas governamentais persistem sem serem monitoradas e avaliadas. Vão aos poucos dando sinais de cansaço e de curtos-circuitos e, quando ocorrem crises agudas, são simplesmente descontinuadas, depois de anos de investimento, sem que se saiba exatamente se foram grandes fracassos ou se apenas sucumbiram por falta de uma revisão mais atenta. Quando não permanecem por inércia, são enfim sepultadas sem que haja um mínimo de aprendizado para evitar a ocorrência de novos erros e desastres.

1. Wildavsky, Aaron. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and Company, 1964. p. 11.
2. Cassiolato, Martha; Gueresi, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: Cardoso Junior, José Celso; Cunha, Alexandre dos Santos. (Org.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015. p. 303.

Casas e aviões, mesmo que sejam cuidadosamente projetados e construídos, podem apresentar ou desenvolver defeitos que de início não existiam. Diferentemente das políticas, no entanto, aos primeiros sinais de problema, a tempo de evitar acidentes graves, esses projetos não são necessariamente abandonados, mas, sim, revisados e reformados ou remodelados.

Políticas e programas, para serem construídos e para que possam decolar, ganhar velocidade e amplitude, devem nascer bem concebidos e meticulosamente modelados, antes de serem pilotados. Quando entram em ação, devem ser devidamente monitorados em sua trajetória, de modo a verificar se contam com as devidas condições para cumprir seu "plano de voo" e chegar ao seu destino. Aquilo que analogicamente corresponde, em uma casa, ao projeto de arquitetura e de engenharia, e na aviação, ao *design* e à engenharia aeronáutica, tem um equivalente ainda pouco conhecido. Chama-se análise *ex ante* de políticas públicas. É disso que trata este *Texto para Discussão*.

1.2 Estimular o aprendizado em análise *ex ante*

O propósito deste trabalho é detalhar e aprofundar o tratamento metodológico da análise *ex ante* para que a atuação governamental seja cada vez melhor fundamentada em teoria e baseada em evidências. A ideia básica é incentivar que mais pessoas aprendam a conceber políticas e a estruturar programas mais consistentes, coerentes e que já nasçam preparados para serem monitorados e avaliados ao longo do tempo.

Uma das dificuldades para que isso ocorra de modo mais corriqueiro é a ausência de conhecimento sistematizado para que profissionais se habilitem a aplicar essas noções de arquitetura de políticas e engenharia de programas. O trajeto que vai da formulação, *design* e implementação ainda é marcado pelo amadorismo, pelo voluntarismo e pelo abismo entre o que é previsto e o que é realizado.

Um primeiro passo para superar essa lacuna é disseminar conhecimento e permitir que teorias, métodos e técnicas conhecidos ainda por poucas pessoas se transformem em aprendizado e em ferramentas de trabalho de amplo domínio público. De um assunto de burocratas ou especialistas, o ideal é que passe a ser um campo de estudos aplicados ao trabalho prático de pessoas dedicadas ao diálogo social para a solução de problemas coletivos – o que se convencionou chamar de políticas públicas.

1.3 Um guia prático e didático

Adotou-se aqui a opção de apresentar tais fundamentos teóricos e metodológicos da maneira mais didática possível. Questões complexas podem ser explicadas em linguagem simples, mas sem vender a ilusão de que problemas de grande envergadura de políticas públicas podem ser resolvidos num passe de mágica, com técnicas triviais.

Espera-se que qualquer pessoa interessada no assunto, de qualquer localidade, possa compreender e aprender esses fundamentos para contribuir com esse desafio. Quanto mais análises *ex ante* sejam realizadas adequadamente, com pessoas que lidam com diferentes tipos de problema, mais se consegue aprender, de modo a aperfeiçoá-la.

Por isso, não se trata de um trabalho de especialista para especialistas, ou de mera divulgação de "achados" de pesquisa, mas, sim, de um guia aplicado para orientar processos práticos de análise *ex ante*. As explicações, orientações e os muitos exemplos que se seguem, embora hipotéticos, são resultado de um ciclo de aprendizado que foi alcançado graças ao confronto da literatura sobre o assunto com a experiência prática realizada no diálogo junto a diferentes órgãos e ao pessoal do serviço público federal brasileiro.

O propósito agora é que se abra um novo ciclo de aprendizado, expandido para governos e comunidades de outros continentes. Segue-se a esteira do trabalho de cooperação internacional coordenado pelo Itamaraty, com o qual o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) colabora, em conjunto com o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG).

1.4 Roteiro (ou "plano de voo")

O formato utilizado neste estudo buscou deixar clara a sequência lógica, o passo a passo, desse tipo de análise, na forma de um guia prático. Após apresentar os fundamentos conceituais e institucionais e os referenciais que fazem da análise *ex ante* algo orientado por teoria e baseado em evidências – em uma palavra, ciência –, apresenta-se um roteiro metodológico para que esse trabalho de análise seja mais bem concretizado e ajude a superar entraves muito comuns.

De início, mostra-se o que é e também o que não é análise *ex ante*; quem a realiza e sob que circunstâncias e com que requisitos técnicos e institucionais; os escopos possíveis e recomendáveis, e como decidir sobre um ou outro; o melhor uso da teoria; a construção de teorias explicativas e de sua superação; as técnicas de definição e refinamento de problemas, de sua "amarração" (relacionamento horizontal e vertical entre eles); a especificação de públicos; as formas de modelagem de programas e ações; e as técnicas de validação, revisão e análise de riscos de mudanças propostas pela análise.

Por fim, um anexo traz exemplos úteis a quem queira conduzir esse tipo de experiência, com as devidas e sempre necessárias adaptações – assim como uma casa precisa de reformas e um avião de revisões periódicas em sua vida útil. O anexo é ainda mais útil a quem coordena grupos

de trabalho de análise *ex ante* e tenha que elaborar termos de referência com o plano de trabalho e a programação de atividades a serem realizadas.

Um segundo *Texto para Discussão* irá complementar este trabalho, orientando como estruturar sistemas de monitoramento e avaliação para acompanhar o ciclo de vida de políticas públicas e programas governamentais.

1.5 Propósito aplicado deste trabalho

O objetivo principal deste texto é apresentar e detalhar os referenciais e mais exatamente a metodologia de análise *ex ante*. De forma ainda mais específica e aplicada, a intenção é disseminar o aprendizado sobre a facilitação de processos para impulsionar esse tipo de análise orientada à solução de problemas, na linha do que preconiza Savin-Baden (2003).

O guia oferece um roteiro para a discussão com formuladores de políticas, desenvolvedores de programas e gestores de ações governamentais para que dominem a "gramática" da análise *ex ante* e saibam conversar a esse respeito com os interessados na superação de problemas coletivos. Assim, o que se quer é estimular uma comunidade de facilitadores que esteja cada vez mais qualificada a exercer o trabalho de preparação e moderação de atividades de análise *ex ante*, para que conduzam à concepção de políticas e à construção de programas bem assentados e estruturados. Com isso, é possível usar este material, por exemplo, como base para construir os termos de referência que orientarão as atividades a serem desenvolvidas por essa comunidade de facilitadores dedicados a ajudar a conceber políticas e a desenvolver programas.

1.6 Relação com o guia de análise *ex ante*

O governo federal brasileiro publicou, em 2018, o livro *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante* (Brasil, 2018), que apresenta o *checklist* a ser seguido pelos órgãos públicos ao realizar tais análises.

Este *Texto para Discussão* aprofunda e detalha questões cruciais que não tiveram a oportunidade de serem tratadas a contento naquele guia básico. Por exemplo, as que se seguem.

- A análise deve começar pela política, pelos programas ou pelos seus instrumentos administrativos e regulatórios?

- Que requisitos técnicos são necessários para se chegar a uma boa análise?

- Como formular um objetivo claro?
- Como fazer para que os problemas e os públicos sejam bem definidos?
- Como ir além de um *checklist* e garantir que haja uma sequência lógica, um encadeamento que não apenas complete uma lista, mas garanta um fio condutor da análise?
- Que fases e passos devem ser seguidos para dar maior consistência à análise e reforçar a coerência dos resultados?
- Que fundamentos teóricos, conceituais e metodológicos podem ajudar a dirimir dúvidas e ponderar quais as melhores opções?
- Como testar, revisar e validar as conclusões e torná-las mais robustas?
- Que especialistas podem ajudar?
- Quais as formas de institucionalizar o aprendizado proporcionado pela análise *ex ante*?

Essas perguntas básicas para formular políticas e desenvolver programas são difíceis de serem respondidas – tanto individualmente quanto mais coletivamente. E como se não bastasse, por melhor que seja, uma análise *ex ante* precisa ser referendada por um conjunto de agentes com autoridade sobre políticas e programas e por instâncias que envolvem organizações e grupos plurais, com direito a voz e, eventualmente, a voto e veto sobre a tomada de decisão.

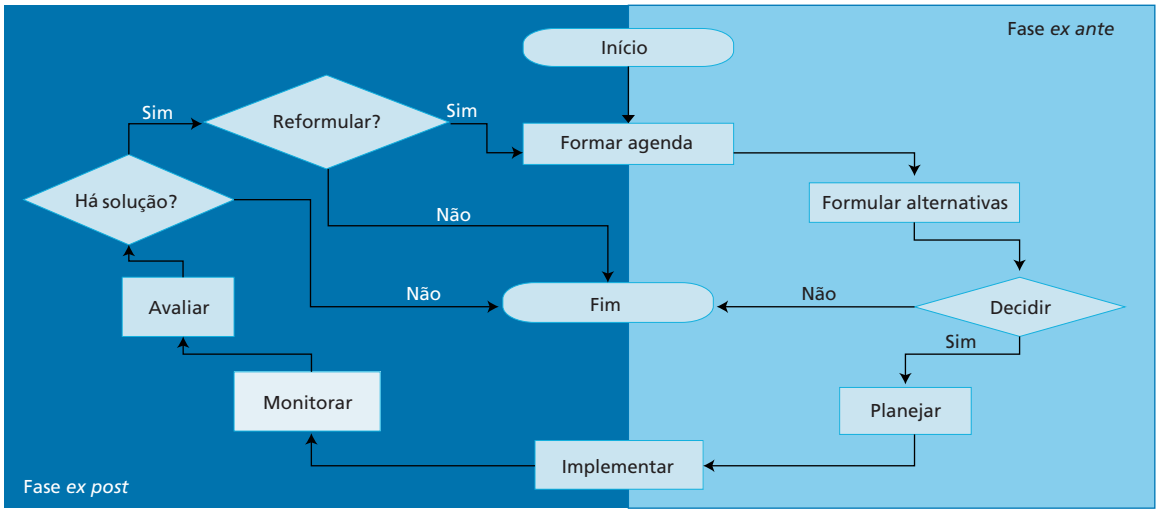
Tudo isso torna o processo muito mais complexo. É o que contribui para a legitimidade e a sustentabilidade dessas políticas e programas. A possibilidade de que essas decisões, se tomadas, sejam institucionalizadas como concepção de política pública e se enraízem na estruturação dos programas torna tal processo de construção *ex ante* imprescindível não apenas de ser feito, mas de ser mais bem explicado.

Nesse sentido, este trabalho se justifica como um guia de aprofundamento sobre questões que foram tratadas de forma muito panorâmica em Brasil (2018). O desafio a ser cumprido aqui é apresentar as fundamentações e as orientações metodológicas para a montagem desse grande quebra-cabeça que é a construção de políticas e o desenvolvimento de programas.

2 O QUE É A ANÁLISE *EX ANTE*

A expressão latina *ex ante* pode ser traduzida como anterior, prévia, preliminar. No caso, é o que de mais importante precisa ser pensado antes que algo venha a ser feito com recursos públicos. A linha divisória entre o *ex ante* e o *ex post* (tudo aquilo que ocorre *a posteriori*) é a implementação. A partir do momento em que a ação começa a entregar os primeiros produtos e serviços, o *ex ante* dá lugar ao *ex post* (figura 1).

FIGURA 1
Circuito de uma política pública



Elaboração do autor.

O momento *ex ante* deve definir e esmiuçar a questão de política pública, mapear causas e consequências, identificar o problema central, escolher o objetivo geral da intervenção, formular uma teoria capaz de explicar o problema e justificar a intervenção, estruturar os programas para dar conta das causas principais a serem atacadas, organizar a governança, estabelecer as expectativas de resultado para o devido monitoramento e avaliação *ex post* de indicadores e metas e prever os recursos orçamentários ou as parcerias para garantir todos os insumos.

A importância desse trabalho meticuloso e nada trivial está no fato de que a administração pública não deve se dar ao luxo de envidar esforços com problemas errados, ações não planejadas e mal executadas e decisões baseadas em rompantes. Uma das consequências desses erros de origem é o desperdício de recursos públicos – sempre escassos – com iniciativas inconsequentes, impensadas ou mal pensadas.

A análise *ex ante* é algo cada vez mais demandado para a formulação e a revisão de políticas públicas. Quando bem feita, funciona como uma certificação, um selo de qualidade que atesta que aquela política e seus programas pelo menos foram devidamente pensados e meticulosamente projetados antes de serem lançados. Quando cumpre esses requisitos, a análise tem o condão de mitigar o risco de que algumas iniciativas já nasçam com defeito de fabricação e se mostrem ineficazes, ineficientes e inefetivas.

Embora certamente seja recomendada para iniciativas novas, na maioria das vezes a análise *ex ante* é ainda mais importante e comum de ser feita para políticas e programas em andamento, muitos até com décadas de existência.

É também usual que avaliações, que são feitas sempre *ex post* (Vedung, 1997, p. 25), identifiquem como grandes problemas de políticas, programas ou ações a falta de fundamentação teórica em sua concepção, a má definição de objetivos, a não especificação do público-alvo e a inexistência ou a inconsistência de metas e indicadores. Portanto, o *ex post* comumente aponta falhas que deveriam ter sido evitadas *ex ante*.

2.1 Para que serve a análise *ex ante*

O propósito de uma análise *ex ante* é verificar a consistência de uma política e a coerência dos programas a ela associados.

É possível realizar separadamente tanto a análise da política quanto a de programas ou de ambos, conjuntamente. A rigor, se deve começar com a análise *ex ante* da política, pois os programas decorrem, ou deveriam decorrer, das definições da política: seus problemas centrais, suas causas-raízes, os públicos associados a cada problema e a teoria da mudança, que é o que fundamenta a política e orienta a modelagem de cada programa.

Mesmo que se dispense a análise *ex ante* da política para se focar em um ou mais programas, deve-se buscar quais são e onde estão os fundamentos da política que guiaram a montagem dos programas analisados. Para tal, o dever de casa prescrito anteriormente precisa ter sido feito em algum momento.

Conforme o *Guia Prático de Análise Ex Ante*, do governo federal, o propósito de uma análise desse tipo é atestar se as políticas públicas e seus programas "respondem a um problema bem delimitado e pertinente" e, por conseguinte, "se há um objetivo claro de atuação do Estado e se [elas] propõem um desenho que efetivamente possa ser alcançado" (Brasil, 2018, p. 11).

Se essas definições não existirem ou forem difíceis de serem encontradas é sinal de que há um problema sério desde a origem. Esses fundamentos também podem ter sido muito claros no passado, mas terem se perdido ao longo do caminho, de modo que precisem ser resgatados. Às vezes, isso demanda quase um trabalho de genealogia, em busca dos fundamentos que estavam na origem dessas políticas.

2.2 Importância da análise *ex ante* para a institucionalidade e maior legitimidade das políticas e dos programas

A análise *ex ante* tornou-se aos poucos institucionalizada como um fundamento tanto para a criação de políticas públicas quanto requisito para o aprimoramento e a prestação de contas de iniciativas já em curso.

Em 2016, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e estabeleceu que requisitos típicos de análise *ex ante* seriam levados em conta "para fins do processo de elaboração e execução do orçamento" (Brasil, 2016).

Em 2017, o Decreto nº 9.191/2017, em seu art. 32, tornou obrigatório que qualquer alteração significativa de uma política ou um programa fosse precedida de parecer de mérito com a análise *ex ante* dos fundamentos que justificaram que tais mudanças fossem feitas (Brasil, 2017a). Esse parecer é a base para que o ato normativo a ser proposto ou editado apresente em sua exposição de motivos: "a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa solucionar; b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e c) a identificação dos atingidos pela norma" (*op. cit.*, art. 27, inciso I).

Por sua vez, o Decreto nº 9.203/2017, em seu art. 4º, incisos III e IV, determinou, como diretrizes da governança pública, aspectos que eram, por excelência, terreno da análise *ex ante*, como a de considerar se as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas estavam sendo precedidas por análises de concepção e modelo de implementação conforme diretrizes estratégicas (Brasil, 2017b).

Para orientar a realização desse tipo de análise, em 2018, o Comitê Interministerial de Governança aprovou o *Guia Prático de Análise Ex Ante* como referencial metodológico básico do governo federal (Brasil, 2018). O guia foi produzido por um grupo coordenado pela Casa Civil, pelo Ipea e pela Controladoria-Geral da União (CGU) e foi sugerido aos órgãos federais

como referência do processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2020-2023 (Brasil, 2020a).

A partir de 2021, a Constituição Federal (CF/1988), em seu art. 29-A, § 16, passou a determinar que: "Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei" (Brasil, 2021a).

Avaliar resultados depende de clareza, *ex ante*, de quais são os propósitos (objetivos) e as expectativas (metas) a serem alcançadas. Não é possível dizer exatamente de qual política se trata se ela não tiver sido esboçada previamente, de modo explícito e minimamente concatenado.

Todos esses fatores levaram os órgãos públicos e muitos de seus servidores, com cursos e oficinas realizadas com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a aprender a usar a metodologia de análise *ex ante* para realizar seus trabalhos e cumprir tais requisitos com maior desenvoltura.

Com a assessoria do Ipea e de consultores *ad hoc*, o CMAP – transformado de comitê em conselho pelo Decreto nº 9.834/2019 – realizou inúmeras análises *ex ante* sobre políticas, programas e instrumentos de política pública (Brasil, 2021b). Alguns órgãos públicos, principalmente ministérios e secretarias, têm desenvolvido análises *ex ante* para revisar e melhorar a consistência de suas políticas e a coerência de seus programas.

Entre muitos desafios, um dos que mais requerem análise *ex ante* é o de diminuir a fragmentação de políticas e programas. O problema é comum à ação governamental e tem consequências amplas e graves, pois é responsável por ineficiências de muitos tipos, como a sobreposição, a dificuldade de coordenação de iniciativas, a falta de otimização de esforços e, obviamente, o desperdício de recursos.

Cabe destaque, em especial, ao trabalho realizado pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (Saes), do Ministério da Saúde, responsável pela política de média e alta complexidade em saúde (Brasil, 2021c). Trata-se, até o momento, do trabalho de análise *ex ante* de maior envergadura e complexidade já feito em âmbito federal.

Esses trabalhos consolidaram muitos aprendizados, mas também fizeram emergir dúvidas mais que naturais. Quando se diz que uma política e seus programas devem ter objetivos claros; público bem definido; produtos, resultados e impactos devidamente especificados, entre outros tantos requisitos, pede-se algo que não é trivial. É fácil de ser dito, mas difícil de ser feito.

2.3 Diferença e relação entre análise *ex ante* e a avaliação *ex post*

Sobretudo quando se faz análise de políticas ou programas já em curso, as fronteiras entre o *ex ante* e o *ex post* podem parecer difíceis de serem delimitadas.

A análise *ex ante* pode se valer da avaliação *ex post* como subsídio para apontar eventuais problemas de formulação da política. Da mesma forma, cabe à análise *ex ante* orientar avaliações *ex post* de resultados de programas para que suas conclusões sejam coerentes com os parâmetros estabelecidos pela política. Por exemplo, deve-se questionar se a avaliação de resultados considerou eventuais descontinuidades da política, problemas de insumos e processos vividos pelos programas; se respeitou o ciclo de maturação previsto, se é que ele estava explícito desde o início; e se há sistemas de monitoramento e um ciclo de avaliação que permitam de fato supor conclusões robustas e definitivas. Do contrário, cabe à análise *ex ante* propor melhorias de monitoramento e um novo modelo e novo ciclo de avaliação *ex post*. Afinal, com raras exceções, os sistemas de monitoramento e avaliação são inexistentes ou, na melhor das hipóteses, precários; muitas avaliações são formalistas ou, quando não, são erráticas, feitas sem respeitar o ciclo de vida de políticas e programas.

A análise *ex ante* é essencialmente de cunho político-institucional e orientada ao apoio à decisão. É amparada por conhecimento técnico especializado, fundamentada por uma teoria da mudança, baseada em literatura técnica especializada, mas serve de roteiro de discussão e pactuação. Seu propósito, no entanto, não é substituir a discussão política participativa, de maneira a fundamentar e dar transparência aos processos decisórios que legitimam a criação ou reformulação de políticas públicas.

A análise *ex ante* parte de perguntas e da identificação de problemas. É orientada não por soluções preconcebidas, mas por concepções e teorias que explicam um problema e fundamentam as opções de solução a serem sugeridas como resultado final de um processo de discussão e de construção de decisões.

Um dos principais propósitos da análise *ex ante* é formular ou sistematizar e refinar uma teoria da mudança e uma teoria do programa – a programação da mudança – para tornar possível a visualização de resultados e impactos, por meio de indicadores e metas bem construídos e realistas. É isso o que torna possível dizer que a política e os programas, *ex post,* estão de fato baseados em evidências.

A avaliação *ex post*, para que possa de fato aferir resultados e impactos, precisa saber exatamente de onde se partiu, com que pressupostos e expectativas. Do contrário, o risco de que essas avaliações não façam o menor sentido é grande. É muito comum ver avaliações (*ex post*) recriminar, ou até incriminar, programas por não terem cumprido objetivos que sequer eram os que haviam sido propostos. Em contrapartida, é também comum que políticas ou programas sejam cobrados por terem lançado promessas megalômanas ou nebulosas que são, desde o início, impossíveis de serem cumpridas.

2.4 Diferença e relação entre análise *ex ante* e análise de impacto regulatório

O Estado administra tudo aquilo que faz diretamente, com meios próprios: servidores, recursos financeiros e físicos ou contratação do serviço de terceiros. Regulação, por sua vez, é tudo aquilo que o Estado não faz por conta própria, mas atribui ou permite que seja realizado por agente privado.

Tudo o que o Estado administra é feito pela atuação de órgãos públicos, com base no direito administrativo e com orçamento público. Na CF/1988, os meios que garantem que haja administração pública são dados pelo título VI, que trata da tributação e do orçamento (Brasil, 1988).

A Lei nº 13.874/2019, art. 5º, diz que as propostas de edição e de alteração de atos normativos deverão contar com análise de impacto regulatório, especificamente nos casos em que houver impacto econômico sobre agentes econômicos ou usuários dos serviços prestados. Portanto, tudo aquilo que implique elevação significativa de custo de produção, tarifa ou preço final ao consumidor ou usuário deve ser precedido por esse tipo de análise (Brasil, 2019). O impacto está no custo que as empresas ou as pessoas que contratam, adquirem ou consomem aqueles produtos e serviços arcarão.

O Decreto nº 10.411/2020 (Brasil, 2020b) define quando uma análise desse tipo é necessária ou, ao contrário, dispensável. Entre outras situações, essa análise é eximida para casos de urgência, de baixo impacto e atos tipicamente da administração pública. Portanto, não cabe análise de impacto regulatório em atos de natureza administrativa, restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade e cujo impacto direto seja orçamentário e financeiro, e não regulatório. Para estes, cabe análise *ex ante*.

A análise de impacto regulatório, por seu turno, não dispensa a necessidade de análise *ex ante*; ao contrário, é muito comum que partam de questões típicas da *ex ante*. Afinal, quando se

pretende estabelecer um ato regulatório de alto impacto, pode ser que ele se justifique por razões que são definidas *ex ante*.

O custo de uma solução, mesmo que seja alto, pode ser menor do que o da convivência com o problema. Portanto, uma análise custo-benefício deveria ressaltar não o custo final, mas sua relação com o objetivo pretendido. Por exemplo, a elevação de tarifas sobre alguns usuários de maior renda e o alívio tarifário sobre aqueles mais pobres pode se justificar por questões que são assumidas *ex ante*, conforme princípios de equidade e priorização de um público beneficiário. O alto impacto no custo não descarta necessariamente a adoção de uma solução se o impacto do benefício for considerado superior ou mais justo. Desse modo, as semelhanças entre as duas análises são às vezes muito grandes, pois o que na verdade ocorre é uma análise de impacto regulatório ser precedida ou realizada de modo combinado à análise *ex ante*.

2.5 Diferença entre análise *ex ante* e boas práticas (*benchmarking*)

Análise *ex ante* não se confunde com a escolha de boas práticas (*benchmarking*). Boas práticas podem oferecer parâmetros comparativos e trazer ideias criativas de soluções operacionais específicas, mas não são propriamente um caminho ou um ponto de partida adequado para a formulação de políticas e a estruturação de programas.

A análise *ex ante* parte de problemas em busca de soluções, e não de soluções em busca de um problema. Aliás, muito da baixa consistência, da fragmentação e da ineficiência de políticas e programas tem a ver com o que se convencionou chamar modelo da lata de lixo (*garbage can model*) (Cohen, March e Olsen, 1972).

A lata de lixo é tomada como analogia de algo prático, pronto para o uso, capaz de dar vazão à bagunça que impera em organizações, sejam elas públicas ou privadas. Da mesma forma, as boas práticas são produtos de prateleira que embalam um problema imediatamente, mas não resolvem problemas de fundo (Lassance, 2020).

Soluções que partem de resultados que parecem muito exuberantes, mas que não tenham uma relação muito clara com o tipo e a dimensão do problema que se busca resolver tropeçam já no início no que se chama viés de seleção. É como escolher uma roupa por ela ser bonita e ter ótimo caimento no manequim da loja. Esse resultado exposto na vitrine não significa que a roupa caiba em quem irá comprá-la e nem que será a indumentária adequada à ocasião que se tinha em mente quando se foi à loja. Aquela é apenas a roupa que mais interessa à loja vender ou usar para atrair o cliente.

Vendidas em pacotes por empresas, consultorias e organismos internacionais, essas soluções de prateleira incorporam não apenas novidades, mas elevados custos de implementação e coordenação. Novas estruturas de governança e gestão são criadas e se demanda mais orçamento para alimentar a fornalha desse leque quase infinito de ofertas que surgem para serem compradas ou contratadas.

A prateleira de "soluções" vai acumulando sobreposições e contradições. Um cipoal de projetos e atividades ganha corpo, desplugados dos problemas centrais (Lassance, 2020). A pulverização é tão grande que, não raro, o que estava apenas fragmentado começa a se tornar contraditório. Uma solução é criada para remendar outra solução anterior, cujas consequências não desejadas – efeitos colaterais negativos – tornaram a si mesmas um problema.

Um dos exemplos mais conhecidos é o de problemas cuja solução é remetida a um sistema informatizado – como se problemas de coordenação, subfinanciamento, má gestão de insumos, normas obsoletas ou incongruentes, má divulgação e mau acolhimento do público a ser atendido, entre outros, pudessem ser resolvidos por meio da mera informatização da entrada e saída de dados. Informatizar um problema nunca foi exatamente uma solução.

De igual maneira, experiências que tiveram bons resultados em um estado ou município não necessariamente são as mais apropriadas para contextos muito diferentes – menos ainda quando as soluções são baseadas em modelos internacionais, em que as diferenças socioeconômicas, político-institucionais e de capacidades burocráticas são imensas.

Boas práticas devem ser usadas com moderação. Podem ser exemplos criativos e inspiradores se de fato estiverem bem sistematizadas. São fontes de grande aprendizado e de boa improvisação se houver informações não só das realizações, mas do processo de formulação e do itinerário de planejamento e implementação. Desde muito tempo se alerta que o uso correto das boas práticas está mais próximo do aprendizado e da improvisação criativa do que da repetição (Patton, McKegg e Wehipeihana, 2015; Ammons, 1999).

Se forem casos minimamente próximos, de um mesmo país, de estados ou municípios similares, podem servir também como exemplos preciosos de *unidades de custo*. Serão úteis para orçar insumos e processos e calcular os benefícios de seus produtos. Também podem iluminar a construção de indicadores.

Assim, boas práticas são excelentes exemplos de produtos e serviços quando estes podem ser especificados e precificados, mas nem sempre são bons exemplos de programas, e muito menos de políticas.

O correto é pensar que produtos e serviços só fazem sentido se são aderentes a um tipo de problema, às variáveis de perfil do local e do público e se estão adequados à concepção da política pública e aos programas já existentes ou que serão criados.

Quando a política e os programas são orientados pelos produtos, e não o contrário, a lógica da solução de problemas é colocada de cabeça para baixo. O que acontece "na ponta" corre o risco de ganhar vida própria, desconectado de uma visão e de um propósito mais amplo e conectado. É a chamada reformulação na implementação (Martínez, 2020).

2.6 O que não é análise *ex ante*

Em relação ao que é e não é análise *ex ante*, pode-se destacar o que está resumido a seguir.

1) Como não é uma análise *ex post*, ela não serve para dizer se a política está ou não dando resultados, mas, sim, para responder se a política partiu de premissas corretas, conhecidas e reconhecidas, explícitas (formalizadas, institucionalizadas) e devidamente utilizadas na estruturação dos programas que operacionalizam ações e serviços.
2) Não se confunde com análise de impacto regulatório, mas pode preceder ou ser feita simultaneamente a esse tipo de análise.
3) Não implementa soluções prontas ou "melhores práticas". O trabalho é orientado por problemas em busca de soluções, e não por soluções em busca de problemas.
4) Não parte de conclusões, mas de perguntas e de um referencial que orienta a formulação dessas perguntas. Não se sabe, *a priori*, que tipo de críticas ou sugestões resultarão da análise.
5) É fundamental para a concepção de novas políticas ou para a verificação de uma política já em curso. Não necessariamente resulta em nova formulação ou reformulação da política, nem se sabe se parte, de início, de qualquer posição sobre isso.
6) Não se confunde com planejamento estratégico. Este planeja a implementação; ela considera passos anteriores. O planejamento estratégico se aplica a casos concretos, bastante especificados e normalmente se dá em nível dos programas e das ações. Embora não haja necessariamente incompatibilidade entre os dois, a análise *ex ante* tem outro tipo de abordagem. Ambos partem de teorias e metodologias distintas, ainda que possam eventualmente compartilhar algumas técnicas de discussão coletiva e geração de ideias.

7) Não é um processo simples. Ela se debruça sobre problemas complexos, multicausais, tratados metodologicamente para oferecer respostas razoáveis e fundamentadas, exigindo dedicação e aprofundamento sistemático e trabalho de equipe.

8) Não se esgota com a realização de seminários e oficinas e com a produção de relatórios, mas com a discussão, articulação e institucionalização de suas recomendações, conforme um processo de revisão sistemática e pactuação.

3 CONDIÇÕES MÍNIMAS PARA UMA BOA ANÁLISE *EX ANTE*

3.1 Quando se deve fazer

A análise *ex ante* deve ser feita sempre que se perceba que um público vive problemas coletivos relevantes sem que haja uma política de atenção por parte do Estado. A análise também se aplica, e com muito mais frequência, quando se percebe que, apesar de políticas, programas e ações existentes, os problemas continuam ocorrendo, com o mesmo alcance ou até mais gravidade. Quando muito tempo já foi gasto e muitos recursos financeiros foram empenhados na prestação de serviços, mas pouco ou nada aconteceu, é preciso se analisar a situação, investigar qual é o problema real e descobrir por que as soluções empregadas não produziram avanços.

Alguns entendem, erroneamente, que se faz análise *ex ante* quando se quer criar, reformular ou extinguir uma política e reestruturar ou descontinuar programas e ações. Na verdade, a análise não parte de nenhuma conclusão prévia sobre políticas e programas. Essas conclusões são o final, não o início da análise.

O que se questiona em primeiro lugar é o problema, se de fato ele está maior ou menor e por quê. Aliás, deve-se começar perguntando qual o problema a que a iniciativa governamental se referia de início. Talvez sequer isso esteja claro. Em seguida, pergunta-se se o problema diz respeito à política e sua estratégia, aos programas e sua estrutura de governança (tática), às ações e sua gestão (operacional) ou a todos esses aspectos conjugados.

A conclusão de que políticas e programas precisam de ajustes para expandir ou concentrar seu foco, ou que a concepção que a orientou estava errada, podem até vir da análise. Entretanto, jamais devem ser seus pressupostos. Nunca devem ser o início da conversa.

A indicação de que são necessários ajustes ou grandes mudanças também pode decorrer de avaliações *ex post*, ou seja, *a posteriori*, quando se cumpriu uma fase do ciclo de vida da política e dos programas e se aciona um ciclo de avaliação de resultados ou impactos.

O ciclo de avaliações só chega a conclusões mais definitivas quando afere impactos – ou seja, no longo prazo – e após os programas e ações terem sido devidamente estabilizados. Do contrário, serão avaliações apressadas. Antes disso, para garantir a estabilização dos processos, há avaliações que começam desde a entrega dos primeiros produtos – portanto, no curto prazo. Paulatinamente, um novo ponto de controle deve ser estabelecido para aferir resultados intermediários, no médio prazo.

Boas avaliações *ex post*, feitas no tempo certo, detectam não só problemas na "entrega" de produtos, resultados e impactos propugnados; conseguem apontar as razões das falhas que precisam ser corrigidas. Respondem não apenas se algo está errado, mas também por quê.

Quando avaliações *ex post* não concluem positivamente em favor da política e de seus programas, invariavelmente detectam a existência de dois tipos de falhas: os programas e as ações não foram implementados de maneira correta – e por isso não entregaram o que prometeram – ou, ao contrário, foram implementados de maneira correta, mas ainda assim não produziram os resultados e os impactos esperados – e, nesse último caso, a teoria que guiou a concepção da política ou a teoria do programa é que está errada e precisa ser superada por teorias mais efetivas.

No primeiro caso, em que não se implementou corretamente o programa, não se pode sequer dizer que a teoria da mudança ou do programa são a origem das falhas, pois ela sequer foi devidamente testada. Na segunda hipótese, garantidas as premissas de aplicação que a teoria preconizava, as evidências mostram que ela não foi capaz de entregar os resultados esperados. Eventuais problemas na concepção da política dizem respeito ao seu principal fundamento *ex ante*, o qual precisa ser feito ou refeito.

Ocorre, e de forma muito comum, que políticas e programas sejam alterados sem que tenham sido feitas de forma sistemática as devidas avaliações *ex post*. Há, quando em vez, avaliações erráticas, parciais e desprovidas das informações necessárias, dada a ausência de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas bem consolidado e disseminado. Há também casos de avaliações mal desenhadas, em que se supõem intenções que sequer figuravam como objetivos de uma política. Por mais paradoxal que pareça, há pesquisas de avaliação que concluem que uma iniciativa foi ruim por não ter alcançado um objetivo que ela nem mesmo se propôs a atingir.

Acontece ainda mais frequentemente que políticas e programas criados sem qualquer análise *ex ante* sejam extintos sem qualquer avaliação *ex post*. Antes de se saber para onde ia e aonde poderia chegar, a política muda, os programas desaparecem e se começa tudo de novo, com outros nomes ou novas prioridades.

Quando se lançam políticas ou programas sem qualquer preparação prévia, com objetivos nebulosos, público indefinido ou injustificável, intervenções mal fundamentadas, ações fragmentadas e muitas vezes contraditórias, insumos insuficientes (equipes pequenas e mal treinadas; orçamento reduzido e liberação intermitente de recursos), a chance de que alguma coisa dê certo é nenhuma.

A análise *ex ante* é o exame que busca identificar inconsistências e incoerências e suprir com respostas e recomendações algumas lacunas que nunca foram preenchidas. Esse verdadeiro "vazio existencial" de muitas políticas e programas, que já nasceram com dificuldades – ou as adquiriram – para responder quem somos, de onde viemos e para onde vamos, torna a análise *ex ante* mais necessária do que se imagina.

Por isso, é possível – e justificável – fazer, enquanto ainda há tempo, o que parece ser uma contradição: realizar *a posteriori* uma análise *ex ante*. Nesse caso, o trabalho é verificar ou revisar se as premissas que orientaram a criação da política, justificaram os programas a ela associados e fundamentaram sua modelagem foram bem feitas ou se podem ser aperfeiçoadas. Se houver problemas que possam ser detectados nesse âmbito, é certo que as avaliações *ex post* encontrarão problemas nas entregas mais cedo ou mais tarde. Então, não é preciso esperar que ocorram para se tomar uma atitude.

Por fim, pode ocorrer que iniciativas governamentais que foram muito bem-sucedidas no passado já não demonstrem surtir o mesmo efeito. Quando há mudanças estruturais que tornam determinados remédios obsoletos, significa também que eles podem ter sido adequados a situações anteriores, mas não têm mais a mesma eficácia ou eficiência.

Enfim, se existem falhas atribuídas à má definição de objetivos, público, governança, indicadores, metas, entre outros, cabe à análise *ex ante* fazê-las, a qualquer momento.

3.2 Quem realiza a análise *ex ante*

3.2.1 Deixe claro o papel de apoio à decisão

Quem realiza a análise *ex ante* é um corpo técnico especializado e formalmente autorizado a fazê-lo, com base nos propósitos e no escopo definido pela alta administração de uma organização.

A análise *ex ante* tem caráter eminentemente técnico, com fundamentos teóricos, metodológicos e conceituais. No entanto, esse trabalho só faz sentido como instrumento de apoio à decisão.

Apoio à decisão é o processo de formulação de alternativas e consolidação de uma proposta que explicite às autoridades dirigentes as possibilidades e a opção considerada a melhor possível, tendo em vista a consistência lógica, as vantagens, os custos, os riscos e o *timing* de cada alternativa. A análise *ex ante*, portanto, oferece recomendações – as quais podem ser aproveitadas, se forem transformadas em decisões, ou descartadas, quando nenhuma das conclusões e alternativas sugeridas for considerada adequada, pertinente ou viável.

As variáveis político-institucionais não apenas fazem parte da análise *ex ante*, como indicam a qualidade do trabalho técnico e da fundamentação teórico-metodológica e conceitual utilizadas. Do contrário, a análise peca por não considerar aspectos que são essenciais justamente à decisão e à viabilidade da proposta.

3.2.2 Convença as autoridades dirigentes de que vale a pena

Muitas políticas são criadas de modo mal estruturado ou desestruturado, sem sequenciamento lógico, sem análise de viabilidade, sem referências técnicas que tenham embasado a decisão política de sua construção.

Políticas nascem premidas por urgências, de forma reativa, com viés de seleção – quando são baseadas em soluções pré-fabricadas que não são aderentes à natureza do problema, do público-alvo e de variáveis político-institucionais, como o nosso federalismo, o sistema de controle externo e interno, as questões de ordem constitucional, administrativa ou regulatória e o processo orçamentário, entre outras.

Realizar a análise *ex ante* significa o reconhecimento das autoridades dirigentes da alta administração, que são responsáveis pela política, da importância de partir de processos mais estruturados, sistemáticos e transparentes, em vez de agir engolido pelas urgências ou por pacotes de soluções de prateleira.

A análise *ex ante* é uma ferramenta essencial de supervisão da alta administração sobre a gestão pública. Autoridades mais bem preparadas enxergam nisso uma maneira mais inteligente de exercer sua liderança e ter mecanismos mais efetivos de governança sobre o que realmente importa. Com um mapa de suas políticas e programas, sensores capazes de identificar problemas

e sistemas de alerta podem, quando necessário, acionar seus "freios de arrumação". Realizar essa análise é tornar explícitos pressupostos que são muitas vezes apenas tácitos e ficam obscuros aos olhos das próprias autoridades da alta administração, que correm o risco de serem responsabilizadas por essa desatenção.

De quebra, significa também uma forma de preparar e proteger a governança pública de cobranças indevidas sobre promessas que não foram feitas e, ao mesmo tempo, apontar avanços que foram minimamente previstos e podem ser de fato creditados a iniciativas tomadas por uma determinada gestão, com os devidos créditos.

3.2.3 Seja realista: certifique-se de que há clareza e "sinal verde" para iniciar o processo; ou, do contrário, reduza o escopo da análise

Se existe dificuldade para se obter o sinal verde da alta administração para dar andamento a uma análise *ex ante*, talvez não seja o momento de fazê-la. Ou significa que há uma grande chance de que o esforço caia no vazio. Quem analisa *ex ante* uma política e seus programas, para apoio à decisão, é quem tem não só capacidade, mas também delegação para desencadear esse processo. É uma regra básica da administração pública: não se propõe, não se decide e não se planeja caso não envolva quem decide, governa e implementa. O trabalho de análise deve ser institucionalizado, não informal.

Algumas questões precisam ser levadas em conta, como: i) o tempo de mandato habilita a mexer na política ou apenas a incrementar programas, projetos e ações; ii) o custo de fazer e o custo de oportunidade, ou seja, as consequências de não se fazer algo para assumir outra prioridade; e iii) a presença ou ausência de premissas que possibilitam que a política seja expandida ou restringida.

Antes de começar, convém certificar-se, por meio dos questionamentos que se seguem, se as autoridades dirigentes estão cientes do que significa iniciar esse processo de apoio à decisão.

1) Eles respaldam que o processo tenha início e mobilize diferentes setores da organização?
2) Há disposição para que um corpo técnico, com prioridade, fique dedicado a levantar informações e realizar consultas que forneçam subsídios, inclusive com acesso às instâncias dirigentes para dirimir dúvidas que são comuns e que dizem respeito a algumas das questões anteriormente levantadas?

3) Há clareza de que as sugestões, eventualmente, podem incidir sobre mudanças de concepção, de estrutura organizacional e de alocação orçamentária?

4) Há disposição para testar a análise com diferentes grupos de interesse, favoráveis e contrários, para aferir percepções e levantar oportunidades e riscos que podem facilitar ou dificultar um determinado curso de ação?

5) Existe compreensão de que a análise pode ser revisada para garantir um nível de articulação e pactuação com os atores responsáveis por sua implementação?

6) Governos estaduais e municipais que, no desenho federativo brasileiro e no modelo da maioria de nossas políticas públicas, são os responsáveis por sua implementação, serão consultados, mesmo que *a posteriori*?

7) Há disposição de realizar consultas públicas para ouvir críticas e sugestões que possam aperfeiçoar a análise?

Essas são algumas das muitas questões sensíveis de uma análise *ex ante* qualificada para ser usada como um roteiro de conversa com a alta administração que demandou o trabalho. A análise parte de uma base técnica, mas seu propósito é que depois haja o devido tratamento político mais amplo para que seja institucionalizada.

Entrevistas, reuniões, oficinas ou seminários de introdução e sensibilização das autoridades dirigentes podem ser uma opção útil para nivelar informações e alinhar expectativas.

Esse momento serve como o *big bang* do processo. Possíveis dificuldades para que ele ocorra e essas questões sejam devidamente dirimidas e pactuadas podem significar que a organização não está madura o suficiente e interessada em levar a cabo a análise *ex ante* muito abrangente – por exemplo, da política.

Nesse caso, recomenda-se que a análise se debruce de modo mais específico sobre programas ou projetos que estejam de fato sob a sua governança.

3.2.4 Reúna a assessoria técnica de maior confiança e a mais próxima possível da alta administração ou da assessoria de formulação da política

Definido o escopo da análise, é essencial também contar com a presença de assessoria técnica com visão ampla sobre as várias áreas e problemas envolvidos.

Áreas específicas que ocasionalmente venham a ser chamadas não necessariamente precisam ter representantes fixos participando de todas as atividades. Essas pessoas podem ser tempestivamente acionadas para rodadas de conversa e sabatina sobre questões específicas.

Não se chama todo mundo para discutir tudo, a não ser que se queira organizar uma grande confusão. Trabalhe com uma equipe menor, multissetorial e multidisciplinar, capaz de fazer a interlocução com outros grupos e outras áreas de modo mais dedicado e específico, escalonadamente.

Em geral, membros dos gabinetes da alta administração, as secretarias-executivas e as áreas de planejamento e orçamento e comunicação são essenciais pela sua visão de conjunto e capacidade de requisitar informações e solicitar a presença de quadros técnicos que sejam pontualmente necessários a prestar apoio a aspectos específicos da análise. Recomenda-se uma distribuição que viabilize a presença ampla e equitativa dessas áreas no processo.

O corpo técnico deve, como premissa, possuir delegação para realizar a análise, nesse escopo em que as decisões cabem aos dirigentes, mas são subsidiadas por um criterioso processo de formulação de alternativas e levantamento de prós e contras.

Lembre-se de que não há políticas públicas sem política. Elas dependem de decisões que cabem aos dirigentes, que são os responsáveis maiores por decidir sobre a conveniência e viabilidade de se considerar a reformulação de uma política ou a reestruturação de um programa.

3.2.5 Monte um grupo de trabalho (GT)

Como já se disse, o trabalho de análise *ex ante* deve ser institucionalizado e não informal. É bastante recomendável a formalização de um GT encarregado das tarefas que serão necessárias para a construção da análise.

Deve haver objetivo e prazos definidos, além de indicação dos participantes, por meio de portaria, com uma lista de eventuais suplentes que participem também como observadores ao longo de todo o processo. Essa providência garante que haja pessoas prontas para a eventualidade de efetuar qualquer substituição, sem que isso acarrete a necessidade de um processo extra de ambientação.

Devem ficar claros:

- o objetivo do trabalho a ser realizado;
- o escopo;

- a competência normativa da área encarregada de coordenar o GT para que seja plenamente responsável por liderar ou contribuir para a formulação e o planejamento da implementação da política ou do programa em questão;

- o caráter de apoio à decisão, ou seja, de oferecimento de subsídios de modo a facilitar a compreensão e fundamentar a decisão de quem tomará decisões e não necessariamente integrou o GT; e

- o respeito aos trâmites institucionais de validação pela autoridade superior (diretor, secretário ou ministro), às instâncias de controle social e federativas, à transparência dos resultados que embasaram o trabalho e, se for o caso, subsidiarão a proposta de ato normativo para se criar ou reformular a política ou os programas.

Um grupo de 15 a 25 pessoas, no máximo, é o ideal – lembrando que, com a participação dos suplentes, cada participante é de fato uma dupla. Os suplentes têm a função de observadores, podem dialogar com seu par e, na eventualidade de uma substituição, devem estar aptos para assumir plenamente informados das discussões, sem a necessidade de se fazer uma ambientação extra.

O importante é que as pessoas:

- sejam escolhidas com forte delegação da alta administração;

- tenham assiduidade em sua participação; e

- sejam de áreas diferentes, com formações profissionais variadas e visões distintas, para prover o que se chama de diversidade cognitiva.

3.2.6 Promova um curso básico ou uma oficina de nivelamento com o GT

O processo de construção de uma análise *ex ante* deve ser organizado da forma mais amigável, participativa e colaborativa possível para permitir que todas as pessoas envolvidas estejam em um mesmo patamar e possam contribuir ativamente para a análise. As atividades são ao mesmo tempo um processo de aprendizado e de formulação ou reformulação dos fundamentos da política e dos programas.

Assim sendo, não se exige de qualquer participante que tenha familiaridade com a análise ou contato prévio com alguma literatura especializada no assunto. Ao mesmo tempo, quanto mais preparados os participantes estiverem, mais aprofundado e eficiente será o trabalho.

Se possível faça um processo de nivelamento, na forma de um curso básico ou de oficinas introdutórias, para a equipe do GT. É importante que cada participante tenha ideia de como será desenvolvido o processo e o que justifica cada passo. Deve-se considerar, ainda, que visões de conjunto demandam momentos formativos. Diferenças de opinião são muitas vezes oriundas de desavenças ou incompreensões na "gramática" de alguns conceitos que são usados nas discussões. Se isso não for feito previamente, tornará o trabalho mais lento. Serão necessárias explicações muitas vezes longas, durante oficinas que deveriam ser dedicadas à realização de exercícios analíticos.

Comece a ambientação reforçando os propósitos do GT e da análise. Em seguida, exponha os fundamentos desse tipo de procedimento e seus referenciais, teorias, conceitos, métodos e técnicas que são usados. Para realizar ambientações mais estruturadas, é possível contar com o apoio das escolas de governo: a Enap, para servidores federais, ou os centros de pesquisa, como o Ipea.

Mais cedo ou mais tarde, a depender da carga horária desse processo formativo, os participantes do GT passam também a estar certificados e credenciados como profissionais aptos a desenvolver a *expertise* da análise *ex ante*, de forma autônoma, nos órgãos públicos a que pertencem. Passa a haver, então, uma "prata da casa", especializada na realização desse tipo de trabalho. Isso contribui para que se amplie a comunidade epistêmica atuante nessa área. Quanto mais pessoas habilitadas desenvolverem experiências de forma autônoma, melhor e mais criativo será o aprendizado a esse respeito. Dessa forma, a análise *ex ante* ocorre como um processo de aprendizado e de formação de equipe.

Lembre-se de que tanto as atividades formativas quanto as oficinas de trabalho precisam contar com algum profissional habilitado em técnicas de facilitação de discussões coletivas. Isso não se confunde e muito menos se resume a contar com pessoas treinadas no uso de plataformas eletrônicas, aplicativos ou materiais que permitam a organização de atividades em grupo.

Aliás, o ideal é optar por recursos com os quais as pessoas já estejam familiarizadas. É importante também levar em conta que o uso de ferramentas digitais de facilitação depende de todos os participantes contarem com equipamentos com configurações mínimas comuns. Não é recomendável forçar o uso de ferramentas ou técnicas que facilitam mais a vida do moderador encarregado de sistematizar informações do que viabilizam o diálogo, a criação de ideias e a análise crítica e criteriosa.

Um curso ou uma oficina serve também como *test drive* do processo de discussão. Se for possível gravar, servirá também de tutorial que poderá ser consultado posteriormente.

3.2.7 Estabeleça um cronograma factível

Ideias inteligentes sobre problemas complexos levam algum tempo para surgir

Decisões de grande envergadura sobre políticas que se queiram prudentes, inteligentes e sustentáveis, feitas para durar décadas, levam tempo para serem tomadas. Decisões tomadas de afogadilho, por sua vez, são fáceis de serem atropeladas ou abandonadas.

Estipule prazos razoáveis para as oficinas, com horários e dias fixos. Eles podem ser ocasionalmente alterados por conta de imprevistos, mas é sempre melhor fixar datas de um compromisso semanal regular, com dia e horários com os quais os integrantes do GT se acostumem e adotem como prioridade de sua agenda.

Estipule uma carga horária extra, para também poder lidar com eventualidades e imprevistos ou até emergências que demandarão mais horas. Há poucas coisas mais previsíveis do que os imprevistos que acarretam a interrupção não programada de uma agenda regular.

Acrescente de 20% a 25% a mais de tempo no cronograma. Se esse tempo sobrar, o GT terá a grata satisfação de entregar o produto antes do prazo final.

Prazos muito curtos e cronogramas acelerados podem parecer um sinal de empenho e capacidade, mas em geral são pouco realistas. Ao final, demonstram ter sido apenas um atalho que levou a frustrações, com atrasos, adiamentos e momentos importantes que pareceram ser demorados e angustiantes demais pela ausência de um mínimo de conforto para reajustar o trabalho a necessidades que são muito concretas e comuns de acontecer.

O cronograma e a carga horária também variam conforme o número de participantes do GT. Quanto maior, mais horas de diálogo, mais dúvidas, mais subgrupos para cada atividade, mais informações a serem processadas e mais elástico tende a ser o cronograma.

Grupos maiores implicam controle rígido do tempo, atividades muito diretivas e limitação da capacidade de diálogo. Ter um grupo menor e mais coeso não significa, porém, que o processo de discussão seja restrito e fechado. O GT pode e deve se valer da participação eventual e previamente agendada de pessoas convidadas que possam vir a ter uma participação pontual, objetiva e bem orientada, em temas em que sejam diretamente afetados ou grandes especialistas. Esses

momentos de encontro com outras unidades ou pessoas de dentro ou de fora da organização aprimoram e até mesmo revertem suposições do GT, o que torna as conclusões mais robustas, mais bem informadas e mais testadas diante do contraditório.

Recomendações básicas

É possível realizar uma análise *ex ante* de um mês e meio a até seis meses, ou mais, dependendo do escopo da análise:

- se completa (da política aos sistemas de monitoramento e avaliação) ou restrita (sobre um programa específico ou instrumentos);
- se com uma ou duas oficinas semanais, de duas a até quatro horas cada;
- se com GTs mais amplos ou mais enxutos; e
- se com informações completas ou com ausência de um repositório minimamente estruturado e dados compilados.

Sugere-se a organização de oficinas regulares, em dias e horários fixos, com sessões de três a no máximo quatro horas semanais. É preferível um agendamento de quatro horas, e concluir cada oficina em um tempo menor do que esse, do que prever menos horas e deixar trabalhos inconclusos ou interrompidos no meio de uma atividade.

Caso necessário, é possível realizar duas oficinas por semana. Isso, no entanto, exige maior compromisso e dedicação dos integrantes do GT e requer que suas unidades tenham quem assuma as tarefas do dia a dia enquanto o GT mergulha na análise.

A definição mais precisa da carga horária de cada oficina depende de se saber previamente qual o tamanho do GT e qual a experiência dos responsáveis pela coordenação dos trabalhos na facilitação de processos e moderação de discussões. Moderadores mais experientes e treinados em análise *ex ante* são essenciais para orientar atalhos e evitar que o GT fique preso em discussões infrutíferas e dúvidas intermináveis.

As quatro horas aqui sugeridas devem ser vistas como um limite máximo. Acima de três horas, é previsível que a participação nas oficinas se torne mais cansativa, menos concentrada, menos criativa e menos produtiva. Convém lembrar também de, a cada uma hora ou no máximo uma hora e meia, fazer pelo menos um intervalo de dez minutos.

4 COMO FAZER ANÁLISE *EX ANTE*

4.1 Não há nada mais prático do que uma boa teoria

Comece por definir o referencial de análise. Use um referencial teórico consistente e compreensível. Como Cassiolato e Gueresi (2015, p. 303) alertam, enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser o primeiro passo da concepção de políticas e programas. A esse enunciado, seguido de uma explicação, dá-se o nome de teoria.

Derivada de uma palavra grega (*theoréo*), teoria significa observar, contemplar. Uma teoria permite, portanto, vislumbrar e interpretar um fenômeno ou um problema. A etimologia deixa claro o quanto a teoria está intimamente ligada à noção de evidência, que é o que se pode ver se for devidamente observado e interpretado com o uso de uma boa teoria.

Análises fundamentadas por teorias são mais científicas, a começar, por serem mais bem-conceituadas. Um requisito básico a qualquer conhecimento e aprendizado é saber a que está se referindo. No senso comum, uma mesma palavra pode adquirir significados totalmente diferentes. Adotar um referencial de análise é definir conceitos com precisão, evitar ambiguidades, usar o acúmulo de conhecimento e conhecer as metodologias recomendadas para a aplicação prática dessas teorias.

Análises com bons fundamentos científicos são mais transparentes em relação a seus pressupostos, explícitas em sua metodologia e confiáveis em suas fontes de pesquisa. São sujeitas à verificação, à crítica, à revisão qualificada por especialistas capazes de demonstrar o erro ou o acerto de determinadas conclusões – um "sistema perito", segundo Giddens (1990).

Se for fiel a seu propósito, o uso do método científico será prático e útil para oferecer demonstrações. Ao zelar por critérios consistentes em termos lógicos, fontes transparentes e testes bem reputados, o que se espera é que a teoria ofereça ao debate público os melhores argumentos de convencimento em favor de uma tomada de posição e comprometa os dirigentes com indicadores de produtos, resultados e impactos que demonstrem os acertos daquela decisão.

Ao contrário da suposição tradicional e obsoleta de que seria sinônimo de verdade e de leis gerais, cada vez mais se entende ciência como conhecimento fundamentado em teoria – por meio de onde se definem os problemas de pesquisa de modo específico, e não genérico, e se formulam as perguntas adequadas e possíveis de serem respondidas –, guiado por método, testado empiricamente e conclusivo quanto aos potenciais e limites explicativos fornecidos pelas evidências.

A teoria torna a evidência palpável e verificável quando aberta ao argumento e à confrontação (Argryis, Putnam e Smith, 1985; Scheffler, 1982). Para tanto, os critérios de escolha desse referencial devem ser claros, transparentes e ter algum sentido prático em relação ao problema que se tem em mãos. Por isso, Lewin (1951, p. 169) dizia, proverbialmente, que "não há nada mais prático do que uma boa teoria".

A partir da segunda metade do século XIX, contrariando o empiricismo dos séculos anteriores, viu-se que vários avanços científicos foram propiciados por teorias que especulavam sobre problemas para os quais não havia sequer instrumentos de medida adequados para observá-los (Abrantes, 2009). Esses instrumentos é que foram construídos *a posteriori* para verificar se havia ou não evidências sobre as hipóteses aventadas. Foi a teoria que orientou que tipo de observação seria necessária para testar tais especulações.

Quanto mais se avança no conhecimento científico, menos se pode observar a olho nu as raízes de um problema relevante sob investigação. Muitos dos fenômenos não são de fato plenamente observáveis (Lee, 1989). O que se observa são seus efeitos, os sintomas ou as consequências ulteriores. É como se a maior parte desse fenômeno estivesse submersa e apenas a ponta do *iceberg* fosse visível aos olhos do pesquisador desprovido do devido equipamento teórico. A força gravitacional é um exemplo de um fenômeno invisível que só pode ser concebido teoricamente, como explicação plausível e capaz de demonstrar seus efeitos sobre os corpos celestes e objetos. Em políticas públicas, ocorre algo similar.

Essa questão é essencial para entender a importância de a análise de políticas públicas incorporar esse espírito de aprendizado com base em teoria, método e teste de evidências. É também um ponto crucial para ligar a concepção da política, que nasce abraçada a uma concepção sobre qual o tipo de intervenção é capaz de resolver ou mitigar um grande problema coletivo, ao trabalho posterior de monitoramento e avaliação. Afinal, monitoramento e avaliação serão, respectivamente, o momento de colher evidências e a hora de produzir conclusões mais sólidas sobre o que e como ocorreu e se valeu a pena ter feito o que a política propugnou.

A construção de um referencial, portanto, pode ser entendida como a delimitação dos conceitos que definem um problema, a proposição de uma teoria, a escolha de um método capaz de encontrar evidências de que o fenômeno ocorre ou não e, finalmente, tirar daí as devidas conclusões.

É esse esforço que permite à análise *ex ante* dotar dirigentes, diretores e gestores de uma espécie de esquadro para ser usado em suas políticas e programas. É a partir dessa triangulação de esforços (conceitos, teoria e método) que as evidências poderão ser devidamente esquadrinhadas,

mensuradas e ter seus pontos ligados. As evidências são o resultado conclusivo de uma sequência lógica estabelecida por essa junção.

4.2 Encontre um referencial adequado

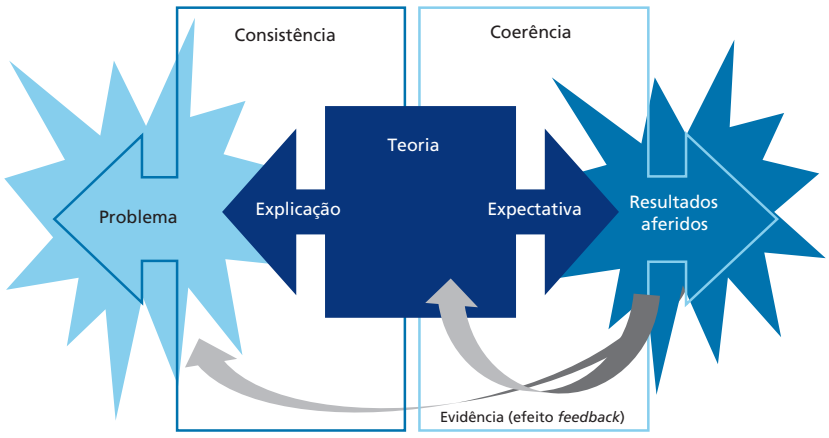
Um referencial de análise, composto por conceitos, teoria, metodologia e hipóteses (suposições) sobre possíveis resultados mensuráveis quantitativa ou qualitativamente é a base que torna possível conceber políticas mais bem fundamentadas e convincentes.

Uma teoria cumpre o papel de estabelecer uma explicação causal sobre um problema e de antever ou pelo menos estimar consequências de seu comportamento futuro. Se nada for feito, a inércia diante do problema levará à tendência de agravamento de suas consequências. Se alguma providência for tomada, a intervenção sobre o problema pode mitigá-lo ou mesmo solucioná-lo por completo (Lassance, 2021; Nilsen, 2015).

Quanto mais uma teoria é capaz de explicar um problema, mais consistente ela é. Quanto mais a teoria demonstrar acertos em antecipar consequências no *status* futuro do problema, mais coerente ela será diante dos pressupostos que assumiu (figura 2). Essa suposição quanto a resultados esperados pode ser chamada de expectativa.

Ao se aferir resultados da evolução de um problema (inércia) ou de uma dada intervenção sobre ele (mudança), poderá ser verificado se eles correspondem ou não às expectativas lançadas pela teoria. Esse é o papel da avaliação.

FIGURA 2
Consistência da teoria e coerência dos resultados de sua aplicação



Elaboração do autor.

Em políticas públicas e nos programas governamentais, tanto o monitoramento quanto a avaliação são essenciais para que haja esse confronto da realidade com as expectativas e para que, havendo sucesso ou fracasso, se possa aprender com o que deu certo ou errado ao longo do percurso.

Fazer com que as políticas e os programas exponham suas teorias e suas expectativas, com compromissos sobre produtos, resultados e impactos é essencial. As expectativas precisam estar explícitas e serem medidas por indicadores e metas.

Bons referenciais teóricos, na verdade, precisam ser construídos. A literatura sobre políticas públicas e também o arcabouço normativo de muitas políticas e programas estão repletos de teorias. Elas precisam ser extraídas, organizadas e combinadas de modo coerente com os resultados esperados.

Comece a construção de seu referencial de análise estabelecendo os conceitos básicos a serem utilizados no trabalho. A começar pelos conceitos básicos, que são os listados a seguir.

- O que é uma política?
- O que é um programa governamental?
- O que são ações e processos?
- O que são produtos, resultados e impactos?
- O que são indicadores e metas?

De uma maneira intuitiva e que reforça a busca por nexos lógicos, pode-se dizer que políticas são concretizadas por meio de programas, os quais, por sua vez, são estruturados em processos, que são movidos por ações, de modo a gerar produtos no curto prazo. Esses produtos, se entregues sistematicamente, no médio prazo, irão consolidar resultados, que, no longo prazo, sedimentarão impactos.

Políticas são propostas de solução institucionalizadas para os grandes problemas com que o Estado escolhe lidar. Elas definem, ao mesmo tempo, o grande público a ser abrangido ou priorizado, estabelecem os grandes objetivos de longo prazo, preconizam as mudanças mais amplas que são necessárias para alterar as piores consequências daqueles problemas centrais. Em função disso, demandam a formação de grandes coalizões de defesa, *advocacy coalitions*, conforme Sabatier e Weible (2007).

Programas são a programação da mudança. Diante de problemas complexos, especificam como tratar cada um separadamente e, se possível, de forma integrada, coordenando a governança sobre insumos e processos.

Processos são a maneira de organizar as ações para que sejam hierarquizadas e sequenciadas do modo mais adequado e eficiente. É por meio deles que são gerados produtos e serviços públicos. A partir desse momento, o público começa a receber a atenção ou os benefícios da ação do Estado.

Retomando a analogia, política é arquitetura; programa é engenharia; ação é obra. Política é concepção; programa é programação; ação é realização. Política é estratégia; programa é tática; ação é operação. Política envolve governabilidade – poder de iniciativa e capacidade de legitimar uma proposta. Programa é governança – é desenvolvido por quem tem competências e atribuições sobre o assunto. Ação é gestão – gerenciar processos que transformam insumos em produtos e serviços.

Para legitimar e aprovar uma política é preciso submeter uma proposição a um circuito decisório complexo e amplo, que depende de muitos agentes e organizações do Estado e da interação e participação da sociedade – dirigentes, parlamentares, juízes, conselhos de políticas públicas com participação social, entre outros membros.

Estruturar um programa depende da governança das autoridades dirigentes e de burocracias especializadas, muitas vezes espalhadas por diferentes esferas (União, estados, municípios e Distrito Federal). Demanda processos de coordenação, parceria e controle externo e interno.

Desenvolver ações depende de instrumentos e ferramentas: incentivos, normas e comunicação; recursos, capacitação e treinamento, sistemas e métodos de gerenciamento.

Política é a institucionalização de uma teoria da mudança. Programa é o planejamento ou modelagem de uma programação, ou teoria do programa. Ação é a sua operacionalização.

Esta não é a única maneira de conceituar políticas, programas e ações, mas é a melhor maneira de defini-los e distingui-los seguindo um fio lógico, uma espécie de fio de Ariadne capaz de guiar os passos em um imenso labirinto de problemas que se apresentam caóticos. De modo encadeado, políticas, programas, processos e ações podem ser concebidos e estruturados de maneira que estejam alinhados ao monitoramento e à avaliação. É a forma mais adequada para fechar um circuito e evitar ou detectar curtos-circuitos.

4.3 Quais os conceitos básicos da gramática da análise *ex ante*

4.3.1 Entenda e evite a confusão entre política, programa e ação

Políticas, programas, ações, instrumentos e ferramentas governamentais são os conceitos básicos da gramática da análise *ex ante*. Embora elementares, são bastante complexos e aparecem normalmente emaranhados entre si. No entanto, são bastante distintos. Diferem em gênero, número e grau. A começar porque partem de diferentes camadas ou, mais exatamente, de distintas dimensões da atuação governamental.

Definir e saber usar esses conceitos é essencial para transitar de uma arquitetura de políticas para uma engenharia das ações governamentais; de uma concepção de propósitos e prioridades a uma concretização de soluções práticas.

A análise *ex ante* é uma espécie de exercício metodologicamente orientado para conduzir um processo de montagem e articulação de diferentes peças de uma solução prática para problemas coletivos complexos.

Tomemos o exemplo simples de um guarda-chuva ou de uma sombrinha. A parte mais útil e prática é sua cobertura – o toldo. É ela que fornece proteção da chuva ou do sol. No entanto, a cobertura de tecido só é possível se estiver armada e agarrada a hastes e se estas estiverem devidamente arqueadas para esticar o toldo.

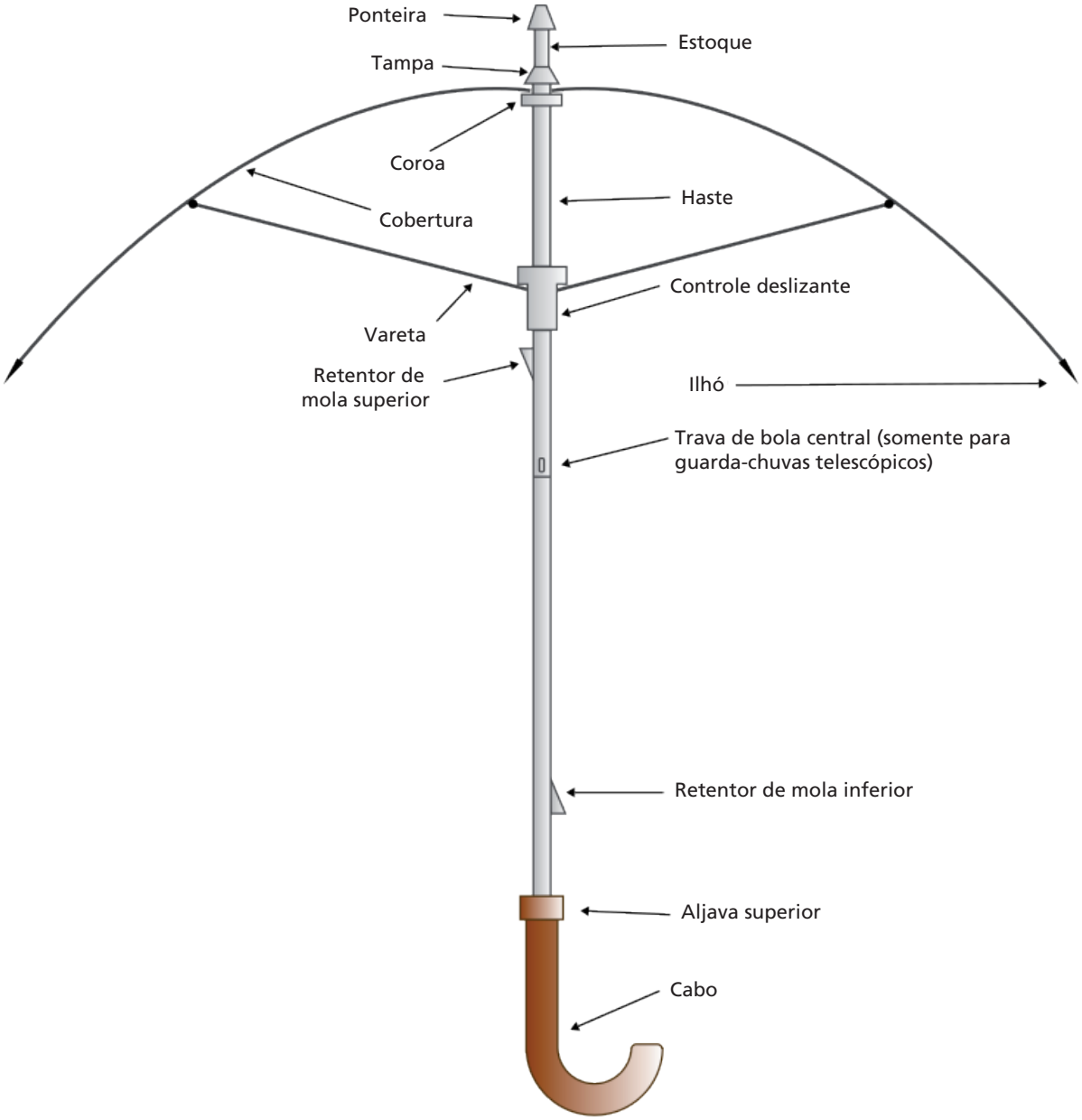
Para que cumpra seu propósito, um guarda-chuva precisa ter uma infraestrutura básica (figura 3). Em seu processo de montagem, a cobertura é apenas sua parte final, e não o início de tudo.[3] Quem sustenta e permite que o guarda-chuva se abra, ao estender e arquear cada haste, é um eixo central, que funciona como a coluna vertebral de toda a estrutura – em alguns países, as hastes são justamente chamadas de costelas. Sem isso, não há guarda-chuva possível de ser montado e aberto.

De maneira análoga, a atuação governamental é feita, entre outras razões, para dar ampla cobertura a quem mais precisa de proteção social e econômica. Essa cobertura é feita com a oferta e distribuição de produtos e serviços públicos, embora o que realmente sustente tal oferta sejam as políticas concebidas para estruturar essa cobertura de modo amplo, o que é feito por meio de programas, que serão as hastes ou vértebras de sua atuação em diferentes campos.

3. O processo de fabricação de guarda-chuvas encontra-se disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=46icOETnfAk>.

Quando se pergunta a um dirigente ou gestor público qual a diferença entre política pública, programa e ação governamental, em que ponto cada um começa e termina, as respostas em geral são várias, vagas, desencontradas e mal fundamentadas (Lassance, 2021).

FIGURA 3
Estrutura de um guarda-chuva



Fonte: Wikimedia Commons. Disponível em: <https://bit.ly/3fwsNga>.

A dificuldade é tão comum que passou a ser incorporada à paisagem tradicional das políticas públicas. É uma deficiência crônica patente, mas não se dá muita atenção a ela. Tal situação, mal resolvida desde o início, gera, mais adiante, uma espiral de problemas igualmente mal resolvidos.

Para piorar, essa dificuldade é muitas vezes disseminada por aqueles que deveriam ser especialistas em ajudar a resolvê-la, de modo que muitos manuais de políticas públicas recomendam que ela seja minimizada ou mesmo ignorada.

Por exemplo, uma das "definições" mais tradicionais e famosas sobre o que seja uma política é, de fato, uma indefinição, um não conceito. Trata-se da formulação de Thomas Dye, segundo o qual uma política pública é "tudo aquilo que um governo escolhe fazer ou deixar de fazer" (Dye, 1972, p. 2, tradução nossa).

Nesses termos, política pública é algo que pode ir do tudo ao nada com total naturalidade. Até hoje é difícil encontrar um manual de políticas públicas que não traga o jogo de palavras de Dye, em destaque, na lista dos conceitos. Howlett e Cashore (2014), Cairney (2012) e tantos outros não só o reproduzem como o recomendam como um dos melhores a serem usados.

O curioso é que o próprio Dye, páginas depois dessa tão citada "indefinição", confessa que seu manual "desencoraja discussões acadêmicas em torno de uma definição de política pública" que fosse mais precisa (Dye, 1972, p. 13, tradução nossa). Para o autor, políticas e programas poderiam ser tomados como sinônimos, no máximo com diferenças de escala.

Em uma definição também célebre, Guy Peters sugere que políticas sejam tomadas como "a soma das atividades governamentais, seja atuando diretamente ou por meio de agentes, conquanto essas atividades influam na vida das pessoas" (Peters, 2010, p. 21, tradução nossa).[4] O autor atesta que, entre a própria comunidade de especialistas, a regra era tratar política pública como "qualquer coisa que o governo faça" (*idem*, *ibidem*).[5]

Mais que uma discussão acadêmica, esse é um problema prático, um nó a ser desatado. Políticas mal concebidas e de escopo ambíguo geram programas desconjuntados e ações disparatadas e incoerentes. A dificuldade de saber mais exatamente o que é uma política, um programa, uma ação, um instrumento e uma ferramenta governamental obviamente traz problemas na costura que precisa ser feita entre formulação e implementação. Essa inconsistência conceitual

4. "*Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the life of citizens*".

5. "*As public policy studies are now popular, everything government does is labeled policy*".

compromete a assertividade estratégica, a orientação programática e a concretização de produtos que sejam guiados por resultados e impactos que precisavam ter sido estabelecidos pela política, desde o início.

4.3.2 Política é arquitetura; programa é engenharia; ação é obra

A melhor forma de se entender a distinção e a relação entre políticas, programas, ações, instrumentos e ferramentas da ação governamental é, como lembra Carol Weiss, "a aplicação do conhecimento das ciências sociais e de metodologia" (Weiss, 1988, p. 3, tradução nossa).

Definições que tratam políticas como conjunto de programas ou de ações demonstram uma grande incapacidade de distinguir políticas, programas e ações. Não se pode tratar diferenças qualitativas como se fossem apenas variações quantitativas de tamanho ou de nível de agregação.

Política é concepção. Programa é programação. Ação é execução. Política é arquitetura. Programa é engenharia. Ação é obra.

Políticas são as cartas náuticas de uma jornada com vistas a um objetivo. Os programas são seus navios. As ações, o manejo do leme, das velas ou motores, os comandos dados à tripulação. Uma política se estabelece antes do fazer, antecedendo as ações. A política nasce, portanto, da concepção ou visão mais panorâmica que define um curso que dará sentido à embarcação, por meio do comando de quem está à frente do navio e das ações de sua tripulação.

Políticas, programas e ações formam um tripé. Para que fique firme é preciso que cada componente esteja separado e ao mesmo tempo conectado aos demais. A política só ganha corpo por meio de programas (Alencar, 2021, p. 6-7), e estes só se concretizam por meio de ações. Mas políticas não são programas e programas não são ações. Políticas definem e estruturam programas. Programas viabilizam e organizam ações. Ações geram produtos e serviços.

4.3.3 Política

A política é uma concepção que explica um problema e, diante desse entendimento, sugere uma intervenção a ser institucionalizada. Essa intervenção se dá na forma de programas. Programar é viabilizar e organizar as condições para que a intervenção seja operacionalizada. Essa operacionalização só ocorre quando as ações são desencadeadas. Portanto, "*política* é uma concepção

institucionalizada voltada à solução de um problema central relevante para um determinado público" (Lassance, 2020, tradução e grifo nossos).

A noção de concepção institucionalizada, portanto, referendada por uma decisão legitimada por critérios democráticos e republicanos, vem da própria noção original do vocábulo política. Daí que não existe política pública sem política e sem Estado.

Quando aprovada, tem-se de fato uma política, e não mais apenas uma proposta de política ou uma concepção em debate. Quando institucionalizada, a política torna-se regra. Pierson (2006) propõe justamente que as políticas públicas sejam consideradas como instituições (regras).

A política é que obriga o Estado a atuar e garante que cidadãs e cidadãos sejam beneficiados de forma universal ou se atenderem a alguns critérios que se justifiquem por alguma boa razão. É a concepção teórica que torna a regra razoável, explicável, compreensível, e não apenas imposta.

É a política que decide que um problema seja escolhido como central, em detrimento de tantos outros possíveis. Essa centralidade traz consigo requisitos metodológicos importantes. Para que a política seja não apenas um ato de vontade e justifique-se como razoável é preciso que o problema apontado demonstre capacidade de ser de fato central.

Para tanto, deve ter o condão de explicar e demonstrar as causas diretas e remotas que tornaram aquela escolha o grande entroncamento de um imenso e caótico trânsito de problemas. Essa posição central também sinaliza quais as consequências a serem mitigadas ou superadas, as saídas e as vias que precisam ser interditadas. Tal centralidade explicativa ainda permite à política apostar que, ao seguir determinado caminho, o destino desejado será alcançado de fato. É por isso que o traçado *ex ante* precisa estar correto e ter sido bem pavimentado.

Um problema de política pública só se justifica se efetivamente for relevante. Significa que ele deve ter grande amplitude e gravidade. Amplitude porque atinge indistintamente muitas pessoas. Gravidade porque, ao ser um problema complexo e multicausal, produz um volume elevado de consequências que se tornam mais agudas com o passar do tempo.

Doenças, por exemplo, atingem pessoas independentemente de idade, sexo, local de moradia, religião, cor da pele, escolaridade, renda. São um problema universal (de todas as pessoas), complexo (não existe apenas uma ou poucas doenças, mas várias) e multicausal (problemas coronários, por exemplo, podem advir de fatores genéticos, estilo de vida ou decorrerem de consequências de outras doenças ou acidentes).

A política de saúde será, portanto, a concepção institucionalizada para prevenção de doenças ou para o tratamento e recuperação de toda e qualquer pessoa que necessite de assistência.

Debaixo desse grande guarda-chuva chamado saúde, que nos protege de uma chuva de muitos pequenos problemas que podem se tornar torrenciais e desabar sobre toda uma população, será preciso estruturar linhas de atuação distintas. Para que a política seja dotada de uma ampla cobertura, ela precisará estar estruturada para cobrir diferentes focos. Para determinantes diferentes que provocam problemas de saúde distintos e para públicos específicos, que sofrem certas consequências com maior intensidade e gravidade, é preciso que a política também ganhe especificidade. Essa é a origem dos programas. Eles são as vértebras da política que lhes serve de espinha dorsal.

A institucionalização é também um ingrediente essencial ao conceito de política porque esse processo perpassa outros poderes e organizações. Institucionalizar uma política, em um regime democrático, implica aprovar regras. Isso demanda promulgação legislativa e segurança jurídica, para que haja garantia de sua legalidade.

4.3.4 Programa

Depois de concebida e institucionalizada, como regra, a política pode ganhar estrutura, na forma de programas, e desencadear ações. Segundo Lassance (2020, tradução e grifo nossos), "*programa* é a solução dada a problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo".

Por exemplo, definida uma política de erradicação da miséria, a depender da concepção, pode-se entender que tomará corpo com um programa de renda mínima; de habitação para famílias moradoras de rua; um programa de alfabetização de jovens e adultos; de geração de emprego e renda, entre outros. Os programas praticamente confessam que a concepção da política parte de uma teoria que atribui a miséria à ausência de oportunidades para trabalhar ou empreender ou a empregos precários, o que em parte se associa à baixa escolaridade dessas pessoas, somado à condição de vulnerabilidade (morar nas ruas dificulta que as pessoas possam ter emprego fixo) e a custos elevados que consomem grande parte da renda – como ocorre com famílias que pagam aluguel.

Esse rosário de causas explica a natureza do problema e logicamente conduz o raciocínio que justifica uma determinada intervenção – e não qualquer intervenção. Ao atacar as causas, o problema desaparece ou é mitigado. As pessoas passam a viver uma situação distinta. Mesmo que ainda na pobreza, poderiam se livrar da condição de miséria e de suas consequências mais

dramáticas – fome, violência e problemas de saúde decorrentes de viver ao relento e não ter uma alimentação satisfatória.

4.3.5 Ação

Por sua vez,

> *Ação* é um conjunto de processos que, pela gestão de insumos adequados, tem o propósito de entregar produtos e serviços ao público.
>
> *Atividades* são a menor unidade prevista pelos processos de cada ação.
>
> *Processos* são os fluxos de atividades organizadas e sequenciadas (Lassance, 2020, tradução e grifo nossos).

4.3.6 Instrumentos e ferramentas da ação governamental

Embora seja comum ver quem trate instrumentos e ferramentas da atuação governamental como sinônimos (Peters, 2000; Salamon, 2000; Howlett, 2005; Howlett, Ramesh e Capano, 2022), é possível e útil distinguir um do outro.

Conforme Vedung (1997, p. 154-155),

> instrumentos de política pública são um conjunto de técnicas mediante as quais as autoridades do setor público exercem seu poder na busca de induzir mudanças sociais. (...) Há apenas três instrumentos básicos à disposição dos governos: o porrete, a cenoura e o sermão.

As ferramentas são a especificação e concretização desses instrumentos. Ou seja, instrumentos e ferramentas são intervenções, ações deliberadas por organizações do Estado para produzir resultados e impactos.

Cenouras são incentivos, principalmente, vantagens econômicas. O orçamento (distribuição de recursos ou benefícios custeados com recursos públicos) e os subsídios (isenção fiscal, crédito subsidiado) são ferramentas desse tipo. Por exemplo, linhas de crédito especial para essa renovação da frota de veículos de transporte de passageiros e financiamento público para custear gratuidades, como o passe livre para estudantes ou idosos.

O que o autor chama de porretes são instrumentos regulatórios que impõem obrigações ou restrições com base em ameaças de sanções. Suas ferramentas são leis, normas contratuais ou regulamentos técnico-operacionais. Por exemplo, a obrigação legal e contratual para que as empresas concessionárias de transporte coletivo urbano renovem sua frota periodicamente. Se não o fizerem, se sujeitam à multa ou ao risco de serem inabilitadas de continuar operando.

Finalmente, sermões são instrumentos de convencimento, comunicação ou aprendizagem para fornecer informação, orientação, conclamar a mobilização e incentivar a formação, a capacitação ou o treinamento. Por exemplo, campanhas educativas para estimular a segurança no trânsito e cursos para melhorar a qualidade da prestação de serviços.

Apesar de a literatura de políticas públicas normalmente se referir a instrumentos e ferramentas de políticas públicas (*policy instruments* e *policy tools*), instrumentos e ferramentas são na verdade insumos, processos ou produtos das ações dos programas. Por exemplo, em um programa de transferência de renda, a cenoura do pagamento de benefício financeiro mensal é um produto desse programa. A obrigação de as pessoas se cadastrarem e fornecerem dados verdadeiros, sob pena de exclusão e de sanções, é um porrete que consiste em uma regra do processo de identificação para o pagamento do benefício. O cadastro é uma ferramenta da política, mas que só se concretiza como uma ação organizada por processos (cadastramento e descadastramento). A divulgação da existência do programa a possíveis beneficiários é um sermão e também é um processo. A comunicação é um instrumento. A campanha publicitária é uma ferramenta.

Em grande medida, o sucesso ou fracasso de muitos programas está na combinação desses três elementos (cenouras, porretes e sermões) em doses corretas. O monitoramento e a avaliação ajudam a calibrar essa combinação.

4.3.7 Conecte a análise *ex ante* ao monitoramento e à avaliação (*ex post*)

Os conceitos aqui adotados, comparados às inúmeras outras possibilidades ofertadas pela literatura, possuem a grande vantagem de induzir cada política, programas e ações a serem concebidos de maneira integrada e conectada às melhores práticas de monitoramento e à avaliação (Lassance, 2020). Ao estabelecer uma sequência de conceitos distintos e teoricamente encadeados, torna-se possível também superar a simples rotulagem, ou *labellism*, como dizem Acciai e Capano (2021).

Políticas que não expõem sua teoria sobre o problema e sobre a intervenção, programas que não se justificam diante de prioridades das políticas e ações que não guardam coerência com o que os programas apregoam têm poucas chances de dar certo – e não fornecem boas bases para o monitoramento e a avaliação.

Como lembra Garcia (2015, p. 242):

> avaliações externas e pesquisas avaliativas sobre políticas, programas e projetos que não foram desenhados para serem avaliados são necessariamente precárias e inconclusas, por mais competentes e dedicados que sejam os avaliadores. Isto porque não é possível, passado o tempo da implementação, mapear, de forma precisa, a situação inicial que deveria ser alterada pela política/programa/projeto, contrastando-a com a situação presente ou com a final. Também não é possível reconstruir todo o processo de intervenção, em suas múltiplas dimensões, nem os contextos particulares nos quais seus diversos segmentos ocorreram. De igual maneira, não é possível reconstituir os caminhos e as circunstâncias que levaram ao erro ou ao acerto, prescrevendo sugestões corretivas. Torna-se, portanto, extremamente difícil, senão temeroso, estabelecer relações causais entre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados, sejam estes previstos ou não, desejados ou não, primários ou secundários, restritos ou ampliados.

Embora a era digital dos grandes dados (*big data*) proporcione um *tsunami* de informações, as mais importantes para o monitoramento de programas e ações decorrem de registros administrativos. Por exemplo, cadastros, compras, atas de reuniões, questionários de avaliação.

Ocorre que nem sempre esses registros foram pensados para automaticamente gerar informações. A falta de uma concepção de política, da estruturação de programas e da gestão de ações pensadas para o monitoramento e avaliação faz com que muitos estudos sobre a ação governamental se façam não a partir dos melhores dados possíveis mas daqueles disponíveis, supondo que eles são boas *proxies*.

Por exemplo, em uma política de educação, digamos que os grandes objetivos sejam universalizar o acesso e melhorar a qualidade do ensino. A política, com base nesses objetivos, estabelece uma estratégia para universalizar o acesso à educação por meio de programas de construção, manutenção e digitalização de escolas; contratação de novos profissionais da educação; transporte escolar; merenda; distribuição de material didático e criação de bibliotecas.

O outro objetivo é colocar em vigor uma estratégia de melhoria da qualidade de ensino por meio, entre outros, de um programa de formação continuada de professoras e professores. Como o próprio nome sugere, a formação será um processo contínuo. Precisa de atividades sequenciadas: cadastrar os professores, verificar seus perfis e suas necessidades formativas, elaborar

o projeto pedagógico, planejar e organizar trilhas de aprendizado, mobilizar profissionais para ministrar as atividades formativas, divulgar, inscrever, avaliar e certificar.

A gestão das ações pode ser otimizada, para se obter ganhos de eficiência, mediante uma maior economicidade dos recursos e pela melhoria dos processos. O detalhamento preciso desses fluxos é dado pelo que se conhece como mapeamento de processos.

Quanto mais se puder estruturar os processos ao nível das atividades e criar sensores de monitoramento ao longo de cada atividade, melhor se poderá, antecipadamente, verificar se tudo caminha bem ou se o programa está tendo falhas. Mobilizar recursos e pessoal para oferecer cursos de baixa adesão de profissionais da educação ou considerados desnecessários e obsoletos já demonstra que algo está errado e precisa ser corrigido urgentemente, antes que se complete um novo ciclo de ações.

É preciso prever (*ex ante*) que essas atividades se transformarão em dados de monitoramento, que permitirão as avaliações formativas de processo. Esse tipo de avaliação proporciona a identificação dessas possíveis falhas e os devidos e tempestivos ajustes antes que seja tarde demais e que se tenha desperdiçado muitos recursos.

4.3.8 Defina o escopo da análise *ex ante*

É necessário definir qual o escopo da análise *ex ante* com base nos níveis de profundidade e de patrocínio para a sua realização. De toda a política? De todos ou só de alguns programas? Dos instrumentos? Do sistema e dos ciclos de avaliação, seus indicadores e suas metas?

Esses escopos alternativos trazem consigo diferentes focos e perguntas para a análise, conforme a seguir.

1) Identificação e fundamentação da política:
   a) O problema está bem identificado?
   b) Causas e efeitos foram devidamente identificados e logicamente encadeados?
   c) A teoria da mudança existe? Está bem formulada? É cientificamente consistente?
   d) O público está definido e justificado?

e) Os indicadores e as metas de longo prazo foram adequadamente definidos? São suficientes? São robustos? São realistas?

f) A coalizão de organizações e atores favoráveis à política está mapeada?

g) A governança (quem pode e quem faz o quê) está definida?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas públicas e organogramas da governança da política e dos programas; nuvem de problemas, especificação de naipes (variáveis), mapeamento explicativo do problema; teoria da mudança; revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas; repositório do conhecimento com normativos, literatura especializada, catálogo de políticas públicas e organogramas da governança da política e dos programas. Esses recursos serão mais bem explicados neste estudo a partir do item 4.4.

2) *Design* (modelagem) de programas:

a) A teoria do programa é coerente com a teoria da mudança propugnada pela política? O problema está bem especificado e associado a um problema causal relevante da política?

b) A modelagem do programa prevê logicamente e detalha suficientemente os insumos, processos, produtos, resultados e impactos do programa?

c) O público do programa está bem definido? Seria localizável no território por meios administrativos ou por campanhas bem direcionadas?

d) Os insumos são suficientes, foram orçados de modo correto e os processos estão bem estruturados, logicamente encadeados e diretamente associados aos insumos?

e) Os indicadores e as metas de médio prazo (prazo de um mandato) foram adequadamente definidos? São suficientes? São robustos? São realistas?

f) O impacto do programa, no longo prazo, é um dos impactos previstos pela política?

g) A coalizão de organizações e atores favoráveis ao programa está mapeada e coincide com a da política?

h) A governança e a gestão estão minimamente estruturadas?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; revisão da teoria do programa; modelo lógico; indicadores e metas; mapeamento de atores; revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas; análise de superposições e redundâncias (programas já existentes em outros ministérios).

3) De instrumento de política pública:

   a) natureza: administrativa e regulatória; e

   b) tipo: incentivos (cenouras), restrições/sanções (porretes) e convencimento, informação e comunicação (sermões).

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; análise de impacto regulatório; revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas; mapeamento de processos; oficinas intergestores; repositório de boas práticas (*benchmarks* para simular alternativas de decisão).

4) Verificação do sistema de monitoramento:

   a) Existe sistema e instrumentos de monitoramento?

   b) Existem ciclos de monitoramento previstos?

   c) Existe equipe de monitoramento? Como é realizado o monitoramento (de indicadores de insumo, processo e produto)?

   d) Quem recebe os dados de monitoramento e toma providências sobre o que eles estão a indicar?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; projeto ou relatórios de monitoramento; manuais; análises de conformidade (relatórios e acórdãos dos órgãos de controle interno e externo); revisão estruturada de literatura ou painel de especialistas com foco em governança e gestão (de insumos e processos) e em economicidade, eficácia e eficiência; relatórios de execução orçamentária; portal da transparência; painéis de dados (*business intelligence*); repositório de boas práticas (*benchmarks* para parâmetros de monitoramento e avaliação).

5) Verificação do sistema de avaliação *ex post*:

   a) Existem sistema e instrumentos de avaliação?

   b) Existem ciclos de avaliação previstos?

   c) Existe equipe de avaliação? Como são realizadas as avaliações de indicadores de resultados e impactos?

d) Existem perguntas de avaliação aderentes à teoria da mudança (para a política) e à teoria do programa?

e) Quem recebe a avaliação e toma providências?

Recursos metodológicos: repositório do conhecimento; catálogo de políticas e programas; plano e relatórios de avaliação; revisão estruturada de literatura; painel de especialistas com foco em avaliação de resultados ou impacto (efetividade); oficinas intergestores; pesquisas qualitativas; bases de dados abertas; painéis de dados (*business intelligence*); repositório do conhecimento com boas práticas (*benchmarks* para parâmetros de monitoramento e avaliação).

Qualquer análise envolve esforços de fôlego, que valem muito a pena pelos ganhos de aprendizado, integração das equipes, solidificação de parcerias, transparência, interlocução com agentes políticos, organizações civis e especialistas, além de importantes chances de aperfeiçoamento, otimização dos recursos e concretização de melhores resultados.

A grande questão é entender a análise *ex ante* como um processo e não apenas como uma tarefa e um produto. O ideal é que ela faça parte de um ciclo permanente de monitoramento, avaliação e aprendizado coletivo, feito sucessiva e sistematicamente, em fases, sem pressa, mas sempre avançando passo a passo. Políticas públicas precisam ser submetidas a constantes revisões. Os problemas mudam de figura, surgem novidades, os dados de monitoramento e as conclusões de avaliação fustigam permanentemente seu desenvolvimento.

4.4 Monte o quebra-cabeça: tenha a imagem na mente e todas as peças em mãos

Na ausência de políticas, programas e ações, os problemas é que assumem o comando. Eles saltam, gritam, confundem quem os observa. Problemas assustam principalmente quem não tem olhos bem treinados. Grandes problemas públicos são traiçoeiros, erráticos, desconexos, dispersos e confusos.

Se os problemas são peças de um gigantesco quebra-cabeça, a teoria proporciona uma concepção para ordená-los e interpretá-los em seu conjunto, conectando suas partes. A teoria funciona tal qual a imagem prévia que aparece na caixa do jogo. Ao manter-se projetada na mente de quem olha, ela vai orientar o olhar e guiar a intervenção, até que não haja mais peças fora de lugar.

Portanto, o primeiro passo para uma análise *ex ante* completa – que revise a política, os programas, as ações, os instrumentos e as ferramentas governamentais – é organizar esse grande quebra-cabeça, colocar em ordem essa imensa confusão que toma conta da vida de muitas pessoas.

Essa montagem do quebra-cabeça começa com as perguntas a seguir.

- Qual o problema central com que se lida?
- Quais suas causas imediatas?
- Quais as remotas?
- Quais suas consequências mais visíveis?
- Quais as mais profundas?
- A quem ele afeta?

E estas são as principais perguntas a serem respondidas, passo a passo, pela análise: por que um problema ocorre e o que acontece ao público quando ele ocorre? Como o público é afetado e por quê?

Quando uma política e seus programas já existem, o que é a situação mais comum, os problemas têm dono, os responsáveis que tentaram abnegadamente encaixotá-los em soluções muitas vezes dispersas.

O problema, então, se confunde com a própria intervenção. Surge uma dificuldade extra: não se consegue raciocinar corretamente sobre ele sem pensar naquilo que já foi e continua sendo feito. O problema se mistura com as caixinhas criadas para lidar com ele.

A análise precisará fazer um trabalho de desapego e de desconstrução inicial para uma posterior reconstrução, ao final da análise. As perguntas iniciais começam por rastrear as intervenções em curso e a questionar sobre os problemas e públicos a que elas estão associadas, entre as quais as questões que seguem:

- Quais são e onde estão as políticas?
- Quais são e onde estão os programas? A que política eles estão ligados?

- Que recursos, processos, ações, instrumentos e ferramentas estão sendo empregados?
- Com que objetivo?
- Para que públicos?
- Quais os produtos, resultados e impactos alcançados ou esperados? Como atestar que eles foram alcançados? Que indicadores e metas foram estipulados previamente?

É preciso que essas perguntas sejam feitas com base em fontes confiáveis e disponíveis. É a garantia de que a análise será feita de forma científica: transparente, orientada por teoria, com base em evidências e aberta à revisão crítica.

4.4.1 Organize um repositório do conhecimento

Comece a fazer um inventário de políticas, programas, produtos e serviços a partir de um repositório do conhecimento. São essas as peças do quebra-cabeça.

O inventário será útil também como fonte principal das referências e do percurso da análise: os conceitos, os registros de memória das atividades (reuniões e seminários), os normativos, os dados, os estudos técnicos e acadêmicos, os relatórios, os participantes das discussões, as críticas e sugestões.

Devem ser incluídos os itens a seguir.

1) Documentos básicos do GT – a portaria ou outro normativo que criou o GT, o termo de referência, a lista de contatos dos participantes e as atas ou memórias de reunião.
2) Normativos – os mais relacionados ao problema ou à área. Desde a CF/1988, se houver diretrizes que digam respeito diretamente ao problema, as leis – incluindo o que estiver disposto em planos plurianuais –, os decretos, as instruções normativas, as portarias, as resoluções dos comitês de governança e acórdãos (judiciais ou dos órgãos de controle), os organogramas, entre outros.
3) Programas, pactos, compromissos – programa de governo, planos estratégicos e operacionais (inclusive de comunicação), pactos, resultados de conferências e audiências públicas, compromissos (como os firmados com organismos internacionais) e outros.
4) Biblioteca de referência – livros e artigos essenciais sobre o problema, suas tendências, avaliações, pesquisas qualitativas, estudos técnicos (notas técnicas, pesquisas, dissertações e teses e outros

estudos que digam respeito diretamente à política ou aos programas), registros de experiências nacionais e internacionais, avaliações *ex ante* ou *ex post* já realizadas, mapeamento de atores, relatório de riscos etc.

5) Bases de dados – dados específicos extraídos de censos ou pesquisas direcionadas ao tema ou ao público afetado pelo problema; painéis de dados (pelo menos, da execução orçamentária); indicadores (taxas, índices, *rankings*); microdados; iniciativas governamentais (dados do orçamento; relatórios de monitoramento; relatórios de gestão ou relatório anual de prestação de contas, entre outros).

O repositório é organizado a partir de três fontes, conforme a seguir:

- membros do GT podem carregar (*upload*) os documentos em um lugar comum (diretório ou nuvem);
- pesquisa em fontes abertas disponíveis no próprio órgão – talvez já haja um repositório de legislação – ou em pesquisa a outros órgãos, por exemplo, acórdãos nos portais dos órgãos de controle; e
- consulta formal da coordenação do GT às respectivas unidades.

As informações presentes e ausentes no repositório, de antemão, serão já um indicador do grau de conhecimento ou desconhecimento e de existência ou inexistência de lacunas a serem supridas para serem apontadas na análise.

É muito comum que os documentos normativos e os dados descritivos sejam providos em muito maior número que as pesquisas, análises e avaliações. Isso ocorre porque essas informações mais analíticas não existem em grande número ou porque, provavelmente, existem e não são bem conhecidas dos dirigentes e gestores (Koga *et al*., 2020).

Se essa lacuna for detectada, paute o assunto no grupo e veja uma maneira de superar tal deficiência. Por exemplo, realizando alguma oficina com técnicos e especialistas que possam trazer subsídios que sejam úteis para robustecer o referencial de análise.

O repositório pode ser construído, com os documentos que já são públicos (normativos, pesquisas etc.), em uma pasta de algum serviço de armazenamento em nuvem, por exemplo, o Google Drive (https://drive.google.com), compartilhando arquivos com qualquer pessoa que tenha o *link*, ou mesmo os deixando abertos, disponíveis em alguma página da internet, uma que

seja criada pelo próprio órgão que realiza a análise *ex ante* ou usando uma plataforma gratuita como a Archive (https://archive.org/).

Para os registros de reunião e os documentos produzidos pelo GT e que ainda não são conclusivos, verifique a política de segurança de informações e de dados de sua organização. No mínimo, eles devem ser deixados como compartilhados apenas com os integrantes do GT até que se consolide e se tenha validado o relatório final que possa ser divulgado publicamente para colher críticas e sugestões.

4.4.2 Prepare um catálogo ou um inventário de políticas, programas e ações já existentes

Que iniciativas já existem e estão direcionadas ao mesmo problema? Por quem elas são desenvolvidas? Antes de se aventar criar novas políticas ou programas, é bom saber em que medida haveria sobreposição ou complementaridade entre eles. Essa é uma dúvida básica para novas políticas ou programas que pretendam ser criados do zero e que, ao contrário, podem cair na armadilha de "reinventar a roda", criando redundâncias sobre algo que já é feito e que se ignora.

Em outros casos, o desafio pretendido é reformular a política para justamente integrar e evitar ou mitigar a sobreposição de muitos programas e ações. Isso reforça a necessidade de mapear o que já está sendo feito e remontar o quebra-cabeça da ação governamental de modo mais consistente.

O primeiro passo para isso é elaborar um inventário ou catálogo de políticas e programas. Toda iniciativa que oficialmente tem nome de política ou programa, conforme os normativos, deve ser inventariada e referenciada. O catálogo deve listar quais são as políticas, os programas e as fontes que demonstram sua existência, seus objetivos, suas diretrizes, seus públicos e seus planos.

Note que isso pode e deve ser feito a partir das informações constantes do repositório, se ele estiver completo. Todavia, também se pode pensar no caminho inverso como mais promissor: a partir da pesquisa à legislação e a demais normativos, pode-se construir a base completa de documentos que deverá estar no repositório.

Use as palavras-chave que sejam mais aderentes ao problema ou à área em questão e lembre-se de que um mesmo problema pode ter uma variação de "apelidos" a serem usados para evitar pontos cegos no repositório e no inventário. Considere também solicitar o auxílio da área jurídica do órgão para realizar ou revisar esse trabalho.

O catálogo deve seguir exatamente a nomenclatura utilizada nos normativos. Se eles tratam uma determinada intervenção como uma política, mesmo que na verdade ela seja mais exatamente uma ação, mantenha a denominação oficial. É comum encontrar também intervenções que aparecem qualificadas ora como política, ora como programas.[6]

Essa ambivalência é um ruído que sinaliza possíveis inconsistências na origem ou na trajetória dessas intervenções. No entanto, cabe ao catálogo registrar essa ambiguidade, com espírito de "a vida como ela é". A análise *ex ante*, posteriormente, pode apontar incongruências e sugerir mudanças que são não apenas de nomenclatura, mas de arquitetura das intervenções.

O critério normativo utilizado para compor o catálogo não é meramente formalístico. Além de estar associado aos princípios de legalidade e publicidade exigidos da administração pública, ele indica o grau de institucionalização de uma intervenção. Uma política que tenha sido inscrita na CF/1988 ou aprovada em lei demonstra uma maior institucionalidade do que algo apenas citado em discursos, campanhas publicitárias ou em uma portaria que pode ser desfeita por uma canetada.

Ao mesmo tempo, políticas com maior grau de institucionalidade produzem em torno de si uma miríade de leis que motivarão decretos e, em seguida, portarias, instruções normativas e acórdãos dos órgãos judiciais ou de controle que mostrarão o grau de enraizamento, robustez e até de rigidez dessas intervenções.

Essa teia institucional precisa ser percorrida para que a análise *ex ante* saiba da amplitude de sua intervenção e perceba o grau de patrocínio e legitimidade que precisará ser conquistado para qualquer alteração. Ao mesmo tempo, é possível que muito da teoria da mudança e do programa já tenha sido formulado, aprofundado e pactuado anteriormente.

Se o trabalho de análise e a eventual reformulação, se necessária, puder ser feita aproveitando-se do que já foi anteriormente construído, o grau de dificuldade, esforço e custo da mudança tendem a ser menores. A viabilidade da implementação é maior. Se a política puder obter ganhos importantes e rápidos, no tempo curto de uma gestão, por meio de mudanças incrementais que aumentem a coerência dos programas, diminuam a sobreposição de iniciativas e otimizem o trabalho das equipes e o orçamento, tanto melhor.

Finalmente, o catálogo pode ser a base para uma ampla revisão ("revisaço") para que as normas possam ser mais concisas, integradas, coerentes e atualizadas. Um novo arranjo de políticas e programas talvez deva motivar uma consolidação normativa para superar ambiguidades

6. Ver Alencar (2021).

e lacunas do cipoal de regras, oferecendo uma orientação mais clara à ação dos gestores e uma informação mais simples ao público interessado.

Nesse sentido, o catálogo é não só um mapa do melhor caminho a percorrer e dos possíveis atalhos para se chegar a resultados mais rapidamente. Serve como um inventário do patrimônio de concepções, iniciativas e acordos legitimados e pactuados para a solução de um problema. Sobretudo quando a intenção é promover grandes mudanças, essa base normativa obrigatoriamente precisa ser levada em conta.

4.4.3 Construa a nuvem de problemas

O passo seguinte é construir uma nuvem de problemas, ou seja, uma lista que reúna todos os problemas que pairam sobre aquela área de atuação do Estado e que motivará a concepção ou reformulação da política.

A nuvem coloca as peças do quebra-cabeça sobre a mesa. A fonte de informações para formar essa nuvem é o repositório e, quando houver, o catálogo ou o inventário de políticas e programas.

Reúna o GT e realize o exercício de pedir que os participantes pesquisem no repositório quais são os problemas que estão por trás das diferentes intervenções, independentemente de serem denominadas políticas, programas ou ações.

O objetivo desse exercício é buscar a raiz dos problemas que estão por trás de cada intervenção, sem entrar no mérito quanto à correção ou à qualidade dessas intervenções. Afinal, diferentemente da avaliação *ex post*, o propósito da *ex ante* não é avaliar resultados e impactos ou a coerência das intervenções, mas, sim, seu grau de consistência em relação ao referencial e à teoria da mudança e do programa.

A nuvem embaralha vários problemas. Ela precisa ser organizada em seguida, em blocos, como naipes de um baralho, e hierarquizada, como uma sequência de cartas. O desafio é que se possa entender a afinidade entre problemas e seu grau de generalidade e complexidade, dos mais simples e individualizados aos mais agregados ou coletivos; dos que estão na origem aos que são seus desdobramentos.

Esse exercício começa também a revelar concepções diferentes. É comum e positivo que haja formas distintas de se enxergar e organizar problemas entre a equipe, mesmo que isso possa gerar o incômodo de achar que se deva ter uma posição unificada. Essa diversidade permitirá a geração de diferentes nuvens, com base em variadas formas de encarar os problemas.

Assim como nas demais atividades, deve-se trabalhar em grupos de no máximo cinco pessoas, incentivando o diálogo e a reflexão. Vale lembrar que consensos aparecem no final, não no início de uma conversa.

É preciso apenas zelar para que o exercício transforme uma grande nuvem em nuvens menores, em naipes que possam ser explicados e justificados conforme algum critério explícito de ordenamento. Esse critério traduzirá quais concepções prevaleceram naquela construção.

4.4.4 Especifique bem o problema da política

A especificação é a ponte que ligará a boa identificação do problema à futura escolha de seu melhor indicador. O primeiro passo para uma boa especificação foi dado anteriormente, ao se organizar a nuvem de problemas em naipes. Esse processo já ajudou muito o esforço de apresentar e detalhar os meandros que desaguam em um grande problema e que alimentam um fluxo caudaloso de consequências.

A ramificação é uma maneira de categorização das variáveis componentes do problema. Sendo uma variável exatamente uma componente causal de um fenômeno, a estruturação em naipes é um grande salto para uma explicação estruturada da lógica do problema.

A especificação de um problema tipifica e destrincha seus componentes por serem elementos distintos. Problemas de políticas públicas são grandes e multicausais. Precisam ser desmembrados para que se possa lidar com eles.

Uma política de saúde pública, por exemplo, abrange a prevenção e o tratamento de doenças de diferentes tipos. Já a política de habitação cuida de pessoas que estão sob condições diversas de moradia, como as que têm e as que não têm onde morar. A política de educação, por sua vez, lida com problemas de pessoas que estão dentro e fora da escola, alfabetizadas e analfabetas.

É mais fácil construir mapas, ou árvores e diagramas, de ações, projetos e programas. A dimensão dos problemas é menor. Mas tudo muda de figura quando se fala em política. Qual o problema central de uma política nacional de educação, de saúde, de assistência social, de cultura ou de agricultura?

A opção de construir a política do particular para o geral, partindo de ações e programas, não é válida, pois a política é que estabelece as linhas mestras para programas e ações. Inverter essa lógica é multiplicar a fragmentação das componentes da política. Por isso, a questão central da política parte de um problema agregado, amplo e universal, e sua desagregação se dá por especificação, por naipes.

4.4.5 Revise a formulação de cada problema

Como não se definir um problema

Um dos passos mais importantes e enganosamente triviais na construção de uma política pública é a definição de problemas. As pessoas vivem o tempo todo cercadas de problemas, buscando solução para eles, mas nem sempre entendem do que se trata cada entrave, cada gargalo, cada obstáculo, cada acidente, cada desastre, cada crise.

Problemas mal definidos comprometem a consistência da formulação da política e, consequentemente, a definição dos programas que devem atacar suas causas raízes ou consequências. Há ainda uma dificuldade adicional. A literatura tradicional às vezes mais confunde do que ilumina o assunto, o que não favorece uma boa operacionalização de soluções.

A teoria do agendamento, de Kingdon (1984), por exemplo. Essa teoria explica o agendamento em torno da escolha e da tentativa de solução de um problema de política pública. O problema, portanto, é o ponto central do agendamento, em todos os seus requisitos.

Segundo o autor, uma janela se abre para a criação de uma política pública quando se juntam três ingredientes fundamentais: i) um problema relevante eclode ou se agrava; ii) alternativas de solução, amparadas pelo debate de especialistas, reforçam a percepção de que tal problema é passível de ser resolvido; e iii) o sistema político escolhe esse problema como prioridade decisória e encaminha o processamento das alternativas para sua transformação em política (Kingdon, 1984).

O problema de origem dessa teoria está na própria definição de problema. Kingdon parte do pressuposto de que problemas ganham relevância por sua natureza, por atributos intrínsecos. Pior, os problemas aparecem "coisificados" e percebidos mais por seus indicadores, alertas e eventos, como inflação, orçamento, pesquisas de opinião, desastres, escândalos (Kingdon, 1984, p. 109), do que por sua relação umbilical com um público determinado. Ou seja, são notados mais por seus sinais do que por seus fundamentos.

Por exemplo, Kingdon cita as "ineficiências na regulação econômica das companhias aéreas" (*op. cit*., p. 3), em vez de definir o problema, como o alto custo das passagens para a maioria da população, atrasos, cancelamentos de voo e extravio ou danificação de bagagens de passageiros. Em outro exemplo, fala no "custo do atendimento médico" (*op. cit*., p. 4). A diferença entre os dois exemplos é significativa.

No primeiro caso, falar em ineficiência na regulação se refere a uma avaliação (de eficiência) da intervenção sobre o problema (a regulação econômica das companhias aéreas). No segundo caso, o custo do atendimento médico é mais condizente com a noção de um problema de política pública, sobretudo se ele for um problema generalizado.

O público deve ser sempre tomado como sujeito, e não como predicado do problema. Um problema só existe de fato e ganha escala porque ele impacta um público, o qual reage pressionando representantes políticos e especialistas a encontrarem uma solução. Portanto, assim como definimos o problema do transporte aéreo como o alto custo das passagens para a maioria da população, atrasos, cancelamentos de voo e extravio ou danificação de bagagens, no caso do alto custo do atendimento médico, Kingdon provavelmente se refere, sem explicar, ao custo elevado das despesas com saúde no orçamento familiar da classe média e exorbitante nos estratos de mais baixa renda.

A característica essencial de um problema de política não é que ele seja grande ou crítico, mas ser coletivo. O problema torna-se relevante quanto mais diga respeito a uma coletividade, direta ou indiretamente. A criticidade que ele alcança não é sua principal característica, e sim o *status* de sua evolução. É por isso que a política se diz pública: por endereçar-se não a problemas em si, mas à maneira como eles atingem a coletividade.

Trata-se de uma fragilidade da teoria, com consequências teórico-metodológicas não triviais para a formulação de políticas e desenho de programas (Lassance, 2020). Superar essa inconsistência é um passo importante para que se firme uma compreensão absolutamente clara de que problemas não dizem respeito a coisas, mas, sim, a pessoas. Quanto mais a definição do problema puder fazer referência explícita ao público afetado por ele, melhor.

Como definir um problema

Um problema bem definido começa por uma formulação em que automaticamente se deduz a que público ele se refere, mesmo que de forma ampla. Se falamos no alto custo do transporte público, estamos implicitamente nos referindo a um problema coletivo de quem paga proporcionalmente muito caro ou nem consegue pagar, pois não possui os recursos necessários para gastar com o transporte coletivo.

Em vez de se falar em déficit habitacional qualitativo em áreas urbanas, o ideal seria falar em falta de moradia ou em moradia precária para as classes de menor renda, por exemplo. Imediatamente, ao definir o problema, crave quem é o seu público: os sem renda e sem teto que moram nas ruas ou em locais improvisados, debaixo de lonas ou barracas; ou as famílias de baixa renda

que moram em domicílios precários, como barracos em áreas de risco, feitos com pedaços de madeira ou lata, sem sanitários e com poucos cômodos para muitas pessoas. O déficit habitacional qualitativo em áreas urbanas é um indicador que depois irá ajudar no monitoramento da evolução do problema, seja em sua melhora ou em sua piora. Ele não é o problema. É o termômetro.

Se a política é de educação, o problema é o analfabetismo ou a baixa escolarização ou formação profissional. Se a política é de saúde, o problema são as doenças e as condições de saúde que podem exigir atenção. Se a política é de agricultura e abastecimento, o problema é a fome, a má nutrição, o desabastecimento ou o mal abastecimento de gêneros alimentícios. O que se quer dessas e de outras políticas, em geral, é garantir acesso e qualidade.

Se o problema não está claro, muito menos a política estará. Quando forem criados os programas, o tamanho dessa confusão preliminar vai aumentar. Note que o mundo das políticas públicas tem sobre si uma imensa nuvem de problemas em permanente movimento. Sem uma concepção clara e um método organizado, o que acontece é que as pessoas, em sua rotina, são engolidas por essas nuvens – e caminharão sem bússola.

A teoria ajuda a desembaraçar problemas que vivem colados um ao outro e entender como eles se conectam e podem ser sequenciados. Pode-se até dizer que, no âmbito de uma política, tudo faz parte de um mesmo problema. Com um olhar treinado, o que se faz é entender que alguns vieram antes e talvez sejam causas ou componentes de um problema que gerou outros tantos problemas, talvez até maiores ou múltiplos, em consequência.

O passo seguinte é criar um gráfico do problema para se chegar a uma primeira visão mais estruturada de sua dinâmica. As peças desse quebra-cabeça são as componentes desagregadas de um mesmo problema, as quais serão reorganizadas de uma maneira lógica e inteligível, conforme um problema central, suas causas e consequências.

4.4.6 Desenhe o mapa explicativo do problema

Como desenhar e ler o mapa

O mapa é uma representação gráfica de uma explicação estruturada e simplificada de uma nuvem de problemas. O mapeamento se inicia escolhendo um problema da nuvem que será tratado como central. Se nenhum deles se mostrar suficientemente abrangente, é preciso formular um problema que cumpra essa função.

Alternativamente, pode-se usar de uma árvore (Ziel-Orientierte Projekt Planung – Zopp –, método de planejamento de projetos orientado por objetivos) ou um diagrama (planejamento estratégico situacional) de problemas, desde que se entenda que alguns pressupostos metodológicos desses modelos mentais são distintos. A preocupação comum é definir um problema como central e separar e hierarquizar causas e consequências. Os problemas que estão na base (causas) são os que alimentam o problema central, enquanto outros problemas são derivações (consequências) e retroalimentam o problema central ou suas causas. O mapeamento explicativo começa pelo grande problema, que estará ao centro, e em seguida o desagrega em vetores mais específicos, a partir dos naipes. Na base do mapa estarão inventariadas as causas (os porquês), e, na parte de cima, as ramificações das consequências, ou seja, aquilo que acontece quando o problema toma conta da situação.

Embora o mapeamento ofereça uma representação gráfica muito similar à da árvore do Zopp ou à do diagrama do PES (adaptação feita por Carlos Matus da árvore do Zopp), o objetivo do mapeamento é não só identificar causas e consequências de um problema central e desagregar suas componentes, mas tentar sequenciar a lógica do problema para, daí, derivar uma leitura desse problema que fundamente uma estratégia de intervenção.

Criada pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ), a árvore de problemas era sobretudo dedicada ao planejamento de projetos, e não exatamente de programas ou mesmo de políticas. A técnica para a sua construção se aproxima bastante daquela conhecida como os cinco porquês (*five whys*), em que se pergunta sistematicamente por que um problema ocorre. Em ambos os casos, o processo de construção das árvores costuma ser muito baseado em atividades de grupo com discussões de tempestades de ideias (*brainstorming*).

Para projetos, esse método talvez seja o mais razoável para lidar com problemas que não foram devidamente teorizados antes. Eles precisam ser debulhados como talvez ninguém ainda tenha feito. Nesse nível micro, a observação e a troca de informações entre pessoas que operam naquela dimensão são úteis e profícuas. Ainda assim, um pouco de teoria seria providencial.

O mapa monta o quebra-cabeça de um problema a partir de um desenho inteligível de suas variáveis e outros fatores intervenientes. Tradicionalmente, as expressões mais comuns para esse mapeamento são *causas e consequências*. O mais correto é falar em variáveis. No jargão estatístico, um problema na verdade é uma variável dependente, que é a variável explicada por uma série de variáveis independentes (variáveis explicativas). De forma ainda mais simples, poderíamos pensar esse esforço analítico como a construção de uma árvore genealógica que explica a origem da espécie de problema que temos em mãos, suas raízes mais ancestrais e sua prole de

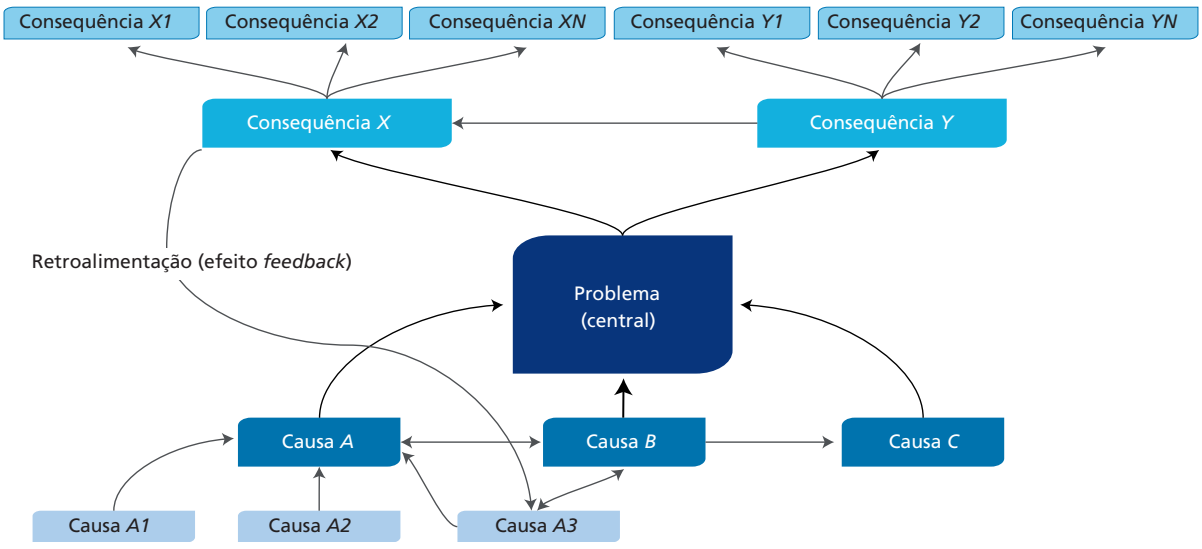
consequências. As consequências também são as variáveis explicadas por um problema central, que é sua variável explicativa.

As causas são na verdade as componentes de uma genealogia. Muitas vezes, não é apenas uma ocorrência isolada, mas uma combinação de fatores que faz um problema eclodir e se tornar maior e mais grave. Em vez de uma lista de causas, o que na verdade se procura encontrar é a causalidade, ou seja, a sequência de fatores que incidem e se combinam de forma muito variada e complexa. Os problemas estão casados, combinados, juntos e misturados.

Causas ou variáveis podem ser, portanto, entendidas como sinônimos, sendo as primeiras aquelas variáveis que antecedem o problema e, se forem retiradas ou mitigadas, fazem o problema desaparecer ou diminuir. O problema central é a variável que se vai explicar e que, por sua vez, se ocorrer, produzirá consequências mais amplas.

Embora muitas vezes se procure encontrar causalidades estanques, ou seja, situações em que uma causa seja completamente independente da outra, nem sempre é isso o que acontece. Há inúmeras possibilidades de ocorrência causal. Na figura 4, apresenta-se uma das possibilidades para ilustrar graficamente o mapeamento de um problema.

FIGURA 4
Mapa explicativo de problema



Elaboração do autor.

Tome-se o exemplo da poluição ambiental que afeta a população de uma cidade em decorrência do acúmulo de lixo orgânico e de resíduos sólidos, lançados em locais inapropriados e que acabam não recolhidos. Esse é o problema escolhido como central.

A pergunta básica referente ao problema é: *por que* há muito lixo acumulado em local inapropriado e sem recolhimento? A resposta mais direta e óbvia que pode ser dada é: há lixo porque há alguém que o produz e alguém que o espalha.

A constatação de que a cidade produz muito lixo, mais do que seria razoável, é a causa *A*. Esse problema é gerado não apenas pelo consumidor, mas igualmente por indústria, comércio e serviços. Essas causas serão as variáveis *A1*, *A2*, *AN* – quantas forem necessárias para desagregar uma causa em suas componentes mais específicas relevantes.

Suponha que, além de se produzir muito lixo, haja poucas lixeiras e contêineres espalhados pela cidade, o que seria a causa *B*. Suponha que a causa *C* seja a inviabilidade do recolhimento do lixo, dado que esteja espalhado por muitos locais, alguns deles inacessíveis aos caminhões de coleta e pela equipe de varrição. Uma dessas situações, e com efeitos dos mais danosos, é o lixo despejado em rios. Isso torna impossível o lixo ser recolhido pelos meios tradicionais.

A chance de que tal lixo seja recolhido demanda um serviço de dragagem, a um custo exorbitante, e a contratação de mais equipes para dar conta de mais locais, como terrenos baldios que recentemente passaram a receber entulho e dejetos. Essa possibilidade está limitada pelo orçamento do serviço de limpeza da cidade.

Note que são três causas distintas, mas intimamente relacionadas. Fica claro como elas se conectam a um mesmo problema central. Se houvesse menos lixo produzido, talvez a quantidade de lixeiras e contêineres atualmente existente fosse mais do que suficiente. As causas *A* e *B*, portanto, são as que levam ao problema causal *C*, a incapacidade de recolhimento da tonelagem diária de lixo produzida pela cidade.

A causa *C* seria mitigada se houvesse programas e ações regulatórias para inibir o uso de sacolas plásticas e a própria produção de embalagens sem esquema apropriado de coleta e reciclagem pelas próprias empresas que as produzem. Por exemplo, a indústria de bebidas poderia ser estimulada a optar por embalagens retornáveis que os consumidores guardassem após o consumo do produto e pudessem obter descontos na compra de um novo produto, deixando a embalagem usada no supermercado. Cessando ou diminuindo as causas *A* e *B*, cessaria a causa *C*.

No campo das consequências, o mapeamento aqui ilustrado aponta também que um problema central pode gerar consequências que retroalimentam as causalidades. Por exemplo, a consequência *X* pode se referir a problemas de saúde gerados pela poluição ambiental. A consequência *Y* pode ser a contaminação da água dos rios pelo lixo, o que faz aumentar ainda mais os problemas de saúde.

Um aumento dos problemas de saúde retroalimenta a causa *A* com a produção de mais lixo e, dessa vez, surge um tipo específico e ainda mais perigoso: o lixo hospitalar (causa *A3*). Esse é um problema tanto por sua quantidade quanto pelo fato de que exige formas específicas de descarte e recipientes especiais. Por isso, ele incide sobre as causas *A* e *B* simultaneamente.

Percebe-se que a função mapeamento explicativo do problema é sumariar uma série de informações e relações de um problema bastante complexo, de maneira que ele se torne mais inteligível. Sua função é facilitar e estruturar a leitura do problema para possibilitar aos responsáveis pela decisão uma visão mais bem esquematizada para que seja definido também o seu tratamento. Hoje em dia é importante e mais fácil transformar o mapeamento explicativo do problema em uma arquitetura para um painel de dados de monitoramento.

É bastante comum ver situações como essas em que os problemas têm causas muito interligadas, quase emaranhadas. Por isso, a política e seus programas demandam uma estratégia integrada capaz de conectar as ações, e não tratar os problemas como compartimentos estanques.

Note que as causas e as consequências também fazem parte dos problemas. Se não fosse assim, não faria sentido estarem relacionadas a um mesmo problema central – que, pode-se dizer, é um entre uma miríade de problemas. Se algo estiver no mapa e não se parecer com um problema, não deveria estar lá. A grande diferença é que, por alguma razão, um dos problemas passa a ser enxergado e explicado como um ponto de entroncamento de todos os demais. Essa razão é a teoria.

O mapeamento deve ser lido a partir do problema central e explicado por causas que, obviamente, o antecedem, e gera um conjunto de problemas que o sucedem. Por exemplo: o volume de lixo acumulado ou espalhado em locais inapropriados em uma cidade é resultado da quantidade de lixo produzido acima do que a cidade consegue recolher e do despejo desse material de forma inadequada, em razão da ausência de lixeiras e contêineres. Desentranhar esse cipoal não é tarefa simples. Sem teoria, o problema é ininteligível. Por isso, é importante entender o mapa não apenas como uma técnica mas também como uma teoria, e esta como uma narrativa.

Aplique teoria para desenhar o mapa

É muito difícil achar um tipo de problema que ainda não tenha sido teorizado. O que pode haver é um desconhecimento dos dirigentes, diretores e gestores sobre essas teorias e as concepções de política disponíveis a esse respeito.

Imagine, por exemplo, um problema muito específico como o da má qualidade do atendimento público em uma repartição. O sinal de que o problema existe é dado por reclamações, protestos, denúncias e, eventualmente, brigas entre atendentes e quem procura atendimento. Talvez não haja uma política e nem um programa criado por aquele governo para isso, tendo em vista sua dimensão micro, e não macro. Mas suponha que os gestores responsáveis pelo atendimento resolvam superar esse estresse diário por meio de um projeto de cunho bastante operacional.

Eles podem reunir a equipe, colocar o desafio (melhorar o atendimento ao público) e analisar o problema. Podem fazer uma tempestade de ideias e explicar que problemas são esses e como eles acontecem (a nuvem de problemas e seus naipes).

No entanto, até nessa dimensão tão específica, há teorias e estudos em administração que entendem que a qualidade do atendimento ao público – portanto, a superação dos problemas do atendimento – depende de atacar variáveis como a desumanização do balcão, do guichê ou do atendimento remoto; a ineficiência dos processos, inclusive pelo mau uso de novas tecnologias e a fragmentação dos procedimentos, e a ausência de monitoramento, que leva a não se saber em que ponto os procedimentos travaram ou apresentaram falhas.

Essa teoria pode resultar em um mapa mais estruturado para o qual o trabalho de tempestade de ideias vá confirmar e detalhar essas causas que a teoria sugere ou chegar à conclusão de que, talvez, alguma das causas mais usuais não esteja presente naquela organização.

Recomendações e cuidados básicos

É sempre útil se cercar de boas teorias explicativas para estruturar melhor o exercício de organizar a nebulosa de problemas na forma de um mapa explicativo. Isso ajudará bastante a tornar o trabalho mais fácil e mais bem fundamentado e a conceber problemas intrincados de modo mais claro. A lista a seguir apresenta algumas orientações que devem ser seguidas.

1) A escolha de um problema central e de suas causas e consequências ganha muito em profundidade e robustez quando orientada por teoria. Não é o mapa que cria a explicação. É a explicação que cria o mapa.

2) A própria escolha de um problema central não é fortuita e desinformada. É preciso algum fundamento para encontrar problemas que de fato sirvam como uma boa encruzilhada de causas e consequências.

3) Ideias desenvolvidas em atividades de grupo por meio de tempestades de ideias, quando desprovidas de teoria, em geral apresentam dúvidas insanáveis quanto a aspectos que podem ser vistos simultaneamente como causas ou consequências, o famoso dilema entre o ovo e a galinha. Além disso, teorias bem informadas ajudam a lidar com problemas de viés. Por exemplo, separar correlações de causalidades. O fato de que alguns problemas antecedem ou sucedem o problema central não necessariamente significa que eles sejam causas ou consequências, respectivamente.

4) Há uma suposição de que quanto mais detalhado for o mapeamento, ou a árvore de problemas, melhor. Na verdade, o objetivo do mapeamento é justamente o inverso. Ele serve para sumariar e estilizar um grande número de problemas em blocos mais concisos, facilitando uma escolha estratégica sobre aspectos eleitos como principais. Mapas muito detalhados e difíceis de ler reproduzem o cipoal que deveriam desbastar. Em suma, servem para explicar, não para confundir; para organizar e orientar, não para dispersar o foco. Devem ser simples e autoexplicativos justamente para superar a grande nuvem de problemas que paira sobre eles. Se o mapa depender de um manual de instruções à parte ou de um explicador de plantão, não será um bom recurso.

5) Outro erro comum é imaginar que toda a explicação precisa caber em um único mapa, quando pode se espalhar em vários, como uma espécie de *zoom*. A concisão da representação gráfica recomenda que se comece por um mapa de causas e consequências mais generalizantes, mas não genéricas, de problemas mais amplos e complexos. O mapa principal pode ser mais bem detalhado (*zoom*) ramificando seus componentes principais em desenhos subsequentes.

6) Pode acontecer, também, que um grande rol de problemas que estão na órbita de uma organização esteja incompleto ou obsoleto. Novos problemas, novas atribuições ou velhos problemas que tenham desaparecido podem levar à conclusão de que há problemas a incluir e outros a descartar. Essa verificação dirá se a política e seus programas são hoje plenamente capazes de abranger sob seu "guarda-chuva" toda a nuvem de problemas e de priorizar os problemas certos e mais relevantes ou se, ao contrário, há pontos descobertos a serem considerados e incorporados.

Em suma, o esforço anterior de formar uma nuvem de problemas e organizar grandes blocos (naipes de problemas) deve ser concluído com a plotagem desses naipes em um mapa. O sequenciamento passa a ser fundamental para a escolha de problemas centrais e explicitação da lógica que liga causas e consequências.

Essa construção é chave para se definir qual a melhor estratégia de intervenção e será também extremamente útil para a posterior definição de indicadores de monitoramento que serão essenciais ao trabalho de acompanhamento da implementação e avaliação de resultados e impactos.

Um exemplo: pessoas envolvidas em acidentes de trânsito

Mapear um problema é ramificá-lo, destrinchá-lo, dissecá-lo. Definir um problema central (um ponto de "entroncamento") e separar o que vem antes (causas) do que vem depois (consequências) em si já é um grande avanço não só para especificar o problema como para visualizar a melhor estratégia de intervenção.

Sempre que usarmos a palavra estratégia, entenda-se como a escolha dos problemas prioritários a serem atacados de modo organizado, hierarquizado e integrado, visando à conquista de um objetivo. A estratégia é uma proposta de intervenção sobre o problema com começo (causas prioritárias a atacar e escolha da primeira delas a ser tratada), meio (como chegar às demais causas) e fim (como encerrar ou reiniciar o processo e por quanto tempo).

As soluções adequadas em termos da mobilização dos recursos disponíveis dizem respeito à dimensão tática da programação. O emprego correto desses recursos, da forma mais eficiente possível, é parte da dimensão operacional da gestão.

Suponhamos, por exemplo, que, em uma política de mobilidade urbana, um dos problemas mais graves seja o da ocorrência de acidentes de trânsito com vítimas. Eles podem ser de fato considerados um problema relevante por estarem claramente associados a um público que sofre coletivamente essas consequências.

O público em questão são todas as pessoas envolvidas, principalmente aquelas com maior gravidade: as vítimas fatais e as que terão sequelas decorrentes desses acidentes. Note-se que estas não são o maior contingente de pessoas envolvidas em acidentes. Portanto, o tamanho do problema não é exatamente a sua gravidade.

A maioria das pessoas está indiretamente envolvida em um acidente, não por terem participado de sua causa, mas por serem prejudicadas em sua mobilidade. Por exemplo, as pessoas retidas em engarrafamentos chegarão atrasadas a seus compromissos – podem chegar tarde ao trabalho e ter desconto no salário ou suas crianças talvez percam alguma das aulas na escola. Todas essas pessoas que sofrem o problema o relatam e dão a ele uma dimensão coletiva ainda maior.

O que parece, a princípio, ser um único problema (acidentes) é algo multifacetado. Acidentes podem ser colisões entre veículos ou atropelamentos. Entre os diferentes tipos de colisões, há os abalroamentos transversais e laterais, choques com veículo estacionado ou com objeto fixo (poste, árvores, paredes) e as colisões frontais ou traseiras. Na equação dos acidentes, é como se abríssemos parênteses para especificar cada uma das variáveis que chamamos genericamente de colisões.

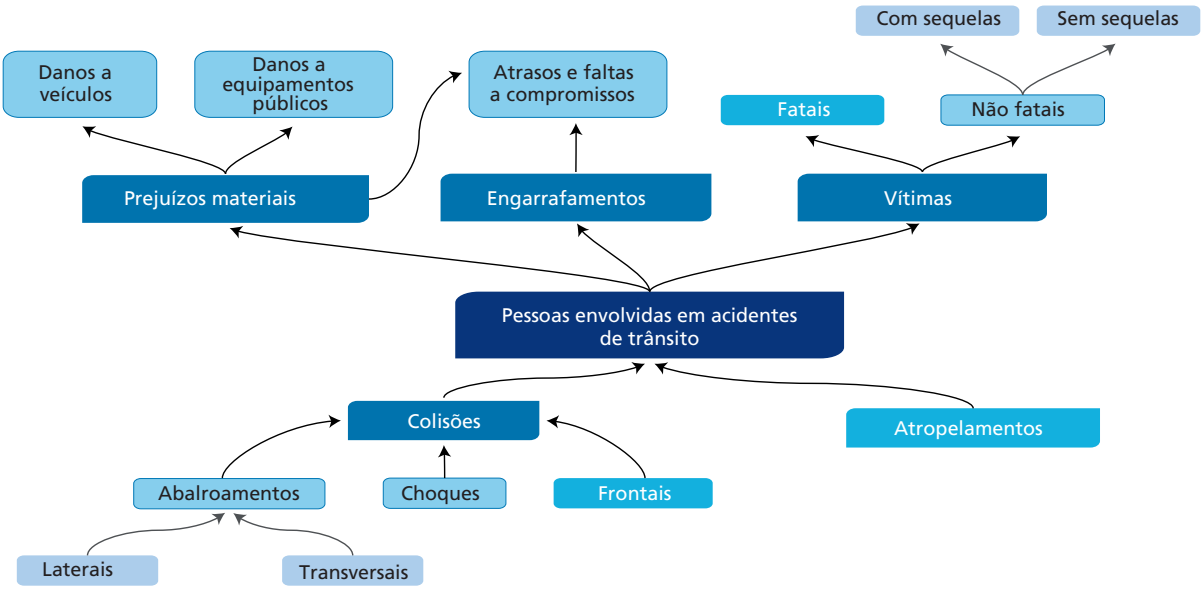
Da mesma forma, as consequências são qualitativamente distintas e desproporcionais. Chegar atrasado a um compromisso ou ter um prejuízo material é algo que não se compara a perder a vida em uma colisão ou atropelamento.

Esse ato de destrinchar, que chamaremos de especificação, é um primeiro passo para se pensar a estratégia de intervenção e, depois, monitorar o comportamento do problema e o impacto da solução.

De forma estilizada, a figura 5 mostra como um mapeamento desse tipo de problema ficaria.

FIGURA 5

Mapeamento explicativo: pessoas envolvidas em acidentes de trânsito



Elaboração do autor.

Mapear essas causas e associá-las a dados é essencial para traçar uma estratégia da política de mobilidade urbana. Se as evidências apontam que, entre os acidentes, as consequências mais graves (sequelas, deficiências e mortes) são decorrentes dos atropelamentos, das colisões entre veículos menores com maiores e das colisões frontais, pode-se pensar uma estratégia a partir

dessa constatação: escolher os acidentes graves como problema prioritário, identificar onde eles mais ocorrem, entender por que e programar intervenções mais dedicadas a reduzi-los.

Ao desagregar o problema central, com variáveis mais bem especificadas (categorizadas), será mais fácil não apenas organizar as causas-raízes em diferentes ramos, mas monitorar suas tendências com maior granularidade.

Suponhamos que, com a duplicação de uma pista, o número de acidentes com vítimas fatais diminua, principalmente pelo fim de colisões frontais, mas os atropelamentos talvez tenham aumentado. Quantitativamente, o número de acidentes e vítimas pode ter diminuído, mas o número de atropelamentos pode ter aumentado. Portanto, o problema ganhou uma feição ainda mais específica após a intervenção. A solução recomendável mudou e agora precisa ser mais focalizada nos atropelamentos.

Esquematicamente, a necessidade de especificação pode ser resolvida criando-se uma primeira linha de problemas específicos associados ao problema central. Esses problemas tipificam causas distintas (multicausalidade) de um problema geral, que é adotado como problema central.

Por exemplo, em uma política ambiental, podem-se definir como centrais os problemas de alto impacto ambiental. É uma formulação geral, para não dizer genérica, e isso não necessariamente é um problema. Ele é apenas um problema geral à espera de especificação.

Se for feita a pergunta de por que há problemas de alto impacto ambiental, as respostas mostrarão, em uma primeira linha de causas, a especificação dos distintos tipos de problemas causais que levam a esse problema geral. Por exemplo, a degradação de áreas verdes (desmatamento), o esgoto a céu aberto e o lançamento de dejetos em rios (baixa cobertura do serviço de saneamento), a deficiência na coleta, no armazenamento e na reciclagem de resíduos (limpeza urbana). O público vive um único problema, de forma integrada. A política também deveria agir de forma integrada sobre essas diferentes causas.

Portanto, a única maneira de mapear problemas no âmbito da política é compreendendo o problema central como um problema unificado, universal e multicausal, devendo derivar ramos que se transformarão em braços distintos da política pública. Em cada braço, o conjunto de problemas é distinto, com uma linha de causalidade própria – cabendo à política tratá-los de forma unificada, integrada, complementar.

Exemplo do Programa Segundo Tempo

O exemplo a seguir baseia-se no trabalho desenvolvido pelo Ipea para o então Ministério dos Esportes, em 2007 (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2009). À época, a metodologia de modelagem de programas desenvolvida pelo Ipea foi aplicada a mais de cinquenta dos mais exitosos programas governamentais. Uma dessas experiências foi a modelagem do Programa Segundo Tempo, que teve definido como problema central a "dificuldade de crianças e adolescentes expostas a situações de maior risco social em praticar esporte educacional no tempo ocioso" (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2009, p. 13). Note-se que a identificação do problema, conforme recomendado, está diretamente relacionada a um público bem especificado.

A maneira como foi posto torna quase automaticamente explícito o objetivo do programa: "Superar a dificuldade de crianças e adolescentes expostas a situações de maior risco social em praticar esporte educacional no tempo ocioso" (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2009).

Da mesma maneira, a intervenção sobre o problema, ainda que de forma bastante genérica, impõe-se de modo claro: incentivar crianças e adolescentes expostas a situações de maior risco social em praticar esporte educacional no tempo ocioso.

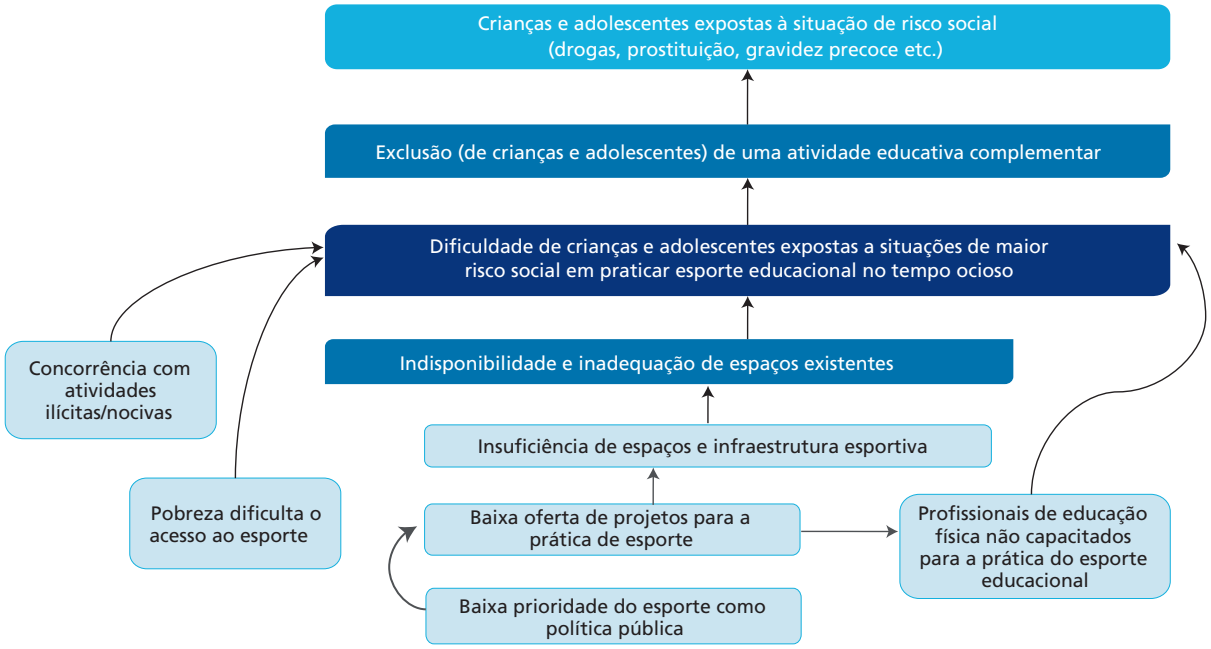
Partir de um problema claro e esboçar formulações que sejam as mais aderentes possíveis, até mesmo óbvias, já é um bom começo. Na modelagem se parte de grandes consensos e aos poucos se vai alcançando um maior grau de refinamento.

Nessa experiência, a formulação original não partiu de uma explicação do problema que o programa pretendia alterar. O objetivo geral inicialmente proposto, "combater a exclusão social", era amplo demais para o escopo de um único programa (Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2009). Esse objetivo macro é próprio de uma ou mais políticas dotadas de uma miríade de programas integrados, sendo o Segundo Tempo um deles.

Sem objetivos e resultados mais específicos, o risco de haver expectativas infladas era grande. Ao mesmo tempo, o programa em questão podia ser imaginado como parte de um esforço amplo, conjunto e diversificado. No longo prazo, o impacto do programa na redução da exclusão social, seja pelos efeitos diretos, seja pelas externalidades do programa, podia ser avaliado.

A figura 6 mostra a árvore de problemas do programa.

FIGURA 6
Árvore explicativa: Programa Segundo Tempo



Elaboração do autor.

Em sua formulação original, a árvore trazia, a todo momento, uma repetição do público já identificado junto ao problema central: "crianças e adolescentes expostas a situações de maior risco social" e "crianças e adolescentes de comunidades pobres".

Na árvore aqui reproduzida evita-se a redundância salientando que cada causa ou consequência já se relaciona ao problema e ao público identificado em sua componente central. Quando há variáveis relacionadas a faixas distintas de público, é mais que necessário especificar. Por exemplo, quando se quer identificar uma variável que incide diferenciadamente em crianças, e outra que seja própria de adolescentes, é útil fazer referência ao público a que cada variável se refere.

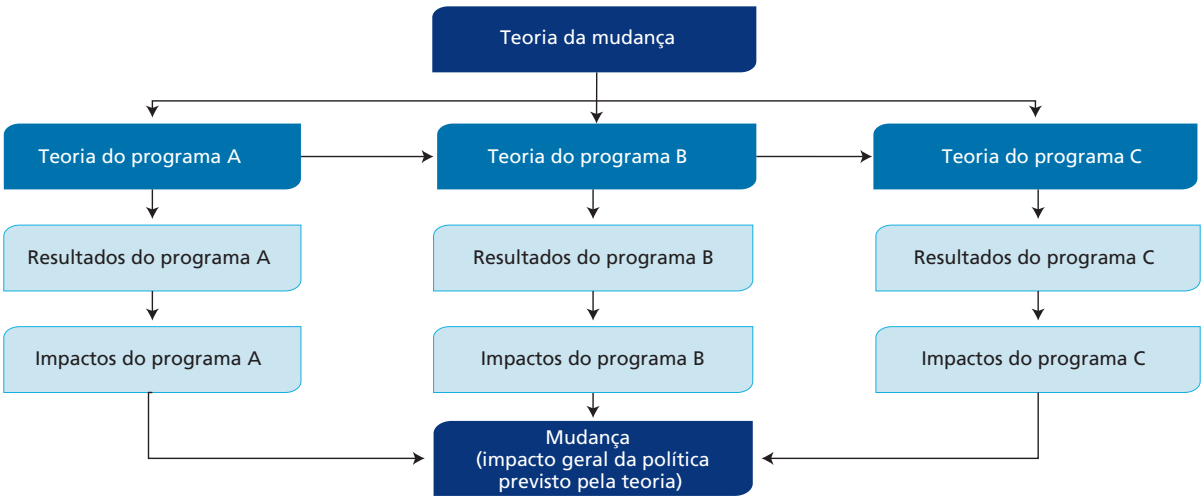
4.4.7 Formule a teoria da mudança

Arquitetura de uma política

Se a política é a arquitetura da solução de um problema, a teoria da mudança é justamente a concepção que demarca e explica esse problema e elabora sua solução. A concretização dessa concepção tem o nome de programa.

A relação umbilical entre a política e seus programas é tecida pelo fio lógico de amarração entre a teoria da mudança (da política) e a do programa (programação), conforme representado na figura 7. É preciso interligar a teoria de cada programa à teoria da mudança que está no cerne da estratégia, assim como entre os programas deve haver alguma conexão lógica que permita que eles colaborem mutuamente para a solução de um mesmo problema central.

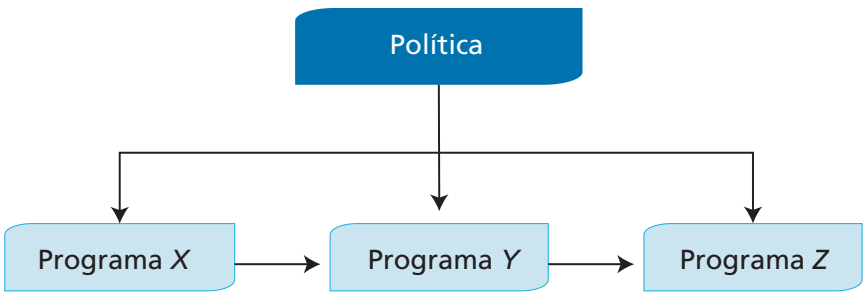
FIGURA 7
Interligação de teorias para a formulação de programas integrados



Elaboração do autor.

Por essa interligação, a política se torna capaz de abrir um guarda-chuva de programas (figura 8) sem o risco de que ocorram vazamentos, ou seja, gastos de recursos de forma fragmentada, incoerente e injustificada.

FIGURA 8
Guarda-chuva da política



Elaboração do autor.

Uma boa teoria da mudança é aquela que proporciona uma compreensão inteligível ao público sobre qual problema escolher, o que justifica e orienta uma aposta sobre o que fazer (intervenção) e antecipa possíveis resultados que podem ser aguardados.

Assim como para apagar um incêndio é preciso encontrar e intervir sobre a base do fogo mais do que sobre as labaredas que são suas consequências, ou quando para cessar um vazamento é preciso encontrar sua fonte, e não juntar baldes, para lidar com as consequências mais graves de um problema é preciso puxar o fio da meada de suas causas fundamentais.

Esse processo de descoberta e explicitação das conexões lógicas é, em si, a construção da teoria. Por isso, a teoria da mudança é o primeiro esboço, normalmente bastante estilizado, feito em grandes linhas, sobre o que fazer, onde atacar e que expectativas supor.

Como nem tudo o que pode e deve ser feito para a solução completa de um problema está sob a governança de uma única autoridade e de um único agente responsável, a intervenção propugnada por uma teoria da mudança demanda uma atuação coordenada com outros agentes e organizações, tanto governamentais quanto da sociedade civil. É isso o que garante, além da governança sobre alguns aspectos do problema, governabilidade para lidar com outros aspectos que fogem à governança desse ator. É o que também obriga a que soluções que almejam grande impacto e pretendem ser sustentáveis tenham que ser amplamente pactuadas. Não podem ser tomadas pela canetada de uma única pessoa.

A teoria, a partir de um referencial e de uma abordagem sobre o problema, cumpre o papel *ex ante* de também servir de roteiro de interlocução em prol do que chamamos de agenda – a atenção e o interesse mútuo na solução de um problema, visando a um alinhamento de expectativas e a um acordo em torno de uma proposta de intervenção.

A análise *ex ante* parte primeiro do propósito de investigar para, em seguida, propor. Uma das maiores dificuldades é justamente entender, desde o início, que se deve partir de uma análise do problema, e não de uma solução pronta e acabada. É a análise do problema e, depois, a estratégia para atacá-lo que deve conduzir o raciocínio e justificar a escolha posterior de uma solução.

Esse primeiro cuidado é essencial para que a análise *ex ante* possa ser levada a cabo e tire conclusões bem fundamentadas, evitando problemas de viés e orientando, de modo preciso e apropriado, as ações que se seguem.

1) Definir qual o escopo e o fundamento da política, ou seja, o conceito, a legitimidade e o propósito da política.

2) Ver se a política tem ou não uma razão de ser como iniciativa daquele governo, em função de que e de quem (de qual público) ela se justifica e se isso tem condições de tornar-se prioridade da ação do Estado, envolvendo outros entes.

3) Observar se, consequentemente, a política tem os devidos programas a ela associados. Eles têm razão de existir? Da forma como estão organizados, contribuem ou não para a superação do problema central escolhido pela política? Incidem de fato sobre um conjunto de causas-raízes daquele problema?

4) Verificar se cabe ou não ao agente formalmente responsável por aquela política ou programa o tipo de governança que exerce sobre o problema central da política ou se isso caberia a agentes mais bem situados, institucional, política e administrativamente, para a sua consecução.

5) Confirmar se os objetivos estão explícitos, claros, e se já foram ou estão sendo cumpridos plenamente ou, pelo menos, parcialmente, com base em informações confiáveis e bem providas, geradas por um sistema de monitoramento e avaliação que permita aferir resultados parciais ou finais de modo fidedigno.

6) Conferir se há alterações por fatores estruturais na lógica do problema que justifiquem uma revisão dos pressupostos da política e da estratégia de intervenção dos programas.

Outra precaução fundamental é que toda análise *ex ante* parte do princípio de que se deve questionar qual o conceito e o sentido da política – sua razão de ser – para que se possa concluir se o que se faz é cabível de ser feito ou não. Portanto, não faz sentido verificar se o que é feito está bem ou malfeito se não se sabe com que propósito se fez aquilo. Se sim, pode-se ir adiante e questionar se o que está feito está bem-feito, se há algo que possa ser aprimorado, se é oportuno e viável fazer mais (expansão) ou menos (restrição). Esses requisitos da análise *ex ante* permitem que se passe o bastão para a avaliação *ex post*, quando os programas, *a posteriori*, já estarão estruturados e as ações já terão ganhado vida.

A sequência lógica, portanto, abrange $concepção \rightarrow modelagem \rightarrow execução$, sendo a concepção a arquitetura do que será feito; a modelagem, sua engenharia ou *design*, a prototipagem, especificação, cálculo, recrutamento de recursos e montagem dos processos; e a execução, o momento da ação, a concretização do que se pensou e previu, a "mão na massa". Assim, a concepção é o campo da política; a modelagem é o momento dos programas; e a execução é a hora da implementação por meio de ações.

A teoria da mudança

Para se conceber uma política, tudo começa com a formulação da teoria que a fundamenta e que justifica determinada intervenção em prol de uma grande mudança.

Relembrando, uma boa teoria precisa ser capaz de:

- definir e explicar um problema que tenha sido escolhido como problema central a partir da identificação de suas causas e consequências (graficamente, por meio de um mapeamento de problemas);

- indicar a estratégia de intervenção, ou seja, a escolha dos problemas prioritários a serem atacados de modo organizado e integrado, conforme uma solução adequada; e

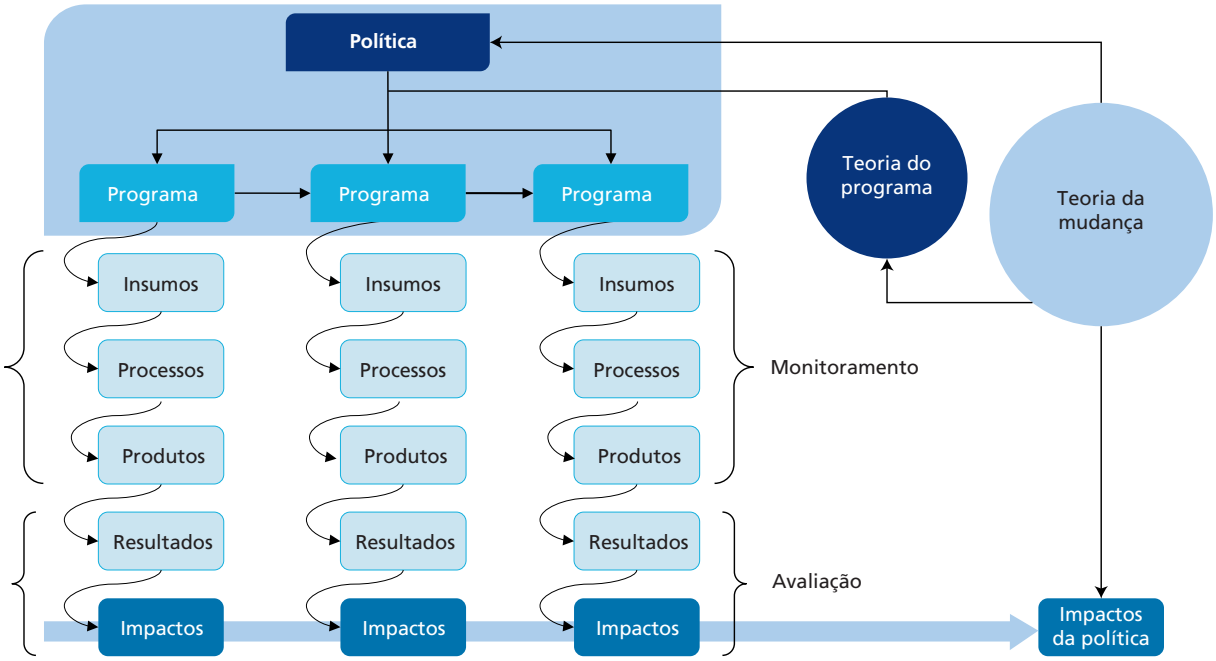
- formular uma expectativa de resultado, o qual deve ser palpável, mensurável ou qualificável quanto a superar ou mitigar as consequências mais danosas do problema.

Se a política não fornecer esses ingredientes mínimos, é sinal de que houve uma falha essencial em sua formulação original. Já se a política estiver de fato baseada em mapeamento bem estruturado, os programas estarão direcionados a atuar com foco em problemas bem definidos e centrais. Se todos os programas realmente estiverem coerentemente associados a um mesmo problema comum (central), eles terão alguma interconexão entre si.

Como foi dito, esse cordão umbilical é proporcionado pela teoria. Quando a teoria de fato se presta a tanto, o resultado é que a política já nasce de uma visão que integra sua concepção à modelagem dos programas e ao monitoramento das ações e dos produtos e à avaliação dos resultados e impactos (Jannuzzi, 2014; 2016; Garcia, 2015). Tal amarração favorece intervenções sinérgicas, em que os programas se encaixam de fato à política e "conversam" entre si. São distintos, mas, ao mesmo tempo, complementares.

É pelas mãos da teoria que o problema pode ser reescrito na forma de política pública (figura 9). O mapeamento explicativo do problema, transformado, torna-se uma matriz explicativa que pode ser lida e narrada na vertical e na horizontal. Na vertical, os problemas que eram causas-raízes serão depois transformados em programas distintos, capazes de organizar e hierarquizar um naipe de problemas, conforme uma estratégia de intervenção.

FIGURA 9
Circuito da teoria da mudança e teoria do programa



Elaboração do autor.

Na horizontal, os programas devem ser complementares e "conversar" entre si. Afinal, problemas são como uma família. Eles têm parentesco entre si, têm similaridades, afinidades e caminham juntos uns com os outros. Como dizia o grande poeta Paulo Leminski, "problemas têm família grande e, aos domingos, saem todos a passear: o problema, sua senhora e outros pequenos probleminhas" (Leminski, 2013, p. 195). Uma política com programas integrados é aquela que faz a amarração de um circuito de intervenções, tornando-se capaz de cercar uma miríade de problemas e impedir que eles continuem conjugados em suas perturbações.

Um exemplo

No exemplo hipotético dado anteriormente, de uma política de erradicação da miséria, atribuiu-se o problema central (a miséria) à ausência de oportunidades de trabalho ou de empreendimento próprio, levando ao desemprego, a empregos precários ou falência.

Essa primeira linha de problemas tem como causas, entre outras que podem ser levantadas, a baixa escolaridade, a condição de vulnerabilidade e o baixo dinamismo econômico – todas essas variáveis tornam as oportunidades mais restritas.

Em consequência, os custos proporcionais são mais elevados para essas famílias, que consomem grande parte de sua renda em questões essenciais (alimentação, moradia, transporte), comprometendo a garantia de uma condição de vida digna.

A teoria da política preconizada nesse exemplo hipotético supõe que uma intervenção para proporcionar moradia digna e de baixo custo, renda básica e oportunidades de emprego de baixa escolaridade, associada a programas de educação de jovens e adultos e formação profissional, atacaria diretamente algumas das causas fundamentais da extrema pobreza e algumas de suas consequências. De modo complementar, espera-se que, ao sair da miséria, as oportunidades de mobilidade social se ampliem, seja para a primeira ou a segunda geração daquela família.

Esse exercício de explicitar as suposições da teoria é fundamental para deixar claro quais são as apostas, as expectativas de resultados de longo prazo e, também, os pressupostos de médio prazo, ou seja, os programas e até mesmo os pontos de integração entre políticas e programas de diferentes áreas que precisam estar integrados.

É a teoria da mudança que define quais seriam os programas de sua coluna vertebral: um programa de renda básica; um programa de moradia para essa população de baixa renda; um programa de geração de emprego e renda e, finalmente, um programa de educação de jovens e adultos e de formação profissional.

4.4.8 Reformule ou revise a política

Se a política ainda não existe, proponha a sua criação com base na teoria da mudança. Se ela já existe, revise-a. Não formule do zero algo que já existe e sem verificar o que há de bom e pode ser retomado ou reforçado.

Mais importante: não siga adiante no detalhamento de programas sem ter clareza de que o primeiro passo será dado na direção certa. Antes de traduzir uma teoria da mudança em uma teoria do programa e de realizar sua modelagem, na forma de uma programação, revise, consolide e, se preciso, reformule a concepção fundante das ações. Veja se ela está concebida de maneira clara, transparente, consistente em termos lógicos e com lastro em pesquisa com critérios científicos.

Não se parte para uma remodelagem de programas sem haver revisado e, quando preciso, reformulado a política. É preciso cautela inclusive para analisar se os fundamentos que levaram aos atuais programas continuam válidos e se mudanças incrementais ou de otimização podem ser ainda boas apostas.

Às vezes em vez de mover montanhas é mais simples abrir um túnel. Contenha a megalomania e a "fracassomania", a ideia de que nada presta, tudo está errado e que sempre precisamos começar do zero (Hirschman, 1971).

Exemplo de exercício de revisão da política

Transforme a lista com tudo aquilo que tem nome de política e de programa em um questionário. Retire do tema ou problema toda qualificação que seja política ou programa. Por exemplo, se houver uma política de habitação, de saneamento básico, programas de construção de moradias, de urbanização de assentamentos precários (favelas, palafitas), de regularização fundiária, sua lista será simplesmente: habitação, saneamento básico, construção de moradias, urbanização de assentamentos precários (favelas, palafitas), regularização fundiária.

Com base no referencial de análise e nos conceitos de política, programa, ação, instrumento, ferramenta, produto ou serviço, resultado e impacto, classifique cada uma das intervenções. Dessa forma, cada item poderá ser reclassificado não com base em seu *status* atual, e sim quanto ao referencial de análise adotado.

Peça para que cada integrante do GT faça sua classificação individualmente. Esse exercício pode ser uma espécie de "dever de casa", ou seja, uma atividade prévia à reunião do GT. Quando ocorrer a oficina de trabalho, forme grupos de até cinco integrantes. Depois, peça o relato de cada grupo e abra a discussão. Veja os consensos e as divergências. Indique um relator para consolidar essa discussão.

Com isso, o GT terá produzido um novo capítulo fundamental da análise *ex ante* da política, apontando o grau de consistência do que existe atualmente. O contraste com o referencial adotado irá revelar se, por acaso, algumas questões tratadas até então como objeto da política talvez tenham escopo mais de programa ou de ação, ou se são, na verdade, entregas de produtos e serviços.

Não se preocupe em obter grande grau de consenso nesse primeiro momento. Os exercícios subsequentes irão amadurecendo as visões, as conclusões e as ponderações. A análise é um processo em que suas fases concluídas podem e devem ser submetidas a sucessivas revisões.

O exercício seguinte é fazer uma segunda rodada de confronto, dessa vez, com a nuvem de problemas. A pergunta é: como as políticas e os programas se aproximam ou se distanciam da nuvem e dos naipes de problemas? O que se quer com isso é entender melhor se a maneira como a política e seus programas estão organizados respeita alguma lógica de compreensão sobre o

problema. A rigor, problemas maiores e mais complexos deveriam ter escopo mais robusto, servindo de guarda-chuva dos demais.

Finalmente, apresente o mapa explicativo do problema. Pergunte em que medida as políticas e os programas respondem ao mapa. Qual problema de política tem escopo suficientemente amplo para dar conta do problema considerado como central no mapa explicativo? Isso está refletido na arquitetura da(s) política(s)? Esse tipo de problematização incide sobre um desafio essencial: construir políticas mais integradas, em que os programas não apenas estejam bem hierarquizados, mas tenham vasos comunicantes com problemas correlacionados.

Em nova rodada de perguntas, questione o quanto a atuação governamental está ou não orientada para tratar consequências e se esquecendo de atuar sobre as causas mais importantes.

Em seguida, pergunte: há problemas causais fora da abrangência da política? Há programas dedicados a eles? A atuação está muito concentrada em algum dos cantos da nuvem, mais que em outros? Existe alguma razão estratégica para tal ou isso simplesmente denota uma atuação descompensada e movida mais pela inércia burocrática ou pela pressão de coalizões de grupos de interesse? Da forma como está, a política e seus programas respondem aos desafios presentes?

Da mesma forma que nas demais atividades, os grupos discutem e os relatores consolidam um relatório em plenário. Tanto os consensos quanto os dissensos e as dúvidas precisam estar registrados. Eles serão úteis a todo o processo de apoio à decisão: na recomendação; no levantamento de questões que envolvem pactuação política; no mapeamento de riscos a serem levados em conta para que as autoridades dirigentes decidam evitar, mitigar ou assumir o risco.

As conclusões desses exercícios sequenciados refinam a análise inicial e consolidam uma compreensão mais aprofundada sobre o que tem sido feito por órgãos e agentes públicos, o que não faz mais sentido, ou nunca fez, e, consequentemente, o que precisa mudar na arquitetura da política para motivar uma nova engenharia dos programas.

Como se percebe, todo o processo é feito para escolher questões a serem discutidas, abrir o debate para que ideias surjam orientadas pelo referencial e produzir e refinar (afunilar) conclusões úteis à tomada de decisão.

A análise serve como roteiro de diálogo e compreensão sobre a situação das políticas e dos programas e de reflexão sobre inconsistências, equívocos e ineficiências que precisam ser expostas e questionadas com bons fundamentos.

4.4.9 Teste e valide a teoria da mudança antes de seguir adiante

Assim como projetos de arquitetura precisam ser levados a quem decide construir ou reformar uma casa, as primeiras conclusões do GT precisam ser apresentadas aos dirigentes.

No entanto, como quem vive ou viverá em uma casa não é apenas quem decide e supervisiona sua construção, a análise deve ser levada também a uma variedade de agentes públicos e da sociedade civil que "habitam" aquela questão de política pública. Além dos dirigentes, diretores e gestores, os conselhos de políticas públicas, membros de comissões parlamentares temáticas, painéis de especialistas e todo o público interessado, por meio de audiências ou consultas públicas, podem ser chamados a ver, reagir, dialogar, criticar e propor.

Esse processo pode levantar aspectos a serem revisados ou aprofundados. Também é uma oportunidade de divulgar o trabalho do GT, além de servir para apontar muitas questões que devem ser tratadas e desenvolvidas a seu tempo, na modelagem dos programas e, depois, no mapeamento das ações, em seus processos e atividades.

Não adianta partir para a modelagem de programas se a política não estiver devidamente validada e pactuada. Qualquer exercício posterior precisa ter o sinal verde para entrar nos detalhes de programação.

Caso a análise *ex ante* considere que não há grandes alterações a se fazer no âmbito da política, que o problema central, a explicação causal, o público a que ela se destina, os objetivos e a teoria da mudança são adequados, não há o que validar. Nesse caso, a conclusão é que a concepção é correta. Os programas é que podem estar errados, ou não estarem sendo implementados.

5 *DESIGN*: MODELE OS PROGRAMAS

5.1 Explicite a teoria do programa

Se a reformulação da política passar no teste de validação, pode-se partir para a modelagem dos programas.

As grandes mudanças inseminadas por uma política, como se sabe, são gestadas pelos programas, e só ganham vida com as ações.

O passo seguinte necessário para esse processo de inseminação é transpor a teoria da mudança – que é ampla, genérica e de longo prazo – para uma teoria do programa ou teoria da programação.

O programa transforma a visão macro da política em uma incursão pela dimensão micro dos insumos e processos, de modo a transformá-los em produtos e resultados mais específicos.

Enquanto a teoria da mudança, para a política, tem como horizonte o longo prazo, pois mira impactos, a teoria do programa vislumbra resultados que já podem ser obtidos no médio prazo. Subsequentemente, pode-se elaborar uma teoria da ação, debruçada sobre a gestão de curto prazo, mapeando processos que levem à entrega quase imediata de produtos e serviços.

Esses detalhamentos não podem e nem devem ser feitos todos ao mesmo tempo. A governança da política, dos programas e das ações é multinível. A realidade de cada tipo de governo e mesmo de diferentes órgãos públicos é bastante eclética. Esquematicamente, vamos supor que dirigentes políticos estejam incumbidos da governança superior, a governança sobre a política; que diretores, que são os burocratas de alto e médio escalão, são responsáveis por programas; e que gestores, também conhecidos como burocratas de "nível de rua", se incumbem da ação.

Como ensinam Cassiolato e Gueresi (2015, p. 307-308), a pedra de toque de uma boa teoria do programa, que elas chamam de teste de consistência lógico, consiste em verificar em que medida essa teoria é capaz de

> descrever a lógica da intervenção com hipóteses, verificando uma série de assertivas *se – então*: considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, se utilizo tais recursos, então implemento tais ações; se tais ações são executadas, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários. Se tais produtos são realizados, então alcanço os resultados intermediários. Se resultados intermediários ocorrem, então obtenho resultado final que irá levar ao alcance do objetivo da intervenção.

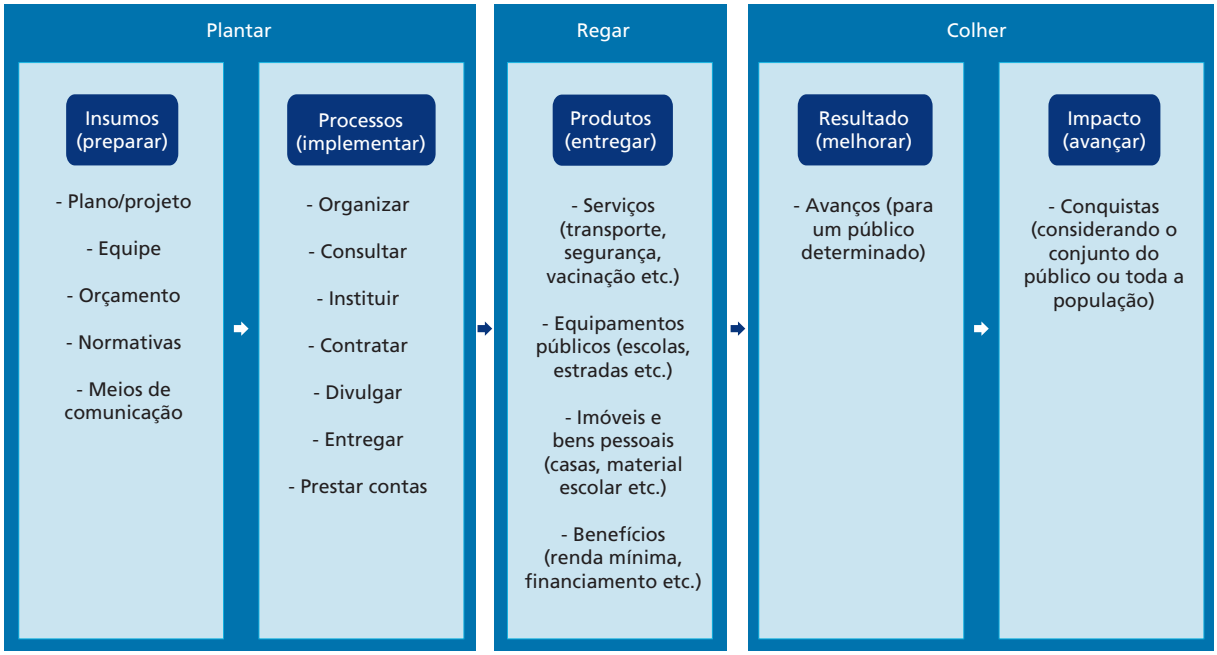
Podemos chamar a aplicação de uma teoria do programa de modelagem, na medida em que utilizamos um modelo lógico. Esse modelo transforma um braço da teoria da mudança, aquele que justifica a existência do programa, em uma matriz de sequenciamento de insumos que serão utilizados em processos e ações, o que, por sua vez, irá gerar produtos – os quais conduzirão a resultados que, se persistirem ao longo do tempo, contribuirão para efeitos mais amplos e de longo prazo, a que chamamos de impactos.

Conforme preconiza Weiss (1998, p. 62, tradução nossa),

> uma teoria de programa geralmente inclui; (a) insumos do programa, como recursos e condições organizacionais; (b) atividades do programa, que representam a maneira pela qual o programa é implementado; (c) resultados intermediários – isto é, a cadeia de respostas que as atividades provocam, as quais se espera que levem a: (d) resultados desejados.[7]

Portanto, o que a comunidade de especialistas em avaliação chama de teoria do programa é, na prática, uma teoria da programação. Sua sequência lógica é o *design* ou a modelagem. A teoria do programa traça uma linha de raciocínio que conduz ao cumprimento prático de um propósito mais amplo, a partir de passos devidamente especificados (figura 10).

FIGURA 10
Modelo lógico



Elaboração do autor.

7. "*A program theory usually includes; (a) program inputs, such as resources and organizational auspices; (b) program activities, wich represent the manner in which the program is implemented; (c) interim outcomes – that is, the chain of responses the activities elicit, which are expected to lead on to: (d) desired results*".

O modelo é também uma matriz justamente porque ele deve ser lido coerentemente na direção vertical e horizontal. Na vertical, o modelo ordena e hierarquiza cada passo. Na horizontal, integra uma sequência de passos. De certa forma, o modelo lógico aproxima-se muito de uma lógica algorítmica. Ele estabelece um passo a passo em que não apenas os fatores (insumos) são importantes, mas a ordem e as operações fazem muita diferença.

Um bom sequenciamento lógico de insumos e processos é essencial para que se possa estimar metas de produtos, resultados e impactos mais realistas, precisos e aderentes aos objetivos da política. Assim, fecha-se um longo ciclo virtuoso que começa na estratégia e termina com os impactos de longo prazo, tudo acompanhado pelo monitoramento e pela avaliação.

Dessa forma, a governança da política pode se ater à condução da estratégia, ao monitoramento dos passos a serem dados e à cobrança de resultados e impactos no tempo certo. Isso garante às autoridades dirigentes o controle sobre os rumos e, ao mesmo tempo, possibilita a necessária flexibilidade operacional da implementação por quem tem funções diretivas e gerenciais. A governança, se bem resolvida, permite que cada um atue em raia própria, evitando, na medida do possível, atropelos e entrechoques desnecessários. Em bom português, esse trato evita que dirigentes, diretores e gestores se atrapalhem uns aos outros.

A pactuação desse tipo de abordagem se vale de teorias, metodologias e técnicas aprimoradas em um longo processo de aprendizado e remonta, entre outras, à teoria de sistemas (Easton, 1953), aos acúmulos da comunidade de avaliação (Jannuzzi, 2014; Vedung, 1997; Weiss, 1998), ao citado planejamento estratégico de projetos orientado por objetivos (Ziel-Orientierte Projekt Planung – ZOPP), ao planejamento estratégico situacional (Matus, 2006) e ao uso de modelos lógicos (Cassiolato e Gueresi, 2015; Newcomer, Hatry e Wholey, 2015).

Embora pareça, à primeira vista, algo que não tem muita chance de prosperar em um ambiente político avesso a questões de ordem técnica, a expectativa é justamente que possa ocorrer o contrário. Essa abordagem induz a que todos clarifiquem seus objetivos, propósitos e meios. A implementação pode tornar mais transparente e evidente seus passos, orientando em que momentos pode ser cobrada quanto a prazos de entrega de produtos, resultados e impactos, que é o que mais deveria interessar aos dirigentes.

5.2 O circuito dos insumos aos impactos

5.2.1 Insumos e processos

Plano, equipe, orçamento, normativos e meios de comunicação são alguns dos insumos básicos de qualquer programa.

Consultar (ou "auscultar"), pactuar, institucionalizar (aprovar novas normas ou usar as que já existem), contratar (terceiros), divulgar e entregar (inaugurar) são as ações básicas dos processos de cada programa.

Esta é uma regra básica: não há processo que possa existir sem um insumo correspondente. Insumos e processos são dois lados de uma mesma moeda, assim como uma chefe de cozinha não pede para comprar insumos que não sejam os necessários para prover o seu cardápio.

Tomemos novamente o exemplo hipotético de uma política de habitação. Digamos que exista um programa de urbanização de áreas de risco. Os recursos orçamentários são certamente um dos insumos mais importantes. Eles são uma condição para a execução de obras.

Antes disso, porém, será necessário um projeto básico de urbanização. Depois, o licenciamento urbanístico (ambiental, dos órgãos de infraestrutura, bombeiros e defesa civil, entre outros). O projeto é um insumo necessário para acionar vários processos: o licenciamento, a licitação das obras, o empenho, a ordem de serviço etc.

Os processos, para fazerem jus ao nome, precisam estar ordenados. Por exemplo, entre as várias ações necessárias – que, em alguns casos, podem ser chamadas de projeto –, as obras de saneamento e drenagem pluvial deveriam preceder as de pavimentação. O orçamento, como insumo, precisará passar pelo processo de execução orçamentária, envolvendo empenho, liquidação e pagamento.

O plano ou projeto básico é um insumo porque ele é, por enquanto, apenas uma proposta – uma aposta associada a uma previsão de gastos. Na analogia com a culinária, é como se, além dos ingredientes, se preveja, como insumo, fazer a própria lista de compras; e como processo, comprar os ingredientes no mercado.

De modo semelhante, o plano é um requisito para se prever desde o primeiro processo, para que haja uma proposta orçamentária que deve ser aprovada e depois um orçamento que deve ser executado. Apresentar o plano aos órgãos responsáveis, anexar pareceres favoráveis, revisar se houver pareceres contrários, submeter à consulta pública, incorporar sugestões e licenciar são processos.

5.2.2 Produtos, resultados e impactos

A primeira obra a ser entregue será o primeiro produto do programa. A quilometragem de ruas pavimentadas com drenagem e saneamento são produtos. Quando as áreas estiverem com essas obras concluídas e recebido também água, luz e equipamentos públicos (praças, escolas, postos de saúde, por exemplo, que são produtos), o grande resultado do programa terá sido obtido: a urbanização daquela região.

Qual o impacto desse programa? A distinção entre um resultado e um impacto é importante porque, mesmo na literatura especializada em avaliação, essa distinção não é explicada de forma simples e direta. Muitas vezes se confunde que a mensuração do impacto se dá quando se consegue utilizar alguma metodologia específica para medir resultados que podem ser diretamente atribuídos à intervenção. Embora certamente necessário, não é disso que se trata quando se fala em impacto.

É na dimensão dos impactos que se fecha o circuito que liga a política ao programa. O programa só faz sentido de existir se for para, com seus produtos e resultados, ajudar a alcançar os grandes objetivos (impactos). O impacto é a finalidade última, ou maior, de uma intervenção.

No exemplo utilizado, o impacto desse programa de urbanização de áreas de risco foi dado pela teoria da mudança política. Ela previu, hipoteticamente, uma erradicação – portanto, 100% – das áreas de risco não urbanizadas em dez anos (longo prazo) e sua redução em 30% em quatro anos. Ou seja, de dez áreas de risco na cidade, três teriam que estar plenamente urbanizadas até o final do mandato, e as demais deveriam ter pelo menos seu processo iniciado.

A teoria da mudança da política foi que informou também qual a estratégia a ser utilizada. Por exemplo, antes de o programa existir, foi a política que fez o dever de casa de identificar as áreas de maior risco. Na teoria do programa, ao modelar a programação, essa diretriz estratégica se traduziu na priorização das três áreas de maior risco para a ação imediata dos órgãos públicos encarregados da urbanização.

Ao concluir o processo de urbanização, o impacto é exatamente o de reduzir em 30% as áreas de risco na cidade em quatro anos e erradicar qualquer localidade sob risco em dez anos. A mensuração do impacto se dá associada a um indicador (percentual de áreas de risco na cidade) e a uma meta (uma redução em um prazo estabelecido: 30% em 4 anos; 100% em dez anos).

Como se percebe, programar a política e sequenciar as ações é essencial para que haja monitoramento e avaliação de forma adequada. O monitoramento dirá, tempestivamente, se os

insumos estão sendo providos, se os processos estão sendo desenvolvidos e se, diante disso, os prazos serão cumpridos e as metas atingidas.

O monitoramento é feito com o acompanhamento dos indicadores de insumo, processos e produtos. Esses indicadores funcionam como sensores para que qualquer problema ou ruído faça soar alarmes alertando sobre possíveis entraves e reviravoltas no processo, antes que seja tarde demais e muitos recursos tenham sido desperdiçados.

5.3 Quem modela os programas

Não há como realizar a modelagem do programa sem envolver os diretores e gestores dos programas atuais. Há duas alternativas válidas sobre como isso pode ser feito: ou o GT abre oficinas de trabalho com as equipes dos atuais programas, promovendo sabatinas de perguntas sobre como reestruturá-los para atender aos novos requisitos da política previstos pela análise *ex ante*, ou o dirigente forma outro GT, incorporando os responsáveis por programas, para apresentar uma proposta de modelagem.

Em qualquer das alternativas é essencial que a coordenação do GT original (o da política) continue a exercer a coordenação dos trabalhos seguintes. Assim, garante-se que alguém cumpra o papel de guardiã da concepção da política na modelagem dos programas. Afinal, o escopo dessa modelagem da programação deve se manter aderente ao que foi estabelecido e validado para a política. Do contrário, a já citada reformulação da implementação toma conta da modelagem e corre-se o risco de os programas e as ações se distanciarem das definições da política consolidadas pela análise *ex ante*.

A coordenação do GT estará não apenas habilitada a cumprir esse papel crucial como também estará capacitada para planejar e moderar reuniões com maior desenvoltura, dialogando, explicando e diminuindo possíveis arestas que são muito comuns de ocorrer. Cabe aos diretores e sua equipe modelar os programas com base nos requisitos da política.

5.4 Quem mapeia processos

É apenas no detalhamento das ações e na seleção de indicadores e de metas que se obtêm maior clareza e precisão acerca de que resultados e impactos podem ser esperados, em prazos realistas, e que indicadores de processos são essenciais ao monitoramento da implementação.

Como se percebe, a análise *ex ante* não é apenas um passo a passo. Representa a estruturação de um processo de elaboração que parte de aspectos mais elementares até atingir níveis mais sofisticados e detalhados de explicitação do circuito de implementação de uma política, o que se dá com uma matriz de programas integrados.

O ciclo da política começa com entregas mais diretas e imediatas (produtos) de cada programa, passa por resultados intermediários (médio prazo) e termina com impactos conjuntos, no longo prazo, que mostrem avanços na superação do problema.

5.5 Quanto custa e se vale a pena

5.5.1 Análise de custo benefício e de custo-efetividade

Antes de implementar um programa, supõe-se que a organização só irá adiante se as ações previstas estiverem sob sua governança, evitando redundâncias e sobreposições (fazer o que outros já fazem).

Em seguida, deve-se fazer uma análise preliminar da relação custo-benefício do programa. A pergunta essencial dessa análise é: o custo dos insumos e processos empregados é menor que o valor dos produtos a serem entregues, na forma de benefícios ou serviços?

Por exemplo, digamos que um programa de segurança alimentar tenha como uma de suas ações a entrega diária de pão e leite em domicílios de famílias pobres. Para isso, são contratadas pessoas para buscar esses alimentos e entregá-los conforme um cadastro das pessoas mais pobres de um bairro. Além disso, regularmente uma equipe irá a cada domicílio, em veículos governamentais, para verificar se elas estão de fato recebendo sua cota de pão e leite.

O custo da contratação dos entregadores e de fiscalização provavelmente irá superar o valor gasto com a compra dos alimentos. A ação não se justifica na relação custo-benefício, principalmente se comparada com a alternativa de facilitar que essas pessoas possam ter contas bancárias e recebam recursos diretamente em suas contas, para que elas comprem o alimento que julgarem mais necessário e tenham, com a inclusão bancária, um leque a mais de oportunidades.

Recomenda-se que a análise custo-benefício seja complementada pela de custo-efetividade. Enquanto o custo-benefício concentra-se em contabilizar os custos de insumos e processos para a entrega de um ou mais produtos, o custo-efetividade olha os benefícios na dimensão dos resultados e, sobretudo, dos impactos. Por exemplo, digamos que, diante de uma tragédia em uma ilha,

em decorrência da erupção de um vulcão, se resolva fretar um avião para levar água e comida às pessoas desabrigadas. Verifica-se que o custo da viagem de avião supera em muito o valor dos alimentos transportados. É, portanto, uma ação antieconômica. A ideia foi reprovada no cálculo do custo-benefício. Foi aventada, como melhor opção, transferir recursos para a localidade. No entanto, se os locais que poderiam fornecer esses alimentos na ilha também foram atingidos, essa opção não se mostra efetiva. Ela não atinge o objetivo preconizado pela intervenção. Ou seja, há casos em que ações que se revelam antieconômicas precisam ser feitas por serem as mais efetivas.

Em saúde, a literatura reforça que o gasto com atenção básica não apenas tem uma relação custo-benefício melhor como também um custo-efetividade maior, se comparado aos da atenção especializada. De todo modo, os gastos com atenção especializada precisam, ainda assim, ser realizados, pois a opção de não ter tratamentos especializados, como serviços de urgência, tratamentos e terapias intensivas, representa a morte de pacientes.

Pode-se questionar se a análise custo-benefício não deveria preceder a própria modelagem. Para que modelar algo que não vale a pena? A questão é que o custo real de um programa só pode ser de fato mais bem estimado, em detalhes, mediante a modelagem. Aliás, muitos dos erros grosseiros cometidos em orçamentos de programas e ações governamentais vêm justamente do fato de que esses detalhes não são devidamente previstos e contabilizados. Além do mais, a modelagem é importante para verificar quais os custos e os processos que estão onerando demais a ação.

Outra dúvida corriqueira é se o certo é falar em análise ou em avaliação custo-benefício. As duas formas estão corretas e são autoexplicativas. Uma análise custo-benefício é aquela feita antes de se lançar o programa e suas ações. Uma avaliação, portanto, *ex post* pode chegar a conclusão que a análise está superada, que se equivocou quanto a alguns custos, para mais ou para menos, e corrigi-la.

Finalmente, há um passo importante a ser dado. Deve-se perguntar se: i) a organização conta com recursos suficientes para dar início à ação; ii) precisará de parcerias (por exemplo, em componentes que possam contar com trabalho voluntário) ou financiamento de outros governos ou de organismos internacionais; e iii) essas parcerias e fluxos de recursos são confiáveis.

Esses aspectos compõem o que se chama de análise de viabilidade. Alguns pontos que gerem incertezas fazem parte de uma análise de risco. Ela deveria ser objeto de um tratamento à parte e da formulação do que se conhece como plano de contingência. Em planos de contingência pergunta-se o que aconteceria se: i) as parcerias forem interrompidas; ii) os recursos internacionais não vierem; iii) o orçamento sofrer cortes; e iv) os insumos tiverem uma majoração muito elevada.

5.5.2 Análise de custo de oportunidade

Enquanto a análise custo-benefício pergunta se vale a pena realizar uma intervenção, diante dos custos e dos benefícios, a análise de custo de oportunidade pergunta se aquela intervenção é a mais apropriada a ser feita, diante de outras alternativas que teriam custo similar. Ou, dito de outra forma, por que a escolha por *a* é prioritária em detrimento de *b*.

O dilema entre alternativas para fundamentar uma decisão prioritária foi simbolizado na escolha hipotética entre manteiga ou armas (*guns or butter model*). Dado um limite de produção de bens, a suposição simples é a de que um país tenha que escolher entre alimentar melhor seu povo ou defender suas fronteiras. Considerando que são duas escolhas importantes, o impasse está em pensar até quanto se pode investir no aumento da produção de bens de consumo (alimentos, por exemplo, representado pela manteiga) sem comprometer os gastos com defesa (armas), e vice-versa.

Pensando na tomada de decisão, os benefícios são a alimentação e a defesa nacional. O prejuízo está em que, se for feita uma escolha errada ou descompensada, haverá consequências a serem aventadas e justificadas.

O critério do custo de oportunidade deve ser levado em conta para se responder em que medida determinadas escolhas, com uma boa relação custo-benefício, também se justificam em termos do custo de oportunidade.

Por exemplo, quando se avalia a possibilidade de construção de um posto de saúde, se inclui o custo com material e mão de obra para a instalação do prédio e o custeio para o seu funcionamento (profissionais, água, luz, telefone, limpeza etc.). Imagina-se que o benefício de estender a atenção básica àquela comunidade desassistida justifique plenamente o custo, assim como o fato de que isso irá contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços de saúde, desafogando o atendimento de outras unidades.

Porém, é melhor construir uma unidade de saúde ou uma praça? Imagine que a praça pode significar uma melhoria na saúde física da comunidade, se as pessoas se tornarem menos sedentárias, e na saúde mental, pela maior interação social que proporcionará. É possível também imaginar externalidades positivas (bons efeitos colaterais) em termos de melhorias na segurança pública e na limpeza urbana, se a praça ocupa um lugar que até então era mal iluminado e servia de depósito de lixo.

Análises de custo de oportunidade se perguntam também se estamos fazendo a melhor escolha em termos de público. Será que o Estado tem gastado prioritariamente com quem mais precisa ou com os mais ricos?

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Como se viu ao longo deste trabalho, a análise *ex ante* de políticas públicas não é apenas uma técnica, mas, sim, uma abordagem. É uma maneira diferente de se raciocinar sobre problemas coletivos, coordenar processos de articulação e pactuação entre autoridades dirigentes de políticas, diretoras de programas e gestoras de ações governamentais.

É também uma linguagem a ser aprendida, com uma gramática própria. Existem maneiras mais corretas de aplicar conceitos e interpretações para tornar esses processos mais inteligíveis, amigáveis e sustentáveis. O objetivo dessa gramática não é fomentar que pessoas muito especializadas no assunto conversem apenas entre si; é estimular que mais pessoas se especializem em ajudar muitas outras a expressar suas ideias da forma mais compreensível possível, sem ambiguidades, de maneira consistente e coerentemente.

Os fundamentos teóricos, as orientações metodológicas e os exercícios de aplicação prática são um primeiro passo de um longo aprendizado. Políticas mais bem concebidas e programas mais bem implementados dependem muito de se desenvolver esse aprendizado e de se fazer sucessivas revisões, justamente, com base nos dados de monitoramento e nas avaliações.

Os problemas públicos e a organização burocrática existente para resolvê-los já são suficientemente complicados. A tarefa da análise *ex ante* é organizar e facilitar esse esforço e descomplicar os dilemas que os acompanham. Sua função não é produzir estudos. É encontrar soluções. Estudos, análises, teoria, metodologia e conceitos da análise *ex ante* são ferramentas práticas, aplicadas à busca de soluções para problemas concretos, ou são perda de tempo e de recursos públicos.

Por isso, deve-se começar não pela análise em si e programando oficinas, mas convencendo dirigentes da importância desse trabalho e da relevância de dar prioridade e emprestar seu patrocínio a esse esforço de fôlego e extremamente útil. Deve-se mostrar os inúmeros benefícios que podem ocorrer na melhora da governança, na supervisão mais inteligente do monitoramento sobre a gestão, no foco em resultados, na melhor preparação das pessoas responsáveis pela gestão para o diálogo com os agentes dos órgãos de controle, na possibilidade de gerar notícias positivas a todo o momento e comemorar conquistas futuras que brotam a todo momento, em realizações presentes.

É preciso fazer desse processo uma oportunidade para que a organização e as equipes se conheçam melhor e entendam o que cada qual tem feito, e com que avanços e com que dificuldades. A análise *ex ante* proporciona um excelente roteiro para o diálogo entre organizações e entre partícipes (outros governos, organizações civis) e especialistas, de modo organizado e metódico.

Há que considerar o método como um guia, um orientador dos passos e das melhores alternativas para reforçar seu sequenciamento lógico e convencer públicos mais amplos com argumentos mais bem fundamentados. Entender a metodologia como um raciocínio lógico, com um instrumental que seja correspondente, e não como uma lista de regras de bolso, funciona melhor do que simplesmente seguir um *checklist* instituído por lei, decreto ou portaria.

Preferencialmente, em uma primeira experiência ao realizar a análise, deve-se buscar auxílio especializado. O Ipea conta com pesquisadoras e pesquisadores habilitadas(os) a atuar nesse tipo de trabalho, seja na facilitação e moderação de discussões e processos de planejamento, seja apenas como observadoras(es) das atividades. A equipe do Ipea pode principalmente ajudar a pensar, a entender e a sugerir que tipo de pactuação, de escopo, de termo de referência e de complementos seria o mais prudente e recomendável a uma proposta de análise.

Mais importante, análise *ex ante* se aprende a fazer lendo a respeito e dialogando muito com várias pessoas. Interagir organizadamente com pessoas de diferentes perfis traz uma diversidade cognitiva que contribui para ganhos de inteligência coletiva na definição da melhor estratégia de solução de problemas. Fora isso, deve-se usar bem os conceitos e as teorias e seguir a metodologia, além de aplicar as bases do raciocínio científico à própria experiência em análise *ex ante*.

Este material deve ser compreendido como um referencial de análise. Ao aplicar os pressupostos e as orientações dadas aqui, seria interessante que nos contassem (pelo *e-mail*: <antonio.lassance@ipea.gov.br>) o que deu mais certo, o que deu errado e por quê. Toda experiência certamente será uma nova fonte de aperfeiçoamento, detalhamento ou reformulação deste guia.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Paulo Cesar Coelho. Darwin foi um materialista? **Ciência Hoje**, v. 44, n. 261, p. 50-55, jul. 2009.

ACCIAI, Claudia; CAPANO, Giliberto. Policy instruments at work: a meta-analysis of their applications. **Public Administration**, v. 99, n. 1, p. 118-136, 2021.

ALENCAR, Joana. **Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 50).

AMMONS, David. A proper mentality for benchmarking. **Public Administration Review**, v. 59, n. 2, p. 105-109, 1999.

ARGRYIS, Chris; PUTNAM, Robert; SMITH, Diana McLain. **Action science**: concepts, methods, and skills for research and intervention. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 79, 8 abr. 2016. Seção 1.

_____. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao presidente da República pelos ministros de Estado. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 16, 3 nov. 2017a. Seção 1.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 23 nov. 2017b. Seção 1.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 20 set. 2019.

_____. Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 16 abr. 2020a.

_____. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 35, 1º jul. 2020b.

_____. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 16 mar. 2021a. Edição 50. Seção 1.

_____. Ministério da Economia. **Políticas públicas selecionadas para avaliação**. Brasília: ME; CMAP, 2021b.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 901, de 9 de setembro de 2021. Institui Grupo de Trabalho (GT) de análise *ex ante* das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 96, 17 set. 2021c.

BRASIL. Casa Civil; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas** – guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v.1.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy**. London: Palgrave Macmillan, 2012.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. *In*: CARDOSO JUNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organization choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, March 1972.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice Hall, 1972.

EASTON, David. **The political system**: an inquiry into the state of political science. New York: Knopf, 1953.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1369).

FREDERICKSON, George. Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. *In*: FERLIE, Ewan; LYNN JUNIOR, Laurence; POLLITT, Christopher (Ed.). **The Oxford handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2007.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *In*: CARDOSO JUNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. p. 235-296.

GIDDENS, Anthony. **The consequences of modernity**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HIRSCHMAN, Albert. **A bias for hope**: essays on development and Latin America. New Haven: Yale University Press, 1971.

HOWLETT, Michael. What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes and policy implementation styles. *In*: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret; HOWLETT, Michael (Ed.). **Designing government**: from instruments to governance. Montreal: McGill-Queen's, 2005. p. 31-50.

HOWLETT, Michael; CASHORE, Benjamin. Conceptualizing public policy. *In*: ENGELI, Isabelle; ALLISON, Christine Rothmayr (Ed.). **Comparative policy studies**: conceptual and methodological challenges. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 17-33.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; CAPANO, Giliberto. The role of tool calibrations and policy specifications in policy change: evidence from healthcare reform efforts in Korea 1990-2020. **Journal of Asian Public Policy**, p. 1-20, 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

_____. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 1984.

KOGA, Natália *et al*. Análise de políticas públicas e uso de evidências pelas burocracias: proposta de um modelo analítico para exploração das fontes que informam as políticas públicas no caso brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 29-40. Brasília: Ipea, 2020.

LASSANCE, Antonio. What is a policy and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now. **SSRN**, November 2020.

_____. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, p. 59-67, 2021.

LEE, Allen S. Case studies as natural experiments. **Human Relations**, v. 42, n. 2, p. 117-137, 1989.

LEMINSKI, Paulo. **Toda poesia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEWIN, Kurt. **Field theory in social science**: selected theoretical papers. New York: Harper and Row, 1951.

MARTÍNEZ, José Luis Méndez. **Políticas públicas**: enfoque estratégico para América Latina. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2020.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. v.1.

NEWCOMER, Kathryn; HATRY, Harry; WHOLEY, Joseph (Ed.). **Handbook of practical program evaluation**. New Jersey: John Wiley and Sons, 2015.

NILSEN, Per. Making sense of implementation theories, models and frameworks. **Implementation Science**, v. 10, n. 53, 2015.

PATTON, Michael Quinn; MCKEGG, Kate; WEHIPEIHANA, Nan (Ed.). **Developmental evaluation exemplars**: principles in practice. New York: Guilford Publications, 2015.

PETERS, Guy. Policy instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 1, p. 35-47, 2000.

_____. **American public policy**: promise and performance. 8th edition. Washington: CQ Press, 2010.

PIERSON, Paul. Public policies as institutions. *In*: GALVIN, Daniel; SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen (Ed.). **Rethinking political institutions**: the art of the State. New York: NYU Press, 2006. p. 114-170.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Boulder: Westview, 2007. p. 189-220.

SALAMON, Lester. The new governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 28, p. 1611-1674, 2000.

SAVIN-BADEN, Maggi. **Facilitating problem-based learning** – illuminating perspectives. London: McGraw-Hill Education, 2003.

SCHEFFLER, Israel. **Science and subjectivity**. 2nd ed. Indianapolis: Hackett Publishing, 1982.

VEDUNG, Evert. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales del Ministerio del Trabajo y Assuntos Sociales, 1997.

WEISS, Carol. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2nd edition. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

GLOSSÁRIO

Ação – é um conjunto de processos que, com a gestão adequada de insumos, tem o propósito de entregar produtos e serviços ao público.

Atividade – é a menor unidade prevista pelos processos de cada ação.

Coordenação – é um atributo da governança. Refere-se a pelo menos três esforços intimamente relacionados: articular, pactuar e solucionar controvérsias. Articulação é o processo de diálogo, interação e relacionamento em busca de uma convergência de interesses e objetivos. Pactuação é a concretização de um acordo decorrente da articulação de objetivos, metas e responsabilidades em torno de soluções, de forma mais ampla (políticas e programas) ou mais específica (nas ações). A solução de controvérsias são negociações e decisões que ajudam a dirimir dúvidas ou suprir lacunas não previstas anteriormente, quando a política foi articulada e pactuada. Qualquer política, ao lidar com problemas complexos envoltos em incertezas, principalmente se não levantadas e trabalhadas *ex ante*, suscitará controvérsias que aparecerão mais cedo ou mais tarde e demandarão mecanismos para saná-las.

Custo-benefício – em geral, quando se decide fazer ou adquirir algo, calcula-se o custo daquela escolha e o benefício que ela proporcionará. A pergunta por trás do custo-benefício é: o que é mais vantajoso? A ideia é que se compare e se decida em favor do que traz o melhor ou maior benefício a um menor custo, preferencialmente, entre bens que sejam comparáveis em termos de sua utilidade. Por exemplo, é melhor comprar um veículo novo, compacto, simples e mais econômico ou comprar um veículo de mesmo preço, mas usado, mais confortável, com ar condicionado e direção hidráulica? Apesar de o preço de aquisição ser o mesmo, há diferenças de custos de manutenção. O mais novo e popular, em princípio, terá uma manutenção mais barata. Entretanto, a depreciação de um veículo usado é menor, se comparada ao novo. Outro exemplo: é melhor comprar um apartamento menor no centro da cidade ou uma casa maior em um bairro mais afastado? A um mesmo preço, as diferenças envolverão a chance de ir a pé para o trabalho, na primeira opção (apartamento no centro) ou de carro ou ônibus, com a casa mais afastada. Os custos de manutenção de uma casa tendem a ser maiores do que de um pequeno apartamento. Há questões imateriais que normalmente são levadas em conta, mesmo que não possam ser contabilizadas. Por exemplo, ter uma casa com quintal, melhor qualidade do ar e menos barulho é um benefício que varia conforme o estilo de vida e noções de conforto, que não são as mesmas de pessoa para pessoa. Em políticas públicas, esses aspectos também precisam ser levados em consideração.

Custo de oportunidade – é o custo de deixar de fazer ou de escolher algo, em relação a uma outra alternativa. A analogia mais famosa sobre custo de oportunidade é a escolha hipotética entre

manteiga ou armas (*guns or butter model*). Dado um limite de produção de bens, cada país precisa escolher em que medida uma opção compromete a outra. Na escolha, não está exatamente o custo-benefício de cada uma, mas o prejuízo que uma escolha errada ou descompensada pode acarretar. No custo de oportunidade, são comparados bens com diferentes utilidades, que servem a propósitos também completamente diferentes, como no exemplo da manteiga *versus* armas.

Estratégia – a palavra se referia ao plano traçado pelos estrategos, os comandantes militares mais experientes e que assumiam as decisões superiores em uma guerra. Alguns desses antigos combatentes, por terem não só travado grandes batalhas, mas sobretudo por terem desenvolvido um aprendizado sobre a melhor maneira de conquistar territórios, eram considerados especialistas na arte de surpreender os adversários, conforme uma expressão que se tornaria conhecida como sinônimo de estratégia. Diante de um campo de batalha com determinada topografia, de um adversário com determinadas forças e fraquezas, de um momento ou condição (tempo chuvoso; hora noturna; terreno pantanoso), o trabalho dos estrategos era arquitetar a melhor maneira de encontrar flancos que fossem os pontos fracos a serem explorados e que permitissem a conquista de um objetivo final com o menor esforço possível e menor dano. Transposto para o plano da política e das políticas públicas, estratégia é a compreensão profunda sobre as características e o comportamento de um problema e a escolha daqueles problemas prioritários a serem atacados de modo organizado e integrado.

Externalidade – é um efeito colateral, uma consequência indesejada (externalidade negativa) ou uma surpresa bem-vinda (externalidade positiva). Uma fábrica de chocolates é feita para produzir bens de consumo, mas, para os moradores de uma localidade, gera empregos e produz alimentos que a própria localidade vai consumir. Esses são efeitos diretos, e não colaterais. Mas a poluição que essa fábrica pode causar é uma externalidade negativa. Ao mesmo tempo, se em torno da fábrica surge um novo bairro, lanchonetes, restaurantes, centros de lazer, clínicas, esses empreendimentos seriam externalidades positivas.

Ferramentas da ação governamental – são a especificação desses instrumentos. Se um benefício financeiro é um instrumento de incentivo, o cadastro que as pessoas precisarão preencher, a conta bancária e o cartão de crédito para sacar o dinheiro ou pagar contas pela função crédito são ferramentas. Não há instrumento sem ferramenta e nem ferramenta que não signifique algum tipo de instrumento de incentivo, restrição ou convencimento.

Gestão – gerir, do latim *gerere*, da mesma forma como em italiano, *gestare*, significa carregar. Diz respeito à maneira como insumos são usados em processos para gerar produtos, resultados e, no longo prazo, impactos. O emprego correto dos recursos, da forma mais eficiente possível, é parte da dimensão operacional de responsabilidade da gestão das ações governamentais.

Governabilidade – é a condição alcançada por um governo que consegue transformar seu poder de iniciativa (poder de propor) em poder de agenda (poder de decidir prioritariamente), com elevada taxa de aprovação de suas propostas. Garantir governabilidade é parte da dimensão estratégica das políticas públicas.

Governança – é a maneira como uma organização estrutura suas competências e atribuições para cumprir seus propósitos. As competências definem quem pode decidir sobre o quê. As atribuições estabelecem quem faz o quê. Frederickson (2007) reforça justamente essa ideia de governança como jurisdição – quem tem poderes de decidir e quem tem a obrigação de fazer. A governança é parte da dimensão tática dos programas governamentais.

Indicadores – são sumários de dados que sinalizam a ocorrência ou variação de uma variável a mudança de uma situação. A função do indicador é sempre a de indicar uma mudança de *status* da situação em relação a sua situação anterior. Os indicadores mais comuns são representados por taxas e índices.

Instrumentos da ação governamental – são incentivos, restrições, sanções ou comunicação e formação (informações, treinamentos, campanhas publicitárias) e um conjunto de técnicas mediante as quais as autoridades do setor público exercem seu poder na busca de induzir mudanças sociais. Há apenas três instrumentos básicos à disposição dos governos: o porrete, a cenoura e o sermão.

Linha de base – é o ponto inicial (marco zero) de medição da condição anterior à intervenção sobre um problema. A linha de base é a referência para que se possa acompanhar melhor a evolução do problema e suas consequências e os efeitos de uma intervenção.

Meta – é a expectativa de mudança de indicadores ou de entregas almejadas, com os devidos prazos (meses, anos ou uma data precisa). As metas podem ser de produtos, no curto prazo; de resultados, no médio prazo; e de impactos, no longo prazo. A meta é sempre um compromisso cuja expectativa dependerá da continuidade das ações, o que, por sua vez, depende de fluxos regulares de insumos e processos.

Modelo lógico – é uma sequência que transpõe uma teoria do programa em uma matriz de insumos, processos e produtos que conduzirão a resultados e impactos. O modelo é uma matriz na medida em que deve demonstrar coerência para ser lido na vertical e na horizontal. Na vertical, cada componente é sequenciado, do primeiro ao último, por exemplo, de um primeiro insumo normativo (a criação formal do programa) e seu orçamento até o planejamento da comunicação. Na horizontal, supõe-se que os insumos são aqueles necessários para, ao final, alimentar os impactos de longo prazo.

Política – é uma concepção institucionalizada voltada para a solução de um problema central relevante para um determinado público.

Problema de viés – vieses ou enviesamento são distorções decorrentes de suposições ou escolhas indevidas que interferem, mascaram ou alteram os resultados e induzem a conclusões precipitadas ou errôneas. Por exemplo, pesquisas telefônicas podem trazer um viés de seleção porque nem todas as pessoas possuem ou atendem a ligações telefônicas. É o chamado viés de seleção. Pesquisas baseadas em informações autodeclaratórias podem ter viés de informação – por exemplo, quando algumas pessoas se lembram melhor do que outras da ocorrência de alguns sintomas de doenças.

Processo – é o fluxo de atividades organizadas e sequenciadas.

Programa – é a solução dada a problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo.

Projetos – são ações ligadas a programas. Podem ser considerados como sinônimos de ação, se realizados pelos órgãos responsáveis pelos programas. Em programas que se baseiam em editais abertos a empresas ou organizações civis que ofertam produtos ou uma prestação de serviços, os programas pedem que esses participantes apresentem projetos. Basicamente, assim como nas ações, são apresentadas propostas de como estruturar um conjunto de processos para a gestão de insumos adequados com o propósito de entregar produtos e serviços que atendam aos objetivos de um programa. Como políticas, são da dimensão estratégica; programas são da dimensão tática; e projetos, assim como as ações, são da dimensão operacional.

Tática – é a mobilização dos recursos disponíveis para a consecução de uma estratégia. Tomemos por exemplo o general romano Quintus Fabius Maximus Verrucosus, considerado um grande estrategista. Quando enfrentou o general cartaginês Aníbal (Cartago era onde hoje é a Tunísia), durante a Segunda Guerra Púnica, entre 218 a 201 a.C., o exército cartaginês era maior, mais bem treinado e muito bem comandado pelo lendário Aníbal. Diante dessa assimetria, a estratégia de Fabius foi evitar confrontos diretos e tentar sufocar o exército de Aníbal, comprometendo suas fontes de suprimento. Eventualmente, Fabius fazia ataques de emboscada, em terrenos onde a superioridade numérica não faria tanta diferença – algo similar ao que os espartanos fizeram na passagem, quase um portão, das Termópilas. Pela estratégia paciente de sufocar, sabotar e fustigar o adversário, em vez de atacá-lo em confrontos diretos, Fabius ganhou o apelido de *cunctator* (protelador), dito em sentido positivo e como sinal de inteligência. As táticas de sabotagem e emboscadas hoje são conhecidas como táticas de guerrilha. Em políticas públicas e programas governamentais, a definição da política e dos programas pela

escolha de problemas prioritários e de uma intervenção preferencial é a estratégia. A montagem de equipes, sua capacitação e treinamento, a organização e normatização dos procedimentos, entre outras ações, são questões de ordem tática. A execução – o que seria, na analogia militar, o combate – é a dimensão operacional.

Teoria da mudança – é uma formulação capaz de explicar um problema de política pública e, a partir de uma proposta de intervenção (o que fazer diante do problema), antecipa resultados que podem ser aguardados.

Teoria do programa – de forma similar à teoria da mudança, levanta expectativas de resultados a partir de uma intervenção. A diferença é que essa intervenção está traduzida em uma programação de insumos e processos. As expectativas estão detalhadas e escalonadas, primeiro, na geração de produtos, no curto prazo; depois, nos resultados, no médio prazo; e nos impactos, no longo prazo. Uma teoria do programa deriva de uma teoria da mudança e concretiza parte dos impactos preconizados pela política pública.

ANEXO

PORTARIA DE GRUPO DE TRABALHO (GT) DE ANÁLISE *EX ANTE*[1]

O exemplo a seguir foi adotado pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde do governo federal do Brasil.

Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Especializada à Saúde

Portaria nº 901, de 9 de setembro de 2021

Institui Grupo de Trabalho (GT) de análise *ex ante* das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde.

O Secretário de Atenção Especializada à Saúde, no uso de suas atribuições,

Considerando que a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES), possui, dentre as suas competências, a de participar da formulação e da implementação da política de atenção especializada à saúde, observados os princípios e as diretrizes do SUS.

Considerando que atualmente a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES) é responsável por um total de 43 políticas e programas de saúde.

Considerando que há o desafio de superar a fragmentação das intervenções de saúde no âmbito da atenção especializada, de modo a aperfeiçoar a política pública e trazer mais unicidade ao desenvolvimento das ações de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação.

Considerando que foi formalizada parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a realização de uma Análise *ex ante* para uma política de atenção especializada à saúde.

1. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 901, de 9 de setembro de 2021. Institui Grupo de Trabalho (GT) de análise *ex ante* das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 96, 17 set. 2021.

Considerando que o Termo de Referência para uma análise *ex ante* das políticas e programas da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde aprovado pelo colegiado da SAES em 24 de junho de 2021.

Considerando que no Termo de Referência há recomendação no sentido de formalização da equipe encarregada ou grupo de trabalho (GT) de análise *ex ante*, com objetivo e prazo definidos, bem como sua composição, por meio de Portaria, resolve que.

Considerando a Nota Informativa nº 1/2021 – CGMIND/SAES/MS, constante do NUP/SEI 25000.128790/21-51, resolve:

Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho de análise *ex ante* com a finalidade de realizar análise *ex ante* dentro do objetivo de contribuir com um diagnóstico da política de atenção especializada à saúde, conforme estabelecido em Termo de Referência.

Art. 2º Compete ao Grupo de Trabalho de análise *ex ante*:

I - levantar informações e realizar consultas que forneçam subsídios para o desenvolvimento do projeto;

II - participar das atividades previstas na Programação constante no Termo de Referência, em especial:

a) apoiar desenvolvimento do referencial de análise *ex ante* para verificar se a política de atenção especializada está devidamente definida, estruturada e organizada em programas; atende a públicos-alvos prioritários que são afetados por problemas considerados como centrais, dada a missão à qual a esfera federal é incumbida e conforme concepções de saúde pública (teorias) consistentes, transparentes, institucionalmente legitimadas e socialmente pactuadas;

b) contribuir com o detalhamento da programação da análise *ex ante* dos programas;

c) contribuir com o detalhamento da programação da análise *ex ante* dos instrumentos de política utilizados pelos programas;

d) contribuir com o detalhamento da programação da análise *ex ante* dos sistemas de monitoramento e avaliação.

Art. 3º O Grupo de Trabalho de análise *ex ante* terá a seguinte composição:

I - cinco representantes da Coordenação-Geral de Monitoramento de Indicadores de Serviços na Atenção Especializada à Saúde (CGMIND/SAES/MS);

II - um representante do Serviço de Acompanhamento de Projetos de Cooperação Técnica na Atenção Especializada à Saúde (SEAPCOP/SAES/MS);

III - um representante do Departamento de Atenção Especializada e Temática (DAET/SAES/MS);

IV - um representante do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle (DRAC/SAES/MS);

V - um representante do Departamento de Atenção Hospitalar, Domiciliar e de Urgência (DAHU/SAES/MS);

VI - um representante do Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde (DCEBAS/SAES/MS); e

VII - um representante da Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento (CGPO/SAES/MS).

Art. 4º Serão convidados, na qualidade de membros:

I - dois representantes da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS/MS); e

II - um representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Parágrafo único. Os membros serão indicados pelo titular máximo das unidades do Ministério da Saúde e do Ipea à Coordenação do Grupo de Trabalho.

Art. 5º O Grupo de Trabalho será coordenado pela Coordenação-Geral de Monitoramento de Indicadores de Serviços na Atenção Especializada à Saúde, da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde que também prestará o apoio administrativo.

Art 6º O Grupo de Trabalho poderá convidar outros representantes de outros setores do Ministério da Saúde e a ele externos, cuja participação seja considerada necessária ao desenvolvimento e cumprimento das suas finalidades.

Art. 7º O Grupo de Trabalho reunir-se-á, ordinariamente, semanalmente e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação da sua Coordenação.

Parágrafo único. O quórum de reunião e de deliberação do Grupo de Trabalho é de maioria simples.

Art. 8º O Grupo de Trabalho terá duração até 30 de junho de 2022, prorrogável por mais 90 (noventa) dias, caso seja necessário para a conclusão do trabalho.

Parágrafo único. Caberá ao Grupo de Trabalho, ao final do prazo de que trata o *caput*, apresentar relatório com análise *ex ante* da política, programas, instrumentos e sistemas de monitoramento e avaliação da atenção especializada à saúde, que será entregue ao titular máximo da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde.

Art. 9º A participação no Grupo de Trabalho será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 10º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

APÊNDICE

EXEMPLO DE PROGRAMA DE TRABALHO NECESSÁRIO À ANÁLISE *EX ANTE*

Este programa sugere um passo a passo da análise *ex ante* e pode ser útil à estruturação dos termos de referência das pessoas encarregadas da facilitação de processos e da moderação de discussões.

Revise as orientações apresentadas anteriormente sobre a organização de oficinas e sobre a maneira de desenvolver cada atividade. Adapte essas recomendações às condições objetivas da sua organização e ao escopo da análise que você realizará.

QUADRO A.1
Programa de trabalho

Etapa preliminar: pactuação, institucionalização e preparação dos trabalhos	
Semana	Descrição das atividades do Grupo de Trabalho (GT)
1ª	Reconhecimento da demanda, definição do escopo e consolidação dos objetivos da análise: Oficina de reconhecimento da demanda e apresentação básica para a elaboração de plano de trabalho, conforme termo de referência (TR). Nesse primeiro momento, o órgão demandante e a assessoria acertam mutuamente a demanda (papel do órgão demandante) e o que é a análise *ex ante* (papel da assessoria) para verificar se é de fato uma análise *ex ante* que se trata de fazer. Obs.: Um seminário aberto, com a presença de dirigentes, diretores, gestores e assessoria pode cumprir essa função.
2ª	Envio do TR à direção superior responsável para conhecimento. Obs.: Enquanto isso, o órgão prepara o ato normativo instituindo o GT.
3ª	Oficina de apresentação do TR à direção e aos membros indicados para o GT, para apresentar objetivos, prazos e compromissos do trabalho e colher críticas e sugestões, se necessárias, para aprimorar a proposta de trabalho. Definição de responsável pela organização do repositório do conhecimento para reunir toda a documentação que fundamenta a política, os programas e as ações.

(Continua)

(Continuação)

Etapa preliminar: pactuação, institucionalização e preparação dos trabalhos	
Semana	Descrição das atividades do Grupo de Trabalho (GT)
4ª	Publicação do ato que institui o GT e do TR. Formalização da equipe encarregada e do plano de trabalho. Curso ou primeira oficina de introdução ao referencial de análise: • conceitos; • teorias; e • metodologia de trabalho.
5ª	Apresentação sintética do repositório do conhecimento pela coordenação do GT e por responsáveis mais afeitos a cada área: • documentos básicos; • normativos; • programas, pactos, compromissos; • biblioteca de referência; e • bases de dados. Verificação das possíveis lacunas. Encaminhamento das providências para completar o repositório.
Fase 1: análise da política	
6ª	Oficina de mapeamento de políticas e programas atuais. Se houver catálogo, apresentação de políticas e programas, apresentação deles. Caso não haja, previamente a essa oficina, um membro do GT precisará fazer uma pesquisa nos normativos para listar o rol de políticas e programas envolvidos.
7ª	Construção da nuvem de problemas. Revisão da formulação dos problemas. Identifique no repositório a literatura explicativa a respeito desses problemas e recomende a leitura prévia à próxima oficina.
8ª	Mapeamento explicativo do problema. Organize o GT em grupos. Cada qual pode e deve trazer um mapa e justificar os critérios que orientaram sua construção. Deve ser apresentada também a fundamentação teórica que levou à consideração do problema central, suas causas essenciais e suas grandes consequências. Na literatura, quais delas aparecem como variáveis de análise pelos especialistas ou pelos normativos? Quais as convergências e divergências entre cada mapa? Por que elas ocorrem? Quais as que têm melhor consistência lógica e uma formulação de problemas mais bem especificada? Tente agora construir um mapa consolidado. É possível unificar os mapas em um só?

(Continua)

(Continuação)

Etapa preliminar: pactuação, institucionalização e preparação dos trabalhos	
Semana	Descrição das atividades do Grupo de Trabalho (GT)
9ª	Formule a teoria da mudança. Olhando o problema central, transponha-o como situação superada ou mitigada. Que intervenção seria necessária para que isso ocorresse? Tente formular a intervenção escolhendo as variáveis causais que sejam chaves para a mudança. A exposição da intervenção central, explicação de como ela incide sobre o problema e que expectativa de mudança ela projeta, é feita não ainda com o detalhamento, mas com a previsão de quais devem ser os programas a serem criados e modelados ou reformulados. São eles que irão especificar pontos nevrálgicos a serem atacados simultaneamente para compor uma intervenção da política.
10ª	Produção do relatório final e apresentação ao GT. Revisar com base em críticas e sugestões do próprio GT.
11ª	É recomendável submeter essa primeira versão do relatório a um painel de especialistas para fortalecer o papel da análise como de apoio à decisão, ou seja, como levantamento de alternativas e de prós e contras a serem levados em conta na decisão da alta administração. Outra alternativa é realizar o painel depois de o relatório ser apresentado, revisado e validado pela alta administração. O ideal é que a alta administração decida se prefere um painel de especialistas nesse momento ou posteriormente.
12ª ou mais (oficinas, seminários e reuniões deliberativas)	Reunião e/ou seminário de validação. O GT deve verificar com a alta administração se ele fará apenas a leitura ou se pretende uma primeira conversa reservada para que seja apresentado o relatório, antes de levar a um fórum mais amplo, por exemplo, de secretários e diretores. Nesse ponto, o relatório do GT é revisado, incorporando modificações, mas essa nova versão passa a ser apresentada não mais como relatório do GT, mas, sim, da alta administração. Lembre-se de, nesse momento, já envolver a área de comunicação do órgão. Uma série de reuniões, cerimônias, peças informativas e de divulgação podem ser necessárias. O ideal é a alta administração solicitar um plano de comunicação da proposta de revisão ou reformulação da política. Será preciso decidir, com base no modelo de governança da política, quantas rodadas de validação e com quem serão necessárias. Isso pode envolver conselhos de políticas públicas com participação social e fóruns com governadores e prefeitos. Essas recomendações serão incorporadas, a critério da alta administração do órgão, e assumidas como sua nova proposta, em nova versão. A essa altura, o GT funciona como uma espécie de secretaria desse trabalho, caso ela não seja assumida por alguma unidade executiva ou de assessoria da administração superior.

(Continua)

(Continuação)

Etapa preliminar: pactuação, institucionalização e preparação dos trabalhos	
Semana	Descrição das atividades do Grupo de Trabalho (GT)
13ª	Consulta pública: a última versão pode ser então submetida à leitura, crítica e sugestões por parte de pessoas do público em geral que queiram fazê-lo. Tais auscultas podem ser presenciais ou virtuais. É importante ter alguma ferramenta específica para isso, seja formulário aberto (considere que muitas plataformas disponibilizam, mas há um limite do número de participantes), seja um *e-mail* criado especificamente para tal finalidade. Após essas auscultas ou consultas, é importante que haja uma relatoria das críticas e sugestões havidas, e que o GT se reúna e apresente um parecer sobre eventuais incorporações de críticas e sugestões. Esse parecer retorna para aprovação da alta administração. O processo de ausculta ou consulta pública é útil por revelar eventuais pontos que precisem de mais detalhamento ou explicação e que não haviam sido pensados na proposta original. Podem ser objeto de providências complementares, a serem tomadas no próximo passo.
14ª	Institucionalização do relatório: revisão dos atos normativos e produção de manuais e informativos. Realização de pelo menos um seminário ou de reuniões de apresentação e encaminhamento. Cerimônias de lançamento da nova política e dos novos programas, rodadas de comunicação (*road shows*), informativos, perguntas mais frequentes (*frequently asked questions* – faqs), instruções normativas, guias ou manuais de orientação e o trabalho de preparação das ouvidorias para se atualizarem aos novos procedimentos são essenciais.
15ª ou mais oficinas	Lembre-se de prever uma cota extra de oficinas, caso algumas delas precisem desdobrar-se ou haja imprevistos.

(Continua)

(Continuação)

Etapa preliminar: pactuação, institucionalização e preparação dos trabalhos	
	Descrição das atividades do Grupo de Trabalho (GT)
Fase 2: análise *ex ante* dos programas	
Cronograma a definir	Se a análise *ex ante* validou a nova estratégia e diretrizes e reformulou a política, na sequência, essas mudanças devem ser traduzidas na dimensão dos programas. Em seguida, ao nível das ações. Esse detalhamento abre uma nova fase, com a programação da análise *ex ante* dos programas. A política, reformulada, dirá exatamente quais programas continuam a existir e que precisarão ser extintos, fundidos ou criados. Esses precisarão ser modelados. Nessa fase, o que se deve fazer é exatamente tal modelagem. Os processos ganham uma sequência inicial similar à utilizada para a política, na medida em que a modelagem dos programas precisa nascer acoplada à política, seguindo os rastros de sua teoria da mudança. Assim, os passos iniciais são a oficina ou o curso de ambientação dos GTs dos programas para se familiarizar com o referencial de análise; a criação do repositório específico dos programas; a formação da nuvem de problemas; a criação de naipes de problemas e mapas mentais (ou diagramas) de problemas. Cada passo vai merecer oficinas específicas. Nessas oficinas, será feito o detalhamento dos problemas, dos naipes e dos mapas em maior profundidade do que se fez na política. Como a política nasce de um esforço matricial de integração, ela parte de um único GT. No caso dos programas, eles são vértebras da política e representam um conjunto mais amplo. Portanto, não apenas se pode como também se deve trabalhar com mais de um GT simultaneamente, um para cada programa. Espalhe os membros do GT da política nos GTs específicos de cada programa. Isso vai contribuir para que a concepção da política tenha presença ativa na modelagem dos programas. Vai também proporcionar suporte teórico-conceitual e metodológico aos trabalhos. O papel dessas pessoas integrantes do GT original é zelar pela coerência da modelagem e atuar como facilitadores das discussões. O aprendizado obtido na experiência do GT na análise da política as habilita a cumprir essa função. Todavia, deve ficar claro que esse papel de facilitação deve ser exercido sem tirar o protagonismo da modelagem, que deve ser de diretores e gestores de programas – desde que esses novos integrantes respeitem a concepção e a estratégia já definidas para a política. Portanto, se, por exemplo, a política é unificada e passa a ser organizada em torno de três programas, o GT da política se dividirá em três GTs de cada programa, incorporando a participação de diretores e gestores selecionados para que tomem a frente da modelagem das ações. A cada mês, podem ser feitas reuniões que sirvam como pontos de controle. O GT original se reúne, troca impressões e informações e analisa o andamento dos trabalhos; a evolução e as dificuldades das discussões e as conclusões parciais; compartilha dúvidas que podem ter sido sanadas em outro GT e assim por diante. Deve-se prever que haja tempo suficiente para esse cronograma.

(Continua)

(Continuação)

Etapa preliminar: pactuação, institucionalização e preparação dos trabalhos	
	Descrição das atividades do Grupo de Trabalho (GT)
Pelo menos uma oficina	O passo seguinte, que costuma tomar cerca de dois terços do tempo dos GTs de programas, é o da modelagem propriamente dita, dos insumos aos impactos. Comece com uma oficina de modelagem da implementação, listando insumos, processos e produtos. É provável que seja preciso uma oficina para a discussão em grupos, cada qual pensando quais processos diferentes devem ser organizados em detalhe, mas comece por esboçar uma ideia geral e encadeada. A primeira atividade em grupo pode pensar quais os insumos, processos e produtos, trazer os diferentes esboços para se firmar uma visão geral e, em seguida, detalhá-los, conforme fases de cada processo. Reforce sempre que o processo é uma sequência, coerente com os insumos – se preciso, os insumos deverão ser revisados ou detalhados –, e o processo em si é um passo a passo, com fases distintas e atividades relacionadas. Lembre-se também de enfatizar que o raciocínio deve começar de trás para a frente, ou seja, dos impactos, dos resultados e mais especificamente dos produtos para, em seguida, os processos e os insumos. Processos só fazem sentido para gerar produtos. Insumos só fazem sentido para alimentar processos. Esses aspectos precisam ser recorrentemente lembrados para garantir a coerência da modelagem.
Pelo menos uma oficina	Nessa oficina, agora sim, organize os grupos de detalhamento dos insumos, dos processos e dos produtos. É preciso evitar, o tempo todo, que cada processo ganhe vida própria e não esteja conectado aos demais. Mesmo que a oficina seja rápida e haja tempo de se fazer o exercício que está proposto para a próxima oficina, mantenha o próximo passo separado para ser realizado na semana ou na oficina seguinte. Dê tempo para assentar melhor as ideias e repensar as relações entre as partes. Enquanto isso, submeta esses primeiros esboços a pessoas de fora do GT, mas muito envolvidas na direção ou gestão dos processos, para colher críticas e sugestões. Avalie se esses processos precisarão ser submetidos a mais oficinas de revisão para seu refinamento pelo GT.
Pelo menos uma oficina	Depois da oficina de detalhamento, faça nova oficina para juntar as peças do modelo lógico e verificar sua coerência (se a modelagem condiz com os objetivos da política e entrega seus produtos, resultados e impactos) e coesão (a unidade e sequência entre as partes, se uma componente leva logicamente à outra). Consolide a proposta final de modelagem.

(Continua)

(Continuação)

Etapa preliminar: pactuação, institucionalização e preparação dos trabalhos	
	Descrição das atividades do Grupo de Trabalho (GT)
Pelo menos uma oficina	Em seguida, faça a estimação de produtos, resultados e impactos. Se o GT listou, mas ainda não conseguiu quantificar produtos, resultados e impactos, esse é o momento. Levante, portanto, os parâmetros e os indicadores de cada variável de processo. Estabeleça os pontos de controle e os momentos para o monitoramento (entrada de dados sobre variáveis, parâmetros e indicadores) e a avaliação, propondo os devidos ciclos.
Pelo menos uma oficina	Painel de especialistas sobre indicadores de resultados e impactos que sejam mais coerentes com os produtos previstos. Faça a mesma consulta à alta administração que foi feita na primeira fase. É recomendável que o painel de especialistas anteceda a decisão.
Pelo menos uma oficina	Elaboração, revisão e consolidação do relatório final.
Pelo menos uma oficina ou reunião deliberativa	Apresentação conjunta dos GTs de programas para validação da alta administração e dos conselhos de políticas públicas e federativos. Novamente, lembre-se de já envolver a área de comunicação do órgão desde o momento em que haja a consolidação e apresentação do relatório final do GTs.
Pelo menos uma oficina ou reunião deliberativa	Oficina de planejamento da comunicação da proposta de revisão ou reformulação dos programas.
Pelo menos uma oficina	Oficinas de institucionalização dos novos programas.
Cota extra de oficinas	Lembre-se de prever uma cota extra de oficinas, caso alguma delas precise se desdobrar ou haja imprevistos.

(Continua)

(Continuação)

Etapa preliminar: pactuação, institucionalização e preparação dos trabalhos	
	Descrição das atividades do Grupo de Trabalho (GT)
Fase 3: análise *ex ante* dos instrumentos de política utilizados pelos programas	
A definir	O detalhamento da programação da análise *ex ante* dos instrumentos de política utilizados pelos programas depende das conclusões da análise *ex ante* dos programas, na medida em que elas informam a estratégia e as diretrizes de análise. A depender da consistência e coerência dos processos anteriores, o correto é que a definição dos instrumentos já seja feita no âmbito da análise dos programas e ser revisada em uma oficina de avaliação *ex post* em algum momento definido como ponto de controle.
Fase 4: análise dos sistemas de monitoramento e avaliação	
A definir	O detalhamento da programação da análise *ex ante* dos sistemas de monitoramento e avaliação depende das conclusões da análise *ex ante* dos programas, na medida em que elas informam a estratégia e as diretrizes de análise.
Conclusão de todas as fases da análise *ex ante*	

Elaboração do autor.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Luciana Bastos Dias
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos
Vivian Bastos Volotão Santos
Débora Mello Lopes (estagiária)
Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Mayara Barros da Mota

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA