



Governo do Paraná
Secretaria de Estado do
Planejamento e Coordenação Geral

PPA
PLANO PLURIANUAL

**SUBSÍDIOS PARA
ELABORAÇÃO DO
PPA 2008-2011**



Governo do Paraná
Secretaria de Estado do
Planejamento e Coordenação Geral

Plano Plurianual - PPA

**Subsídios para Elaboração do
PPA 2008-2011**

CURITIBA
2006

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

Roberto Requião de Mello e Silva - *Governador*

Orlando Pessuti - *Vice-Governador do Estado*

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

Nestor Celso Imthon Bueno - *Secretário*

Heitor Angelo Scremin França - *Diretor Geral*

Coordenadoria de Análise de Resultados (CAR)

Equipe Técnica

Daniel Anibal Fresia Schorr

Evandra Suzane Bazzo

Fabio Hideki Ono

Roosevelt Brasil Queiroz

Rosangela Heinz Gavinho Ferraz

Editoração (IPARDES)

Ana Batista Martins, Ana Rita Barzick Nogueira e Léia Rachel Castellar

PREÂMBULO

Teorias econômicas demonstram que os gastos/investimentos públicos relacionados às funções típicas de Estado (saúde, educação, saneamento, segurança, infra-estrutura econômica e social, entre outros), quando realizados de forma eficiente e eficaz, geram externalidades (as externalidades positivas) que aumentam o desempenho global da economia, por reduzir o custo-nação e aumentar a competitividade do setor produtivo.

Assim, os gastos públicos quando realizados segundo os princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade, induzem ao natural crescimento do produto social do país, reduzem as desigualdades, aumentam a arrecadação do Estado e permitem que o mesmo siga ampliando sua capacidade de realizar novos e melhores gastos e investimentos públicos.

Por outro lado, a inobservância dessa racionalidade apresenta-se como um entrave ao desenvolvimento sócio-econômico de um país, ao atendimento às demandas e à solução efetiva dos problemas enfrentados pela sociedade. Em muitos países, as estruturas de governo, em suas diversas esferas de poder, ainda estão organizadas "por setores" (saúde, agricultura, indústria, educação, etc). No entanto, sabe-se que a solução dos problemas da sociedade quase sempre requer esforços que não se restringem a apenas um setor.

Assim, melhorar os índices de saúde de uma determinada população requer também medidas relacionadas ao meio ambiente, à educação, à cultura, ao saneamento, à habitação, entre outros. Da mesma forma, o problema da segurança pública pode envolver a questão do emprego, da educação, entre outros.

O movimento de Reforma do Estado que vem, com algumas dificuldades, ocorrendo nas últimas décadas no Brasil visa fortalecer a utilização dos instrumentos de planejamento de programas e políticas públicas e tem como objetivo contornar as falhas de gestão que criam obstáculos ao desenvolvimento do Brasil e impedem o governo de produzir as externalidades positivas almejadas. O atual modelo de gestão pública por programas introduz um conflito salutar entre a estrutura departamental e uma atuação por objetivos e busca de resultados. Em outras palavras, o conflito explicita as ações dos diversos órgãos de governo em prol do objetivo de um programa.

As instituições públicas devem agir conforme as prioridades maiores do governo ou a partir dos problemas e demandas existentes "lá fora", na sociedade, para a qual elas são criadas e devem existir. Nesse sentido, há um grande desafio nacional de promover

mudanças nas estruturas organizacionais do Estado, que se tornaram ultrapassadas ao longo dos anos, com vistas à plena operacionalização do modelo de gestão pública voltado à solução dos problemas da sociedade, organizados em programas, que muitas vezes envolvem ações que extrapolam um setor específico da estrutura institucional do Estado. Busca-se assim a melhoria na qualidade dos gastos públicos, evitando-se a superposição de ações de órgãos e esferas de governo que buscam resolver um mesmo problema na sociedade, e imputando-se uma enorme responsabilidade ao planejamento público como uma atividade estratégica para o desenvolvimento nacional.

Enquanto outros países ganham competitividade na concorrência internacional e crescem a taxas substanciais, o Brasil fica para trás. O tema desenvolvimento é hoje tão relevante quanto era há 50 anos. Na situação em que se encontra a sociedade brasileira, em que se acentuam os problemas de desigualdade, segurança pública, desemprego e educação, **a melhoria na gestão dos programas de governo e das políticas públicas talvez nunca tenha sido tão urgente.**

APRESENTAÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) deve ser a expressão formal do caminho escolhido pelo Governo eleito pela sociedade paranaense para solucionar os problemas existentes. O PPA é a base do sistema de planejamento público e deve indicar tudo o que será feito nos três últimos anos do mandato do governo e no primeiro ano de mandato da gestão subsequente. O atual modelo de intervenção pública por meio de programas é o resultado das reformas do Estado brasileiro em curso nas últimas décadas. Essas mudanças têm como objetivo ampliar a capacidade de gestão dos entes federados do país (União, Estados e Municípios), aprimorando a competência do setor público na formulação e implementação de suas políticas públicas, tendo como princípios a eficiência, a eficácia e a efetividade.

A estruturação de políticas públicas em programas orientados para resultados tem como objetivos primários: a) estimular a participação e o controle social; b) proporcionar maior racionalidade e transparência ao gasto público; c) integrar o planejamento, o orçamento e a gestão; d) permitir a avaliação de resultados e a revisão dos programas.

Ainda que os instrumentos de planejamento estejam legalmente constituídos, o pleno funcionamento do modelo de planejamento e gestão por programas ainda requer avanços, sobretudo no que tange à construção e/ou restauração da capacidade de governança nas unidades federadas por meio da capacitação e do estímulo à aprendizagem dos servidores públicos envolvidos com a gestão pública, com foco em planejamento, gerenciamento e avaliação de programas.

Com o objetivo de avançar no processo de monitoramento e avaliação das ações governamentais e aprimorar o ciclo de gestão de programas que compõem o Plano Plurianual, a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, por meio da Coordenadoria de Análise de Resultados, elaborou o presente documento que foi estruturado em capítulos, conforme segue: I. O Modelo de Planejamento e Gestão de Programas e Políticas Públicas; II. Ferramentas para Formulação e Gestão de Programas; III. Guia para Definição de Indicadores; VI. Guia para Definição dos Produtos das Ações de Governo; V. Implementação, Monitoramento, Avaliação e Revisão dos Programas e do PPA.

O conteúdo de cada um desses capítulos pode ser lido e utilizado de modo relativamente independente dos demais.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| PREÂMBULO | 3 |
| APRESENTAÇÃO | 5 |
| CAPÍTULO I - O MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS | 11 |
| 1 Marco Legal / Constitucional | 13 |
| 1.1 Instrumentos de Planejamento..... | 13 |
| 1.1.1 Plano Plurianual (PPA) | 14 |
| 1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) | 14 |
| 1.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)..... | 15 |
| 1.1.4 Prazos | 15 |
| 1.2 Regulamentação Complementar | 17 |
| 1.2.1 Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1998 | 17 |
| 1.2.2 Portaria nº 42/1999, de 14 de abril de 1999 - Ministério do Planejamento | 20 |
| 2 Instrumentos de Controle Social | 21 |
| 2.1 Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) | 21 |
| 2.2 Controle Interno..... | 22 |
| 2.3 Controle Externo..... | 23 |
| 3 Gestão de Programas e Políticas Públicas | 24 |
| 3.1 Princípios para a Boa Prática de Políticas Públicas | 25 |
| 3.2 Ciclo de Gestão | 30 |
| 3.3 Estrutura de um Programa | 32 |
| 3.3.1 Atributos dos Programas | 33 |
| 3.4 Estrutura das Ações | 38 |
| 3.4.1 Atributos qualitativos da ação..... | 39 |
| 3.4.2 Atributos quantitativos da ação..... | 44 |
| 4 Integração entre os Instrumentos de Planejamento | 45 |
| CAPÍTULO II - FERRAMENTAS PARA FORMULAÇÃO E GESTÃO DE PROGRAMAS | 47 |
| 1 Árvore de Problemas | 50 |
| 1.1 O que é um Problema? | 51 |
| 1.2 Relações de Causa e Efeito..... | 53 |
| 1.3 Etapas do Processo | 56 |

| | | |
|--|---|------------|
| 1.3.1 | Identificação dos Problemas e suas Causas..... | 58 |
| 1.3.2 | Definição dos Objetivos | 60 |
| 1.4 | Estudo de Caso: O Programa Leite das Crianças | 62 |
| 2 | Marco Lógico | 64 |
| 2.1 | O que é o Método do Marco Lógico (MML)?..... | 64 |
| 2.1.1 | A Matriz do Método do Marco Lógico | 67 |
| 2.1.2 | Lógica Vertical e Horizontal | 72 |
| 2.2 | Estudo de Caso: O Programa Leite das Crianças | 74 |
| 3 | Outros Tópicos | 76 |
| 3.1 | Análise de <i>Stakeholders</i> | 76 |
| 3.1.1 | <i>Stakeholders</i> : atores afetados por uma política pública..... | 77 |
| 3.1.2 | Etapas do Processo..... | 79 |
| 3.1.3 | Estudo de Caso: O Programa Leite das Crianças..... | 81 |
| 3.2 | Priorização das Ações..... | 82 |
| 3.3 | Regionalização das Ações | 84 |
| 3.4 | Gerenciamento de Projetos..... | 86 |
| 3.4.1 | Horizonte Temporal | 87 |
| 3.4.2 | Estimativas de Recursos | 88 |
| 3.5 | Ações Não-Orçamentárias e Pactos de Concertamento | 90 |
| 4 | Procedimento Sugerido para a Elaboração de Programas | 92 |
| CAPÍTULO III - GUIA PARA DEFINIÇÃO DE INDICADORES | | 97 |
| 1 | Arcabouço Conceitual Sobre Uso de Indicadores | 100 |
| 1.1 | Intervenção Pública | 100 |
| 1.2 | Indicadores | 101 |
| 1.3 | Uso de Indicadores para Monitoramento e Avaliação | 103 |
| 1.3.1 | Indicadores de Impacto como Instrumentos Estratégicos..... | 104 |
| 1.3.2 | Indicadores de Resultados e o controle de um programa..... | 105 |
| 1.3.3 | Indicadores e o Método do Marco Lógico | 105 |
| 1.4 | Ação Estratégica e Localizada | 106 |
| 1.5 | Eficiência, Eficácia e Efetividade..... | 107 |
| 1.6 | Índice Síntese..... | 109 |
| 1.7 | Mapas e Gráficos | 111 |
| 2 | Desenvolvendo um Sistema de Indicadores | 114 |
| 2.1 | Estratégia Clara, Focalizada e com Bases Teóricas | 114 |
| 2.2 | Metas e Referências..... | 115 |
| 2.3 | Características Desejáveis | 116 |
| 2.4 | Incentivos | 117 |

| | | |
|---|--|------------|
| 2.5 | Dificuldades e Limitações..... | 118 |
| 2.6 | Sistema de Indicadores e Ciclo de Vida de um Programa..... | 119 |
| CAPÍTULO IV - GUIA PARA DEFINIÇÃO DOS PRODUTOS DAS | | |
| AÇÕES DE GOVERNO | | |
| | | 121 |
| 1 | Aspectos Conceituais dos Produtos das Ações de Governo..... | 124 |
| 1.1 | Ação | 124 |
| 1.2 | Produto | 126 |
| 1.3 | Unidade de Medida | 127 |
| 2 | Sugestões para a Definição dos Produtos..... | 129 |
| 2.1 | Exemplo 1 – Definição para a Ação/Produto | 129 |
| 2.2 | Exemplo 2 – Definição para a Unidade de Medida..... | 132 |
| 2.3 | Exemplo 3 – Níveis de Detalhamento das Ações e Produtos | 133 |
| 2.4 | Verificando a Consistência das Definições | 133 |
| 2.5 | Unidade de Medida: Unidade x Número x Pessoa? | 136 |
| 2.6 | Metas Físicas Cumulativas e Não-Cumulativas..... | 136 |
| CAPÍTULO V - IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO | | |
| E REVISÃO DOS PROGRAMAS DO PPA | | |
| | | 137 |
| 1 | Implementação e Execução | 141 |
| 2 | Monitoramento e Avaliação | 142 |
| 2.1 | Monitoramento..... | 142 |
| 2.2 | Avaliação | 143 |
| 2.3 | Desafios de Avaliação | 144 |
| 3 | Revisão do PPA | 146 |
| REFERÊNCIAS | | |
| | | 147 |
| APÊNDICE - INDICADORES DE IMPACTO "IDEAIS" POR TEMAS | | |
| | | 149 |
| 1 | Abastecimento Alimentar..... | 152 |
| 2 | Assistência Social | 153 |
| 3 | Cultura..... | 154 |
| 4 | Economia | 155 |
| 5 | Educação | 156 |
| 6 | Energia Elétrica | 157 |
| 7 | Esportes..... | 158 |
| 8 | Habitação | 159 |
| 9 | Saneamento Ambiental | 161 |
| 10 | Infra-Estrutura de Telecomunicações e Inclusão Digital..... | 164 |
| 11 | Infra-Estrutura de Transporte e Mobilidade | 165 |
| 12 | Justiça | 166 |

| | |
|---|-----|
| 13 Lazer | 167 |
| 14 Meio Ambiente e Aspectos Ambientais | 168 |
| 15 Saúde | 170 |
| 16 Segurança | 171 |
| 17 Trabalho e Emprego | 172 |
| 18 Urbanismo e Uso do Solo | 174 |
| ANEXOS | 175 |
| 1 Exemplos de Formulário de Programas (Vainer et al., 2005) | 177 |
| 2 Nova Classificação Funcional Programática (Portaria n.º 42/1999) | 179 |
| 3 Exemplo Método Marco Lógico (Pfeiffer, 2000) | 181 |
| 4 Priorização de Problemas (Exemplo do Estado do Mato Grosso) | 183 |
| 5 Glossário | 185 |

CAPÍTULO I

O Modelo de Planejamento e Gestão de Programas e Políticas Públicas

1 Marco Legal / Constitucional

**O Estado democrático de direito.
Os cidadãos eleitos e os técnicos.**

A Constituição de 1988 instituiu um novo modelo de Estado e de administração pública: "A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito" (art. 1º).

No Estado Democrático de Direito, o Governo é constituído por duas partes com papéis claramente definidos: a) cidadãos eleitos e com mandatos e, b) uma burocracia organizada em corpos de estado com estabilidade e autonomia. Aos primeiros, cabe estabelecer compromissos com a sociedade que os elegem para conduzir seu destino por um determinado período de tempo e, à burocracia, cabe transformar aqueles compromissos em programas que produzam resultados efetivos. Cabe fundamentalmente também à burocracia cooperar integralmente com os governantes e garantir aos mesmos e à sociedade que todas as suas decisões estejam rigorosamente de acordo com as normas Constitucionais e legais vigentes no país, sob pena de responsabilidade solidária.

1.1 Instrumentos de Planejamento¹

**Os instrumentos constitucionais
de planejamento.**

Com o advento da Constituição de 1988, o país passa a adotar uma estrutura programática que vale para os governos federal, estaduais e municipais, tendo como instrumentos básicos de programação:

- Plano Plurianual (PPA)
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- Leis Orçamentárias Anuais (LOA)

¹ No momento da publicação do presente documento, encontrava-se em tramitação projeto de lei complementar regulamentando o artigo nº 165 da Constituição Federal, estabelecendo normas gerais para o planejamento e para os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

1.1.1 Plano Plurianual (PPA)

Orientação estratégica do governo.

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública brasileira, sendo obrigatório para a União, Estados, Distrito Federal e, desde 2002, também para todos os Municípios.

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas físicas e financeiras da administração pública organizadas em programas. Os programas, por sua vez, conjugam ações para atender a um problema ou a uma demanda da população.

O PPA tem duração de quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento, mesmo no caso de troca de governo.

Princípios do PPA

O Plano Plurianual (PPA) tem como princípios básicos a:

- identificação clara dos objetivos e prioridades do Governo;
- organização dos propósitos da administração pública em programas;
- integração do plano com o orçamento, por meio dos programas;
- transparência das ações de governo.

O Plano pode receber emendas do Legislativo, desde que observadas as regras existentes para tal.

1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO estabelece metas e prioridades, orientando a elaboração da LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi instituída pela Constituição Federal de 1988 e tem periodicidade anual. No Paraná, de acordo com o artigo 133 § 3º da Constituição Estadual, a LDO estabelece:

1. as metas e prioridades da administração pública estadual direta e indireta;
2. as projeções das receitas e despesas para o exercício financeiro subsequente;
3. os critérios para a distribuição setorial e regional dos recursos para os órgãos dos poderes do Estado;
4. as diretrizes relativas à política de pessoal do Estado;
5. as orientações para a elaboração da lei orçamentária anual;
6. os ajustamentos do plano plurianual decorrentes de uma reavaliação da realidade econômica e social do Estado;
7. as disposições sobre as alterações na legislação tributária;
8. as políticas de aplicação dos agentes financeiros oficiais de fomento, apresentando o plano de prioridades das aplicações financeiras e destacando os projetos de maior relevância;
9. os demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas.

Além disso, a LDO estabelece os ajustes que se queira fazer no Plano Plurianual, ou, em outras palavras, permite reavaliar anualmente o PPA e alterá-lo, se for o caso. A LDO é composta ainda pelo Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

1.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

Orçamento: metas físicas e financeiras para o exercício.

A Lei Orçamentária Anual estima a receita e fixa a despesa para cada exercício financeiro. Conforme disposição constitucional compreenderá: o orçamento fiscal, o orçamento próprio da administração indireta e o orçamento de investimento das empresas públicas e daquelas em que o Estado detenha a maioria do capital social com direito a voto. Esses orçamentos deverão ser elaborados em consonância com as políticas integrantes do PPA e com a LDO. A LOA pode receber emendas do Legislativo.

1.1.4 Prazos

**Regulamento da
Constituição Estadual**

A Constituição do Estado do Paraná no artigo 22 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece:

Art. 22. Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, da Constituição Federal, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para a vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do Governador subsequente, será encaminhado até três meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

III - o projeto de lei orçamentária do Estado será encaminhado até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento de sessão legislativa."

Desta forma, prevalecem os seguintes prazos:

TABELA 1 - PRAZOS VÁLIDOS PARA O ESTADO DO PARANÁ

| INSTRUMENTO | ENCAMINHAMENTO À ASSEMBLÉIA | VOTAÇÃO PELOS DEPUTADOS |
|-------------|---------------------------------|---------------------------------|
| PPA | 30 de setembro (cada 4 anos) | 31 de dezembro (cada 4 anos) |
| LDO | 15 de abril (anualmente) | 30 de junho (anualmente) |
| LOA | 30 de setembro (anualmente) | 31 de dezembro (anualmente) |

Prazos diferentes para o Governo Federal

O prazo limite do governo federal para o encaminhamento dos projetos do PPA e da LOA ao Congresso Nacional é um mês antes (31 de agosto) ao do governo estadual. Essa diferença de tempo pode permitir ajustes nos PPA e na LOA do Estado, levando-se em conta os projetos do Governo Federal.

O prazo para os municípios é estabelecido pelas respectivas Leis Orgânicas. No caso do prazo não estar estabelecido nesta Lei, devem ser seguidos os prazos vigentes para a União.

1.2 Regulamentação Complementar

**Gestão transversal da
intervenção pública.**

No atual modelo, a ação governamental passa a se dar por 'programas' e não mais por setores ou órgãos de governo, como ocorreu durante muito tempo e cujo formato antigo ainda acha-se "encravado" na cultura administrativa e política brasileira.

A obrigatoriedade da "gestão transversal" imposta pelo atual modelo e requerida pela figura do "programa" tem como objetivo corrigir a tendência existente na cultura administrativa brasileira de tratar a realidade (os problemas da sociedade) de forma setorial (por órgãos).

**Programa é o elo de integração entre
os instrumentos de planejamento.**

Com a nova estruturação, os programas devem ser elaborados a partir de demandas ou problemas diagnosticados na sociedade. O programa é o elo que garante efetivamente a integração de Planejamento e Orçamento, uma vez que integra todos os instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais.

1.2.1 Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1998

**Ações finalísticas são
definidas em programas.**

Esse decreto estabelece normas para elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos anuais, e trouxe inovações que alteraram significativamente os processos de planejamento, orçamento e gestão.

Art. 1º estabelece que:

Para elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos toda ação finalística do Governo deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Parágrafo único: Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade.

Estrutura dos programas.

Art. 2º

Cada Programa deverá conter:

- I - objetivo;
- II - órgão responsável;
- III - valor global;
- IV - prazo de conclusão;
- V - fonte de financiamento;
- VI - indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar;
- VI - metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo;
- VII - ações não integrantes do Orçamento necessárias à consecução do objetivo;
- IX - regionalização das metas.

Classificação dos programas por funções e subfunções.

Art. 3º

A *classificação funcional-programática* (Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974) deverá ser aperfeiçoada de modo a estimular a adoção, em todas as esferas de governo, do uso do gerenciamento por Programas. (Portaria 42 de 14 de abril de 1999).

Parágrafo único:

Os Programas serão estabelecidos em atos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitados os conceitos definidos no âmbito federal, em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento, a ser publicada até 30 de novembro de 1998. (Portaria n.º 117/98, substituída, posteriormente, pela Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999).

Modelo de gerenciamento dos programas.

Art. 4º

Será adotado, em cada Programa, modelo de gerenciamento que compreenda:

- I - definição da unidade responsável pelo gerenciamento, mesmo quando o Programa seja integrado por projetos ou atividades desenvolvidas por mais de um órgão ou unidade administrativa;

- II - controle de prazos e custos;
- III - sistema informatizado de apoio ao gerenciamento, respeitados os conceitos a serem definidos em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento.
(Portaria 42 de 14 de abril de 1999)

Parágrafo único.

A designação de profissional capacitado para atuar como gerente do Programa será feita pelo Ministro de Estado, ou pelo titular de órgão vinculado à Presidência da República, a que estiver vinculado a unidade responsável do Programa.

Avaliação anual dos programas.

Art. 5º

Será realizada **avaliação anual** da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do resultado dos Programas, para subsidiar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício.

Avaliação física e financeira.

Art. 6º

A avaliação física e financeira dos Programas e dos projetos e atividades que os constituem é inerente às responsabilidades da unidade responsável e tem por finalidade:

- I - aferir o seu resultado, tendo como referência os objetivos e as metas fixadas;
- II - subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo;
- III - evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos.

Sistemas de avaliação e integração entre os entes federados.

Art. 7º

Para fins de gestão da qualidade, as unidades responsáveis pela execução dos Programas manterão, quando couber, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público.

Art. 8º

Os Programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios e a formação de parcerias com o setor privado.

Art. 10.

As leis de diretrizes orçamentárias conterão, para o exercício a que se referem e dentre os Programas do Plano Plurianual, as prioridades que deverão ser contempladas na lei orçamentária anual correspondente.

1.2.2 Portaria nº 42/1999, de 14 de abril de 1999 - Ministério do Planejamento

Estrutura dos programas.

A Portaria nº 42 do então Ministério do Orçamento e Gestão atualizou a discriminação da despesa por funções e estabeleceu os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Essa portaria vem a alterar substancialmente a classificação funcional-programática que vigorou no país por mais de 20 anos.

Conceitos de programa e suas ações.

No artigo 2º estão estabelecidos os conceitos de programa, projeto, atividade e operações especiais.

Conceitos aplicáveis para a União, Estados e Municípios.

Art. 3º

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4º

Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de função, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

2 Instrumentos de Controle Social

Os Tribunais de Contas e o Controle das Políticas Públicas no país.

O controle do Poder Executivo, que deve ser exercido pela sociedade, tem no Legislativo o poder pertinente a realizá-lo. No Brasil, o Poder Legislativo conta com um órgão técnico específico para tal finalidade: o **Tribunal de Contas**.

A finalidade do controle da avaliação dos resultados sociais das políticas públicas, feito por meio das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas, é avaliar a relação entre as despesas efetuadas versus resultados alcançados. A mensuração do grau com que administração alcançou os objetivos a que se propôs e as metas que programou deve ter como princípios a eficiência, eficácia e efetividade.

2.1 Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Consolidação das contas públicas.

Com a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), **tornou-se obrigatória a consolidação nacional das contas públicas**, cometimento esse atribuído ao órgão central de contabilidade da União (Secretaria do Tesouro Nacional - STN). Assim, editou-se a portaria interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que, com o respaldo legal da LRF, dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Esta portaria estabelece a obrigatoriedade de qualquer despesa de governo em qualquer das três esferas ser enquadrada nas atuais funções e subfunções existentes.

Transparência orçamentária e fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe várias regras e inovações e uma contribuição importante para melhorar a transparência orçamentária e fiscal. Conforme disposto no art. 4º, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) disporá também sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas

relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Responsabilidade pelo cumprimento dos objetivos.

O art. 5º estabelece que o projeto de lei orçamentária anual deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar. A Lei de Responsabilidade Fiscal responsabiliza os administradores públicos pelo cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no PPA e nos orçamentos.

2.2 Controle Interno

O controle interno, requisito imprescindível para uma adequada gestão das políticas e ações desenvolvidas pelos Governos, é também requerimento da Constituição Federal que estabeleceu os princípios que devem nortear o controle interno das atividades das instituições.

Finalidades do Controle Interno.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - **avaliar o cumprimento das metas previstas** no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - **comprovar a legalidade e avaliar os resultados**, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o **controle das operações de crédito**, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres;
- IV - **apoiar o controle externo** no exercício de sua missão institucional.

Denúncia de irregularidades ao Tribunal de Contas.

§ 1.º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, **sob pena de responsabilidade solidária.**

§ 2.º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

2.3 Controle Externo

Fiscalização na aplicação dos recursos públicos.

Trata-se da modalidade de controle exercido por órgãos alheios à execução das ações de governo. O controle externo tem a finalidade última de exercer o monitoramento e fiscalização da eficiência, eficácia e efetividade dos atos administrativos.

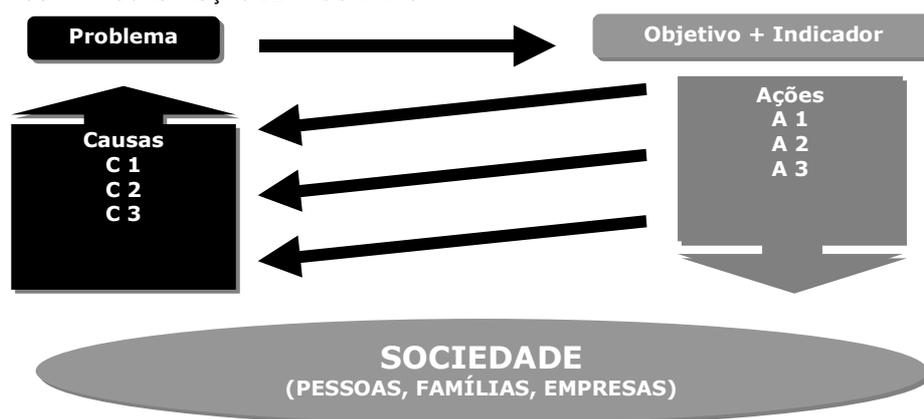
Ao Poder Legislativo compete o controle sobre o Poder Executivo, de uma forma ampla, constitucionalmente denominada de controle externo, que é exercido pelos Tribunais de Contas, órgãos inseridos na estrutura do Poder Legislativo. Trata-se da forma de controle que consiste fundamentalmente na atuação fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária.

3 Gestão de Programas e Políticas Públicas

Modelo de "problematização" da realidade.

A atual concepção de planejamento pressupõe **pensar a realidade por problemas** e enfrentá-los mediante ações organizadas em programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento. Nesse sentido, uma etapa anterior à formulação dos programas e políticas públicas consiste na realização de um diagnóstico que permita a identificação das causas, isto é, as várias condições que, em conjunto, tornam provável a ocorrência de determinado problema.

FIGURA 1 - CONSTRUÇÃO DE PROGRAMAS



Maiores detalhes sobre as ferramentas para identificação de problemas, formulação e gestão de programas estão disponíveis no capítulo II.

Programas e ações atacam as causas de um problema.

O **programa** é o instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de **ações** (orçamentárias e não-orçamentárias), necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas.

Definição dos produtos das ações.

Para conceber as ações é preciso conhecer os instrumentos que um órgão público tem à sua disposição para combater um problema. Em outras palavras, é preciso definir com rigor os produtos oferecidos, e mais, suas metas físicas, custos e prazos.

3.1 Princípios para a Boa Prática de Políticas Públicas

Racionalidade na utilização de recursos públicos escassos.

Ainda que o Estado não deva funcionar com a racionalidade econômica própria das organizações privadas, deve, necessariamente, observar padrões mínimos de racionalidade no que tange ao uso dos recursos públicos escassos que pertencem a toda a sociedade. Para isso é fundamental que se observem alguns princípios para uma boa prática das políticas públicas.

Eficiência: melhor relação custo x produto.

A **eficiência** refere-se ao esforço da organização quanto ao emprego e otimização dos recursos, comparando-os com os resultados produzidos. Uma organização é eficiente quando otimiza a relação custo/produto. A eficiência diz respeito ao grau de adequação com que os recursos disponíveis ou mobilizados por uma organização são por ela utilizados para alcançar seus objetivos e metas físicas. Essa adequação não se restringe aos recursos financeiros, estendendo-se, de igual modo, aos meios, métodos e procedimentos postos em uso pela organização para realizar seus objetivos.

Requisitos: ética nos gastos públicos e eliminação do desperdício.

Esse princípio de redução dos custos da administração pública se tornou imperativo em função de dois requisitos essenciais à modernização administrativa. O primeiro, de natureza ética, preconiza uma nova conduta dos administradores em sua relação com o dinheiro público. O segundo, se refere à necessidade do Estado manejar de forma economicamente competente o erário público, maximizando os resultados por cada

unidade de recursos aplicados. Responder a demandas sociais crescentes, em um quadro de escassez de recursos financeiros, exige do Estado a eliminação de toda e qualquer forma de desperdício.

Duas perguntas estão diretamente relacionadas à avaliação pelo critério da eficiência: Os objetivos foram atingidos com o menor custo possível? Outros efeitos e resultados poderiam ter sido obtidos a um custo menor?

Eficácia: cumprimento dos objetivos estabelecidos.

A **eficácia** está relacionada com a capacidade de uma organização ou conjunto organizacional, como o Estado, fazer com que suas ações produzam os bens e serviços esperados, previamente definidos em seus objetivos e metas físicas. Na ótica da eficácia, o que importa é conseguir que os efeitos de uma ação correspondam ao desejado. Infere-se, em conseqüência, que mesmo alcançando eficiência na execução de suas ações, a atuação do Estado resulta insuficiente se não for alcançada a eficácia.

Perguntas relacionadas à avaliação pelo critério da eficácia: Em que grau os objetivos foram alcançados? As intervenções e os instrumentos de política pública produziram os efeitos esperados? Outros resultados poderiam ter sido obtidos com o uso de outros instrumentos?

Efetividade: resultados positivos para a sociedade.

A **efetividade** ocorre quando os bens e serviços resultantes de determinada ação produzem resultados na sociedade, repercutindo sobre a realidade de forma positiva. A efetividade diz respeito às conseqüências dos resultados produzidos sobre a realidade ou âmbito no qual uma ação é realizada.

Exemplo: Eficiência, Eficácia e Efetividade

Exemplo: aumento do PIB da região por meio da construção de prédios escolares.

Suponha-se que se elabore um programa para resolver o problema representado pelo baixo grau de desenvolvimento econômico e social de uma determinada região.

O objetivo do programa elaborado e implementado seria, neste exemplo, *eleva*r a taxa de crescimento do PIB regional para $x\%$ ao ano a partir do ano y .

Suponhamos ainda que após os estudos, os formuladores tenham concluído que uma única ação seria necessária e suficiente para se atingir o objetivo: a construção de um determinado número de prédios escolares na região. Neste exemplo hipotético, o atendimento à demanda de prédios escolares deverá resolver o problema do baixo índice de escolaridade da população. Com maiores índices de escolaridade a região atingirá a pretendida taxa de crescimento anual para o seu PIB.

O que precisaria ocorrer para que este programa (a construção de prédios escolares) possa ser considerado adequado no que diz respeito ao atendimento dos princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade?

Eficiência

Em primeiro lugar, para que atender ao princípio da **eficiência**, os prédios escolares deverão ter sido construídos com o menor custo possível, preservado o padrão de qualidade estabelecido para os mesmos.

Eficácia

Em segundo lugar, para atender ao princípio da **eficácia**, os prédios escolares construídos deverão ainda resultar no aumento do nível de escolaridade da população regional. Se isto não ocorrer, mesmo que tenha sido executado com eficiência, o programa não terá sido eficaz. Nesse caso, pode ter havido um equívoco ao se considerar que o que impedia a região de elevar seu nível de escolaridade era a tão somente a inadequada oferta de prédios escolares.

Efetividade

Finalmente, para que ela atenda também ao princípio da **efetividade**, é necessário que além de ter sido eficiente (prédios construídos ao menor custo possível), e eficaz (os prédios escolares construídos resultaram no pretendido aumento do nível de escolaridade da população regional), o objetivo principal do programa deverá ser atingido. Isto é, o aumento do nível de escolaridade deve resultar em que, a partir do ano y , a taxa de crescimento anual do PIB regional atinja os esperados $x\%$ ao ano. Em suma, a formulação e a gestão de políticas públicas é uma atividade complexa e, por isso, um objeto de cunho acadêmico.

Accountability

Conceito de *Accountability*.

Outro termo muito empregado ao se tratar da gestão de programas e políticas públicas, mas que não tem uma boa tradução para o português é *accountability*. É uma palavra relevante, pois traz consigo princípios extremamente importantes: a) transparência, b) responsabilização e c) prestação de contas.

A transparência objetiva o controle social.

A **transparência** tem sido freqüentemente postulada como um dos antídotos a práticas patrimonialistas e clientelistas que ainda permeiam segmentos da administração pública. A transparência envolve tanto os processos de tomada de decisão – foco de geração de privilégios e favorecimentos ilícitos – quanto a execução, concretizadora das políticas públicas. Com efeito, é a execução das ações que costuma abrir brechas que facilitam a ocorrência da corrupção, com seu imenso repertório de formas de malversação, desvio e insuficiência da aplicação de recursos, comprometendo seriamente a governança do Estado.

A transparência permite o exercício do controle social e favorece a identificação dos responsáveis pela má aplicação dos recursos públicos, o que viabiliza a responsabilização dos administradores perante a sociedade. Contudo, como ato de boa gestão, ela tem sido vista, mais recentemente, como um processo gerencial de diálogo com a sociedade. Além disso, tem sido uma forma de buscar e facilitar a parceria e a co-responsabilidade na mudança social.

Responsabilização: cobrança aos servidores públicos por seu desempenho.

A **responsabilização** caracteriza-se pelo deslocamento do foco do desempenho dos processos para o controle dos resultados e constitui-se na base do modelo administrativo orientado para resultados. O modelo burocrático se orientava prioritariamente para a observância das normas, procedimentos e regulamentações, privilegiando a correção dos processos administrativos *vis-à-vis* do desempenho dos administradores. Negligenciava, dessa forma, a questão dos resultados, que é, no modelo gerencial, o principal indicador da avaliação das ações do Estado, realizadas a partir de objetivos e metas previamente estabelecidas.

A definição de objetivos, metas físicas e financeiras e correspondente responsabilização dos servidores (na concepção mais abrangente, os servidores públicos são tanto os técnicos quanto os cidadãos eleitos) pelo seu cumprimento implica em delegação de poder aos gerentes dos programas, com repercussões na forma de gestão e na cultura organizacional. Por extensão, implica sobretudo na possibilidade de uma efetiva cobrança de responsabilidades pelos resultados, levando a penalidades ou premiação.

**Burocracia e Cidadãos Eleitos:
orientação ao cidadão.**

O Estado Democrático seria constituído por duas "partes" principais: as pessoas com mandato (dirigentes) e o corpo de funcionários. Os primeiros assumem os compromissos políticos com a sociedade que os elege. Ao corpo funcional (burocracia) cabe a responsabilidade de assegurar aos dirigentes e à sociedade que os compromissos políticos serão transformados em programas e políticas públicas efetivas, que atendam as exigências constitucionais e legais existentes no país. Em um nível mais amplo, o aparelho do Estado tem como premissa orientar-se ao atendimento das demandas dos cidadãos.

**Prestação de contas: avaliação das
políticas e satisfação à sociedade.**

Os órgãos da administração direta e indireta do Estado devem, quando da formulação de suas políticas e programas, definir claramente o propósito de sua atuação (tendo como finalidade última o atendimento ao cidadão), por meio de objetivos que expressam os resultados concretos a serem obtidos pela ação administrativa, e seu detalhamento em metas físicas (quantificação do produto no tempo). Nesse sentido, a **prestação de contas** à sociedade está diretamente relacionada aos processos de avaliação, por meio do qual os administradores e o público podem verificar a correção e o acerto das ações do Estado e promover os ajustes necessários à correção de rumo.

**Participação mais efetiva dos cidadãos
é parte do aprimoramento dos
processos democráticos.**

A participação dos cidadãos é outro elemento fundamental, sem a qual a democracia corre o risco de reduzir-se a um mero ritual, a um formalismo vazio, carente de legitimidade. Dependendo do grau e níveis de participação, os cidadãos se tornam parceiros atuantes ou atores resistentes às mudanças decorrentes das ações desenvolvidas pelo Estado.

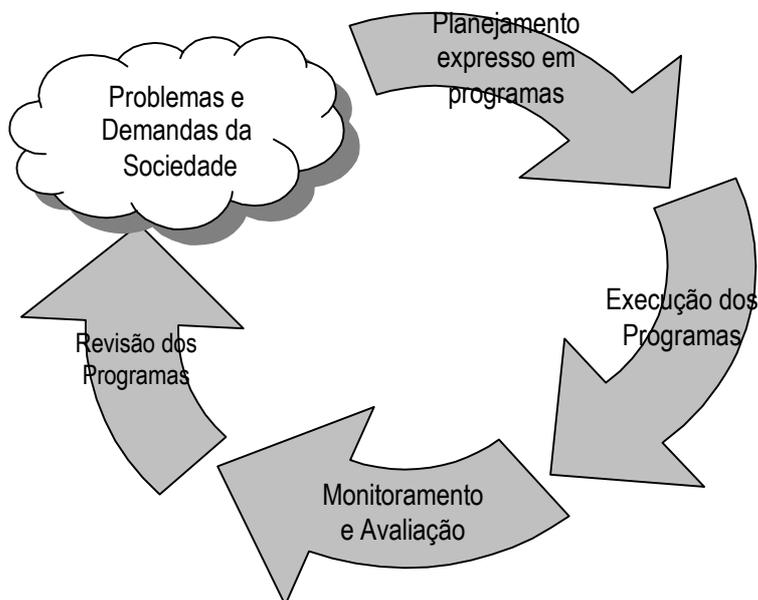
**Maior participação da sociedade
no processo.**

A articulação do Estado com os cidadãos não deve se restringir a informações sobre suas ações e objetivos. Viabilizar sua participação na formulação de políticas e programas, inclusive manifestando-se acerca de seus problemas, encurta e alarga o caminho que leva à efetividade das ações governamentais. A participação também pode ser expressa pelo comprometimento e atuação efetiva de outras esferas de governo, ou mesmo da iniciativa privada e organizações não-governamentais como co-responsáveis pelo alcance dos resultados pretendidos pelo Estado.

3.2 Ciclo de Gestão

O ciclo de gestão dos programas e políticas (*policy cycle*) concebe o processo das políticas públicas como ciclo contínuo, em que: a partir de um diagnóstico dos problemas e demandas da sociedade e da agenda política dos grupos eleitos, são planejados e formulados os programas que solucionarão os problemas. Os programas são então implantados, em concomitância com o controle de sua execução, por meio de técnicas de monitoramento e avaliação. Ao término do programa é realizada uma avaliação *ex-post*, com vistas a sua revisão que definirá a sua continuidade, o seu aprimoramento, a sua reformulação ou até mesmo o seu encerramento.

FIGURA 2 - CICLO DE GESTÃO (POLICY CYCLE)



Nem todos os programas seguem o ciclo.

Na prática, nem todos os programas e políticas públicas seguem esse ciclo. Por exemplo, a avaliação pode não ser feita, o planejamento e implementação pode ser feito sem um diagnóstico do problema, o programa pode não ter sido definido na agenda do governante. Enfim, ainda que expresse uma situação ideal, o ciclo de gestão nem sempre ocorre em todos os programas e políticas públicas.

O Método do Marco Lógico.

Um dos instrumentos para o acompanhamento de projetos nas diferentes fases do ciclo é o **Marco Lógico**. Basicamente esse método consiste na articulação entre as ações e os objetivos do programa, pois permite apresentar de forma sistemática e lógica os objetivos de um programa e suas relações de causalidade.

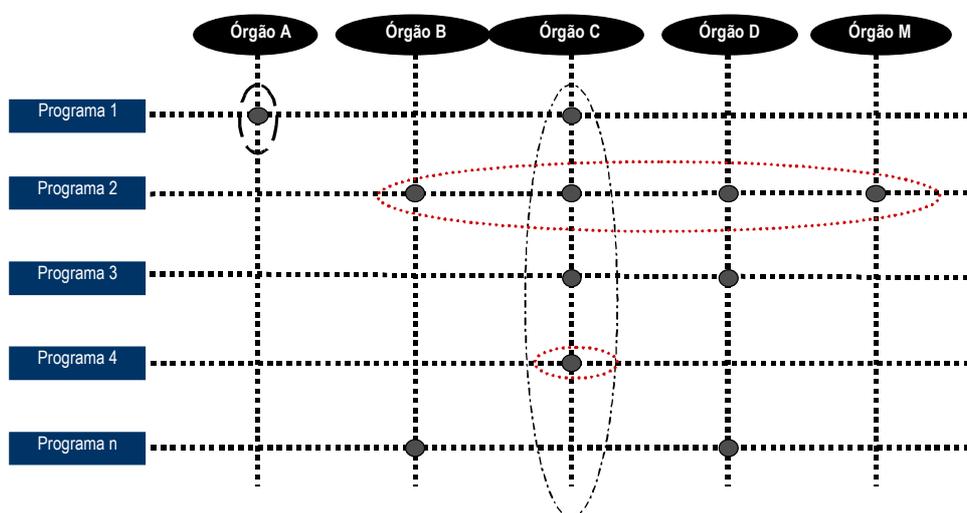
Nesse sentido, serve para indicar se os objetivos foram alcançados e definir os fatores externos ao programa que podem influir na sua implementação e em seus resultados. Maiores detalhes sobre o marco lógico estão disponíveis no capítulo II.

3.3 Estrutura de um Programa

Definição de programa.

Programa é um conjunto articulado de ações (relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias), para o alcance de um objetivo. Esse objetivo é concretizado em impactos (sendo o resultado, a solução completa ou parcial de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade) mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim a avaliação objetiva da atuação do governo (GARCES e SILVEIRA, 2002).

FIGURA 3 - MULTISECTORIALIDADE NA GESTÃO POR PROGRAMAS



Modelo de gestão por programas.

Tem sido amplamente reconhecido que existe na administração pública brasileira uma recorrente disfunção representada pela sobreposição de ações de dois ou mais órgãos na resolução de um mesmo problema da sociedade. No modelo de gestão por programas, todas as ações que diferentes organismos setoriais realizem com objetivos assemelhados, são articuladas e executadas num mesmo e único processo de gestão. Busca-se, assim, alinhar e integrar de forma cada vez mais intensa as diferentes ações na direção de um mesmo objetivo, identificar e eliminar eventuais sobreposições existentes nas atividades e, principalmente, aumentar a sinergia entre as diferentes instituições que participem da busca de um mesmo objetivo governamental.

Dessa forma, no atual modelo de planejamento e gestão, as ações públicas deixam de ter um caráter "secretarial", isto é, executadas por um órgão público isoladamente, para comporem programas, executados por diversos órgãos da administração direta e indireta, ou mesmo por outros entes da Federação e instituições da sociedade civil.

3.3.1 Atributos dos Programas

Título

O título deve comunicar a sociedade, em uma palavra ou frase-síntese, a compreensão direta dos objetivos do programa. Ex.: *Erradicação da febre aftosa*.

Problema/Justificativa

**A identificação de problemas
definirá o objetivo de programa.**

O problema é a razão da existência do programa. A identificação do problema, de suas principais causas e do foco de sua incidência é o primeiro passo da elaboração de um programa. Para uma correta identificação do problema é preciso demarcar a parcela da sociedade que "sofre" daquele problema (o público-alvo do programa). Após a identificação adequada do problema, sua solução será traduzida no *objetivo* do programa.

Objetivo

Expressão do resultado desejado.

Deve expressar a situação futura desejada com a execução de programa, sendo descrita de forma concisa e precisa, e mensurável por indicadores que expressam o impacto esperado sobre o público-alvo. Quando cumprido, o objetivo do programa deve contribuir para o macro-objetivo estratégico.

Ex.: *Manter a condição das áreas não afetadas e erradicar a febre aftosa das demais áreas*.

Público-Alvo

Segmentos da sociedade.

São os segmentos da sociedade aos quais o programa se destina e que se beneficiam diretamente com sua execução.

Ex.: *Produtores e industriais da pecuária.*

Órgão Responsável

Órgão responsável pelo gerenciamento do programa. No caso de um programa multisetorial, é recomendável a constituição de uma unidade gestora que estará sob a responsabilidade de um dos órgãos envolvidos.

Ex.: *Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento.*

Horizonte Temporal

Início e o fim de um programa.

O programa pode ser *contínuo* ou *temporário*. Um programa pode ser de natureza contínua, mesmo que uma parte das ações vinculadas ao mesmo seja de natureza temporal. Tratando-se de programas temporários, devem ser informados o mês e o ano de seu início e de término previsto.

Ex.: *O programa de erradicação da febre aftosa é contínuo, com início em Jan./2008 e término em Dez./2011.*

INÍCIO: (MÊS/ANO) **TÉRMINO:** (MÊS/ANO)

Tipo

Há 4 tipos de programas.

Todas as ações do governo estão compreendidas em quatro tipos de programas:

- a) *programa **finalístico***, quando resulta em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade;
- b) *programa de **serviços ao Estado***, quando resulta em bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim, ou

seja, quando tratar-se de produtos ou serviços destinados aos órgãos da administração pública estadual (Ex.: os serviços de informática prestados pela Celepar, DEAM, DECOM, etc.).

- c) *programa de **gestão de políticas públicas***, quando abrange ações de governo relacionadas com a formulação e execução de políticas públicas e aprimoramento da gestão administrativa (Ex.: programas de modernização administrativa, programa Paraná Fiscal, PNAFE, PNAGE);
- d) *programa de **apoio administrativo***: contempla encargos especiais e as despesas de natureza tipicamente administrativa, as quais, embora contribuam para a consecução dos objetivos dos outros programas, neles não foram passíveis de apropriação (Ex.: serviços de água, telefone, pagamentos de precatórios, pagamento de PIS/PASEP)

Estratégia de Implementação

Descrição das linhas de ação e de instrumentos.

Explicita de forma sucinta a estratégia escolhida para atingir os resultados do programa, indicando como serão conduzidas as ações, os instrumentos disponíveis ou a constituir, a forma de execução das ações, as parcerias, etc.

Ex.: A estratégia a ser utilizada é a incorporação gradativa de novas zonas livres com vacinação. A execução das atividades será descentralizada para os núcleos regionais, que deverá contemplar: a organização dos serviços veterinários no âmbito local, vacinação obrigatória, notificação compulsória, atenção a focos, controle de trânsito, sacrifício sanitário e envolvimento da comunidade.

Gerente do Programa

Atribuição de responsabilidades e autonomia ao gerente do programa.

A instituição de um gerente do programa é um desafio para a consolidação do novo modelo gerencial dos processos de planejamento, orçamento e gestão por programas.

São atribuições do gerente: a) estabelecer estratégias de implementação, buscar os recursos necessários e procurar soluções alternativas para a escassez de recursos; b) ser

capaz de prestar informações precisas a todos os atores sobre prioridades, realização de metas, prazos, recursos, etc., de forma a que todos compreendam o programa/projeto em seu conjunto e seu estágio de execução; c) mobilizar atores públicos e privados e criar sinergia entre eles; d) desenvolver estratégias de alinhamento dos interessados e de comunicação de resultados.

Não existe gerência sem gerentes.

Adaptação dos órgãos ao novo modelo de gestão.

Em termos ideais os programas deveriam representar unidades autônomas de gestão, o que requer a concessão de poder aos gerentes para mobilizar os recursos requeridos para a execução de sua missão.

Nesse sentido, Core (2001) e Garces e Silveira (2002) entendem que é fundamental que se repensem as estruturas administrativas dos órgãos e entidades públicas, de maneira que se compatibilize a distribuição de funções com o novo modelo de gestão².

Cobrança de resultados.

A noção de gestão orientada a resultados requer condições para que se estabeleça um sistema de cobrança, entendendo-se o resultado do programa como a aferição, se aquele problema foi resolvido ou minimizado. Essa tarefa não está a cargo de um órgão ou instituição, mas de uma pessoa perfeitamente identificada que é o gerente do programa (CORE, 2001).

² O Presidente da República estabeleceu, por meio do decreto nº 3.134 de 10 de agosto de 1999, somente para o âmbito da União, as diretrizes para revisão das estruturas dos ministérios de forma adequada à execução dos programas do PPA. Mais recentemente, o decreto nº 5.233 de 6 de outubro de 2004, reforçou as normas para gestão do PPA. O Artigo 4º estabelece que "A gestão do programa é de responsabilidade do gerente de programa, que poderá contar com o apoio de gerente-executivo, e a gestão da ação é de responsabilidade do coordenador de ação.", e conforme o § 1º "O gerente de programa é o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado, e o coordenador de ação é o titular da unidade administrativa à qual se vincula a ação".

Valor Orçamentário do Programa – Fontes de Recursos

Previsão orçamentária

A previsão do valor global de um programa é feita com base em 2 fontes principais consolidadas, os recursos do tesouro e outras fontes.

Para os programas temporários o valor é estabelecido para a execução total. Para os de duração continuada é estabelecido para o período de governo em questão.

Indicadores

Os indicadores são elementos fundamentais para avaliação em todas as etapas de um programa.

Todo programa deve possuir um ou mais indicadores que são utilizados para medir a evolução do problema. A escolha do (s) indicador (es) para o programa é o passo que se toma logo após a identificação do problema. Um Indicador deve possuir os seguintes atributos:

- a) *descrição*: é a forma como o indicador é apresentado à sociedade. Ex.: área livre da febre aftosa;
- b) *unidade de medida*: é o padrão escolhido para a mensuração do indicador. Ex.: km²;
- c) *índice*: é a aferição do indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida. O valor pode ser de referência (ex.: 3.560 Km² em dez/2007) ou final (índice que se pretende atingir ao término do programa);
- d) *fonte*: é a unidade responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração e divulgação periódica dos índices. Ex.: DEFIS/SEAB;
- e) *periodicidade*: é a frequência com que o indicador é apurado e divulgado pela fonte (mensal, trimestral, semestral ou anual);
- f) *data de apuração*: é a data em que o índice de referência foi apurado.
- g) *base geográfica*: é o menor nível de agregação geográfica da apuração do índice (municipal, regional, estadual);

h) *fórmula de cálculo*: é uma fórmula matemática ou uma definição necessária à compreensão do indicador.

É recomendável o estabelecimento de metas anuais para os indicadores ao longo da vigência do PPA. Para mais informações, consulte o capítulo III.

3.4 Estrutura das Ações

Definição de ação.

Ação é uma operação da qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade que contribui para atender aos objetivos de um programa. Incluem também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, etc, e os financiamentos.

Atividades-meio não são produtos finais de uma ação para sociedade.

É importante destacar que somente as ações que efetivamente dão origem a produtos finais, a investimentos e a transferências podem integrar os programas Finalísticos e de Serviços ao Estado. Ou seja, as atividades-meio não são produtos finais e, por isso, devem estar incluídas em programas finalísticos (ou seja, que geram bens e serviços para a Sociedade ou o Estado). Quando necessário, pode-se integrar ao programa uma ação padronizada denominada Gestão e Administração do Programa, que incorporará as despesas administrativas que não possam ser apropriadas diretamente às ações finalísticas.

Atividades de gestão de Políticas Públicas não são produtos.

Nos programas de Gestão de Políticas Públicas, os quais desenvolvem essencialmente atividades de planejamento e de formulação de políticas setoriais, e de coordenação, avaliação e controle, as ações de realização de estudos, de promoção de eventos, os sistemas de informação etc. são inerentes aos seus objetivos e, portanto, não precisam ser explicitados como produtos de uma ação.

Princípio para transparência e aferição de resultados.

Outra diretriz importante que incorpora o princípio de transparência, é que **para cada produto deve ser constituída uma ação**. Deste modo, devem ser evitadas ações caracterizadas como "guarda-chuvas". Cada projeto de investimento deve, portanto, ser individualizado³ em uma ação específica, de modo a permitir a aferição de seu grau de execução física ao longo do tempo.

3.4.1 Atributos qualitativos da ação

Tipo da ação

As ações classificam-se em orçamentárias e não-orçamentárias:

Envolve recursos financeiros.

- **Orçamentárias** - ação que contribui para a consecução do objetivo do programa, gerando bem ou serviço para uma parcela ou para a totalidade do seu público-alvo, e que demanda recursos orçamentários, subdividindo-se em:

Tem início e fim.

- **Projeto** - instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de tarefas, **limitadas no tempo**, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo.

É uma operação contínua.

- **Atividade** - instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de tarefas que se realizam **de modo contínuo e permanente**, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo.

³ Há casos em que tal individualização torna-se impraticável pela excessiva pulverização. Exemplo disso são as ações de saneamento básico, razão pela qual elas são mensuradas pelo número de beneficiários atendidos e não pelo de número produtos entregues.

**Geralmente relacionadas a despesas
de natureza financeira.**

- **Operação Especial** - conjunto de despesas que não contribuem para a manutenção das ações de Governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam basicamente o detalhamento da função "Encargos Especiais", enquadrando-se neste tipo as despesas relativas a transferências, obrigatórias ou voluntárias, a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, indenizações, ressarcimentos, proventos de inativos, pagamento de sentenças judiciais, operações de financiamentos e suas amortizações e encargos, aquisição de títulos ou integralização de cotas de fundos de participação, participações acionárias, compensações financeiras, contribuição a organismos nacionais e internacionais, etc.

**Ações que não envolvem
desembolsos monetários.**

- **Não-orçamentárias** - ação que contribui para a consecução do objetivo do programa, mas não demanda recursos orçamentários do Estado. O programa não precisa agregar apenas recursos do Tesouro, podendo incorporar também instrumentos normativos e recursos disponíveis do setor privado, das agências oficiais de crédito, do Terceiro Setor, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento regional, dos dispêndios correntes das empresas estatais, bem como de parcerias e contrapartidas. Além disso, podem incluir as ações realizadas com recursos de outros entes da Federação, como os municípios ou a União.

Título

Expressão clara do objetivo.

É a forma pela qual a ação será identificada pela sociedade e será apresentada no PPA, LDOs e LOAs. Expressa, em linguagem clara, o objeto da ação. Exemplo: "Construir escolas".

Finalidade

Contribui para o sucesso do programa.

Expressa, em termos de indicadores de produtos ou resultados, o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, por que esta ação é desenvolvida. Seu cumprimento deve contribuir para o objetivo do programa.

Descrição

Detalhamento das etapas da ação.

Expressa, de forma sucinta, o que é efetivamente feito no âmbito da ação, seu escopo e delimitações, descrevendo todas as etapas do processo até a entrega do produto, inclusive as desenvolvidas por parceiros.

Órgão/Unidade responsável

Especifica órgão e unidade orçamentária responsável pela ação.

Função

Ver Portaria nº 42.

Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

Subfunção

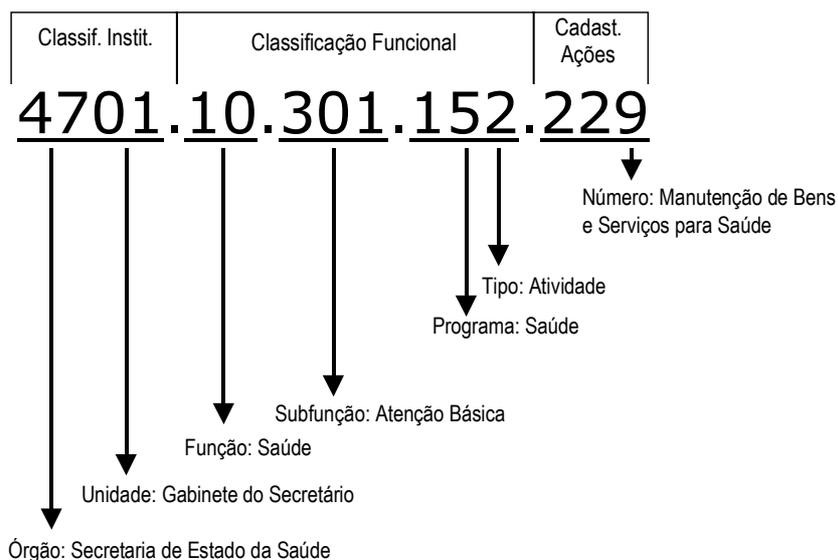
**Veja o Anexo 1, referente
à Portaria nº 42.**

Representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As **subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes** daquelas a que estão relacionadas.

A partir da ação, classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de sua relação institucional. Em seguida, será feita a associação com a função, associação essa voltada à área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.

Classificação funcional programática.

A Classificação Funcional Programática de uso obrigatório nos orçamentos públicos da União, Estados e Municípios tem a finalidade de sistematizar as realizações do setor público a partir de suas grandes áreas de atuação, de forma a garantir a uniformidade das ações em uma linguagem que seja intelegível para as várias esferas de governo.



Localização do Gasto (regionalização)

Detalhamento do fornecimento de produtos no território do Estado.

A localização do gasto corresponde ao maior nível de detalhamento da estrutura programática, sendo o produto e a unidade de medida, os mesmos da ação orçamentária. O critério para regionalização de metas e do dispêndio correspondente é o da localização dos beneficiados pela ação.

A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação dos programas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

Os localizadores poderão ser de abrangência estadual, pelas Regiões de Gestão e Planejamento (RGP) ou município. Será considerada como Estadual a meta cujo

benefício atinge indistintamente todo o Estado. As metas classificadas como "Estado", só deverão ocorrer quando não for possível regionalizar ou municipalizar as metas físicas.

Horizonte Temporal

Início e o fim das ações.

No caso de projetos (de natureza temporária), expressa uma data de início e de término. No caso de atividades, as datas coincidem às do período de vigência da lei do PPA.

Produto

Descrição dos resultados da ação. Consultar o capítulo IV.

É um bem ou serviço final que resulta da ação e é destinado ao público-alvo. O ideal é ter para cada ação um só produto. Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela ação.

Um dos elementos centrais para qualidade do planejamento e um aspecto fundamental para a avaliação das políticas públicas é a definição precisa dos produtos. Em virtude da importância da caracterização dos produtos na elaboração do PPA, detalhou-se no capítulo IV desse manual um guia de definição de produtos para uniformizar a terminologia e facilitar a elaboração dos programas.

Unidade de Medida do Produto

Expressão da grandeza.

Trata-se do padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço.

Por exemplo:

| Produto | Unidade de Medida |
|--------------------|-------------------|
| Servidor treinado | unidade |
| Estrada construída | km |
| Ponte construída | m |
| Escola construída | m ² |

3.4.2 Atributos quantitativos da ação

Meta Física

Quantidades previstas dos produtos.

É quantidade de produto a ser ofertado, de forma regionalizada, por ação, num determinado período. A meta física é instituída para cada ano. Vale ressaltar que o critério para regionalização de metas é o da localização dos beneficiados pela ação.

Meta Financeira

Previsão dos custos da ação.

São as estimativas de custos da ação, desdobradas por fontes de recursos e distribuídas para cada um dos anos do período de vigência do PPA. O critério para regionalização dos dados financeiros corresponde ao custo de atendimento das metas físicas definidas para cada região.

As estimativas devem corresponder a cada um dos quatro anos do período de vigência do PPA.

4 Integração entre os Instrumentos de Planejamento

**Compatibilidade entre os instrumentos:
o PPA é quem manda.**

O lógica da gestão pública estabelece uma **hierarquia entre os instrumentos** de planejamento. Dessa forma, para a criação de um novo Programa, o procedimento ideal seria aprovar em lei específica de revisão do PPA a inclusão do programa (definindo todos seus atributos), estabelecer sua prioridade na LDO, para sua posterior execução no orçamento.

A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. As LDOs e os Orçamentos Anuais (LOAs) têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA e nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Conforme o artigo 166 da Constituição Federal:

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - **sejam compatíveis com o plano plurianual** e com a lei de diretrizes orçamentárias;

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Os Programas definidos no plano representam o principal o módulo de ligação entre o Plano Plurianual e os Orçamentos Anuais. Maiores detalhes sobre a integração entre os elementos do PPA e das LOAs serão apresentados oportunamente em outros documentos.

Desafios da Integração entre os Instrumentos e Entes Federados

**Integração entre os instrumentos
de planejamento.**

A integração entre os instrumentos de planejamento requer a adoção de categorias comuns, especialmente em relação às metas físicas do orçamento e os produtos planejados no PPA. Para isso, é fundamental a implantação de um sistema integrado de acompanhamento e de avaliação da gestão do plano e do orçamento.

Eficiência e eficácia nos gastos das esferas de governo.

Além disso, a busca pela eficiência, eficácia e efetividade nos gastos públicos também requer uma melhor integração entre as ações das diferentes esferas de governo, com vistas ao combate ao desperdício de esforços e recursos. Isso ocorre pois há competências comuns em áreas como:

Competências comuns entre as esferas de governo.

- Saúde
- Educação
- Assistência social
- Habitação
- Saneamento básico
- Patrimônio histórico, artístico e cultural
- Proteção do meio ambiente
- Fomento à produção agropecuária
- Combate as causas da pobreza

Demandas e problemas comuns entre os entes federados.

Os problemas e demandas da sociedade de um município são, num outro grau, também problemas de um Estado e conseqüentemente problemas para a União. Nesse sentido, levando em conta o expressivo volume de transferências intergovernamentais, existe a necessidade de pactuar a realização de bens e serviços e, especialmente, de resultados, por meio da integração entre os Planos Plurianuais e os orçamentos dos entes da Federação.

Ações não orçamentárias: pacto de concertamento.

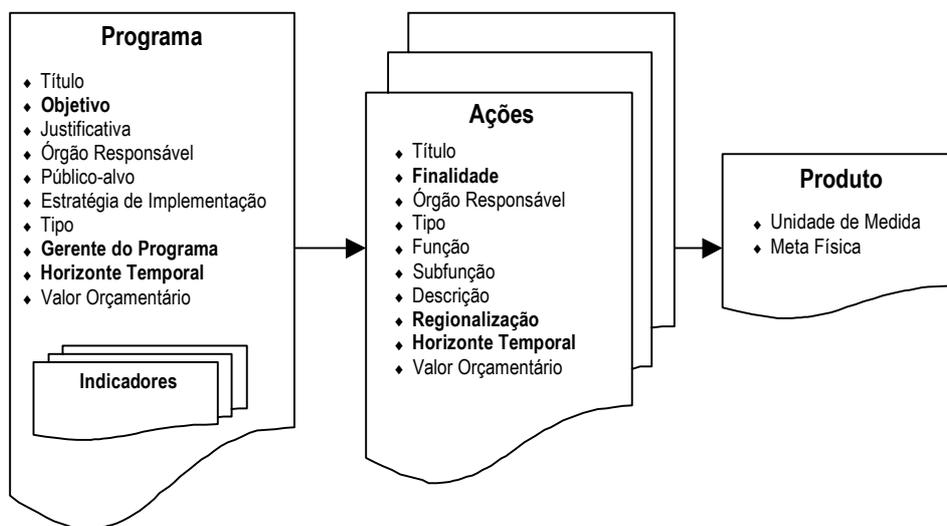
Uma forma de estabelecer esses vínculos é mediante ações não-orçamentárias, viabilizadas por meio de pactos de concertamento, os quais definem as atribuições e responsabilidades de outras partes (como a União e os Municípios) como forma de apoiar a implementação de um projeto de desenvolvimento articulado às estratégias que orientaram a elaboração dos PPAs.

CAPÍTULO II

Ferramentas para Formulação e Gestão de Programas

Esse capítulo tem o objetivo de apresentar técnicas úteis para elaboração de programas e acompanhamento do ciclo de gestão em suas diferentes fases. Com isso, pretende-se fornecer subsídios para uma definição apropriada dos atributos mais críticos dos programas e suas respectivas ações (destacados em negrito na figura abaixo), seguindo o marco legal apresentado no capítulo I e a partir dos preceitos da problematização da realidade e da gestão pública orientada para resultados.

FIGURA 4 - ATRIBUTOS DOS PROGRAMAS E AÇÕES



Técnicas para realização de diagnósticos e acompanhamento do ciclo de gestão.

Para isso, apresenta-se nas duas primeiras seções ferramentas que permitem o aprimoramento de um diagnóstico, isto é, da análise da situação existente, identificando os maiores problemas e suas principais relações causais. A árvore de problemas é uma técnica útil para a definição das ações de um programa, voltadas para o combate às causas de um problema. O marco lógico, detalha estas ações associando-as a indicadores para verificação dos resultados e a fatores externos envolvidos, revelando a etapas para o cumprimento do objetivo.

Na terceira seção são apresentadas ferramentas relacionadas a outros atributos dos programas e ações, com a exceção dos indicadores e produtos, tratados com maiores detalhes nos capítulos III e IV.

1 **Árvore de Problemas**

Identificar o problema a ser solucionado é o ponto de partida da ação pública.

O êxito ou o fracasso de um programa depende da correta definição do problema e de suas causas. Se o um problema for incorretamente definido, um programa pode ser eficaz (cumprir todos os objetivos estabelecidos) e, ainda assim, falhar em termos de efetividade, isto é, não solucionar um problema central da sociedade.

Um problema não significa ausência de soluções, mas uma situação negativa.

Um problema não deve ser entendido como a ausência de solução, mas um estado negativo existente. Por exemplo, se um dos problemas de uma cidade são as águas de esgoto e outros poluentes lançados nas fontes de água potável, não é conveniente definir esse problema como a falta de controle, ou a carência de recursos dos empresários para instalar equipamentos de tratamento adequado dos poluentes. A definição da situação deve considerar que a falta de tratamento do esgoto (causa) contaminou as fontes de água potável (problema) e que isto gera um alto risco sanitário para a população (efeito).

Existe uma ferramenta para relacionar os problemas.

A técnica da árvore de problemas permite a identificação de um conjunto de relações de causalidade entre diversos problemas envolvidos em uma situação, possibilitando ordená-los de forma a facilitar a identificação e a formulação do problema focal que será objeto da intervenção planejada.

1.1 O que é um Problema?

Formas de conceituar um problema.

Existem diversas maneiras de conceituar-se um problema:

- é um comportamento indesejável ou resultado final que necessita de correção em vista dos objetivos da organização;
- é uma situação negativa existente;
- é uma situação considerada insatisfatória;
- é algo inaceitável para quem o percebe;
- é algo solucionável;
- é um mistério ou enigma;
- é uma oportunidade para melhoria.

Problemas e políticas públicas.

No contexto da formulação de programas e políticas públicas, considera-se um problema como **uma situação negativa que pode ser solucionada**.

Uma vez identificado o problema é importante que se realize um diagnóstico sobre suas causas permitindo a adoção de medidas corretivas adequadas. Tanto o diagnóstico quanto as soluções (medidas de correção dos problemas) podem ser simples em alguns casos e em outros são tarefas bastante complexas.

QUADRO 1 - EXEMPLO DE RELAÇÃO ENTRE O DIAGNÓSTICO E A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS

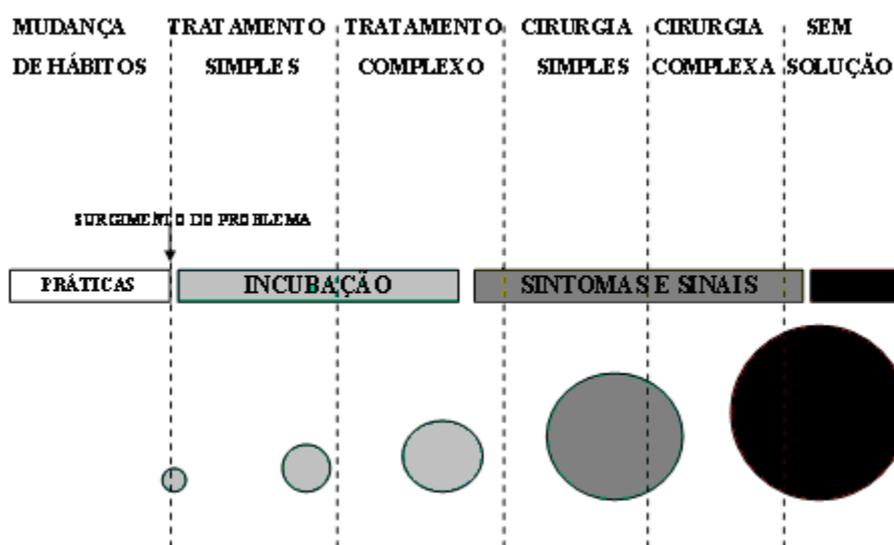
| | | DIAGNÓSTICO | |
|---------|---------|---------------------------------------|----------------------------------|
| | | Difícil | Simple |
| SOLUÇÃO | Difícil | Ex.: Inflação | Ex.: Desemprego |
| | Simple | Ex.: Infiltração numa Empresa Química | Ex.: Falta de transporte escolar |

Fator Tempo e a Complexidade dos Problemas

Quanto antes iniciar o combate ao problema, mais fácil será sua solução.

A postergação ou demora no enfrentamento dos problemas pode resultar em que os mesmos se tornem maiores e/ou mais complexos. Uma doença terminal, como o caso de um câncer, pode ser impedida de surgir apenas por mudanças de hábitos. Se o atendimento ocorrer pouco após seu surgimento, a doença tem mais chances de ser contida ou eliminada. Quanto mais se postergar o tempo de enfrentamento, mais complexa se torna a doença. No limite atingirá um grau impossível de correção.

FIGURA 5 - FATOR TEMPO NA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS



O custo de manutenção de uma rodovia é menor quando o reparo é feito no momento adequado.

A título de exemplo, a conservação de uma estrada pavimentada pode custar ao Governo (e à sociedade) até 400 vezes mais em função do tempo, caso não se realize a manutenção no período adequado. Se as medidas corretivas forem realizadas quando aparecerem os primeiros desgastes da camada de asfalto e ainda não tenha ocorrido infiltração de águas das chuvas que destrua a base sobre a qual a camada de asfalto é depositada, esta

a conservação terá um custo médio de R\$ 2.500 por quilômetro. Caso a decisão de realizar a recuperação se inicie após a ocorrência de infiltração e destruição da base, a recuperação da rodovia pode vir a custar entre R\$ 400 mil e R\$ 1 milhão por quilômetro.

1.2 Relações de Causa e Efeito

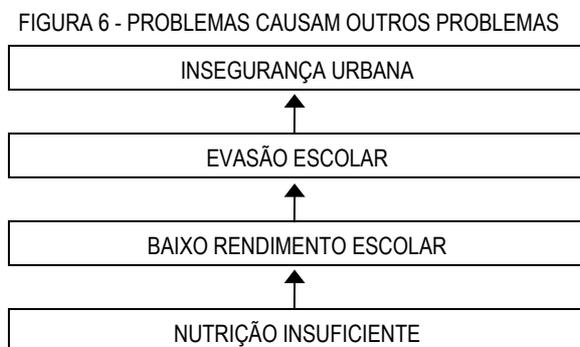
Identificação das relações causais e definição dos objetivos.

A árvore de problemas é uma técnica visual para identificação e priorização de problemas, objetivos e decisões, na qual a informação é organizada no formato de árvore. O problema principal seria o tronco, enquanto os fatores relevantes, as causas e os efeitos, seriam as raízes e galhos.

O diagnóstico das causas e dos problemas servirá de guia para a formulação das estratégias de ação. Nesse sentido, os programas são os meios para atingir um fim, a solução dos problemas. Por exemplo, o diagnóstico de "falta de água tratada" pode estabelecer como objetivo de um programa o "aumento da oferta de água tratada".

A técnica objetiva ampliar a visão sobre um assunto.

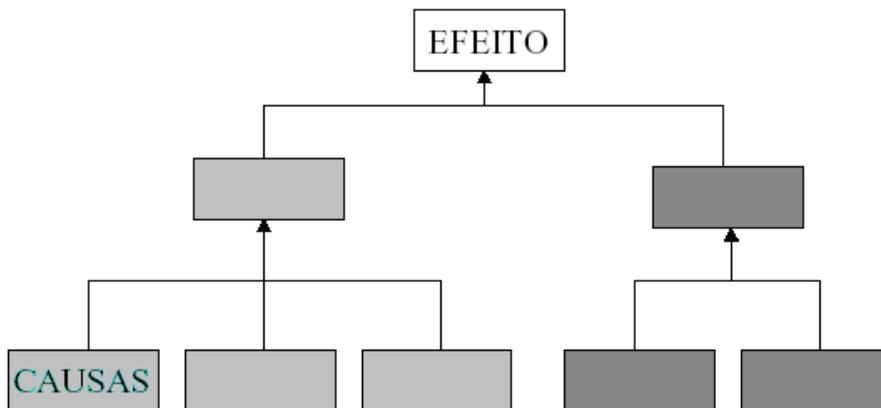
Dependendo do momento e do grupo que realiza a análise, a mesma observação, por exemplo, a "falta de água tratada" pode ser tanto a causa como o efeito de problemas. Dessa forma, a árvore de problemas deve ser compreendida, antes de tudo, como uma forma de ampliar a visão sobre um assunto e não como os determinantes definitivos dos problemas da sociedade.



A técnica de *brainstorm*.

O primeiro passo antes de se estabelecer as relações de causa efeito é identificar os principais problemas. Para isso, a técnica comumente utilizada é a do *brainstorm*, cuja tradução literal para o português seria "chuva de idéias". Essa técnica parte do princípio de que "duas cabeças pensam melhor do que uma" e por isso, se reúnem pessoas com opiniões e especialidades diferentes que compartilham suas idéias no grupo. Ainda que muitas idéias possam não fazer sentido para alguns, durante essa fase de compartilhamento elas podem ser aproveitadas de alguma forma. A técnica de *brainstorm* considera que toda a idéia é válida, pois mesmo aquelas consideradas "tolas" podem vir a gerar idéias inovadoras.

FIGURA 7 - RELAÇÕES DE CAUSA E EFEITO

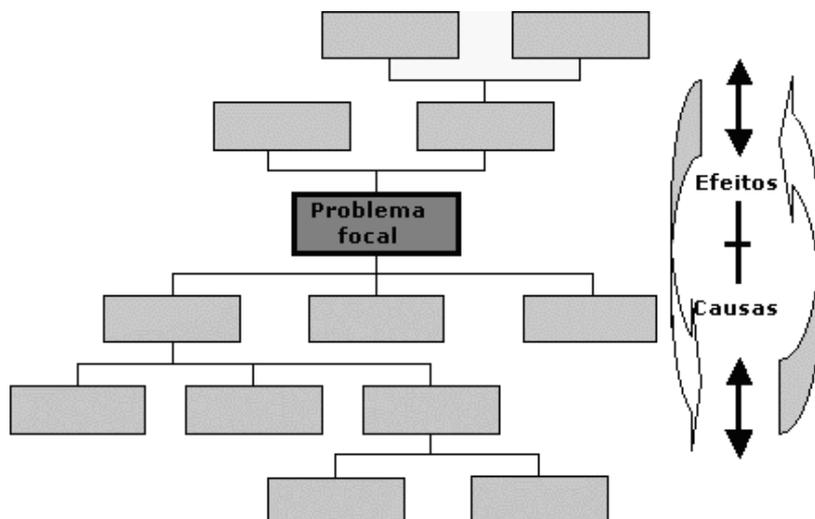


**Encadeamento de problemas:
causas e efeitos.**

Nessa etapa, o objetivo é reunir um grupo para sugerir os principais problemas relacionados a um tema, por exemplo, "saúde". Com base nas idéias compartilhadas pode-se realizar o exercício de encadeamento das hipóteses, tal qual a da figura 7. Nesse diagrama observa-se que alguns problemas causam outros problemas. A regra é: **o que vem antes é causa e o que vem depois é efeito.**

Por meio de discussões sucessivas deve-se buscar o estreitamento das idéias, transformando os diversos problemas identificados em um único problema focal.

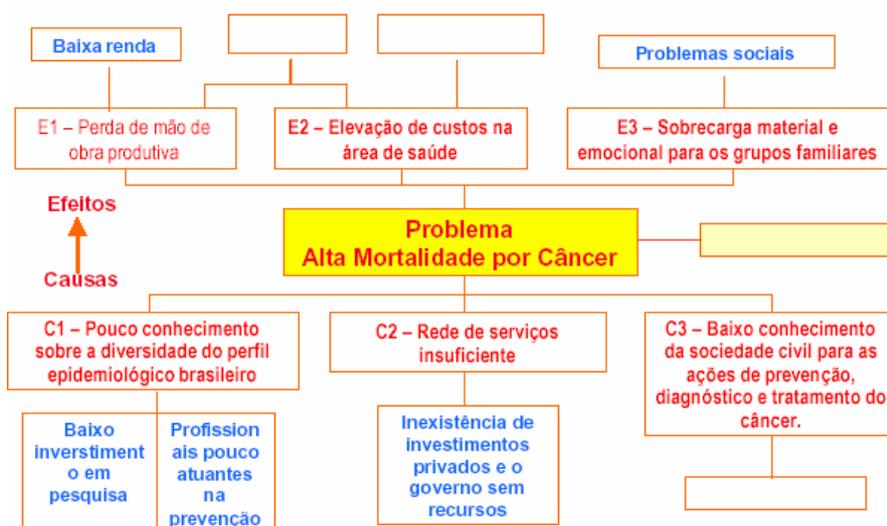
FIGURA 8 - O DIAGRAMA DA ÁRVORE DE PROBLEMAS



Um exemplo de árvore de problemas.

Tomemos como exemplo o tema saúde. A partir da reunião de especialistas no assunto identificaram-se problemas como a "alta mortalidade por câncer", a "sobrecarga material e emocional das famílias envolvidas" e uma "rede insuficiente de serviços". Das discussões chegou-se a um consenso sobre o problema central e sobre as relações de causa e efeito estruturais. Uma vez definida a árvore de problemas, a definição de uma "árvore de objetivos" é um processo direto.

FIGURA 9 - UM EXEMPLO DA ÁRVORE DE PROBLEMAS



1.3 Etapas do Processo

Antes da explicação sobre a técnica em questão, é importante definir algumas regras para a identificação de problemas.

1ª regra: os problemas devem ser determinados para as situações existentes "lá fora", na sociedade (regra de ouro)

O Estado existe para solucionar os problemas existentes na sociedade.

Esta é a regra de ouro e a razão da existência do Estado. Os problemas não devem ser identificados e formulados estritamente sob a perspectiva das necessidades e dos interesses de administradores ou de órgãos governamentais. Pelo contrário, a execução das atividades de qualquer órgão do Estado deve estar condicionada, prioritariamente aos aspectos de legalidade e legitimidade dos seus atos, sob a ótica do interesse público, da eficiência, da eficácia e da utilidade que lhes são exigidos. Diante desses requerimentos, um órgão de governo ineficiente ou desnecessário, ou qualquer atividade inoportuna ou inconveniente ao interesse público deve ser modificada ou suprimida, mesmo que seja legítima.

2ª regra: os problemas têm de ser concretos

Os problemas devem ser concretos e por isso mensuráveis.

Suspeitas, suposições, juízos de valor não se caracterizam em problemas concretos. Por exemplo, no caso de uma empresa, a "suspeita de que alguém esteja roubando o dinheiro do caixa" não é a forma apropriada de formular o problema. Este poderia ser formulado como a "existência de defasagem entre as entradas e as saídas do caixa", pois é algo concreto que pode ser confirmado por inferência contábil.

**O objetivo também deve ser concreto,
evitando-se a formulação de
metas intangíveis ou subjetivas.**

Equivalentemente, o objetivo de um programa, que visa combater um problema, deve ser o mais objetivo possível, ou seja, é importante que se evite "devaneios" ou objetivos intangíveis como "aumentar a cidadania da população". Ao contrário, uma política poderia contribuir para melhorar a cidadania através da "redução pela metade da parcela da população sem carteira de identidade (registro geral)". Nesse mesmo sentido, os objetivos devem ser mensuráveis e, por isso, vinculados a indicadores, evitando com isso metas qualitativas e subjetivas como "aumentar o bem-estar da população".

3ª regra: os problemas têm que estar apoiados em suficientes evidências

**Os problemas devem ser justificáveis por dados
estatísticos comprováveis e irrefutáveis.**

A existência de evidências estatísticas é importante para assegurar legitimidade ao problema. Por exemplo: 0,0001% de cidadãos insatisfeitos com determinado serviço público não tem relevância suficiente para sustentar a existência do problema pertinente. Quando não existem evidências estatísticas disponíveis, pode-se sustentar a justificativa através da diversidade de pontos de vista, mas preferencialmente por informações estatísticas complementares. A percepção isolada de uma pessoa ou de um grupo restrito de pessoas pode não ser suficiente para a escolha e formulação adequada de um problema.

**4ª regra: os problemas devem ser formulados como uma situação
negativa existente**

Problema é uma situação negativa.

O problema é uma situação negativa que deve ser superada e para tanto deve-se haver o cuidado de expressar a situação negativa na sua formulação. Por exemplo: "gastos de tinta" não é necessariamente um problema. O problema é o "desperdício de tinta". A saúde pública, a educação, a segurança pública, não são problemas. Os problemas são, por exemplo, a "baixa qualidade existente do atendimento à saúde", a "baixa escolaridade da população", os "altos índices de violência urbana existente", etc.

5ª regra: não formular o problema incorporando a medida a ser tomada

Os problemas não devem induzir, em seu enunciado, a medida específica.

A formulação do problema não deve induzir a medida específica a ser tomada. Por exemplo: se a formulação for "a falta de capacitação na ferramenta Excel", a solução seria "executar capacitação na ferramenta Excel" (e em nenhum outro software, por exemplo). Sendo assim, o problema deveria ser formulado como a "baixa qualidade e dificuldade na elaboração de planilhas eletrônicas", sendo a solução: "melhoria na qualidade e produtividade na elaboração de planilhas eletrônicas".

1.3.1 Identificação dos Problemas e suas Causas

Condução dos trabalhos.

O processo de identificação dos problemas e obtenção de um diagrama de árvore é um exercício de grupo. Para isso sugere-se que a reunião de trabalho seja conduzida por um moderador/facilitador e sejam utilizados os seguintes materiais: a) cartões de papel, b) cadernos e canetas, c) alfinetes ou fitas adesivas coloridas, d) quadro negro.

1º Passo: *Brainstorming*

Duas possibilidades.

Há duas situações iniciais. Na primeira delas, não há qualquer orientação estratégica predefinida e o grupo deverá iniciar o trabalho a partir de um tema geral, preferencialmente relacionados às linhas de ação principais do órgão da administração, como "educação", "saúde" ou "agricultura". A segunda possibilidade é iniciar a discussão tendo como base os "macro-problemas"/"macro-objetivos" ou "ações estratégicas" definidas no plano do governante eleito. Nesse segundo caso, a análise já se inicia com um **problema focal** definido.

O moderador então solicita aos componentes do grupo a:

- preencherem os cartões com idéias sobre os problemas relativos ao tema ou ao mega-problema proposto. Os problemas podem descrever situação, por exemplo, de ausência, carência, insuficiência, baixa qualidade, etc.

2º Passo: Identificar as Principais Causas

Passos envolvidos na construção da árvore de problemas.

O moderador solicita aos componentes do grupo identificar as principais causas ou eventos que levaram a um problema, até que se chegue a um consenso. Para isso,

1. o moderador agrupa os cartões de problemas relacionando-os a uma determinada causa básica. Uma vez agrupados os problemas, o moderador e o grupo devem descrever o nome do grupo de causas;
2. o moderador então faz uma pergunta para cada causa: "De que forma essa causa levou ao problema focal?" e registra as respostas num caderno;
3. o moderador solicita aos participantes que indiquem a seqüência de eventos que levaram cada uma das principais causas e eventos a criar o problema.
 - A regra geral é perguntar mais de uma vez para cada causa "O que leva a _____?" até que se esgotem as respostas.
 - Uma possível seqüência de perguntas é, **para cada causa principal (X)**, "Que fatores Y levaram a ocorrência de X?", e então, "As principais causas da ocorrência de Y também determinaram a ocorrência de X?" e assim por diante.
 - Observação: o que vem antes no tempo é a causa de um problema.
4. A análise do problema pode dar-se por terminada quando os participantes estão convencidos de que toda a informação essencial foi incluída de maneira a explicar as relações de causa-efeito mais importantes que a caracterizam e que as relações estão representadas graficamente através de linhas unindo os elementos na ordem mencionada.
5. Dessa forma, chega-se ao diagrama da "árvore de problemas".

3º Passo: Identificando as Causas mais Importantes e Sensíveis

Ordenação por grau de importância e sensibilidade.

A partir da árvore de problemas, outros passos importantes são identificar entre as causas primárias, aquelas que o grupo considera com a principal fonte do problema. Para isso, o moderador solicita ao grupo que:

1. Ordene as causas pelo grau de importância, solicitando, para isso, explicações sobre os motivos pelos quais determinadas causas foram consideradas as mais importantes.
2. Classifique as causas segundo sua sensibilidade, isto é, dividindo as causas em 2 grupos, de acordo com a possibilidade de que a intervenção governamental venha a alterar a situação diagnosticada.

1.3.2 Definição dos Objetivos

Proposição de soluções para os problemas identificados.

O processo de conversão a árvore de problemas numa árvore de soluções ou objetivos é relativamente direto. Consiste na transformação da lógica causa-efeito numa relação "meios-fim" da ação pública.

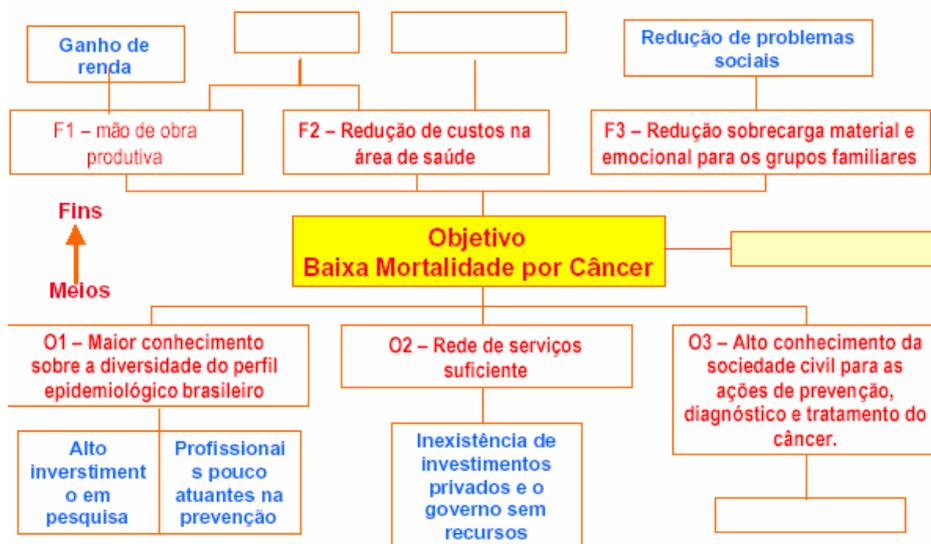
| Tipo de Problema | Solução |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ausência • Carência • Obsolescência • Insuficiência • Falta de capacidade • Inadequação • Descoordenação • Baixa Qualidade • Ineficiência • Baixa confiabilidade • Fragilidade | <ul style="list-style-type: none"> • Criação • Disponibilização • Modernização • Ampliação • Capacitação • Redesenho • Coordenação • Melhoria • Produtividade • Melhoramento • Fortalecimento |

A resolução de problemas em um nível deve reduzir os problemas do nível superior.

As soluções encontradas na árvore podem servir de objetivos potenciais, na medida em que nem todas as soluções encontradas serão propriamente os objetivos de um programa de governo. É importante que se tenha controle de que os objetivos alcançados em um nível sejam suficientes para chegar ao objetivo do próximo nível.

Na figura 10 temos um exemplo da transformação de uma árvore de problemas (figura 9) em enunciados positivos.

FIGURA 10 - UM EXEMPLO DA ÁRVORE DE OBJETIVOS



Uma vez definidos os objetivos que solucionarão os problemas identificados, caso seja necessário, é importante:

- revisar os enunciados;
- eliminar os objetivos que pareçam irrealistas ou dispensáveis;
- agregar novos objetivos nos casos em que haja necessidade.

Estrutura de Decomposição do Trabalho: o escopo do programa.

A árvore de objetivos/soluções pode também ser entendida como a Estrutura de Decomposição do Trabalho⁴. Esta representação gráfica exhibe uma estrutura hierárquica que permite definir o *Escopo de um programa*. A hierarquia implica que cada nível descendente representa uma descrição mais detalhada dos resultados principais do programa. Dessa forma, por princípio, um programa é a soma de todas suas ações, sendo que estes podem ser realizados em seqüência ou paralelamente.

⁴ Do inglês "Work Breakdown Structure" (WBS).

1.4 Estudo de Caso: O Programa Leite das Crianças

Descrição do Programa Leite das Crianças.

O programa Leite das Crianças foi criado seguindo uma orientação estratégica definida no plano do governo eleito. O programa tem como objetivo reduzir as deficiências nutricionais de crianças de 06 a 36 meses de famílias com renda média *per capita* inferior a ½ salário mínimo por mês.

A partir da orientação estratégica do governo eleito para se buscar soluções para o problema da desnutrição infantil (problema focal), foi construída a árvore de problemas a seguir.

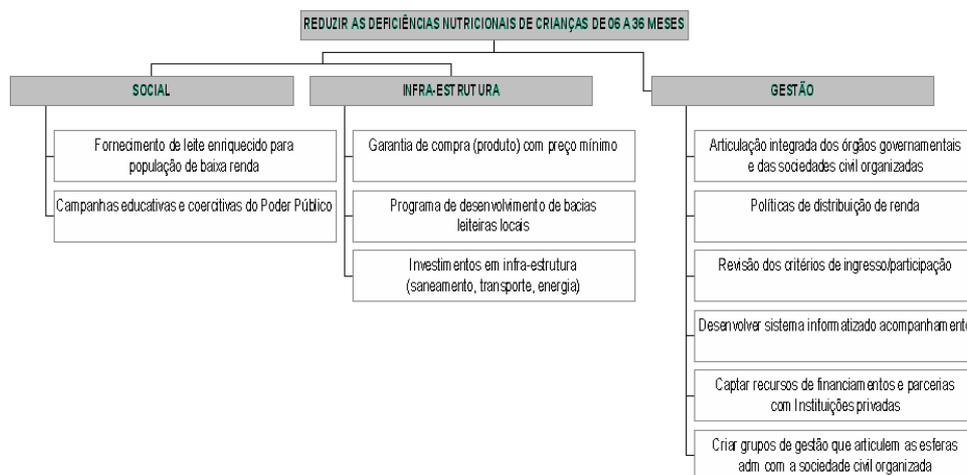
FIGURA 11 - ÁRVORE DE PROBLEMAS DO PROGRAMA LEITE DAS CRIANÇAS



Ações propostas para o Programa Leite das Crianças.

Com base, na árvore de problemas formulada pelo grupo de especialistas, foi possível delinear as principais ações de combate ao problema da desnutrição infantil, baseado na distribuição de leite. Um efeito importante desse programa, além de reduzir a desnutrição infantil, é o desenvolvimento de cadeia produtiva do leite, beneficiando especialmente os pequenos produtores.

FIGURA 12 - ÁRVORE DE SOLUÇÕES DO PROGRAMA LEITE DAS CRIANÇAS



2 Marco Lógico

O histórico do método do Marco Lógico.

O Marco Lógico (Quadro Lógico, Matriz Lógica ou *Log Frame*) é um método que surgiu no âmbito da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development - USAID*).

Nos anos de 1960, uma análise dos projetos financiados pela USAID constatou que, como regra, o planejamento era deficiente, os objetivos, as atividades dos projetos e os resultados esperados não eram estabelecidos com adequada precisão e a responsabilidade pelo gerenciamento e pelos resultados não era suficientemente clara.

Visando a superar estas deficiências constatadas, a USAID contratou os serviços de consultoria que, a partir de diversos métodos do Gerenciamento por Objetivos (*Management by Objectives*) elaboraram em 1970 um método chamado *Logical Framework Approach* (LFA) ou Enfoque do Quadro Lógico.

Esta metodologia foi sucessivamente aprimorada e, a partir do início dos anos 1980, passa a ser cada vez mais difundida e utilizada em todo o mundo, principalmente no âmbito das organizações de cooperação internacional como a própria USAID, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), a Organização Internacional para o Trabalho (OIT), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros.

2.1 O que é o Método do Marco Lógico (MML)?

Método para sistematização e gestão de programas.

O Marco Lógico é uma ferramenta de trabalho que permite apresentar de forma sistemática e lógica os objetivos de um programa e suas relações de causalidade. Essa ferramenta pode ser utilizada para preparação, execução e avaliação de projetos⁵.

O Marco Lógico pode indicar se os objetivos foram alcançados e os fatores externos que escapam ao âmbito de influência do Projeto (externalidades) e que podem

⁵ Para maiores informações veja PFEIFFER (2000).

influir em sua implementação e em seus resultados. Inseridas nessa ferramenta estão as relações de causa e efeito, manifestadas exatamente na definição dos **meios** (ações e tarefas) para atingir determinados **fins** (objetivos e finalidades).

Comunicação Padronizada.

Por requerer os atributos da transparência e precisão, esse método contribui para a padronização de uma linguagem, estreitando os limites para interpretações diversificadas e para os freqüentes mal-entendidos, decorrentes da complexidade da comunicação humana.

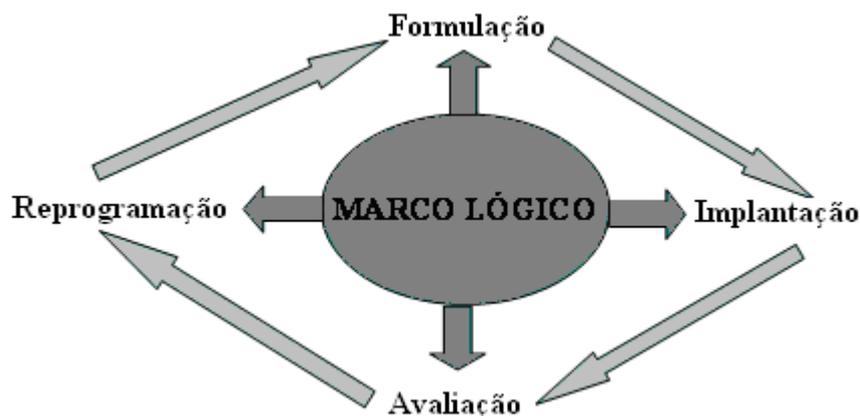
Problemas freqüentes decorrentes de objetivos mal especificados.

Em propostas formuladas de forma prolixa e imprecisa, é freqüente encontrar-se estabelecido como objetivos do programa a simples descrição do que se pretende fazer. É comum se encontrar nestes tipos de formulações, programas que possuem vários objetivos gerais, e ainda, uma série de objetivos específicos, formulados como atividades ou processos do programa.

Dois graves problemas surgem nesta prática:

- a) A falta de um adequado foco do programa, por existirem diversos objetivos;
- b) O estabelecimento de objetivos muito específicos pode dificultar o entendimento de como as ações poderão levar ao objetivo superior de um programa.

FIGURA 13 - O MARCO LÓGICO NO CICLO DE UM PROGRAMA



Atributos e vantagens do método do Marco Lógico.

O método do Marco Lógico (MML) é uma ferramenta que permite superar tais dificuldades ao:

- definir numa matriz o objetivo do programa, e prover uma estrutura que permite o planejamento e a avaliação do mesmo.
- descrever um conjunto de conceitos interrelacionados que definem os motivos para a execução de um programa e o que deve ser feito para alcançar o resultado desejado, ou seja consideram-se as relações de causalidade.
- exigir a definição de indicadores que permitem o monitoramento do programa.
- exigir conhecimento profundo do programa e dos problemas da sociedade.
- incluir a determinação de fatores que escapam ao âmbito de influência do programa (externalidades).

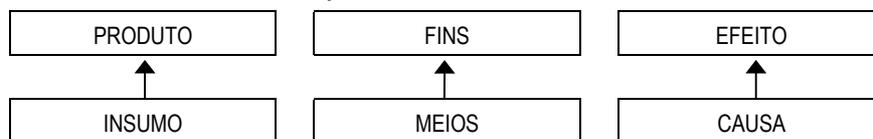
Ferramenta para acompanhamento de resultados.

Mesmo que um programa em análise não tenha sido elaborado pelo método do Marco Lógico, pode-se realizar um exercício de reconstrução dos distintos níveis do programa e de seus indicadores de resultados, que permitam medir o nível de êxito alcançado até o momento examinado.

O Marco Lógico detalha a árvore de problemas.

Na fase de elaboração de um programa, o método do Marco Lógico complementa a árvore de problemas, ao detalhar os objetivos e as ações do programa. O MML requer a descrição dos indicadores e dos meios de verificação para as ações e objetivos do programa, além de possibilitar o detalhamento das tarefas requeridas para cada ação, com isso evitam-se objetivos formulados de modo impreciso.

FIGURA 14 - LÓGICA DAS RELAÇÕES



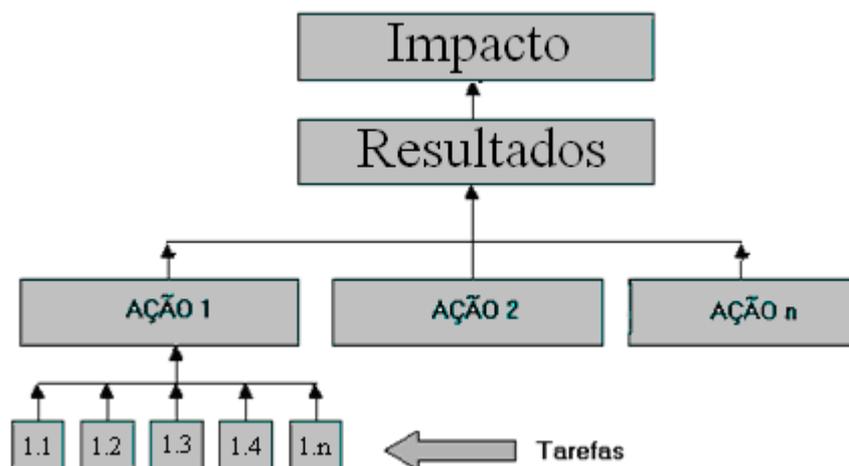
Seqüência lógica das relações e componentes de um programa.

O MML possui uma lógica vertical segundo a qual:

- cada produto passa a ser o insumo do nível superior,
- os fins passam a ser os meios para o nível superior
- os efeitos passam a ser causas do nível superior

Desta forma, um programa deve seguir uma seqüência lógica, assim como a descrita pela figura 15.

FIGURA 15 - COMPONENTES DE UM PROGRAMA



2.1.1 A Matriz do Método do Marco Lógico

O MML consiste basicamente numa matriz de 04 linhas e 04 colunas, elaborada com os elementos considerados mais importantes do programa. Veja no anexo 7.3 um exemplo do uso do marco lógico de um programa de desenvolvimento agrícola extraído de Pfeifer(2000).

Linhas da Matriz.

Esse método permite a apresentação estruturada do conteúdo de um programa, através de uma relação causal (hierarquizada) entre os diferentes níveis (linhas):

- a) impactos do programa (objetivos superiores);
- b) resultados do programa (objetivos específicos);
- c) ações e produtos gerados;
- d) tarefas realizadas.

Colunas da Matriz.

Por sua vez, nas colunas são dispostas as seguintes informações:

- a) resumo dos objetivos;
- b) indicadores para medição dos objetivos;
- c) meios para verificação dos indicadores;
- d) suposições sobre os fatores externos a um programa.

FIGURA 16 - A MATRIZ DO MARCO LÓGICO (COLUNA OBJETIVOS)

| | OBJETIVOS | INDICADORES | MEIOS VERIFICAÇÃO | SUPOSIÇÕES |
|--|------------|-------------|-------------------|------------|
| Qual é a finalidade, o impacto ou o objetivo superior do programa? | IMPACTOS | | | |
| Porque o programa está sendo implementado? | RESULTADOS | | | |
| O que deve ser produzido pelo programa? | AÇÕES | | | |
| Como as ações serão executadas ? | TAREFAS | | | |

Linha – Impacto

Impacto: solução do problema.

É a contribuição do programa, no longo prazo, para a solução do problema diagnosticado. Ressalta-se que isso não implica necessariamente que o programa, em si mesmo, será suficiente para alcançar a finalidade, podendo existir outros programas (mesmo de outros entes federados e de instituições não-governamentais) que também contribuirão para a finalidade a ser alcançada.

Linha – Resultados

Resultados: benefícios diretos para a sociedade.

É o resultado direto a ser obtido como conseqüência da execução das ações (produtos e/ou serviços) de um programa. É a contribuição à solução do problema diagnosticado ao nível do impacto, nesse sentido, trata-se de um objetivo específico relacionado a uma hipótese sobre o benefício que se deseja obter. Ou seja, os resultados relacionam-se a utilização que a sociedade faz dos produtos das ações e as conseqüentes mudanças resultantes na conduta, desempenho ou capacidade.

Linha – Ações

Ações e produtos.

Uma ação produz um bem ou serviço destinado ao beneficiário final (ocasionalmente, beneficiários intermediários) e que colabora para o cumprimento do objetivo do programa. As ações devem se expressar em coisas concretas como, sistemas instalados, cursos realizados, hospitais construídos, escolas equipadas, etc. Portanto, são os resultados observáveis de um projeto ou uma atividade.

Linha – Tarefas

Tarefas.

É uma lista de atividades (ou tarefas) em ordem cronológica, necessárias para cada ação. As tarefas descrevem as etapas a serem realizadas para a obtenção do produto de cada uma das ações do programa.

Coluna – Indicadores

Indicadores: para finalidade, objetivo, ações e tarefas.

Indicadores são especificações quantitativas que permitem verificar o nível de êxito alcançado pelo programa, no cumprimento de seu objetivo. São expressões que estabelecem uma relação entre variáveis e permitem a comparação entre distintos períodos, de produtos (bens ou serviços) similares, de metas ou compromissos. Maiores informações sobre indicadores constam do Capítulo III.

Indicador de impacto.

Impacto: na verdade, um indicador de impacto está fora de controle direto do programa. Trata-se de um indicador que permite verificar se o programa, em conjunto com outros programas alcançou sua finalidade. Exemplo: crescimento do PIB em x%.

Indicador para os objetivos.

Resultado: trata-se de um indicador que está sob controle direto do programa e que permite concluir se o objetivo do programa foi ou não alcançado.

Essa classe de indicadores permite medir a mudança produzida ou o efeito para o público-alvo, resultante da execução do programa.

Indicador para as ações.

Ação: são indicadores de produto ou resultado que permitem medir o êxito de cada uma das ações, em termos dos bens e serviços entregues aos beneficiários, na quantidade e qualidade necessária. Tais indicadores são geralmente expressos na forma da quantidade produzida, número alcançado, % de execução da atividade, etc.

Indicador para as tarefas.

Tarefas: os indicadores das atividades ou tarefas são análogos aos indicadores de ação, todavia mais detalhados. Permitem medir o êxito de cada um das tarefas realizadas para a obtenção de cada bem e/ou serviço das ações.

"Não se gerencia o que não se mede".

Ao requerer a definição de indicadores, o MML contribui para a gestão de políticas públicas e estabelecendo um arcabouço lógico apropriado ao monitoramento e avaliação de programas. Isto porque, de acordo com uma frase frequentemente atribuída a William Deming, "não se gerencia o que não se mede e não se mede o que não se define".

Coluna – Meios de Verificação

Fontes de informação.

Os meios de verificação são as fontes de informação dos indicadores e geralmente incluem os dados estatísticos, materiais publicados, inspeção visual, pesquisas, registros, etc.

Coluna – Suposições

Fatores externos que influenciam o sucesso de um programa.

Trata-se de fatores externos ao programa, ou seja, que estão fora do controle da instituição responsável, mas que influenciam no êxito ou no fracasso do mesmo. Correspondem aos possíveis acontecimentos, condições ou decisões que, ao ocorrerem, afetam o grau de obtenção dos objetivos de um programa. Nesse sentido, as suposições podem significar tanto as ameaças como as oportunidades⁶.

Para assegurar o sucesso de um programa, não basta executar todas as atividades necessárias para produzir os produtos e serviços das ações na quantidade e qualidade necessária. É importante que não ocorram alterações no ambiente ou que o impacto dessas alterações sejam mitigados, de forma a não comprometer negativamente os resultados de um programa.

Riscos com elevada probabilidade de ocorrência.

Cada programa compreende riscos ambientais, financeiros, institucionais, climáticos, sociais, entre outros, que podem fazer com que o mesmo fracasse. No marco lógico, o risco se expressa como uma suposição que deve ser cumpridos para que os objetivos em cada nível sejam atingidos.

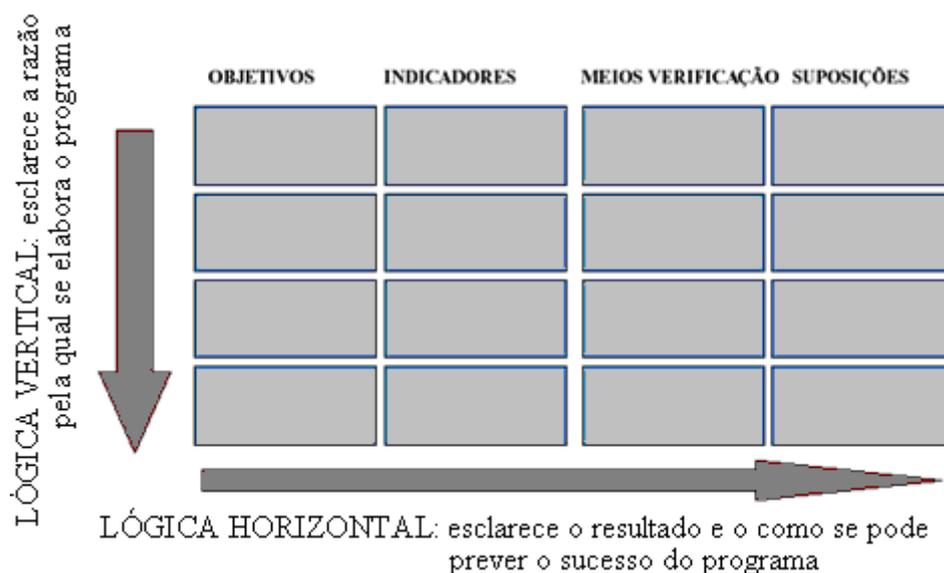
⁶ Os termos referem-se à análise SWOT, que é uma ferramenta de Análise de Cenário, sendo usado como base para gestão e planejamento estratégico. O termo SWOT significa *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities*, *Threats*, ou seja, Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA).

O propósito não é o de identificar e relacionar toda e qualquer eventualidade que possa ocorrer, mas identificar aquelas suposições que tenham uma *elevada probabilidade* de ocorrência.

2.1.2 Lógica Vertical e Horizontal

O desenho da matriz de um programa é coerente quando cumpre suas lógicas horizontal e vertical.

FIGURA 17 - LÓGICA VERTICAL E HORIZONTAL DO MML



Lógica horizontal.

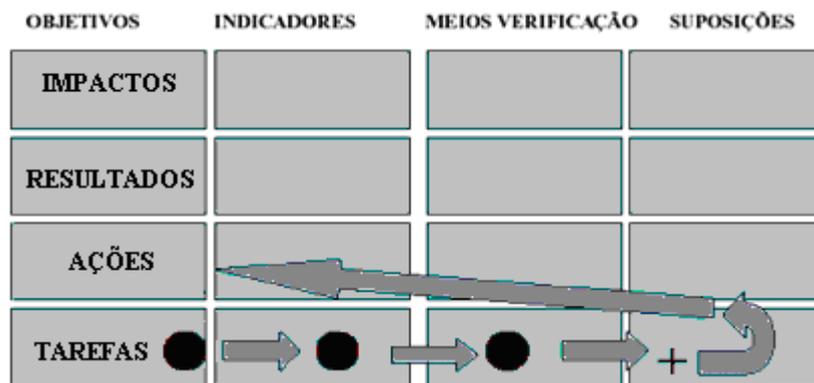
A lógica horizontal se baseia no princípio da correspondência, que vincula cada nível de objetivo (impactos, resultados, ações e tarefas) à medição do êxito (indicadores e meios de verificação) e aos fatores externos que podem afetar sua execução e posterior desempenho (suposições).

Lógica vertical.

A lógica vertical se baseia em relações de causa-efeito entre os distintos níveis de objetivos:

- Se todas as diversas tarefas foram cumpridas e os pressupostos (riscos) foram favoráveis, então as ações devem ter sido executadas e geraram produtos.
- Se todos os bens e serviços das ações foram produzidos (e os pressupostos foram favoráveis), então o objetivo deve ter sido atingido.

FIGURA 18 - A LÓGICA VERTICAL DA MATRIZ



As ações, juntamente com as suposições, avaliadas por meio de indicadores, com seus respectivos meios de verificação, descrevem as condições necessárias e objetivas para se obter os resultados atingidos. Se os resultados forem atingidos e forem confirmadas as suposições deste nível, ter-se-á contribuído de maneira significativa para alcançar a finalidade do programa.

Marco Lógico para Avaliação

Desta forma, o Método do Marco Lógico permite o monitoramento (através dos indicadores pré-definidos) e a avaliação de programas sob a ótica do cumprimento de seus objetivos (eficácia) e dos impactos para a sociedade, medindo também sua eficiência (a execução dos projetos a um custo menor para a sociedade) e a efetividade (grau com que o programa contribuiu para sua finalidade).

2.2 Estudo de Caso: O Programa Leite das Crianças

| RESUMO DOS OBJETIVOS | INDICADORES | MEIOS DE VERIFICAÇÃO | SUPOSIÇÕES |
|--|--|--|--|
| IMPACTO Reduzir as deficiências nutricionais das populações carentes do Paraná | Taxa de Desnutrição e Taxa de Mortalidade Infantil | SESA – Relatórios Periódicos | Falta de higiene, água contaminada, venda de leite do programa, pobreza da família |
| RESULTADO 1. Redução dos Índices de morbidade, mortalidade e desnutrição infantil 2. Estimular a organização e a qualificação do segmento agroindustrial leiteiro | Taxa de crianças com o peso compatíveis com a idade Agroindustrialização do setor leiteiro | SESA – Aferição periódica dos dados biométricos dos participantes (início + periódicos) SEAB – Relatório do número de cooperativas criadas e do número de produtores cadastrados Incretmento da produção, criação de empregos no campo e fixação do homem no campo | Unidades Básicas de Saúde (UBS) não participativas Falta de produtores ligados a agroindústria para composição de cooperativas Estiagens prolongadas e viroses no rebanho bovino |
| AÇÕES / TAREFAS 1.1 Distribuição de leite pasteurizado enriquecido com vitaminas A, D e Ferro para crianças de 6 a 36 meses de idade pertencentes a famílias de baixa renda. 1.2 Campanhas educativas e coercitivas do Poder Público (amamentação, higiene, saúde e questões ambientais) 1.3 Reuniões técnicas com das unidades envolvidas no Programa. 1.4 Investimento em infra-estrutura para a realização do Programa 1.5 Garantia da qualidade do leite distribuído | Volume de leite distribuído Número de campanhas realizadas Número de reuniões técnicas realizadas Número de equipamentos adquiridos Número de análises do leite realizadas | SEAB – Notas fiscais de compra do leite dos laticínios na CEASA Relatório dos órgãos envolvidos Ata das reuniões realizadas Relatório dos órgãos envolvidos Relatórios da SESA/LACEN | Falta de recursos para aquisição do leite Campanhas mal planejadas Ausência de participantes Falta de recurso Falta de equipamento ou materiais para as análises |

| RESUMO DOS OBJETIVOS | INDICADORES | MEIOS DE VERIFICAÇÃO | SUPOSIÇÕES |
|--|--|--|---|
| <p>AÇÕES / TAREFAS (continuação)</p> <p>2.1 Aquisição do leite in natura levando em consideração as bacias leiteiras locais e regionais</p> <p>2.2 Capacitação dos produtores, laticínios participantes ou não do Programa</p> <p>2.3 Garantia da qualidade do leite in natura adquirido</p> | <p>Quantidade leite comprado dos laticínios participantes</p> <p>Quantidade de pequenos pecuaristas e laticínios capacitados</p> <p>Número de análises do leite realizadas</p> | <p>SEAB – Cadastramento dos produtores fornecedores dos laticínios</p> <p>Ata dos encontros locais ou regionais realizados</p> <p>Relatórios da SEAB/APCBRH</p> | <p>Laticínio não informa quais são os seus fornecedores</p> <p>Falta de recursos para realização das capacitações</p> <p>Falta de recursos para realização das análises</p> |
| <p>GESTÃO</p> <p>1. Definir a Unidade Gestora Estadual</p> <p>2. Criar Comitês Gestores Municipais</p> <p>3. Desenvolver Sistema Informatizado de informações</p> <p>4. Elaboração dos recursos físicos e financeiros por ação/atividade</p> <p>5. Elaboração do Plano de Ação (área piloto, critérios para implantação e sua expansão para todo o Estado)</p> | <p>Unidade Gestora Instituída</p> <p>Número de Comitês criados</p> <p>Sistema de Informação em desenvolvimento</p> <p>Proposta orçamentária elaborada para o Programa</p> <p>Plano de Ação elaborado</p> | <p>Formalização da Unidade Gestora</p> <p>SETP – Composição dos Comitês</p> <p>Sistema Funcionando com emissão de Relatórios Periódicos.</p> <p>Orçamento elaborado e aprovado</p> <p>% de cumprimento das metas/atividades previstas no Plano de Ação</p> | <p>Falta de indicação de integrantes</p> <p>Falta de indicação de integrantes</p> <p>Atraso no desenvolvido do sistema, falta de pessoal adequado.</p> <p>Cortes no orçamento realizados pelos órgãos competentes</p> <p>Atraso na elaboração</p> |

3 Outros Tópicos

Outros elementos de um programa.

Essa seção apresenta outras ferramentas utilizadas na elaboração dos programas e suas ações, incluindo a análise dos *stakeholders* (atores envolvidos), o estabelecimento da priorização das ações, uma discussão sobre a regionalização das metas físicas, o tratamento de ações não orçamentárias, e a definição de um cronograma para as ações de um projeto.

Objetivo da ferramenta.

3.1 Análise de Stakeholders

A análise de *stakeholders* é uma ferramenta que contribui para descrever as características e interações entre os grupos envolvidos direta ou indiretamente no programa.

Uma política pública quase sempre é incapaz de agradar a "gregos e troianos".

Existem significativas diferenças entre o planejamento empresarial e o planejamento governamental. O objetivo de uma empresa é geralmente o lucro enquanto o objetivo governamental é a promoção do bem estar social. Dado que o papel primordial do Estado é prover a regulação dos interesses específicos dos diversos agentes que constituem a sociedade, é inerente à maioria dos programas e políticas públicas apresentarem como característica o fato de, ao atender determinadas demandas de alguns segmentos da sociedade, estar contrariando os interesses de outros segmentos.

Assim, no processo de elaboração e gestão da maioria dos programas tende a ocorrer uma forte influência dos grupos que são beneficiados por elas e dos grupos que têm os seus interesses contrariados por elas.

O planejamento empresarial é menos suscetível a influência dos *stakeholders*.

O planejamento governamental enfrenta mais intensamente do que o planejamento empresarial, as dificuldades decorrentes da ação dos atores sociais envolvidos no processo, aumentando o grau de imprevisibilidade da intervenção. A influência dos atores envolvidos (*stakeholders*), embora também exista no planejamento empresarial, chega a ser insignificante quando comparado com o que se verifica no planejamento governamental.

3.1.1 *Stakeholders*: atores afetados por uma política pública

Definição de *stakeholders*.

Stakeholders são os grupos de interesses (indivíduos e/ou organizações) que estão envolvidos num determinado programa ou política pública ou que podem ser afetados (favorável ou desfavoravelmente) por eles. Os *stakeholders* são aliados de uma determinada política pública quando tem seus interesses atingidos positivamente ou são óbices ao sucesso das políticas públicas, quando tem seus interesses contrariados.

Exemplo: *stakeholders* envolvidos numa política de reforma agrária.

Como exemplo da importância de se proceder a análise de *stakeholders*, veja-se o caso de uma política de reforma agrária. Neste caso identifica-se como *stakeholders* claramente aliados: o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST, os Parlamentares que representam os interesses do MST, as Instituições que apóiam o movimento, entre outros. São *stakeholders* claramente contrariados (óbices): os proprietários de terras objeto das desapropriações, os Parlamentares que representam os interesses dos proprietários de terras passíveis de desapropriação, entre outros.

Diversos atores estarão procurando interferir na formulação e na implantação de um programa de reforma agrária à medida que tenham seus interesses contrariados ou atendidos. Neste exemplo, uma determinada lei que necessite ser aprovada ou a definição de áreas que

serão objeto de desapropriação, estarão sendo objetos de tentativa de influência por parte de *stakeholders* com interesses atingidos (contrariados ou beneficiários).

A importância de se conhecer os *stakeholders*.

O conhecimento dos *stakeholders* envolvidos e da sua influência assume considerável importância no sucesso do processo de elaboração e de gestão de uma política pública. O próprio processo deve incorporar ações visando minimizar as interferências/resistências dos *stakeholders* contrariados e potencializar a colaboração dos grupos favoráveis.

A análise de interesses deve ser feita após a definição das ações do programa.

É recomendável que se realize a análise de interesses logo **após** a identificação das causas do problema e da proposição das ações que levarão a resolução de cada uma das causas identificadas. Somente após a definição das ações governamentais que farão parte do programa é que ficam mais claramente identificados os *stakeholders* e a forma com que seus interesses serão impactados pelas ações do programa.

Exemplo: programa de redução da poluição nos rios.

Considere-se, por exemplo, um programa destinado a reduzir a poluição de um rio e que dentre as causas determinantes do problema diagnosticou-se o despejo de dejetos sem tratamento adequado no rio por determinadas indústrias. Uma das ações propostas pelo programa será a exigência de implantação de sistemas adequados de tratamento de esgoto industrial por parte das empresas poluidoras.

Após a definição desta ação é que, de uma forma mais clara, pode-se reconhecer como um "*stakeholder* contrariado" as empresas que serão obrigadas a despenderem recursos em sistemas de tratamento de efluentes industriais para se adequarem aos requerimentos ambientais. Uma vez reconhecido o grupo de interesse contrário, uma forma de diminuir seu grau de resistência pode ser, por exemplo, disponibilizar para as empresas linhas de financiamento para os investimentos necessários.

**Mesmo programa, outros
stakeholders contrariados.**

Considere ainda, com respeito ao mesmo problema da poluição de um rio, que a existência de favelas e/ou moradias em situação de ocupação irregular das margens seja outro fator determinante do problema e que a ação proposta seja a retirada dos moradores irregulares. Os moradores irregulares constituem outro "stakeholder contrário" ao programa, sendo que o grau de resistência poderá ser minimizado com uma ação governamental de assentamento destes moradores em outra área e em condições atrativas aos mesmos.

3.1.2 Etapas do Processo

Identificar stakeholders.

O **primeiro passo** para a realização de uma análise de interesses é identificar um número significativo de *stakeholders* favoráveis e contrários ao programa em função das ações preconizadas.

**Identificar a importância e
influência política.**

O **segundo passo** é analisar e situar os *stakeholders* em função da importância/influência política que desfrutam e do grau de impacto das ações do programa sobre seus interesses.

Uma forma de realizar esta tarefa é distribuir os *stakeholders* em um gráfico, onde no eixo vertical tenha-se o seu grau de influência política e no eixo horizontal o grau de impacto do programa sobre os seus interesses.

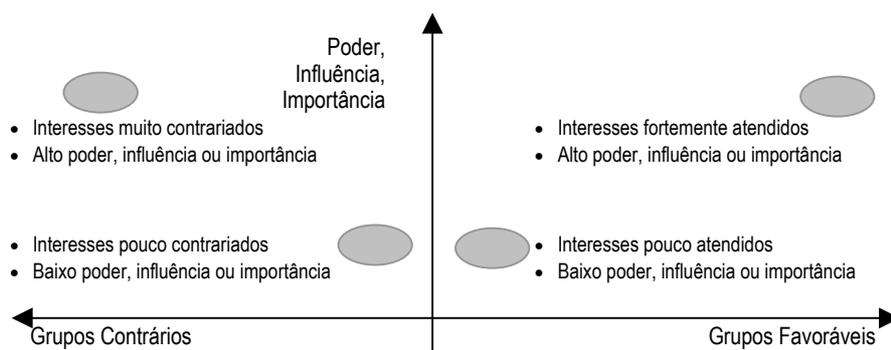
FIGURA 19 - EIXOS DA ANÁLISE DE STAKEHOLDERS



Posição dos *stakeholders* no diagrama.

Os *stakeholders* serão situados no eixo horizontal: do centro para a esquerda no gráfico ficarão os contrários e os favoráveis ficarão situados do centro para a direita. Quanto maior for o impacto do programa sobre os seus interesses mais afastados do centro estarão situados. Quanto maior for o seu poder de influência política, mais ao alto ficará situado no eixo vertical.

FIGURA 20 - POSIÇÃO DOS *STAKEHOLDERS*



Identificar *stakeholders* favoráveis e desfavoráveis.

O **terceiro passo** é identificar o conjunto principal de *stakeholders* favoráveis e desfavoráveis ao programa. Isto pode ser feito delimitando-se os conjuntos situados no gráfico na extremidade direita (*stakeholders* aliados) e na extremidade esquerda (*stakeholders* contrários).

É fundamental analisar os grupos afetados por um programa.

O objetivo em uma análise de *stakeholders* **não é identificar todos** os *stakeholders* envolvidos, e sim identificar os ***stakeholders* estratégicos** que desempenharão (ou poderão desempenhar) papéis essenciais para o sucesso do programa. Assim, os programas e as políticas públicas por suas características próprias não devem deixar de incorporar em seu processo a existência e a importância dos *stakeholders*.

3.1.3 Estudo de Caso: O Programa Leite das Crianças

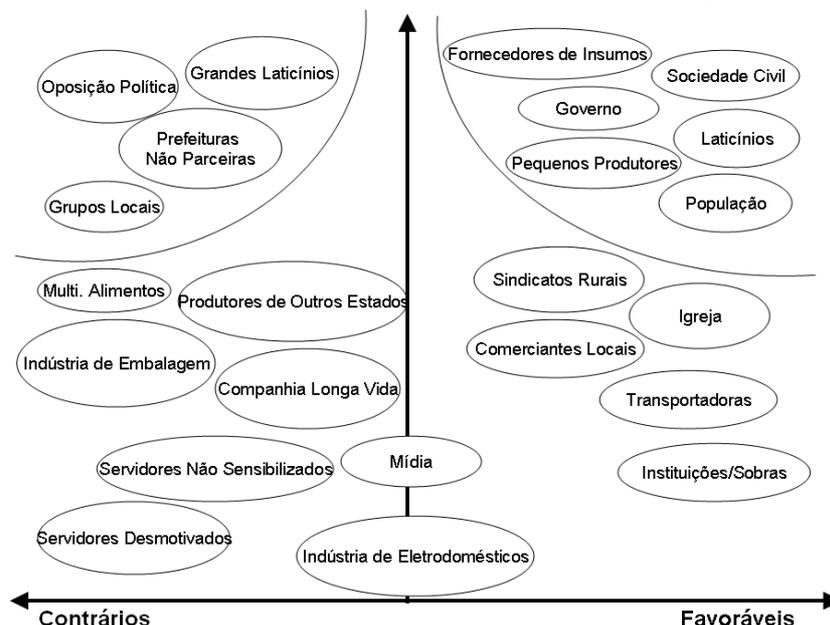
Descrição do programa Leite das Crianças.

O programa Leite das Crianças tem como objetivo a diminuição da desnutrição infantil, priorizando o atendimento de crianças de 6 a 36 meses de idade, pertencentes a famílias com renda média per capita mensal inferior a meio salário mínimo, através da distribuição de leite pasteurizado, com teor mínimo de gordura de 3% e enriquecido com Ferro e Vitaminas A e D. Além disso, o programa visa estimular a organização e a qualificação das bacias leiteiras locais e regionais. Como qualquer intervenção pública, o programa "Leite das Crianças" encontra resistência e grupos favoráveis.

IDENTIFICAÇÃO DOS GRUPOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS

| FAVORÁVEIS | CONTRÁRIOS |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Governo Estadual – SEAB/ CEASA/ SETP/ SESA/ SEED- Fundepar/ SEPL-IPARDES• Governo Municipal/Prefeituras Parceiras• Governo Federal• População de baixa renda (Famílias com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo) – (crianças entre 06 a 36 meses) – (criança, mãe e família)• Pequenos produtores de leite / Local• Pequenas usinas de pasteurização• Igrejas• Sociedade Civil Organizada• Sindicatos Rurais• Conselho de Assistência Social – Criança – Tutelar• Fornecedores de insumos e implementos – pecuária do leite• Transportadores de leite• Comércio Local/com a venda do leite pasteurizado "barriga mole"• Instituições Assistenciais/beneficiadas com as sobras | <ul style="list-style-type: none">• Governo Municipal/Prefeituras não Parceiras• Políticos de oposição• Comerciantes (longa vida)• Embalagens longa vida• Multinacionais – produtoras de alimentos infantis• Grandes produtores de outros estados <p style="text-align: center;">NEUTROS</p> <ul style="list-style-type: none">• Indústria de eletrodomésticos• Mídia |

FIGURA 21 - ANÁLISE DE STAKEHOLDERS: PROGRAMA LEITE DAS CRIANÇAS



3.2 Priorização das Ações

Priorizar os problemas talvez seja a tarefa mais difícil que cabe aos gestores públicos.

É inerente à administração pública o fato dos problemas existentes superarem a capacidade dos governantes em poder atender a todos. As demandas sociais são cada vez maiores e, proporcionalmente, os recursos públicos são cada vez mais escassos. A priorização ou escolha dos problemas a enfrentar diante dos recursos existentes é talvez a tarefa mais complexa que cabe aos gestores públicos.

Incapacidade de priorização pode tornar o gasto público ineficiente.

Tende a ser mais "fácil" e aparentemente "mais racional do ponto de vista político-eleitoral" que um representante político opte por jamais dizer não às inúmeras demandas que lhes são dirigidas. Além disso, muitos gestores acabam optando por alocar os recursos públicos, que estão sob sua alçada de decisão, de uma forma pulverizada, para assim responder de prontidão ao maior número possível de demandas, mesmo sabendo que não será possível concluir todas com efetividade.

Obras inacabadas, projetos inconclusos, gastos realizados fora da base estratégica e outras aplicações que ocasionam desperdícios de recursos públicos ocorrem quando o decisor não consegue priorizar ou realizar escolhas racionais do ponto de vista da sociedade.

Priorizar significa não atender a todas as demandas.

Há um consenso sobre a necessidade de haver racionalidade na alocação dos recursos públicos. Diante da impossibilidade de atender a todas as demandas existentes é necessário **deixar de atender** a algumas **para poder atender** a outras. Do ponto de vista dos interesses da sociedade, iniciar novas ações sem orientações estratégicas e de forma incompatível com os recursos existentes para executá-las é uma prática irresponsável, pois leva ao desperdício de recursos públicos escassos e não permite dar soluções efetivas aos problemas.

Mas como dizer **não** a algumas das demandas exercidas por segmentos sociais? Como **escolher** certas demandas em detrimento de outras? Uma das metodologias possíveis é analisar cada um dos problemas (ou demandas) em função da sua importância e da sua urgência, considerando-se, por exemplo, que o critério da urgência tem o dobro do peso do critério da importância.

QUADRO 2 - IDENTIFICAÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE PROBLEMAS POR ÁREA GOVERNAMENTAL

| ÁREA | PROBLEMAS | E - EMERGÊNCIA (1 A 5 pontos) | I - IMPORTÂNCIA (1 A 5 pontos) | NÚMERO DE PONTOS: 2E + I | ORDEM DE PRIORIDADE |
|-------------------|-----------|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|---------------------|
| Emprego e Renda | 1.1 | 4 | 3 | 11 | 2 |
| | 1.2 | 2 | 5 | 9 | 4 |
| | 1.3 | 3 | 4 | 10 | 3 |
| Segurança Pública | 2.1 | 5 | 4 | 14 | 1 |
| | 2.2 | 2 | 3 | 7 | 5 |
| Saúde | 3.1 | 4 | 2 | 10 | 3 |
| | 3.2 | 3 | 5 | 11 | 2 |
| Educação | 4.1 | 5 | 4 | 14 | 1 |
| | 4.2 | 2 | 3 | 7 | 5 |

A atribuição de valores e fatores de ponderação carregam consigo elementos subjetivos.

A matriz de prioridades apresentada no quadro 2 permite ordenar as ações por ordem de prioridades. Nesse exemplo, utilizou-se 2 variáveis: emergência da ação e a sua importância. Vale mencionar que tanto o peso dado a cada variável no cômputo da

ordenamento da prioridade, quanto o próprio valor atribuído a cada ação carregam uma dose de subjetividade. Por isso, é importante captar as orientações estratégicas das lideranças (Governador, Secretários de Estado, Diretores) para atribuir a ponderação às variáveis e utilizar as notas atribuídas por mais de um indivíduo (preferencialmente, especialistas em políticas públicas) para evitar distorções nas prioridades.

Pode-se utilizar diversas variáveis no ordenamento das prioridades.

É importante salientar que essa ferramenta de priorização de ações pode ser utilizada em diversos níveis decisórios. Poderia-se construir uma matriz para priorizar as obras de restauração e conservação de rodovias. Nesse caso, outras variáveis para melhor especificar o critério importância, poderiam ser o fluxo de veículos nessa rodovia, os gastos da obra, etc.

Veja no anexo 4 a matriz de priorização de problemas utilizada pelo governo do Mato Grosso.

3.3 Regionalização das Ações

Priorização do local da execução.

Além da priorização das ações de um programa, outra questão relevante para o processo de decisão é: **Em quais locais as ações serão executadas?**

A resposta a essa questão também envolve um processo decisório que estabelece um critério de priorização das atividades. Para isso, pode-se recorrer à mesma ferramenta utilizada anteriormente.

QUADRO 3 - EXEMPLO HIPOTÉTICO CONSERVAÇÃO RODOVIÁRIA

| MUNICÍPIO | KM | VALOR (R\$) | U – URGÊNCIA (1 A 5 pontos) | E – VIABILIDADE ECONÔMICA (1 A 5 pontos) | S – IMPACTO P/ SOCIEDADE (1 A 5 pontos) | PONTUAÇÃO: U+E+2S | ORDEM DE PRIORIDADE |
|-----------|------|-------------|-----------------------------|--|---|-------------------|---------------------|
| A | 45 | 51.972 | 2 | 3 | 4 | 13 | 2 |
| B | 61 | 80.400 | 1 | 3 | 3 | 10 | 5 |
| C | 75 | 22.093 | 4 | 4 | 2 | 12 | 3 |
| D | 18,5 | 5.213 | 5 | 4 | 1 | 11 | 4 |
| E | 23 | 36.198 | 3 | 2 | 3 | 11 | 4 |
| F | 138 | 218.014 | 1 | 1 | 3 | 8 | 7 |
| G | 30 | 55.368 | 2 | 1 | 2 | 7 | 6 |
| H | 55 | 41.065 | 3 | 3 | 3 | 12 | 3 |
| I | 19,3 | 29.229 | 4 | 2 | 4 | 14 | 1 |

Priorização do local da execução.

No exemplo temos a ação de conservação rodoviária. Nas três primeiras colunas consta o nome dos municípios, os quilômetros a serem conservados e o valor da obra em R\$. As colunas de 4 a 6 incluem os critérios que serão utilizados na priorização das obras.

Podem ser incluídos tantos critérios quanto desejados.

No exemplo em questão, a "urgência" está relacionada à precariedade do trecho da rodovia no município, quanto pior a situação da rodovia mais urgente é a obra (maior a pontuação). O critério de "viabilidade econômica" refere-se basicamente ao custo orçamentário, isto é, leva em conta o custo por quilômetro conservado (quanto menor o custo, maior a pontuação). O último critério "impacto para a sociedade" está relacionado ao número de usuários da rodovia e ao valor político da obra.

Ranking de prioridades por local.

Nesse exemplo, atribuiu-se uma ponderação maior ao "impacto para a sociedade". Uma vez valorados cada um dos critérios para as obras chegou-se a uma pontuação geral, por meio da qual, identificou-se uma prioridade maior para a obra no município de "I" e a menor para as obras em "F".

Regionalização e cronograma.

A partir desse ranking, e levando-se em conta as Regiões de Gestão e Planejamento (RGP) em que os municípios estão localizados e as metas financeiras (custos previstos) das obras pôde-se estabelecer um cronograma hipotético, dividindo-as entre os quatro exercícios do PPA.

QUADRO 4 - REGIONALIZAÇÃO E CRONOGRAMA DAS OBRAS DE CONSERVAÇÃO RODOVIÁRIA

| RGP | MUNICÍPIO | META FÍSICA (Estrada consevada/KM) | META FINANCEIRA | | | |
|---------|-----------|--|-----------------|---------|---------|--------|
| | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| RGP II | H | 55 | | 41.065 | | |
| RGP III | A | 45 | | 51.972 | | |
| RGP III | G | 30 | | | 55.368 | |
| RGP IV | B | 61 | | | 80.400 | |
| RGP V | C | 75 | | 22.093 | | |
| RGP V | D | 18,5 | | 5.213 | | |
| RGP V | I | 19,3 | 29.229 | | | |
| RGP VI | E | 23 | | | | 36.198 |
| Total | | 464,8 | 29.229 | 120.343 | 135.768 | 36.198 |

**Obras de menor prioridade
podem vir a ser excluídas.**

Uma forma de divisão das obras ao longo dos exercícios do PPA é considerar alguns tetos orçamentários esperados para a ação. Nesse caso, algumas obras de menor prioridade podem até mesmo deixarem de ser incluídas no programa, como que o ocorreu com o município F, no exemplo do quadro acima.

3.4 Gerenciamento de Projetos

**O campo de estudo de gerenciamento
de projetos é bastante amplo.**

Um projeto é um tipo de ação orçamentária que compõe um programa e está limitado no tempo. A literatura sobre o gerenciamento de projetos é bastante ampla e não será tratada aqui. Entretanto, há um conjunto de conhecimentos internacionalmente aceitos¹ que considera um projeto como um esforço temporário empreendido para alcançar um objetivo específico. Projetos são executados por pessoas, geralmente têm limitações de recursos e são planejados, executados e controlados.

Esse conjunto de conhecimento foi dividido em nove grandes áreas: a) gerenciamento do escopo; .b) gerenciamento do tempo; c) gerenciamento do custo; d) gerenciamento da qualidade; e) gerenciamento dos recursos humanos; f) gerenciamento da comunicação; g) gerenciamento do risco; h) gerenciamento da aquisição e dos contrato; i) gerenciamento da integração.

¹ O PMI (*Project Management Institute*) é uma associação mundial sobre o gerenciamento de projetos que consolidou e padronizou os conhecimentos e práticas existentes na maioria de projetos e práticas em diferentes áreas, em um documento intitulado "*A Guide to the Project Management Body of Knowledge*" (PMBOK Guide). Consulte: <http://www.pmi.org> ou <http://www.pmipr.org.br>.

Ênfase no horizonte temporal.

Para fins do presente documento que é fornecer subsídios para a elaboração dos programas de governo, definindo com a maior precisão possível os atributos das ações e programas, será discutido com maior ênfase um componente relacionado ao horizonte temporal.

3.4.1 Horizonte Temporal

Datas de início e término dos Projetos e Programas.

Os projetos vinculados a um programa devem especificar seu cronograma, ou seja, deverão ser informadas a data de início e a data de término. No caso das atividades, que são realizadas de modo contínuo, as datas devem coincidir com o início e o fim da vigência do PPA.

Considerar intervalos mais amplos.

Um programa temporário deve considerar o intervalo temporal mais amplo, isto é, desde o início do primeiro projeto ao término do último projeto. No caso específico das ações/projetos, ainda que os mesmos sejam compostos por diversas tarefas, que geram diversos subprodutos (produtos intermediários), para o PPA o interesse reside sobre os produtos finais para a sociedade.

Exemplo: Biblioteca do Povo.

Tomemos o exemplo hipotético do programa Biblioteca do Povo (quadro 5). Os projetos principais que compõem esse programa referem-se à: a) construção de bibliotecas, b) aquisição de acervo; c) instalação de equipamentos de informática (inclusão digital). Cada um desses projetos constitui em um bem final para a sociedade, ainda que para sua conclusão sejam necessárias etapas intermediárias e cujos prazos de realização devem ser considerados, como por exemplo a abertura de licitações.

Seqüência e dependência de tarefas.

Um aspecto essencial para a elaboração de um cronograma de ações é a definição da seqüência e da dependência entre as tarefas. Numa situação em que as tarefas podem ser realizadas de forma relativamente independente umas das outras, suas execuções podem ocorrer de forma simultânea. Este é o caso em que a abertura para a licitação de compra de material bibliográfico pode ocorrer ao mesmo tempo em que se finalizam as instalações elétricas e hidráulicas nos prédios.

Há outras situações de dependência entre as tarefas. As mais comuns são aquelas em que uma tarefa seguinte terá início um tempo depois que a precedente tenha sido terminada (término-início), ou ainda aquelas em que uma tarefa seguinte somente terá início um tempo depois que a precedente tenha sido iniciada (início-início). Estes são os casos da relação entre a realização das obras de alvenaria nas bibliotecas e as instalações elétricas, ou ainda, entre a abertura das licitações de compra e a distribuição dos materiais entre as bibliotecas.

QUADRO 5 - EXEMPLO HIPOTÉTICO DE UM CRONOGRAMA: BIBLIOTECA DO POVO

| DESCRIÇÃO | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | DATA | |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|
| | 1.º Sem. | 2.º Sem. | Início | Término |
| Programa | | | | | | | | | | |
| Biblioteca do Povo | | | | | | | | | jun./2008 | jul./2011 |
| Ações: Projetos | | | | | | | | | | |
| Construir os prédios das bibliotecas | | | | | | | | | jun./2008 | ago./2010 |
| Abrir licitações das obras | | | | | | | | | | |
| Realizar obras de alvenaria | | | | | | | | | | |
| Realizar instalações elétricas e hidráulicas | | | | | | | | | | |
| Adquirir o acervo das bibliotecas | | | | | | | | | jan./2010 | dez./2010 |
| Abrir licitações de compra do acervo | | | | | | | | | | |
| Distribuir o material entre as bibliotecas | | | | | | | | | | |
| Instalar equipamentos de informática | | | | | | | | | jul./2010 | jun./2011 |
| Abrir licitações de compra dos equipamentos | | | | | | | | | | |
| Instalar o hardware e o software | | | | | | | | | | |

3.4.2 Estimativas de Recursos

Estimar os recursos necessários à execução de uma ação consiste em chegar aos valores mais confiáveis possíveis. Em outras palavras, significa estabelecer ordens de grandeza sobre as quais seja possível administrar o andamento de uma ação, fazendo

ajustes e buscando aproximar do resultado desejado. Ter uma estimativa dos recursos utilizados é melhor que não ter nenhuma estimativa.

QUADRO 6 - MÉTODOS GERAIS PARA ESTIMATIVA DE RECURSOS

| MÉTODO | DESCRIÇÃO | OBSERVAÇÕES |
|-----------------------------------|---|---|
| Intuitivo | Uso simples e direto da inteligência intuitiva apoiada pela inteligência lógica. Método ad hoc, sem regras. | Supõe grande experiência prévia e elevada habilidade pessoal para realizar inferências. |
| Dados Históricos | Uso de registros sistemáticos, estatísticas e experiências de projetos similares anteriores para comparação. | Depende da qualidade das amostras, dos métodos estatísticos empregados e da correspondência entre os contextos de coleta e de aplicação dos históricos. |
| Métricas ou Padrões de Desempenho | Emprego de métodos de análise de processos, tempos e recursos humanos, criando unidades de mensuração baseadas em paradigmas para formulação de métricas e padrões de medição do esforço ou custos. | Trata-se de um campo de pesquisa de cunho acadêmico e industrial. Não há atualmente muitas métricas de amplo uso conhecidas e com bons resultados. |

Insumo para o planejamento orçamentário.

A soma dos recursos estimados é o insumo básico para o processo de elaboração do orçamento de um programa, possibilitando inclusive o estabelecimento de um cronograma de desembolsos.

Restrições Orçamentárias

É necessário que se reconheçam as restrições orçamentárias, sob o risco do PPA ser um plano inexequível.

É fundamental que se reconheça que as definições de políticas de médio prazo, horizonte do Plano Plurianual, estão condicionadas à disponibilidade de recursos orçamentários.

A escassez de recursos orçamentários e financeiros é muitas vezes evidenciada somente na fase de implementação. Todavia, é essencial que se reconheçam as restrições orçamentárias durante a fase de planejamento. Sem uma referência orçamentária, onde sejam delineados os montantes disponíveis para os programas, o PPA corre o risco de ser um plano inexequível, ou que não possa ser concretizado pelos orçamentos anuais.

No atual contexto do Estado brasileiro, os recursos livres são extremamente escassos, devido ao volume dos encargos da dívida e das vinculações constitucionais e legais.

As vinculações de recursos para a saúde, educação, ciência e tecnologia, fundos, outros poderes e ministério público consomem grande parte da receita e muito embora garantam recursos para a área que recebeu a vinculação, não há plena segurança na eficiência e eficácia de sua aplicação. Em outras palavras, o excesso de vinculações não pressupõe a melhoria dos serviços públicos prestados à população, uma vez que não basta alocar o montante dos recursos definidos pelas vinculações, é preciso assegurar a boa qualidade de sua aplicação.

3.5 Ações Não-Orçamentárias e Pactos de Concertamento

Muitas vezes o sucesso de um programa sob o ponto de vista da resolução de problemas e atendimento das demandas da sociedade segundo parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade, não depende exclusivamente da ação do Estado, mas também de outros entes da Federação (União e Municípios) e da sociedade civil organizada.

Todavia, para que haja a convergência de prioridades definidas nos PPAs de cada um dos entes federados, com vistas à otimização dos gastos públicos e melhoria na qualidade da descentralização, é necessário haver um compartilhamento de responsabilidades.

Governo Federal e os Pactos de Concertamento.

Para isso, a União instituiu no artigo 12 de seu PPA 2004-2007 (Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004) e no artigo 11 do decreto presidencial n.º 5.233/2004 um instrumento orientado para a conciliação de interesses de diferentes níveis territoriais chamado "pacto de concertamento".

Diretrizes para uma gestão territorial integrada.

Os pactos de concertamento têm como principais diretrizes:

- A maior cooperação entre os entes da Federação, integração multissetorial, compartilhamento de responsabilidades e geração de condições para a participação efetiva dos atores locais na promoção do desenvolvimento sustentável do território;

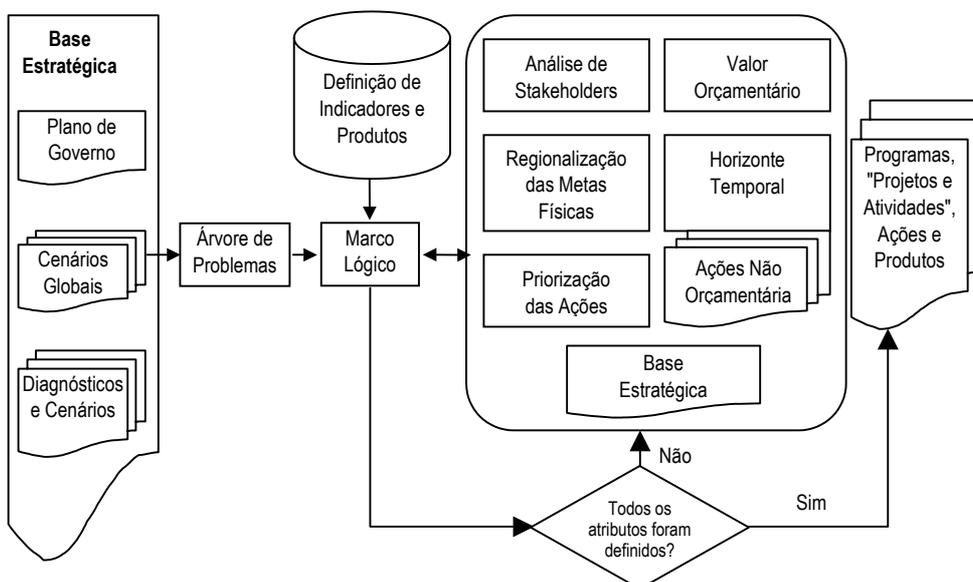
- A não obrigatoriedade; o pacto será celebrado por adesão dos órgãos envolvidos do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios do território;
- A convergência de estratégias de desenvolvimento sustentável, mediante a associação de prioridades dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR), e dos Planos Plurianuais e das Leis Orçamentárias dos respectivos entes federativos;
- Implementação do Pacto dinamizada por um arranjo institucional no território, composto por representantes dos entes federativos pactuantes e da sociedade civil, tendo como objetivos articular as diferentes institucionalidades atuantes no território para a construção de uma visão estratégica voltada para o seu desenvolvimento sustentável e exercer a coordenação executiva da implementação dos programas e ações pactuados;
- Definição das responsabilidades dos atores pactuantes no que se refere ao provimento das informações necessárias para o monitoramento da implementação dos programas e ações pactuados e para a avaliação, com a participação da sociedade civil, dos impactos gerados (BRASIL, 2005).

4 Procedimento Sugerido para a Elaboração de Programas

Elaboração é uma fase crucial do ciclo de gestão.

A fase de elaboração é crucial dentro de um ciclo de gestão (*policy cycle*). Falhas nessa etapa, ainda que possam ser corrigidas, dificultam as etapas subseqüentes de implementação, monitoramento e avaliação e podem resultar em desvio com relação aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade que todas as ações de governo devem seguir. Na figura 22, sugere-se um processo ideal para elaboração de programas que utiliza as ferramentas apresentadas nesse capítulo.

FIGURA 22 - PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS



Grupo de trabalho para a elaboração dos programas.

O processo inicia-se pela base estratégica, cujo documento fundamental é o "plano do governo" eleito². O plano expressa os temas e propostas prioritárias as quais a sociedade confiou ao governo eleito a tarefa de executar. Dessa forma, o plano de governo serve de orientação estratégica para a formulação dos programas que deverão compor o Plano Plurianual (PPA), indicando os problemas e demandas da sociedade e as principais ações públicas.

Uma forma de colocar o processo em prática é formar um grupo de trabalho para a formulação dos programas envolvendo não só técnicos do governo, mas também da sociedade civil. A partir das orientações contidas no plano de governo e também de diagnósticos e cenários globais (para o Paraná, Brasil ou mesmo para o mundo) e setoriais (relativos às áreas abrangidas pelo programa) que compõem a **base estratégica** para formulação do PPA, delimita-se o escopo do programa, identificando o problema focal e as relações de causa e efeito. A ferramenta básica para isso é a árvore de problemas.

Avaliação *ex-ante*.

Ainda nesta etapa, outro elemento relevante é a chamada "avaliação *ex-ante*", sendo importante como diagnóstico da condição inicial, antes da implementação do programa, e subsidiando sua elaboração. A avaliação *ex-ante* permite maior clareza nas avaliações continuadas e *ex-post*, através de comparações entre o "antes" e o "durante" e "depois".

O Método do Marco Lógico.

Uma vez identificado a estrutura central do programa, isto é, as causas do problema e as ações corretivas necessárias, recorre-se ao método do marco lógico (MML) para detalhar e refinar o escopo do programa. Esse método requer que o grupo identifique

² O PPA 2004-2007 do governo Federal (lei n.º 10.933) trouxe em seu anexo I um elemento chamado "Orientação Estratégica do Governo", que incorpora uma "estratégia de desenvolvimento de longo prazo" e o debate com a sociedade, e rege a formulação e seleção dos programas componentes do PPA. Esse documento estabeleceu os mega-objetivos e as principais diretrizes que deveriam nortear a elaboração do PPA

os fatores externos que contribuam para o sucesso ou fracasso do programa, e também seus indicadores para monitoramento e verificação dos resultados. A lógica vertical do MML permite a verificação da consistência dos componentes do programa, ou seja, como os níveis inferiores (ações e suas tarefas) devem contribuir para que sejam alcançados os objetivos superiores.

**Alocação estratégica dos recursos
requer a definição de prioridades.**

Um desafio nesse processo é a integração dos programas do PPA numa mesma base e visão estratégica, isto é, os programas devem se relacionar de modo sinérgico e contribuir para o cumprimento dos macro-objetivos do plano. Face à escassez dos recursos livres, devido ao volume dos encargos da dívida e das vinculações orçamentárias, aos formuladores dos programas e aos agentes com poder de decisão cabem a tarefa de priorizar as ações, com vistas a uma alocação estratégica dos recursos.

As técnicas sugeridas de priorização de atividades e definição regional das metas físicas, apresentadas nesse capítulo, podem fornecer informações relevantes aos tomadores de decisão, especialmente nas fases de escolha dos programas estratégicos e também durante as redefinições das dotações orçamentárias.

Modelo requer envolvimento da sociedade.

Ainda levando-se em conta a escassez de recursos, que caracteriza o atual contexto do Estado brasileiro, é cada vez mais relevante o envolvimento da sociedade e de outros entes da federação nas políticas públicas, visando a maior eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos como um todo, e de forma mais integrada às estratégias de desenvolvimento regional.

Os programas devem ser multisetoriais.

Nesse modelo de gestão pública orientado para resultados, não são os órgãos que definem "seus" programas, mas sim os programas existentes para resolver os problemas da sociedade, que requerem ações de diferentes órgãos. Esse modelo impõe a multisetorialidade dos programas, uma vez que os problemas geralmente são complexos e multisetoriais.

Ferramentas para a definição de outros atributos críticos dos programas.

Nesse capítulo, foram apresentadas ainda outras ferramentas e questões referentes aos atributos mais críticos dos programas e ações, como o cronograma dos projetos, a adequação das ações públicas em uma mesma base estratégica e também o papel dos *stakeholders* para desempenho do programa.

Conforme sugere a figura 22, um programa só estará adequadamente planejado e formulado quando todos seus atributos forem devidamente definidos. Nesse sentido, o método do marco lógico pode auxiliar também nos ajustes mais finos.

Em razão da complexidade do tema, outros atributos críticos de um programa, os indicadores e produtos, mereceram capítulos especiais apresentados a seguir.

CAPÍTULO III

Guia para Definição de Indicadores³

³ Em grande parte, esse capítulo baseou-se em Comissão Europeia (2006).

Esse capítulo tem o objetivo de servir de guia sobre a utilização de indicadores durante as fases de definição dos programas, bem como auxiliar os formuladores de políticas, os Grupos de Planejamento Setoriais e responsáveis técnicos, na elaboração dos programas e seus indicadores.

Na primeira seção apresenta-se sucintamente o que são e para que servem os indicadores de programas e políticas públicas. Na segunda seção discute-se o desenvolvimento de um sistema de indicadores. No apêndice desse documento apresentam-se alguns indicadores de impacto "ideais" para a avaliação do desempenho sócio-econômico.

1 Arcabouço Conceitual Sobre Uso de Indicadores

Os indicadores têm um papel muito importante dentro do ciclo de políticas, desde a etapa de planejamento até a sua avaliação.

Existem diferentes tipos de indicadores, sendo cada um melhor adaptável a cada uma das fases desse ciclo.

1.1 Intervenção Pública

Problemas, demandas e utilização de instrumentos.

O ponto de partida da intervenção pública é a análise da realidade sócio-econômica e ambiental pela identificação dos problemas ou demandas. Tais demandas podem ser mensuradas tanto em termos físicos quanto financeiros.

O próximo passo é avaliar se um programa público de desenvolvimento socioeconômico é um instrumento apropriado para atender as necessidades previamente levantadas. Nesse caso, fica implícita a concepção de um modelo explicatório que define quais *instrumentos* podem ser utilizados para atingir um determinado *objetivo*.

Efeitos desejados e indesejados da ação do governo.

Caso decidido em favor da intervenção pública para o combate às causas de um problema, surge uma importante questão: De que forma um determinado montante de recursos pode contribuir para que o objetivo seja atingido?

Além disso, há outras duas questões relevantes: primeiro, na maioria das vezes, um fenômeno sócio-econômico é o resultado e múltiplos fatores, num contexto multifacetado, sendo a ação do poder público um desses fatores. Segundo, além dos efeitos pretendidos, as intervenções públicas podem ter conseqüências não pretendidas, tanto pelo lado negativo, quanto positivo.

TABELA 2 - EFEITOS PRETENDIDOS E NÃO PRETENDIDOS

| INTERVENÇÃO | OUTRAS POLÍTICAS E FATORES |
|-------------------------|----------------------------|
| Efeitos Pretendidos | Efeitos Pretendidos |
| Efeitos Não Pretendidos | Efeitos Não Pretendidos |

1.2 Indicadores

O que é um Indicador?

Um indicador pode ser definido como a medida de um objetivo a ser perseguido, de um recurso alocado, de um efeito obtido, de qualidade ou do contexto sócio-econômico. Um indicador deve ser elaborado através de uma definição, de um valor e de uma unidade de medida.

Principais grupos de indicadores.

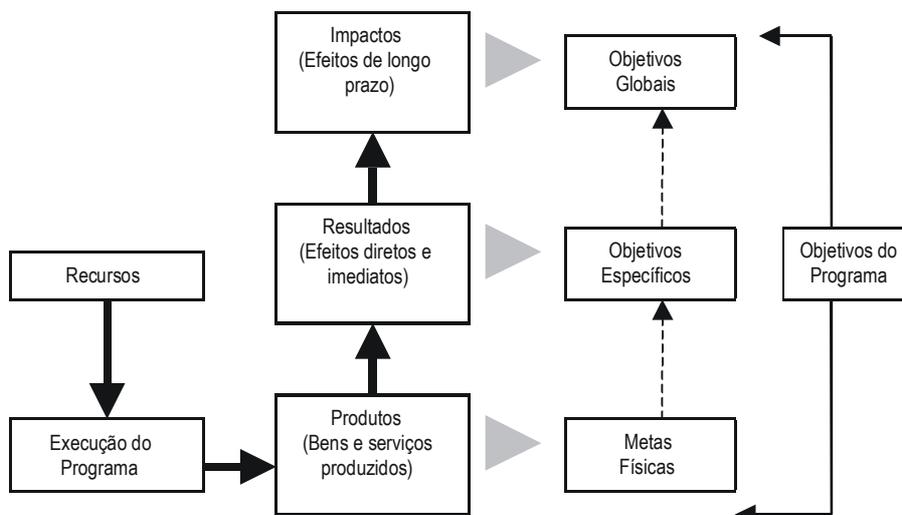
Quanto ao escopo da informação, é possível separar os indicadores em dois grupos:⁴

Os indicadores de impacto oferecem informações sobre a situação sócio-econômica e ambiental e podem expressar as demandas identificadas em termos quantitativos. Nesse sentido, não estão sob o controle direto do programa, mas que podem expressar os impactos mais amplos das ações dos programas. Já os indicadores de resultado e produto relacionam-se aos efeitos da própria intervenção. Em conjunto, esses indicadores medem os efeitos esperados do programa sobre a realidade sócio-econômica ou sobre o comportamento dos agentes. Os indicadores servem, portanto, para quantificar os objetivos da ação governamental.

⁴ Outras tipologias possíveis dos indicadores podem ser em relação a (EUROPEAN COMISSION, 2006):

- Processamento de informações: dados básicos, derivados, compostos;
- Comparabilidade das informações: específicos, genéricos ou indicadores chave;
- Etapas do programa: recursos, produto, resultados e impactos;
- Critérios de avaliação: relevância, eficiência, eficácia e desempenho.

FIGURA 23 - ARCABOUÇO LÓGICO DE UM PROGRAMA



Elaboração: Comissão Europeia (2006, p.7)

Esquema lógico da intervenção pública.

A intervenção pública basicamente utiliza **recursos** para fornecer **produtos**, que são resultados diretos de alguma **operação** (ex.: quilômetros de rodovias construídas ou estudos técnicos, etc.) Os beneficiários obterão algumas vantagens por meio desses produtos, como a redução do tempo de viagem ou a aquisição de novos conhecimentos. Esses efeitos são os **resultados**. Normalmente, uma intervenção afetará não somente os beneficiários finais, mas também o ambiente natural e sócio-econômico. Esses efeitos são chamados **impactos**.

Indicadores de recursos, produto, resultados e impacto.

A partir desse arcabouço, pode-se distinguir os indicadores em 4 grupos:

- **Indicadores de recursos:** utilizados para o monitoramento do progresso dos programas e ações em termos de empenho, liquidação e pagamento de recursos alocados relativamente ao orçamento.
- **Indicadores de produto:** referem-se à própria atividade da intervenção, mensurando os produtos em termos físicos (ex: quilômetros de ferrovias construídas, número de alunos atendidos, etc.).

- **Indicadores de resultados:** relacionam o efeito direto e imediato sobre os beneficiários do programa, oferecendo informações sobre as mudanças no comportamento, capacidade ou desempenho dos beneficiários. Tais indicadores podem ser físicos (ex. aumento no número de postos de trabalho, número de acidentes de trânsito, etc.) ou mesmo financeiros (ex: redução no custo de transporte).
- **Indicadores de impacto:** referem-se às conseqüências mais amplas do programa.
 - Indicadores de impacto específicos: refere-se a efeitos ocorridos após um certo período de tempo, mas que estão diretamente ligados à ação do governo.
 - Indicadores de impacto globais: efeitos de longo prazo que afetam uma população maior (ex: crescimento do PIB ou aumento do IDH).

1.3 Uso de Indicadores para Monitoramento e Avaliação

Monitoramento e avaliação são conceitos bastante correlacionados. Entretanto, a concepção de um sistema de indicadores requer uma distinção clara sobre seus diferentes objetivos e funções.

Monitoramento consiste basicamente na comparação dos produtos/resultados obtidos contra os valores esperados. Dessa forma, a tarefa de monitoramento de indicadores de produto e resultados é relativamente simples.

Avaliação envolve a coleta de informações do monitoramento e de outras fontes tendo em vista a compreensão e explicação dos efeitos da intervenção. O instrumento mais importante na avaliação são os indicadores de impacto. Por razões de natureza teórica, o espaço natural de discussão sobre tais tipos de indicadores é a academia. Diferentemente dos indicadores de desempenho, a utilização de indicadores de impacto para a avaliação de programas é menos direta, em função da complexidade da evolução do ambiente sócio-econômico e natural.

1.3.1 Indicadores de Impacto como Instrumentos Estratégicos

Indicadores de impacto do desenho e implementação de programas.

Os indicadores de impacto têm um papel decisivo em certos estágios do ciclo de um programa: na fase inicial (*ex-ante*) de planejamento, a quantificação dos impactos é um instrumento de orientação de um programa. Na fase posterior (*ex-post*), os indicadores permitem o julgamento sobre o sucesso ou falha de um programa. Entretanto, é preciso ter em mente que, na maioria das vezes, os impactos de uma intervenção só podem ser observados e medidos num período de tempo após a implementação do programa.

Definição de indicadores de impacto específicos.

A avaliação de impactos é uma tarefa complexa, exigindo análises mais amplas que a ação estrita de um programa. Por exemplo: a melhoria da situação econômica de um município pode ser o resultado de fatores externos à ação governamental. Em muitos casos, somente avaliadores experientes serão capazes de identificar e/ou coletar informações confiáveis sobre o impacto de uma intervenção. Uma vez que essa tarefa demanda esforços intelectuais substanciais, é razoável **definir indicadores de impacto somente para as prioridades** de um programa. Por exemplo, no caso do programa "Leite das Crianças" um indicador de impacto seria o "índice de desnutrição infantil para a faixa etária atendida pelo programa".

Aspectos negativos dos indicadores de impacto e de produtos.

As dificuldades quanto à utilização de indicadores de impacto são que geralmente eles estão disponíveis somente após um considerável período de tempo e necessitam de um substancial esforço metodológico para serem validados. Por outro lado, indicadores de produto oferecem somente informações sobre efeitos físicos e não sócio-econômicos. Por isso, em alguns casos, os indicadores de resultados podem ser a melhor fonte de informações durante o ciclo de gestão de um programa.

1.3.2 Indicadores de Resultados e o controle de um programa

Todos os indicadores devem ter um modelo explicatório.

Muitas vezes, é possível melhorar a eficácia de um indicador concentrando os recursos escassos no estabelecimento de indicadores de resultados confiáveis e mensuráveis ao invés de investir esforços em indicadores de impacto de valor questionável, muito embora ambos indicadores requerem um sólido modelo explicatório como base. Uma coleção de informações sem um modelo que explique as relações de causa e consequência perde seu poder, uma vez que a explicação dos valores permanece sendo uma questão sem solução.

Técnicas de coleta de informações.

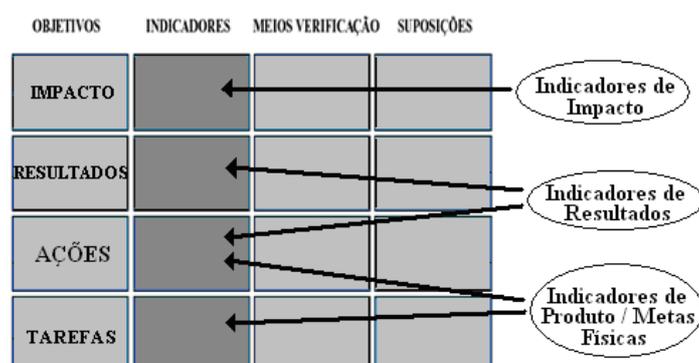
Desta forma, as pesquisas precisam ser cuidadosamente planejadas de antemão, incluindo o orçamento necessário às suas obtenções. As técnicas de avaliação *ex-ante* podem incluir estudos, pesquisas ou a informação coletada.

1.3.3 Indicadores e o Método do Marco Lógico

Método do Marco Lógico.

O método do Marco Lógico, apresentado no capítulo II, é uma ferramenta muito útil por requerer a definição de indicadores que permitam o monitoramento e a avaliação dos programas e suas ações.

FIGURA 24 - INDICADORES E O MARCO LÓGICO



1.4 Ação Estratégica e Localizada

A relevância denota se a intervenção é apropriada na resolução dos problemas.

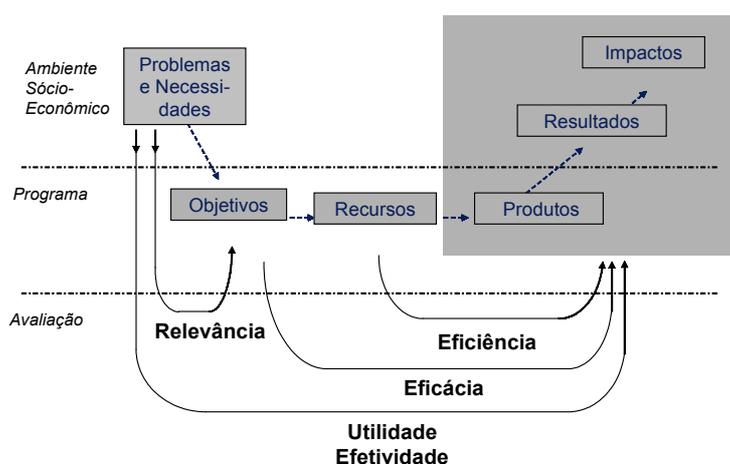
A seqüência lógica de um programa e seus os mecanismos de avaliação está resumizada na figura 25.

O termo *relevância* refere-se à adequação dos objetivos específicos de um programa em relação aos problemas sócio-econômicos que se pretende corrigir. Numa avaliação *ex-ante*, os aspectos referentes à relevância são de suma importância, pois permitem definir e justificar a melhor estratégia de ação.

Indicadores são instrumentos técnicos para ações estratégicas e localizadas.

Nesse sentido, o uso de indicadores na etapa *ex-ante* (diagnóstico) pode dar um embasamento a essas ações estratégicas, qualificando o problema e estabelecendo as metas do programa. Além disso, muitos desses indicadores podem ser obtidos para uma escala que não a do Estado como um todo, por exemplo para os municípios. Desta forma, é possível definir as prioridades na alocação de recursos por critérios técnicos, determinando quais locais teriam preferência na implantação dos programas.

FIGURA 25 - CRITÉRIOS ESTRATÉGICOS E DE AVALIAÇÃO DE UM PROGRAMA



Elaboração: European Commission (2006, p.7)

1.5 Eficiência, Eficácia e Efetividade

Eficácia

A eficácia refere-se ao cumprimento dos objetivos.

Ainda com relação à figura 25, ao se averiguar se os objetivos e metas de um programa estão sendo alcançados, quais os sucessos e dificuldades enfrentadas, o quão apropriadas foram as ações executadas, quais foram os efeitos não pretendidos e as influências de fatores externos ao programa verifica-se a *eficácia* de um programa.

Índice simples.

Uma forma simples de verificar a eficiência através de um indicador é relacionar os resultados alcançados aos objetivos pretendidos. Ou seja,

$$I_{a1} = \frac{M_r}{M_p} \times 100 = \%$$

onde ,

M_r = unidades realizadas da meta física programada;

M_p = meta física programada.

Outra definição de eficácia.

Garcia (2001, p.37) sugere que sob o ponto de vista das ações governamentais, a eficácia seja entendida como o "grau em que se atigem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra". Nesse sentido, apresenta uma outra fórmula para a mensuração do grau de atingimento da eficácia:

Fórmula para cálculo da eficácia.

$$I_{a2} = \frac{\frac{M_r}{T_r}}{\frac{M_p}{T_p}} = \frac{M_r \cdot T_p}{M_p \cdot T_r} \times 100 = \%$$

onde ,

T_r = tempo real gasto para a realização das unidades das metas físicas obtidas

T_p = tempo planejado para realizar a meta física total

Segundo essa fórmula, se $I_{a2} = 1$ a ação é eficaz, se $I_{a2} > 1$ a ação é mais do que eficaz e se $I_{a2} < 1$ a ação é ineficaz.

Eficiência

A eficiência leva em conta os custos associados.

O termo *eficiência* é avaliado pela comparação dos resultados, preferencialmente dos impactos produzidos, em relação aos recursos utilizados. A principal pergunta relativamente à eficiência de um programa é: Os objetivos foram atingidos com o menor custo possível?

Outra definição de eficiência.

Garcia (2001, p.38) sugere o conceito de eficiência como a "relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução". Seguindo os mesmos termos anteriores, sugere um índice para mensuração da eficiência:

Fórmula para cálculo da eficiência.

$$I_e = \frac{\frac{M_r}{T_r \cdot C_r}}{\frac{M_p}{T_p \cdot C_p}} = \frac{M_r \cdot T_p \cdot C_p}{M_p \cdot T_r \cdot C_r} \times 100 = \%$$

onde,

C_r = custo real da ação

C_p = custo programado da ação

Segundo essa fórmula, se $I_e = 1$ a ação é eficiente, se $I_e > 1$ a ação é mais do que eficiente e se $I_e < 1$ a ação é ineficiente.

Efetividade

A efetividade, avalia de forma mais amplas as necessidades sócio-econômicas.

O critério de *utilidade e efetividade* estão relacionados aos impactos obtidos por um programa em relação às necessidades econômicas e sociais mais amplas e à durabilidade e sustentabilidade dos resultados

Geralmente os indicadores de impacto que mensuram a efetividade não estão sob o controle direto das ações do programa, ainda que devam ser influenciados pelas ações executadas pelo mesmo.

1.6 Índice Síntese

Sintetizar informações.

Muitas vezes a utilização de indicadores isolados não oferece informações suficientes para a compreensão de um fenômeno. Nesses casos é relevante a seleção de temas ou dimensões (por exemplo, educação, renda, demografia, etc.) para a elaboração de indicadores e índices síntese.

O IDH.

Um dos índices síntese mais conhecidos é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano de diversos países, esse é um índice-chave dos "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio" das Nações Unidas. O IDH engloba três dimensões: educação, longevidade e renda, a partir de seus respectivos indicadores de alfabetização e taxa de matrícula, esperança de vida

ao nascer e PIB per capita. O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). A elaboração de um índice síntese é uma tarefa técnica bastante complexa que leva em conta aspectos teóricos e práticos (como a disponibilidade de informações).

O Índice de desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Para aferir o nível de desenvolvimento humano dos municípios brasileiros formulou-se um indicador específico, o IDH-M, a partir das mesmas dimensões do IDH, (educação, longevidade e renda), mas com algumas estatísticas diferentes, com vistas à uma avaliação mais adequada das condições de núcleos sociais menores.

QUADRO 7 - ESTRUTURA DO IDH-M

| ÍNDICE SÍNTESE | ÍNDICE PARCIAL | | ESTATÍSTICAS | |
|----------------|----------------|-------------|--------------|-----------------------------------|
| | Peso | Dimensão | Peso | Indicador |
| IDH | 1/3 | Educação | 1/3 | Taxa bruta de freqüência à escola |
| | | | 2/3 | Taxa de alfabetização |
| | 1/3 | Longevidade | 1 | Taxa de Longevidade |
| | 1/3 | Renda | 1 | Índice de Renda per Capita |

Padronização de escalas dos indicadores.

A elaboração de um índice síntese tem algumas peculiaridades. Por exemplo, a padronização das unidades de medida. Para que o IDH apresente uma escala de 0 a 1 é necessário converter a escala de alguns indicadores. No caso do IDH-M, para considerar o tema longevidade foi necessário converter a "esperança de vida ao nascer" em uma taxa de longevidade, de forma que:

Exemplo taxa de longevidade.

$$\text{Taxa de longevidade} = \frac{E_{\text{mun}} - E_{\text{min}}}{E_{\text{max}} - E_{\text{min}}} \quad \text{ex : } \frac{70 - 25}{85 - 25} = \frac{45}{60} = 0,75$$

Onde,

E_{mun} = Esperança de vida ao nascer no município (anos)

E_{max} = Longevidade máxima (anos)

E_{min} = Longevidade mínima (anos)

No exemplo acima, se a esperança de vida máxima for de 85 anos e a mínima for 25 anos, então caso a esperança de vida ao nascer em um município for de 70 anos, a taxa de longevidade será de 0,75.

1.7 Mapas e Gráficos⁵

A representação gráfica é mais poderosa.

A forma com que o valor dos indicadores é apresentado determina seu monitoramento e interpretação. Muitas vezes a representação gráfica dos valores é mais poderosa em termos da transmissão da informação do que uma representação numérica (em tabelas).

QUADRO 8 - TOTAL DE ÓBITOS DE MENORES DE 1 ANO NO PARANÁ

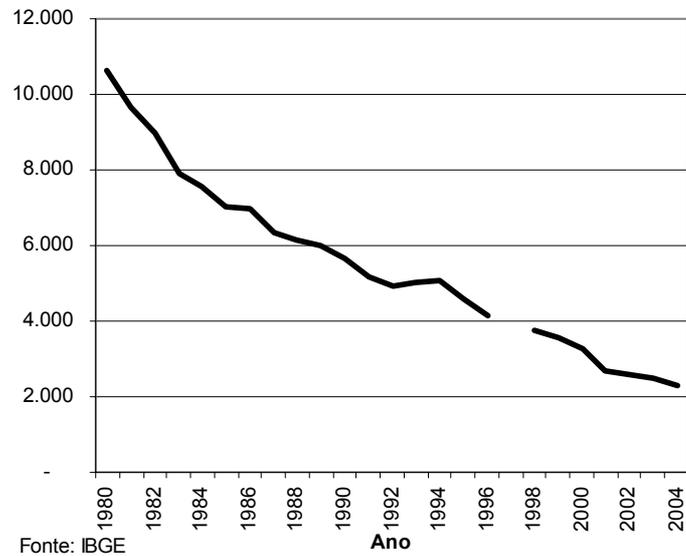
| ANO | N.º DE ÓBITOS | ANO | N.º DE ÓBITOS | ANO | N.º DE ÓBITOS |
|------|---------------|------|---------------|------|---------------|
| 1980 | 10.638 | 1989 | 6.014 | 1998 | 3.740 |
| 1981 | 9.673 | 1990 | 5.667 | 1999 | 3.559 |
| 1982 | 8.991 | 1991 | 5.163 | 2000 | 3.255 |
| 1983 | 7.888 | 1992 | 4.914 | 2001 | 2.705 |
| 1984 | 7.575 | 1993 | 5.004 | 2002 | 2.600 |
| 1985 | 7.026 | 1994 | 5.083 | 2003 | 2.492 |
| 1986 | 6.955 | 1995 | 4.579 | 2004 | 2.301 |
| 1987 | 6.353 | 1996 | 4.130 | | |
| 1988 | 6.147 | 1997 | | | |

FONTE: IBGE

A figura 26 é uma representação gráfica dos valores expressos no quadro 8, onde é evidente a queda no valor do indicador de "óbitos de menores de 1 ano" desde 1980 no Paraná.

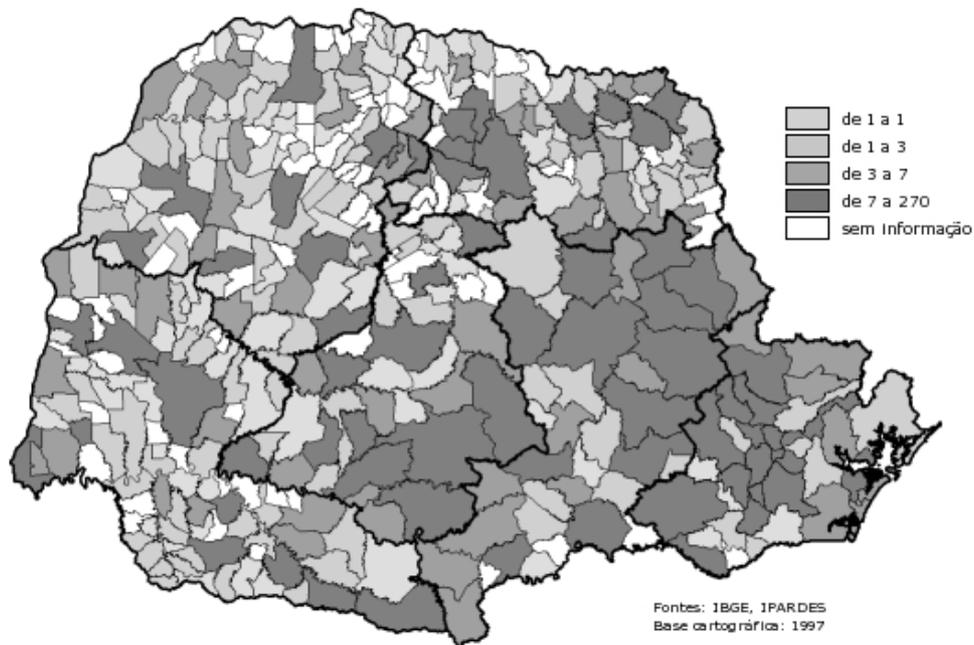
⁵ As estatísticas a seguir foram obtidas a partir do site do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), por meio da "Base de Dados do Estado", a BDEWeb (<http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>).

FIGURA 26 - TOTAL DE ÓBITOS DE MENORES DE 1 ANO NO PARANÁ



Outra forma importante de representação gráfica são os mapas temáticos. Os mapas permitem a compreensão de um fenômeno em termos espaciais, sendo importantes elementos para a definição territorial das áreas críticas ou prioritárias para a atuação de um programa de governo.

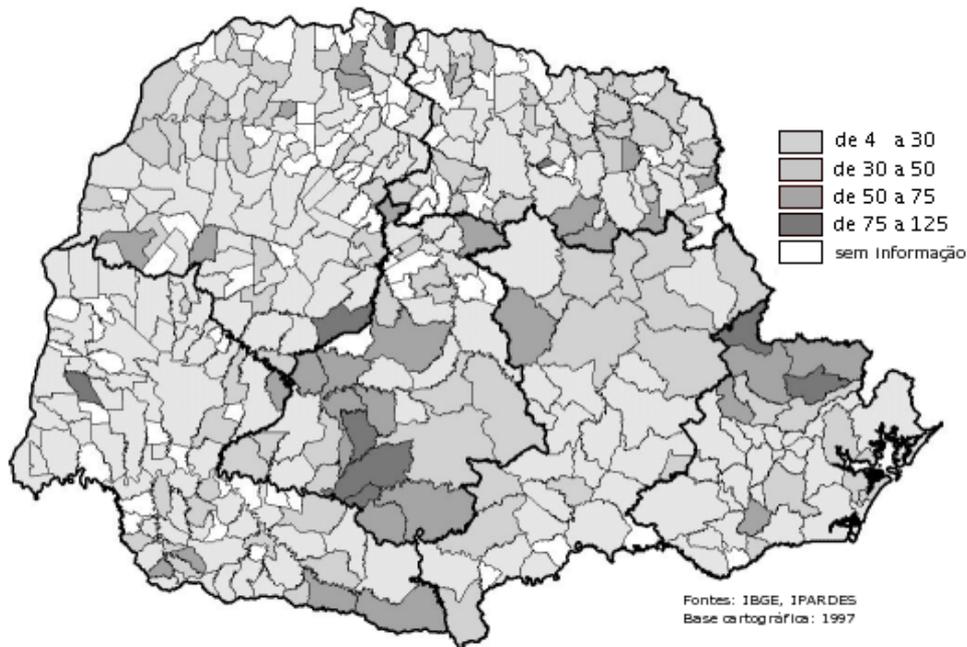
FIGURA 27 - TOTAL DE ÓBITOS DE MENORES DE 1 ANO EM 2004



**Atenção para o significado do
indicador absoluto x relativo.**

Entretanto, é necessário atenção à natureza do indicador. O mapa acima expressa a distribuição nos municípios do Paraná do número óbitos de menores de 1 ano em termos absolutos. Nesse caso, é de esperar que municípios com uma população maior (como Curitiba) apresentem um número de óbitos maior, o que não necessariamente indica que a situação seja mais grave nesses municípios. Em outras palavras, pode ser mais importante considerar esses valores em termos relativos, isto é, levando-se em conta a população. A figura 28 representa o número de óbitos considerando a população estimada dos municípios.

FIGURA 28 - TOTAL DE ÓBITOS DE MENORES DE 1 ANO POR 100 MIL HABITANTES EM 2004



2 Desenvolvendo um Sistema de Indicadores

Uma vez definidos os mais importantes tipos de indicadores e discutidos a utilização para o monitoramento e avaliação, volta-se a atenção para aspectos essenciais do desempenho e qualidade de um sistema de indicadores.

2.1 Estratégia Clara, Focalizada e com Bases Teóricas

Definição de indicadores de impacto específicos.

A primeira questão que os formuladores de políticas devem ter em mente é que um programa concentrado em **um número limitado de prioridades e indicadores** tem mais chances de gerar um impacto maior do que um programa com ações dispersas e não focalizadas, conforme evidencia o método do marco lógico.

Em segundo lugar, a qualidade de um sistema de indicadores depende diretamente de uma compreensão clara da lógica da intervenção de um programa. Cada ação prioritária deve ter claro sua lógica econômica e social, ou seja, deve-se compreender os meios pelos quais as intervenções do governo afetam o desenvolvimento sócio-econômico.

Indicadores ajudam a formular as ações de um programa.

A título de exemplo, qual o mecanismo por meio do qual incentivos fiscais horizontais melhoram a competitividade das empresas? A resposta dessa questão deverá guiar a seleção de indicadores apropriados. Nesse contexto, os indicadores podem ser vistos como instrumentos que ajudam a formular as ações e prioridades: dificuldades na identificação de um indicador apropriado, geralmente representam a falta de compreensão do objetivo de uma ação. Via de regra, os indicadores devem ser desenvolvidos durante as discussões de formulação das ações e não "adicionar" os indicadores quando a discussão for concluída.

2.2 Metas e Referências

A referência contextualiza um indicador.

Um dado de referência é um valor inicial contra o qual um indicador é posteriormente medido e comparado. Uma referência é indispensável para contextualizar o valor de um indicador. Por exemplo, se o objetivo de um programa é reduzir a desnutrição infantil pela metade num prazo de 4 anos, a referência mais importante é a taxa de desnutrição infantil no início do programa.

Quantificação das metas.

Os indicadores necessitam de metas quantificáveis, do contrário não é possível medir o grau com que os objetivos pré-estabelecidos são atingidos. Inevitavelmente, assim como qualquer outro exercício de previsão, além dos exercícios de processamento de informações, algum nível de subjetividade, por parte dos formuladores da política, no estabelecimento das metas é compreensível.

Formas de quantificação de metas.

Há duas formas principais de quantificar as metas para os indicadores de um programa:

1. Séries históricas: a utilização de séries históricas, juntamente com um modelo (formal ou puramente mental) para os fatores que explicam os problemas que o programa visa tratar, podem servir de base para se projetar os resultados um programa.
2. "*Benchmarks*": a tradução desse termo para português é referência, nesse sentido tratam-se de parâmetros contra os quais os indicadores podem ser comparados e monitorados, num sistema de alertas.

Sistema semaforizado.

O processo de comparação dos indicadores contra valores de referência permite o estabelecimento de um sistema de alertas semaforizado, em que o sinal:

- Verde: indica o cumprimento satisfatório (ou mais do que satisfatório) das metas.
- Amarelo: indica um nível de atendimento aceitável, mas insatisfatório, sendo um nível intermediário.
- Vermelho: é o sinal de descumprimento das metas ou de uma situação notadamente negativa, em que a instituição está distante de atingir os resultados esperados.

Portanto, é imprescindível o desenvolvimento de um sistema para o armazenamento das séries históricas dos indicadores e das metas pré-estabelecidas pelos formuladores de um programa.

2.3 Características Desejáveis

A qualidade de um indicador depende de alguns critérios, tomados com base nas características individuais.

Características dos indicadores individuais:

- **Finalidade:** um indicador deve estar ligado diretamente aos objetivos de um programa. A utilidade dos indicadores é ainda maior quando os objetivos dos programas forem definidos em termos de metas aplicáveis às definições dos indicadores;
- **Disponibilidade de dados:** um indicador não é de grande valia se for obtido somente uma vez, pois não permite comparações entre o "antes" e o "depois". Outra dificuldade surge quando as estatísticas são publicadas um longo período após a coleta de informações.
- **Sensibilidade em relação à atuação do governo:** quando um indicador é escolhido para avaliar um programa, então esse programa deve ser capaz de provocar alterações nesse indicador.
- **Confiabilidade e credibilidade:** a confiabilidade se aplica quando a mesma medida, coletadas por pessoas diferentes, mas nas mesmas condições, produzam o mesmo valor. Já a credibilidade depende fundamentalmente do método de apuração das informações e da reputação da instituição responsável por sua divulgação. Preferencialmente a

informação deve ser coletada por agências externas e não pelos responsáveis diretos pela implementação do programa

- **Comparabilidade:** a utilidade de um indicador também depende da possibilidade de comparação com outros programas e diferentes localidades.
- **Validade:** um bom indicador deve ser bem compreendido por todos aqueles o utilizam. É importante que os indicadores, particularmente os de impacto, reflitam alguma percepção de melhora ou piora por parte da sociedade. Se a mudança não foi percebida, então o indicador apresenta alguma falha.

Um sistema de indicadores devem fornecer: ampla cobertura, diversidade de tipos, seletividade e relevância.

Critérios utilizados para avaliar um sistema de indicadores:

- Os indicadores selecionados devem cobrir uma **proporção suficientemente grande das ações** realizadas pelos programas (indicadores de produto por ação, indicadores de resultados e impacto para os programas).
- O sistema deve contemplar uma **diversidade de categorias** de indicadores.
- O sistema de indicadores deve ser **simples**. As informações necessárias à avaliação devem se restringir a um número reduzido de indicadores, sob o risco de comprometer a compreensão do objetivo de um programa.
- A relevância de um sistema implica que os indicadores sejam desenvolvidos **prioritariamente** para os programas mais relevantes, especialmente aqueles associados às dotações orçamentárias mais vultosas, ações inovadoras e temas estratégicos.

2.4 Incentivos

Formas de incentivo à qualidade do serviço público.

O pleno funcionamento do sistema de indicadores e avaliação dos programas governamentais depende do comprometimento das instituições com os objetivos definidos pelo Plano Plurianual, zelando pelos princípios da eficiência, eficácia e efetividade. A melhoria

na qualidade do serviço público e no desempenho dos programas demanda incentivos para manter o entusiasmo dos grupos com bom desempenho e contagiar as equipes com desempenho inferior. Tais incentivos poderiam envolver, por exemplo:

Possível modelo de incentivos.

- A oferta de recursos orçamentários adicionais aos programas e premiações aos gerentes de programa com melhor desempenho.
- A garantia de maior autonomia na destinação de recursos aos programas com melhor desempenho.
- A prestação de assistência técnica aos programas e gestores com desempenho ruim. Caso a situação não melhore as liberações orçamentárias podem ser controladas. O princípio desse incentivo não é punir os erros, mas sim a inabilidade de corrigir os desvios.

Requisito dos incentivos: sistema de informações gerenciais.

Uma condição importante para a operacionalização dos mecanismos de incentivos é o bom funcionamento de sistemas de informações gerenciais nas instituições públicas, até mesmo com vistas à troca de experiências.

Evidentemente, a implantação de mecanismos de incentivos requer uma regulamentação complementar e um comprometimento com o interesse público de forma a premiar indivíduos, grupos ou instituições pelos projetos ou programas mais exitosos em termos da eficiência no uso de recursos e eficácia nos resultados.

2.5 Dificuldades e Limitações

Possíveis efeitos adversos da utilização de indicadores.

A despeito da importância da utilização de indicadores, não devem ser desconsideradas as dificuldades para a consolidação de um sistema e as eventuais limitações do uso de indicadores durante o ciclo de gestão de um programa, especialmente:

- **Convergência para média:** existe a possibilidade de que o indicador induza a aplicação de recursos naqueles municípios com pior desempenho, com vistas à melhoria da situação. Contudo, isso pode significar a redução na destinação de recursos para os municípios com melhor desempenho e o efeito final não é uma convergência para a situação de excelência, mas o estreitamento das diferenças e a convergência para a média.
- **Indicadores subestimados:** no momento da definição *ex-ante* dos indicadores é possível que os formuladores de política pública definam metas mais facilmente alcançáveis ao invés de metas apropriadas aos objetivos do programa.
- **Resultados não desejados:** a subordinação de um programa a indicadores mal formulados pode trazer efeitos indesejados, fazendo que o programa seja executado não em função dos resultados efetivos para a sociedade, mas tão somente em razão do indicador.

Vontade política de avaliar e corrigir as falhas apontadas pelos indicadores.

Conforme os argumentos apresentados oportunamente no capítulo V, a avaliação das políticas públicas tem sido a etapa que mais deixa a desejar no ciclo de gestão dos programas. As possíveis razões para esse insucesso incluiriam, por exemplo, entraves de natureza política em relação à disponibilização de informações para a avaliação dos programas, e a própria revisão de programas malogrados.

Além disso, é preciso atenção para que não se incorra em equívocos como "medir por medir". Numa situação em que o sistema de indicadores esteja operando normalmente, com a coleta e atualização das informações, existe a possibilidade de falhas no ciclo de vida da política pública caso as horas técnicas despendidas na preparação de estatísticas e relatórios não resultem na avaliação e revisão dos programas propriamente ditos.

2.6 Sistema de Indicadores e Ciclo de Vida de um Programa

Os indicadores têm papel fundamental ao longo de todo o ciclo de uma política pública, desde a elaboração do programa e estratégias de ação, passando por sua implementação e acompanhamento, até a sua avaliação final.

INDICADORES NO CICLO DE VIDA DOS PROGRAMAS

| ETAPA | QUESTÕES RELEVANTES |
|---|--|
| Elaboração do Programa | <ul style="list-style-type: none"> Definição de indicadores de impacto |
| Definição das Estratégias e Prioridades do Programa | <ul style="list-style-type: none"> Definição de objetivos e prioridades do programa: definição dos indicadores de produto, resultado e impacto. |
| Planejamento da Implementação | <ul style="list-style-type: none"> Elaboração do sistema de monitoramento: processamento de dados e avaliação da qualidade dos indicadores. Elaboração do sistema de avaliação: planejando a avaliação, com a descrição dos indicadores necessários à avaliação do programa, seleção dos indicadores que devem ser coletados e atualizados por exercício. Cooperação estreita entre os avaliadores e os formuladores de programa para a consolidação de um sistema de indicadores para monitoramento e avaliação. |
| Implementação | <ul style="list-style-type: none"> Coleta e atualização de dados dos indicadores e envio das informações aos usuários Processo contínuo de melhoria no funcionamento do sistema de monitoramento. |
| Avaliação | <ul style="list-style-type: none"> Seleção de indicadores, monitoramento do progresso do programa relativamente a seus objetivos e metas e preparação de um relatório. Revisão dos indicadores selecionados, atrelado a uma possível revisão da estratégia do programa Revisão do sistema de monitoramento (qualidade dos indicadores, coleta de dados e transferência aos usuários), se necessário. |
| Avaliação Ex Post | <ul style="list-style-type: none"> Obtenção de dados dos indicadores (de produtos e resultados) a partir do sistema de monitoramento com o propósito de proceder a avaliação Avaliação dos resultados e impactos alcançados pelo programa, utilizando modelos econômicos, se aplicável. |

CAPÍTULO IV

Guia para Definição dos Produtos das Ações de Governo

Esse capítulo tem como objetivo estabelecer alguns conceitos básicos sobre a definição dos produtos das ações do governo, colocando algumas perguntas que possibilitem a reflexão sobre a qualidade da definição desses produtos, sob o ponto de vista do ciclo das políticas públicas (formulação, execução, monitoramento, avaliação e revisão).

A definição apropriada dos produtos é fundamental para que se possa monitorar e avaliar o Plano Plurianual (PPA) de forma adequada.

Uma definição incorreta dos produtos prejudica a avaliação do sucesso de um programa, sob a ótica de seus atributos de eficiência, eficácia e efetividade. A impossibilidade de avaliação, por sua vez, cria obstáculos à correção das eventuais falhas na formulação e execução dos programas, ou mesmo, dificulta a argumentação sobre o sucesso de uma política pública e a necessidade de sua continuidade.

Na seqüência serão demonstrados alguns problemas para a gestão do PPA decorrentes de produtos mal especificados.

1 Aspectos Conceituais dos Produtos das Ações de Governo

Compatibilização de conceitos.

A definição de um produto pode ser entendida como um indicador de produto (conforme definimos no capítulo III desse manual) ou ainda como um indicador das ações e tarefas (conforme o método do marco lógico, apresentado no capítulo II desse manual).

1.1 Ação

Conceito de ação.

Ação é uma operação da qual resulta **um** produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade e que contribui para atender aos objetivos de um programa.

Ações de apoio administrativo não geram produtos.

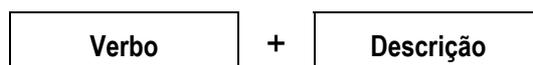
Nesse sentido, as atividades meio que não geram produtos diretamente para sociedade **não deveriam integrar programas finalísticos ou de serviços ao Estado**⁶. Para casos referentes às atividades internas de um órgão, com a folha de pagamento dos funcionários, despesas com serviços de energia elétrica, água, esgoto e telefonia, foi criado um programa especial de "apoio administrativo" que deve englobar todas essas atividades que não possuem produtos. Assim, produtos como "manutenção da instituição" ou "folha de pagamento" **não podem ser considerados como produtos** para a sociedade.

⁶ Para a definição desses programas consulte o capítulo I desse Manual. Os programas de apoio administrativo incluem despesas como pessoal e encargos, manutenção e conservação de imóveis e serviços relacionados a atividades meio. Esse tipo de programa resulta da dificuldade de alocar o custo do pessoal relacionado às atividades fins nos programas finalísticos, ou seja, há uma dificuldade em informar quanto tempo cada funcionário gastou em cada programa.

A ação é descrita pela utilização de um verbo.

Nos demais casos, a regra geral é que cada ação gera **somente 1 produto ou serviço** para a sociedade. Sendo assim, sugere-se o seguinte formato para a definição de uma ação:

1. Uma ação requer um verbo para descrevê-la



Exemplos:

- Construir estradas rurais
- Armazenar produtos agrícolas
- Capacitar profissionais da rede pública

Uma ação não deve possuir 2 ou mais verbos, pois isso geralmente indica 2 ou mais produtos gerados.

2. Ao gerar somente 1 produto, cada ação possui 1 verbo

Se na descrição de uma ação houver mais de um verbo isso tende a indicar que essa ação produz mais de 1 produto. Nesse caso, a sugestão é que se divida esta ação pelo número de produtos efetivamente gerados.

Deve-se ter uma atenção especial à utilização da conjunção "e", pois ela pode igualmente indicar a produção de mais de 1 produto.



Exemplos de problemas:

- Realizar treinamento técnico e pesquisa de impacto
- Reabilitar, restaurar e melhorar rodovias
- Aparelhar e treinar município e órgãos ambientais em licenciamento ambiental

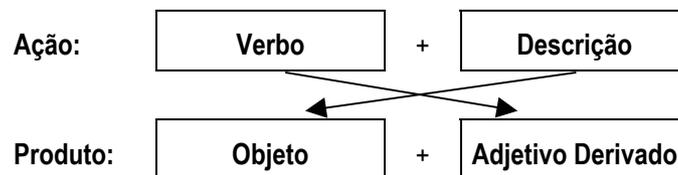
1.2 Produto

Produto é um bem ou serviço que resulta da ação e destina-se a um público-alvo.

Trata-se de um elemento fundamental, uma vez que o resultado da relação produto, unidade de medida e meta física (expressão da quantidade programada) é o objeto de monitoramento nas diversas etapas dos processos de planejamento e orçamento.

**O produto é definido
com base na ação.**

Uma vez que de uma ação resulta um produto, este último deve guardar uma relação direta com a definição da ação. Para isso, sugere-se a seguinte regra:



Nesse caso, a descrição da ação torna-se o objeto do produto (definido por um substantivo). Por exemplo, na reforma de uma escola o objeto é "escola". Já o verbo assume a forma derivada de um adjetivo que caracterizará o objeto. Nesse mesmo exemplo, a tarefa de reforma, será derivada no adjetivo "reformada". Ou seja, o produto da ação "reformar escolas" é "escola reformada".

Exemplos.

Exemplos:

- Construir estradas rurais → Estradas Rurais Construídas
- Armazenar produtos agrícolas → Produtos Agrícolas Armazenados
- Capacitar profissionais da rede pública → Profissionais Capacitados

Um produto deve ter um adjetivo.

A utilização de um adjetivo para qualificar o produto é essencial para especificar o fruto de uma ação. Vejamos um objeto como um "livro". Dependendo do tipo de ação, o mesmo livro pode ter sido: "publicado" pela imprensa oficial, "catalogado" em uma biblioteca pública, "distribuído" a alunos da rede de ensino fundamental, etc.

1.3 Unidade de Medida

Conceito.

Padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço. Serve para atribuir grandeza a um produto, sendo quantitativamente determinado e podendo, em alguns casos, ser comparado com outras unidades de medida de mesma natureza.

Medição numérica.

O termo "quantitativamente determinado" sugere a utilização valores numéricos para a medição e indica que atributos qualitativos não deveriam ser considerados, por razões metodológicas/subjetivas. Em outras palavras, não haveria precisão na avaliação de um produto através de atributos como "bom" ou "ruim".

Escala de comparação.

Com relação à "comparação com outras unidades de medida", alguns produtos podem ser medidos em escalas distintas. Uma "estrada construída" pode ser medida em quilômetros (km), metros (m) ou até mesmo em centímetros (cm). Uma escola reformada poderia ser medida em metros quadrados (m²) ou hectare (ha). Nesses casos, é importante considerar a unidade de medida convencionalmente aceita. Por exemplo, por convenção o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) mede os serviços executados em estradas na escala de quilômetros (km).

**Unidades de medida equivocadas
podem indicar resultados enganosos.**

Muitas vezes, a definição da unidade de medida não é trivial. Uma "escola reformada" poderia ser medida em "unidade", para quantificar o número de escolas reformadas. Entretanto, tal unidade de medida poderia deixar de revelar a grandeza de uma ação. Ao considerar "unidade" a medida do produto, poder-se-ia estar atribuindo um mesmo valor "1" para a reforma de um prédio como o Colégio Estadual em Curitiba, ou mesmo uma escola rural com poucas salas de aula em um município do interior. Nesse caso, a unidade de medida "m²" talvez fosse muito mais reveladora para medição de um produto e para a avaliação da ação correspondente relativamente ao objetivo do programa. Unidades de medida equivocadas podem indicar resultados enganosos.

Não há regra geral.

Não existe uma regra absoluta para a definição dos produtos e suas unidades de medida, razão pela qual no item seguinte são apresentadas algumas sugestões e questões que possam auxiliar o processo de definição dos produtos.

2 Sugestões para a Definição dos Produtos

3 principais diretrizes.

É preciso ter sempre em mente três aspectos fundamentais para a definição apropriada das ações e produtos, eles devem:

- a) permitir uma mensuração apropriada, tendo-se em vista seu monitoramento e avaliação.
- b) contribuir para o objetivo do programa;
- c) ser um objeto de interesse da sociedade

O método do Marco Lógico requer uma definição apropriada de produtos.

Conforme descrito no capítulo II, há uma ferramenta para gestão de políticas públicas, o Método do Marco Lógico, que permite uma a elaboração de programas e seu detalhamento, em ações e tarefas, vinculando os produtos e formas de medição que viabilizam o acompanhamento e avaliação.

2.1 Exemplo 1 – Definição para a Ação/Produto

Exemplo: programa da merenda escolar.

Suponha um programa de "Alimentação Escolar" que tenha o objetivo de "suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos com vistas a complementar a implantação da política de segurança alimentar." A principal ação desse produto consiste na distribuição de merenda escolar aos alunos da rede pública.

**Definições possíveis para
as ações e os produtos.**

Qual seria a melhor definição para a ação?

1. Distribuir merenda escolar aos alunos; ou
2. Atender alunos da rede pública com merenda escolar

A definição 1 poderia traduzir-se no produto "merenda escolar distribuída" e a definição 2 levaria a definição do produto como "aluno atendido". Considerando a unidade de medida como "unidade" nos dois casos, ou seja, o *número* de merendas distribuídas ou o *número* de alunos atendidos, poderíamos chegar a dois resultados distintos.

**Cada definição leva a
um resultado diferente.**

Considere que a maior parte dos alunos fazem 1 lanche (recebem a merenda) a cada dia letivo, enquanto uma minoria dos alunos, envolvidos em alguns projetos especiais, recebe 2 lanches. No primeiro caso, o produto "merenda escolar distribuída" envolveria a contagem do número de refeições efetivamente distribuído a cada aluno, em todos os dias letivos. Já no segundo caso, a contagem seria pelo número de alunos atendidos, não importando se alguns alunos recebam 1 ou 2 merendas por dia.

**Se o problema não é a contribuição
para o objetivo do programa, a
questão é a mensuração.**

Segundo o ponto de vista do programa "Alimentação Escolar", ambas as definições (1 e 2), quando executadas de forma eficiente e eficaz (alcançando as metas estabelecidas), contribuem para o objetivo. Nesse caso, deve-se considerar a forma de mensuração como o aspecto fundamental da definição das ações, uma vez que cada definição pode levar a um resultado diferente.

Uma pergunta a ser feita seria: **Essa definição de ação / produto / unidade de medida possibilita um monitoramento adequado das metas físicas e financeiras?**

**Para monitorar as despesas
relativas a um produto, a
definição do produto importa.**

Além da eficácia e efetividade, uma política pública deve ser avaliada em termos de sua eficiência ou economicidade (melhor relação custo x produto). Sendo assim, é desejável que a definição do produto permita o monitoramento dos gastos com a distribuição dos produtos.

O custo médio por merenda distribuída é de R\$ 0,22. Suponha se defina o produto como "aluno atendido" e que efetivamente sejam atendidos 100 mil alunos em 200 dias letivos. Caso cada aluno receba 1 merenda por dia letivo, a despesa anual com esse produto seria de R\$ 4,4 milhões. Entretanto, caso metade desses alunos (50 mil) recebesse não 1 mas 2 merendas por dia, essa despesa subiria para R\$ 6,6 milhões, mas o resultado para esse produto continuaria sendo 100 mil "alunos atendidos".

Nesse caso, para fins de monitoramento das despesas, seria mais interessante definir o produto como "merenda escolar distribuída". Na primeira situação, em que cada aluno recebe um lanche por dia letivo, o total desse produto seria de 20 milhões de merendas distribuídas, enquanto o segundo caso (metade dos alunos recebendo 2 merendas por dia) seria de 30 milhões de merendas.

**"Concurso realizado" ou
"servidor contratado"?**

Suponha um programa de melhoria da gestão do Estado que tenha como uma de suas ações "recompôr o quadro efetivo de servidores do Estado" por meio da realização de concursos públicos para a contratação de funcionários. Nesse caso, seria possível definir 2 produtos distintos "concurso realizado" ou "servidor contratado". Ambos os produtos realizam a tarefa de recompôr o quadro de servidores efetivos, todavia a primeira definição pode levar a resultados enganosos. Seria possível realizar concursos para a abertura de 10 vagas ou de 100 vagas. Sendo assim, para fins do monitoramento das metas físicas e financeiras seria mais apropriado definir o produto da ação como "servidor contratado".

2.2 Exemplo 2 – Definição para a Unidade de Medida

Exemplo: construção de aterros sanitários.

Suponha um programa de "Gestão de Resíduos Sólidos" que tenha como uma de suas ações "construir novos aterros sanitários". O produto resultante dessa ação seria o "aterro sanitário construído". A questão colocada é: como medir esse produto? Poderia-se contar o número de aterros sanitários construídos (unidade), ou a capacidade do aterro em termos de metros cúbicos (m^3), em toneladas (ton), pelo seu tamanho (em m^2) ou por percentual de execução (%).

O número de aterros sanitários não permite a avaliação correta do produto.

Nesse caso, pergunta a ser feita seria: **Essa ação/produto/unidade de medida, da forma como foi definida, contribui para o objetivo do programa?**

Podem ser construídos aterros sanitários pequenos ou grandes, em termos da capacidade de depósito de lixo. Em termos efetivos, o importante para o programa não é o número de aterros construídos, mas sim a capacidade máxima instalada. Nesse caso, a unidade de medida deveria ser tecnicamente especificada refletindo as dimensões dos aterros construídos (m^3 , toneladas, m^2 ou % de execução).

Padronização das Unidades de Medida

Outro aspecto relevante com relação às unidades de medida são as escalas e a descrição utilizada. Por exemplo, a unidade m^3 poderia ser apresentada como:

- metros cúbicos
- m^3
- mil metros cúbicos
- milhões de m^3

Portanto, é importante haver a padronização das unidades de medida no sistema de elaboração do PPA e dos orçamentos anuais.

2.3 Exemplo 3 – Níveis de Detalhamento das Ações e Produtos

**O produto final é o que importa,
e não os intermediários.**

Outro aspecto relevante é definir tudo aquilo que pode ser considerado **um produto final para a sociedade**, sem deixar de reconhecer a importância para um projeto de todas as etapas intermediárias. Para fins do PPA pode-se desprezar os produtos e serviços intermediários.

Por exemplo, na construção de uma ponte, a construção e instalação das vigas e eventualmente de rampas de acesso são fundamentais para o projeto, todavia, o mais importante é o produto final, por exemplo, os metros de ponte construída.

Nesse caso, uma possível pergunta seria: **É de interesse da sociedade conhecer esse produto?**

**Bom senso e conhecimento
são essenciais.**

Não há uma única resposta para as perguntas destacadas nos exemplos acima. Por isso, **para definir os produtos das ações de governo é necessário bom senso, experiência e conhecimento técnico sobre as diferentes áreas do setor público.**

2.4 Verificando a Consistência das Definições

**Exemplo de
inconsistência.**

Suponha a seguinte ação "realizar concurso para professores", sendo o produto definido como "pessoas contratadas" e a unidade medida "concurso". Efetivamente há uma inconsistência entre a ação e seu produto e também entre o produto e sua unidade de medida. Conforme descrito, o produto da ação seria algo como "concurso realizado", já o produto "pessoas contratadas" não poderia ser medido por "concurso", mas sim pela unidade de medida "unidade".

TABELA 3 - EXEMPLOS CONSISTENTES ENTRE PRODUTO E UNIDADE DE MEDIDA

| EX. | PRODUTO | | UNIDADE DE MEDIDA (b) | META FÍSICA (Qtd.) 2007 (c) | LEITURA Em 2007, foram (a.2) (c) (b) de (a.1) |
|-----|---------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------------|---|
| | Objeto (a.1) | Adjetivo (a.2) | | | |
| 1 | professor | contratado | unidade | 1.000 | Em 2007, foram contratados 1.000 unidades de professores |
| 2 | estrada rural | construída | Km | 100 | Em 2007, foram construídos 100 KM de estradas rurais |
| 3 | peessoa | atendida | unidade | 20.000 | Em 2007, foram atendidas 20.000 unidades de pessoas |
| 4 | sistema de gestão | implantado | % | 50 | Em 2007, foram implantados 50 % do sistema de gestão |
| 5 | prefeitura | atendida | unidade | 240 | Em 2007, foram atendidas 240 unidades de prefeituras |
| 6 | obra | realizada | M2 | 2.500 | Em 2007, foram realizadas 2.500 metros quadrados de obras |
| 7 | biofármaco | produzido | ml | 8.000 | Em 2007, foram produzidos 8.000 ml de biofármacos |
| 8 | leito | disponibilizado | Unidade | 50 | Em 2007, foram disponibilizados 50 unidades de leitos |
| 9 | medicamento básico | distribuído | Unidade | 50.000 | Em 2007, foram distribuídos 50 unidades de medicamentos básicos |
| 10 | acervo de gravações | catalogado | disco | 110.000 | Em 2007, foram catalogados 110.000 discos de acervo de gravações |
| 11 | evento | apoiado | Unidade | 120 | Em 2007, foram apoiados 120 unidades de eventos |
| 12 | informação na internet | disponibilizada | acessos | 18.000 | Em 2007, foram disponibilizadas 18.000 acessos de informações na internet |
| 13 | programa | produzido | unidade | 1.000 | Em 2007, foram produzidos 1.000 unidades de programas |
| 14 | laudo pericial | realizado | Unidade | 10.000 | Em 2007, foram realizados 10.000 unidades de laudos periciais |
| 15 | viatura | adquirida | unidade | 1.000 | Em 2007, foram adquiridas 1.000 unidades de viaturas |
| 16 | unidade de conservação | fiscalizada | unidade | 2.000 | Em 2007, foram fiscalizadas 2.000 unidades de conservação |
| 17 | obra em prédio | executado | % | 95 | Em 2007, foram executados 95 % da obra no prédio |
| 18 | fiscalização hidrográfica | realizada | % | 90 | Em 2007, foram realizadas 90 % da fiscalização hidrográfica |
| 19 | sistema de processamento | implantado | % | 80 | Em 2007, foram implantados 80 % do sistema de processamento |
| 20 | área | desapropriada | % | 100 | Em 2007 foram desapropriadas 100 % da área |

**Traduzindo a relação entre
produto, unidade de medida
e meta física (quantidade)**

Se a relação entre o produto, a unidade de medida e sua meta for consistente então uma frase como "foram contratados 1.000 unidades de professores" deve fazer sentido, enquanto uma relação inconsistente seria indicada pela frase "foram contratados 10 concursos de pessoas". Na TABELA 3, a coluna "leitura" apresenta uma forma de se indicar a consistência entre o produto, a unidade de medida e meta física (quantidade). Outra forma de apresentar essa relação poderia ser, para o exemplo 3 "20.000 Pessoas Atendidas em 2007", ou ainda, para o exemplo 4 "50 % do Sistema de Gestão Implantado em 2007".

TABELA 4 - EXEMPLOS INCONSISTENTES ENTRE PRODUTO E UNIDADE DE MEDIDA

| EX. | PRODUTO | | UNIDADE DE MEDIDA (b) | META FÍSICA (Qtd.) 2007 (c) | LEITURA Em 2007, foram (a.2) (c) (b) de (a.1) |
|-----|---------------|----------------|-----------------------|-----------------------------|--|
| | Objeto (a.1) | Adjetivo (a.2) | | | |
| 1 | pessoa | contratada | concurso | 10 | Em 2007, foram contratadas 10 concursos de pessoas |
| 2 | estrada rural | construída | licitação | 2 | Em 2007, foram construídas 2 licitações de estradas rurais |
| 3 | Prédio | executado | % | 95 | Em 2007, foram executados 95 % do prédio |

**Verificando a consistência
do produto e de sua
unidade de medida.**

Os exemplos na tabela 4 indicam alguma inconsistência entre o produto e sua unidade de medida, uma vez que a frase resultante das relações não faz muito sentido. No exemplo 1, uma unidade de medida mais apropriada seria "unidade", enquanto no exemplo 2, a unidade de medida poderia ser quilômetros. Já no terceiro exemplo, o problema é com o objeto, pois não seria o "prédio", mas sim a "obra em prédio" que é executada. Uma solução interessante em que o importante não é o número absoluto, mas um valor relativo à conclusão de um projeto, é a utilização do percentual de realização (%) como unidade de medida.

Novamente, uma forma possível de verificar a consistência de uma unidade de medida seria fazer uma pergunta: **É possível contar ou medir _____(produto) em**

termo de _____ (unidade de medida)? Uma resposta afirmativa seria um indício de uma relação consistente.

2.5 Unidade de Medida: Unidade x Número x Pessoa?

A relação entre o produto e a unidade de medida é fonte de algumas confusões. Suponha um produto "Pessoas Atendidas". Sua unidade de medida não deveria ser "pessoa" mas sim "unidade", isto é, mede-se a quantidade de "Pessoas Atendidas" contando-as uma a uma, por "Unidade".

2.6 Metas Físicas Cumulativas e Não-Cumulativas

Outro atributo importante dos produtos é a cumulatividade ou não cumulatividade das metas físicas. Isso implica se as medições realizadas periodicamente poderão ou não serem somadas até o final do programa.

Caso uma ação cujo produto seja "convênio realizado com municípios", tenha metas físicas não-cumulativas e o monitoramento seja mensal, então a cada mês deverá ser informado o total de convênios firmados. Do contrário, poder-se-ia incorrer no erro de somar os valores, resultando-se no absurdo de se apresentar um número superior aos 399 municípios do Paraná.

Caso uma ação tenha meta física cumulativa, cada valor mensal informado vai sendo acumulado, totalizando-se o valor até o fim do programa.

CAPÍTULO V

Implementação, Monitoramento, Avaliação e Revisão dos Programas do PPA

Como um todo, esse documento pretende subsidiar a elaboração dos programas de governo do Plano Plurianual 2008-2011, seguindo o modelo legal vigente para a União, para os Estados e Municípios. Entretanto, a fase de "planejamento e elaboração" é somente uma parte do ciclo de gestão dos programas, sendo que a qualidade da gestão pública depende da realização das outras fases do ciclo.

Ciclo de gestão.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão vem adotando nos documentos referentes a gestão do PPA um diagrama (vide a FIGURA 29) que representa seu ciclo de gestão⁷. As letras referem-se ao: i) (P)lanejamento; ii) (E)xecução; iii) (A)valiação e; iv) (R)evisão dos programas.

FIGURA 29 - CICLO DE GESTÃO (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO)



⁷ Esse ciclo guarda uma correspondência com o ciclo PDCA, válidos não somente para a esfera pública e que tem por princípio tornar mais claros e ágeis os processos envolvidos na execução da gestão. As letras referem-se aos passos do ciclo: i) P de PLAN ou planejar; ii) D de DO ou executar; iii) C de CHECK ou verificar e; iv) A de ACT ou agir ou revisar.

Esse capítulo não pretende esgotar o tema referente as demais fases do ciclo de gestão, mas apenas apresentar alguns aspectos importantes a serem considerados já na fase de planejamento.

Programas bem planejados e elaborados são fundamentais, uma vez que a avaliação de programas não formulados para serem posteriormente avaliados costumam trazer resultados precários e inconclusivos. Isso resulta de dificuldades de mapeamento da situação inicial, bem como a reconstrução das trajetórias do programa que permitiriam estabelecer relações de causa e efeito inerentes à solução de um problema.

1 Implementação e Execução

**Há uma discrepância
entre o que é planejado
e como é executado.**

É reconhecida na literatura sobre gestão pública o lapso existente entre o planejamento dos programas e sua efetiva implementação⁸. Nesse sentido, a execução dos programas requer a identificação dos fatores que impulsionam ou entram a implementação, reconhecendo-se as instituições, os agentes, as condições iniciais, os recursos disponíveis e os procedimentos adotados. A análise "FOFA" (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças) e a análise de *stakeholders*, apresentada no capítulo II, podem ser instrumentos úteis para a correção dos procedimentos de execução dos programas e políticas públicas.

As fases posteriores do ciclo de gestão (avaliação e revisão) têm o objetivo final de corrigir as eventuais falhas ocorridas durante o planejamento e a implementação dos programas de governo.

⁸ Por exemplo, um livro de autoria de J. W. Pressman publicado em 1973 pela Universidade da Califórnia tinha como título "Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland", cuja tradução seria "implementação: como grandes idéias em Washington são arruinadas em Oakland".

2 Monitoramento e Avaliação

Monitoramento difere de avaliação.

Conforme se argumentou no capítulo III, o monitoramento de um programa, que consiste na comparação dos resultados obtido com os valores esperado, difere de sua avaliação, uma vez que essa busca basicamente atribuir valor às ações de governo, oferecendo explicações para os efeitos da intervenção.

2.1 Monitoramento

O monitoramento permite a correção da rota.

O elemento central do monitoramento é a coleta de dados. Por isso, é fundamental a sistematização de informações por meio de indicadores com finalidades distintas, que possibilitarão o monitoramento da execução de um programa, propriamente dito, e a avaliação dos impactos para a sociedade.

Uma conhecida citação atribuída a Sêneca (4 a.c. – 65 d.c) diz que "se um homem não sabe a que porto se dirige, nenhum vento lhe será favorável.", ou seja, o planejamento e elaboração de programas requer precisamente a definição de objetivos, ou seja que se especifique "aonde se deseja chegar". Todavia, poder-se-ia complementar essa citação dizendo, que mesmo quem sabe a que porto se dirige pode vir a ficar perdido, se não dispor de uma bússola para corrigir a rota. Daí a importância de indicadores, como "instrumentos de navegação", e do monitoramento, como um procedimento necessário à "manutenção da rota".

O monitoramento é essencial para a *accountability*.

Além da importância dos indicadores para a gestão do ciclo de políticas, há de se ressaltar sua importância no que se refere a *accountability*, ou seja, em relação à transparência e prestação de contas à população. Nesse mesmo sentido, os indicadores

necessários ao monitoramento podem também ser objetos de grande interesse por parte das lideranças políticas.

2.2 Avaliação

Definições para o processo de avaliação de programas.

No modelo de gestão pública orientada a resultados o processo de avaliação tem um papel fundamental de: a) julgar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; b) fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; c) ser parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability* (FARIA, 2006).

Efetivamente, não há uma única definição para o processo de avaliação. Entretanto, como sugere Mokate (2002) um aspecto consensual sobre avaliação é a característica de atribuição de valor, isto é, consistiria na verificação do cumprimento de objetivos e validação contínua do valor social incorporado ao cumprimento desses objetivos.

Atributos de avaliação.

Como sugere Cotta (2001, p 91), a avaliação dos programas e políticas públicas pode ser classificada em função:

1. Do período: antes, durante ou depois da implementação.
2. Da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado: interna, externa ou semi-independente.
3. Da natureza do objeto avaliado: contexto, insumos, processos ou resultados.

Formas de uso da avaliação.

A avaliação pode ter diversas formas de uso: a) uso na resolução de conflitos (justificar a continuidade e os recursos orçamentários para os programas bem avaliados); b) redução da complacência (incentivar os participantes para a busca na melhoria dos resultados); c) uso conceitual (os decisores e formuladores dos programas utilizam as informações para melhorar o programa); d) uso para persuasão (sancionar objetivos prévios).

2.3 Desafios de Avaliação

Muitas vezes a avaliação não produz a revisão.

Dentre as fases do ciclo de gestão dos programas a avaliação, juntamente com a revisão tem sido uma das mais descuidadas no Brasil. Isso porque muitas vezes o processo de avaliação é encarado como um dever ou uma formalidade, ou mesmo uma ameaça. Além disso, outra falha é justamente a da retroalimentação (*feedback*) do sistema, ou seja, algumas vezes o documento de avaliação não alcança um de seus objetivos principais que é o de possibilitar a revisão e correção de eventuais falhas.

Desafios do processo de avaliação.

Mokate (2002) aponta quatro desafios prioritários para construir um processo de avaliação aliado à gerência social:

1. a definição de um marco conceitual da intervenção que se pretende avaliar, indicando claramente objetivos, resultados e as supostas relações causais que orientam a intervenção, pois quando não se sabe onde e como se quer chegar, torna-se muito difícil avaliar nosso desempenho;
2. a superação da brecha entre o "quantitativo" e o "qualitativo" na definição de metas e objetivos e na própria avaliação, gerando complementaridade e sinergia entre eles;

3. a identificação e pactuação de indicadores e informações relevantes, levando em conta o marco conceitual e as diversas perspectivas e interesses dos atores envolvidos;
4. a definição e manejo efetivo de fluxos da informação gerada pelo processo avaliativo e a introdução de estratégias de incentivos que promovam o uso dessa informação.

3 Revisão do PPA

Diferentes formas de revisão do PPA.

A fase seguinte à avaliação consiste na revisão dos programas e do próprio plano plurianual. É relevante fazer uma distinção no que se refere à época em que ocorre a revisão. As avaliações que ocorrem **durante** o período de vigência do plano devem permitir as revisões anuais do PPA. A avaliação dos programas que ocorrem ao **término** de vigência do plano (de natureza *ex-post*) deve possibilitar a justificativa da continuidade ou não de um programa no PPA seguinte.

Revisão é a retroalimentação do sistema.

A revisão é parte do processo de retroalimentação do ciclo de gestão, possibilitando especialmente a superação de falhas ocorridas durante as etapas de planejamento e execução dos programas. Um aspecto mais amplo que a revisão de um programa deve abarcar é a contribuição desse para o cumprimento dos macro-objetivos do PPA. Isto é, as revisões anuais têm o objetivo de readequar os programas de governo à base estratégica, visando sempre o atendimento às diretrizes da efetividade, eficiência e eficácia.

O PPA tem primazia sobre outros instrumentos.

O marco legal da relação entre os três instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) estabelece que o PPA tem a primazia sobre os demais. Dessa forma, alterações nos programas (inclusão e exclusão), a inclusão ou exclusão de ações, a alteração nos indicadores e metas físicas, deveriam ser feitas prioritariamente por meio de uma lei que autorize as alterações no PPA. Sendo assim, assegura-se que orçamentos, definidos a cada exercício nas LOAs, sejam executados conforme os objetivos estratégicos definidos pelo PPA. O termo "prioritariamente" e não "obrigatoriamente" indica um grau de autonomia por parte do executivo em relação a modificações menos relevantes, como alterações em algumas metas físicas e valores orçamentários.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MPOG. Pactos para a gestão territorial integrada - texto para discussão Brasília: MP, 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/pactos.htm>

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Construção do Sistema Nacional de Indicadores Para Cidades. Identificação dos Indicadores Ideais (Projeto PNUD: BRA/04/022). 2005 p.267

COMISSÃO EUROPEIA. Indicators For Monitoring and Evaluation: a Practical Guide. 2006. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/

COMISSÃO EUROPEIA. Evaluation of Socio-Economic Development: the GUIDE. 2003. Disponível em: <http://www.evaled.info/>

CORE, F. B. "Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento" TD 44. Brasília: ENAP, 2001

COTTA, T. C. "Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica", Revista do Serviço Público, ano 52, nº 4, out-dez, 2001, p. 89-111

FARIA, C.A.P "A política da avaliação de políticas públicas" RBCS vol. 20 n. 59, Outubro, 2005, p97-109.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil, Revista do Serviço Público, ano 53, nº 4, out-dez, 2002, p. 53-77

GARCIA, R. C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental, TD 776 IPEA, 2001

MOKATE, K. M. Convirtiendo el "monstruo" em aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Revista do Serviço Público, ano 53, nº 1, jan-mar, 2002, p. 91-133

PFEIFFER, P. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. Revista do Serviço Público, ano 51, nº 1, jan-mar, 2000, p.81-123

VAINER, A., ALBUQUERQUE, J., GARSON, S. Manual de Elaboração : o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2ª edição, Brasília: MPOG, BNDES, 2005

APÊNDICE

Indicadores de Impacto "Ideais" por Temas

**Indicadores "Ideais":
Ministério das Cidades.**

O Ministério das Cidades por meio de consultoria de pesquisadores do IDHS (Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável) da PUC-MG elaborou alguns documentos com objetivo de desenvolver um índice de Qualidade de Vida Urbana no Brasil (IQVU-BR) para todos os municípios brasileiros. Em consulta a gestores públicos e especialistas nos temas priorizados pelo Ministério foram definidos os indicadores "ideais" para a avaliação do desenvolvimento sócio-econômico, e mais especificamente, a **qualidade de vida urbana** das cidades brasileiras.

A seguir são exemplificados indicadores "ideais", separados por temas, os quais poderão subsidiar a elaboração de indicadores (sobretudo de impacto e resultados) para a avaliação dos programas do PPA 2008-2011.

1 Abastecimento Alimentar

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|---|--|--|
| Organização do poder público local | Existência de órgãos locais de planejamento do abastecimento alimentar (número de órgãos) | |
| Investimentos governamentais | Investimentos para desenvolvimento tecnológico por unidade e tipo de produção – (Valor em R\$ do investimento por tipo de produção) | Cobertura dos investimentos |
| | Investimentos direcionados à otimização do abastecimento alimentar, desde a produção até a comercialização por unidade e tipo de produção - (Valor em R\$ do investimento por tipo de produção). | |
| | Incentivos para a ampliação produtiva por unidade e tipo de produção - (Valor em R\$ do investimento por tipo de produção). | Cobertura dos incentivos |
| | Existência de órgãos locais de fiscalização sanitária para os equipamentos de comércio alimentício | Cobertura da fiscalização |
| Oferta de equipamentos de abastecimento alimentar | Porte médio dos equipamentos de comércio de alimentos (Área dos estabelecimentos/habitantes ou Vínculos no estabelecimento/habitantes) | Qualidade do alimento fornecido |
| | Existência de hiper e supermercados (área dos estabelecimentos/habitantes) | |
| | Existência de restaurantes, lanchonetes e similares (Número de estabelecimentos/habitantes) | |
| | Existência de outros equipamentos de abastecimento alimentar (Nº de Mercarias e Similares/habitantes) | |
| Oferta de alimento de baixo custo | Existência de cooperativas de produtores agrícolas (nº de cooperativas) | Cobertura em relação ao total da produção |
| | Existência de programas sociais de acesso à alimentação (Existência do bolsa alimentação entre outros) | Cobertura dos programas sociais de acesso ao alimento (População atendida/População que demanda o atendimento) |
| | Escolas com merenda escolar (matriculados em escolas com merenda/população na faixa etária do nível de ensino). | Cobertura do atendimento da merenda (Nº de escolas com merenda/Nº total de escolas) |
| | Existência de equipamentos de comércio de alimentos subsidiados (Nº de estabelecimentos/População) | Produção / demanda |
| | Existência de restaurantes populares (Presença de restaurantes populares) | Cobertura (oferta / demanda) |
| Fiscalização | Nº de órgãos fiscalizadores dos estabelecimentos | Qualidade do alimento fornecido – fiscalização |

2 Assistência Social

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|---|---|---|
| Organização do poder público local | Existência de órgãos locais de planejamento da assistência social | |
| Existência de equipamentos | Equipamentos para 0 a 6 anos (creches) | Oferta / demanda |
| Oferta de programas de assistência social | Existência de programas de profissionalização e capacitação de jovens (pop. de 15-18 anos) | Oferta / demanda |
| | Existência de programas destinados a famílias carentes | Oferta / demanda |
| | Número de pessoas atendidas pelos programas sociais em relação ao montante da verba destinada aos programas de assistência social de cada município. (recursos disponibilizados/nº de atendidos – R\$ per capita) | Recursos Humanos envolvidos no atendimento à famílias carentes em relação ao total de atendimento. (Total de profissionais da área/nº de atendidos) |
| | Número de portadores de necessidades especiais atendidos em relação à demanda. (PNE atendidos/PNE que carecem de atendimento) | |
| Mobilização local | Existência de redes locais de assistência social (tipo "Rede Criança") | Cobertura das redes (número de assistidos / público demandatário) |

3 Cultura

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|------------------------------------|---|---|
| Organização do poder público local | Existência de órgãos locais de planejamento cultural (nº de órgãos) | |
| Legislação local | Existência de leis de incentivo/proteção à cultura | |
| Oferta de equipamentos | Existência de grandes equipamentos culturais: (Área dos estabelecimentos/habitante) | Existência de formas de acesso para pessoas com restrição de mobilidade |
| | Existência de equipamentos culturais: Teatros, Museus, Galerias, Espaços culturais em geral (Área/habitante ou Capacidade de atendimento) | Estado de conservação dos equipamentos |
| | | Alternativas de uso dos equipamentos/ faixa etária |
| Eventos culturais | Ocorrência de grandes eventos culturais (grandes shows e outros grandes eventos culturais localizados) | Existência de formas de acesso para pessoas com restrição de mobilidade |
| | Numero de eventos culturais por ano e habitante | Comparecimento de público (público/população) |
| Patrimônio cultural | Número de grupos culturais locais/habitante | No. de eventos gratuitos anuais/habitante |
| | Número de bens tombados pelo patrimônio público | Cobertura do tombamento (área ou no. de bens tombados/ demanda) |
| Profissionais | Número de profissionais da área de cultura (músicos, atores, pintores, escritores, etc.) por habitante | Número de cursos de graduação ofertados para formação na área de cultura. |

4 Economia

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|---|---|---------------------|
| Finanças Públicas: Sustentabilidade Fiscal | Indicador de Esforço Fiscal | |
| | Carga Tributária Potencial | |
| | Indicador da Capacidade Potencial de Gasto (ICG) | |
| | Indicador de Receita Total (IRT) | |
| | Indicador de Geração de Poupança (IPO) | |
| | Indicador de Capacidade de Investimento (ICI) | |
| | Participação da Receita Corrente Líquida no PIB (PRP) | |
| | Comprometimento de Receita com Despesas de Pessoal (CRP) | |
| | Comprometimento de Receita com Serviço da Dívida (CRS) | |
| | Participação das Receitas no financiamento corrente | |
| | Relação da Dívida Fundada junto a Secretaria do Tesouro Nacional (DFR) | |
| | Indicador de Equilíbrio Orçamentário (IEO) | |
| | Indicador de Autonomia Financeira (IAF) | |
| | Indicador de Dependência Financeira (IDF) | |
| Receita corrente X dívida | | |
| Economia "stricto-senso" | Taxa de informalidade | |
| | Produção Industrial per capita | |
| | PIB per capita | |
| | Taxa de Desemprego (p.ex. Postos de Trabalho/ PEA) | |
| | Taxa de falências X Taxa de abertura de novos empreendimentos/ano (ou outro indicador de oferta de trabalho ou emprego) | |
| Comércio Exterior | Relações comerciais internacionais: (saldo da balança comercial, em transações correntes e outros) | |
| Renda | Desigualdade de renda no município | |

5 Educação

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|--|---|--|
| Organização do poder público local | Existência de órgãos locais de planejamento local da Educação (Nº absoluto de órgãos) | |
| | Existência de programas governamentais de acesso à escola (p. ex. Bolsa Escola) | Taxa de analfabetismo |
| | Taxa de Recursos públicos aplicados em investimentos na educação (em relação a outros setores de serviços) (recursos aplicados na educação/recursos totais) | Recursos "per capita" aplicados na educação segundo a demanda. (Recursos aplicados na educação/população que demanda o serviço) |
| Oferta de instituições | Oferta total de escolas no município segundo as faixas etárias adequadas. | Nível de oferta/demanda dos municípios. (População que estuda fora do município / População total que está estudando). Índice de cumprimento da LDB, em todas as esferas administrativas, para cada nível de ensino. (Quanto maior o índice, mais as outras esferas de governo atendem no nível de ensino que não consta das suas competências) |
| Inclusão digital | Taxa de escolas que possuem TV e Vídeo por nível de ensino | |
| | Taxa de escolas que possuem computadores e/ou acesso à Internet e laboratórios de informática por nível de ensino. | |
| Infantil, Fundamental, Médio, Especial | Taxa de escolarização Bruta (matriculas/faixa etária adequada) | Relação público/privado na Educação. (Matriculas totais no ensino Público / Matriculas totais no Ensino Privado) |
| | Disponibilidade de corpo docente (nº de docentes /nº de alunos). | Condições do sistema de ensino ofertado. (nº médio de alunos por turma) |
| | Cobertura da Oferta - Taxa de Atendimento (população em idade escolar que frequenta a escola/População em idade escolar) | Condições do sistema de ensino ofertado. (nº médio de horas aula diária) |
| | | Níveis de formação do corpo docente. (Percentual de Docentes com Curso Superior ou Fundamental ou Média). |
| | | Rendimento Escolar. (Taxas de Aprovação, Taxa de reprovação e Taxa de Abandono) |
| | Taxa de escolas com equipamento escolar de qualidade (Existência de infra-estrutura básica, laboratórios, bibliotecas e outros) | |
| Ensino Superior | Cobertura do ensino superior. (Vagas nas Universidades/população por faixa etária) | Demanda do Ensino Superior. (Inscrições no Vestibular/População por faixa etária) |
| | Disponibilidade de corpo docente (nº de docentes/nº de alunos). | Níveis de formação do corpo docente. (Percentual de Docentes com Curso Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado). |

6 Energia Elétrica

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|------------------------------|---|---|
| Oferta de redes de energia | Área do município atendida por redes de energia elétrica | Regularidade do fornecimento de energia |
| | Taxa de domicílios atendidos por rede de energia elétrica | Regularidade do fornecimento de energia |
| | Taxa de ruas com iluminação pública | Regularidade do fornecimento de energia |
| Continuidade dos serviços | Índice de Atendimento de Energia Elétrica | Duração equivalente de interrupção de energia elétrica por consumidor; Freqüência equivalente de interrupção de energia elétrica por consumidor; Tempo médio de restabelecimento da energia ao consumidor após o comunicado à concessionária; Índice de Satisfação dos Consumidores |
| Qualidade comercial | Razão entre o número de consumidores e o total da população | Taxa percentual de reclamações de consumidores resolvidas em prazo inferior a 24 horas e Número de reclamações de consumidores por grupo de 100 mil consumidores |
| Universalização dos serviços | Universalização dos serviços de energia elétrica na área urbana e na área rural | Cobertura do serviço |

7 Esportes

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|---|--|---|
| Existência de equipamentos esportivos | Existência de equipamentos esportivos de grande porte (capacidade/ hab) | Frequência de público/ hab |
| | Existência de equipamentos esportivos em geral (campos, piscinas, quadras, clubes, etc.) | Frequência de público/ hab |
| | | Equipamentos de acesso gratuito/ hab |
| | | Equipamentos com acesso para pessoas com restrição de mobilidade |
| Equipamentos esportivos | N.º de eventos anuais | Frequência de público/ hab |
| | Eventos esportivos No. de eventos gratuitos anuais/ hab | Frequência de público |
| Dinâmica esportiva local | N.º de ligas esportivas | Existência, no município, de ligas esportivas regularmente constituídas e o número de atletas participantes de tais ligas, por habitante. |
| Acesso a equipamentos | Proporção de crianças e adolescentes atendidas pelos espaços e equipamentos destinados à prática de esportes. | Existência programas oficiais e não oficiais de incentivo ao esporte como forma de inclusão social (capacidade/ hab) |
| Oferta de serviços | Número de pessoas beneficiadas por programas de incentivo ao esporte em relação ao tamanho da população. | |
| | Proporção de crianças e adolescentes que vivem em áreas de favelas e que são atendidos por programas/atividades relacionadas ao esporte. | |
| | Existência de programas e/ou atividades específicas para pessoas idosas (capacidade/hab) | Proporção de idosos atendidos por tais programas/atividades. |
| | Número de profissionais do esporte (por habitante) atuando no município. | |
| Organização político-institucional e jurídica | Proporção das despesas totais do município destinados à promoção da prática de esportes | |
| | Proporção da população atendida por projetos e programas da prefeitura e outros órgãos na área do esporte | |
| Esporte profissional | Número de atletas profissionais por habitante. | |

8 Habitação

| ABORDAGENS | | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|------------------------|--|---|---------------------|
| Habitabilidade | Infra-estrutura domiciliar | Oferta de redes de abastecimento de água com existência de canalização interna ao domicílio; | |
| | | Oferta de redes coletoras de esgoto (e fossa séptica) | |
| | | Oferta de serviços de coleta de lixo | |
| | Conforto domiciliar | Existência de banheiro de uso exclusivo do domicílio | |
| | | No. de moradores por cômodo ou número de moradores por unidade sanitária domiciliar | |
| | | Existência de telefonia no domicílio | |
| | | Existência de acesso à Internet no domicílio | |
| Adensamento domiciliar | Número de domicílios por Km ² | | |
| Segurança | Proporção de domicílios que dura mais de 20 anos | | |
| Provisão Habitacional | Organização do poder público local | Proporção das despesas municipais destinadas à infra-estrutura habitacional | |
| | | Produto habitacional: número total de unidades habitacionais produzidas no município nos setores formal e informal durante o ano, por mil habitantes. | |
| | | Existência de organização político-institucional que atue na urbanização de favelas e na produção de habitações | |
| | | Existência de políticas municipais de habitação destinadas à provisão de novas moradias e reforma das moradias inadequadas existentes | |

| ABORDAGENS | | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|-----------------------|--|---|--|
| Provisão Habitacional | Capacidade do município de obtenção de financiamento | Proporção de famílias beneficiadas com programa de construção de unidades e oferta de lotes | Taxa de Inadequação fundiária (não propriedade do terreno onde se situa o domicílio) |
| | | Proporção de famílias beneficiadas com programa de urbanização de assentamentos regularização fundiária | Insegurança na relação de propriedade (Proporção de todos os domicílios não próprios e nem alugados) |
| | | Proporção de famílias beneficiadas com programa de oferta de material de construção | Proporção de domicílios com padrão construtivo precário |
| | | Proporção de famílias beneficiadas por programas financiados com recursos municipais/ outros recursos | |
| | | Proporção de famílias que obtiveram crédito habitacional/famílias demandatárias (por faixa de renda) | |
| | Acesso à terra | Proporção entre novos parcelamentos de terra destinados a habitações populares (pop. baixa renda)/ destinados a condomínios fechados (alta renda) | |
| | | Proporção de domicílios vagos | |
| | | Existência de terras ociosas em boas condições de habitação | |
| | Mercado habitacional | Proporção entre o preço médio de mercado de uma unidade habitacional e a renda média domiciliar. OU: Coeficiente entre preço médio da terra (em m2) e renda familiar. | |

9 Saneamento Ambiental

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|---------------------------------|--|--|
| Oferta de Abastecimento de Água | Proporção do município servido por abastecimento de água | Proporção do município servido por formas de adequadas de abastecimento de água (rede, nascentes e poços) |
| | Proporção do município servido por abastecimento de água Regularidade no abastecimento | Regularidade no abastecimento |
| | Proporção do município servido por abastecimento de água | Desconformidades dos padrões de potabilidade da água consumida pela população |
| | Proporção do município servido abastecimento de água | Qualidade da Água Bruta: desconformidades com os padrões definidos para classes de enquadramento dos cursos d'água |
| | Proporção do município servido por abastecimento de água – Consumo Médio per Capita | Saturação dos Sistemas Produtores de Água: Relação entre a oferta (produção água tratada) e a demanda (consumo água tratada) em relação ao crescimento da população do município |
| | Proporção do município servido abastecimento de água | Disponibilidade de mananciais |
| | Proporção do município servido abastecimento de água | Diferenciação Tarifária por Tipo de Consumo |
| | Numero de entidades prestadoras de serviços de abastecimento de água por município | Atendimento ao público disponibilizado pelas entidades prestadoras de serviço de abastecimento de água, por número de reclamações |
| Oferta de Esgotamento Sanitário | Quantidade de domicílios com esgotamento em Relação ao total de domicílios do município | Domicílios com esgotamento adequado em relação ao total de domicílios do município |
| | Proporção de banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade de uso de somente um domicílio | Adequação das instalações sanitárias |
| | Existência de serviços de Esgotamento Sanitário pela área do município | Verificar o número de Vazamentos da rede coletora |

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|---|--|--|
| Oferta de Esgotamento Sanitário (continuação) | Existência de serviços de Esgotamento Sanitário pela área do município | Existência de Serviço de Atendimento ao Público, por número de reclamações |
| | Existência de serviços de Esgotamento Sanitário no município | Número de Extravasamentos de Esgotos |
| | Controle dos Esgotos Industriais: Volume de efluentes Industriais Coletados/Tratados (médias anuais/diárias), por município | Ausência de Contaminação hídrica ou do solo por efluentes Industriais |
| | Tratamento de Esgotos Domésticos: Volume de efluentes domésticos Coletados/Tratados (médias anuais/diárias), por município | |
| | Existência de Cobrança para Serviço de Esgotamento Sanitário, por município | |
| | Coleta de Resíduos Sólidos Domiciliares: quantidades de domicílios com coleta adequada de lixo por município | |
| Oferta de Limpeza Urbana e Resíduos Sólidos | Extensão da área de coleta de lixo no município | Regularidade Adequada da Coleta de Lixo, Existência de Serviço de Atendimento ao Público disponibilizado pela entidade prestadora de Serviço, por número e tipo de reclamações |
| | Existência de Serviço de Atendimento ao Público disponibilizado pela entidade prestadora de Serviço, por número e tipo de reclamações | Tipo de reclamações |
| | Existência de Serviço de Atendimento ao Público disponibilizado pela entidade prestadora de Serviço, por número e tipo de reclamações | Atendimento ao Público disponibilizado pela entidade prestadora de Serviço, por número e tipo de reclamações |
| | Volume de resíduos gerados per capita X resíduos manejados adequadamente | Área degradada por depósito de lixo (ha/ano) |
| | Volume de lixo produzido X volume reciclado | |
| | Controle do Volume de Lixo Industrial | Disposição Adequada de Lixo Industrial |
| | Controle do Volume do Lixo Séptico nas unidades de saúde | Disposição Adequada Lixo Séptico |
| | Relação entre a oferta de áreas de disposição adequada dos resíduos urbanos e demanda (produção lixo municipal) para determinada população | |
| | Número de Manutenções realizadas no sistema de drenagem | Regularidade Existência de Serviços de Manutenção dos Sistemas de Drenagem |

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|--|---|---|
| Oferta de Serviços de Drenagem | Existência e extensão do Sistema e Serviço de Drenagem | Controle de Vetores: ocorrência das principais doenças causadas por vetores, inclusive considerando as doenças endêmicas que apresentam diferenciações regionais dadas, principalmente, pelas doenças de veiculação hídrica ⁹⁹ |
| | Existência de Serviço de Atendimento ao Público disponibilizado pela entidade prestadora de Serviço, por número e tipo de reclamações | Atendimento ao Público disponibilizado pela entidade prestadora de Serviço, por número e tipo de reclamações |
| | Volume de resíduos gerados per capita X resíduos manejados adequadamente | Área degradada por depósito de lixo (há/ano) |
| | Volume de lixo produzido X volume reciclado; | |
| | Controle do Volume de Lixo Industrial | Disposição Adequada de Lixo Industrial |
| Controle do Volume do Lixo Séptico nas unidades de saúde | Disposição Adequada de Lixo Séptico | |

10 Infra-Estrutura de Telecomunicações e Inclusão Digital

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|--|---|--|
| Oferta de redes de telefonia fixa | Relação entre o número de domicílios atendidos pela rede de telefonia fixa e o total de domicílios | |
| Oferta de redes de telefonia móvel | Relação entre o número de celulares e a população total | |
| Oferta de redes de telefonia | Nível de concorrência das redes de telefonia: Número de empresas de telefonia que atendem determinado município | Preços das tarifas telefônicas: variação das tarifas telefônicas em quatro níveis: ligações locais e interurbanas e as ligações para fixos e celulares |
| Oferta de Serviços de Telecomunicações | Número de estações de radio AM ou FM. | |
| | Número de canais da TV aberta captados pelos aparelhos receptores em cada um dos municípios | |
| | Número de antenas parabólicas | |
| | Numero de domicilios com TV por assinatura | Tipo de disponibilidade (a cabo e ou com conexão por satélite) |
| Oferta de serviços de Internet | Número de provedores de internet | Número de usuários de Internet |
| | Número de empresas com web site | Numero de estabelecimentos que |
| Oferta dos Meios de Comunicação | Domicílios com equipamentos de acesso | Oferta dos meios de comunicação (existência de "ciber café", "lan house" e outros estabelecimentos do gênero) |

11 Infra-Estrutura de Transporte e Mobilidade

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|--|---|--|
| Oferta de Equipamentos de Transportes | Percentual de pessoas que se locomovem a pé para vencer grandes distâncias | |
| | Relação entre o total de passageiros que utilizam o serviço formal e informal de transporte coletivo. | Facilidade com que os habitantes acessam locais onde se concentram as oportunidades de trabalho, as redes públicas de saúde e de educação. |
| | Relação entre o total de passageiros que utilizam o serviço formal e informal de transporte coletivo. | Adequação entre itinerários existentes e demandas de deslocamento da população do município. |
| Sustentabilidade | Relação entre o total de passageiros que utilizam o serviço formal e informal de transporte coletivo. | Existência de integração entre itinerários e entre diferentes meios de transporte, principalmente em cidades de grande porte |
| | Relação entre meios não motorizados e transporte coletivo versus outros meios motorizados | |
| Circulação de Pedestres | Existência de vias exclusivas de pedestres | Condições físicas do espaço de circulação, incluindo-se passeios públicos sinalização viária, equipamentos e dispositivos para garantir a mobilidade de pessoas com restrição de mobilidade. |
| Transporte Rodoviário | Acesso pavimentado à rede principal (federal+estadual) | Tempo médio de deslocamento. |
| | Oferta de linha regular de ônibus interurbano | Condições de segurança avaliadas pela sinalização e pavimentação e idade média da frota |
| | Oferta de linha regular de ônibus interurbano | Número de veículos por habitantes |
| Transporte Aéreo | Oferta de linha aérea regular | |
| | Distância até o aeroporto mais próximo | |
| Transporte hidroviário, válido para determinadas regiões | Oferta regular de transporte de pessoas e existência de terminal com infra-estrutura básica. | |

12 Justiça

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|---|---|--|
| Assistência judiciária para os pobres | Existência de assistência judiciária para os pobres, por habitante | |
| Agilidade e eficácia no processo judicial | Existência de assistência judiciária, por habitante | Agilidade e eficácia do processo judicial |
| Participação ou atuação do Ministério Público | Participação do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos, por habitante | Participação ou atuação do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos |
| Qualidade dos serviços | Existência de assistência judiciária, por habitante | Qualidade dos serviços quanto a sua aplicação |
| Tempo de tramitação do processo | Existência de assistência judiciária, por habitante | Tempo médio que um processo tramita até ser concluído |
| Oferta de serviços jurídicos gratuitos | Oferta de serviços jurídicos gratuitos nos municípios, por habitante | |
| Existência de Procons e defensorias Públicas | Existência de Procons e defensorias Públicas por habitante | |
| Acesso à Justiça | Existência de comissão de defesa do consumidor e de tribunal ou juizado de pequenas causas, por habitante | |
| Conselho de direito da criança e do adolescente | Existência de Conselho de direito da criança e do adolescente, por habitante | |
| Conselho Tutelar da criança e do adolescente | Existência de Conselho Tutelar da criança e do adolescente, por habitante | |

13 Lazer

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|---|---|--|
| Área Pública de Lazer | Proporção da população atendida por área de lazer em espaços públicos | Disponibilidade das áreas de lazer |
| Áreas de Lazer | Números de Áreas de Lazer, por faixa etária, para total da população | Disponibilidade das áreas de lazer |
| Programa Locais de incentivo ao Uso do Espaço Público ao Ar Livre | Existência de Programas Locais de incentivo ao Uso do Espaço Público ao Ar Livre em determinado período da população urbana | Frequencia da realização dos programas |
| Equipamento de lazer públicos e privados | Número de Equipamento de lazer públicos e privados, por tipo de equipamentos, para o total da população urbana | Disponibilidade de equipamentos de lazer |
| Áreas de Conservação Ambiental com Programas de Uso Público | Existência de Áreas de Conservação Ambiental com Programas de Uso Público, por município | Disponibilidade das áreas de conservação |
| Manutenção das Áreas públicas de lazer | Existência de Manutenção Adequada das Áreas Públicas de Lazer | Manutenção Adequada |

14 Meio Ambiente e Aspectos Ambientais

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|----------------------------------|---|---|
| Qualidade do ar para a população | Dias do ano em desacordo com as normas da OMS por município | Índice de Emissões de poluentes |
| | Número de Programas e redes de monitoramento por município | Emissões de poluentes |
| Indicador estético | Existência de controle e manejo dos espaços residuais no Município | |
| | Existência de Tombamentos de Patrimônio Histórico-Cultural por município | |
| | Existência de instrumentos reguladores para veicular propagandas por município | |
| | Existência de harmonização e alinhamento de fachadas por imóvel | Harmonização e alinhamento de fachadas |
| Indicador de Águas Urbanas | Captação de recursos hídricos subterrâneos por município | Qualidade das águas subterrâneas |
| | Existência de corpos superficiais por municípios | |
| | Consumo per capita de água (em m ³ /habitante) | Qualidade de corpos Superficiais em área urbana |
| Qualidade dos Solos | Presença e extensão de áreas urbanas por município | Presença e extensão de áreas urbanas com contaminação de Solos |
| | Presença e extensão de áreas urbanas por município | Presença e extensão de áreas urbanas com perdas de solo |
| | Presença e extensão de áreas urbanas por município | Presença e extensão de áreas urbanas com grau de impermeabilização |
| Vegetação Urbana | Quantidade total de manchas verdes na área urbana (m ² /habitante) | Acessibilidade em tempo às manchas verdes na área urbana |
| | Quantidade de área verde por habitante(M ²) | Acessibilidade em tempo à área verde |
| | Existência de espécies locais em áreas urbanas por município | Manutenção adequada de espécies locais em áreas urbanas por município |
| | Existência de diversidade florística em áreas urbanas por município | Manutenção adequada de diversidade florística em áreas urbanas por município |
| Conforto Climático | Existência de alterações de Vento por município | |
| | Existência de Falta de insolação nas ruas e prédios (no nível do solo por município) | |
| | Pluviosidade média em Áreas urbanizadas/verticalizadas | Aumento de Pluviosidade em relação ao entorno com menores graus de urbanização/verticalização |
| Áreas Protegidas | Existência e extensão de áreas urbanas protegidas por município | |
| | Existência de parques lineares ao longo de planícies de inundação frequentes, por município | |

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|--|--|---|
| Emissão de Ruídos | Existência de Tráfego Intenso em vias centrais | Desconforto causado pela poluição sonora |
| | Existência de Usos Incompatíveis residencial e Outros | Desconforto causado por emissões |
| Indicador de potencialidade de carga poluidora | Número de pontos de Lançamento de Esgoto in natura e corpos receptores | Índice de Qualidade das águas dos Corpos Receptores |
| Indicador de Reciclagem Municipal | Volume de Lixo Reciclado no Município | |
| Indicador de Qualificação da Macro-Drenagem | Proporção entre canais de drenagem canalizados X fundos de Vale preservados | Ausência de enchentes em leito de rios |
| Indicador de Qualificação de Micro Drenagem | Proporção de Redes Pluviais com Esgotamento Sanitário Conjuntamente X Sistemas de Drenagem Pluvial | |
| | Porcentagem de áreas Construídas X Porcentagem de área com Maior Permeabilidade | |
| Institucional | Número de Programas de Recuperações de Áreas Degradadas | |
| | Número de Organizações Não Governamentais | |
| Qualidade no sistema de Controle do Monitoramento de padrões adequados de Ar | Número e Extensão da Rede de Monitoramento | Índice de Qualidade do Ar |
| | Número de substâncias e Frequência de Amostras Coletadas | Índice de Qualidade do Ar |
| Indicador de Controle de Fontes Fixas | Número de Equipamentos Instalados para Controle de Fontes Fixas | |
| Indicador de Impacto da queda de Qualidade do Ar | Número de Atendimentos em Unidades de Saúde por doenças Respiratórias | Taxa de Mortalidade por doenças Respiratórias entre Idosos e Crianças |
| Indicador de Uso Responsável | Número de Programas de Reuso da água e Não Desperdício | |
| | Quantidade de corpos D'água a Jusante e a Montante do município com Poluição | Índice de Qualidade das Águas a Jusante e a Montante do Município |

15 Saúde

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|---|--|--|
| Brechas Redutíveis de Mortalidade | Mortalidade Infantil, neonatal e tardia. | É a diferença entre taxas do país ou grupo observado e aquelas tomadas como referência |
| Oferta de Serviços | Número de equipamentos de saúde (hospitais, leitos hospitalares e leitos de UTI) por habitante. | Qualidade e eficácia da oferta: Taxas de mortalidade infantil, taxa de mortalidade materna, expectativa de vida, mortalidade nas diversas faixas etárias, cobertura vacinal. |
| Recursos Humanos | Número de médicos e enfermeiros por habitantes | Coefficiente de atendimento: Razão entre o número de atendimentos por dia e hora médica por dia. |
| Medidas de utilização de serviços de saúde Número de hospitais por habitante | Número de serviços de saúde por habitante | Taxa de utilização de serviços de saúde |
| | Número de serviços de saúde por habitante | Taxa de Ocupação Hospitalar |
| | Número de equipamentos de saúde (hospitais, leitos hospitalares e leitos de UTI) por habitante. | Coefficiente de utilização de serviços |
| | Número de serviços de saúde por habitante. | Prevalência de atendimento: proporção de pessoas que foram atendidas. |
| População da área de Influência | Índice de Dependência: mede a proporção da população que abrange cada unidade de saúde em uma determinada área geográfica. | |

16 Segurança

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|--------------------|---|--|
| Cobertura policial | Distribuição espacial do efetivo e das viaturas das polícias e da guarda municipal | Ocorrências de crimes violentos, crimes contra a pessoa, contra a propriedade e violência no trânsito |
| | Número de habitantes por policial militar ou civil efetivo existente, ou seja, por total de policiais na ativa. | Ocorrências de crimes violentos, crimes contra a pessoa, contra a propriedade e violência no trânsito. |
| | Taxa de atendimento policial: composta pela Taxa de Oferta de equipamentos policiais (delegacias e batalhões), número de viaturas, efetivo policial e tempo de espera para atendimento pelo serviço 190 | Ocorrências de crimes violentos, crimes contra a pessoa, contra a propriedade e violência no trânsito |

17 Trabalho e Emprego

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|---|---|---|
| Oferta de Trabalho | Razão entre as taxas de crescimento do número de postos de trabalho e da população economicamente ativa | |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | |
| | Duração do desemprego: tempo médio que uma pessoa fica desempregada | |
| | Taxas específicas de desemprego | |
| | Taxa de desemprego | |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Tempo de deslocamento entre a moradia e o local de trabalho |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Razão entre o número de empregos formais e informais |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Duração média da jornada de trabalho |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Percentual de trabalhadores que realizam trabalho de risco |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Razão entre o número de empregados com carteira e sem carteira |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Percentual de estabelecimentos de trabalho que oferecem benefícios ao trabalhador (opções de lazer, espaço de convivência, dentre outros, planos de saúde, creche, dentre outros) |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Quantidade de trabalhadores com emprego formal sobre a população em idade adulta |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Proporção de trabalhadores com carteira assinada |
| Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Tempo de permanência no emprego | |

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|-------------------------------------|---|--|
| Oferta de Trabalho (continuação) | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Número de trabalhadores por faixas de remuneração em relação ao total de trabalhadores |
| | Razão entre o total de empregados e o total de estabelecimentos | |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Percentual de trabalhadores sem carteira |
| | Número de oportunidades de trabalho oferecidas no mercado em relação ao tamanho da população economicamente ativa | Percentual de trabalhadores por posição na ocupação |
| | Taxa de ocupação | |
| Instituições de Trabalho | Existência de conselho municipal de emprego (ou número de conselhos municipais de emprego) | |
| | Número de agências de emprego em relação à população total | |
| Qualificação do Trabalhador | Número de vagas em cursos profissionalizantes em relação à população em idade ativa | Presença de externalidades positivas no município (áreas verdes, águas termais, etc) |

18 Urbanismo e Uso do Solo

| ABORDAGENS | ENFOQUE QUANTITATIVO | ENFOQUE QUALITATIVO |
|------------|--|---------------------|
| | Presença de externalidades negativas no município (estações de tratamento de lixo, grandes áreas favelizadas, ...) | |
| | Proporção de domicílios sub-normais no município (=proporção de domicílios em favelas no município; área proporcional ocupada por favelas) | |
| | Existência de legislação de controle do uso e ocupação do solo e de legislação ambiental | |
| | Existência de espaços urbanos para pedestres | |
| | Relação entre área verde e área urbanizada | |
| | Existência de áreas urbanas degradadas ou em processo de degradação | |
| | Existência e distribuição de espaços públicos de convívio social | |
| | Existência de cursos d'água tratados e/ou apropriados para lazer | |
| | Existência de áreas urbanas de preservação ambiental | |
| | Preservação e valorização de áreas urbanas lindeiras a rios e maciços florestais | |
| | Acesso à terra urbana | |
| | Percentual de terra urbana não regularizada | |
| | Utilização de vias para comércio ambulante | |
| | Existência de Plano Diretor | |
| | Existência de conselhos municipais de planejamento e controle urbanístico e ambiental | |
| | Existência de conselhos municipais de patrimônio urbano e ambiental | |
| | Existência de mecanismos jurídicos de controle e estímulo a padrões urbanísticos | |
| | Concentrações de áreas industriais | |
| | Concentrações de áreas de serviços produtivos | |
| | Existência de lotes não-ocupados | |
| | Existência de órgãos/serviços de segurança pública | |
| | Utilização de vias para comércio ambulante | |
| | Distribuição de centralidades de comércio local e serviços | |
| | Existência de edificações vazias e/ou abandonadas | |
| | Existência de legislação de ordenamento territorial urbano | |
| | Existência de áreas habitacionais massivas não-urbanizadas (periferias) | |
| | Existência de aparato administrativo para licenciamento e fiscalização (corpo técnico, estrutura organizacional) | |

ANEXOS

1 Exemplos de Formulário de Programas (Vainer et al., 2005)

Formulário - Identificação de Programas SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

| | | |
|--|---|--|
| 01. Denominação Manutenção e Revitalização do Ensino Fundamental | | |
| 02. Objetivo Assegurar a igualdade nas condições de acesso, permanência e êxito do aluno matriculado no Ensino Fundamental | | |
| 03. Público-alvo População de 7 a 14 anos do Município | | |
| 04. Natureza <small>(se temporária preencher os campos 5 e 6).</small> [x] Contínua [] Temporária | 05. Início Previsto (mm/aaaa) | 06. Término Previsto (mm/aaaa) |
| 07. Indicadores Taxa de evasão escolar no ensino fundamental Taxa de repetência escolar no ensino fundamental Percentual de crianças fora da escola na faixa etária de 7 a 14 anos | | |
| 08. Índice mais recente 15% 20% 5% | 09. Apurado em (mm/aaaa) out/2001 out/2001 out/2001 | 10. Índice desejado ao final do PPA 5% 8% 0% |
| Fonte IEMF | | |

FORMULÁRIO - PROPOSTA DE PROGRAMA SETORIAL - IDENTIFICAÇÃO DE AÇÕES

| UNIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO | | | | | | | |
|--|----------------------------------|-------------|---|-----------------------|--------------|----------------------|------------------------------|
| PROGRAMA: MANUTENÇÃO E REVITALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL | | | | | | | |
| Descrição da Ação | Unid.Responsável | Tipo | Produto (Bem Ou Serviço) | Unidade Medida | Ano | Metas Físicas | Valores (Em R\$/2005) |
| Desenvolvimento das atividades curriculares do ensino fundamental | DEPARTAMENTO GERAL DE ENSINO | A | ALUNOS MATRICULADOS | Unidade | 2006 | 26.500 | 20.954.500,00 |
| | | | | | 2007 | 26.800 | 22.020.000,00 |
| | | | | | 2008 | 27.100 | 22.574.450,00 |
| | | | | | 2009 | 28.000 | 23.961.220,00 |
| | | | | | TOTAL | 108.400 | 89.510.170,00 |
| Aquisição de gêneros alimentícios e preparo de refeições para alunos de ensino fundamental | DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO ESCOLAR | A | REFEIÇÕES DISTRIBUÍDAS | Unidade | 2006 | 12.100.000 | 2.120.000,00 |
| | | | | | 2007 | 12.236.980 | 2.144.000,00 |
| | | | | | 2008 | 12.373.960 | 2.180.000,00 |
| | | | | | 2009 | 12.784.905 | 2.344.000,00 |
| | | | | | TOTAL | 49.495.845 | 8.788.000,00 |
| Distribuição de livros didáticos | DEPARTAMENTO GERAL DE ENSINO | A | LIVROS DISTRIBUÍDOS | Unidade | 2006 | 79.500 | 397.500,00 |
| | | | | | 2007 | 80.400 | 402.000,00 |
| | | | | | 2008 | 84.150 | 420.750,00 |
| | | | | | 2009 | 87.900 | 439.500,00 |
| | | | | | TOTAL | 331.950 | 1.659.750,00 |
| Aquisição de equipamentos para implantação de laboratórios de informática | DEPARTAMENTO GERAL DE ENSINO | P | LABORATÓRIOS DE INFORMÁTICA IMPLANTADOS | Unidade | 2006 | 2 | 100.000,00 |
| | | | | | 2007 | 2 | 100.000,00 |
| | | | | | 2008 | | - |
| | | | | | 2009 | | - |
| | | | | | TOTAL | 4 | 200.000,00 |
| Aquisição de Equipamentos para Escolas Novas/reformadas | DEPARTAMENTO GERAL DE ENSINO | P | NOVAS SALAS EQUIPADAS | Unidade | 2006 | 4 | 80.000,00 |
| | | | | | 2007 | 4 | 80.000,00 |
| | | | | | 2008 | 14 | 330.000,00 |
| | | | | | 2009 | 14 | 330.000,00 |
| | | | | | TOTAL | 36 | 820.000,00 |
| TOTAL DO PROGRAMA NO PPA | | | | | | | 100.977.920,00 |

2 Nova Classificação Funcional Programática (Portaria n.º 42 / 1999)

| FUNÇÃO | SUBFUNÇÃO | FUNÇÃO | SUBFUNÇÃO | FUNÇÃO | SUBFUNÇÃO |
|--------------------------|--|---|--|--|--|
| 01 - Legislativa | 031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo | 11 - Trabalho | 331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade | 21 - Organização Agrária | 631 - Reforma Agrária 632 - Colonização |
| 02 - Judiciária | 061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário | | 334 - Fomento ao Trabalho | | 661 - Promoção Industrial |
| 03 - Essencial à Justiça | 091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial | 12 - Educação | 361 - Ensino Fundamental | 22 - Indústria | 662 - Produção Industrial 663 - Mineração |
| 04 - Administração | 121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização | | 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial | 23 - Comércio e Serviços | 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade |
| | 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos | 13 - Cultura | 391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural | | 691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros |
| | 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social | 14 - Direitos da Cidadania | 421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas | 24 - Comunicações | 695 - Turismo |
| | 05 - Defesa Nacional | 15 - Urbanismo | 451 - Infra-Estrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos | | 721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações |
| | 16 - Habitação | 481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana | 25 - Energia | 751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Petróleo 754 - Alcool | |
| 06 - Segurança Pública | 181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência | 17 - Saneamento | | 511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano | 781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais |

| FUNÇÃO | SUBFUNÇÃO | FUNÇÃO | SUBFUNÇÃO | FUNÇÃO | SUBFUNÇÃO |
|--------------------------|---|---------------------------|--|-------------------------|---|
| 07 - Relações Exteriores | 211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional | 18 - Gestão Ambiental | 541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas | 27 - Desporto e Lazer | 811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer |
| 08 - Assistência Social | 241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária | | 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia | 28 - Encargos Especiais | 841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Transferências 846 - Outros Encargos Especiais |
| 09 - Previdência Social | 271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial | 19 - Ciência e Tecnologia | 571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico | | |
| 10 - Saúde | 301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição | 20 - Agricultura | 601 - Promoção da Produção Vegetal 602 - Promoção da Produção Animal 603 - Defesa Sanitária Vegetal 604 - Defesa Sanitária Animal 605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação | | |

3 Exemplo Método Marco Lógico (Pfeiffer, 2000)

Quadro Lógico

Título do Programa: Desenvolvimento agrícola na Região Altiplano.
 Duração: 4 anos (03/2000 - 02/2004).
 Instituição Responsável: Ministério da Agricultura
 Organização Executora: Secretaria Especial / Agência de Cooperação

| OBJETIVO | INDICADORES | MEIOS DE VERIFICAÇÃO | SUPOSIÇÕES |
|--|--|--|--|
| <i>IMPACTO</i> | | | |
| Situação sócio-econômica da região melhorada | <ul style="list-style-type: none"> • Renda média aumentada em x% até o ano 2004. • Migração Reduzida | <ul style="list-style-type: none"> • Censo Anual | <ul style="list-style-type: none"> • Política de Desenvolvimento prioriza a produção de arroz |
| <i>RESULTADOS</i> | | | |
| Agricultores aplicam novas técnicas na produção de arroz | <ul style="list-style-type: none"> • Produtividade (ton/hectare) aumentado em x% na região x no ano 2001, y% no ano 2002 e z% no ano 2003. • Produção de arroz tipo exportação aumentada em x% | <ul style="list-style-type: none"> • Censo Agrícola. • Documentação do Projeto | <ul style="list-style-type: none"> • Não há Migração para a Região do Projeto |
| <i>AÇÃO</i> | | | |
| 1. Sistema de Irrigação Implantado e Funcionando | <ul style="list-style-type: none"> • Na região são implantados 60km de canais de irrigação e 12 bombas elétricas de potência média até 9/2000 • X hectares de terras são servidos em 12/2000 • Ociosidade do sistema de irrigação é, no máximo. 24h/mês | <ul style="list-style-type: none"> • Livro de Obras • Vistoria Local • Livro de Ocorrências | <ul style="list-style-type: none"> • Não há desastres naturais • Não há disputas excessivas pelo uso da água |
| 2 - Serviço de Assistência Agrícola está Fortalecido | <ul style="list-style-type: none"> • Relação do nº de assessores/agricultores • No mínimo, 2 visitas técnicas por agricultor • Quantidades de insumos em x% | <ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Agricultura • Relatórios de Assessores • Livros de Solicitação | <ul style="list-style-type: none"> • Não há evasão de assessores capacitados |
| 3. Funcionamento para Mecanização é Facilitado | <ul style="list-style-type: none"> • Valor de créditos concedidos • Nº de créditos concedidos • Inadimplência abaixo de 5% | <ul style="list-style-type: none"> • Documentação do Fundo Rotativo | <ul style="list-style-type: none"> • Preço de combustível não aumenta mais que 5% |
| 4. Sistema de Comercialização Implantado e Funcionando | <ul style="list-style-type: none"> • Esquema de comercialização é definido em 02/2001, especificando locais, datas, pagamento, etc. • Volumes comercializados: 2000 - x; 2001 - y; 2002 - z ton | <ul style="list-style-type: none"> • Documentação do Departamento de Comercialização | <ul style="list-style-type: none"> • O Preço Internacional do Arroz não baixa mais que 10% |
| 5. Agricultores Capacitados | <ul style="list-style-type: none"> • Nº de agricultores treinados em novas técnicas de cultivo de arroz • Tipo e duração de treinamento e seu aperfeiçoamento | <ul style="list-style-type: none"> • Relatórios dos Instrutores • Documentação do Projeto | <ul style="list-style-type: none"> • Agricultores assimilam o novo conhecimento |

Elaborado a partir de Pfeiffer(2000, p. 115).

| Quadro Lógico | DETALHAMENTO DAS TAREFAS | | | |
|--|--|--|---|--|
| AÇÕES | | | | |
| 1. Sistema de Irrigação Implantado e Funcionando | 2. Sistema de Assistência Agrícola está Fortalecido | 3. Financiamento para mecanização é facilitado | 4. Sistema de Comercialização implantado e funcionando | 5. Agricultores capacitados |
| TAREFAS | | | | |
| 1.1 Desenhar e especificar os projetos do sistema | 2.1 Identificar necessidades de apoio do Serviço de Assistência Agrícola | 3.1 Elaborar modelos financeiros alternativos critérios e regras para a participação | 4.1 Elaborar estudo detalhado do mercado de arroz | 5.1 Analisar práticas e deficiências da produção de arroz |
| 1.2 Elaborar edital | 2.2 Elaborar um programa para o desenvolvimento do SAA | 3.2 Elaborar material didático | 4.2 Preparar canais de comercialização | 5.2 Elaborar programa de capacitação |
| 1.3 Preparar licitação | 2.3 Capacitar os assessores | 3.3 Organizar e realizar uma campanha informativa | 4.3 Apoiar formação e organização da cooperativa de comercialização | 5.3 Preparar e realizar campanha informática sobre capacitação |
| 1.4 Realizar pré-qualificações das empresas interessadas | 2.4 Proporcionar materiais e facilidades de serviços agrícolas | 3.4 Cadastrar e selecionar interessados | 4.4 Procurar e adquirir equipamentos para a comercialização (balanças, embalagens, container, aferição de qualidade, etc..) | 5.4 Contratar consultora especializada para realizar capacitação |
| 1.5 Realizar licitação | 2.5 Apoiar e supervisionar a realização de serviços agrícolas | 3.5 Desembolsar créditos e acompanhar aquisições | 4.5 Apoiar elaboração de cronogramas e da logística para colheita, tratamento, embalagem, despacho, transporte, pagamentos, distribuição, etc...) | 5.5 Acompanhar capacitação |
| 1.6 Contratar empreiteiras | 2.6 Avaliar as experiências e os assessores | 3.6 Efetuar cobrança | 4.6 Apoiar provisão de novas sementes | 5.6 Acompanhar aplicação das novas técnicas em campo |
| 1.7 Acompanhar implantação das obras | 2.7 Elaborar planos de carreiras para os assessores | 3.7 Avaliar experiências e aperfeiçoar modelo | | 5.7 Avaliar experiências |
| 1.8 Realizar testes do sistema | | 3.8 Selecionar e preparar organização apropriada para assumir gerência de fundo | | 5.8 Atualizar programa de capacitação |
| 1.9 Capacitar usuários | | | | |

Elaborado a partir de Pfeiffer(2000, p. 116).

| Significados e conceitos dos termos utilizados | | |
|--|---------------------------------|---|
| 1 | Problema | Problema é o resultado insatisfatório do jogo social para um ator que o declara e se propõe a enfrentá-lo, não é intenção, nem objetivo, ou proposta de solução. Problema é ainda demanda ou insatisfação da sociedade, que quando reconhecida pelo Governo, passa a integrar sua agenda de compromissos. Nota: o problema aqui sintetizado foi inferido pela SEPLAN a partir da declaração do mesmo pelo órgão/entidade responsável pelo Programa. |
| 2 | Programa | Para maiores informações sobre o Programa consultar o tópico 2 (Programas priorizados e análise da SEPLAN) especificado no Sumário. |
| 3 | Valor político | Qual o valor político do problema? (baixo, médio, alto, muito alto) |
| 4 | Maturação | Em quanto tempo o Programa pode impactar o problema (será no prazo de implementação do plano ou além do prazo de implementação plano) |
| 5 | Recursos exigidos | Que tipo de recursos são exigidos para enfrentar o problema (políticos, econômicos, conhecimentos técnicos, institucionais...) |
| 6 | Governabilidade | Qual o poder de atuação do Governo Estadual sobre o problema (alto, médio, ou baixo) |
| 7 | Custo por não atacar o problema | O que se perde por não enfrentar/atacar fortemente o problema (alta, média, ou baixa) |
| 8 | Exige inovação ou continuidade | Já sabemos como enfrentar o problema ou temos fazer melhor nossas ações (continuidade), não sabemos como enfrentar o problema (inovação) |
| 9 | Impacto Regional | Qual a amplitude regional do problema e de suas consequências (alta, média, baixa) |
| 10 | Balanço Político | Qual o impacto sobre o balanço político ao término de governo (positivo, negativo) |
| 11 | SELEÇÃO | Marcar com "X" os 10 (dez) Programas/problemas selecionados |

5 Glossário

| CONCEITO | DESCRIÇÃO |
|--|---|
| Ação | Instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações necessárias para alcançar os objetivos de um programa, podendo constituir-se como projeto, atividade ou operação especial. |
| Ação Não Orçamentária | Contribui para a consecução do objetivo de um programa, mas não demanda recursos orçamentários do Estado, podendo ter sua origem no setor privado, terceiro setor e nos dispêndios correntes das empresas estatais, bem como de parcerias e contrapartidas da União, dos Estados e dos Municípios. |
| Ação Orçamentária | Contribui para a consecução do objetivo do programa, gerando bem ou serviço e demandando recursos orçamentários. |
| Accountability | Trata-se da a) transparência, b) responsabilização e c) prestação de contas das ações governamentais. Trata-se da responsabilidade de prestar contas pelo uso de recursos, decisões tomadas e/ou resultados da delegação de autoridade e obrigações oficiais, incluindo as obrigações delegadas a um setor ou pessoa subordinada. |
| Acompanhamento / Monitoramento | Exame contínuo ou periódico efetuado pela administração, em todos os níveis, do modo como se está sendo executado um projeto ou atividade, objetivando prover os gestores e principais <i>stakeholders</i> com indicações de progresso ou possíveis falhas ao cumprimento dos resultados esperados. Consiste na comparação dos produtos/resultados obtidos contra os valores esperados. O monitoramento tem necessariamente que produzir informações úteis, para o gerenciamento do programa. |
| Administração Direta | Compreende serviços estatais dependentes, encarregados das atividades típicas da administração pública, a saber: unidades de assessoramento e apoio ao Governador para o desempenho de funções auxiliares, coordenação e controle de assuntos e programas intersecretariais. |
| Administração Indireta | Compreende serviços instituídos para limitar a expansão da administração direta ou aperfeiçoar sua ação executiva no desempenho de atividades de interesse público, de cunho econômico ou social, usufruindo, para tanto, de independência funcional controlada. |
| Atividade | Instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo. |
| Atividade Finalística | Conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e se destinam à prestação de serviços públicos, ao atendimento direto ou indireto da população e à realização da finalidade constitutiva de órgãos ou entidades governamentais. |
| Atividade Meio | Conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e se destinam à manutenção de funcionamento de órgãos e entidades governamentais, compreendendo despesas com pessoal e outros custeios. |
| Avaliação | Apreciação sistemática e objetiva do valor ou mérito de um programa ou política pública, antes, durante ou após a intervenção, quanto à sua concepção, execução e resultados com o propósito de determinar a pertinência, a eficiência, a eficácia e a efetividade da intervenção. |
| Avaliação Final (Avaliação <i>Ex-Post</i>) | Apreciação de uma intervenção após sua conclusão, podendo ser realizada logo após a conclusão da intervenção ou algum tempo depois. O objetivo é identificar os fatores de sucesso ou de fracasso, apreciar a sustentabilidade dos resultados e os impactos, e tirar conclusões que possam ser generalizadas para outras intervenções. |
| Avaliação Prévia (Avaliação <i>Ex-ante</i>) | Apreciação efetuada antes da implementação de uma intervenção, favorecendo a elaboração de programas e estabelecendo uma referência para as avaliações posteriores. |

| CONCEITO | DESCRIÇÃO |
|------------------------------|---|
| Causa | Um dos fatores que concorrem de maneira efetiva para a existência do problema. |
| Diretriz | Critério ou orientação para a decisão e para a ação que disciplina os procedimentos envolvidos no processo de planejamento. |
| Efeito | Mudança esperada ou não, direta ou indiretamente atribuída a uma causa ou uma intervenção. |
| Efetividade | Impactos da ação governamental na sociedade, repercutindo sobre a realidade de forma positiva e sustentável. |
| Eficácia | Capacidade de atingimento dos objetivos e metas físicas dos programas. |
| Eficiência | Grau de otimização do uso dos recursos empregados para alcançar objetivos e metas físicas dos programas. |
| Finalidade | Expressa, em termos de indicadores de produtos ou resultados, o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, por que esta ação é desenvolvida. Seu cumprimento deve contribuir para o objetivo do programa. |
| Gerente de Programa | Pessoa formalmente responsável pelo planejamento e execução, a administração orçamentária e financeira, a negociação de parcerias e a avaliação e aperfeiçoamento do programa. |
| Impacto | Efeitos positivos ou negativos, de médio e longo prazo, em um grupo populacional identificado, decorrente direta ou indiretamente de um programa. Esses efeitos podem ser econômicos, sócio-culturais, ambientais, tecnológicos, dentre outros. (Vide Indicador de Impacto) |
| Indicador | Instrumento de medida utilizado para aferir o desempenho de um programa ou ação, quanto a sua eficiência, eficácia e efetividade, relativamente ao um objetivo a ser perseguido, um recurso alocado, um efeito pretendido, qualidade ou contexto sócio-econômico. |
| Indicador de Impacto | Instrumento capaz de mensurar as conseqüências mais amplas do programa sobre o ambiente sócio-econômico. |
| Indicador de Produto | Instrumento relacionado à meta física das ações. Refere-se à própria atividade da intervenção, mensurando os produtos em termos físicos. |
| Indicador de Resultado | Instrumento capaz de mensurar o efeito direto e imediato sobre os beneficiários do programa, oferecendo informações sobre as mudanças no comportamento, capacidade ou desempenho dos beneficiários. |
| Localização / Regionalização | Local geográfico onde a ação é executada podendo ser um município, região de gestão e planejamento ou o Estado. |
| Macro-objetivo | Resultado que se pretende alcançar com a realização das políticas e estratégias de governo. |
| Marco Lógico | Método que favorece a concepção de um programa. Consiste na articulação entre as ações e os objetivos do programa, pois permite apresentar de forma sistemática e lógica os objetivos de um programa e suas relações de causalidade. |
| Meta Física | É a especificação e a quantificação física do resultado dos programas, das ações e dos produtos, de forma regionalizada e para um determinado período. |
| Objetivo | Resultado que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais, descrita de forma concisa e precisa, sendo mensurável por indicadores, que expressam o impacto esperado. Quando cumprido, o objetivo do programa deve contribuir para o macro-objetivo estratégico. |
| Operações Especiais | Despesas que não contribuem para a manutenção das ações governamentais, das quais não resulta um produto, e que não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. |
| Política Pública | Conjunto de orientações e ações públicas visando ao alcance de determinados objetivos e que são desenvolvidas pelo setor público de forma isolada ou com a participação da sociedade ou do setor privado. |
| Problema | Situação negativa existente que pode ser solucionada. |

| CONCEITO | DESCRIÇÃO |
|--|---|
| Produto | Bem ou serviço produzido e entregue, necessário para atingir o objetivo de um programa. |
| Programa | Instrumento de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. É importante que o programa esteja orientado para a consecução de um objetivo estratégico do Governo. |
| Programa de Apoio Administrativo | Contempla as despesas de natureza tipicamente administrativa, as quais, embora contribuam para a consecução dos objetivos dos outros programas, neles não foram passíveis de apropriação. |
| Programa de Gestão de Políticas Públicas | Destinado ao planejamento e formulação das políticas públicas e o aprimoramento da gestão administrativa. |
| Programa de Serviços ao Estado | Resulta em bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim. |
| Programa Finalístico | Resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade. |
| Projeto | Instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. |
| Público-Alvo | Segmentos da sociedade aos quais o programa se destina e que se beneficiam diretamente com sua execução. |
| Resultado | Efeito direto em um público-alvo, decorrente da implementação de um programa ou ação. (ver Indicadores de Resultado) |
| Revisão do PPA | Processo de adequação do plano às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de Programas e seus componentes, resultante dos processos de monitoramento e avaliação do PPA. |
| Stakeholders | Atores (indivíduos e/ou organizações) envolvidos num determinado programa ou política pública ou que podem ser por eles afetados (favorável ou desfavoravelmente). |



SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL - SEPL

Rua Máximo João Kopp, 274 - Centro Administrativo Regional Santa Cândida - Bloco 1

CEP 82630-900 Curitiba-PR Tel.: (41) 3351-6820 Fax: 3351-6809

www.sepl.pr.gov.br