



Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

Planejamento Governamental

Aula 2

Políticas Públicas,
Planejamento Governamental,
Indicadores e Avaliação



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

© Copyright 2017, Tribunal de Contas de União

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Tribunal de Contas da União

Secretaria-Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Diretoria de Educação Corporativa de Controle Externo

1º Serviço de Educação Corporativa de Controle Externo- 1º Seducont

CONTEUDISTA

Antonio José Saraiva de Oliveira Junior

TRATAMENTO PEDAGÓGICO

Flavio Sposto Pompeo

Sílvia Helena de Campos Martins

PROJETO GRÁFICO e DIAGRAMAÇÃO

Vanessa Vieira



Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em novembro de 2017. As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva do autor e podem não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.



Quais são as etapas de formação das políticas públicas?

Como é estruturado o planejamento governamental no Brasil?

O que são indicadores e quais são as suas finalidades?

Quais são as dimensões para avaliação da ação do governo?

A atividade de planejamento está presente de forma cotidiana em nossas vidas, seja no âmbito pessoal, nas relações sociais, em nosso ambiente profissional ou em nossa relação com os governos e a Administração Pública.

Mesmo que de forma não estruturada, recorremos com frequência a exercícios de elaboração de planos, estabelecendo objetivos que desejamos alcançar e escolhendo os meios que iremos utilizar para realizar nosso intento. Esse processo de definir uma situação futura a ser realizada e estabelecer de que forma ela será atingida é, em essência, planejamento.

Assim, quando vamos viajar em férias, por exemplo, investimos certa quantidade de tempo para **programar** essa viagem. Muito provavelmente, empregamos algum tempo e esforço para definir o destino (para onde iremos?), os meios de transporte (como iremos?), as datas de ida e retorno (quando viajaremos?), as pessoas que irão nos acompanhar (quem viajará?).

Em nosso ambiente profissional, temos **metas** a alcançar e **recursos** à disposição para executar nosso trabalho. Sabemos que os resultados produzidos pelos indivíduos e pelas equipes contribuem para que a organização realize suas **estratégias** e seus grandes objetivos.

Dessa forma, a instituição deve possuir uma visão de futuro que almeje, para si mesma, uma compreensão de seu papel no mundo, suas grandes diretrizes e seus objetivos. Precisa, também, saber desdobrar as metas globais a longo prazo para todos os níveis gerenciais, até que cada trabalhador, considerado individualmente, saiba o que deve fazer no dia a dia.

Nos órgãos e entidades estatais, deve ocorrer da mesma forma. Como se trata de gestão pública, nesse caso, as diretrizes serão estabelecidas pelo governo democraticamente eleito, ocupante do Poder Executivo, cabendo a autorização dos planos e o controle da execução ao Poder Legislativo.

Embora deva respeitar certas peculiaridades próprias do setor público, o planejamento no âmbito governamental irá tratar dos mesmos aspectos que todo plano deve ter:

- objetivos e metas;
- meios de realização: atividades e recursos;
- mecanismos de avaliação e controle.

A Constituição brasileira estabeleceu um conjunto de instrumentos que, atuando de forma coesa e harmônica, permite a estruturação dos planos governamentais a partir de grandes diretrizes estabelecidas por cada esfera de governo: federal, estadual, distrital e municipal.

Essas grandes diretrizes deverão constar dos planos governamentais, de tal forma que as linhas estratégicas venham a compor uma peça denominada Plano Plurianual - PPA, no qual serão estabelecidos os programas de governo destinados a atender à sociedade. Esses programas, como veremos com mais detalhes, deverão ser dotados de metas a serem alcançadas pelos órgãos públicos, de maneira que, tomados em conjunto, os resultados possam levar ao alcance dos objetivos governamentais mais amplos.

Nesta aula, discutiremos como são formadas as políticas públicas e de que forma elas são traduzidas nos programas que estruturarão os planos governamentais. Além disso, abordaremos questões de ordem prática que possam ser úteis para você, leitor, em suas atividades no setor público, como indicadores de desempenho, estabelecimento de metas e dimensões de avaliação.

Para facilitar o estudo, este texto está assim organizado:

1. CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	5
2. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	9
3. NÍVEIS DE PLANEJAMENTO	17
4. INDICADORES, METAS E AVALIAÇÃO	22
SÍNTESE	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

Pronto para começar? Então vamos lá!

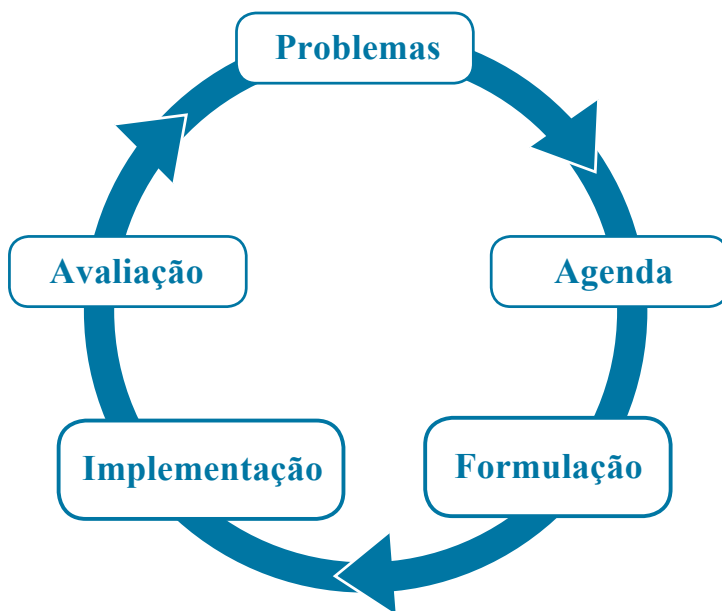
1. Ciclo das Políticas Públicas

As políticas públicas e os programas de governo são traduzidos em ações governamentais para atender as necessidades da sociedade. No entanto, sabemos que muitas demandas populares não são atendidas. Além disso, sabemos que algumas demandas não chegam sequer a ser consideradas no momento de formulação das políticas.



Por que algumas políticas são criadas e outras não? Por que alguns programas de governo são elaborados e colocados em prática, lidando com algumas necessidades da sociedade, enquanto um conjunto de problemas de diversas ordens e que atingem os mais variados públicos não são incluídos na pauta de ação dos governos?

Para entender estas questões, devemos considerar o que denominamos “ciclo das políticas públicas” ilustrado a seguir:



Ciclo das políticas públicas

Esse ciclo pretende demonstrar **como algumas demandas emergem da sociedade e conseguem obter uma resposta governamental**, com ações estatais que visam a modificar a realidade social identificada com o problema original de forma a eliminá-lo ou reduzir o seu impacto.

A partir da imagem anterior, podemos descrever as etapas do ciclo e discutir o encadeamento entre as diversas fases.

- **Existência de Demandas (Problemas, Oportunidades):** em meio à sociedade, há uma diversidade de problemas e interesses, que afetam em alguma medida um determinado segmento da população. Como veremos, algumas dessas questões conseguirão espaço na agenda pública. Outras, por uma série de possíveis razões, permanecerão sem mobilizar os atores políticos, de forma que não virão a integrar o conjunto de programas e ações de governo;
- **Formação da Agenda:** é a fase em que um determinado pleito da sociedade consegue espaço na lista de prioridades do poder público. A partir desse momento, um problema que havia sido identificado consegue ingressar na pauta de questões que receberão um tratamento governamental;
- **Formulação da Política:** na etapa de formulação, são debatidas alternativas para a resolução do problema a ser enfrentado, são avaliados os custos e benefícios de cada opção e são definidas as prioridades. A partir da escolha da melhor opção, são estabelecidos de forma precisa os objetivos e metas a serem alcançados, bem como elaborados os planos que permitirão realizar a política pública;
- **Implementação da Política:** nesta fase, ocorre a mobilização do aparato administrativo do governo, com a reunião dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução da política, e realizadas as ações que permitirão o alcance dos resultados planejados. É importante ressaltar que, durante a implementação, deve-se realizar de forma sistemática o acompanhamento da realização das ações, de forma a detectar possíveis necessidades de correção de rumos com a maior antecedência possível;
- **Avaliação:** finalmente, é preciso ser realizada a mensuração dos resultados, de forma a permitir a análise dos efeitos produzidos pela política pública, verificando, inclusive, as possíveis consequências sobre a sociedade.

Voltando à questão: por que algumas demandas da sociedade são tratadas pelo governo e outras não? Analisando o ciclo de políticas públicas, temos condições de relacionar algumas possibilidades.

Como estudamos, alguns problemas da sociedade não conseguem sequer ser incluídos na agenda do poder público. Via de regra, isso ocorrerá porque os segmentos sociais envolvidos **não têm força junto aos atores políticos para pressionar pelo atendimento de suas demandas**, seja porque representam um número reduzido de pessoas, seja porque constituem grupos com pouca capacidade de se fazerem ouvir pelos níveis de decisão, ou ainda porque sua demanda pareça pouco relevante em um dado conjunto de circunstâncias.

Mesmo entre as demandas que conseguem entrar na agenda do poder público, algumas não resultarão na elaboração de uma política pública. Afinal, mesmo que o problema seja identificado e o governo tenha interesse em resolvê-lo, **haverá também outras demandas importantes concorrendo pelos mesmos recursos**. Em outras palavras, haverá uma seleção de prioridades do governo a cada momento, de forma que algumas questões da agenda serão encaminhadas para a elaboração de uma política pública, enquanto outras demandas permanecerão em espera.

Além disso, **algumas políticas que chegam a ser formuladas podem jamais vir a ser implementadas**. Isso pode ocorrer, novamente, devido à escassez de recursos, que leva o governo a eleger prioridades dentre as alternativas de ação, ou porque alguns problemas vieram à tona de forma a impedir a execução de uma política. Tais fatores podem derivar de equívocos na formulação da política, deficiências de gestão ou ação de grupos contrários à execução da política, que, não tendo sido capazes de impedir sua formulação, atuam para prejudicar ou evitar que ela seja colocada em prática.

Com tantos obstáculos, não causa surpresa o fato de que uma série de necessidades permaneça afligindo a população por longos períodos de tempo, sem a devida ação do Poder Público. Aliás, tratamos até aqui dos problemas que impedem que uma política pública seja criada e executada, mas isso não é tudo. Sabemos, por nossa experiência cotidiana, que várias políticas conseguem superar todas as fases e serem executadas, mas, mesmo assim, não resolvem os problemas para os quais foram criadas.

Vamos falar de um caso concreto: a segurança pública. Há poucos consensos tão fortes em nosso país quanto a percepção de que vivemos, especialmente em nossas médias e grandes cidades, submetidos a níveis muito elevados de violência urbana. Essa é uma questão que está sempre em discussão no âmbito dos três poderes públicos: Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, sabemos que há diversas políticas públicas voltadas ao combate da violência, seja procurando atuar sobre suas causas, seja combatendo o crime de maneira mais imediata. Há envolvimento dos governos nas esferas federal, estadual e municipal, e, ainda assim, o país não tem se mostrado capaz de eliminar ou reduzir este problema a níveis toleráveis.

Vejamos esse trecho do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2015 apreciadas pelo TCU em 2016:

4.2.9 Programa Temático 2070 – Segurança Pública com Cidadania

Segurança pública relaciona-se de forma plena e contínua com a atuação das polícias ostensiva e judiciária na defesa do patrimônio, da vida, da incolumidade física e psíquica das pessoas. Sua provisão possui papel preponderante na proteção dos indivíduos e dos bens públicos e dos valores imprescindíveis à dignidade da pessoa humana, constituindo-se em um dos fatores fundamentais de bem-estar de uma sociedade politicamente organizada.

O Programa 2070 – Segurança Pública com Cidadania obteve em 2015 dotação atualizada (referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social) de R\$ 2,8 bilhões, dos quais foram liquidados R\$ 777,2 milhões, o que representa 27,8% da dotação atualizada.

Neste caso, estamos falando apenas dos gastos da União, mas sabemos que também há ações dos governos estaduais e mesmo municipais. No entanto, a despeito dos bilhões de reais gastos anualmente pela União e demais unidades federadas, o problema persiste de forma muito grave. Podemos concluir, portanto, que a mera existência de políticas públicas voltadas para um problema não é capaz de assegurar sua solução.



Mas por que isso acontece?

Diversas causas podem contribuir para essa ineficácia.

A fase de implementação das políticas públicas é decisiva para o sucesso. Por isso, mesmo que tenha havido uma correta identificação e caracterização do problema, e uma formulação adequada com vistas à solução, o êxito do governo depende da boa execução da política pública, o que nem sempre ocorrerá. Assim, pode haver falhas de planejamento, deficiências na gestão das ações, limitações na liberação dos créditos orçamentários ou dos recursos financeiros, entre várias outras dificuldades capazes de afetar os resultados da atuação governamental.

Deve-se considerar, ainda, que muitas vezes a execução da política não levará aos resultados esperados devido a deficiências da formulação, em geral causadas por algum problema na fase anterior do ciclo de políticas públicas, como, por exemplo: delimitação inadequada do problema, levantamento incompleto ou equivocado sobre suas causas, especificação de objetivos ou dotação de recursos incompatíveis com os resultados esperados.

Dessa discussão, é importante percebermos que o ciclo de políticas públicas deve ser entendido como um conjunto de etapas essenciais, o que significa dizer que o êxito da atuação governamental depende da boa conclusão de cada uma das fases.

Ademais, é importante notarmos quais são os tipos de dificuldades mais comuns que podem afetar os resultados de uma política pública. Esse conhecimento pode nos ajudar a compreender melhor as situações complexas que os gestores públicos devem enfrentar, tornando-nos mais capazes de pensar e propor soluções mais eficazes para atender as demandas da sociedade.

2. O Planejamento Governamental

Conforme mencionamos na introdução, embora o setor público deva respeitar certas peculiaridades, o planejamento no âmbito governamental trata essencialmente dos mesmos aspectos que os planos em geral e deve abranger:

- objetivos e metas;
- meios de realização: as atividades e os recursos;
- meios de avaliação e controle.

Esses são os elementos essenciais que devem orientar tanto o planejamento maior de cada ente da federação, quanto a elaboração de planos no contexto de órgãos e entidades que executarão programas públicos em geral.

No setor público, é uma imposição legal que os orçamentos sempre estejam em conformidade com os planos, assegurando que os meios de realização (especialmente os recursos financeiros) estejam associados com os objetivos e metas (definidos nos planos governamentais).

É importante notarmos que a Constituição Federal de 1988 trata de planejamento e orçamento de uma forma absolutamente integrada, estabelecendo, em seu art. 165, o seguinte:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

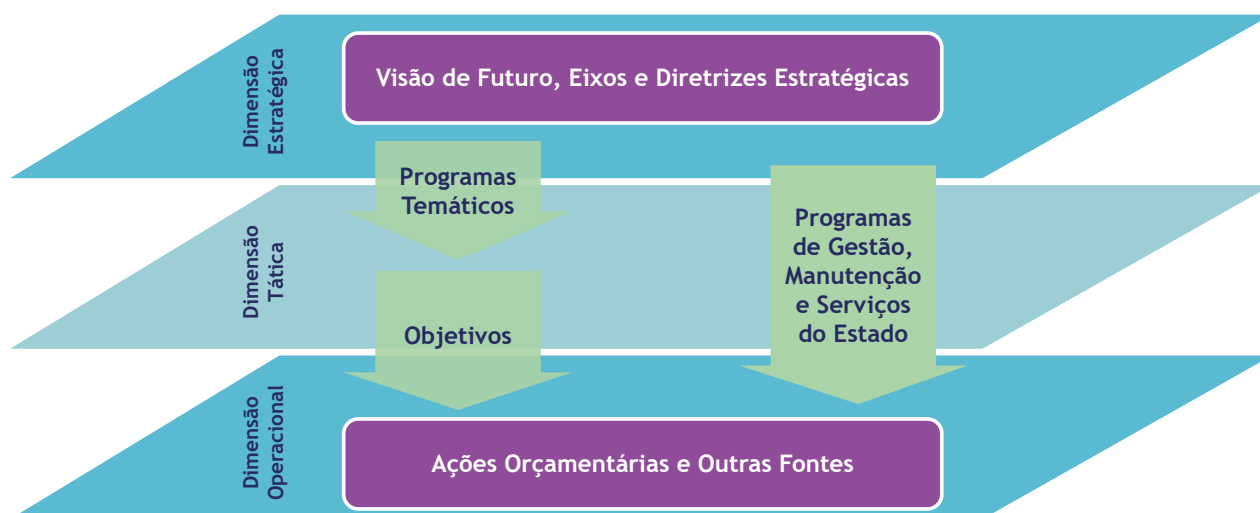
III - os orçamentos anuais.

O instrumento primordial do planejamento governamental é justamente o **plano plurianual**, comumente conhecido pela sigla PPA. Trata-se de uma inovação da Constituição de 1988, concebido para assegurar que o orçamento de cada exercício seja elaborado de forma compatível com o planejamento de médio prazo.

Dessa forma, busca-se criar as condições para que o planejamento de cada ente federado siga uma lógica temporal, partindo do mais longo prazo e alcançando a atuação cotidiana dos agentes públicos.

A figura seguinte, extraída do documento denominado Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, à guisa de exemplo, ilustra muito bem essa lógica segundo o modelo da União, demonstrando que a atuação pública se pautará pela dimensão estratégica (de

longo prazo), passará pela dimensão tática (de médio prazo) e se organizará por meio da dimensão operacional (de curto prazo).



Dimensões do PPA 2016-2019.

Fonte: Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019

Como se pode perceber na imagem, as dimensões de planejamento estão integradas aos instrumentos orçamentários. Os elementos estratégicos (visão de futuro, eixos e diretrizes estratégicas) se traduzem taticamente por meio dos Programas Temáticos e seus objetivos, juntamente com os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado, previstos e concebidos no PPA.

Já a dimensão operacional é definida por meio de ações orçamentárias e outras fontes, definidas precipuamente na lei orçamentária anual.

Demonstrado como o orçamento se integra ao planejamento, importante lembrar que a Constituição afirma que o PPA – cuja vigência será de quatro anos – será aprovado na forma de uma lei, de iniciativa do Poder Executivo (art. 165, *caput*). O objetivo é assegurar a esse Poder, ao qual está vinculada a maior parte da Administração Pública, a primazia na escolha dos rumos que o governo e todo seu aparato administrativo irão seguir. Devemos ressaltar, entretanto, que a aprovação do PPA e dos orçamentos públicos caberá ao Poder Legislativo, que será o responsável também pela fiscalização da execução dos programas de governo.

Ainda nos termos da Carta Magna, temos que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá também **diretrizes, objetivos e metas**, de forma regionalizada, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º).

Assim, percebe-se que o PPA não se confunde com um orçamento plurianual, mas representa um plano estratégico que condiciona a elaboração de orçamentos anuais por um período de quatro anos.



Ao contrário do orçamento anual, que estima receitas e fixa despesas, o PPA fixa diretrizes, objetivos e metas.

Por fim, no que se refere à integração entre planos e orçamentos, devemos ressaltar que, conforme o art. 167, § 1º, da Constituição, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Com isso, assegura-se o papel de plano de médio prazo ao PPA, restringindo-se o papel do orçamento, essencialmente, à orientação da ação governamental no curto prazo, pelo período de um ano.

2.1. Modelo de Gestão do PPA da União para 2016-2019

Considerando que cada ente da Federação é responsável pela elaboração do próprio plano plurianual, entendemos pertinente estudarmos, como referência, o atual modelo de gestão aplicado à esfera federal.

No âmbito da União, a gestão do Plano Plurianual – PPA 2016-2019 (Lei nº 13.249/2016) e de seus programas é disciplinada pelo Decreto nº 8.759/2016. De acordo com esses normativos, a gestão do PPA consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos e no aperfeiçoamento dos mecanismos de implementação e de integração das políticas públicas.

Nesse contexto, compete ao atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2016-2019, e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão. Portanto, sob essa orientação, o modelo de gestão em exame articula uma composição que visa integrar a esfera técnica à dimensão política do planejamento governamental, definindo dois níveis de gestão: o estratégico e o tático-operacional.

Com essa filosofia, o PPA em estudo foi elaborado de tal forma que o nível estratégico compreende a visão de futuro, eixos e diretrizes estratégicas.

A Visão de Futuro deve ser entendida como a declaração de um desejo coletivo, factível, claro, que oriente o planejamento do destino da Nação, no geral, e da ação governamental em particular. Dessa forma, a Visão de Futuro permanece no PPA 2016-2019 apontando para um país que seja reconhecido:

- por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental;
- por ser uma nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.

Tendo como referência a Visão de Futuro, os Eixos Estratégicos definem as principais linhas da atuação governamental para o período de implementação do Plano. Para o PPA 2016-2019 os Eixos Estratégicos sugeridos são:

- acesso universal à educação de qualidade para garantir a cidadania e ampliar as capacidades da população;
- inclusão social para além da renda, com melhor distribuição das oportunidades de acesso a bens e serviços públicos com foco na qualidade;
- ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura.

Os Eixos Estratégicos são traduzidos pelo conjunto das Diretrizes Estratégicas que norteiam as principais agendas para os próximos quatro anos. São as Diretrizes que ditam o alinhamento estratégico necessário à elaboração dos Programas Temáticos para a construção da dimensão tática do Plano, e são elaboradas por meio de discussões no âmbito do governo com a participação da sociedade.

Por seu turno, a Dimensão Tática define caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas nas Diretrizes Estratégicas, considerando as variáveis inerentes à política pública e reforçando a apropriação, pelo PPA, das principais agendas de governo e dos planos setoriais. É expressa nos Programas Temáticos e nos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.



Na prática, o PPA 2016-2019 tem como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, e o orçamento anual responde pela organização no nível operacional.

A título de ilustração, encontramos no PPA 2016-2019, da União, o “Programa 2080 - Educação de qualidade para todos”, que se associa ao eixo estratégico “Acesso universal à educação de qualidade para garantir a cidadania e ampliar as capacidades da população”. Esse programa contém seus próprios objetivos, metas e iniciativas.

No nível tático-operacional, cada objetivo associado a um Programa Temático terá como órgão responsável um ministério, cujas atividades impactam de maneira mais contundente a implementação do Objetivo. Dessa forma, como um determinado Programa Temático pode ter vários Objetivos associados, poderá também ter mais de um órgão responsável por alcançá-lo, devido à transversalidade inerente aos programas de governo.

As principais inovações do modelo do PPA 2016-2019 em relação aos quadriênios anteriores concentraram-se em dois pontos principais. O primeiro é o reforço do caráter estratégico do Plano, estruturando-o em uma Dimensão Estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas. Importante salientar que o debate para a elaboração do PPA foi iniciado a partir das Diretrizes Estratégicas, previamente à elaboração dos Programas, tanto no âmbito interno do governo como com a sociedade civil. Buscou-se evidenciar o projeto estratégico do Estado, por meio do governo, que orienta a construção dos Programas Temáticos, expressando os cursos de ação propostos para o alcance dos resultados esperados para o Plano. Estabelece-se, assim, uma conexão lógica que permite visualizar como a estratégia geral, anunciada na Dimensão Estratégica, orienta as escolhas das políticas públicas materializadas em Objetivos e Metas expostos na Dimensão Programática.

O segundo ponto teve como foco qualificar o conteúdo dos Programas Temáticos, que passam a expressar com maior clareza as escolhas estratégicas para cada área por meio de seus Objetivos e respectivas Metas, que por sua vez destacam de forma concisa as entregas mais relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas.



PPA nos Estados e nos Municípios

*É bastante interessante também conhecermos alguns exemplos de planos plurianuais referentes aos estados e municípios brasileiros. Para isso, vamos relacionar aqui os links da internet para o **PPA de alguns entes federativos**:*

Estado do Ceará (PPA 2016-2019): <http://www.seplag.ce.gov.br/>

Município de São Paulo/SP (PPA 2014-2017): <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=17791>

Município de Uberlândia/MG (PPA 2014-2017): <http://www.uberlandia.mg.gov.br/?pagina=Conteudo&id=43>

Município de Belém/PA: <http://www.belem.pa.gov.br/segep/site/?p=162>

Além disso, pode ser útil conhecer o **“Manual de**

Elaboração - O passo a passo da elaboração do PPA para municípios - 2ª edição”, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): <http://www.ppamunicipal.pr.gov.br/>

2.2. Programas de Governo

A lógica que estudamos no tópico sobre o ciclo das políticas públicas é, essencialmente, a mesma que deve reger todo processo de planejamento e que deverá estar na sustentação dos programas de governo. Tais programas representam a dimensão tática do planejamento governamental, na qual são definidos caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas nas Diretrizes Estratégicas. São consideradas as variáveis inerentes às políticas públicas e reforçado a apropriação, pelo PPA, das principais agendas de governo e dos planos setoriais



O que isso significa?

Após a caracterização de uma necessidade, deverão ser elaboradas e comparadas alternativas, até que seja definido um conjunto de ações cujos produtos concorram para a melhoria das condições de vida da população. Esse conjunto de ações é o que denominamos programa de governo, que deverá ser executado, monitorado e avaliado, de forma a assegurar que a ação estatal seja continuamente aprimorada.

A figura a seguir demonstra a sequência de etapas mencionada, desde a existência de uma determinada demanda por parte da sociedade, que levará à elaboração e execução de um programa de governo, até a avaliação dos resultados da ação governamental e posterior utilização das informações apuradas para a revisão dos planos. Ressalte-se que, embora a figura tenha sido extraída de documento referente ao PPA 2012-2015, ainda permanece válida e atual, e é a que melhor representa o ciclo do planejamento à revisão de políticas públicas de uma forma geral, motivo pelo qual a retratamos neste curso para fins didáticos.



Ciclo de gestão do PPA, com as fases principais: planejamento, execução, avaliação e revisão.
(Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2012-2015)

Seguindo o raciocínio expresso no ciclo de gestão retratado na figura anterior, podemos compreender que o programa é o instrumento que o governo utiliza para realizar as políticas públicas de forma a atender à sociedade em suas demandas. Nos termos das Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, os programas de governo são chamados de programas temáticos.



Programas Temáticos: Retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de Políticas Públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do Plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática.

Cada programa temático é caracterizado por objetivos e desdobra-se em iniciativas. Esse modelo estrutural pode assumir um caráter transversal, ou seja, um dado programa temático poderá ter objetivos e iniciativas a cargo de diversos órgãos e entidades da administração pública.

Os Objetivos expressam as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostos para o desenvolvimento do País e para a melhoria da qualidade de vida da população. Por meio deles, o PPA declara um enunciado que relaciona o que planejar ao fazer uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar os caminhos para a execução das políticas e, assim, orientar a ação governamental.

A cada Objetivo estão associadas Metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas. As Metas são indicações que fornecerão parâmetros para a realização esperada para o período do Plano, isto é, expressam a medida de alcance do objetivo. As qualitativas são particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas, além do orçamento.



As metas estabelecem uma relação com o cidadão por traduzirem a atuação do governo com mais simplicidade e transparência.

Já as Iniciativas são institutos derivados dos Objetivos e declaram os meios que viabilizam os Objetivos e suas metas, explicitando o “como fazer” ou as entregas de bens e serviços resultantes da atuação do Estado ou os arranjos de gestão (medidas normativas e institucionais), a pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade ou a integração de políticas públicas, necessários ao alcance dos objetivos. Ou seja, refletem as entregas à sociedade de bens e serviços resultantes dos programas de governo temáticos.

As entregas retratadas pelas iniciativas podem ser tanto as intermediárias, necessárias ao alcance do objetivo, quanto as entregas finais, que não sejam estruturantes a ponto de serem classificadas como metas do PPA. Os arranjos, entregas e pactuações indispensáveis para a transformação da realidade proposta declarados nas iniciativas complementam os recursos financeiros necessários para o alcance dos Objetivos, considerando que a eles estarão vinculados diretamente as ações orçamentárias e os financiamentos extraorçamentários.

As iniciativas estabelecem a relação formal do Plano com o Orçamento na medida em que as Iniciativas que possuem financiamento vinculado ao Orçamento da União estão associadas às respectivas ações no Orçamento. As Iniciativas consideram também como as políticas organizam os agentes e instrumentos que a materializam, com atenção à gestão, às relações federativas e aos mecanismos de seleção e identificação de beneficiários.

Podemos ilustrar as relações entre Programa, Objetivo e Iniciativas com os seguintes exemplos oriundos do PPA 2016-2019:

Programa Temático 2033 - Energia Elétrica

Objetivo 0019 - Expandir a capacidade de geração do sistema elétrico brasileiro, pela implantação de novos empreendimentos e ampliação e ou repotenciação de usinas existentes.

Órgão Responsável: Ministério de Minas e Energia (MME)

Iniciativas

- 0002 - Implantação da Usina Hidrelétrica Belo Monte (PA)
- 000H - Implantação da Usina Hidrelétrica Santo Antônio (RO)
- 000C - Implantação da Usina Hidrelétrica Jirau (RO)
- 000J - Implantação da Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós (PA)
- 000B - Implantação da Usina Hidrelétrica Jatobá (PA)
- 000K - Implantação da Usina Hidrelétrica São Manoel (MT/PA)
- 0005 - Implantação da Usina Hidrelétrica Colider (MT)
- 0008 - Implantação da Usina Hidrelétrica Binacional Garabi (RS)
- 000F - Implantação da Usina Hidrelétrica Binacional Panambi (RS)

· 000D - Implantação da Usina Hidrelétrica Marabá (MA/PA/TO)

· 0009 - Implantação da Usina Hidrelétrica Itaipiranga (RS/SC)

(...)

3. Níveis de Planejamento

Estratégico, Tático e Operacional

De modo geral, os teóricos da Administração adotam um modelo segundo o qual, em uma organização, é possível identificar três níveis de gestão, conforme a figura a seguir.



Os três níveis clássicos de gestão, que correspondem aos patamares de planejamento, organização, direção e controle em uma organização.

Segundo essa concepção, o mais alto nível, denominado “estratégico”, trata das grandes decisões da organização que a envolvem como um todo e têm um alcance a longo prazo. A seguir, considera-se a existência de um nível intermediário, denominado “tático”, que trata das decisões relacionadas às unidades administrativas, no qual se desdobram as diretrizes estratégicas para cada setor da organização. Por fim, há o nível mais básico de gestão, denominado “operacional”, no qual são tomadas as decisões de curto prazo que cuidam da tradução das orientações táticas para os planos de execução das atividades cotidianas.

Vamos pensar em um exemplo que ajude a aumentar nossa compreensão sobre esse modelo. Começemos imaginando uma grande organização, como, por exemplo, uma fábrica de automóveis. Em algum momento, a alta cúpula dirigente dessa indústria irá decidir os rumos a

serem seguidos pela corporação. Isso poderia incluir, a título de ilustração, decisões sobre quais os mercados em que a empresa pretende atuar, a que tipo de público deseja atender, qual a linha de produtos a ser ofertada, quais as grandes alianças que serão feitas. Em outras palavras, são decisões que definem e afetam a organização como um todo, e, em regra, implicam a definição de políticas e diretrizes a longo prazo. Este é o **nível estratégico** da organização.

É fácil concluir que tais diretrizes e objetivos estratégicos, embora fundamentais, são amplos demais para orientar o trabalho das pessoas dentro da organização. Por isso, é necessário desdobrar essas grandes linhas estratégicas para as diversas áreas da organização. Assim, é preciso estabelecer rumos para o setor financeiro, para a área comercial, para o pessoal de engenharia, para a produção, para a gestão de pessoas, e assim por diante. Em outras palavras, deve-se estabelecer como cada área irá contribuir para que essa hipotética indústria de automóveis cumpra seu direcionamento estratégico. São necessárias decisões cujo impacto aconteçam no médio prazo e possam servir de orientação para a base da pirâmide de gestão. Este é o **nível tático**.

Por fim, é necessário que sejam estabelecidos planos para a operação da organização que definam o que os indivíduos e as equipes de trabalho irão realizar em seu dia a dia. Dessa forma, para as equipes em cada área funcional da organização devem ser traçados objetivos básicos, aos quais seja possível associar os recursos e as atividades necessárias a sua realização. Esse desdobramento final ocorre no **nível operacional**.

Também podemos fazer o mesmo tipo de raciocínio para órgãos e entidades da Administração Pública. Assim, podemos imaginar uma Secretaria de Finanças de um município brasileiro que tenha estabelecido como alvo estratégico aumentar a arrecadação em 10%, em termos reais, no período de dois anos. Esse grande alvo precisa ser traduzido em objetivos para o nível tático, como, por exemplo:

- criação de sistema de inteligência e cruzamento de informações, na área de Tecnologia da Informação;
- contratação de uma centena de novos fiscais de tributos municipais, na área de Gestão de Pessoas;
- aquisição de novos veículos e equipamentos para apoio ao atendimento e à fiscalização, na área de Compras.

Por fim, cada uma dessas metas deve ser seguida por um detalhamento nos níveis operacionais. A aquisição de veículos, por exemplo, deve ser realizada a partir de um plano que inclua todas as atividades e recursos a serem mobilizados, determinando prazos e responsáveis por cada ação, de forma que, ao final, seja possível entregar à organização os veículos adequados no tempo certo, ao custo adequado.

A razão para existir essa hierarquia de níveis de gestão é assegurar que a organização seja capaz de projetar o futuro, olhando para frente em um horizonte a longo prazo, mas, ao mesmo tempo, estabelecendo rumos de ação para cada área, equipe de trabalho e indivíduo, no curto prazo. Ou seja, mantém-se a visão sistêmica da organização e dos seus objetivos estratégicos, assegurando-se que todos poderão contribuir para a consecução de tais propósitos.

3.1. Processo de Planejamento Operacional

O processo de planejamento deve-se pautar pelo estabelecimento dos meios necessários para a realização dos objetivos organizacionais. Quando se trata, especificamente, do planejamento operacional, deve-se buscar o alinhamento das metas das equipes e indivíduos às diretrizes estratégicas e objetivos táticos, de forma a definir quais são as atividades e recursos a serem empregados na execução do trabalho.

Dessa forma, segundo Maximiano, o processo de planejamento operacional deve englobar a seguinte sequência de ações:

1. definição e análise dos objetivos e metas;
2. programação das atividades ao longo do tempo;
3. planejamento dos recursos necessários;
4. avaliação dos riscos;
5. definição dos meios de controle e avaliação.

Ao final desse processo, tendo sido cumpridas as cinco etapas estipuladas, deve-se ter como resultado os planos operacionais prontos para a execução.



Não entendi muito bem. Você pode explicar melhor?

Claro que sim, para isso, vamos estudar cada uma das fases relacionadas.

DEFINIÇÃO E ANÁLISE DOS OBJETIVOS E METAS

O primeiro passo para a elaboração dos planos operacionais é a definição precisa dos objetivos a alcançar. Como já estudamos, isso deve ser feito a partir do desdobramento dos objetivos táticos, que já deverão ter sido estabelecidos com base nas diretrizes estratégicas.

No nível operacional, em regra, **os objetivos deverão ser quantificados e estar associados a datas de realização, de forma a configurar metas** precisas a serem perseguidas pelos responsáveis por cada ação.

Na fase de definição e análise dos objetivos, é possível ainda se proceder à divisão das metas em alvos menores, formando uma cadeia de resultados que leve ao objetivo principal. Vamos exemplificar. Se um objetivo operacional é “capacitar trabalhadores para o uso de um determinado sistema informatizado”, pode-se considerar a existência de objetivos intermediários, que corresponderão aos produtos das atividades que deverão levar ao resultado final, como:

- conteúdo programático definido adequadamente;
- evento de abertura do treinamento;
- indivíduos selecionados e aptos a participar dos cursos;
- estrutura de apoio disponibilizada;
- metodologia de avaliação disponível etc.

Dessa forma, estabelece-se a sistemática de olhar de frente para trás, ou seja, partindo do objetivo final e retroagindo aos objetivos intermediários, o que pode ser feito sucessivamente, permitindo que todas as etapas necessárias sejam contempladas adequadamente no plano.

PROGRAMAÇÃO DAS ATIVIDADES AO LONGO DO TEMPO

Com os objetivos bem definidos, é possível estabelecer quais são as atividades necessárias para a realização, e qual a distribuição adequada dessas atividades no tempo de forma a cumprir os prazos definidos.

Assim, se a meta estabelecida foi “realizar um evento para divulgação dos novos sistemas adquiridos para gestão de materiais” em uma autarquia municipal, pode-se desdobrar esse alvo em objetivos intermediários (conforme vimos no item anterior) e, em seguida, **estabelecer as atividades necessárias e distribuí-las ao longo do período de tempo disponível** desde o planejamento até a realização do evento.

PLANEJAMENTO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS

Após identificar e distribuir as atividades ao longo do período disponível para o alcance de uma meta, é preciso especificar quais são os recursos necessários para cada tarefa. As atividades, em geral, irão requerer um conjunto de recursos, como mão de obra, matérias-primas, materiais de consumo em geral e serviços contratados, entre outros possíveis insumos.

O êxito de um plano depende da correta **previsão de recursos necessários**, de forma a assegurar que eles estarão disponíveis no local e no momento adequados para a realização das atividades. Essa previsão de recursos deve estar associada a um orçamento, no qual esteja estabelecida a previsão dos gastos relativos a cada atividade, o que é essencial para a programação financeira da organização e, em última instância, para assegurar as condições necessárias à realização dos planos.

AVALIAÇÃO DOS RISCOS

Os planos lidam com o manejo de recursos e atividades com vistas a alcançar um objetivo futuro. Assim, embora possam ser detalhados e cercados de muito rigor técnico em sua elaboração, sempre haverá um **elemento de incerteza associado à realização das metas**.

A incerteza estará relacionada a fatores imprevisíveis ou inesperados, como eventos da natureza (ex.: chuvas em excesso, secas prolongadas), ações provocadas pelo homem no ambiente externo à organização (ex.: alteração de leis, decisões judiciais, estratégias dos concorrentes) e mesmo a atuação dos agentes internos à instituição (ex.: erros de análise, falhas de execução, medição inadequada de resultados).



O bom planejador considerará a existência de riscos em todo plano, contemplando essencialmente dois aspectos: a probabilidade de ocorrência de uma situação indesejada e o nível do impacto potencial associado a essa situação.

DEFINIÇÃO DOS MEIOS DE CONTROLE E AVALIAÇÃO

O sucesso de um plano deve ser aferido ao final de sua realização, verificando se as metas foram atingidas da forma prevista. Nesse caso, no entanto, as conclusões obtidas a partir da avaliação de desempenho servirão para fundamentar a elaboração de planos futuros, levando-se em consideração o aprendizado com seus acertos e erros.

Todavia, é possível estabelecer formas de controle que sejam utilizadas durante a execução do plano, que permitam identificar potenciais problemas a tempo de evitá-los e corrigir, assim, os rumos seguidos pela organização. A definição das formas de controle deve ser feita no momento da elaboração do plano, para assegurar que, assim que for dado início à execução, haja

mecanismos para aferir o andamento das atividades e permitir a orientação dos gestores sobre a continuidade ou necessidade de modificação, com vistas a assegurar o alcance das metas.

Por exemplo, se o objetivo é construir uma nova sede para o órgão público, é preciso que estejam previstas inspeções periódicas para o acompanhamento das obras, de forma a garantir a qualidade dos serviços realizados e o cumprimento dos prazos estabelecidos no plano.

4. Indicadores, Metas e Avaliação

Vamos iniciar este tópico recorrendo a um exercício individual. Comece perguntando a si mesmo como vai a própria saúde e reflita por um instante, antes de responder.

A seguir, qualquer que tenha sido a resposta a esta questão pessoal, indague a si mesmo quais foram os elementos que você reuniu para concluir que a sua saúde está de um jeito ou de outro. Em outras palavras, quais são as evidências que sinalizam esse estado de saúde em que você se identificou.

Todos nós tendemos a realizar avaliações subjetivas do nosso estado de saúde. Temos indícios de que as coisas vão bem, ou nem tanto, conforme o caso. Temos a capacidade de sentir dores, tornamo-nos febris diante de infecções, percebemos fraquezas, enjoos e outros vários sintomas quando alguma coisa não está correndo perfeitamente bem.

Alguns desses sintomas só podem ser informados por nós mesmos. Assim, ninguém pode afirmar, com certeza, que estamos ou não sentindo uma dor, e, menos ainda, medir a intensidade. No entanto, outros sintomas, como a febre, podem ser aferidos de maneira objetiva, com o auxílio de instrumento adequado (no caso, o termômetro), e podem ser verificados por um terceiro, como o seu médico.

Se qualquer pessoa, em vez de perguntar a si mesma como está de saúde, dirigir a pergunta a um médico, ele não saberá responder imediatamente. Para um médico assegurar que a saúde de um indivíduo está bem, ele provavelmente irá recorrer a uma série de medições objetivas para completar o diagnóstico que se inicia com as informações repassadas a ele pelo paciente, acerca de suas próprias percepções.

Assim, o médico possivelmente sugeriria medidas como:

- realizar exames de sangue, para saber como andam algumas taxas do organismo, como, por exemplo, a quantidade de linfócitos, o nível de colesterol e o de glicose;
- aferir, no próprio consultório, a pressão arterial;

- medir a temperatura corporal;
- utilizar a balança para descobrir o peso etc.

Quando realiza estes exames, o médico trabalha com um propósito: identificar sinalizadores de que está tudo bem ou de que existe algum problema a ser tratado. Esses sinalizadores são o que chamamos de “indicadores”.

Ou seja, um “indicador” é um **recurso que permite sinalizar** como está a situação de um dado processo, inclusive no organismo humano. Portanto, podemos agora relacionar diversos indicadores que são capazes de refletir aspectos da saúde de uma pessoa:

- a massa corporal;
- a relação entre peso e altura;
- a temperatura interna;
- a taxa de colesterol;
- o nível de glicose;
- a frequência cardíaca etc.

Todos estes elementos são **indicadores** do estado de saúde e permitem ao médico realizar uma **avaliação inicial** mais precisa do que poderíamos fazer apenas com nossas percepções subjetivas acerca do nosso bem-estar.

Essa avaliação inicial que o médico faz permite a ele constatar um possível problema. Imaginemos que um otorrino constata febre e a presença de outros sintomas que levem ao diagnóstico de infecção bacteriana na faringe do paciente. Ora, a partir da **constatação do problema**, caberá ao médico elaborar um plano de ação, que possivelmente incluirá remédios e outras recomendações de tratamento. Esse médico deverá, a partir da verificação do problema, estabelecer uma **meta**, que poderia ser, a título de exemplo, curar o paciente em sete dias.

Uma vez que o plano foi elaborado e é colocado em execução, pode-se acompanhar o andamento, mediante a aferição dos sintomas do paciente ao longo da semana, em um processo de **monitoramento**. Ao final do período, o médico deverá realizar novos exames, que permitam **avaliar** os **resultados** e descobrir se a infecção foi debelada e o paciente está curado.

Nesse exemplo prosaico, conseguimos identificar um conjunto de utilidades associadas ao uso de indicadores. Assim, eles permitem:

- conhecer a situação atual e identificar a existência de possíveis problemas;
- caracterizar a situação, de forma a permitir a elaboração de planos adequados;
- estabelecer metas;
- avaliar os progressos e os resultados finais dos planos.



Os indicadores são essenciais em todo o ciclo de gestão de um programa de governo, desde a caracterização objetiva da situação inicial até a avaliação final dos resultados obtidos pela atuação pública, passando pela definição das metas e pelo monitoramento das ações em curso.

Desse modo, podemos apresentar o seguinte conceito:

***Indicadores** podem ser compreendidos como instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir de forma mensurável determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.*

4.1. Indicadores para Descrever uma Situação

Conforme estudamos, os planos em geral tratam da busca por uma situação desejada, a ser atingida no futuro, mediante o estabelecimento de metas e dos meios para realizá-las. Isso vale para as pessoas – afinal, nós todos temos nossos planos individuais – e para qualquer organização.

No caso específico dos planos governamentais, o estabelecimento de políticas públicas e de programas de governo está relacionado à identificação de necessidades da sociedade. Assim, a partir da constatação de uma carência ou de uma oportunidade de melhorar a vida da população, é possível aos órgãos governamentais definir planos de atuação que permitam combater a carência ou aproveitar a oportunidade verificada.

Embora a percepção de uma necessidade, por exemplo, possa estar associada a um elevado nível de subjetividade, **a ação pública deverá se pautar, tanto quanto possível, por indicadores objetivos** que ajudem a quantificar e tornar mais precisa a descrição da situação que se deseja alterar.

Assim, imagine-se trabalhando na secretaria municipal de saúde do seu município e, por força do seu cargo, recebendo a visita de líderes comunitários que afirmam haver um surto de meningite em alguns bairros. Você terá disposição em ajudar, mas precisa, em primeiro lugar, constatar de fato o problema. Isso significa descrever a situação de uma maneira adequada, o que requer indicadores. É preciso estabelecer um instrumento de sinalização para que, por meio de aferição objetiva e comparação com parâmetros adequados, possa ser identificado o problema.

Neste caso hipotético, poder-se-ia considerar, como indicador, a taxa de incidência de meningite na população considerada. Essa taxa de incidência poderia, por exemplo, indicar a quantidade de pessoas infectadas a cada 100 mil habitantes. Se a secretaria de saúde levantar os dados e constatar que, em uma semana, a taxa de incidência alcançou cinco casos de meningite bacteriana para cada 100 mil habitantes de uma determinada região do município, terá uma informação muito mais precisa a respeito do problema e as reais dimensões. Conhecendo melhor a questão, poderá, por certo, tratá-la da forma mais adequada.

Utilizando esse mesmo exemplo, podemos elaborar uma escala em que a informação aparece em ordem crescente de precisão:

- a. **sinalização subjetiva:** percepção pessoal da quantidade (exemplo: há muitos casos de meningite);
- b. **indicador quantitativo:** quantidade de pessoas infectadas (exemplo de medição: há 10 pessoas com meningite);
- c. **indicador quantitativo relativo:** quantidade de pessoas infectadas a cada 100 mil habitantes (exemplo de medição: há cinco pessoas com meningite a cada 100 mil habitantes).

É fácil perceber que, entre as possibilidades acima, o item “c” é o que apresenta a informação mais apropriada para fundamentar a ação de saúde pública, pois descreve um determinado aspecto da realidade de forma mais precisa.

4.2. Indicadores para Estabelecer Metas

Vamos continuar analisando a mesma situação hipotética, em que uma secretaria municipal de saúde constata uma elevação na incidência de meningite bacteriana em um conjunto de bairros sob sua competência.

Uma vez que a taxa de infecção da população seja conhecida pelo órgão, é preciso estabelecer um plano de ação, cujo objetivo maior seja minimizar o percentual de pessoas contaminadas pela bactéria transmissora da doença.

Assim, o órgão público pode afirmar: “desejamos reduzir bastante a incidência de meningite em nossa população”. Ou poderia propor, de maneira mais precisa: “o resultado que almejamos é a redução da incidência de meningite para uma taxa inferior a 1,5 caso a cada 100 mil habitantes, até o final do primeiro semestre”.

Existe uma diferença entre as duas afirmações. A primeira, que chamaremos de **objetivo**, diz respeito a uma situação almejada, mas sem números que a especifiquem e sem prazo de realização. A segunda, por sua vez, que denominaremos **meta**, corresponde a um objetivo quantificado e associado a um prazo.

Nos planos em geral, embora possa haver objetivos sem descrições precisas, é essencial que haja também metas, ou seja, objetivos quantificados e com prazos para realização. Essa diretriz é válida, naturalmente, para a Administração Pública, cujos programas devem apontar resultados esperados da forma mais acurada possível, o que envolve o uso de indicadores para o estabelecimento de metas.

Devemos atentar, também, para uma usual confusão sobre os conceitos de indicador e de meta. Observe que o primeiro constitui um recurso metodológico para permitir a aferição de dados da realidade, enquanto o segundo refere-se ao estabelecimento de uma situação futura a ser alcançada. Assim, se o indicador escolhido fosse “quilômetros de rodovias construídas”, uma possível meta seria “construir 50 quilômetros de rodovias até o fim do exercício corrente”. Se o indicador fosse “percentual de servidores qualificados para o uso dos sistemas de processo eletrônico”, uma possibilidade de meta seria “qualificar 95% dos servidores em seis meses a partir da instalação dos sistemas”. Nos dois exemplos, toma-se o indicador e atribui-se a ele um valor esperado no futuro; em outras palavras, **emprega-se o indicador para estabelecer-se a meta**.

4.3. Tipos de Indicadores

Apenas para fins didáticos, utilizaremos as definições do Manual de Elaboração do PPA 2008-2011, que, embora não mais vigente, ainda nos serve de referência por ter classificado de forma precisa os tipos de indicadores. Assim, vamos tratar de duas tipologias utilizadas para classificação de indicadores, especialmente úteis quando se considera a necessidade de se aferir o desempenho governamental:

- a. classificação em relação à participação na geração de produtos;
- b. classificação conforme as dimensões de avaliação do desempenho.



Destaca-se que nos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019 houve um retrocesso metodológico com relação à definição de métricas para indicadores e metas, o que inclusive motivou ação do Tribunal de Contas da União no sentido de correção de diversos problemas na metodologia adotada. Por esse motivo, optamos por utilizar como base teórica a metodologia contida no PPA 2008-2011, que é considerada melhor que a atual.

Classificação dos indicadores em relação à participação na geração de produtos

Essa classificação se baseia na relação entre os insumos consumidos por determinado processo para gerar bens e serviços, ou seja, produtos, com vistas a obter resultados que beneficiem o público-alvo para o qual o processo foi criado. Assim, é possível estabelecer indicadores que propiciem a mensuração adequada de aspectos relativos aos insumos, ao próprio processo, aos produtos gerados e aos resultados obtidos.

Indicadores de Insumos: estão relacionados aos recursos materiais, financeiros e humanos destinados à execução de um projeto ou programa. São utilizados para apoiar as atividades de dimensionamento de recursos necessários à produção, não sendo úteis, no entanto, para a aferição dos resultados gerados pela ação. Exemplo: “quantidade de horas de trabalho de engenharia a serem empregadas no programa de recapeamento das vias municipais”.

Indicadores de Processos: permitem a mensuração do desempenho nas atividades relacionadas à geração de produtos, a partir do emprego dos insumos, permitindo que sejam conhecidos os níveis de produtividade dos processos de trabalho que irão compor os projetos ou programas de governo. Ex.: “relação entre a quantidade de quilômetros recapeados e o tempo necessário para sua realização”.

Indicadores de Produtos: referem-se aos produtos gerados pelos projetos e programas, demonstrando, de forma quantitativa, os bens e serviços ofertados à sociedade. Ex.: “quantidade de quilômetros de vias recapeadas”.

Indicadores de Resultado: estão relacionados com os objetivos para os quais foram criados os projetos e os programas, sendo úteis para sinalizar os resultados de mais longo alcance na sociedade, gerados a partir dos produtos ofertados pela ação governamental. Ex.: “redução do número de acidentes em vias municipais recapeadas”.

Classificação dos indicadores conforme as dimensões de avaliação do desempenho

Essa tipologia guarda estreito relacionamento com a anterior, sendo bastante utilizada para avaliação de programas de governo com vistas a subsidiar a tomada de decisão no âmbito das organizações públicas. Considera quatro dimensões distintas e complementares, abrangendo aspectos relativos:

- ao custo dos insumos;
- à relação entre consumo e geração de produtos pelos processos de trabalho;
- ao alcance das metas de produção de bens e serviços; e
- à realização dos resultados almejados pelos programas de governo.

Para conceituarmos as dimensões de avaliação de desempenho, vamos igualmente utilizar as definições do Manual de Elaboração do PPA-2012-2015, que ainda nos servem de referência teórica:

Economicidade (ou economia): é a minimização dos custos de aquisição dos recursos utilizados na consecução de uma ação sem comprometimento da qualidade desejada. Os indicadores de economicidade são de grande importância para o gerenciamento de programas. No PPA, geralmente não são explicitados na forma de indicadores de programa, mas são frequentes na elaboração e acompanhamento de planos gerenciais, e geralmente está relacionada às variáveis de custo de aquisição de insumos para a realização de determinado produto.

Eficiência: é a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos.

Eficácia: é a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto. Procura medir o alcance dos resultados, da finalidade ou dos objetivos pretendidos. Assim, para o PPA, pode-se identificar que o percentual de execução física e o percentual de execução financeira constituem exemplos de indicadores de eficácia da ação.

Efetividade: é a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, tendo como referência os impactos na sociedade e sua contribuição para os objetivos setoriais e/ou objetivos de governo. Essa categoria de indicadores é fundamental para a mensuração do resultado de um programa em solucionar um problema ou demanda social e trata-se do indicador de programa e de objetivos

setoriais por excelência. Efetividade é a capacidade de produzir um efeito, que pode ser positivo ou negativo.

Para fixarmos estes conceitos, no tópico seguinte estudaremos um exemplo em que serão utilizados indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, associados a uma ação governamental.

4.4. Avaliação

Como estudamos nos tópicos anteriores, tanto o ciclo das políticas públicas quanto o ciclo de gestão dos programas de governo incluem a atividade de avaliação.



A avaliação permite aos gestores e à própria sociedade conhecer em que medida a atuação governamental vem obtendo êxito em seus propósitos, inclusive com vistas a assegurar a correção de rumos e a reformulação de aspectos diversos das políticas e programas.

No Brasil, em relação ao planejamento governamental, a prática da avaliação foi introduzida de forma sistêmica a partir da Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que instituiu o PPA 2000-2003. Em seu artigo 6º, a referida Lei determinou que a avaliação do Plano Plurianual fosse realizada anualmente.

Nesse contexto, a avaliação do Plano Plurianual e de seus programas foi definida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da seguinte forma: *A Avaliação do Plano Plurianual é um processo contínuo e participativo de aperfeiçoamento da administração pública federal, sob a perspectiva dos resultados para o cidadão. É uma etapa do ciclo de gestão governamental e visa melhorar o desempenho dos programas, promover o aprendizado das equipes gerenciais, além de prestar contas ao Congresso Nacional e à sociedade.*

Avaliar é, portanto, uma parte essencial dos processos de gestão. No entanto, trata-se de atividade complexa e que pode ser direcionada para vários fatores relativos à ação dos órgãos e entidades públicas, variando, em cada caso, sobretudo quanto aos propósitos da avaliação que será realizada.

Sinteticamente, podemos considerar que a realização da avaliação de um programa governamental tem, como objetivos principais, os seguintes:

- mensurar os resultados alcançados pelo programa e compará-los com as metas e parâmetros definidos previamente;
- identificar as causas dos êxitos e insucessos associados aos resultados obtidos ou às operações em curso;

- permitir a identificação de alternativas para correção de rumos durante a execução;
- subsidiar os futuros processos de tomada de decisão acerca do programa avaliado e de outras ações do governo;
- informar à sociedade os resultados da atuação pública.

Vamos agora considerar um hipotético programa de vacinação de crianças contra a meningite e discutir de que forma seria possível examinar o desempenho da ação governamental nesse caso, recorrendo a indicadores associados às dimensões da avaliação do desempenho.

Um fator que interessa à sociedade, sem dúvida, é saber se os recursos adquiridos para esse programa custaram a menor quantidade possível de dinheiro, desde que mantidos os padrões essenciais de qualidade.

Assim, podemos almejar saber se as vacinas utilizadas no programa foram compradas pelo melhor preço possível e um indicador adequado a esse objetivo seria o “Custo Unitário da Dose de Vacina”. O valor associado a esse indicador pode ser comparado a uma referência, para que seja possível constatar a adequação ou não do preço. Por exemplo, digamos que o “Município A” tenha realizado um programa desse tipo, e que o Custo Unitário da Dose de Vacina tenha sido R\$ 0,10. Por sua vez, o “Município B” deseja imunizar as crianças e desenvolve um programa próprio de vacinação, mas, neste caso, o Custo Unitário da Dose de Vacina tenha sido de R\$ 0,20. Isso significa uma variação de 100% além do preço que o “Município A” obteve, o que sugere, a princípio, que o programa do “município B” pode não ter sido muito **econômico**.

Como vimos, a economicidade trata da minimização dos custos para realização de uma ação, mas essa dimensão não é suficiente. Afinal, podemos considerar que ainda mais importante é medir o que foi produzido com esse recurso gasto. Em outras palavras, não basta saber que a dose de vacina foi comprada pelo preço adequado; é necessário aferir a relação entre os produtos gerados pela ação e o custo dos insumos.

Vamos prosseguir com o exemplo do programa de vacinação. Ele deve ter uma série de custos, associados aos insumos necessários, incluindo o valor das doses de vacina, os custos de logística, de recursos humanos e de divulgação. Ao final, o programa deve entregar, como produto, “crianças vacinadas”. Assim, se considerarmos que foram imunizadas 100.000 crianças, a um custo total de R\$ 100.000,00, a relação entre a quantidade de produtos e o valor dos insumos resultará em uma criança vacinada a cada R\$ 1,00 gasto. Um possível indicador para representar essa relação seria o “Custo por Criança Vacinada”, que, no exemplo anterior, seria igual a R\$ 1,00 por criança vacinada. Esse é um indicador que sinaliza a **eficiência** do programa.

Saber que um programa público tem efetuado aquisições a preços adequados (portanto, tem sido econômico) e tem uma boa relação produtos/insumos (portanto, tem sido também eficiente) é muito bom, mas ainda não é suficiente para avaliarmos o desempenho da atuação

governamental. A sociedade precisa saber também se esse programa conseguiu realizar as metas de produção. Assim, se o programa de vacinação tinha como propósito vacinar 100.000 crianças durante o ano de 2010, é importante saber em que grau essa meta foi atingida. Um possível indicador seria, então, o “Percentual de Crianças Vacinadas em Relação à Meta”. Caso sejam vacinadas 80.000 crianças, o valor atribuído a esse indicador seria 80% - e essa seria uma medida da **eficácia**.

Resta uma dimensão a ser considerada em nossa hipotética avaliação, que se refere à resposta para a seguinte questão: “O programa atingiu os objetivos?” ou “Em que medida o programa resolveu o problema para o qual ele foi criado?” Afinal, se consideramos o programa de vacinação, podemos perceber que o seu real objetivo não é “vacinar crianças”, mas sim evitar a incidência da meningite. Embora as “crianças vacinadas” sejam o produto físico do programa, o resultado que dele se espera é a redução do percentual da população que sofre com a doença. Um indicador adequado para tanto seria o “Número de Crianças com Meningite a cada 100.000 habitantes”; quanto menor for o valor atribuído a este indicador, mais efetivo terá sido o programa.

As dimensões de avaliação são complementares, como pudemos constatar nesse breve exemplo. É importante, portanto, que seja definido um conjunto de indicadores capaz de **assegurar o estabelecimento de metas e a aferição do desempenho da atuação governamental** em todos esses aspectos.

Síntese

Nesta aula, nosso objetivo foi conhecer o **planejamento governamental**, abordando a concepção das **políticas públicas** – a inclusão na agenda governamental, formulação, execução e avaliação –, e a forma como elas são traduzidas em **programas de governo** por meio dos planos plurianuais da União, dos Estados e dos Municípios, conforme estipula a Constituição brasileira.



Além disso, estudamos a elaboração de **planos** nos diversos níveis de uma organização (estratégico, tático e operacional), bem como os elementos que são fatores essenciais para o êxito do processo de planejamento:

- a utilização de **indicadores**, contemplando as várias dimensões associadas ao desempenho governamental;
- o estabelecimento de **metas**, que correspondem a objetivos quantificados e com prazo de realização definido;
- a importância das sistemáticas de **avaliação**, que são essenciais para orientar os processos decisórios sobre a destinação dos recursos públicos.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional. Brasília, 2010.

____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011. Brasília: MP, 2007.

____. _____. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: MP, 2011.

____. _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. O Modelo de Planejamento Governamental - PPA 2012-2015. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp_003_modelo_planeja_gov.pdf> Acesso em 19/01/2015.

DIAS, Reinaldo. Ciência Política. São Paulo: Atlas, 2010

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. Introdução à Administração. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTTA, Fernando C. Prestes & VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. Teoria Geral da Administração. São Paulo: Thompson, 2002.