



Secretaria de Estado de
Planejamento, Orçamento e Gestão

MANUAL DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

2022

RONDÔNIA



GOVERNO DE RONDÔNIA

Secretaria de Estado do
Planejamento, Orçamento e Gestão

2022

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS

Governador do Estado de Rondônia

JOSÉ ATÍLIO SALAZAR MARTINS

Vice-Governador do Estado de Rondônia

BEATRIZ BASÍLIO MENDES

Secretária de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG

JAILSON VIANA DE ALMEIDA

Secretário Adjunto de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG

DELNER DO CARMO AZEVEDO

Diretor Executivo - DIREX

VALÉRIA MORENO MARTÃO

Coordenadora de Desenvolvimento de Políticas Públicas - CDPP

NICKSON NERES DE MOURA

Gerente de Desenvolvimento de Políticas Públicas - GDPP

DIAGRAMAÇÃO

MARCUS VINÍCIUS DA R. G. CARDOSO





GOVERNO DE RONDÔNIA

Secretaria de Estado do
Planejamento, Orçamento e Gestão

2022

EQUIPE TÉCNICA

ARTUR RIBEIRO DE MELO
DIEGO ALAN FREITAS DA CRUZ
JHENNIFER NALIN FERNANDES RIBEIRO
LUCIANO MATOS JUCÁ JÚNIOR
LUIZ HENRIQUE DE MELO PINHEIRO
MARIA JUCELÂNDIA DOS SANTOS ZAMBIAZZI
MICHELLE TAVENARD DA ROCHA
NICKSON NERES DE MOURA
RONALDO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO





APRESENTAÇÃO

Com o objetivo de auxiliar os gestores públicos e seu corpo técnico no amplo processo em que estão envolvidas as políticas públicas, no qual se inicia na formação da agenda e se estende até a avaliação, o Governo do Estado de Rondônia, através da Secretaria do Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG apresenta o Manual de Políticas Públicas e seus conceitos básicos.

O corpo técnico envolvido na elaboração buscou, com base no amplo conteúdo teórico e literário a respeito de Políticas Públicas, sintetizar os principais conceitos envolvidos, utilizando uma linguagem de fácil compreensão para todos.

A Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, representada pelos seus secretários e assistida por seus servidores, pretende, com a iniciativa de acompanhar as unidades setoriais de planejamento em suas Políticas, aperfeiçoar o gasto público visando alcançar o melhor resultado na utilização dos recursos e evitar o desperdício num cenário de grandes demandas em contraposição às finanças limitadas, além de ofertar bens públicos e serviços de qualidade a fim de melhorar a qualidade de vida da população do Estado de Rondônia.





1. POLÍTICAS PÚBLICAS	7
1.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	7
2. CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	7
2.1. FORMAÇÃO DA AGENDA	8
2.2. FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	8
2.3. TOMADA DE DECISÃO	9
2.4. IMPLEMENTAÇÃO	9
2.5. AVALIAÇÃO	10
2.5.1. Avaliação Ex Ante, In Itinere e Ex Post	10
3. AVALIAÇÃO EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	11
3.1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	14
3.1.1. Ferramentas para Identificação do Problema e suas Causas Potenciais	16
3.1.1.1. Brainstorming	16
3.1.1.2. Árvore do Problema	16
3.1.2. Dados, Estudos e Alinhamento de Agenda	17
3.1.3. Políticas Similares	18
3.1.4. Das Razões para Intervenção Governamental	18
3.2. DESENHO DA POLÍTICA E SUA CARACTERIZAÇÃO	19
3.2.1. Objetivos das Políticas	20
3.2.2. Público-Alvo	21
3.2.3. Metas de Entrega de Produtos e Cobertura da Política Pública	22
3.2.4. Seleção de Beneficiários	23
3.2.5. Atores Envolvidos	24
3.2.6. Teoria do Programa e Modelo Lógico:	25
3.2.6.1 Teoria do Programa	25
3.2.6.2 Modelo Lógico	26
3.2.7. Indicadores e Metas	28



3.2.8. Período de Vigência	29
3.2.9. Diagnóstico Situacional e a Identificação de Fatores Relevantes de Contexto	30
3.2.9.1. Matriz SWOT	30
3.2.9.2. Matriz PESTAL	31
3.3. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO	32
3.4. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO	34
3.4.1. Estratégia de Construção de Confiança e Suporte	35
3.5. MODELO DE GESTÃO E GOVERNANÇA	36
3.5.1. Arranjos Institucionais e Implementação	37
3.5.2. Instrumentos Normativos	37
3.5.3 Plano de Comunicação	38
4. GESTÃO DE RISCOS	38
4.1. EVENTOS: RISCO X OPORTUNIDADE	38
4.2. RISCO	39
4.2.1. Tipos de Risco	39
4.3. VANTAGENS DA GESTÃO DE RISCOS	39
4.4. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DE RISCOS	40
4.5. PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE RISCOS	40
4.6. ESTABELECIMENTO DO CONTEXTO	40
4.7. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	41
4.8. ANÁLISE DOS RISCOS	41
5. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE	43
6. AVALIAÇÃO EX POST DE POLÍTICAS PÚBLICAS	44
6.1. DESCRIÇÃO GERAL DA POLÍTICA	45
6.2. ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	46
6.3. AVALIAÇÃO DO DESENHO DA POLÍTICA	49
6.4. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	53
6.5. OUTRAS AVALIAÇÕES	57



6.5.1. Avaliação Econômica	57
6.5.2. Análise de Eficiência	57
6.5.3. Avaliação de Impacto	57
6.5.4. Avaliação Executiva	58
6.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A ANÁLISE EX POST DE POLÍTICAS PÚBLICAS	59
7. INDICADORES	60
7.1. UTILIZAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO	61
7.2. O PAPEL DOS INDICADORES NA GESTÃO PÚBLICA	61
7.3. INDICADORES NO PLANO PLURIANUAL - PPA	62
7.4. PROPRIEDADES DOS INDICADORES	63
7.5. NÍVEIS DOS INDICADORES	65
7.6. CLASSIFICAÇÃO DOS INDICADORES	65
7.6.1. Quanto ao Fluxo de Implementação	65
7.6.2. Quanto ao Desempenho	66
7.6.3. Quanto à Forma	68
7.6.4. Quanto à Valoração	68
7.6.5. Quanto às Variáveis	68
7.7. LIMITAÇÕES NO USO DE INDICADORES	68
7.8. PROCESSOS PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES	68
7.8.1. Planejamento e Elaboração	69
7.8.2. Medição de Resultados	70
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	70



1. POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas são programas e ações que têm como finalidade atender demandas da sociedade e gerar transformações, que podem ou não envolver recursos financeiros. Nesse cenário, a atuação governamental tem como norte a entrega de bens e serviços a fim de proporcionar a melhoria na qualidade da sociedade.

As diversas necessidades sociais são identificadas por meio das manifestações da população (como, por exemplo, na participação de audiências públicas), Organizações da Sociedade Civil, Sindicatos, Associações, Mídia, etc. e também através dos representantes eleitos para compor o Poder Executivo e Legislativo.

Com os anseios em mãos, os gestores públicos buscarão, de forma criteriosa, analisar e elaborar uma solução adequada ao problema, conforme prioridades emanadas da sociedade. Cabe observar, que as políticas públicas também podem ser desenvolvidas por particulares, como por exemplo, entidades filantrópicas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações Internacionais. No entanto, o foco deste manual é abordar a atuação do Poder Público no Desenvolvimento de Políticas Públicas.

A produção e formalização de uma política pública ocorre mediante um ciclo que é composto por 5 etapas: Formação da Agenda, Formulação da Política, Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação. A seguir, veremos o desdobramento desse ciclo e sua classificação.

2. CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A produção e formalização de uma política pública passa por diversas etapas. Elas estão inseridas dentro de um ciclo que se inicia antes mesmo de qualquer ação formal, conhecida como Formação da Agenda, e percorre à Formulação da Política, Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação.



2.1. FORMAÇÃO DA AGENDA

É na etapa de Formação da Agenda em que há o levantamento das necessidades e demandas da sociedade, ou seja, onde é constatado o “problema”. É de extrema importância que a problemática seja identificada para a formulação de uma solução adequada, para que seja possível monitorar e avaliar o impacto gerado pela política pública. São através de movimentos sociais, manifestações, mídia, audiências públicas, redes sociais e demais ferramentas da tecnologia da comunicação e informação que o governo obtém as informações que irão compor a agenda. Os indivíduos ou grupos que participam da formação, modificação ou extinção da política pública são conhecidos como atores. Eles possuem grande influência e participam de todo o ciclo.

Com o conjunto de problemas considerados relevantes, cabe ao poder público selecionar as que terão prioridade na formulação de uma política pública, visto que os recursos públicos são extremamente limitados diante da grande demanda da sociedade.

Na fase da definição da agenda, o gestor tem um papel importante. Ele pode utilizar seus conhecimentos e suas experiências acumulados para auxiliar na articulação dos atores, fornecendo informações que assegurem interpretações mais adequadas, ante os problemas e suas potenciais soluções (WU et al., 2014). Pode, ainda, auxiliar os políticos eleitos em relação aos cursos de ação mais adequados, além de apontar as iniciativas que já estejam sendo desenvolvidas, que podem contribuir para enfrentar o problema social em destaque. Tudo isso, no entanto, depende da qualidade da informação que tenha disponível. A estruturação de um bom sistema de informação e a gestão do conhecimento são fundamentais para a gestão pública. (LIMA; D’ASCENZI, 2018, p.59).

2.2. FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

É nesta fase que são apresentadas as possíveis soluções para determinado problema social. Nela, há a participação de diversos atores como, por exemplo, servidores públicos, pesquisadores, acadêmicos, ONGs, Organizações da Sociedade Civil, parlamentares e seus assessores, associações, sindicatos, etc. que irão contribuir na elaboração das ações que serão definidas para resolver a



problemática. Para que isso ocorra de forma eficaz, as causas do problema devem ser investigadas e elencadas para que se possa ter noção dos objetivos e a forma de atuar, evitando que no decorrer da execução a política perca o sentido por conta de um diagnóstico equivocado do problema.

Segundo Kingdon (2006), citado por Lima e D'ascenzi (2018, p.60), “a definição das alternativas é uma arena na qual convivem uma série de propostas que, para alcançarem o status de solução mais adequada para um dado problema, passam por um processo de seleção que obedece a alguns critérios. São eles: viabilidade técnica e financeira, conformidade com os valores da sociedade e receptividade da sociedade política” e ainda Howlett e Mukherjee, citados por Capella (2018, p.71), definem que “[...] formulação é o estágio da produção de políticas em que uma variedade de opções disponíveis é considerada e, em seguida, reduzida a um conjunto sobre o qual atores relevantes, especialmente o governo, podem concordar que sejam úteis para lidar com uma questão de política pública”.

2.3. TOMADA DE DECISÃO

Com as propostas em mãos, cabe aos gestores decidirem qual delas serão implementada, para solucionar os problemas identificados. É na etapa de tomada de decisão que isso ocorre. Nela são definidos os objetivos a serem alcançados.

2.4. IMPLEMENTAÇÃO

A etapa de implementação compreende a execução da política pública escolhida para enfrentar determinado problema. Nessa fase, já se sabe quais são os objetivos, as metas e resultados esperados, os recursos necessários para operacionalização e quem são os executores e suas responsabilidades. É importante que haja constante monitoramento da execução para identificar possíveis gargalos que comprometam o produto final e façam com que a execução custe mais do que inicialmente previsto.



2.5. AVALIAÇÃO

A fase de avaliação da política pública consiste em verificar se houve o alcance dos objetivos e metas estabelecidos, se ela pode ser extinta (visto que já cumpriu com o que foi definido), se precisa ser reformulada e também serve como experiência no processo de retroalimentação do planejamento governamental. É uma fase de grande aprendizado em que todas as informações, no que diz respeito a política pública, servirá aos gestores e demais atores como fonte para conhecer as deficiências da organização desde o planejamento até a execução, subsidiará futuras reformulações e elaborações de novas políticas públicas.

A avaliação deve levar em consideração a eficiência (otimização na utilização dos recursos), eficácia (atingimento das metas estabelecidas) e efetividade (impacto social da política pública).

2.5.1. Avaliação *Ex Ante*, *In Itinere* e *Ex Post*

A fase de Avaliação pode ser desdobrada em:

- *Avaliações ex ante*: são realizadas antes da formulação da política pública. É onde se verifica se o problema realmente é pertinente, se há viabilidade técnica e financeira para execução, realização de estudo das possibilidades para tratar o problema e diagnósticos da população local, estabelecimento de objetivos claros, etc.
- *Avaliações in itinere*: Essa avaliação representa o monitoramento da política e ocorre na fase de implementação. O objetivo é verificar se o que foi planejado está sendo executado, a fim de acompanhar o processo de execução e realizar os ajustes e correções necessárias.
- *Avaliações ex post*: ocorrem após a implementação. O intuito é verificar a consecução dos objetivos, a qualidade dos gastos públicos e o impacto social gerado. Também serve de “memória” para os gestores que poderão utilizar o aprendizado em novas políticas públicas no processo de retroalimentação, bem como servir de subsídio para a reformulação da política pública executada.

Figura 1. Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Elaboração própria com base na literatura consultada.

3. AVALIAÇÃO EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As ações governamentais costumam ter como alvo problemas complexos e multicausais e, por isso, costumam ser organizadas por meio de programas e políticas públicas. Segundo Lassance (2021), uma política pode ser definida como: “uma proposta institucionalizada de solução de um problema central, orientada por uma concepção. Podemos chamar essa concepção de teoria, quando for fundamentada por uma explicação lógica, ou seja, quando for capaz de ligar causas e consequências explicativas (isto é, que respondam o porquê desse problema central)” (LASSANCE, 2021, p. 63).

Nessa mesma linha, uma política pública pode ser definida como: “o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia. (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2018, p. 13).



Por sua vez, um programa pode ser definido como: “a solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo” (LASSANCE, 2021, p. 63). Dessa forma, identificar a relação que vários programas têm com determinado problema central é a chave para desenhar políticas integradas (Lassance, 2021; p. 63).

Como se pode perceber, na gênese de uma política pública está um problema e é a partir da sua identificação e inclusão na agenda que se “inicia” o processo de criação de políticas públicas proposto por Howlett e Ramesh nos anos 90, conhecido como ciclo de Políticas Públicas, cujas fases são: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação (Batista e Rezende, 2011).

Embora a avaliação seja apontada como uma fase específica ao final do ciclo, ela não se restringe à etapa final do processo. Longe disso, a função da avaliação é subsidiar a tomada de decisão nos mais variados momentos e fases do ciclo de políticas públicas (Batista e Rezende, 2011). Sua importância tende a aumentar com a crescente demanda por serviços públicos de maior qualidade, eficácia e eficiência, a avaliação de políticas públicas se torna cada vez mais indispensável (Oliveira e Passador, 2019).

Como se sabe, o tipo de avaliação é determinado pelos objetivos e questões colocadas em relação às políticas, assim como pelo momento do ciclo da política ao qual a avaliação se remete é um elemento, conforme sintetizado na tabela abaixo:



Tabela 1. Relação entre classificação de avaliação existente e o ciclo de políticas públicas

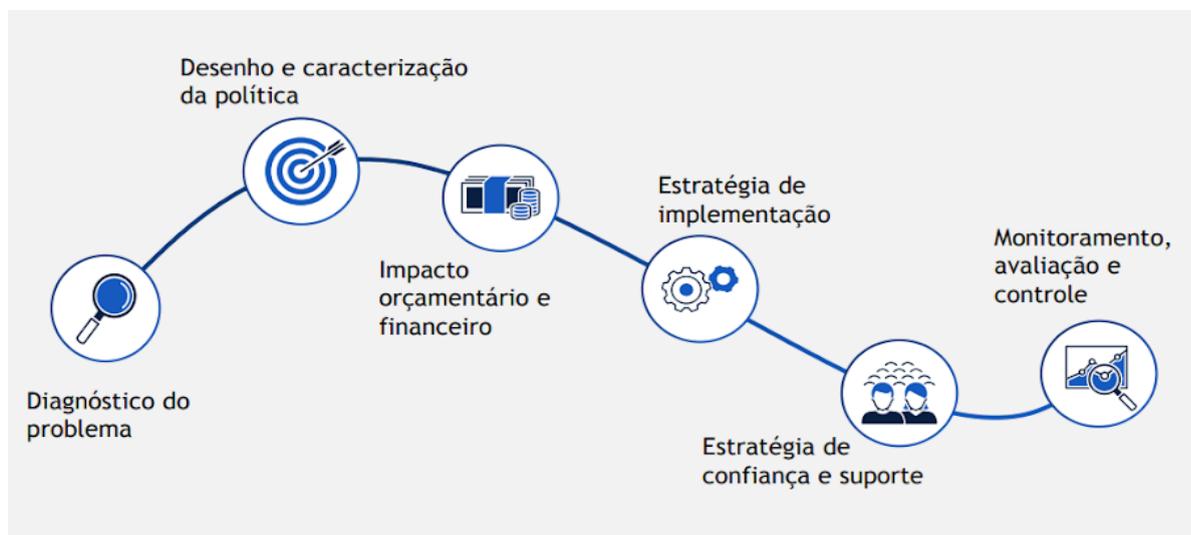
CLASSIFICAÇÃO	Ciclo de Políticas Públicas		
	FORMAÇÃO/ FORMULAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO	Avaliação Final (Resultados Gerados)
Avaliação Ex-ante	✓		
Avaliação Ex-post		✓	✓
Avaliação de Processo	✓	✓	
Avaliação de Resultados			✓
Avaliação Política	✓		
Análise de Políticas Públicas		✓	
Avaliação de Políticas Públicas			✓
Formativa		✓	
Somativa			✓

Fonte: Elaborado por Batista e Rezende (2011)

Em resposta aos desafios econômicos e sociais impostos à sociedade e às consequências fiscais restritivas que deles decorrem, é imprescindível que governos sejam capazes de avaliar suas políticas e demonstrar o impacto de suas ações e como elas beneficiam os seus cidadãos, além de promover o ajuste necessário às contas públicas e garantir a retomada do crescimento equilibrado.

Nesse sentido, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, mas sim buscando contribuir para o fortalecimento do Sistema de Planejamento, Orçamento, Gestão e Políticas Públicas, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão de Rondônia (SEPOG-RO), por meio da Gerência de Desenvolvimento de Políticas Públicas (GDPP), apresenta sugestões e orientações para subsidiar os processos de criação, expansão e aperfeiçoamento de Políticas Públicas por meio da elaboração de avaliação *ex ante*, cujas etapas são descritas a seguir.

Figura 2. Etapas da Análise Ex ante.



Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, vol. I (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

Este documento reúne conhecimentos e ferramentas úteis para a formulação de políticas, nas etapas do diagnóstico do problema a ser enfrentado, da caracterização da política – objetivos, público-alvo e resultados esperados – e do seu próprio desenho. Além disso, propõe-se discorrer, brevemente, sobre outros temas afetos às Políticas Públicas, tais como: os impactos financeiros e orçamentários, as estratégias de construção de legitimidade, implementação, monitoramento, avaliação e controle, assim como sobre a análise prévia de seus custos e benefícios são também detalhados.

3.1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Na etapa de diagnóstico do problema, busca-se definir claramente o objetivo que a política pública pretende resolver. Esse conhecimento mais profundo acerca da realidade permite conhecer quais são os grupos mais afetados, sua distribuição geográfica, assim como mapear e compreender suas causas e consequências. Essa prática contribui para um desenho mais específico e eficaz de políticas públicas, potencializando a mudança almejada pela política.

Figura 3. Síntese das Etapas do Diagnóstico do Problema.



Fonte: Adaptado. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, vol. I (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

Deve-se delimitar o problema que se pretende mitigar ou resolver, sempre tomando cuidado para **não confundir o problema a ser atacado com as suas causas**. Após a sua delimitação, procede-se ao levantamento de hipótese de causa-efeito e a definição de prioridades. Para isso existe uma série de ferramentas que podem contribuir nesta etapa do processo de proposição, reformulação ou aperfeiçoamento de uma política pública, das quais destacamos duas que serão descritas a seguir.



3.1.1. Ferramentas para Identificação do Problema e suas Causas Potenciais

Algumas das principais ferramentas são:

3.1.1.1. Brainstorming

Popularmente conhecida como “Tempestade de Ideias” ou “Chuva de Ideias”, é um termo traduzido do inglês utilizado para designar o processo no qual a equipe envolvida no processo de formulação de políticas públicas expõe suas contribuições sobre o tema proposto de forma a permitir que o grupo, em conjunto, construa uma solução pautada na diversidade de experiências e conhecimentos dos indivíduos.

Esse tipo de dinâmica pode contribuir para levantar hipóteses sobre as causas do problema identificado, bem como soluções plausíveis. De maneira geral, podem existir muitas causas para um determinado problema, no entanto, geralmente algumas destas, terão associação fraca ou muito indireta com a política que está sendo proposta. O grau de sucesso da política pública depende também da clareza e do foco em atacar determinadas causas do problema (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

3.1.1.2. Árvore do Problema

A validação das causas principais pode ser desenvolvida com a elaboração de uma Árvore do Problema: um diagrama em que no plano central está o problema identificado, no plano superior as consequências e no plano inferior as causas. Esse diagrama é uma forma usualmente utilizada para elaborar a explicação do problema e para a concepção de programas do PPA, tendo como vantagens ser uma forma bastante simples e útil para efetuar a análise de problema (IPEA, 2010, p. 8).

Essa árvore pode ser elaborada pelo formulador da política pública, contendo:

- O problema central;
- As causas potenciais e o relacionamento entre elas;
- As consequências.

Figura 4. Árvore do Problema.



Fonte: Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO MARANHÃO, 2019).

Depois disso, deve-se explicitar qual ou quais causas do problema a política pública pretende combater, o motivo da escolha daquela (ou daquelas) a ser enfrentada, ao invés de outra, e como a ação a ser implantada combate a(s) causa(s) do problema identificado.

3.1.2. Dados, Estudos e Alinhamento de Agenda

O uso de estudos quantitativos e qualitativos é essencial para o diagnóstico do problema, concorrendo para o correto entendimento da dimensão do problema, seu comportamento ao longo do tempo e suas nuances. O uso de indicadores, por exemplo, permite caracterizar a situação antes da execução da política pública e sua avaliação depois, além de permitir o monitoramento e ajustes ao longo da execução das ações planejadas.

Muitas vezes, os problemas encontrados são objetos de levantamentos estatísticos e pesquisas de órgãos como IBGE, IPEA, INEP, SUS, etc. Isso viabiliza a comparação entre outros Estados, Regiões, Países. Além disso, os problemas públicos costumam integrar agendas de Consórcios ou organismos internacionais e, nesse contexto, o alinhamento concorre para reforçar a prioridade e a relevância da política pública. Apenas a título de exemplo, podemos citar:



- Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC): mais conhecido como Consórcio Brasil Central, é uma autarquia pública composta pelo Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins. Seu objetivo é promover o desenvolvimento econômico e social da região, de forma integrada e por meio da cooperação entre as Unidades Federativas para assim tornar a região ainda mais competitiva.¹
- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: os ODS representam um plano de ação global para eliminar a pobreza extrema e a fome, oferecer educação de qualidade ao longo da vida para todos, proteger o planeta e promover sociedades pacíficas e inclusivas até 2030.²

3.1.3. Políticas Similares

É altamente recomendável mapear políticas similares, mesmo em esferas diferentes, tanto em andamento quanto descontinuadas. A identificação de políticas em curso permite evitar redundâncias e viabiliza a melhor articulação da nova com a política já em vigor. Das descontinuadas, pode-se buscar entender os motivos de seu insucesso, suas deficiências e limitações.

Esse mapeamento tem como objetivo o melhor entendimento do problema público, do público-alvo e das possibilidades de intervenção pretendidas no âmbito da política proposta.

3.1.4. Das Razões para Intervenção Governamental

Pode-se organizar as razões que justificam a intervenção do governo no problema identificado de acordo com suas naturezas, ou dito de outra forma, agrupá-las em razões de ordem:

¹ Ver mais em: <http://brasilcentral.gov.br/>

² Veja mais em: <https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>



- Constitucional e Normativa: pode se tratar de um preceito ou de uma missão do Estado brasileiro estabelecido pela Constituição Federal ou Estadual, ou ainda por uma disposição positivada em lei; e
- Econômica: que engloba as funções alocativa, redistributiva e estabilizadora do Estado, em que, nesse sentido, a intervenção pode ser motivada pela existência de falhas de mercado, como a existência de externalidades positivas ou negativas, a existência de monopólios naturais, entre outros.

3.2. DESENHO DA POLÍTICA E SUA CARACTERIZAÇÃO

Após a identificação de uma situação social e econômica a partir da identificação da existência de um problema, parte-se para a etapa de formatação ou prescrição de políticas públicas capazes de atuar sobre a fonte ou a causa desse problema, solucionando-o ou, pelo menos, amenizando-o. A concepção dessa arquitetura servirá certamente para orientar a ação pública de forma mais racional e efetiva, além de conferir maior clareza na relação efetiva entre a fonte do problema (diagnóstico) e os meios e instrumentos a serem implementados.

Figura 5. Etapas para o Desenho e a Caracterização da Política Pública.



Fonte: Adaptado. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, vol. I (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

Resumidamente, ao longo dessas etapas serão definidos os elementos caracterizadores da política pública, ou seja, a sua descrição com a definição dos objetivos, do público-alvo, das ações a serem implementadas, por meio de instrumentos e mecanismos, dos resultados e das metas esperados com a política formulada, bem como a definição e as atribuições dos atores envolvidos. Não se trata da concepção de um desenho ideal que será perfeita e integralmente aplicado, alcançando os resultados previstos em sua plenitude, mas sim de uma arquitetura que servirá certamente para orientar a ação pública de forma mais racional e efetiva.

3.2.1. Objetivos das Políticas

A política pública é formulada ou desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública. Assim, a política



pública é desenhada para atuar sobre as causas de um determinado problema e sua solução é o objetivo da ação do governo. Os objetivos devem ser:

- a. **Realistas**: devem ser alcançáveis com os recursos disponíveis, dentro das condições dadas;
- b. **Efetivos**: devem não apenas responder aos problemas presentes, mas também àqueles que existirão no tempo futuro em que o objetivo está localizado;
- c. **Coerentes**: devem cumprir um objetivo, sem impedir o cumprimento de outro;
- d. **Quantificáveis**: devem ser mensuráveis ao longo do tempo.

A definição de objetivo ou objetivos da política pública formulada envolve, ainda, a previsão ou estimativa do tempo de sua implantação e de duração dos seus efeitos ou impactos. Isso repercute nos resultados, metas e objetivos parciais (curto e médio prazos) e finais (longo prazo), que serão, também, fontes de avaliação *ex post*. Nessa linha, o objetivo da política pública será insumo para a elaboração do modelo lógico, que, por sua vez, subsidiará a avaliação *ex post* da política pública.

3.2.2. Público-Alvo

Apesar dos desafios inerentes ao processo de definição do público-alvo, espera-se que na formulação da política pública sejam realizados esforços nesse sentido, por meio de estudos e estimativas que permitam sua delimitação e mensuração. A unidade do público-alvo pode ser definida como pessoas, famílias, empresas, trabalhadores de um setor, escolas, entre outros. A identificação e a caracterização do público-alvo, pode ser realizada da seguinte forma³:

- **População potencial**: caracterizada por toda a população que possivelmente esteja envolvida no problema diagnosticado. Quando relevantes, deverão ser incluídos dados socioeconômicos, demográficos e da distribuição geográfica dessa população.

³ Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: Ipea, 2018.



- População elegível: parcela da população potencial que poderá efetivamente se candidatar ao programa, por atender aos critérios de elegibilidade definidos na política proposta. Quando não há focalização da política pública, a população potencial será igual à população elegível.
- População priorizada: Se não houver recursos suficientes para atendimento de toda a população elegível, é preciso estabelecer critérios transparentes de priorização no acesso à política. Muitas vezes, a priorização decorre de força legal, ou, em outros casos, devido a falta de recursos suficientes para atender a todas as demandas.

Nas políticas e nos programas, o princípio da progressividade deve ser traduzido no desenho de políticas redistributivas, ou seja, que beneficiem os que mais precisam e, para isso, é imprescindível que responsáveis pela política pública compreendam as possíveis distorções no mercado ou na sociedade, uma vez que o conjunto de incentivos gerados pela política podem ser benéficos ou não, ou seja, podem contribuir para a ampliação ou redução das desigualdades sociais.

Além disso, o público-alvo pode estar mais acessível a outros entes federativos, de tal sorte que identificar a forma de participação e a responsabilidade dos agentes e das instituições dos diferentes níveis de governo e da sociedade na ação pública pode concorrer para sua maior eficácia.

3.2.3. Metas de Entrega de Produtos e Cobertura da Política Pública

Cabe ao gestor apresentar as metas e os resultados esperados em termos de produtos ou benefícios da política proposta. Além disso, a definição de metas quantitativas é essencial para a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da política.

Após a implantação da política pública, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, no âmbito de avaliações *ex post*. Dependendo dessa avaliação posterior é que poderia ser discutida a possibilidade de recomendações para um redesenho da política ou do programa específico ou, em última instância, a necessidade do seu cancelamento.



Por outro lado, deve-se procurar estimar o quantitativo da população a ser atendida em relação à população potencial, elegível e priorizada, sempre que possível. A proporção de indivíduos efetivamente atendidos em cada grupo de população determina o nível específico de cobertura esperado.

Nem sempre é possível estimar com robustez o grau de cobertura em face de limitações ou restrições das informações disponíveis ou utilizadas para a definição da população envolvida. Independente disso, a análise ou a estimativa da tendência da cobertura é um indicador importante na avaliação da efetividade e dos resultados das ações públicas.

3.2.4. Seleção de Beneficiários

De maneira geral, o processo de seleção dos beneficiários finais pode se dar de duas formas: **por meio de critérios de elegibilidade ou por meio de candidatura ou inscrição dos elegíveis.**

No primeiro caso, ocorre a definição prévia, a partir de determinados indicadores técnicos e políticos, de quem serão os beneficiários finais. Quando o critério de elegibilidade define de modo definitivo o beneficiário final, os critérios objetivos que embasam a escolha devem estar bem definidos e claros. Essa forma de seleção pode ter a capacidade de interferir mais rapidamente e com maior efetividade na realidade. Contudo, é preciso analisar se não serão gerados efeitos ou incentivos negativos.

No segundo caso, ocorre a definição de regras, prazo, local e agentes responsáveis pelo recebimento de candidaturas à política. Será importante analisar se haverá viés de seleção no processo e, para isso, o gestor e a equipe técnica devem questionar sobre quais são esses fatores que determinam a decisão dos elegíveis de se candidatar ou não à política pública. Essa análise permitirá identificar e corrigir fraquezas ou distorções do processo de seleção.⁴

⁴Essas preocupações sobre como o processo de seleção é capaz de alcançar os diferentes perfis do público-alvo têm ganhado cada vez mais relevância. Em 2017, diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União trouxeram recomendações ao governo federal para que sejam aprimorados os processos de seleção das políticas públicas executadas. Como exemplo, pode-se citar o Acórdão no 1.655/2017, Processo TC no 011.432/2015-2 (fiscalização do financiamento regional), em que entre



3.2.5. Atores Envolvidos

A etapa de desenho da política pública envolve diversos agentes e diferentes instituições, em vários níveis governamentais e de representações da sociedade, interagindo com capacidades técnicas próprias, interesses específicos e poderes políticos diferenciados. Possivelmente, os atores que participaram da avaliação e do diagnóstico do problema farão parte, também, do desenho da política, que procurará solucioná-lo.

A definição dos atores e do arranjo institucional responsável no desenho da política pública compreende o estabelecimento de deveres e atribuições, com diferentes níveis de responsabilidades no processo de decisão e implantação da política. O desenho supõe, ainda, que as escolhas entre ações políticas alternativas possíveis reflitam a composição dos arranjos institucionais a serem criados e dos atores envolvidos. Ao mesmo tempo, as escolhas pressupõem uma compatibilização entre as demandas legítimas da sociedade e a capacidade técnica, política e financeira do poder público.

Os arranjos institucionais são fundamentais, pois demonstram a interdependência e a integração setorial ou funcional e federativa necessária na ação pública. A consistência do desenho de uma política pública está relacionada com a capacidade de sua integração ou articulação no rol do sistema de políticas públicas. Da mesma forma, uma política formulada no âmbito federal pode ter diferentes formas de articulação, implantação e de efetividade de resultados, caso estejam ou não envolvidas instituições e atores estaduais e/ou municipais.

A elaboração e o desenho das políticas públicas e o dimensionamento dos seus impactos, posteriormente por meio de avaliações, precisam, pelo menos, considerar os possíveis papéis dos diversos entes federativos, bem como os prováveis efeitos locais ou regionais da ação pública em suas várias dimensões.

as suas recomendações está que a Casa Civil e os ministérios afins “considerem a utilização de formas de repasse de recursos públicos alternativas para que os municípios menos desenvolvidos sejam alcançados”, a partir do diagnóstico de que os municípios classificados como alto ou muito alto índice de desenvolvimento humano foram responsáveis por mais da metade dos recebimentos de transferências discricionárias oriundos da União. (Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília: Ipea, 2018.)



Essas orientações permitem, não apenas aprimorar os instrumentos das políticas públicas e os seus efeitos, mas, também, avançar em arranjos federativos que proporcionem maior articulação, coordenação e cooperação entre os diferentes entes.

3.2.6. Teoria do Programa e Modelo Lógico⁵:

Desenhar a política pública é visualizá-la antes que ela seja posta em prática. Significa prever os insumos, processos, produtos, resultados e impactos, assim como as forças e fraquezas, os riscos e as oportunidades envolvidos. Basicamente, é preciso responder às três perguntas-chave a seguir:

- O que acontece se a política for implementada?
- O que é necessário para que a política seja implementada?
- Que fatores internos e externos podem contribuir, atrapalhar ou mesmo inviabilizar a política?

Uma das formas de se pensar a política pública e organizar as respostas a essas três perguntas-chaves, é através da elaboração da Teoria do Programa, do Modelo Lógico e da Matriz SWOT.

3.2.6.1 Teoria do Programa⁶

Pode-se dizer que a Teoria do Programa explicita a ideia das consequências de uma possível ação que intervenha sobre um problema, tratando-se de um resumo narrativo (uma frase ou um parágrafo) que expresse como o programa incide sobre as causas do problema, assim como as hipóteses de sua validade. A esse respeito, tem-se o conceito apresentado por Cassiolato e Guerresi:

Os pressupostos sobre recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a teoria do

⁵ Elaborado a partir da Nota Técnica Número 2 do IPEA (2007), Freitas e Silveira (2015) e do Guia de Avaliação ex ante.

⁶ O termo Programa aqui empregado se estende aos diferentes níveis possíveis de intervenção governamental: política pública, programa de governo, projetos, ações.



programa. As hipóteses são de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, e isso, em um determinado contexto, irá levar aos resultados que o programa pretende alcançar. Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento imprescindível, a avaliação. (Cassiolato e Guerresi, 2010, p. 5).

Sugere-se que a teoria seja descrita informando: se (descreva o desenho do programa), então (descreva os resultados), o que então levará a (descreva os impactos).

O simples exercício de se tentar pensar, organizar e entender o funcionamento e as premissas de programa ou política com o objetivo de “formalizá-la” na forma de uma teoria do programa, facilita a identificação de erros de concepção, assim como viabiliza validá-la com a experiência já desenvolvida por municípios, estados ou por outros países. Além disso, permite estudá-la com base na literatura especializada, a qual estabelece hipóteses e afere em que medida determinadas ações surtem algum efeito.

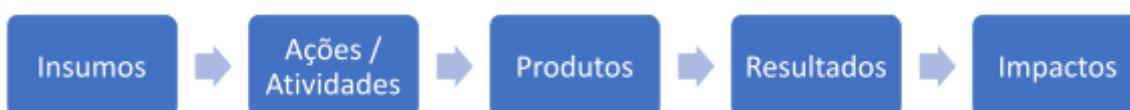
Sem a teoria do programa, por outro lado, não há hipótese plausível para se antecipar o que pode acontecer com sua implementação. Sem isso, torna-se impraticável ou inviável a definição de metas e indicadores claros e, conseqüentemente, dificulta-se a estruturação de sistemas efetivos de monitoramento. Se não existe monitoramento, compromete-se a própria avaliação.

3.2.6.2 Modelo Lógico

O modelo lógico, ou estrutura lógica, é uma abordagem metodológica que integra a descrição das ideias, das hipóteses e das expectativas que formam a estrutura do projeto e o funcionamento esperado do programa (BALBIM et al., 2013). Partindo da teoria do programa, o propósito do modelo lógico será expandir as hipóteses e premissas nela expressa de modo a demonstrar os principais mecanismos por meio dos quais ela se cumpre. Trata-se, portanto, de uma representação da teoria do programa, ou seja, um desenho do funcionamento do programa.

Nesse sentido, o modelo lógico é um passo a passo estruturado de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos. Além disso, é uma poderosa e importante ferramenta para identificar o processo por meio do qual se espera que a intervenção leve à resolução das necessidades inicialmente encontradas, podendo ainda subsidiar a construção de matrizes SWOT e a gestão de riscos.

Figura 6. Etapas do Modelo Lógico.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, vol. I (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

- Insumos: São os recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros.
- Ações: As atividades são as ações e os serviços realizados sob o escopo da política. Nessa etapa, devem ser consideradas as atividades diretas (que recaem sobre os beneficiários da política em si, tais como treinamentos, distribuições de renda etc.) e as atividades indiretas (aquelas necessárias para garantir a realização da política, por exemplo, treinamento de funcionários, tarefas de gerenciamento, provisão de instalações etc.).
- Produtos: Denominam-se produtos (outputs) os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política pública, entregues imediatamente pela realização de suas atividades. Por exemplo: número de beneficiários atendidos, do número de horas de duração de uma intervenção, número de funcionários treinados, quantidade de benefício entregue, entre outros.

Cada atividade deve contribuir para, no mínimo, um produto.



- Resultados: Os resultados (*outcomes*) de uma política pública, por sua vez, são mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada. Resultados devem ser observáveis e mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários, por exemplo: alterações sobre conhecimento, habilidades, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos são alguns exemplos.
- Impactos: Os impactos de uma política são mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo social no qual se inserem. Podem ser:
 - Impactos Individuais: efeitos de longo prazo sobre os beneficiários (sejam estes indivíduos ou organizações), tais como alterações em rendimentos, acesso a empregos, obtenção de assistência social, comportamentos criminais, em níveis de saúde, entre outras.
 - Impactos Coletivos: efeitos combinados de impactos individuais sobre a comunidade ou sociedade em que estejam inseridos. Incluindo, por exemplo, mudanças sociais, econômicas, civis, ambientais, políticas etc.

3.2.7. Indicadores e Metas

A construção do desenho do programa deverá contribuir para garantir que os objetivos do programa sejam definidos de forma clara e permitir a identificação de indicadores importantes de desempenho que possam ser obtidos a um custo razoável. Deve-se ter em mente que indicadores são dados que possibilitam desde acompanhar o andamento até medir o cumprimento dos objetivos de uma política pública. Por outro lado, a meta nada mais é que um indicador de atingimento de um resultado especificado e temporalmente demarcado em sua verificação.

Os indicadores se referem à quantidade, à qualidade, ao cronograma e aos custos observados tanto para efeitos de monitoramento da Política Pública (ao longo de sua execução), como também visando a avaliação. Sugere-se, inclusive, que a definição e verificação dos indicadores configure como parte das atividades a serem realizadas pela intervenção, podendo inclusive, quando relevante, ser incluída no

componente atividades do modelo lógico. Neste sentido, tanto o mapeamento das fontes (primárias ou secundárias) quanto os meios de coleta de dados dos indicadores são aspectos fundamentais e devem ser devidamente planejados.

Seguindo o modelo lógico, é possível construir indicadores de eficácia, eficiência e efetividade. Resumidamente, pode-se dizer que indicadores de economicidade demonstram se foi possível gastar menos. Os de eficácia, se foi entregue o prometido. Os de eficiência, se foi possível fazer mais com menos. Os de efetividade, se a missão foi ou está sendo cumprida.

Figura 7. Processo de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade orientado pelo modelo lógico.



Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, vol. I (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

3.2.8. Período de Vigência

Quando se elabora uma proposta de política pública, espera-se que nos estudos e na análise prévia seja apontado o período de vigência da política proposta, o que pode ser um período mínimo em que se acredita ser necessário para que a política fique em execução. Após esse período inicialmente apontado, é importante avaliar a política executada, o que pode passar por uma avaliação de diagnóstico, para saber se o problema em questão, se mantém e por uma avaliação de resultados, a fim de se certificar que os resultados esperados estão sendo alcançados com a política pública implementada. Com essas avaliações realizadas, a continuidade ou a prorrogação da política pode ser encaminhada com maior clareza e racionalidade.



3.2.9. Diagnóstico Situacional e a Identificação de Fatores Relevantes de Contexto

Para finalizar a construção do modelo lógico é preciso refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação do programa, identificando os fatores que podem favorecer ou comprometer o desenvolvimento das ações. Essa análise do ambiente interno e externo consiste em identificar as ameaças e oportunidades ao atingimento dos objetivos da política pública (fatores ditos externos), assim como seus pontos fortes (forças) e fracos (fraquezas).

3.2.9.1. Matriz SWOT

A Matriz SWOT é uma ferramenta de planejamento para incentivar o formulador da política a refletir e avaliar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças referentes ao desenho do programa, por meio da elaboração de informações através de uma matriz (MKUDE e WIMMER, 2015)

Matriz SWOT



Fonte: Elaboração própria com base na literatura consultada.

3.2.9.2. Matriz PESTAL

Outra ferramenta de análise bastante utilizada é a matriz PESTAL (do inglês: PESTEL):

“PESTEL (Political, Economic, Socio-cultural, Technological, Environment and Legal) analysis is a method used in strategic planning to analyze macro-environmental factors within which an organization operates” (Yüksel, 2009 apud MKUDE e WIMMER,2015).

Cada letra do nome corresponde a uma categoria de fatores externos a analisar: (P) Política, (E) Economia, (S) Sociocultural, (T) Tecnológica, (A) Ambiental, (L) Legal. Ao contrário da matriz swot, essa ferramenta de planejamento é utilizada para mensurar as mudanças do ambiente externo, trazendo uma visão macro das ameaças e oportunidades, por isso mesmo, muitas vezes utilizada de forma complementar à análise SWOT.



Fonte: Elaboração própria a partir da bibliografia consultada



Ressalta-se que é de suma importância o monitoramento dos fatores internos e externos do diagnóstico situacional, de tal forma que seja possível a sua contínua atualização.

3.3. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

A análise de impacto orçamentário e financeiro consiste na verificação do cumprimento das legislações fiscal e orçamentária pertinentes. E nesse sentido, a despesa pública necessária a realização de uma determinada política pública:

- Não pode estar em desacordo com as regras fiscais, com a Constituição Federal e com a Constituição Estadual;
- Não deve contrariar os procedimentos, prazos, condições e restrições relacionados ao processo de alocação de recursos públicos determinados nos principais instrumentos de planejamento orçamentário:
 1. Plano Plurianual;
 2. Lei de Diretrizes Orçamentárias;
 3. Lei Orçamentária Anual.

Essa análise é feita tanto do ponto de vista fiscal (para verificar se não há comprometimento das metas fiscais) quanto do ponto de vista orçamentário (para identificar possíveis incorreções/inconsistências em relação aos procedimentos de autorização e execução da despesa pública). Nesse sentido, qualquer proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental que implique aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia deve ser acompanhada dos itens a seguir:

1. Indicação do programa (temático ou de gestão) do PPA ao qual a despesa proposta está associada, bem como breve explicação de como ela contribuirá para o atingimento de seus objetivos e metas.
2. Indicação do caráter obrigatório ou discricionário da despesa:
 - a. em se tratando de despesa de caráter obrigatório, informar a legislação que a respalda, bem como os critérios, os parâmetros e a metodologias utilizadas para o cálculo do valor da despesa; e



- b. em se tratando de despesa discricionária, explicar o motivo pelo qual o gasto pretendido se justifica, bem como esclarecer se não haveria formas alternativas de resolver o problema com menor custo para o erário.
3. Indicação das fontes de financiamento da despesa, destacando principalmente se há previsão de utilização de:
 - a. recursos ordinários (Tesouro);
 - b. recursos provenientes de operações de crédito; e
 - c. recursos oriundos de outras fontes.
4. Apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, informando, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas, inclusive:
 - a. se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na LDO;
 - b. simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, detalhada, no mínimo, por elemento de despesa e, no caso de despesa com pessoal, destacando ativos e inativos;
 - c. se, além da despesa finalística da política pública, existe previsão de aumento de despesas administrativas, de pessoal etc., necessárias para a sua implementação;
 - d. se as medidas de compensação foram consideradas na proposta que implique renúncia de receitas ou benefícios de natureza financeira e creditícia; e
 - e. demonstração da origem dos recursos para seu custeio, quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.
5. Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.
6. Efetuar análise de potenciais riscos fiscais da proposta – como a geração de passivos contingentes, crescimento da população beneficiária do programa além do previsto, cláusulas de reajuste dos benefícios acima da inflação,

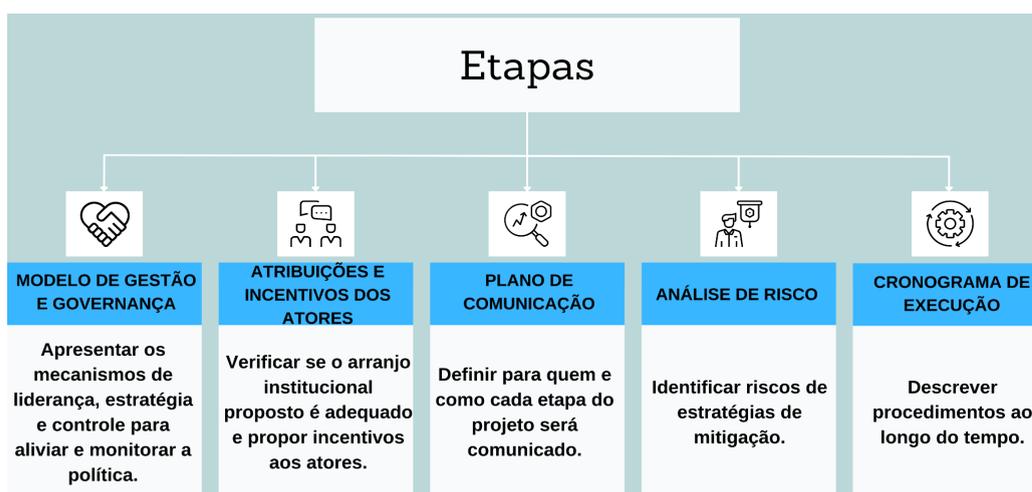
riscos de judicialização etc. – que possam suscitar futuros aportes não previstos de recursos orçamentários.

7. Informar se a política pode gerar impactos cruzados em outras rubricas orçamentárias, tais como aumento ou redução de outra despesa, ou elevação da arrecadação.

3.4. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

A Estratégia de implementação diz respeito à definição dos processos estruturados que articulam diversos atores e tipos de recursos para o alcance dos objetivos e a execução das metas.

Figura 8. Etapas da fase de implementação.



Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, vol. I (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

No caso da avaliação *ex ante* da fase de implementação, a intenção é identificar inconsistências, insuficiências ou desperdícios de maneira antecipada. Para minimizar os problemas futuros, recomenda-se o envolvimento dos atores desde a fase inicial das ações, incluindo a construção conjunta da estratégia, ou plano, de implementação da política pública, que deverá ser composto por:

- definição do modelo de gestão e de governança, explicitando os mecanismos de liderança, estratégia e controle que serão postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a política;



- análise das atribuições e dos incentivos dos atores envolvidos na execução da política, verificando se o arranjo institucional proposto é adequado;
- análise da base legal da política e da espécie de instrumento que será utilizado para constituir as obrigações e avenças necessárias para a sua consecução e dos seus programas e ações;
- definição do plano de comunicação a ser executado durante todas as etapas da política; e
- análise de riscos eventuais ao longo da execução da política pública, com sua identificação, elaboração de estratégias de mitigação, administração e controle, compatível com a matriz SWOT (do inglês, strengths, weaknesses, opportunities and threats).

3.4.1. Estratégia de Construção de Confiança e Suporte

Um elemento importante para que uma política pública seja efetivamente implementada e atinja seu impacto esperado é seu grau de confiança e suporte. Confiança e suporte são entendidos como o apoio subjacente que a política pública tem para ser implementada em três planos: no plano da população como um todo; entre as partes diretamente interessadas e; entre as lideranças políticas:

- 1) **Confiança pública:** diz respeito ao apoio dos cidadãos a uma política. A maneira mais direta de avaliar a confiança pública de uma política é por meio de pesquisas de opinião que questionem se os entrevistados (cidadãos comuns) aprovam ou não uma proposta de política.
- 2) **Envolvimento dos interessados:** São partes interessadas todos aqueles indivíduos e grupos afetados pela política ou com interesses em jogo com a política. O envolvimento eficaz das partes interessadas começa com um objetivo claro para consulta, seguido pela identificação de pessoas e organizações com interesses afetados pela iniciativa.
- 3) **Compromisso político:** É a disposição dos líderes políticos para gastar capital político para apoiar os objetivos da política pública. Muitas políticas públicas podem demandar a análise do compromisso político das lideranças



locais, seja para a aprovação da proposta, seja para a sua efetiva implantação.

A confiança e suporte, juntamente ao desenho da política e a sua estratégia de implementação, compõem os pilares do impacto público. Esses três elementos influenciam-se de tal forma que, em algumas situações, a alta confiança e alto suporte podem compensar um desenho ou uma implementação não perfeita. Outras vezes, deficiências de confiança e suporte podem comprometer o impacto de uma política pública bem desenhada e bem implementada.

Não são raras as vezes em que um desenho ou uma estratégia de implementação precisam ser ajustadas para conseguirem uma maior aceitação popular ou mesmo uma maior aceitação política. Nesses casos, redesenhar a política pública numa versão menos próxima das melhores práticas, porém mais viável em termos de suporte, pode ser uma saída pragmática.

Atualmente, os gestores dispõem de uma série de ferramentas que possibilitam uma maior aderência e participação da sociedade, tais como os canais de dados abertos, transparência governamental, orçamentos participativos e audiências públicas. Tais ferramentas são amplamente potencializadas pelas tecnologias e isso viabiliza a colaboração e participação coletiva, que pode ser visto por iniciativa do governo de permitir que cidadãos influenciem políticas públicas ao compartilhar ideias e opiniões on-line ou ao completar pequenas tarefas que subsidiam decisões e ações governamentais.

3.5. MODELO DE GESTÃO E GOVERNANÇA

A gestão diz respeito ao modo como os atores determinam e operam os insumos e processos que geram produtos, de forma a alcançar resultados positivos, crescentes, em maior escala, com um grau mais elevado de satisfação da sociedade para com os serviços públicos (maior efetividade) e, sempre que possível, a um menor custo (maior eficiência).

Os modelos de governança definem quem comanda, quem coordena, quem acompanha (supervisiona) e quem gera a política pública. A governança de uma política pública define as competências e as atribuições de sua execução e a



responsabilidade por seus ajustes. Um modelo estabelece quem pode o quê (competências) e quem faz o quê (atribuições).

3.5.1. Arranjos Institucionais e Implementação

Os arranjos institucionais de implementação são as combinações de regras, mecanismos e processos com os quais uma política conta para garantir os insumos necessários e propiciar a interação coordenada de diversos atores, sejam eles os co-partícipes na decisão, parceiros de implementação, beneficiários, responsáveis pela fiscalização e interessados na transparência e na avaliação.

Esses arranjos também são, fundamentalmente, os marcos nos quais se dão as relações entre os atores e as operações dentro de determinada área, que incluem as regras de incentivo e os limites – contrapartidas, proibições, restrições ou mesmo sanções – que são necessários para que os atores cooperem plenamente.

3.5.2. Instrumentos Normativos

O primeiro passo lógico em relação aos instrumentos normativos na antevisão das políticas públicas é identificar no ordenamento jurídico, iniciando-se pela Constituição Federal (CF), quais são os dispositivos legais que autorizam ou determinam a execução da política pública pretendida e fazer um juízo de adequação recíproca. A esse conjunto de dispositivos chamamos base legal.

É necessário também checar a repartição de competências entre os entes federados na CF para saber se as competências materiais (administrativa), legislativa e tributária estão de acordo com os papéis concebidos a serem desempenhados, especialmente nas políticas e nos programas que envolvam cooperação federativa na execução, edição de normas ou instituição e alteração de tributos. Além disso, internamente ao ente federado, é importante que seja verificado se a competência está distribuída ao órgão ou entidade previstos como executores da política pública ou programa.



3.5.3 Plano de Comunicação

Os gestores e técnicos envolvidos devem elaborar plano de comunicação a ser executado durante todas as etapas da política, considerando os modelos lógicos estabelecidos (é possível consolidar mais de um modelo lógico em uma mesma estratégia de comunicação). Um plano de comunicação voltado para uma política pública tem o objetivo de descrever como os processos de comunicação serão gerenciados a partir de sua fase de criação, passando sua implementação, monitoramento e avaliação.

4. GESTÃO DE RISCOS

A gestão de riscos é definida pela ABNT ISO 31000 - 2018 como “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos”. Podemos então compreender que a gestão de riscos está relacionada às atividades que buscam, através de metodologias, compreender e gerir os riscos da organização.

4.1. EVENTOS: RISCO X OPORTUNIDADE

Um evento é um acontecimento que modifica o desenrolar normal de determinada ação. Pode causar um efeito negativo (risco) ou efeito positivo (oportunidade). O evento não é uma incerteza e sim uma possibilidade, ou seja, além de saber que pode acontecer, sabe-se a possibilidade de ocorrer.

O Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO, define oportunidade como: “a possibilidade de que um evento ocorra e influencie favoravelmente a realização dos objetivos”.

De forma resumida, podemos observar que risco e oportunidade se diferem apenas pelo resultado de seus impactos. São subconjuntos do universo de eventos possíveis. Cabe ao gestor de riscos e a equipe observar cada possível evento e aproveitá-lo em favor da organização.



4.2. RISCO

- Risco é esclarecido pela ABNT ISO 31000 - 2018 como o “efeito da incerteza nos objetivos”.
- O Tribunal de Contas da União - TCU define risco como a “possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance dos objetivos”.

Observando os conceitos acima apresentados, podemos observar que o risco está relacionado à incerteza e a capacidade de produzir resultados negativos. É a combinação entre a probabilidade de determinado evento ocorrer e os impactos por ele gerados.

4.2.1. Tipos de Risco

Os riscos podem estar em todo ambiente organizacional e em diferentes escalas da gestão. Dentre os tipos de riscos podemos citar:

- **Risco interno:** está relacionado com a natureza interna da organização.
- **Risco indireto:** está relacionado ao ambiente externo à organização, geralmente com pouca ou nenhuma possibilidade de controle.
- **Riscos operacionais:** tem relação com o processo produtivo, na execução propriamente dita.
- **Riscos estratégicos:** estão relacionados a toda a organização e os impactos podem causar alteração em toda a estrutura organizacional.

4.3. VANTAGENS DA GESTÃO DE RISCOS

A implantação de um mecanismo de gerenciamento de riscos pode trazer grandes benefícios para a organização, dentre eles podemos citar:

- Maior probabilidade de atingir os objetivos;
- Melhoria da governança;
- Estabelece uma base confiável para tomada de decisões;
- Melhora o aprendizado organizacional;
- Aumenta a capacidade de identificar oportunidades e ameaças;
- Aumenta a capacidade de prevenir perdas e incidentes; e
- Aumenta a eficiência na alocação de recursos.



4.4. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DE RISCOS

- Agregar valor ao ambiente institucional;
- Integrar todas as atividades organizacionais;
- Subsidiar a tomada de decisões;
- Fomentar a inovação;
- Ser baseada nas melhores informações disponíveis;
- Alinhada ao contexto da organização;
- Ser transparente e inclusiva;
- Ser dinâmica, capaz de reagir a mudanças; e
- Apoiar a melhoria contínua da organização.

4.5. PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE RISCOS

Ao iniciar a avaliação de riscos, deve-se seguir determinadas etapas elencadas abaixo:

- Estabelecimento do contexto;
- Identificação dos riscos;
- Análise dos riscos;
- Avaliação de riscos;
- Tratamento dos riscos;
- Partes interessadas;
- Monitoramento;
- Relatório; e
- Melhoria contínua.

4.6. ESTABELECIMENTO DO CONTEXTO

Está relacionado aos ambientes interno e externo, que podem influenciar o objeto ao qual se insere a gestão de riscos. Para estabelecer o contexto de forma metódica deve seguir os passos abaixo elencados:

- Identificar os resultados esperados;
- Identificar os processos de trabalho;



- Identificar as pessoas envolvidas nos processos;
- Identificar elementos internos capazes de influenciar os resultados; e
- Identificar elementos externos capazes de influenciar os resultados.

4.7. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS

Trata-se do efetivo reconhecimento dos riscos em relação aos resultados esperados. A identificação segue alguns passos:

- Identificar objetivos de forma minuciosa;
- Observar qualquer evento que possa afetar o objetivo; e
- Descrever como cada evento impacta o objetivo.

Para identificação dos riscos, deve-se buscar a participação de todos envolvidos no objeto de estudo. É importante a utilização de ferramentas e técnicas que sejam capazes de extrair o máximo de informações, como por exemplo: brainstorming, brainwriting, entrevistas, visitas técnicas, pesquisas etc.

4.8. ANÁLISE DOS RISCOS

Após identificados, os riscos devem ser analisados com o objetivo de compreender a probabilidade de ocorrência, o impacto e o nível do risco. O nível do risco é definido através da relação entre impacto e probabilidade de ocorrência.

A **probabilidade de ocorrência** é a chance do evento ocorrer. É dividido em escalas que permitem a compreensão do gestor de risco. Abaixo contém uma escala de caráter qualitativa que pode ser adaptada para quantitativa (%) à critério do gestor de risco e a peculiaridade do objeto analisado.

- **Escala de probabilidade:**
 1. **Raro:** sem indícios de que ocorrerá e sem histórico de ocorrência.
 2. **Pouco provável:** há histórico de ocorrência, porém baixíssima frequência.
 3. **Provável:** histórico de frequência razoável e/ou indícios que ocorrerá no caso específico.
 4. **Muito provável:** histórico de frequência elevada e/ou indícios que ocorrerá no caso específico.



5. **Evento certo:** situação em que o evento tem a ocorrência certa ou praticamente certa.

O **impacto** está relacionado ao total de comprometimento do objetivo, caso determinado evento venha a ocorrer. Também é organizado em escala de modo a facilitar a gestão de risco.

- **Escala de impacto:**

1. **Muito baixo:** compromete minimamente o objetivo.
2. **Baixo:** compromete minimamente o objetivo, mas não atrapalha o alcance de grande parte do resultado esperado.
3. **Médio:** compromete o objetivo de forma considerável .
4. **Alto:** compromete o objetivo em grande parte.
5. **Muito alto:** compromete totalmente ou quase totalmente o alcance dos objetivos.

Já o **nível do risco** é a relação entre o impacto e a probabilidade de ocorrência, sendo geralmente estudado através da matriz de riscos.

E, por fim, a **matriz de risco** é uma ferramenta de gerenciamento de riscos que permite visualizar e classificar conforme o impacto. Parte, inicialmente, do produto entre impacto e probabilidade, podendo ser acrescentado peso maior ou menor a determinado elemento da matriz. O acréscimo de pesos deve-se levar em conta as particularidades do objeto.

Apresentamos a seguir um modelo genérico de matriz de risco:

Figura 9. Matriz de Risco.



Fonte: Elaboração própria com base na literatura consultada.

Matriz de Risco			IMPACTO				
			MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO
			<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>
PROBABILIDADE	EVENTO CERTO	<u>5</u>	Risco moderado	Risco alto	Risco Crítico	Risco Crítico	Risco Crítico
	MUITO PROVÁVEL	<u>4</u>	Risco moderado	Risco moderado	Risco alto	Risco Crítico	Risco Crítico
	PROVÁVEL	<u>3</u>	Risco pequeno	Risco moderado	Risco alto	Risco alto	Risco Crítico
	POUCO PROVÁVEL	<u>2</u>	Risco pequeno	Risco moderado	Risco moderado	Risco alto	Risco alto
	RARO	<u>1</u>	Risco pequeno	Risco pequeno	Risco moderado	Risco moderado	Risco alto

5. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE

O processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas gera a informação necessária para verificar o desempenho de políticas, permitindo realizar ajustes ao longo de sua execução. O monitoramento pode ser definido como o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas, responsável por produzir informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política. A avaliação, por sua vez, diz respeito ao julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, buscando melhorar seus processos de tomada de decisão e o desenho da intervenção, produzindo informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política.

O plano de monitoramento da política proposta deve ser desenvolvido a partir do modelo lógico e dos indicadores anteriormente definidos. O modelo lógico determina onde o programa está querendo chegar e quais objetivos pretende atingir em termos de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Os indicadores correspondentes a cada fase representam as medidas a serem utilizadas para acompanhar o progresso na direção do alcance dos objetivos e metas.



Na elaboração do plano de monitoramento, para cada indicador, deve-se especificar:

- 1) a fase do modelo lógico à qual o indicador está associado;
- 2) a descrição do indicador;
- 3) a frequência da coleta;
- 4) o órgão responsável pela coleta;
- 5) o valor de linha de base sempre que pertinente;
- 6) a meta para o período em questão; e
- 7) o valor realizado para o período.

Por fim, o controle possibilita que as ações e as diretrizes estabelecidas pelas políticas públicas caminhem de fato de acordo com o esperado, havendo espaços e oportunidades para que os desvios e as inconformidades sejam detectados rapidamente. Dessa forma, o controle se refere aos mecanismos implantados para verificar se a realização das ações de uma determinada política não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem: finalidade pública, legislação e princípios básicos aplicáveis ao setor público.

Sobre o controle, além do trabalho interno da administração pública de acompanhar e avaliar o desenvolvimento de suas políticas públicas, a sociedade tem um papel importante quanto a fiscalização da correta atuação da administração pública. Esse controle pode se dar por meio de diversos canais como, por exemplo, portais da transparência e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Neste sentido, as tecnologias da informação apresentam um enorme potencial para fortalecer a relação entre governo e sociedade, viabilizando, inclusive, a participação social.

6. AVALIAÇÃO EX POST DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Avaliação *ex post* consiste num processo contínuo e cíclico, com o intuito de aprimorar a política pública e, conseqüentemente, a qualidade do serviço público ofertado à população. O caráter contínuo decorre da necessidade de monitorar a



implementação das atividades da política pública, seus resultados, seus impactos, o cumprimento de prazos e limites orçamentários e demais questões relacionadas às políticas públicas, com o intuito de verificar se a política está funcionando, como está funcionando, a qualidade dos produtos e serviços ofertados e afins.

O caráter cíclico da avaliação, é fruto da aplicação dos dados obtidos através da avaliação *ex post* no momento da elaboração de novas políticas públicas, reformulação ou encerramento de políticas em curso, como visto anteriormente na avaliação *ex ante*. Assim, observa-se que o processo de avaliação retroalimenta as políticas públicas.

A avaliação propõe reflexões e análises sobre diversos pontos da política pública avaliada, tomando por base critérios estipulados no momento de formulação da política a ser analisada. Destaca-se que a correta formulação de uma política pública já prevê em seu projeto alguns dos procedimentos de monitoramento e avaliação que serão utilizados durante a execução e após o encerramento da política.

Para orientar as práticas de avaliação das políticas públicas, este manual aponta alguns dos aspectos das políticas que devem ser avaliados, bem como metodologias que orientam a execução destas avaliações. **Salienta-se que nem sempre será possível aplicar todas as avaliações em determinada política pública.** Isso se deve tanto às particularidades de cada política, quanto às eventuais falhas no processo de elaboração da política pública que impossibilitam algumas avaliações.

6.1. DESCRIÇÃO GERAL DA POLÍTICA

A avaliação *ex post* da política pública tem seu início com a Descrição Geral da Política. É necessário conhecer e entender a política para que seja possível aplicar corretamente os mecanismos de avaliação. Na descrição se busca compreender o histórico que originou a criação da política pública avaliada, as normas que a definem, seus atores, entre outros pontos. Algumas das questões centrais para a correta descrição da política pública são:

- Nome da política pública;



- Informações gerais;
- Data de instituição da política e prazos;
- Legislação pertinente;
- Verificação se a política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores;
- Identificação das causas do problema;
- As instituições públicas e privadas que participam da implementação da política; e
- O público alvo e a abrangência territorial da política.

6.2. ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Logo após a descrição geral da política pública, dá-se início à Análise do Diagnóstico do Problema. No cenário ideal o diagnóstico do problema deverá ser realizado ao longo do planejamento da política pública, seja através de uma nota técnica ou de um estudo específico. Caso não seja possível identificar o diagnóstico do problema, será necessário construir o diagnóstico com base em depoimentos da equipe gestora da política pública.

Nesta etapa da avaliação a tarefa é observar se o problema que deu origem à política pública sofreu alterações ou não. Através da análise do diagnóstico do problema é possível verificar se o problema observado no planejamento ainda é válido diante de novos cenários, se as causas e consequências do problema permanecem as mesmas, se o problema já foi resolvido, se a eventual resolução do problema ocorreu em virtude da execução da política pública e afins.

Caso a análise do diagnóstico permita constatar que ocorreram alterações no problema, será necessário reformular o diagnóstico do problema para promover as adequações necessárias.

Diante da necessidade de um aprofundamento no diagnóstico do problema, sugere-se o seguinte passo a passo para esta análise:

Figura 10. Passo a passo do diagnóstico do problema

BOXE 1

Passo a passo da análise mais aprofundada do diagnóstico do problema

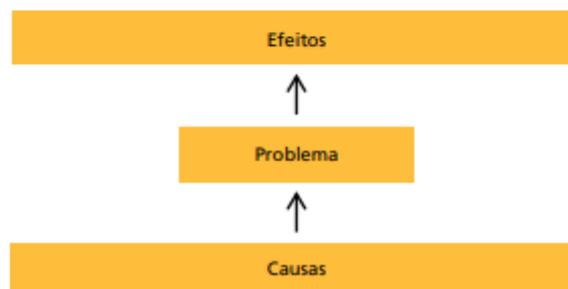
- 1) Atualização da descrição do problema.
 - 1.1) Árvore do problema.
 - 1.2) Árvore do objetivo.
- 2) Fundamentação das relações de causa-problema-efeito.
- 3) Dados e indicadores do problema.
- 4) Público-alvo.
- 5) Alinhamento com metas e compromissos nacionais e internacionais.
- 6) Soluções encontradas para o problema nas experiências internacionais.
- 7) Recomendações.

Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, vol. II (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *et al.*, 2018).

A etapa de atualização da descrição do problema envolve o uso de duas ferramentas: a árvore do problema e a árvore do objetivo. A árvore do problema indica qual é o problema central e busca identificar as causas principais deste problema, bem como seus efeitos. Na árvore do objetivo a tarefa é a oposta; é definido o objetivo (normalmente o oposto do problema), as ações e processos da política que permitirão alcançar este objetivo e os seus resultados.

Figura 11. Árvore do problema.

FIGURA 1
Árvore do problema



Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, vol. II (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *et al.*, 2018).



Figura 12. Árvore do objetivo.

FIGURA 2
Árvore do objetivo



Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, vol. II (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *et al.*, 2018).

A fundamentação da causa-problema-efeito é a etapa em que é realizada uma pesquisa por estudos e evidências que corroborem o que foi realizado anteriormente, comprovando a relação proposta nas árvores do problema e do objetivo.

É necessário ainda encontrar os dados e indicadores do problema. Estas informações devem levar em consideração as particularidades da população atingida pela política, do território e de outras questões intrínsecas ao problema e à política pública. O apêndice A do Guia prático de análise *ex ante* (Ipea, 2018) apresenta e descreve as principais bases de dados disponíveis no Brasil para a consulta de dados e indicadores. Os indicadores permitem a comparação entre a situação local com a situação em outros estados e países; assim é possível compreender a dimensão do problema local.

A partir destes dados e indicadores é possível conhecer a população afetada pelo problema e delimitar o público-alvo da política pública. A composição da população de uma localidade tende a ser heterogênea, desse modo, os problemas atingem de forma diferente os diferentes grupos sociais. É essencial conhecer a população local para saber em que medida cada grupo deverá ser inserido na política pública.

Faz-se necessário também verificar se a política pública está alinhada com o Plano Plurianual do Estado de Rondônia, com planos estaduais e nacionais (Plano



Nacional de Educação, Plano Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros) ou com objetivos nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil bem como acordos e/ou tratados internacionais em que o Brasil seja signatário.

A análise de dados e indicadores internacionais e de outros entes federados deve ser complementada com uma pesquisa por experiências destes outros lugares. É recomendável efetivar uma comparabilidade entre os gestores de outros lugares, como enfrentam problemas semelhantes para decidir quais estratégias adotar, sem nunca deixar de considerar as especificidades locais.

Ao final de todas estas etapas deverão ser construídas as recomendações para a política pública analisada. O ponto de partida das recomendações é se a política pública ainda é necessária ou não. Outro ponto essencial é se o problema atacado é realmente o problema central para a política pública. É a partir destas duas questões que as demais recomendações serão realizadas.

6.3. AVALIAÇÃO DO DESENHO DA POLÍTICA

Após a análise do diagnóstico do problema, recomenda-se que seja realizada a Avaliação do Desenho da Política. Esta etapa também necessita de um bom trabalho na fase de formulação da política pública. O desenho deve prever os indicadores de monitoramento e avaliação da política pública. A partir de instrumentos como o desenho da política, o modelo lógico e a teoria do programa (que foram explicados ao longo da avaliação *ex ante*) é possível observar o que era esperado da política pública e comparar com os resultados obtidos. Esta avaliação do desenho da política pode ser realizada ao longo de toda a execução da política.

A avaliação do desenho tem relação intrínseca com a avaliação de processos, também chamada de avaliação de implementação. No desenho inicial da política devem constar todos os processos de sua implementação, os recursos a serem utilizados, os atores da política pública, os resultados esperados e os indicadores específicos para cada um destes e de outros itens fundamentais à política pública.

É nesta etapa da avaliação *ex post* que se busca encontrar os erros e falhas da política pública, a fim de corrigi-los. Além disso, ao longo da execução da política

pública novas ideias e soluções podem ser encontradas, sendo esta etapa a mais adequada para a inserção destas novidades.

Propõe-se o seguinte Passo a Passo para a elaboração da Avaliação do Desenho da Política:

Figura 13. Passo a passo da avaliação de desenho.



Fonte: Adaptado. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, vol. II (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *et al.*, 2018).

Inicialmente, a tarefa é revisar o modelo lógico elaborado na fase de formulação da política pública. Primeiro, verifica-se se todos os itens principais da política pública estão elencados no modelo lógico. Depois, questiona-se se estes itens são realmente necessários e suficientes para os resultados e impactos esperados.

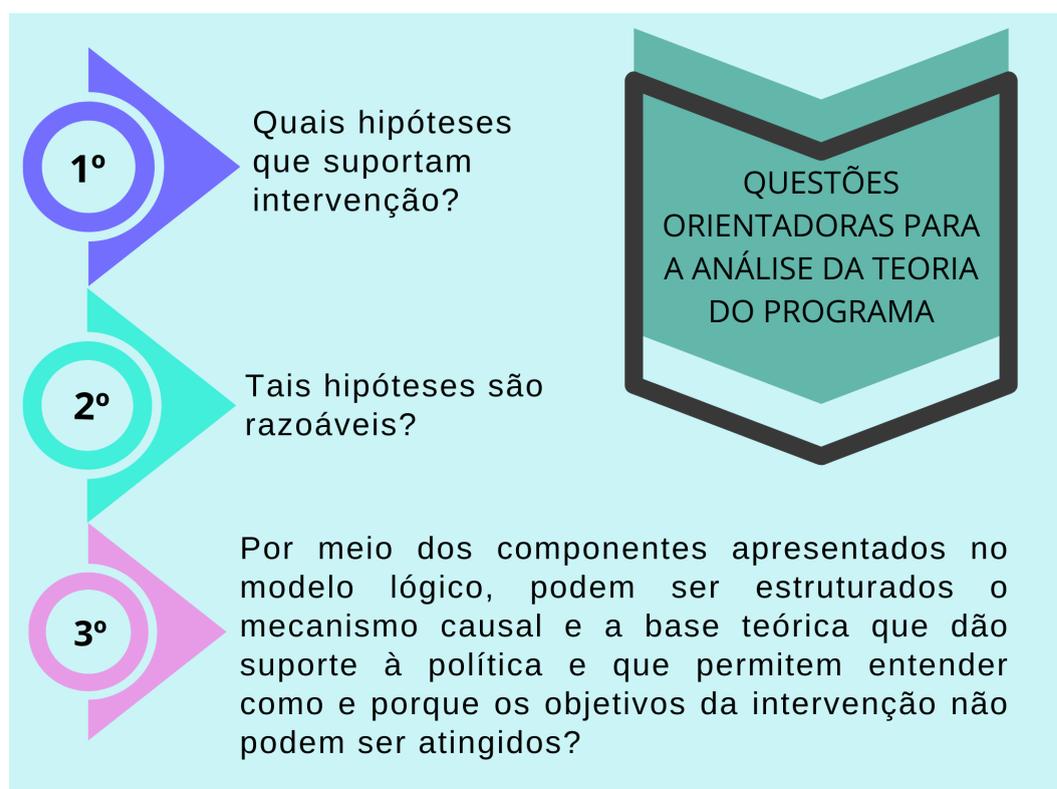
A segunda etapa procura analisar a qualidade dos indicadores propostos no desenho da política. São três as questões principais acerca dos indicadores:

- Quais são os indicadores?
- Como os indicadores são monitorados?
- Qual a evolução dos indicadores?

Frisa-se que os indicadores devem estar de acordo com o modelo estabelecido no [item 7](#) deste manual. Esses critérios são essenciais para a formulação de bons indicadores. Afinal, se os indicadores forem impossíveis de monitorar e não cumprirem os requisitos listados, perdem seu propósito.

O terceiro passo para a análise do desenho da política pública é a análise da teoria do programa. Esta etapa se baseia no boxe a seguir:

Figura 14. Análise da teoria do programa.



Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, vol. II (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *et al.*, 2018).

É importante que existam pesquisas e dados que corroborem com as relações causais da teoria do programa. Uma teoria do programa que pode estar alicerçada em estudos de qualidade tende a ser mais firme e tem o poder de proporcionar a melhor implementação de uma política pública.

O quarto passo para avaliação do desenho, busca encontrar os erros e falhas no desenho da política, ou seja, na fase de formulação. Algumas das



possíveis falhas do projeto foram tipificadas, salienta-se que elas não são planejadas ou intencionais, mesmo assim, podem ocorrer de forma cumulativa.

É possível ver uma relação destas falhas eventuais no quadro a seguir:

Figura 15. Exemplo de falhas de desenho da política pública.

QUADRO 1**Falhas e erros de desenho da política associados a efeitos não planejados ou não intencionais**

Efeito	Descrição	Exemplo
Peso morto	Ocorre quando a política tende a proporcionar resultados que já ocorreriam de qualquer forma.	Na Indonésia, durante os anos 1970, uma política pública para a família ganhou reconhecimento internacional por diminuir a taxa de fertilidade do país. De fato, a taxa de fertilidade caiu acentuadamente entre 1970 e 1990, sendo que, no mesmo período, o governo indonésio aumentou fortemente os recursos para o planejamento familiar. Dado que as duas coisas aconteceram contemporaneamente, muitos concluíram que o investimento em planejamento familiar levou a menor taxa de fertilidade. No entanto, estudos posteriores mostraram que tais programas tiveram apenas um impacto moderado sobre essa, apontando como causas principais da queda a mudança no <i>status</i> das mulheres, uma ampla política educacional orientada para adolescentes e o próprio crescimento econômico, ao incorporar a população feminina no mercado de trabalho (Gertler e Molyneaux, 1994).
Vazamento	Ocorre quando os benefícios da política são recebidos por outros agentes, e não pelo público-alvo.	Suponha um programa de combate à pobreza. A elegibilidade do programa é baseada em informação imperfeita, o que pode ocasionar erro de inclusão (incluir aqueles que não são pobres), assim como erro de exclusão (excluir aqueles que são pobres).
Substituição	Ocorre quando o efeito da política favorece um grupo em prejuízo de outro.	Uma política social orientada para expandir o emprego para determinado grupo à custa da redução do emprego do restante da força de trabalho.
Deslocamento	Ocorre quando resultados positivos promovidos pela política são contrabalanceados por resultados negativos da mesma política em outros grupos ou locais.	A concentração de crédito subsidiado em larga escala para um setor específico da economia, na medida em que reduz a oferta de crédito para os demais demandantes, gera uma má alocação de recursos na economia, além de aumentar a concentração de renda.

Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, vol. II (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *et al.*, 2018).



Esta busca por erros e falhas deve ter como foco quatro pontos da política pública:

- Definição e identificação da população elegível - verificar se a política pública é focalizada ou não, se a população que deveria estar sendo assistida pela política pública é de fato a população beneficiada, quais os critérios de elegibilidade para participação da política;
- Ambiente Institucional - verificação de quais são os atores responsáveis por cada etapa da execução da política pública, bem como se a política está alinhada com a agenda do governo ou se enfrenta obstáculos internos;
- Controle - verificar os mecanismos de controle da política pública que devem estar alicerçados na previsão de sanções caso sejam descumpridos os acordos da política pública, na prestação de contas de forma tempestiva e na transparência que permite à sociedade acessar as contas públicas;
- Incentivos - verificar como estão sendo estimuladas as participações dos executores e dos beneficiários da política pública.

Em conformidade com a avaliação do desenho da política pública, deverá ser realizado um breve relatório que demonstre as diferenças entre a expectativa da política pública e a realidade encontrada, por meio dos indicadores. Este relatório servirá de base para orientar as eventuais mudanças na implementação da política pública, fornecendo as recomendações necessárias para aperfeiçoar a política, indicando o que deve ser mantido, o que deve ser alterado e o que deve ser excluído.

6.4. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Esta etapa da avaliação *ex post* das políticas públicas prescinde, primeiramente, da diferenciação entre resultados e impactos. Conforme Casa Civil da Presidência da República et al. (2018, v .2, p. 59): “os resultados são mudanças incidentes sobre as causas do problema, que decorrem de um ou mais produtos; enquanto os impactos são mudanças de mais longo prazo no problema que a política pública busca enfrentar, alinhados aos objetivos da política.”



A Avaliação de Resultados pode ser realizada sob duas óticas complementares. A primeira, é a análise quantitativa dos resultados obtidos em conformidade com os indicadores escolhidos, uma atividade que se assemelha ao monitoramento da execução da política pública. A outra ótica, visa verificar a satisfação do público-alvo da política, o que pode ser aferido através de entrevistas ou questionários.

Sugere-se que a análise quantitativa dos resultados tenha seu início com a identificação dos resultados esperados da política pública, estruturando-os em uma cadeia de resultados que esteja em conformidade com a formulação da política pública e os resultados esperados durante aquele momento. Entretanto, é necessário salientar que as políticas podem gerar resultados que não foram esperados. Assim, faz-se necessário que sejam realizadas avaliações capazes de rever os resultados esperados e incluir novos resultados inesperados.

A partir da organização dos resultados a serem avaliados, tem início o planejamento desta avaliação. Neste momento é produzida uma sequência lógica de perguntas que servirá para mapear os resultados obtidos. As perguntas devem estar associadas aos indicadores. Alguns exemplos são:

- Quantos produtos foram entregues?
- Quantas pessoas foram beneficiadas?
- O produto atendeu as necessidades dos beneficiados?
- Os produtos foram entregues no tempo necessário?

A coleta das informações que responderão estas perguntas pode ser feita através de diferentes técnicas. Destaca-se que a escolha da técnica de coleta de informações dependerá do contexto da política pública ou da pergunta a ser respondida. Dentre as várias técnicas, aponta-se, de maneira sucinta, algumas delas:

- Observações Naturais: essa técnica de coleta de dados envolve a visita do avaliador ao local onde a política está em operação, de modo a observar diretamente o que está acontecendo. Os dados observacionais podem ser usados para descrever a configuração da política, as atividades que ocorrem no ambiente, os indivíduos que participam dessas atividades e o significado



das atividades para esses indivíduos (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al., 2018, p .247);

- Estudos de Caso: os estudos de caso coletam informações de um número limitado de unidades ou situações específicas que o avaliador antecipa que serão reveladores para a análise da política como um todo (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al., 2018, p .247); e
- Pesquisas (survey): a pesquisa é uma técnica para coleta de dados primários para compor uma amostra representativa, extraída de uma população mais ampla. Para isso, pode-se utilizar a técnica de amostragem probabilística, na qual cada unidade da população tem uma probabilidade conhecida, diferente de zero, de ser selecionada para inclusão na amostra (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al., 2018, p .247).

Após a coleta das informações deve ser realizada a análise dos resultados. Esta análise pode ser quantitativa, realizando uma análise de caráter conclusivo baseada nos números obtidos, ou qualitativa buscando explorar o contexto da política e a experiência dos beneficiários. Ressalta-se que os dois métodos são complementares, portanto o ideal é que ambos sejam aplicados em conjunto. É necessário ainda considerar que fatores externos e que não aparecem nos indicadores da política pública podem influenciar nos resultados.

O quadro a seguir relaciona as diferenças das abordagens qualitativas e quantitativas:



Figura 16. Diferenças entre as abordagens quantitativas e qualitativas.

QUADRO 1

Diferenças entre as abordagens quantitativa e qualitativa

Estágio da avaliação	Quantitativo	Qualitativo
Objetivos	Obter conclusões generalizáveis	Entender processos, comportamentos e condições percebidos pelos grupos ou indivíduos estudados
Uso	Mensurar (<i>quem, o que, quando, como, quanto, quantos, com que frequência</i>)	Analisar (<i>como e por quê</i>)
Coleta dos dados	<ul style="list-style-type: none">• Entrevistas padronizadas• Questionários pré-determinados• Pesquisas usando perguntas fechadas• Levantamento e análise de documentos escritos e bibliografia sobre o tema	<ul style="list-style-type: none">• Entrevistas aprofundadas e abertas• Observação direta e verificação <i>in loco</i>• Levantamento e análise de documentos escritos e bibliografia sobre o tema
Amostra	Amostragem probabilística	Amostra por conveniência (selecionada subjetivamente, conforme o interesse da pesquisa)
Método	Análise estatística	Triangulação (uso simultâneo de percepção, validação e documentação)
Exemplos de perguntas associadas aos métodos de avaliação		
Implementação	Quantos indivíduos estão participando? Quais são as mudanças no desempenho dos indicadores do programa ao longo do tempo? Qual o valor total dos recursos gastos com a política?	Quais são os objetivos das diferentes partes interessadas? Quais são as expectativas e as metas dos participantes? Como os participantes estão experimentando a política pública? Como a política pública muda a maneira como os indivíduos se relacionam? Até que ponto a intervenção é válida, cultural e contextualmente?
Realização	Há uma mudança nos indicadores de resultado? Existem diferenças observáveis e não observáveis entre aqueles que participaram e aqueles que não participaram da política pública? Quais são os determinantes da participação ou dos resultados da política?	Quais efeitos surtiram no grupo social beneficiário e como foram afetados? Quais pontos ressaltam a experiência do participante? Quais são as histórias pessoais dos participantes?

Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, vol. II (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *et al.*, 2018).



Os resultados obtidos através das análises indicadas devem ser somados aos fatores externos observados. A partir da junção dessas informações é possível gerar um relatório da avaliação dos resultados que será essencial para a aprimoração desta política pública e de outras correlatas.

6.5. OUTRAS AVALIAÇÕES

6.5.1. Avaliação Econômica

Esse modelo procura verificar se a política pública gerou mais benefícios que custos, ou seja, se a política pública realmente valeu a pena. Para executar esta tarefa, a avaliação econômica atribui valor monetário a políticas públicas mesmo quando seus impactos são difíceis de mensurar diretamente. Por exemplo, em determinadas avaliações econômicas será necessário atribuir um valor estimado, a vida ou a educação de um indivíduo.

6.5.2. Análise de Eficiência

Trabalha com a relação entre os insumos e os produtos utilizados para a produção de um bem ou serviço em determinada política pública. A análise de eficiência possui como característica marcante o elemento comparativo. É através da comparação entre processos igualmente eficazes que é possível determinar qual deles consegue utilizar menos insumos para produzir mais produtos/resultados. É importante relatar que o conceito de eficiência não é pacífico dentro da academia, desse modo, assim como existe mais de um conceito de eficiência, existem várias metodologias para calcular a eficiência.

6.5.3. Avaliação de Impacto

Procura compreender a relação de causalidade entre a política pública e os resultados e impactos encontrados, ou seja, como a política provocou mudanças diretamente atribuíveis a ela na realidade do seu público-alvo. Em um cenário ideal, a metodologia da avaliação de impacto será concebida na fase de formulação da política pública. Assim deverá ser realizada preliminarmente a definição dos indicadores de resultados, do grupo dos beneficiários a ser comparado, do grupo



não beneficiado e da metodologia escolhida para a avaliação de impacto. Ainda assim, é possível realizar a avaliação de impacto mesmo que não tenha sido realizada sua definição prévia.

A forma mais aceita para aferição do impacto é a comparação entre os resultados obtidos pelos beneficiários da política pública e os resultados obtidos por grupos de pessoas em condições semelhantes, mas que não foram beneficiados pela política. De forma simplificada, o impacto é a diferença de resultados entre os que foram beneficiados e os que não foram.

Ressalta-se que em muitos casos não é possível medir os resultados de grupos semelhantes que não participaram da política pública; nesse caso, é necessário criar um cenário hipotético em que os beneficiários não tivessem participado da política pública. A este cenário hipotético se dá o nome de contrafactual. Aqui o impacto seria a diferença entre os resultados obtidos pelos beneficiários e o resultado do contrafactual.

A avaliação de impacto é essencial para verificar como a política pública modifica a realidade dos seus participantes. É através da avaliação de impacto que se confirma a necessidade de manter, modificar ou encerrar determinada política pública.

6.5.4. Avaliação Executiva

É um tipo de avaliação *ex post*, ou seja, de intervenções já em andamento. Ela deve ser desenhada de forma a prover um retrato dos programas ou projetos avaliados, aplicando uma abordagem simplificada e que demanda pouco tempo e gasto de recursos. Neste modelo de avaliação, o foco é fornecer uma visão geral das informações de desempenho e não uma análise detalhada.

A avaliação executiva analisa a efetividade geral do projeto e permite identificar o grau de maturidade em que ele se encontra, fornecendo um diagnóstico da capacidade institucional, organizacional e de gestão dos projetos.

Uma característica basilar da avaliação executiva, o qual garante maior agilidade no processo avaliativo, é sua dependência de informações secundárias, como avaliações preexistentes e relatórios de monitoramento. A coleta de dados



primários é limitada a entrevistas com os principais interessados, como gerentes de programas e outros atores envolvidos na execução das ações avaliadas.

O papel desse tipo de análise é o de utilizar as informações disponíveis, complementadas por instrumentos simples de coleta de dados, da forma mais proveitosa possível para avaliar as dimensões de desenho, operação e resultados da política. Porém, as limitações referentes à disponibilidade e qualidade dos dados existentes, bem como a disponibilidade dos gestores para fornecê-los e participar de reuniões/entrevistas, podem elevar o tempo necessário para a elaboração da análise executiva. Ainda assim, os julgamentos e recomendações provenientes de uma análise executiva terão credibilidade somente na medida em que forem baseados em evidências e informações condizentes com a realidade prática da política. Nesse contexto, tem-se um primeiro produto, indireto, da análise executiva: a organização sistemática das informações existentes acerca da política pública e a identificação das dimensões de dados faltantes.

Em nível operacional, a ausência de uma coleta de dados primários e que não exige métodos estatísticos sofisticados permite que as avaliações executivas sejam realizadas e concluídas em prazos curtos (2 a 6 meses) e que sejam relativamente baratas em comparação com outras modalidades de avaliação, como as avaliações de impacto, por exemplo.

De acordo com Busjeet (2013), um dos principais componentes das avaliações executivas é apontar onde faltam informações confiáveis.

6.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A ANÁLISE *EX POST* DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação das políticas públicas é uma tarefa essencial para o aperfeiçoamento do serviço público e para a correta utilização do recurso público. É por meio da avaliação, que se possibilita verificar o que está e o que não está funcionando, o que deve ser mantido, alterado ou ser extinto.

A divisão da avaliação em análise *ex ante* (anterior) e análise *ex post* (posterior) atua para possibilitar maior precisão nas análises. Mesmo que a análise *ex ante* ocorra ao longo da formulação da política pública, muitas vezes ela se apoia



em lições tiradas da análise *ex post*, seja de políticas públicas semelhantes, seja da mesma política pública, que por sua vez, já tenha sido executada uma vez. Dessa forma, observa-se o caráter complementar das análises como um processo cíclico, já que a avaliação final serve para apoiar a formulação de políticas futuras. Além disto, muitos dos mecanismos de monitoramento e avaliação posterior são previstos já no desenho da política pública traçado durante sua formulação.

7. INDICADORES

Indicadores são instrumentos de mensuração que permitem identificar um fenômeno ou medir aspectos relacionados a um evento, comparar resultados e traçar tendências. São capazes de descrever a realidade de forma objetiva.

Para Jannuzzi (2001) o indicador é “Uma medida em geral quantitativa dotada de significado substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)”.

Já para Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009):

“...o indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.”

Dessa forma, a partir da utilização de indicadores a Instituição pode monitorar e medir o desempenho das metas estabelecidas e os resultados organizacionais. Para isso, os indicadores devem conter alguns elementos, como:

- Nome do indicador;
- Fórmula de cálculo;
- Polaridade;
- Estado atual do indicador com o período de referência;
- Estado desejado do indicador para cada período (geralmente anual);
- Periodicidade de mensuração do indicador;
- Unidade de medida do indicador;
- Fonte; e



- Descrição do indicador.

7.1. UTILIZAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO

Um sistema de medição de desempenho tem como intuito servir de base para (FNQ, 2012):

- analisar problemas estratégicos de forma proativa, antes que desvios ocorram;
- apoiar a busca de novos caminhos estratégicos para a organização;
- apoiar a tomada de decisão;
- apoiar o aprendizado da organização;
- reconhecer a dedicação coletiva; e
- comunicar as estratégias e as prioridades da alta direção e dos gestores.

Especificamente na administração pública, os indicadores podem também ser utilizados para avaliar projetos, atividades, processos, programas do PPA e políticas públicas.

7.2. O PAPEL DOS INDICADORES NA GESTÃO PÚBLICA

Na administração pública, os indicadores desempenham papel essencial em uma série de atividades que envolvem o monitoramento e avaliação dos resultados alcançados, o impacto de planos, projetos, programas e políticas públicas.

Sua finalidade principal é refletir de forma mensurável (quantitativamente) ou descritível (qualitativamente), os resultados de intervenções públicas, possibilitando ao gestor público planejar com mais segurança as possíveis formas de intervenção para solucionar os problemas da sociedade.

Através da sua utilização é possível avaliar as políticas públicas implementadas, alertando para a necessidade de possíveis redirecionamentos, bem como possibilitar a medição dos níveis de economicidade, execução, eficiência e eficácia relacionadas às entregas de produtos e serviços à sociedade.



7.3. INDICADORES NO PLANO PLURIANUAL - PPA

O Plano Plurianual - PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal, e destina-se a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a alcançar os objetivos que resultem em bens ou serviços que atendam às necessidades da sociedade. Por meio dele, é declarado o conjunto prioritário das políticas públicas do Governo para um período de quatro anos e os caminhos a serem percorridos para viabilizar as metas previstas.

As demandas da sociedade perpassam por variados setores do serviço público, e é nesse propósito que são desenvolvidas políticas públicas. A partir de um diagnóstico dos problemas, são criados os programas governamentais, orientados para enfrentar as demandas e melhorar a qualidade de vida da população.

Com a finalidade de se reduzir esses problemas, são colocados em execução os programas que foram criados pelo Governo, simultaneamente com a fase de monitoramento para se analisar os gastos despendidos e, por fim, é realizada a avaliação dos resultados do desempenho dos programas. Todas essas etapas integram o chamado Ciclo de Planejamento.

Os indicadores, em decorrência de suas funções básicas, são amplamente utilizados para o planejamento, a avaliação e o monitoramento de programas. Para tanto é necessário saber com clareza quais aspectos do programa são importantes e dispor de indicadores para que cada um deles seja constantemente monitorado e periodicamente avaliado. O gerenciamento necessita de indicadores de processos, de indicadores das ações que conformam resultados. Sobre elas, exerce o julgamento e as medidas corretivas, quando necessário, buscando sempre o melhor resultado, que é obtido por antecipação, com qualidade, oportunidade e intensidade apropriada das ações (Garcia, 2001).

Considerando que os programas são construídos para enfrentar problemas e demandas na sociedade, os indicadores constituem a principal medida do resultado da atuação governamental para a verificação do alcance de seus objetivos ao longo do tempo. Para que isso ocorra, é importante que o problema ao qual se refira o programa esteja bem definido e adequadamente descrito por informações da realidade que deverão integrar o indicador, juntamente com aquelas relativas às



mais importantes ações que atacam o problema. Do contrário, não será possível verificar mudanças no problema, tampouco associar os resultados ao desempenho das ações. Se o indicador não estiver assim construído, torna-se difícil avaliar os resultados dos esforços despendidos para sanar o problema (Garcia, 2000).

7.4. PROPRIEDADES DOS INDICADORES

Na formulação e avaliação de políticas públicas o indicador deve possuir uma série de propriedades, as quais podem ser compreendidas entre propriedades essenciais e propriedades complementares.

As **propriedades essenciais** são as propriedades em que os indicadores devem apresentar, independente da fase no ciclo de gestão em que se encontra a política que será analisada:

- **Utilidade:** Deve suportar decisões, sejam no nível operacional, tático ou estratégico. Os indicadores devem, portanto, basear-se nas necessidades de quem decide.
- **Validade:** Capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar.
- **Confiabilidade:** Os indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação. Devem ainda ser apurados de forma adequada para que a tomada de decisões em nível operacional, tático e estratégico sejam assertivas.
- **Disponibilidade:** Os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção.

As **propriedades complementares** também são muito relevantes. Porém, podem ser alvo de uma análise situacional para definir se serão utilizadas, ou seja, sua utilização (ou não utilização) pode depender de uma situação específica. As propriedades complementares são as seguintes:

- **Clareza:** Geralmente um indicador é definido como uma divisão entre duas variáveis básicas; é formado, portanto, por um numerador e um denominador, ambos compostos por dados de fácil obtenção. Eventualmente, porém, ele



pode ser complexo na sua fórmula, envolvendo muitas variáveis. Em todo caso, porém, é imprescindível que seja claro, atenda à necessidade de quem irá decidir e que esteja adequadamente documentado.

- **Sensibilidade:** Capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas.
- **Simplicidade:** Indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento tanto pelo público interno quanto externo.
- **Mensurabilidade:** Esta propriedade informa que os indicadores devem ser criados, desde que sejam mensuráveis, sendo esses indicadores objetivos ou subjetivos.
- **Desagregabilidade:** Capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas.
- **Economicidade:** O custo para obtenção dos dados para se gerar e se manter o indicador deve ser menor do que os benefícios que ele agrega a Instituição.
- **Estabilidade:** A estabilidade da base de cálculo dos indicadores por determinado período, permite que esses indicadores estáveis sejam monitorados e comparados.
- **Auditabilidade/Transparência:** Qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores (obtenção, tratamento, formatação, difusão, interpretação).
- **Publicidade:** Os indicadores devem ser conhecidos e acessíveis a todos os níveis da instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da administração pública.
- **Cobertura:** Está relacionada à abrangência territorial ou populacional que o indicador irá cobrir.
- **Historicidade:** Estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações.



7.5. NÍVEIS DOS INDICADORES

Os indicadores podem ser divididos conforme os níveis estratégicos da organização de maneira a apresentarem a realidade de acordo com o interesse de cada usuário. Assim, eles podem ser divididos em:

- **Estratégicos:** Ligado ao nível mais alto da gestão, apresentam resultados mais amplos e menos detalhados. Estão relacionados ao longo prazo.
- **Táticos:** Relacionados com o médio prazo, se alinham com os indicadores estratégicos nos diversos setores da organização.
- **Operacionais:** indicadores de curto prazo, ligados às metas imediatas como resultados diários ou semanais.

7.6. CLASSIFICAÇÃO DOS INDICADORES

Na literatura é possível encontrar diversas formas de classificação de indicadores. A fim de pontuar algumas diferenças, seguem abaixo alguns modelos presentes nos diferentes momentos do ciclo de implementação de políticas públicas.

7.6.1. Quanto ao Fluxo de Implementação

- **Insumo:** estão relacionados às pessoas e aos recursos materiais e financeiros utilizados. São indicadores úteis para dimensionar os recursos necessários para a produção (quais e quantos), **mas não são capazes de indicar o cumprimento de objetivos finais.**
- **Processo:** quantificam o desempenho de atividades relacionadas à forma de produção de bens e serviços. Medem a eficiência de determinado processo de trabalho, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados e o dispêndio mínimo de recursos e esforços.
- **Produto:** demonstram quantitativamente os bens e serviços produzidos como resultado da combinação de um conjunto de insumos, mediante determinado processo. Apontam a eficácia, ou seja, a capacidade de alcançar as metas e objetivos planejados.
- **Resultado:** apresentam os benefícios resultantes da ação ou projeto, podem ser diretos ou indiretos.



- **Impacto:** estão relacionados à capacidade de cumprir os objetivos almejados, entregando os produtos com os meios disponibilizados e com o dispêndio mínimo de recursos e esforços. Relacionam-se à efetividade.

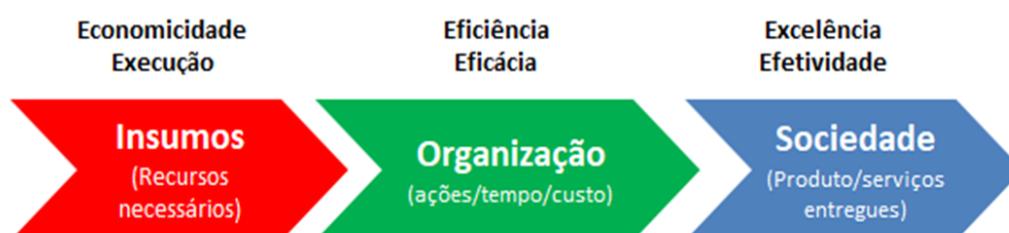
7.6.2. Quanto ao Desempenho

A classificação dos indicadores quanto ao desempenho possui foco na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados ao longo da cadeia de implantação.

- **Economicidade:** medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Visa a minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requer um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação;
- **Execução:** refere-se à realização dos processos e projetos conforme os prazos e requisitos estabelecidos.
- **Eficiência:** essa medida visa observar o emprego e utilização dos recursos alocados para gerar os produtos ou resultados esperados. A ideia é medir o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados, comparado com seus custos. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues ou resultados obtidos com a mesma quantidade de insumos, ou quando os mesmos produtos ou resultados forem obtidos com menor quantidade de recursos;
- **Eficácia:** aponta o grau com que um programa governamental atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas;
- **Excelência:** é a conformidade a critérios e padrões de qualidade para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução, eficiência e eficácia; sendo assim um elemento transversal à cadeia de valor;

- **Efetividade:** mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças na situação socioeconômica, ambiental ou institucional decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. É o que realmente importa para efeitos de transformação social. Um programa pode ser eficaz, mas não efetivo, caso não tenha transformado a realidade social.

Figura 17. Desempenho dos indicadores.



Fonte: Elaboração própria com base na literatura consultada.

A classificação adotada pelo Comitê Temático de Medição do Desempenho da FNQ divide-se em indicadores de esforço e de resultado, cabendo ressaltar que também é muito utilizada uma denominação em língua inglesa: drivers (indicadores de esforço) e outcomes (indicadores de resultados).

ESFORÇO E RESULTADO	
Indicadores de Esforços (drivers)	Indicadores de Resultado (outcomes)
Economicidade Excelência Execução	Eficácia Efetividade Eficiência

Fonte: Elaboração própria com base na literatura consultada.

Abaixo seguem outras formas de classificação, que são: quanto à forma, quanto à valoração e quanto às variáveis.



7.6.3. Quanto à Forma

- **Analítico:** Apresentam-se de forma simples e objetiva, mostrando determinada realidade de forma rápida.
- **Sintético:** São indicadores mais complexos, com combinações de diversas variáveis capazes de apresentar diversas dimensões da mesma realidade.

7.6.4. Quanto à Valoração

- **Descritivo:** apenas descrevem a realidade não agregando valores numéricos.
- **Normativo:** traduzem juízo de valor ou critérios normativos em sua dimensão.

7.6.5. Quanto às Variáveis

- **Quantitativo:** agregam valores numéricos.
- **Qualitativo:** não apresentam valores numéricos, mas sim características dos elementos analisados.

7.7. LIMITAÇÕES NO USO DE INDICADORES

No processo de formulação e aplicação de indicadores, para a sua adequada utilização é necessário considerar possíveis limitações dentre as quais podemos citar:

- Altos custos para coletar e tratar os dados, comprometendo a relação custo-benefício.
- Falta de confiança durante o processo de aferição dos indicadores dado à distância entre as fontes e a alta gestão tomadora de decisão.
- Não observar a pertinência dos indicadores, deixando-os obsoletos e incapazes de representar a realidade.
- Indicadores não alinhados com o planejamento estratégico levam a equipe a seguir resultados irrelevantes no longo prazo.

7.8. PROCESSOS PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES

É possível encontrar na doutrina e nos trabalhos existentes sobre o tema, diversas formas para a elaboração de indicadores. É fato que eles devem conter



elementos básicos, como fórmula de cálculo, unidade de medida, fonte, periodicidade e resultado esperado.

Para auxiliar no processo de formulação e implementação, sugerimos a adoção de três etapas, que são: planejamento e elaboração, validação e medição de resultados.

7.8.1. Planejamento e Elaboração

Nessa etapa são definidos os seguintes elementos:

- Definir o que será medido e a frequência;
- Justificar por que será medido (qual valor o indicador definido agrega ao processo);
- Definir onde coletar os dados;
- Definir a unidade de medida;
- Estabelecer as fórmulas e o resultado esperado;
- Definir os responsáveis por realizar o levantamento das informações;
- Identificar o alinhamento estratégico do indicador (nível estratégico, tático ou operacional).
- Classificar o indicador conforme suas características (Ex: indicadores de esforço e de resultado);

Indicadores de esforço e de resultados - conceitos:

Indicadores de resultados	Indicadores de esforço
Mede o efeito após um certo tempo.	Mede a causa antes de o efeito acontecer.
Serve para verificar se os objetivos estão sendo atingidos.	Serve para verificar se os planos ligados aos fatores críticos de sucesso estão sendo cumpridos.
Apropriado para a medição do alcance de objetivos.	Apropriado para a medição de planos de ação, projetos e iniciativas.

Fonte: FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. Indicadores de Desempenho – Estruturação do Sistema de Indicadores Organizacionais. 3. ed. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2012.



7.8.2. Medição de Resultados

Após a criação do indicador se faz necessária a medição dos seus resultados. Esta deve ser uma atividade rotineira, e a frequência do monitoramento deve ser definida conforme a necessidade da tomada de decisão que pode ser, por exemplo, diário, mensal ou anual.

Algumas ações podem ser adotadas visando a finalidade de aferir se os objetivos propostos estão sendo alcançados conforme planejado. São elas:

- **Ações Preventivas:** Durante o processo de mensuração, o gestor após verificar que existe tendência para redução do desempenho ou descumprimento da meta, deve adotar medidas a fim de garantir o alcance dos resultados esperados.
- **Ações Corretivas:** O gestor adotará a ação corretiva caso se verifique que o desempenho do indicador não atingiu a meta;
- **Ações de Melhoria:** Quando a meta proposta foi cumprida, no entanto, o gestor decide investir na melhoria dos processos a fim de elevar os padrões de satisfação da sociedade.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o intuito de disseminar conhecimentos básicos sobre políticas públicas, apresenta este manual visando construir gradualmente a cultura sobre políticas públicas no Estado de Rondônia.

É importante salientar que este manual não contém todas as formas de avaliar uma política pública e que mesmo as avaliações aqui propostas podem não ser aplicáveis a todas as políticas. No entanto, tem-se aqui a proposição de um modelo para uma boa avaliação, capaz de potencializar as políticas públicas estaduais e auxiliar na tomada de decisão pelos gestores públicos.

Ainda, ressalta-se que o arcabouço de conhecimentos sobre o tema é vasto e que os conceitos mais avançados serão abordados em futuras atualizações.



REFERÊNCIAS

AMBROZEWICZ, Paulo Henrique Laporte. **Gestão da Qualidade na Administração Pública**: Histórico, PBQP, Conceitos, Indicadores, Estratégia, Implantação e Auditoria. São Paulo: Grupo ATLAS S.A., 2015.

BAHIA, Leandro Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6154>>. Acesso em: 10 out. 2021.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. Disponível em: <https://lagep.ufop.br/sites/default/files/lagep/files/baptista_e_rezende_2011_a_ideia_de_ciclo_na_analise_de_politicas_publicas_0.pdf?m=1591022540>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Manual de Gestão de Riscos da Agência Nacional de Saúde Suplementar**. Rio de Janeiro, Coordenadoria de Avaliação de Riscos Institucionais, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/aceso-a-informacao/transparencia-institucional/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos-da-ans.pdf/view>>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT. **Gestão de Riscos: Princípios e Diretrizes**. Norma Brasileira ABNT NBR ISO 31000, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1**. Brasília: IPEA, 2018. v. 1. 192 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688>. Acesso em: 10 jun. 2021.



BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2. 301 p. Disponível em: <https://ipea.gov.br/porta1/index.php?option=com_content&id=34504>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão.** Brasília, Assessoria Especial de Controle Interno, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41827>>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU / Tribunal de Contas da União.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão(Seplan), 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manua1-de-gestao-de-riscos>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas.** Brasília: TCU, 2014. 91 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CALÔBA, Guilherme. **Gerenciamento De Riscos Em Projetos:** Ferramentas, técnicas e exemplos para gestão integrada. São Paulo: Editora Alta Books, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

COSO. **Gerenciamento de Riscos na Empresa – Estrutura Integrada:** Sumário Executivo e Estrutura e Gerenciamento de Riscos na Empresa – Integrated Framework: Application Techniques, 2007.



ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional.** Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/2403/1/Elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20indicadores%20de%20desempenho_apostila%20exerc%C3%ADcios.pdf>.

Acesso em: 25 set. 2021.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI).** Módulo 4: Fase de Planejamento. Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/1129/1/PDTI_modulo_4_final_corrigido.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Implementando a Gestão de riscos no setor público:** Ciclo de Gerenciamento de Riscos Corporativos. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/4090/1/Modulo%203-Ciclo%20de%20Gerenciamento%20de%20Riscos.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2021.

FREITAS, Gisele.; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Programa Luz Para Todos:** uma representação da teoria do programa por meio do modelo lógico. Planejamento e Políticas Públicas, 2015. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB287.pdf#:~:text=A%20teoria%20de%20um%20programa%20identifica%20uma%20cadeia-causal,programa%20%C3%A0s%20atividades%2C%20produtos%20intermedi%C3%A1rios%20e%20objetivos%20finais>. Acesso em: 15 out. 2021.

IJSN. Instituto Jones dos Santos Neves. Guia para avaliar políticas públicas, volume 3. **Avaliação ao alcance de todos: avaliação executiva.** Vitória, ES. 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Metodologia de avaliação de resultados:** o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas, Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2342/1/TD_1903.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.



IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota Técnica nº 6. **Como Elaborar um Modelo Lógico**: Roteiro para formular programas e organizar avaliações. Brasília, setembro de 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=605>. Acesso em: 05 out. 2021.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Nota Técnica CAPP. **Uma nota sobre a abordagem de avaliação executiva**. Fortaleza - CE. IPECE, 2021.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. 6 ed. Campinas: Alínea, 2017.

LASSANCE, Antonio. O Que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**. Brasil. n. 27. p. 58-67. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10579>>. Acesso em: 19 out. 2021.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/174972>> . Acesso em: 05 jul. 2021.

MARANHÃO. Governo do Estado - Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas**. São Luís, 2019. Disponível em: <<https://seplan.ma.gov.br/manual-de-criterios-para-elaboracao-de-politicas-publicas/>>. Acesso em: 05 out. 2021.

MKUDE, Catherine G.; WIMMER, Maria A. **Studying interdependencies of e-government challenges in Tanzania along a PESTEL analysis**. 2015. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20200324124405id_/https://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1134&context=ecis2015_cr>. Acesso em: 10 out. 2021.



OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. **Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas.** Cadernos EBAPE.BR. 2019, v. 17, n. 2. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395169657>>. Acesso em: 09 out. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019. 272 p.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas:** conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Cadernos da AATR – BA ,Bahia, p. 1-11, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_p_p_papel.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

TCE-RO. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Manual de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia,** Rondônia, 2019. Disponível em: <<http://setorial.tce.ro.gov.br/cg/manual-de-gestao-de-riscos-tce-ro/>>. Acesso em: 11 out. 2021.

YUKSEL, I. “**Developing a Multi-Criteria Decision Making Model for PESTEL Analysis.**” Inaternational Journal of Business & Management 7 (24), 52-66. Disponível em: <[Developing_a_Multi-Criteria_Decision_Making_Model_.pdf](#)>. Acesso em: 19 out. 2021.



GOVERNO DE RONDÔNIA

**SECRETARIA DE ESTADO DO
PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**