



MANUAL DE CRITÉRIOS PARA A ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CADERNO-RESUMO



Maranhão, Governo do Estado, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento

Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas
– Caderno-Resumo, 2019. São Luís, 2019, 38p.

1. Administração Pública – Maranhão. I. Título



Apresentação

Este **Caderno-resumo** é uma publicação, derivada do **Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas**, que orienta de forma simples e objetiva todas as etapas necessárias à elaboração das políticas.

Entende-se por política pública o conjunto de instrumentos de planejamento de maior abrangência do governo, composto por um ou mais Planos, dependendo da dimensão da situação-problema, amparado pelos seus programas e ações, e por um marco legal ou regulatório. A política pública, além dos instrumentos de planejamento deve definir os seus instrumentos de financiamento, as estruturas de governança e os mecanismos de institucionalização (conjunto de legislação específicas afins).

Compreendendo esse conceito, este material trata da elaboração das políticas públicas, mas pode ser aplicado para todo o universo dos instrumentos de planejamento, cabendo assim à elaboração dos Programas do Plano Plurianual 2020-2023.

Nesse sentido, a expectativa da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento – SEPLAN/MA, como Coordenadora Geral do processo, é de que este material contribua com a elaboração dos Programas das Unidades Setoriais, propiciando a construção de um PPA que comunique efetivamente as políticas desenvolvidas, e que seja capaz de orientar os técnicos de governo na gestão dos Programas.

Dessa forma, esta publicação terá o objetivo de apoiar didaticamente a etapa prática de elaboração das políticas, na medida em que disponibilizará um roteiro com passo-a-passo para o processo. O desafio é propor um instrumento de apoio didático às atividades de elaboração dos programas e ações.



Contextualização

Em meados de 2015, iniciou-se uma grave crise econômica no Brasil, ocasionando um número muito grande de pessoas desempregadas e uma baixa significativa da atividade econômica do país, além de um grande desequilíbrio das contas públicas. Com base nesse cenário, surgiu a necessidade de busca por maior produtividade e competitividade, para que pudéssemos retomar o crescimento.

Diante da restrição fiscal que passamos a ter, o Estado vem tomando decisões estruturantes que contribuem para o equilíbrio fiscal tais como conter o gasto público e melhorar qualidade de sua aplicação, aperfeiçoando a forma de formular as políticas públicas, isto é, fazer melhores escolhas, para que possamos saber como gastar, da melhor forma, os recursos disponíveis; e aproximar o Estado das boas práticas, utilizando os que o país e os outros estados já usaram, ou estão usando, para alcançar o desenvolvimento e analisar o que pode ser aplicado no Maranhão para qualificar a avaliação das políticas públicas e o efeito disso para a população.

Parte importante disso está na etapa de avaliação das políticas em relação aos gastos públicos. Atualmente, o Estado vem aprimorando as condições e estruturas para a avaliação de políticas públicas *ex-ante*, ou seja, antes de gastar o recurso público. Mas para que serve a avaliação de políticas e qual a sua importância nesse cenário?

A avaliação é parte integrante e fundamental do ciclo da política pública, nesse momento, é possível avaliar o que há de errado no processo de execução, por meio da realização de um diagnóstico. Ademais, há evidências de que a avaliação aperfeiçoa os mecanismos de gestão pública, tendo um papel fundamental como mecanismo de *accountability*. A avaliação de políticas públicas é a forma racional de se subsidiar a tomada de decisão.



Entre as externalidades positivas para a consolidação da cultura de avaliação das políticas públicas, podem ser destacadas a maior articulação entre as avaliações e a gestão das finanças públicas; os gestores buscarão avaliar mais as suas políticas para antecipar possíveis aprimoramentos e assim, obter melhores resultados; e maior sistematização da análise de dados administrativos. Assim, é necessário priorizar políticas eficientes, com foco na melhoria da prestação de serviços públicos e na redução dos custos e com o cidadão posicionado no centro das decisões governamentais.

Por este motivo, foram elaborados critérios mínimos para a apresentação das propostas formuladas, como intuito de melhorar as informações e o debate entre os diferentes órgãos envolvidos e um formato padronizado de informações.



Passo a Passo para Elaborar a Política

PASSO A PASSO PARA ELABORAR A POLÍTICA



1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Diagnosticar o problema que demanda uma intervenção do Estado, quais são as causas potenciais, se existem evidências empíricas que fundamentem essa visão e experiências internacionais e nacionais similares.

2. DESENHO E CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA

Desenho que permita alcançar os resultados que estão sendo propostos para a política. Os pontos que devem ser analisados nesse passo são os agentes e articuladores envolvidos, os impactos ambientais, o público-alvo, etc.



3. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Devem ser observados a estimativa do custo e a verificação da conformidade dos custos com as legislações fiscais e orçamentárias pertinentes.



4. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

Planejar e detalhar a execução, visualizando a gestão de riscos e de governança das políticas, os atores institucionais envolvidos nesse processo e como trabalhar a transversalidade.



5. ESTRATÉGIA DE CONFIANÇA E SUPORTE

Garantir o apoio da população e legitimidade das partes interessadas, por meio da participação social no processo de construção e formulação das políticas, isto é, confiança pública, envolvimento dos interessados.

6. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE

Mecanismos para verificar se uma determinada política não desvia dos objetivos e quais indicadores serão acompanhados.





1. Diagnóstico do Problema

O QUE FAZER:



Definir claramente qual é o problema, suas características, quais os grupos mais afetados por ele e quais as evidências.



POR QUE É IMPORTANTE:

Sem uma compreensão clara e objetiva da realidade que se quer alterar, é muito difícil ter efetividade e eficácia na alteração do problema.



ETAPAS

1. IDENTIFICAR O PROBLEMA



3. EVIDENCIAR O PROBLEMA

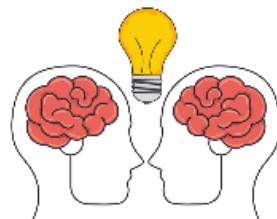


2. DEFINIR AS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS



4. CARACTERIZAR O PROBLEMA

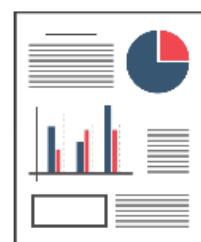
FERRAMENTAS



TEMPESTADE DE IDEIAS



ÁRVORE DO PROBLEMA



DIAGNÓSTICOS

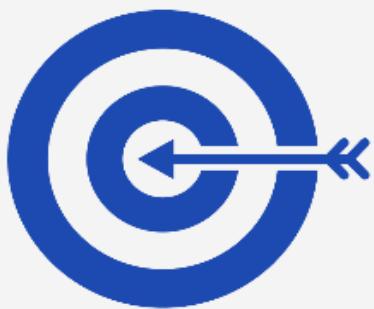


Tome cuidado para não confundir o problema a ser atacado com suas causas; é natural alongar a discussão para definir esse ponto.



1.1 Complementaridade de Ações

Sem o conhecimento das experiências passadas e presentes, estamos fadados a cometer os mesmos erros e a não aproveitar os conhecimentos gerados pelos casos de sucesso, além de gastar mais recursos públicos do que deveríamos, com a sobreposição de ações para resolver o mesmo problema.



APERFEIÇOE O DESENHO DA POLÍTICA A PARTIR DO CONHECIMENTO SOBRE AS POLÍTICAS JÁ IMPLEMENTADAS

- Incorpore detalhes dos casos de sucesso
- Aproveite essas experiências para melhorar o diagnóstico do problema
- Evite redundâncias de políticas que incidem sobre o mesmo problema



ENTENDA O PORQUÊ DE OUTRAS POLÍTICAS TEREM SIDO DESCONTINUADAS

- Conheça as deficiências que diminuíram o seu desempenho
- Faça uma autocritica dos argumentos que sustentam que a sua proposta terá mais sucesso do que elas



- ◀ Já existem outras políticas para enfrentar o mesmo problema no âmbito federal, estadual ou municipal? Está sendo bem-sucedida? Se sim, é possível integrar as duas políticas para aumentar a efetividade? Se não, quais são as lições aprendidas? Há possibilidade de integração?
- ◀ Já existiram outras políticas para enfrentar o mesmo problema no âmbito federal, estadual ou municipal? Elas foram bem-sucedidas? Se sim, quais as lições aprendidas? Elas foram descontinuadas? Por que? Quais as lições aprendidas?



1.2 Alinhamento com as Agendas

A relevância do problema deve estar alinhada com metas, desafios, objetivos e compromissos das Agendas estratégicas internacionais, nacionais, regionais e estaduais, assumidas pelo Estado.



AGENDAS ESTRATÉGICAS DO ESTADO



OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL



COMPROMISSOS DE GOVERNO



SELO UNICEF



2. Desenho e Caracterização

O QUE É:



Formulação de ações sobre a fonte ou a causa do problema
para solucioná-lo ou amenizá-lo

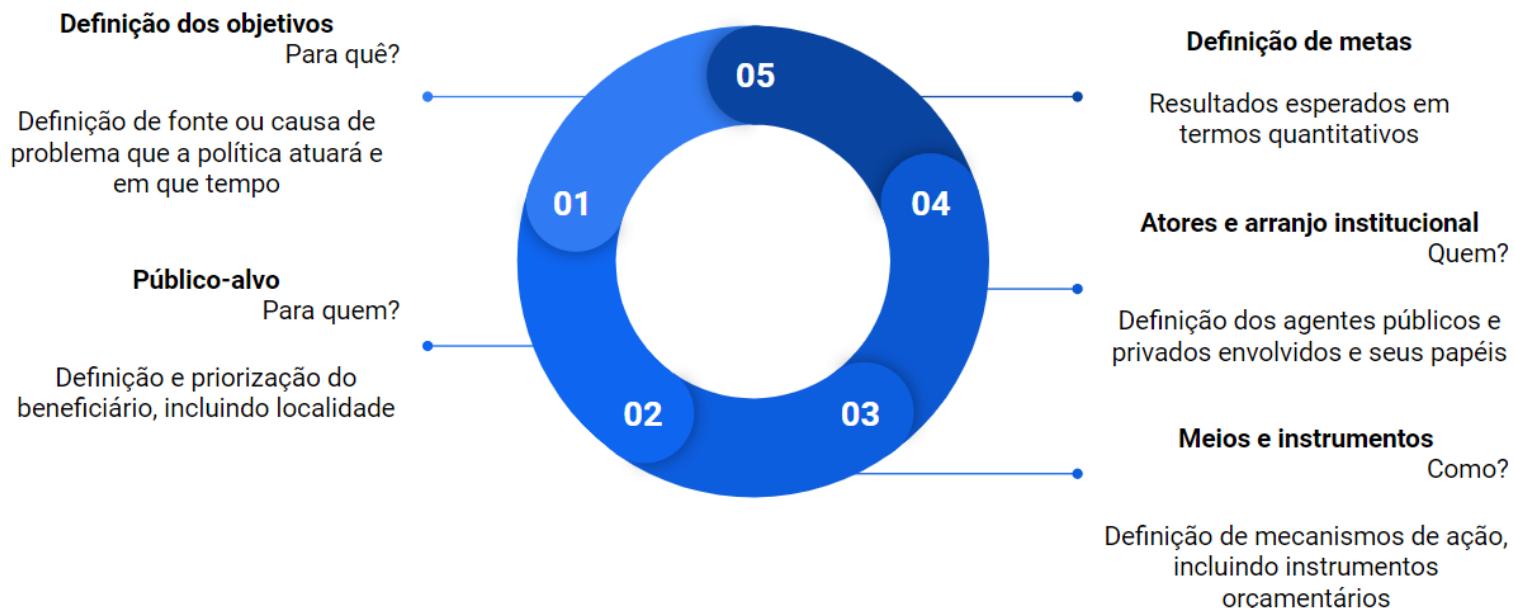


POR QUE É IMPORTANTE:

Orienta a ação pública de forma efetiva e eficiente na
resolução de um problema



ETAPAS





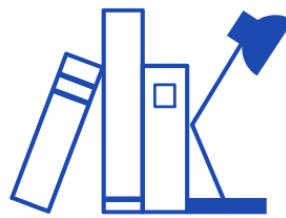
2.1 Fundamentação

Uma vez formulada, a política passará pela avaliação de outros agentes do setor público. Portanto, a fundamentação deve estar bem estabelecida para que a avaliação e leitura pelos demais entes seja facilitada.



EVIDÊNCIAS QUE JUSTIFIQUEM O DESENHO

Justificar que as intervenções propostas, teoricamente, podem levar aos resultados esperados



SIMULAÇÕES DO TAMANHO DO IMPACTO ESPERADO

Estimativa dos insumos que serão empregados na política para se obter a estimativa do impacto da intervenção

ANÁLISE SWOT

Identificar fatos, eventos, relação de partes interessadas e normativos relacionados aos ambientes interno e externo e que impactem positiva ou negativamente a política pública





2.2 PÚBLICO-ALVO



Para definir o público-alvo é recomendável coletar dados e realizar simulações de quantidade de beneficiários (nº de municípios, escolas, professores, alunos, etc.), para refletir se a equipe da política terá capacidade operacional de implementá-la com qualidade.



2.3 Modelo Lógico

O QUE É:



Mapa da política, conecta os **insumos** e **atividades** com os bens e serviços produzidos (**produtos**) e demonstra como pretende-se atingir as causas do problema (**resultados**) e gerar mudanças (**impactos**)



POR QUE É IMPORTANTE:

Expõe, de forma simples e visual, qual é a intervenção e quais são os resultados e impactos esperados, regista as mudanças, monitora, comunica e promove avaliações



ETAPAS

1

MAPEAR INSUMOS

- Quais os recursos (físicos ou humanos) necessários e disponíveis para a execução da atividade?
- Qual o insumo que será transformado pela atividade e se tornará produto?



2

ELENCAR ATIVIDADES

Identificar as etapas a serem executadas pela equipe. São os principais processos rotineiros, os quais geram produtos. Sempre que possível, organizar de forma sequencial e cronológica. Qual o "etapa a etapa" para se chegar a um produto específico?

3

DEFINIR PRODUTOS

Identificar os produtos (bens e serviços) gerados pelas atividades. Cada atividade deve gerar um ou mais produtos.

Quais produtos interagem diretamente com o público-alvo?



4

DETERMINAR RESULTADOS

Identificar quais são os resultados esperados a partir dos produtos gerados. Podem ser mudanças de comportamentos de determinados agentes ou melhora de determinadas condições

Qual o efeito imediato do produto no público-alvo?

5

PROJETAR IMPACTOS

Projetar as mudanças que serão realizadas pela política na situação indesejada que se identificou.

Como é esperado que a política altere a situação indesejada originária?





- Cuidado para não inserir atividades muito pontuais e que não gerem produtos;
- As contribuições de especialistas, técnicos e da equipe são especialmente valiosas nesta etapa;
- As atividades devem ser específicas e mensuráveis, para possibilitar o monitoramento;
- Os resultados devem ser bem definidos e específicos.



EXEMPLO

MODELO LÓGICO

NOME DA POLÍTICA:

DATA:

PROBLEMA

Qual o problema se pretende resolver?

EVIDÊNCIA

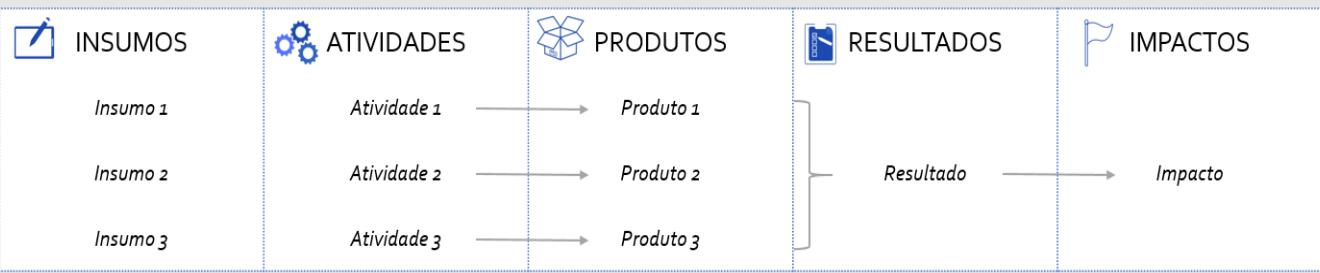
Qual a evidência da existência do problema?

PÚBLICO-ALVO

Para quem é desenhada a política?

CAUSAS

Quais são as causas do problema?





2.4 Indicadores



O QUE SÃO:

Dados que permitem acompanhar o andamento e medir o cumprimento de cada etapa da política e de cada elemento relacionado ao modelo lógico. É necessário coletá-lo antes da implementação para permitir comparações e avaliações futuras

2.4.1 Tipos de Indicadores

1. DE EFICÁCIA

Avalia se os objetivos foram alcançados e se os produtos foram entregues no prazo previsto

(Exemplo: número de jovens e adultos alfabetizados

2. DE EFICIÊNCIA

Dizem quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a eficiência será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de recursos (Exemplo: custo médio por hora-aula)



3. DE EFETIVIDADE

Apontam se existiram mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política e dizem se os mais importantes estão acontecendo, e em que prazo (Exemplo: índice de desenvolvimento humano)

4. DE ECONOMICIDADE

Medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos, visando minimizar custos, sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos (Exemplo: gastos públicos *per capita* com educação)

3. Impacto Orçamentário e Financeiro

O QUE FAZER:



Estimativas de custos e impactos, bem como verificações do cumprimento das legislações fiscal (LRF) e orçamentária (PPA, LDO e LOA)



POR QUE É IMPORTANTE:

Identifica o impacto financeiro da política e permite avaliar e alocar os recursos adequadamente



OBJETIVOS:

Prever, na proposta, o valor monetário da política, de modo a contemplar a estimativa de gastos para todo o período em que se dará a sua execução, apresentando, de forma transparente, os custos totais para os entes afetados.

Verificar o cumprimento das legislações, com a devida demonstração de que não haverá prejuízos ao equilíbrio fiscal em curto e médio prazo



Sem esta análise, não é possível examinar a relação custo-benefício de implementação da política pública, nem priorizar a aplicação dos recursos orçamentários.



3.1 Procedimentos para Realização da Despesa

1. INDICAÇÃO DE VINCULAÇÃO NO PPA

Indicação da existência de Programas e Ações compatíveis com a execução de despesa. Caso não haja, deverá ser proposta alteração do PPA

2. INDICAÇÃO SE A DESPESA É OBRIGATÓRIA OU DISCRICIONÁRIA

- Se obrigatória, informar a lei e memória de cálculo
- Se discricionária, informar justificativa e se existe alternativa de menor custo

3. INDICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA DESPESA

Receitas do Tesouro, recursos próprios, operações de crédito, outras fontes, etc.



4. ESTIMATIVA DO IMPACTO NO EXERCÍCIO E NOS DOIS SUBSEQUENTES, INFORMANDO:

- Se as despesas foram consideradas nas metas físicas da LDO;
- O impacto financeiro, detalhado por elemento de despesa;
- Se a despesa acarretará também despesa administrativa, de pessoal, etc.
- Se houve medidas de compensação para renúncias de receita ou benefícios de natureza financeira e creditícia;
- Origem dos recursos, quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.

5. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

- Indicar que as despesas estão de acordo com as regras fiscais, orçamentárias e financeiras, principalmente com os dispositivos da LRF, do NRF, da LDO, da LOA e do Decreto de Execução e de Encerramento do Exercício, da Lei 4.320, entre outros;
- Verificar se há autorização legislativa para a realização do gasto público;
- Verificar se consta na LOA recursos orçamentários suficientes para execução da despesa.



6. VERIFICAR O CONTINGENCIAMENTO

Verificar se a dotação orçamentária necessária para a realização da despesa está contingenciada. Caso esteja, é necessário solicitar a viabilidade de se fazer o descontingenciamento antes de assumir a despesa sem prévia autorização do órgão responsável

4. Estratégia de Implementação

O QUE FAZER:



Estabelecer as competências e atribuições de cada órgão envolvido na política ([governança](#)) e os processos necessários à entrega dos resultados definidos ([gestão](#))



Quando há uma estrutura de competências bem definida e os gestores responsáveis pela parte estratégica da política conseguem influenciar os procedimentos de gestão para o alcance de objetivos, se tem uma boa concatenação entre governança e gestão e, consequentemente, melhores resultados.

4.1 Plano de Comunicação

O QUE É:



Documento que organiza a comunicação através de uma abordagem coerente para a disseminação de informações



FUNÇÃO:

Identificar quais são as necessidades comunicativas dos atores envolvidos e definir como ocorrerá a comunicação. Definir para quem e como cada etapa da política será comunicada.

POR QUE É IMPORTANTE:



- Serve de insumo para processos estruturados que articulam diversos atores e tipos de recursos.
- Facilita o fluxo de comunicação entre os atores envolvidos.
- Está diretamente relacionado com a eficiência da política.



4.1.1 Modelo de Plano



Partes Interessadas: Público interno e externo que tenham relação com a proposta da política

Responsável: responsável pela proposta da política

Destinatário: destinatário da política

Meios de comunicação: web, softwares, etc.

Periodicidade: frequência de acompanhamento da política

Início e Término: período de etapas da política (ciclo da política pública)



4.2 Gestão de Risco

O QUE É:



Processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da política



POR QUE É IMPORTANTE:

Contribui para o aumento da eficiência e eficácia na entrega de bens e serviços à sociedade



ETAPAS DA GESTÃO DE RISCOS



1

IDENTIFICAR

Gerar uma lista de riscos que possam impactar a realização dos objetivos (já identificados nas fraquezas e ameaças da matriz SWOT)



2

ANALISAR

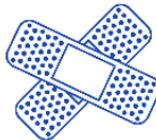
Identificar as causas e fontes dos riscos e suas consequências negativas



3

AVALIAR

Ordenar a lista de riscos, dos maiores aos menores, já indicando aos tomadores de decisão as prioridades para o tratamento



4

TRATAR

Para cada um dos riscos identificados na etapa anterior, deve-se tomar uma decisão quanto a qual resposta a ser dada (Considere os custos e benefícios de cada decisão)



Durante todas as etapas do gerenciamento de riscos, deve ocorrer a comunicação entre todos os envolvidos e o monitoramento quanto à identificação de novos riscos.



5. Estratégias de Confiança e Suporte



CONFIANÇA PÚBLICA

Garantir que a proposta é de interesse coletivo, que os Órgãos responsáveis podem executá-la com sucesso, que o problema é relevante e a política contribui para solucioná-lo.



ENVOLVIMENTO DOS INTERESSADOS

Identificar as partes afetadas ou envolvidas e as necessidades e interesses de cada grupo.



COMPROMISSO POLÍTICO

Garantir apoio para aprovação da proposta e para a sua execução. Maior engajamento político aumenta as chances de sucesso!



INSTRUMENTOS PARA AVALIAR A CONFIANÇA E SUPORTE:



AUDIÊNCIAS PÚBLICAS



REDES SOCIAIS



PESQUISAS DE OPINIÃO



6. Monitoramento, Avaliação e Controle

6.1 Monitoramento

O QUE É:



Acompanhamento contínuo da implementação da política em relação a seus objetivos e metas, permitindo que as ações estão sendo executadas conforme o planejado



POR QUE É IMPORTANTE:

Fornece informações tempestivas para a tomada de decisões e permite a adoção de medidas corretivas por parte dos gestores ainda dentro do ciclo de execução da política



O que não fazer:

- Medir tudo: foque naquilo que é mais útil e significativo para a política (medir gasta tempo e recursos);
- Medir por medir: as medidas devem fazer sentido para a área fim da política;
- Ter dependência tecnológica: não ter um sistema de TI robusto e de última geração, não é desculpa para não medir.

FERRAMENTAS:



ESTUDOS



METODOLOGIAS
PARTICIPATIVAS (EX.: OFICINA
COM OS ENVOLVIDOS PARA
DEBATER MELHORIAS)



GESTÃO DE CONHECIMENTO
(EX.: DIÁLOGOS COM OS
SERVIDORES PARA IDENTIFICAR
MELHORIAS)



PESQUISAS DE OPINIÃO



6.2 Avaliação

O QUE É:



Consiste em verificar possibilidades de aperfeiçoamento na intervenção do Estado. Com ela, são melhorados os produtos e serviços entregues à sociedade, os resultados e impactos gerados, a gestão da política e a utilização dos recursos públicos.



COMO PLANEJAR:

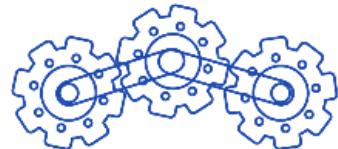
Definir claramente quais avaliações serão posteriormente feitas e quem ficará responsável por cada uma delas e como serão utilizadas para melhorar a gestão da política



TIPOS DE AVALIAÇÃO:

AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

A política está sendo implementada conforme o planejado?



AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A política alcançou os objetivos para os quais foi desenhada?

AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA

O impacto foi alcançado de maneira eficiente?



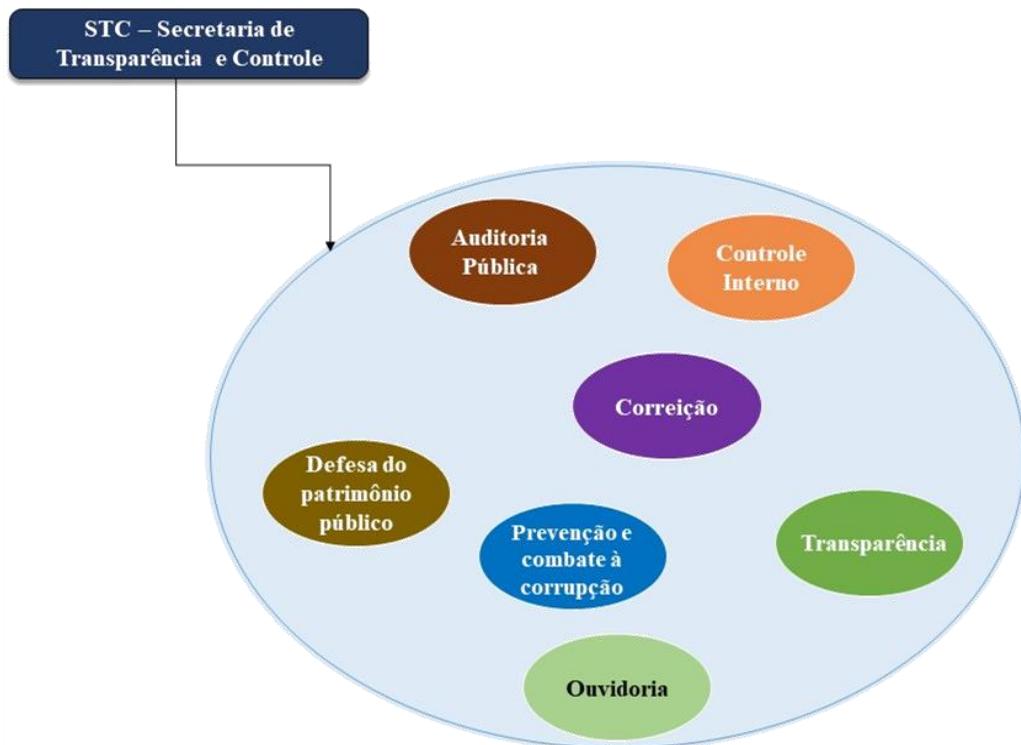


6.3 Controle



É fundamental que haja transparência das informações relacionadas à política e seus atores, bem como um canal de comunicação aberto entre gestores e público.

CONTROLE INTERNO:





CONTROLE SOCIAL:



**PORTAL DA
TRANSPARÊNCIA**
GOVERNO DO MARANHÃO

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA



OUVIDORIAS



SISTEMA DE INFORMAÇÃO AO
CIDADÃO



COMITÊS TEMÁTICOS



EDUCAÇÃO FISCAL

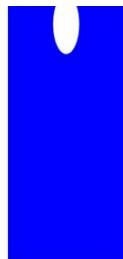
ESCOLA DOS CONSELHOS –
LEI 10.714, DE 14 DE
NOVEMBRO DE 2017



CAPACITAÇÕES - CONSELHOS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



CURSO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
E CONTROLE SOCIAL





Conclusão

Este caderno-resumo foi elaborado com o intuito de apresentar uma síntese, de maneira prática, do **Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas** e como uma proposição dos elementos que devem estar claros na proposta de criação, expansão ou aperfeiçoamento das políticas públicas e, consequentemente dos Programas do Plano Plurianual 2020-2023.

Diante do compromisso deste governo com a maior eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos geridos pelo Estado, torna-se oportuno fomentar a adoção de mecanismos de aprimoramento das políticas públicas. Nesse sentido, a utilização do Manual proporcionará isso.

Assim, a publicação deste documento é um marco como instrumento que norteará a realização da análise *ex-ante* pelos gestores públicos responsáveis pela condução das políticas do Estado, de modo a proporcionar a melhoria na tomada de decisão e alocação dos recursos escassos.