



MANUAL DE CRITÉRIOS PARA A ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

APRESENTAÇÃO

É com muita satisfação que a Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão apresenta o **Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas**, resultado de um gratificante esforço desta instituição em parceria com diversos órgãos que atuam na gestão das políticas públicas em nosso Estado.

Este Manual tem como objetivo principal orientar e auxiliar os gestores e os técnicos dos diferentes órgãos do governo estadual no enorme desafio que é a formulação, a condução e o aprimoramento das políticas públicas, com foco na melhoria da prestação de serviços à sociedade e na redução dos custos.

Para tanto, a partir das boas práticas internacionais e nacionais, este manual traz um conjunto de ferramentas e soluções inovadoras que nos auxiliarão no aperfeiçoamento do desenho dos futuros programas e ações que farão parte do Plano Plurianual - PPA e dos demais instrumentos de planejamento.

Como sabemos, o momento atual é de modernização do Estado brasileiro e neste sentido 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.

No caso do Maranhão, a publicação deste manual coincide com o desafio de elaborar o PPA 2020-2023 a partir de uma metodologia inovadora que possibilite, diante do desfavorável cenário fiscal, o cumprimento dos compromissos governamentais assumidos junto à população maranhense para o período 2019-2022, bem como aqueles decorrentes da adesão às agendas internacionais e nacionais, a exemplo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS.

Além da contribuição para o desenho de futuros programas e ações, este trabalho nos ajudará a aperfeiçoar e expandir as nossas políticas públicas exitosas que têm melhorado a qualidade de vida dos maranhenses.

É oportuno ressaltar que este documento foi elaborado por gestores e técnicos estaduais que, aproveitando a expertise institucional e a vontade de aperfeiçoar os produtos das políticas entregues à sociedade, dedicaram-se à sua construção e entrega em exíguo espaço de tempo. Por este motivo, não podemos deixar de agradecer-lhes pelo engajamento e importante contribuição para o planejamento do Estado.

Por fim, esperamos que esta publicação, pelo caráter didático e norteador, contribua significativa e oportunamente às discussões necessárias para a realização de um PPA mais robusto e próximo da execução do dia-a-dia, contribuindo, com transparência, para a melhor alocação dos escassos recursos disponíveis.

Cynthia Mota Lima

Secretária de Estado do Planejamento e Orçamento

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO

FLÁVIO DINO - Governador

CARLOS BRANDÃO - Vice-Governador

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SEPLAN

CYNTHIA CELINA DE CARVALHO MOTA LIMA

Secretária de Estado do Planejamento e Orçamento

MARCELLO APOLÔNIO DUAILIBE BARROS

Subsecretário de Estado do Planejamento e Orçamento

SECRETARIA ADJUNTA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SPLAN

ROBERTO SANTOS MATOS

Secretário Adjunto do Planejamento e Orçamento

MARIA DA GRAÇA GOMES XIMENES ARAGÃO

Gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento

TÂNIA MARIA MACATRÃO COSTA BARROS

Superintendente de Gestão de Planos e de Orçamentos

RAPHAEL FERREIRA VIDAL

Superintendente de Programas

MARCELO DE SOUSA SANTOS

Superintendente de Assuntos Fiscais

MARIA JULIANA DE SOUZA ALVES

Superintendente de Normas

EQUIPE TÉCNICA DE ELABORAÇÃO

Roberto Santos Matos - Coordenador Geral

Maria Juliana de Souza Alves – Superintendente de Normas

Jainne Soares Coutinho

Marcelo de Sousa Santos

Marco Aurélio de Sousa

Mariana Carneiro Corrêa Nascimento

Tânia Maria Macatrão Costa Barros

REVISÃO DE TEXTO

Aurea Regina dos Prazeres Machado

Bruna dos Santos Lersch

Carliana Rafaela S. de Sousa

Cesar Dalney de Souza Vale

Delma Santos de Andrade

Francisca Ester de Sá Marques

Laurinda Maria de C. Pinto

Margarete Cutrim Vieira

Maria Juliana de Souza Alves

Raphael Ferreira Vidal

Roberto Santos Matos

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

Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas, 2019. São Luís, 2019, 88p.

1. Administração Pública – Maranhão I. Título

SECRETÁRIOS DE ESTADO

MARCELO TAVARES SILVA

Secretário de Estado Chefe da Casa Civil

CYNTHIA CELINA DE CARVALHO MOTA LIMA

Secretária de Estado do Planejamento e Orçamento

MARCELLUS RIBEIRO ALVES

Secretário de Estado da Fazenda

ANTONIO JESUS LEITÃO NUNES

Secretário de Estado de Governo

LILIAN RÉGIA GONÇALVES GUIMARÃES

Secretária de Estado da Transparência e Controle

RODRIGO PIRES FERREIRA LAGO

Secretário de Estado da Comunicação Social e Assuntos Políticos

RODRIGO MAIA ROCHA

Procurador Geral do Estado

ALBERTO PESSOA BASTOS

Defensor Público Geral do Estado

CLAYTON NOLETO SILVA

Secretário de Estado da Infraestrutura

FELIPE COSTA CAMARÃO

Secretário de Estado da Educação

JEFFERSON MILLER PORTELA E SILVA

Secretário de Estado da Segurança Pública

MURILO ANDRADE DE OLIVEIRA

Secretário de Estado da Administração Penitenciária

FABIANA VILAR RODRIGUES

Secretária de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA LULA

Secretário de Estado da Saúde

DIEGO GALDINO DE ARAÚJO

Secretário de Estado da Cultura

ANTÔNIO JOSÉ BITTENCOURT DE ALBUQUERQUE JÚNIOR

Secretário de Estado do Turismo

MARCIO JOSE HONAISSER

Secretário de Estado do Desenvolvimento Social

ROGÉRIO CAFETEIRA RODRIGUES LIMA

Secretário de Estado do Esporte e Lazer

JÚLIO CÉSAR MENDONÇA CORRÊA

Secretário de Estado da Agricultura Familiar

DAVI DE ARAÚJO TELLES

Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação

FRANCISCO GONÇALVES DA CONCEIÇÃO

Secretário de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular

RUBENS PEREIRA E SILVA JÚNIOR

Secretário de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano

JOWBERTH FRANK ALVES

Secretário de Estado do Trabalho e da Economia Solidária

JOSÉ SIMPLÍCIO ALVES DE ARAÚJO

Secretário de Estado de Indústria, Comércio e Energia

FLÁVIA ALEXANDRINA COELHO ALMEIDA MOREIRA

Secretária de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos Servidores

RAFAEL CARVALHO RIBEIRO

Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais

RICARDO GARCIA CAPPELLI

Secretário de Representação Institucional no Distrito Federal

ANA DE NAZARÉ PEREIRA SILVA MACEDO MENDONÇA

Secretária de Estado da Mulher

LUÍS FERNANDO MOURA DA SILVA

Secretário de Estado de Programas Estratégicos

SÍLVIO CARLOS LEITE MESQUITA

Secretário- Chefe do Gabinete Militar

GERSON PINHEIRO DE SOUZA

Secretário de Estado Extraordinário da Igualdade Racial

MARCO ANTÔNIO BARBOSA PACHECO

Secretário de Estado Extraordinário de Articulação de Políticas Públicas

TATIANA DE JESUS FERREIRA

Secretária de Estado Extraordinária da Juventude

RAFAELA VIEIRA VIDIGAL

Secretária - Chefe do Gabinete do Governador

JOSLENE SILVA RODRIGUES

Secretária - Chefe da Assessoria Especial do Governador

COMANDANTES GERAIS

JORGE ALLEN GUERRA LUONGO

Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Maranhão

CÉLIO ROBERTO PINTO DE ARAÚJO

Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão

REITORES

ELIZABETH NUNES FERNANDES

Reitora da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL

GUSTAVO PEREIRA DA COSTA

Reitor da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

JHONATAN UELSON PEREIRA SOUSA DE ALMADA

Reitor do Instituto Estadual do Maranhão – IEMA

PRESIDENTES E DIRETORES

EDUARDO DE CARVALHO LAGO FILHO

Presidente da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP

DEOCLIDES ANTONIO SANTOS NETO MACEDO

Presidente da Companhia Maranhense de Gás - GASMAR

CARLOS ROGÉRIO SANTOS ARAÚJO

Diretor Presidente da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA

LUÍS CARLOS OLIVEIRA SILVA

Presidente da Comissão Central Permanente de Licitação - CCL

RODRIGO LOPES DA SILVA

Presidente da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH

SERGIO SILVA SOMBRA

Presidente da Junta Comercial do Maranhão - JUCEMA

LARISSA ABDALLA BRITTO

Diretora-Geral do Departamento Estadual de Trânsito do Maranhão – DETRAN

DIONATAN SILVA CARVALHO

Presidente do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos -IMESC

OLIVAR ARAÚJO PINHEIRO JÚNIOR

Diretor-Geral da Fundação Nice Lobão – CINTRA

RAIMUNDO DE OLIVEIRA FILHO

Presidente do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA

ELISÂNGELA CORREIA CARDOSO

Presidente da Fundação da Criança e do Adolescente – FUNAC

LAWRENCE MELO PEREIRA

Presidente da Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos – MOB

LÍVIO JONAS MENDONÇA CORREA

Presidente da Agência Executiva Metropolitana (Grande São Luís) - AGEM

FREDERICO CLEMENTINO ÂNGELO

Presidente da Agência Executiva Metropolitana (Região Sudoeste) - AGEMSUL

MAYCO MURILO PINHEIRO

Presidente da Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos – EMARHP

JOEL FERNANDO BENIN

Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Maranhão – IPREV

ALEX OLIVEIRA DE SOUZA

Diretor-Presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA

FABIOLA EWERTON MESQUITA

Presidente da Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão – AGED

LOROANA COUTINHO DE SANTANA

Presidente da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão – AGERP

JOSÉ SAMUEL DE MIRANDA MELO JÚNIOR

Presidente do Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial do Maranhão – INMEQ

CONCEIÇÃO DE MARIA GONÇALVES NASCIMENTO

Diretora da Escola de Governo do Estado do Maranhão - EGMA

KAREN BEATRIZ TAVEIRA BARROS

Presidente do Instituto de Promoção e Defesa do Cidadão e Consumidor do Estado do Maranhão – PROCON

FELIPE COSTA CAMARÃO

Presidente da Fundação da Memória Republicana Brasileira – FMRB

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA.....	18
2.1. Critérios para Análise <i>Ex Ante</i>	18
2.2. Elementos do Diagnóstico.....	20
2.2.1. Identificação do problema.....	20
2.2.2. Identificação das causas	21
2.2.3. Dados quantitativos do problema	24
2.2.4. Alinhamento com metas, compromissos de governo e agendas estratégicas	26
2.2.5. Complementaridade de ações.....	29
3. DESENHO E CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA..	30
3.1. Análise dos Objetivos (Para quê?)	31
3.1.1. Fundamentação	33
3.2. Público-alvo da Política Pública (Para quem?)	34
3.2.1. Caracterização do público-alvo	36
3.2.2. Seleção dos beneficiários	36
3.3. Meios e Instrumentos para a Execução das Ações (Como?).....	37
3.4. Atores e Arranjos institucionais (Quem?)	38
3.5. Modelo Lógico	39
3.5.1. Propósitos do modelo lógico	40
3.5.2. Composição do modelo lógico.....	40
3.6. Indicadores	41
3.6.1. Pontos de destaque	46
4. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO	48
5. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO	53
5.1. Plano de Comunicação.....	54
5.2. Gestão de Riscos	56

6. ESTRATÉGIA DE CONFIANÇA E SUPORTE	58
7. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE	61
7.1. Monitoramento	61
7.2. Avaliação.....	63
7.2.1. Avaliação de processos	64
7.2.2. Avaliação de impacto	65
7.2.3. Avaliação de eficiência	69
7.3. Controle.....	71
8. CONCLUSÃO	77
ANEXO I.....	78
ANEXO II	84
REFERÊNCIAS	86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Árvore do Problema.....	23
Figura 2: Etapas para a caracterização da política pública.....	31
Figura 3: Matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats).	34
Figura 4: Elementos que compõem o modelo lógico	39
Figura 5 - Matriz de Comunicação 5W2H	56
Figura 6 - Instrumentos utilizados para avaliar a confiança e suporte em uma determinada política	59
Figura 7 - Ferramentas para a estruturação de um plano de monitoramento	61
Figura 8 - Fluxograma de Avaliação de Impacto	66
Figura 9 - Avaliação de Processos versus Avaliação de Impacto	67
Figura 10 - Motivos para Avaliação de Impacto	68
Figura 11- Tipos de Avaliação	71
Figura 12 - Mecanismos utilizados pelo controle social	73
Figura 13 - Funcionamento de um Sistema de Controle Interno no Estado do Maranhão.....	75
Figura 14 - Modelo de plano de comunicação	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conjunto de sanções referentes às infrações cometidas por gestores de acordo com a legislação das finanças públicas.....	50
Quadro 2 - Sugestão de estrutura para o plano de monitoramento.....	84
Quadro 3 - Sugestão de estrutura para o plano de monitoramento.....	84

1. INTRODUÇÃO

Frequentemente, os processos de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas são desenvolvidos sem uma estrutura de planejamento estratégico que permita orientar as ações para o desenvolvimento do Estado, municípios ou instituições públicas. Como os objetivos estratégicos nem sempre são claros, a alocação de recursos acaba ocorrendo de forma ineficiente, sendo apontada para múltiplas direções, que algumas vezes não estão alinhadas com as prioridades ou necessidades do Estado.

Dessa forma, a ausência de um prévio e estruturado planejamento leva ao desperdício de recursos públicos. Quando ocorre tal fenômeno, a sociedade passa a ter acesso a bens e serviços cuja qualidade são incompatíveis com os montantes financeiros disponíveis para solucionar os problemas sociais e econômicos, ou seja, com a má alocação dos recursos os benefícios a sociedade são reduzidos.

Ademais, os processos avaliativos tradicionais dos programas e ações dos Planos Plurianuais não têm considerado a qualidade do processo de planejamento. Geralmente, estes processos analisam que a ausência de resultados satisfatórios das políticas públicas é resultante da escassez de recursos disponíveis, dando um peso desproporcional à necessidade de incrementos orçamentários ou expansão de infraestrutura, deixando para segundo plano a forma como a política foi pensada, os seus ajustes, seu redesenho ou adaptações, para que, com os mesmos recursos, os objetivos possam ser alcançados ou até mesmo superados.

Busca-se, portanto, um esforço coletivo de se pensar as políticas públicas a partir da qualidade do gasto, o qual decorre de uma abordagem centrada no planejamento das ações, em oposição ao discurso de que um maior volume financeiro é determinante nos resultados alcançados, priorizando os

elementos que tenham em seu âmago a lógica de como fazer mais e melhor com o mesmo ou, melhor ainda, com menos recursos.

Por este motivo, e atrelado à ideia de que o Estado precisa ser capaz de otimizar as suas ações, tornando-as mais eficientes¹, eficazes² e efetivas³ para o enfrentamento dos problemas da sociedade, este manual tem por objetivo apresentar e institucionalizar procedimentos e critérios normativos que orientem os gestores públicos nos processos de elaboração, execução, controle e avaliação das políticas públicas.

Essa perspectiva permite uma visão compartilhada de futuro, facilita a formulação conjunta de legislações, estruturas de governança, planos, programas e ações multissetoriais, setoriais ou territoriais, além de estimular a gestão baseada em resultados. Outrossim, sustenta uma maior participação, tanto pública como privada, nos assuntos estaduais, de maneira descentralizada e eficaz, além de incentivar que o cidadão esteja posicionado no centro das decisões governamentais.

Nesse sentido, o objetivo desse manual é facilitar a gestão e a qualidade das propostas, desde a elaboração do PPA, até a LOA, dentre outros instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazo. Assim, gestores, especialistas e técnicos, responsáveis pela formulação de políticas públicas, poderão estruturar melhor as suas ideias, sendo capaz de avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de suas políticas - aferindo, sempre que possível, os custos e benefícios.

¹ Esta dimensão corresponde à relação entre os produtos (bens e serviços ofertados à população) e os custos dos insumos empregados com a utilização de recursos previstos no orçamento em um determinado período de tempo. Deste modo, a eficiência está relacionada à correta entrega dos produtos, por meio da otimização dos recursos disponíveis.

² Esta dimensão pode ser entendida como o grau de realização das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos e dos recursos aplicados (TCU, 2013, p.1).

³ Esta dimensão consiste na relação entre os objetivos previstos e o impacto real de uma atividade ou ação. Em outras palavras, focar na solução dos problemas vivenciados por indivíduos, propiciando-lhes benefícios e lhes poupando sacrifícios ou riscos.

É oportuno mencionar que, na esteira das iniciativas⁴ que visam aprimorar o sistema de planejamento do Estado, este manual, de maneira didática e norteadora, insere um conjunto de ferramentas e conceitos advindos das boas práticas internacionais e nacionais relativos às políticas públicas na discussão sobre os rumos do Maranhão. Aumentando, assim, o rigor técnico e proporcionando melhoria na tomada de decisão em relação a alocação dos escassos recursos que dispõe o Estado do Maranhão.

Para atingir os objetivos propostos, o manual sugere ao gestor seis etapas para a construção de políticas públicas. **A primeira etapa** destina-se a apresentar o diagnóstico do problema, que parte da identificação e da caracterização de um problema que demanda intervenção do Estado, dessa forma, instrui a identificar, apresentar as causas e fundamentar o problema. **A segunda etapa** objetiva delinear os critérios para o desenho e caracterização das políticas, ou seja, quais são os agentes e articuladores envolvidos, os impactos ambientais, o público-alvo, etc. **A terceira etapa** destina-se a apresentar os critérios para a análise orçamentária e fiscal, isto é, estimar e verificar a conformidade dos custos com as legislações fiscais e orçamentárias pertinentes. **A quarta etapa** apresenta as estratégias de implementação da política, na qual a intenção é planejar e detalhar a execução para visualizar a gestão de riscos e de governança das políticas, os atores institucionais envolvidos nesse processo e como trabalhar a transversalidade. **A quinta etapa** propõe as estratégias de confiança e suporte. Tem como finalidade garantir o apoio da população e a legitimidade das partes interessadas. **A sexta etapa** trata dos critérios para o monitoramento, avaliação e o controle das

⁴ As propostas incluem o esforço de diversos órgãos para a elaboração de um planejamento estratégico de longo prazo; institucionalização do modelo de governança interna e externa; fortalecimento dos projetos e parcerias transorganizacionais; criação de um comitê técnico de planejamento; fortalecimento da rede de planejamento do Estado; aperfeiçoamento dos sistemas de informação voltados ao monitoramento e avaliação das políticas públicas, à qualificação no processo de monitoramento e controle da execução orçamentária e financeira, ao aperfeiçoamento da regionalização, a partir da inteligência territorial; e o estímulo à intersetorialidade e transversalidade das políticas, dentre outros aspectos.

políticas públicas, tendo como objetivo central verificar se uma determinada política não desvia dos seus objetivos e quais indicadores serão acompanhados. Por fim, é importante destacar que foi elaborado um *checklist* (ANEXO I) no qual constam as principais perguntas que deverão ser respondidas para a verificação do cumprimento das seis etapas supramencionadas. Ademais, elaborou-se um caderno-resumo que servirá para orientar, de forma simples e objetiva, cada uma das etapas de elaboração das políticas públicas, bem como um guia prático, com exemplos da aplicação deste manual às políticas do Estado do Maranhão.

2. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Esta etapa visa definir qual política será implementada com base na compreensão clara e objetiva da realidade que se quer alterar. Neste sentido, optou-se por utilizar a metodologia de análise *ex ante* que tem o intuito de orientar a política para a opção mais efetiva, eficaz e eficiente; contribuir para a melhoria da formulação e concepção das políticas do Estado; e atender às demandas da sociedade.

2.1. Critérios para Análise *Ex Ante*

A formulação de políticas é uma atividade diferente da implementação porque é uma fase dedicada à geração de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público. Sendo assim, enquanto a fase de definição da agenda no ciclo da política pública é essencialmente dedicada à identificação de “para onde ir”, a fase de formulação versa sobre “como chegar lá”. É o momento no qual as opções que podem ajudar a resolver problemas são identificadas, refinadas, avaliadas e formalizadas.

Essa etapa inicial é fundamental para o aperfeiçoamento das políticas públicas, para o aprimoramento da alocação de recursos e para a melhoria da qualidade do gasto. Além disso, impede que, posteriormente, sejam constatados erros de elaboração das políticas, que poderiam ser previamente identificados e eliminados.

Por isso, a análise *ex ante* parte da identificação e caracterização de um problema que demanda intervenção do Estado, explorando as várias opções disponíveis para resolvê-lo. Desta forma, carece do estabelecimento de objetivos claros para a ação governamental, além de um desenho que de fato permita alcançá-los. Ainda, é necessário estimar a relação custo-benefício, que precisa transparecer aos tomadores de decisão e à sociedade. As decisões tomadas na análise *ex ante* têm impacto em todo o ciclo da política pública executada.

Embora exista uma vasta literatura que busca promover ou informar sobre a utilização de instrumentos de análise *ex ante*, o estudo sobre as políticas públicas é relativamente silencioso porque não identifica sobre como, por que, quando, por quem, em que configurações ou com que efeitos, esses instrumentos são utilizados na prática. Sabe-se, por exemplo, que o monitoramento, a avaliação e a intervenção também são importantes para assegurar que os impactos esperados sejam alcançados e, portanto, devem ser elaborados e planejados antes da implementação da política, com definição de indicadores, responsabilidades, ações e resultados, além de quando e como a política pública será executada.

As três condições que requerem a análise *ex ante* de uma política pública são as seguintes⁵:

- a) **Criação:** instituição de uma nova política pública que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de outras políticas públicas já existentes, não tendo recebido dotação orçamentária anteriormente;
- b) **Expansão:** uma nova ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária, pressupondo elevação do montante de renúncia de receitas e/ou de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar uma política pública já existente;
- c) **Aperfeiçoamento:** alteração no desenho de uma política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário. Vale destacar que as políticas podem ter continuidade e serem reformuladas ao longo da sua

⁵ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: Ipea, 2018.

atuação, levando em consideração seu grau de eficácia e resultados associados.

É fundamental que os gestores e técnicos dos órgãos do Estado executem diretamente essa análise. Recomenda-se que as informações apresentadas neste manual constem em análise técnica sobre a relevância da política apresentada quando do encaminhamento de atos normativos acerca de propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas ao órgão central de planejamento do Estado.

2.2. Elementos do Diagnóstico

O diagnóstico do problema que se pretende sanar é parte essencial para a proposição, expansão ou aperfeiçoamento de uma política pública. O problema deve estar claramente identificado para garantir a solidez e a consistência dos resultados em cada etapa, para que a solução proposta seja a mais pertinente possível e para que o processo seja devidamente monitorado no decorrer da execução da política. Além disso, o reconhecimento do problema torna a tomada de decisão dos gestores mais fácil e transparente.

O modelo lógico⁶, que será abordado no item 3.5 deste manual, é uma ferramenta amplamente utilizada para o monitoramento e a avaliação das políticas, servirá como parâmetro para essa análise. Outro aspecto de extrema relevância são os itens de caracterização do problema, os quais serão abordados nos tópicos a seguir.

2.2.1. Identificação do problema

O processo de planejamento da política pública nasce com a percepção de uma situação problemática e a motivação para resolvê-la. Essa percepção pode surgir de diferentes áreas, como, por exemplo: a partir da

⁶ O modelo lógico serve como instrumento de desenho das políticas públicas que visa relacionar o uso de determinados recursos e atividades aos seus respectivos resultados e impactos esperados, com o fim de se analisar a proposta de política antes de ser posta em prática.

implementação de uma política de desenvolvimento; da recuperação de infraestrutura, necessidades e/ou deficiências de grupos de pessoas; dos baixos níveis de desenvolvimento detectado pelos gestores; do déficit de condições de vida detectados em um diagnóstico em nível local, entre outros. Independentemente da origem, é importante realizar uma análise estruturada da situação existente.

Assim, o primeiro item do diagnóstico consiste na determinação do problema e das possibilidades de intervenção da política pública sugerida. A identificação depreende que o grupo ou recorte da população mais afetada, assim como sua distribuição nas áreas geográficas do Estado, sejam especificados, embora o aprofundamento destas informações seja realizado no item de dados quantitativos. Por isso, enunciar um problema e construir sua explicação, deve ser o passo inicial na elaboração das políticas públicas. Na definição do problema, o objetivo do programa de uma dada política é mais facilmente identificado, assim como o público-alvo e as ações que deverão integrá-la.

Tendo estabelecido a existência de um problema, outras dimensões são avaliadas para determinar suas causas, principalmente como uma base para a identificação de possíveis soluções. Quanto melhor o entendimento do processo causal, maior probabilidade de políticas públicas de sucesso.

2.2.2. Identificação das causas

Após a identificação do problema a ser intervencionado, é necessário detectar suas causas e efeitos. Esse ponto considera o levantamento das causas potenciais do problema, o que poderá ser feito através de um brainstorming (tempestade de ideias) com a equipe envolvida na formulação da política pública a ser proposta. Em seguida, algumas causas devem ser enumeradas e analisadas para a identificação daquelas que deverão ser priorizadas, pois

podem ser elencadas diversas causas para o problema, no entanto, muitas terão uma ligação pequena ou indireta com a política proposta.

É importante destacar que nem sempre há consenso sobre as causas priorizadas, o que pode gerar conflito de interesses, inclusive políticos, entre os diversos atores envolvidos. Para facilitar a unicidade da decisão sobre a definição das causas priorizadas, é necessário que elas cumpram os seguintes requisitos:

- a) Ter alto impacto na mudança do problema;
- b) Ser um centro prático de ação;
- c) Ser politicamente oportuno agir sobre elas.

Cabe ao gestor avaliar o grau de ligação das causas levantadas no *brainstorming* com a política que está em elaboração e qual será proposta de intervenção do governo estadual. A validação das causas relevantes pode ser desenvolvida através da construção de uma árvore de problema, que deve ser elaborada pelo formulador da política e conter as seguintes informações:

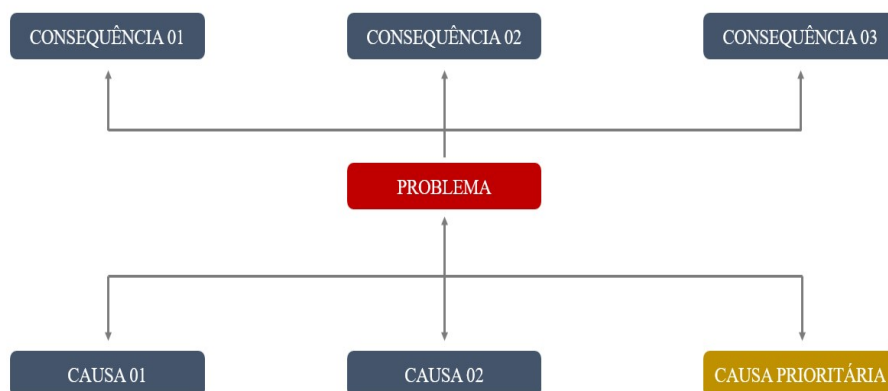
- a) O problema central;
- b) As causas;
- c) As consequências.

A árvore do problema é a forma habitualmente utilizada para elaborar a explicação do problema e vem sendo adotada pelo governo federal, desde 2007, na construção dos programas do PPA, pois tem a vantagem de ser bastante simples e útil para realizar a análise.

O problema deverá constar no centro da árvore, ladeada por duas partes. Assim, enquanto na parte superior serão identificadas as consequências ou os efeitos negativos causados pelo problema, na parte inferior estarão as causas relacionadas, com destaque para a causa priorizada. Para assegurar as mudanças pretendidas no problema, as ações deverão intervir nas causas prioritárias. O desenho da árvore torna a análise mais didática e transparente,

possibilitando a corroboração pelos tomadores de decisão do governo do Estado e pela sociedade (*Figura 1*).

Figura 1: Árvore do Problema



Fonte: Adaptado de Cooperação Técnica GTZ (1981).

A árvore do problema fornece uma imagem completa da situação negativa existente, ao mesmo tempo em que a verificação da validade e a integridade dela deve ser feita quantas vezes forem necessárias. Ou seja, é necessário o reconhecimento de que as causas representam causas e os efeitos representam efeitos, que o problema central está corretamente definido e que as relações causais estão corretamente expressas.

A análise é mais valiosa quando realizada sob a forma de uma oficina onde as partes interessadas (que conhecem o problema) participam e são incentivadas por um (a) facilitador (a) que domine o método e a dinâmica do grupo. Esse procedimento pode ser combinado com outros, como estudos técnicos, econômicos e sociais, cujos resultados podem ser adicionados à análise realizada pelo grupo. É importante observar que um mesmo problema pode apresentar várias soluções possíveis, cada uma com diferentes custos e

benefícios, o que pode requerer uma avaliação comparativa para orientar a tomada de decisões, com base na melhor relação custo-benefício.

2.2.3. Dados quantitativos do problema

Para legitimar o problema, é fundamental a apresentação de evidências sobre sua relevância no cenário estadual e compará-lo ao contexto nacional e, se possível, internacional. Os dados quantitativos traçam um panorama sobre o problema e permitem mensurá-lo no período anterior à implementação da política. Usar evidências possibilita respaldar a tomada de decisão, potencializar os resultados, dar transparência à sociedade e, assim, fortalecer o controle social sobre a política pública.

A ausência da qualificação do problema com a utilização de dados que o evidenciem de forma concreta é, indubitavelmente, um dos fatores que mais contribuem para a implementação de políticas ineficazes. É imprescindível que a base de dados quantitativos, utilizada para legitimar o problema, seja construída de forma a considerar a focalização populacional, com dados como a localização, faixa etária, faixa de renda, gênero e grupo transversal.

Ademais, ações em execução, que estão sob responsabilidade de outra política pública, precisam ser identificadas e articuladas durante o planejamento, execução e monitoramento/avaliação. Outros elementos que possibilitam assertividade e o impacto público da política selecionada também devem ser considerados

Nessa perspectiva, o Maranhão está produzindo, por meio de indicadores, diagnósticos que permitirão qualificar diferentes problemas socioeconômicos e ambientais. Exemplo disso são os estudos elaborados ou em fase de elaboração, tais como o Macro Zoneamento Ecológico e Econômico do Estado do Maranhão – MACROZEE- MA; o Zoneamento

Ecológico e Econômico⁷ - ZEE - MA; e o diagnóstico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís – PDDI - RMGSL⁸, os quais servirão como instrumentos científicos de orientação, elaboração e espacialização de políticas públicas. Além destes, os órgãos do Estado também podem utilizar diagnósticos setoriais que correspondem à coleta e análise de dados por meio de pesquisas, visando evidenciar as características de um determinado setor econômico e social, além dos planos nacionais e regionais desenvolvidos para os setores.

Os indicadores escolhidos poderão ser monitorados ao longo da execução da política pública para a elevação da percepção dos gestores quanto à necessidade de aprofundar a avaliação acerca da eficácia e efetividade da política. Para isso, o formulador da proposta pode utilizar indicadores elaborados por ele ou por fontes secundárias – ambas com características de qualidade que podem ser examináveis por outros analistas – devidamente citadas. Ademais, recomenda-se o uso de gráficos e tabelas para auxiliar a evidenciação, bem como as orientações repassadas pelo órgão central – esta recomendação é fundamental para a obtenção de resultados padronizados para a escala estadual.

Sempre que possível, o gestor e sua equipe técnica devem refletir e responder às seguintes questões⁹:

- a) Desde quando o problema vem ocorrendo?

⁷ O Zoneamento Ecológico-Econômico se configura como instrumento de ordenamento territorial, buscando alinhar os objetivos do desenvolvimento socioeconômico e da sustentabilidade ambiental. Conforme o Decreto Federal nº 4.297/2002, parágrafo único, o “ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais”.

⁸ O Plano Diretor da RMGSL objetiva indicar as diretrizes para o planejamento integrado do desenvolvimento social e econômico, com foco nas funções públicas de interesse comum.

⁹ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: Ipea, 2018.

- b) Onde ele ocorre? Em qual área/local ele ocorre?
- c) O problema afeta diferentes regiões e grupos da população do Estado?
- d) Qual a magnitude dos indicadores que caracterizam o problema?
- e) Que pesquisas e estudos relacionados ao problema podem ajudar a identificar suas causas e orientar a ação do governo estadual?

É interessante apresentar o panorama nacional e internacional, como base de comparação, para que o problema no Estado possa ser analisado, considerando as diferenças metodológicas de coleta, frequência e abrangência dos dados. Vale ressaltar que as comparações são pertinentes, no entanto, devem ponderar as diferenças socioeconômicas, territoriais e institucionais entre os entes envolvidos.

2.2.4. Alinhamento com metas, compromissos de governo e agendas estratégicas

Ao identificar um problema, este deve ser investigado em conformidade com algumas Agendas Estratégicas. Para isso, deve-se fazer uma análise prévia dos novos compromissos do governo para, posteriormente, construir políticas devidamente alinhadas à estratégia governamental.

As orientações do governo para os anos de mandato 2019-2022, que integrarão o PPA 2020-2023, visam a elaboração de políticas públicas, notadamente os programas, com base na integração das ações. Para isso, deve-se ter sempre em mente os conceitos de intersetorialidade e transversalidade.

A intersetorialidade é uma ferramenta de coordenação de ações de natureza diferente para um mesmo objetivo. É o caso, por exemplo, do Plano Mais IDH do Governo do Maranhão, que se utiliza de iniciativas de educação, infraestrutura, saúde e incremento da renda para sanar as deficiências dos 30 municípios com o menor IDH do Estado. Já a transversalidade é uma ferramenta de gestão da governança da política pública, a qual consiste na

articulação de diferentes órgãos setoriais, grupos, entes federativos e sociedade civil visando um objetivo comum. Exemplo de transversalidade na prática é o Consórcio Brasil Central, que articula diversos órgãos e setores dos municípios e do Distrito Federal e dos Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Rondônia e Maranhão, com o propósito de desenvolver ações com temáticas comuns.

As Agendas Estratégicas que têm características transversais englobam as ações de governo que apresentam públicos ou temas específicos, tais como: crianças e adolescentes; juventude; mulheres; pessoa idosa; pessoa com deficiência; população em situação de rua; população LGBTQI+; povos indígenas; igualdade racial; comunidades quilombolas e outros povos; e comunidades tradicionais. No quesito das temáticas transversais têm-se a temática da pobreza e extrema pobreza; os usos múltiplos da água; o desenvolvimento rural sustentável; a segurança alimentar e nutricional; a legalização e titulação de terras; e a economia solidária e criativa.

Outrossim, considerando a adesão do Estado à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), com base nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), é de extrema relevância que exista alinhamento entre o enfrentamento do problema e a referida Agenda, identificando na formulação das políticas públicas com qual ou quais ODS ela tem aderência. Além disso, torna-se fundamental, sempre que possível, buscar a compatibilização das metas estipuladas para cada política no horizonte de médio prazo, oficialmente definidas quando da elaboração do Plano Plurianual com as metas dos ODS.

Ainda, no que se refere à construção das políticas públicas, no intuito de se observar a integração das ações com as agendas estratégicas internacionais, nacionais ou regionais, estima-se, por exemplo, atingir as

metas necessárias para a certificação do selo UNICEF¹⁰ (edição 2017-2020). Assim, serão fortalecidas as políticas direcionadas à infância e à adolescência, em parceria com os municípios do Semiárido e Amazônia Legal Brasileira.

No cenário regional, com a adesão do Maranhão ao Consórcio Brasil Central, criado para integrar as políticas públicas do DF e dos Estados de GO, MT, MS, TO, RO e MA, o propósito é desenvolver ações nas áreas de Desenvolvimento Econômico Sustentável; Infraestrutura e Logística; Articulação Institucional; Ambiente de Negócios e Gestão Pública. O Consórcio estabeleceu na sua estratégia de implementação de políticas quatro metas mobilizadoras: crescimento da participação da região no PIB do país; aumento das exportações; melhoria da qualidade da educação; e redução do nível de pobreza.

Dessa forma, a identificação do problema e de suas causas devem ser pensadas segundo as metas que já existem no cenário internacional, nacional e regional, de acordo com os novos 65 compromissos de Governo. Isso porque esse conjunto de compromissos representa a cesta de bens e serviços que foi escolhida pela população do Estado, materializada pela obtenção da maior parte dos votos obtidos pelo atual Governador que, à época, era candidato à reeleição.

A agenda estratégica aqui apresentada, por sua relevância para o processo de delineamento das políticas públicas do atual ciclo eleitoral, representará, juntamente com este manual, os principais insumos da dimensão estratégica que norteará a elaboração do PPA 2020-2023.

¹⁰ O selo UNICEF é uma iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) que pretende estimular e reconhecer avanços reais e positivos na promoção, realização e garantia dos direitos de crianças e adolescentes em municípios do Semiárido e da Amazônia Legal brasileira. Ao aderir ao Selo, os municípios participantes assumem o compromisso de priorizar políticas públicas para a infância e adolescência. O Maranhão aderiu ao selo em 2017, com a participação de 206 dos seus 217 municípios.

2.2.5. Complementaridade de ações

Caso o problema abordado pela política pública proposta já esteja sendo enfrentado por outras políticas - em andamento ou encerradas- é necessário que estas sejam avaliadas. Para isso, é importante realizar o mapeamento das políticas em curso ou descontinuadas em nível municipal, estadual e nacional, para o melhor entendimento do problema, do público de interesse e da intervenção pretendida. Esse processo permite o aprimoramento da proposta, de modo que se torne mais elaborada a partir das evidências coletadas e das falhas detectadas.

Quanto às políticas em curso, o objetivo é evitar redundâncias e estimular a integração destas com a política pública proposta. No âmbito da alocação de recursos públicos, é fundamental verificar se já existe dispêndio com a tentativa de solucionar o mesmo problema e reconhecer no que a política proposta difere das que já estão em execução no Estado. Portanto, o propósito é realizar um esforço para evitar a sobreposição de políticas que englobam o mesmo problema e que poderiam estar mais articuladas ou agrupadas. Em relação às políticas descontinuadas que tentaram resolver anteriormente o mesmo problema, o intuito é identificar as deficiências que reduziram o seu desempenho e justificar o porquê de a política proposta ter maior êxito que as primeiras.

3. DESENHO E CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Após o reconhecimento da existência de um problema e da realização do diagnóstico do problema, parte-se para a etapa de desenho da política que atuará sobre as causas do referido problema, de modo a solucioná-lo ou amenizá-lo. Nesse sentido, a caracterização da política deve considerar as ferramentas mais adequadas à resolução do problema, ao mesmo tempo compatíveis com as condições e contexto do setor público estadual, e que gere resultados e benefícios à sociedade ao menor custo possível.

Desenhar uma política pública consiste em sistematizar ações sob a ótica da economicidade, isto é, partir de uma análise que possibilite a otimização de custos para os melhores benefícios. Por este motivo, envolve não apenas a gestão dos recursos financeiros, mas como alocá-los de modo a se obter os resultados programados no melhor padrão de qualidade possível. Trata-se, portanto, de uma análise que engloba tanto os parâmetros de eficiência quanto os de eficácia das políticas públicas.

Para garantir maior clareza na relação entre o diagnóstico do problema e os meios e instrumentos a serem colocados em prática para o alcance dos objetivos e resultados esperados, é necessário que o desenho da política pública implique na resolução de algumas questões a respeito de sua implementação, isto é, quais etapas devem caracterizar a política pública, tendo como base as perguntas: Para quê? Para quem? Como? Quem? (Figura 2).

Figura 2: Etapas para a caracterização da política pública



Fonte: SEPLAN/MA

3.1. Análise dos Objetivos (Para quê?)

A análise dos objetivos permite descrever a situação futura a qual se deseja chegar, uma vez resolvido o problema. Consiste em converter os estados negativos da árvore do problema (Figura 1) em soluções, expressas na forma de estados positivos. 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.

Para atingir as causas, que estão na parte inferior da árvore do problema, são propostas ações prováveis que podem solucioná-las. A suposição é que, se forem eliminadas as causas, serão eliminados os problemas. A partir dessas ações, a equipe técnica poderá estabelecer algumas alternativas para avaliar e decidir qual delas será executada.

O primeiro passo é estabelecer o que são objetivos: são conquistas, sucessos e metas cumpridas. Não são objetivos: trabalho a ser feito ou tarefas

a serem cumpridas. Por exemplo, há uma grande diferença em dizer *escola construída* e *construir uma escola*. No primeiro caso, *escola construída* leva a especificá-la em termos de número de salas, capacidade de alunos, dentre outros critérios, ou seja, leva a especificar o produto ou o resultado desejado, mas não o processo. No segundo caso, *construir uma escola* nos leva a especificar atividades ou tarefas que teriam de ser feitas para a construção. Isso é importante, porque estabelece a maneira pela qual os objetivos serão medidos.

Quanto mais claro for o objetivo, menor será a necessidade de decomposição da estratégia de ação. Para tanto, é importante o uso de indicadores, que permitirão uma maior compreensão dos resultados, principalmente por parte da sociedade. Por exemplo, entre os desafios do Maranhão no projeto Aliança Municipal pela Competitividade - AMC¹¹, têm-se a meta de elevar para 5,3, em 2021, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública. Para atingir esse objetivo o governo deve combinar a melhoria do aprendizado com o fluxo escolar dos alunos nesta etapa de ensino. Dessa forma, o AMC delimita incentivos e iniciativas que o Estado deve realizar para atingir o resultado esperado. Portanto, a delimitação do objetivo abrange a estimativa do tempo de sua implantação e de duração dos seus impactos, repercutindo nos resultados e objetivos parciais, de curto, médio, e longo prazo.

Os objetivos devem ser:

- a) **Realistas:** devem ser alcançáveis com os recursos disponíveis, dentro das condições dadas;

¹¹ O projeto está inserido na carteira de projetos prioritários do Consócio Brasil Central.

- 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.

É indispensável que o objetivo seja publicado pelo órgão gestor em sua página ou em algum documento de fácil acesso para direcionar a atuação governamental a ser pautada pelos instrumentos de *accountability*, transparência, monitoramento e avaliação das políticas públicas por parte dos órgãos de controle e da própria população, estimulando o controle social.

3.1.1. Fundamentação

Sugere-se a declaração, pelo proponente, das metodologias utilizadas para a elaboração do desenho da política pública, fundamentando o referido desenho através dos seguintes elementos¹²:

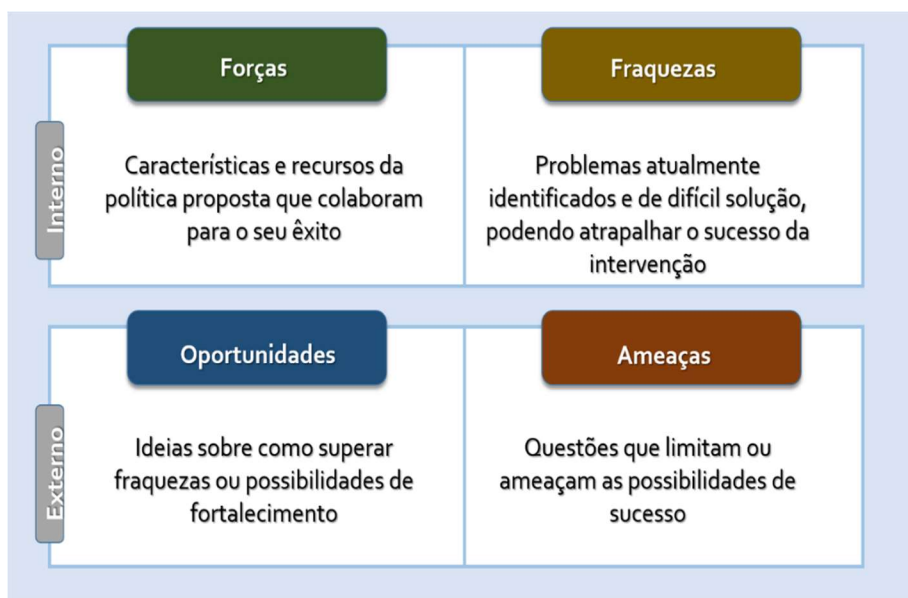
- a) **Evidências que justifiquem o desenho da política:** expor todas as informações que contribuíram para o processo de elaboração da política, que justifiquem a escolha da intervenção e, se possível, apresentar uma revisão de literatura mostrando que o modelo tem capacidade para alcançar os impactos positivos. Especificar ainda, outras fontes de informação utilizadas, quando for o caso;
- b) **Simulações do tamanho do impacto esperado:** apresentar exercícios de simulação dos impactos esperados, utilizando

¹² CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: Ipea, 2018.

benchmarks, boas práticas de outros Estados ou outros parâmetros.

- c) **Análise SWOT:** ferramenta para a reflexão e avaliação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças referentes ao desenho da política (Figura 3).

Figura 3: Matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats).



Fonte: Adaptado de Avaliação de políticas públicas (CASA CIVIL, 2018).

3.2. Público-alvo da Política Pública (Para quem?)

Visando garantir a efetividade da política pública, é essencial que o público-alvo a quem ela se destinará esteja bem definido. Deve-se perguntar “para quem a política é destinada?”, “onde seu beneficiário está localizado?”, “quais são as condições de acesso?”. Para isso, são delimitados os seguintes

níveis de focalização, em decorrência de restrições, como a limitação dos recursos públicos¹³:

- a) Toda a população inserida no problema da política;
- b) A população elegível à política;
- c) A população que será priorizada.

O gestor deve tentar responder à seguinte pergunta: “a quem deve ser focalizada a política pública para que seus resultados tenham ação mais direta e imediata?”¹⁴. Assim, quanto melhor delimitado é o público-alvo, maiores são as chances de efeitos positivos a serem promovidos. Tal público pode ser definido como pessoas, famílias, empresas, trabalhadores de um setor, escolas, entre outros, além de se considerar, outrossim, a existência de públicos transversais (crianças e adolescentes; juventude; mulheres; pessoa idosa; pessoa com deficiência; população em situação de rua; população LGBTQI+; povos indígenas; igualdade racial; comunidades quilombolas e outros povos; e comunidades tradicionais).

Para maximizar os efeitos desejados na proposta, deve-se ponderar os seguintes pontos¹⁵:

- a) **Incentivos gerados:** a delimitação do público-alvo deve gerar benefícios e incentivos aos envolvidos sem criar efeitos negativos nos grupos que não estão envolvidos;
- b) **Distribuição territorial:** a política pode envolver todo o território do Estado, assim como pode atender determinados públicos ou setores da economia, concentrados em certos lugares com contextos específicos. O desenho será mais evidenciado quanto

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

mais delimitado for o público-alvo, que pode ser estudado a partir de uma rede de informações estratégicas que compõe a inteligência territorial. Esta, é formada por agentes centrais e setoriais detentores de dados sobre as características, potencialidades, fragilidades e interações de variados territórios, tendo em vista o desenvolvimento sustentável local.

- c) **Progressividade:** o princípio da progressividade deve ser espelhado no desenho das políticas públicas que beneficiem os que mais precisam.

3.2.1. Caracterização do público-alvo

A população potencial é formada por todos os que estejam compreendidos no problema diagnosticado. Devem ser consideradas as seguintes informações:

- a) A população afetada pelo problema está identificada?
- b) É possível detalhar as características dessa população?
- c) Qual a estimativa de seu tamanho?
- d) Qual a distribuição geográfica dessa população no Estado?

Já a população elegível é a parcela que poderá se candidatar à política pública. Se não houver recursos suficientes para o atendimento de toda a população elegível, é necessário estabelecer critérios de priorização no acesso à política pública, formando a população priorizada.

3.2.2. Seleção dos beneficiários

O gestor e a equipe técnica comprometida com a formulação da política pública deverão detalhar como ocorrerá o processo de seleção dos beneficiários, que deve ser preparado e analisado antes da implementação da

política, certificando-se de que é o melhor processo entre as alternativas pensadas. Existem duas maneiras de definir os beneficiários da política pública¹⁶:

- a) O governo estadual e os executores diretos da política pública podem definir antecipadamente quem serão os beneficiários, a partir de determinados indicadores técnicos e políticos.
- b) Podem ser definidas regras de elegibilidade, em que o público elegível se candidata ou não ao benefício da política pública. Desta maneira, são estabelecidas as regras, o prazo, o local e os agentes responsáveis pelo recebimento dessas candidaturas.

Em relação à primeira maneira de definição, é importante analisar, cautelosamente, se não estão sendo geradas distorções em relação ao público não selecionado. Quanto ao segundo meio, é interessante que o gestor e equipe estejam atentos para alguns fatores que podem influenciar mais a candidatura de um grupo do que de outros grupos. Por exemplo, no caso dos municípios, é importante verificar se aqueles com piores indicadores possuem menos acesso ou maiores dificuldades técnicas para a elaboração de projetos de inscrição.

3.3. Meios e Instrumentos para a Execução das Ações (Como?)

Os instrumentos e mecanismos mais apropriados a serem operacionalizados para o alcance do objetivo devem ser definidos. A eficácia da ação em atingir o público-alvo e alcançar resultados em conformidade com os objetivos propostos depende em grande parte de quais meios e instrumentos disponíveis e de que maneira serão utilizados, assim como da capacidade de aplicá-los.

¹⁶ Ibid.

3.4. Atores e Arranjos institucionais (Quem?)

Outra etapa que define o desenho da política pública é a identificação e a forma de participação dos atores e das instituições internas ao Estado. Essa identificação auxilia na redução dos conflitos entre os grupos de interesses e viabiliza o processo de coordenação e cooperação entre os atores envolvidos. Ao definir os atores e o arranjo institucional, são estabelecidos deveres, atribuições e responsabilidades no processo de implementação da política. Essa etapa é fundamental, pois permite a integração setorial, favorecendo a consistência do desenho da política e sua capacidade de se integrar ou se articular no rol das políticas públicas do Estado.

A integração setorial, como resultado de uma das etapas de construção do desenho e da caracterização de determinada política pública, representa a aproximação de campos/áreas antes não relacionadas e que por uma exigência ou mesmo necessidade do trabalho em conjunto para a solução de um problema em comum decidem por interagirem, o que neste caso caracteriza a intersetorialidade de dada política, uma vez que a resolução do problema passa a ser uma questão de mais de um setor/órgão.

Ademais, em um contexto de escassez dos recursos públicos e de restrições orçamentárias, o adequado desenho de uma política pública potencializa o apoio e participação dos vários setores para a sua implementação. Evitar repetições de políticas similares no nível estadual e propor a integração, no intuito de enfrentar o mesmo problema faz parte do estudo *ex ante* do processo de construção da política pública, que requer também o uso eficiente dos recursos públicos.

Dando prosseguimento, serão detalhadas as decisões a serem tomadas, os recursos a serem mobilizados e as ações previstas para a concretização da proposta. Para isso, propõe-se a utilização do modelo lógico e da matriz SWOT. Essas ferramentas, possibilitam ao gestor visualizar, de forma integrada, os recursos necessários, as atividades a serem executadas, os

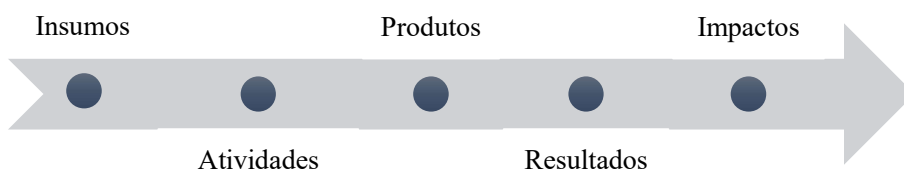
produtos a serem entregues e os resultados que se pretendem atingir, além de informações sobre as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da política. Com o apoio de tais elementos, além de mitigar os riscos, o processo de elaboração da política pública se torna mais robusto tecnicamente.

3.5. Modelo Lógico

O modelo lógico é uma ferramenta que mostra, de forma simples e visual, qual a intervenção da política pública e quais os resultados e impactos esperados, dando ao gestor a compreensão ampla da política, de modo a auxiliar a análise das informações e o monitoramento¹⁷. A aplicação deste modelo surgiu como um instrumento para aperfeiçoar o desenho de programas do PPA.

Sugere-se ao gestor encarregado da formulação da proposta que reúna sua equipe para a elaboração de um modelo lógico da política pública. O modelo deverá ser composto pelos seguintes elementos:

Figura 4: Elementos que compõem o modelo lógico



Fonte: SEPLAN/MA

¹⁷ BRASIL. **Guia Elaboração de Modelos Lógicos**. Brasília: Ministério da Educação, 2018.

3.5.1. Propósitos do modelo lógico

Por meio do modelo, os gestores e os tomadores de decisão conseguem uma maior percepção sobre os recursos necessários, as atividades a serem executadas, os produtos a serem entregues e os resultados a atingir. Além disso, serve para subsidiar a construção da matriz SWOT e para orientar a gestão de riscos.

O propósito do modelo é expor aquilo que fundamentará uma proposta de política pública, tanto na fase de formulação quanto de implementação, demonstrando os principais mecanismos por meio dos quais a política se cumprirá. Permite, ainda, a identificação de falhas lógicas na concepção da política; a detecção de problemas que possam surgir durante sua implementação; o aperfeiçoamento das medidas de desempenho de cada fase; e a estruturação de sistemas de monitoramento.

Assim, o modelo lógico facilitará: o registro das mudanças, formando um registro das alterações sofridas pela política ao longo do tempo; o monitoramento, pois ressalta os principais aspectos que precisam ser monitorados; a comunicação, ao informar de maneira visual, o gestor, membros da equipe, lideranças e parceiros; e a promoção de avaliações, pois subsidia a realização de avaliações e propicia mais clareza sobre as perguntas a serem respondidas posteriormente.

3.5.2. Composição do modelo lógico

Conforme observado na Figura 4, o modelo lógico é composto por: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos e cada componente do modelo é conectado ao seguinte, portanto um não existe sem o anterior ter sido plenamente realizado (com exceção dos insumos). Cada um desses elementos será descrito a seguir:

- a) **Insumos:** são os recursos necessários para que as atividades possam acontecer e gerar os produtos. Podem ser recursos financeiros, físicos, humanos ou outros;
- b) **Atividades:** são os processos a serem executados, que produzem os bens e serviços. Podem ser consideradas diretas – que incidem sobre os beneficiários da política em si – e indiretas – necessárias para viabilizar a realização da política. Cada uma deve ter um insumo correspondente à sua execução;
- c) **Produtos:** são os bens e serviços resultantes de uma atividade, isto é, frutos diretos e quantificáveis das atividades da política;
- d) **Resultados:** são as alterações observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como consequência da intervenção;
- e) **Impactos:** são os efeitos gerados em relação ao problema da política. Mudanças de longo prazo promovidas sob a perspectiva futura de seus beneficiários, isto é, consequências geradas em um momento mais distante, a partir dos resultados. Assim como o elemento anterior, devem ser mensuráveis.

É necessário, ainda, refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação da política, devendo ser identificados os fatores relevantes que podem favorecer e os que podem comprometer o desenvolvimento das ações. Esse fator irá permitir ter conhecimento acerca da sustentabilidade das hipóteses assumidas na estruturação lógica, para o alcance de resultados.

3.6. Indicadores

Os indicadores apresentam as informações necessárias para determinar o progresso em torno da realização dos objetivos estabelecidos pela política, isto é, são dados que proporcionam o acompanhamento e a

mensuração do desempenho dos objetivos de uma política pública. Definidos na análise *ex ante*, eles estipulam quais dados devem ser coletados para acompanhar a implementação e avaliação a respeito dos resultados esperados. Portanto, medem os efeitos ou benefícios no público-alvo decorrentes dos produtos e serviços implementados pela política¹⁸.

A principal finalidade dos indicadores é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de modo a tornar operacional a sua observação. Para o desenho e implementação de políticas públicas, surgem como uma medição entre a teoria e as evidências da realidade, cuja intenção é gerar instrumentos capazes de identificar e medir um fenômeno social.

Pode ser necessário mais de um indicador para cada resultado pretendido, mas a recomendação é de que o foco seja direcionado aos indicadores robustos e que sejam coletados de forma sistêmica e qualificada, sendo oportuno alinhar os indicadores com as agendas estratégicas, assumidas pelo Estado. A exemplo, têm-se os indicadores inseridos nas metas apontadas pelos ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável), como o Coeficiente de *Gini*, consumo de energia *per capita*, número de empresas atuantes e proporção de crianças menores de 2 anos desnutridas, dentre outros. É necessário, ademais, evitar a coleta de dados que não tenham utilidade para o acompanhamento dos resultados e verificar a disponibilidade dos indicadores.

Embora existam vários indicadores potenciais de resultados, deve ser especificado um valor mínimo necessário para concluir que o propósito foi alcançado. Eles devem medir a mudança atribuída à política e devem ser obtidos a um custo razoável, preferencialmente a partir de fontes de dados já existentes. Os melhores indicadores contribuem para garantir um bom

¹⁸ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: Ipea, 2018.

gerenciamento da política pública e permitem que os gestores decidam se componentes adicionais ou correção de curso serão necessárias para atingir o objetivo proposto. Portanto, o processo de escolha dos indicadores é importante.

O modelo SMART auxilia nesse processo:

- a) ***Specific (Específico)***: os indicadores devem representar informações claras e de fácil comunicação, objetivando um aspecto específico a ser submetido às mudanças possibilitadas pela intervenção governamental. Corresponde às informações específicas do objetivo a ser observado e que permite verificar se a política o cumpriu ou não (Exemplos: quilometragem por estradas, hectares de terra em produção, expansão de água potável, etc.);
- b) ***Measurable (Mensurável)***: os indicadores devem ser mensuráveis, viabilizando calcular se os resultados propostos são alcançados ou não. É uma característica que permite medir o indicador objetivamente (duas pessoas, ao analisar os dados, devem chegar à mesma conclusão). Também tem que ser relativamente fácil de coletar e pode ser mensurável quantitativamente ou qualitativamente (indicadores qualitativos geralmente resultam de entrevistas, grupos focais, observação direta, etc.);
- c) ***Achievable (Atingível)***: a meta estipulada por um indicador deve ser alcançável e realista em relação ao contexto em que a intervenção está inserida. Refere-se à probabilidade de atingir o indicador em todos os seus aspectos, o que depende do contexto da política. Muitas vezes não se pode alcançar o ideal, sendo necessário buscar uma meta realista para alcançar;
- d) ***Relevant (Relevante)***: os indicadores devem retratar informações relacionadas aos componentes que medem. Alguns indicadores são mais apropriados do que outros para medir um objetivo específico. É

preciso questionar se essa é a melhor maneira de saber se o objetivo foi alcançado;

- e) **Time (Temporalmente regulares):** os indicadores devem evidenciar a periodicidade com que necessitarão ser mensurados, para que possam ser úteis à aferição dos resultados. Devem expressar prazos, horários de início e término e quando as metas serão atingidas.

Para garantir maior clareza, é importante estabelecer metas e atrelá-las aos indicadores, inclusive às metas parciais. Além disso, é essencial o uso de indicadores de insumo e produto para examinar em que medida a política possui o que é necessário para ser posta em prática e até que ponto os recursos estão sendo bem aproveitados.

A definição dos indicadores deve ser fruto de um processo de debate e pactuação interna na equipe técnica responsável pela elaboração da política pública. Estes podem ser analíticos ou sintéticos, escolhidos e elaborados a partir de uma discussão com os especialistas de cada órgão encarregado de conduzir a política e, se possível, com o apoio dos órgãos de pesquisa governamentais federais (IBGE, Ipea, Fundação Oswaldo Cruz, UFMA) e estaduais (IMESC, UEMA, etc.), além de especialistas, com notoriedade estadual e nacional, sobre a temática.

Em algumas políticas, como aquelas em setores sociais, pode ser difícil encontrar indicadores mensuráveis, mas esse obstáculo não deve determinar o desenho da política. Como alternativa pode-se utilizar indicadores indiretos, chamados *proxy* ou substituto, que se aproximem dos objetivos da medição. Para ser válido, deve ser baseado em uma relação conhecida entre a variável de desempenho que deve ser medida e a medida escolhida (Exemplo: redução da taxa de uma doença específica como *proxy* para a prevenção da doença; ainda, por exemplo, para medir as condições de saúde de uma população pode-se considerar a taxa de mortalidade infantil como *proxy*, uma vez que, a depender do nível de desenvolvimento de uma

dada região, a mortalidade infantil terá mais relação com causas endógenas, como a mortalidade nos primeiros 28 dias de vida, do que com causas exógenas, as quais têm forte relação com a desnutrição e doenças infecciosas).

Também é possível construir indicadores de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade (os exemplos que acompanham os conceitos dos indicadores abaixo são meramente ilustrativos e valem para todos os setores - educação, saúde, segurança, etc):

- a) **Indicadores de eficácia:** demonstram o grau em que a política atinge os objetivos estipulados, ou seja, avalia se estes foram alcançados e se os produtos foram entregues no prazo previsto (Exemplo: número de jovens e adultos alfabetizados, quantidade de novas escolas construídas, número de escolas de Educação básica com conexão de Banda Larga, etc);
- b) **Indicadores de eficiência:** dizem em que medida os recursos utilizados estão sendo otimizados ou desperdiçados, isto é, 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-efetividade das políticas de educação, custo médio por hora-aula, volume do gasto público em educação em relação ao PIB, etc);
- c) **Indicadores de efetividade:** apontam se existem mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política e em que prazo (Exemplo: índice de desenvolvimento humano, taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais, índice de distorção idade/série, taxa de conclusão do ensino médio na Rede de Ensino, etc).
- d) **Indicadores de economicidade:** medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos, visando minimizar os custos, sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos. Assim,

dizem se os insumos utilizados foram adquiridos a preços mais vantajosos (Exemplo: gastos públicos *per capita* com educação, gasto total de compras do Governo com o setor da educação, gastos com merenda escolar, custo do km pavimentado, etc).

3.6.1. Pontos de destaque

Alguns aspectos são relevantes e devem ser considerados pelos gestores das políticas e demais envolvidos na construção e utilização de indicadores, dentre os quais destacam-se¹⁹:

- a) **Dimensão Territorial:** o conhecimento e o tratamento da dimensão territorial por meio da seleção de indicadores socioespaciais permite não apenas tratar os problemas e as carências da sociedade, mas também aproveitar as potencialidades locais. Assim, uma classificação de unidades territoriais segundo indicadores específicos que apontem déficits ou oportunidades, norteará melhor a definição de objetivos e prioridades, contribuindo para a sustentabilidade das ações de governo. Além disso, existem também ferramentas de georreferenciamento que permitem espacializar indicadores não originalmente territorializados, enriquecendo ainda mais a análise da realidade;
- b) **Transversalidade:** no âmbito do Estado, as ações governamentais têm de ser formuladas e desenvolvidas a partir da compreensão de que algumas temáticas, como, por exemplo, gênero, raça, direitos humanos, informação, conhecimento e sustentabilidade, estruturam diversas dimensões da vida humana e correspondem a questões importantes e urgentes para a

¹⁹ BRASIL. **Indicadores de programas:** Guia Metodológico. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

sociedade. Um tema de natureza transversal transcende a unidade da gestão da política pública que tem a missão de executar, articulando, sobretudo, as diferentes ações existentes em outras políticas públicas com objetivo de garantir a integralidade do atendimento ao público ou tema em foco. O problema e/ou demanda da sociedade constitui-se transversal quando se consideram suas causas e efeitos nos diversos campos de atuação da política pública. Logo, os temas transversais não se constituem enquanto programas isolados, uma vez que os mesmos perpassam várias políticas públicas. Construir indicadores para medir e acompanhar temas transversais é um enorme desafio devido à tendência de pensar de maneira setORIZADA.

Portanto, os indicadores são essenciais, pois sem valores acerca da realidade que é objeto da política, não será possível, futuramente, desenvolver nenhuma avaliação sobre o seu desenvolvimento e sobre os resultados já alcançados. Assim, deve-se examinar quais dados estão disponíveis antes da ação estatal e com que precisão eles expressam o impacto da política pública na realidade que se quer mudar.

Conforme exposto, a segunda etapa tem como finalidade instruir o gestor sobre os critérios para o desenho e caracterização das políticas públicas, através de sistemas de ações eficientes e eficazes que permitam o alcance dos objetivos. Os objetivos da política devem ser coerentes e quantificáveis, para atingi-los deve-se limitar o público-alvo, selecionar os beneficiários, aplicar o modelo lógico e montar as hipóteses sobre o que acontecerá se a política for implementada, além de selecionar os indicadores que vão servir como base para a fundamentação da política. Concomitantemente, a política deve obedecer às leis que asseguram o equilíbrio fiscal, logo, o passo seguinte é avaliar se a política segue os critérios orçamentários e financeiros do Estado.

4. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Além dos aspectos abordados anteriormente, a implantação de uma política pública requer análise dos aspectos orçamentários e financeiros necessários para a sua implementação. Essa análise incide na averiguação não apenas da disponibilidade fática do recurso necessário ao financiamento da despesa, mas também ao cumprimento de legislações específicas relativas aos aspectos fiscais do ente público.

Preliminarmente, é fundamental que o gestor público responsável pela execução das ações e a sua equipe técnica tenham consciência de que o orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual - LOA não corresponde a disponibilidade financeira imediata. A LOA é somente a programação orçamentária para o exercício fiscal no qual se refere, sendo a sua elaboração de responsabilidade do Poder Executivo e a sua autorização, do Poder Legislativo. Portanto, as dotações orçamentárias consignadas na LOA correspondem a autorizações legislativas que o gestor público recebe para realização de despesas determinadas e amplamente especificadas.

A sua realização, no entanto, depende da concretização das receitas necessárias ao seu financiamento. Por este motivo, formalmente, afirma-se que a LOA é o instrumento de planejamento que estima as receitas e fixa as despesas para um determinado exercício.

É importante observar, complementarmente, que há um conjunto de regras que visam evitar que o Estado realize despesas além da sua capacidade de financiá-las. Tais regras tem como prerrogativa assegurar o equilíbrio das contas públicas e evitar que o governante inviabilize a sustentabilidade intertemporal das políticas públicas necessárias para a melhoria da condição socioeconômica da população de um dado território, seja país, estado ou município.

Dentre tais regras, é fundamental que os gestores públicos e as equipes técnicas observem:

- a) Se as despesas estão de acordo com as regras fiscais, orçamentárias e financeiras, principalmente com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; da Lei Orçamentária Anual – LOA; do Decreto de Execução e de Encerramento do Exercício, da Lei 4.320/64, dentre outras regras previstas nas legislações que tratam sobre a matéria;
- b) A necessidade de comprovação de que a despesa não comprometa o atingimento das metas do resultado fiscal (a exemplo do resultado primário);
- c) Os procedimentos disciplinados nos principais instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) estão sendo obedecidos;
- d) Os requisitos para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação que occasiona ampliação de despesa;
- e) Os critérios para criação de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- f) Os tetos das dotações contingenciadas.

Neste sentido, é oportuno observar alguns procedimentos para realização da despesa:

- a) Existência de Programas e Ações compatíveis com a execução da despesa. Caso não haja, deverá ser proposta alteração do PPA;
- b) Se há autorização legislativa para a realização do gasto público;
- c) Verificar se a dotação orçamentária necessária para realização da despesa não 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;

- d) Se consta na Lei Orçamentária Anual recursos orçamentários suficientes para execução da despesa. Não existindo, solicitar ao órgão central a análise quanto a possibilidade de atendimento do pleito, o que deverá ser realizado mediante justificativa fundamentada;
- e) Caso a despesa se refira a inclusão de Projeto novo destinado a realização de investimentos, informar as despesas correntes resultantes da sua implantação.

Tais procedimentos, além de evitar que os entes públicos gastem além da sua capacidade, possuem respaldo em legislações que apresentam um conjunto de sanções, caso haja o descumprimento.

A seguir são apresentadas algumas penalidades para os gestores, caso cometam infração relativas à legislação que trata das finanças públicas:

Quadro 1 - Conjunto de sanções referentes às infrações cometidas por gestores de acordo com a legislação das finanças públicas

Infração	Sanção/ Penalidade
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art. 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).

Despesa de Pessoal – Limite de Alerta (Inciso II do § 1º do art. 59 da LRF).	Notificação formal pelos Tribunais de Contas sobre a necessidade de tomar rápidas providências para o ajuste da despesa.
Despesa de Pessoal – Limite Prudencial (Parágrafo único do art. 22 da LRF).	Proibição de: a) concessão de aumento ou adequação de remuneração de qualquer titular, ressalvada a revisão geral anual da remuneração; b) criação de cargo, emprego ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de Pessoal a qualquer título; e e) contratação de hora extra.
Despesa de Pessoal – Limite Máximo (Incisos I, II e III, art. 20 da LRF).	Proibição de: a) receber transferências voluntárias; b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; c) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com Pessoal.
Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites (LRF, art. 31, § 1º, inciso II).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso III e § 1º).
Realizar Operação de Crédito fora dos limites estabelecidos pelo Senado Federal (LRF, art. 32, § 1º, inciso III).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Inscrever, em Restos a Pagar, despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea "b").	Detenção de seis meses a dois anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º, inciso XVI).

Fonte: Adaptado de LC nº 101 (Brasil, 2000).

No tocante às regras fiscais vigentes, é oportuno mencionar o Programa de Ajuste Fiscal – PAF, que apresenta metas e compromissos anuais pactuadas entre o Estado e a União, considerando a evolução das finanças

estaduais, os indicadores macroeconômicos para o período e a política fiscal adotada pelos governos signatários. No ano seguinte à assinatura é avaliado o cumprimento das metas e compromissos firmados, assim como os procedimentos que deverão ser observados enquanto perdurar o contrato de refinanciamento.

Pelo exposto, é importante que o gestor público responsável pela execução das ações e a sua equipe técnica estejam atentos à capacidade de financiamento do Estado. A expansão dos gastos pode inviabilizar a obtenção de recursos advindos de operações de crédito ou ainda reduzir os repasses constitucionais em função do descumprimento de alguma meta fiscal pactuada com a União.

5. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

No âmbito do planejamento estratégico, existe uma relação técnico-funcional de coordenação que é de vital importância para que as políticas cumpram as metas para as quais foram projetadas. Nessa relação, existem três níveis básicos que devem ser complementados, retroalimentados e coordenados, de modo a alcançar uma dinâmica coerente de ações e esforços.

O nível estratégico, associado ao desenho de planos e estratégias estaduais de natureza macroeconômica, por meio dos quais se revelam as grandes prioridades e objetivos do Estado, marca o rumo e a velocidade do que se quer fazer, como se quer fazer, com quem e para quem se quer fazer. O nível tático, que cumpre o papel de elo entre a parte mais alta da institucionalidade e os níveis mais baixos da administração pública, é a conexão entre o macro e o micro e a articulação entre a base e o topo das políticas públicas. Finalmente, o nível operacional, no qual projetos e programas são delineados e executados no plano setorial, local ou municipal, demanda prazos mais curtos e objetivos mais específicos.

Assim, é possível estabelecer uma coordenação vertical e horizontal entre os três níveis, de forma que o longo prazo dos objetivos estratégicos seja articulado com o curto prazo dos projetos. Nesse processo de planejamento, *top-down* e *bottom-up*²⁰, este manual pode contribuir no sentido de articular peças e conceitos do sistema, entrelaçando as etapas do ciclo da política pública, facilitando a participação dos beneficiários e reduzindo os riscos, consequências da incerteza.

O direcionamento estratégico da organização, no que diz respeito às decisões tomadas pelos representantes das partes interessadas que estão

²⁰ Na abordagem *top-down*, as políticas públicas são definidas no nível mais alto da organização; em contrapartida, na abordagem *bottom-up* o processo de construção de políticas públicas segue a lógica inversa, uma vez que, a definição de determinada política tem início com a participação de atores sociais diversos da alta gestão.

envolvidas com a proposta de política pública, é definido pela governança. Em contrapartida, quando se fala em decisões no nível tático e operacional, fala-se em gestão, uma vez que significa executar os planos aprovados de forma a entregar os resultados definidos pela proposta de política. Quando há uma estrutura de competências bem definida e os gestores responsáveis pela parte estratégica da política conseguem influenciar os procedimentos de gestão para alcançar os objetivos almejados, em termos de prioridade, tem-se uma boa concatenação entre governança e gestão, o que proporciona melhores resultados ao processo. Ademais, a implementação da política requer a observação de dois quesitos: a construção do plano de comunicação e a gestão de risco.

5.1. Plano de Comunicação

O plano de comunicação é um documento que organiza a comunicação para a disseminação adequada de informações e para a identificação das necessidades comunicativas dos atores envolvidos, além de definir para quem e como cada etapa de construção da política será comunicada. Cada política deverá contar com um plano de comunicação exclusivo, que considere uma estrutura, objetivos, partes interessadas e os recursos disponíveis para a execução do plano. Durante o processo de formulação da proposta, os gestores técnicos envolvidos devem elaborar um plano de comunicação, a ser executado durante todas as etapas da política.

O plano de comunicação deve ser construído por meio de uma visão integrada sobre as diversas variáveis envolvidas, tais como a identificação das partes interessadas, a disponibilidade de meios de comunicação e seus custos e o cronograma, entre outros. Vale ressaltar que o plano deve permitir a realização de ajustes e atualizações.

A comunicação com os atores externos, por exemplo, torna mais relevante a consideração de fatores contextuais, geográficos e sociais na

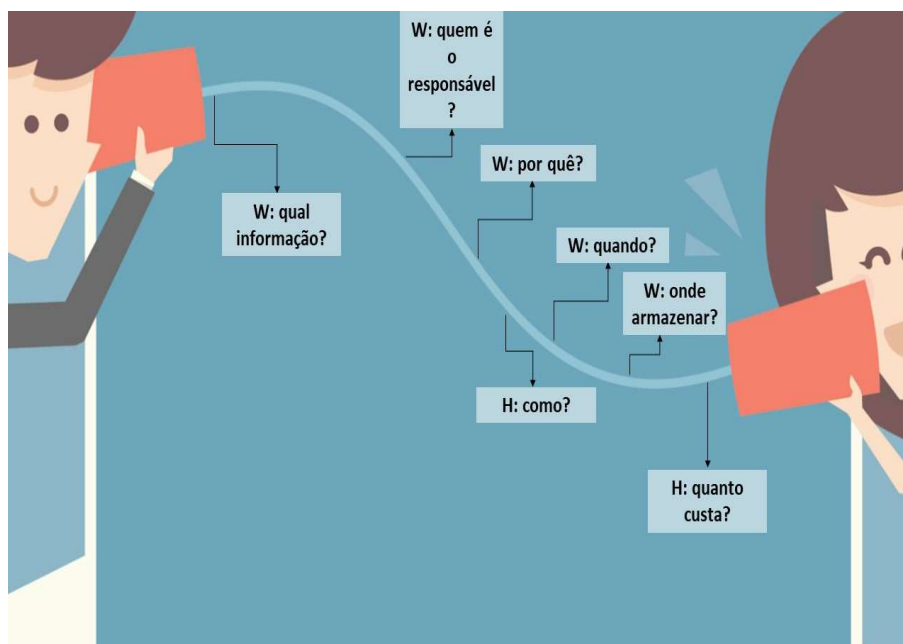
elaboração do plano. Deve-se analisar o quão crucial para o sucesso dos objetivos da política é a rapidez na entrega de diferentes tipos de informação, tendo em vista seus impactos em custos, eficiência e efetividade.

Nesse sentido, sugere-se o uso de algumas ferramentas para a construção do plano de comunicação. Uma das ferramentas de ajuda para a estruturação do plano é conhecida como os cinco passos de Kotler.

- a) **Passo 1:** Identificação das partes interessadas, observação da intersetorialidade da política pública e verificação se esta conta com a articulação dos diferentes setores;
- b) **Passo 2:** Levantamento dos objetivos comuns da comunicação;
- c) **Passo 3:** Desenvolvimento do conteúdo a ser transmitido;
- d) **Passo 4:** Identificação dos meios de comunicação;
- e) **Passo 5:** Mensuração dos resultados da comunicação.

Em conjunto, utiliza-se também a Matriz de Comunicação 5W2H (Figura 5):

Figura 5 - Matriz de Comunicação 5W2H



Fonte: Adaptado de ENAP (2019).

Utiliza-se, outrossim, a matriz SWOT, conforme visto no item 3.1.1.

Fundamentação. Do mesmo modo, o plano deve ser de fácil entendimento e precisa conter minimamente os seguintes itens: partes interessadas; conteúdo; objetivo; responsável; destinatário; meios; periodicidade; início e término; modelos; e diretrizes. Ver modelo do plano de comunicação na Figura 14²¹.

5.2. Gestão de Riscos

A gestão de riscos é o processo de identificação, avaliação, administração e controle dos potenciais eventos ou situações, a fim de se fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização e garantir a existência de mecanismos que permitam a consecução dos

²¹ Anexo II, página 84.

resultados almejados na política pública. Esse processo é concebido por etapas:

- a) Conhecimento de fatores do ambiente interno e externo;
- b) Identificação de riscos: é preciso gerar uma lista abrangente de riscos, com base em eventos que possam impactar a realização dos objetivos (normalmente, são identificadas nas fraquezas e ameaças da matriz SWOT);
- c) Análise de riscos: identificar as causas e fontes de riscos, suas consequências negativas e a probabilidade de que estas possam ocorrer;
- d) Avaliação de riscos: ordenar a lista de riscos, dos maiores aos menores, já indicando aos tomadores de decisão, as prioridades para o tratamento destes riscos;
- e) Tratamento de riscos: para cada um dos riscos identificados na etapa anterior, deve-se tomar decisão quanto à resposta a ser dada, considerando os custos e benefícios de cada decisão a ser aceita (aceitar, mitigar, transferir ou evitar).

É importante destacar que, durante todas as etapas do gerenciamento de riscos, deve-se ocorrer a comunicação entre todos os envolvidos e o monitoramento de novos riscos. Dessa forma, para se manter uma boa relação entre estrutura de governança e plano de gestão, tendo em vista a adequada implementação da política pública, a aplicação do plano de comunicação deverá corresponder às necessidades de tratamento de riscos, viabilizando boas decisões.

6. ESTRATÉGIA DE CONFIANÇA E SUPORTE

Um dos aspectos importantes na elaboração de uma política é garantir o apoio da população e a legitimidade das partes interessadas. Governos e órgãos, quando legítimos, costumam ter mais sucesso na implantação de políticas, aumentando as chances de impacto real. Por vezes, quando um gestor propõe uma política, não é dada prioridade à confiança e ao suporte que serão creditados àquela iniciativa. Esse apoio deve partir da população, das partes diretamente interessadas e das lideranças políticas. Desse modo, esses três elementos devem ser observados para a construção da confiança e suporte a iniciativa governamental²²:

- a) **Confiança pública:** A melhor maneira de avaliar o apoio dos cidadãos é por meio de pesquisas de opinião que questionem se a população aprova ou não determinada política, dessa forma, há alguns aspectos que devem ser levados em consideração, tais como a relevância do problema alvo da política; se a política proposta contribui para a solução; se as instituições responsáveis podem executar a política com sucesso (legitimidade moral e técnica); e se a proposta é de interesse coletivo, não beneficiando apenas um subgrupo.
- b) **Envolvimento dos interessados:** O primeiro passo é a identificação das partes afetadas ou envolvidas naquela política. A posteriori, deve-se verificar, precisamente, as necessidades e os interesses de cada grupo.
- c) **Compromisso político:** Consiste na disposição das lideranças políticas quanto à iniciativa. Um maior engajamento político aumenta

²² CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: Ipea, 2018.

as chances de sucesso, sendo muito importante o apoio para aprovação da proposta e para a sua execução. Uma política, geralmente, depende de vários poderes ou órgãos para ser implantada, se as lideranças se opuserem, há riscos de diminuição da confiança, ou falta de suporte para implantá-la. No Maranhão, é importante que as políticas sugeridas pelos gestores estejam em consonância com os novos 65 compromissos propostos pelo atual governo.

Os instrumentos que podem ser utilizados pelos gestores, para aferir a confiança e o suporte de uma determinada política, são: 1) as redes sociais; 2) as pesquisas de opinião online; e 3) as consultas diretas à população.

Figura 6 - Instrumentos utilizados para avaliar a confiança e suporte em uma determinada política



Fonte: Adaptado de ENAP (2019).

O gestor deve coletar informações e opiniões sobre as políticas antes, durante ou depois da implementação, pode haver uma colaboração coletiva onde os cidadãos devem compartilhar ideias e opiniões. É importante a divulgação da iniciativa nos canais oficiais do governo e pela mídia. No Maranhão, uma das ferramentas utilizadas para à inclusão da população nas decisões governamentais é o Orçamento Participativo (OP), que permite ao cidadão realizar demandas sobre o território em que mora. Desse modo, ouvir, engajar e informar também fazem parte das fases de uma política pública.

Em concordância com o que foi exposto, o *Center For Public Impact* –CPI elenca três fatores que são fundamentais para o maior impacto público, sendo eles: **Legitimidade**, que compreende o apoio estrutural da população a um objetivo e tentativas para alcançá-lo, considerando como elementos a confiança pública, o envolvimento dos interessados e o compromisso político; **Política Pública**, que prioriza a qualidade das políticas, considerando como elementos os objetivos, as evidências e a viabilidade; e **Ação**, que compreende a conversão dessas políticas em efeitos reais, através da gestão, medição e alinhamento. O objetivo é que os gestores usem os Fundamentos do Impacto Público como uma ferramenta prática para melhorar as políticas, à medida em que são pensadas, desenvolvidas e, por fim, implementadas.

Em síntese, a confiança e o suporte definem-se como o apoio destinado a uma política pública envolvendo os três setores: a população como um todo, as partes interessadas na política e as lideranças políticas. É fundamental incorporar esse estágio desde o início da construção da política, dessa forma, garante-se a legitimidade da política proposta.

7. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE

Para reduzir a discrepância entre o planejamento, a formulação das políticas e a realidade, isto é, sua implementação e resultados, é necessário realizar atividades de monitoramento, avaliação e controle. Mensurar e analisar o desempenho com o intuito de gerenciar com maior eficiência os efeitos, produtos e resultados, em termos de desenvolvimento, é o objetivo geral dessas atividades. Os gestores de políticas e projetos devem desenvolver práticas de monitoramento, controle e avaliação, de modo que possam analisar a contribuição dos diferentes fatores para alcançar os resultados e, assim, melhorar estratégias, programas e outras atividades.

7.1. Monitoramento

Algumas ferramentas podem auxiliar na estruturação de um sistema de monitoramento, quais sejam:

Figura 7 - Ferramentas para a estruturação de um plano de monitoramento



Fonte: SEPLAN/MA

Os estudos, como ferramentas, podem ser preliminares ou avaliativos; e abrangentes ou pontuais. Os estudos preliminares servem para comparar as políticas públicas e assim permitir que se estabeleçam marcos na etapa de monitoramento. Por outro lado, no que tange à análise da efetividade das políticas, pode-se utilizar o estudo avaliativo que se realiza por meio de instituições externas ou mesmo internamente, pelo próprio órgão gestor da política.

No caso das pesquisas de opinião, a ideia é integrar os atores envolvidos, inclusive os beneficiários, na execução de uma política. Por exemplo, por meio de uma abordagem com questionários, obtêm-se informações sobre os motivos que levam pessoas a usarem determinado serviço prestado pelo setor público, assim como se coletam sugestões para melhorar esses serviços.

A análise crítica do processo de implementação de uma política também pode ser considerada como uma ferramenta importante para a construção do plano de monitoramento. Nesse sentido, destaca-se aqui a gestão do conhecimento, que significa apreender experiências vividas até o momento presente no que tange à implementação das políticas e a partir desse olhar mais crítico, quanto aos passos já dados, construir novos passos. Em síntese, a gestão de conhecimento abrange ações de revisão e reflexão que podem ser utilizadas pelos grupos que trabalham com as políticas do Estado. Para isso, deve-se resgatar o plano anual de trabalho e aplicar a revisão a partir de três questionamentos:

- a) Onde estamos? Resposta: Identificar os limites e os avanços.
- b) Como estamos? Resposta: Quais e como são os aliados e os adversários?
- c) O que fazer para avançar? Resposta: Quais os encaminhamentos para se avançar e superar limites?

Por fim, as metodologias participativas que suportam abordagens mais dinâmicas e permitem aos atores de políticas públicas a construção e utilização de mapas, diagramas, imagens e visitas de campo, ampliam e integram executores e beneficiários das políticas. São resultados da aplicação desses tipos de metodologia o dinamismo, o aprendizado social, a geração de informação qualitativa, dentre outros.

Como sugestão, consultar o modelo do plano de monitoramento no

ANEXO II deste Manual.

7.2. Avaliação

A avaliação é uma reflexão sistemática sobre o desenho, execução, eficiência, eficácia, processos e resultados (impactos) de uma política em execução ou concluída. Ocorre, basicamente, durante todo o ciclo da política, incluindo o período após a conclusão da execução, no caso das avaliações de impacto e, geralmente, envolve atores não diretamente e operacionalmente ligados a ela.

Para ser eficaz, a avaliação deve ser sistemática, assim como o monitoramento. Ela questiona se a política está “funcionando” e se está trabalhando em direção aos resultados desejados. Nota-se que a ênfase está na política como um todo, tanto em nível dos processos, quando em nível dos resultados.

A avaliação pode ser realizada para orientar a melhoria, no sentido de aperfeiçoar o produto final, a exemplo da análise de viabilidade durante as fases da política, avaliações anuais e intermediárias, que são realizadas na fase de execução, etc. Ainda, no final da execução ou vários anos depois (*ex-post*), a avaliação busca conclusões sobre a política e/ou melhorar futuras políticas e projetos, identificando os aspectos críticos.

Uma característica desejável, mas muitas vezes ausente da gestão pública do investimento é a prática da avaliação das políticas concluídas e em

andamento. A avaliação deve ser aplicada de forma sistemática, demonstrando a relação custo-benefício que se correlaciona com a escala e/ou complexidade da política.

Na avaliação *ex-post* verifica-se se a política foi concluída dentro do orçamento, do prazo e/ou que modificações foram realizadas no projeto original, além de se verificar se os resultados foram entregues conforme especificado. O objetivo dessa avaliação é apoiar o princípio do “governo inteligente”, que aprende com a sua prática e aperfeiçoa permanentemente suas políticas e suas ações.

A avaliação deve ser realizada com base em requisitos de escala, singularidade, complexidade e, principalmente, histórico de falhas no ciclo de vida da política. A expectativa é de que o desenho de políticas futuras leve em consideração as lições aprendidas, reveladas nas avaliações *ex-post*.

A questão central para a avaliação das políticas públicas é que os recursos humanos e financeiros utilizados tanto no desenho, quanto na implementação destas, são limitados. Portanto, é preciso saber quais iniciativas devem ser focadas para enfrentar os problemas sociais. É importante entender que existem vários tipos de avaliação que podem se complementar e cabe ao gestor escolher aqueles que mais se adequam à proposta da política.

7.2.1. Avaliação de processos

A teoria da mudança²³ nos diz como a política deveria funcionar, mas implementá-la de acordo com o planejado não é tarefa fácil. Assim, é

²³ A teoria da mudança nasce da prática de se perguntar “como?” e “por quê?” uma determinada mudança é esperada. A partir desses questionamentos, essa teoria sugere que a lógica por trás do funcionamento de uma política pública seja explicitada, a fim de compreender detalhadamente de que modo se espera que ela alcance os objetivos propostos. Na prática, a teoria da mudança recomenda que se definam os objetivos desejados no longo prazo e, então, se identifiquem todas as condições necessárias para alcançá-lo, criando um mapa que identifique uma por uma qual intervenção gerará qual dessas condições.

importante estudar o que acontece na prática e é por meio da avaliação de processos que se torna possível apreciar a implementação da política. Desse modo, há perguntas que requerem uma avaliação de processos:

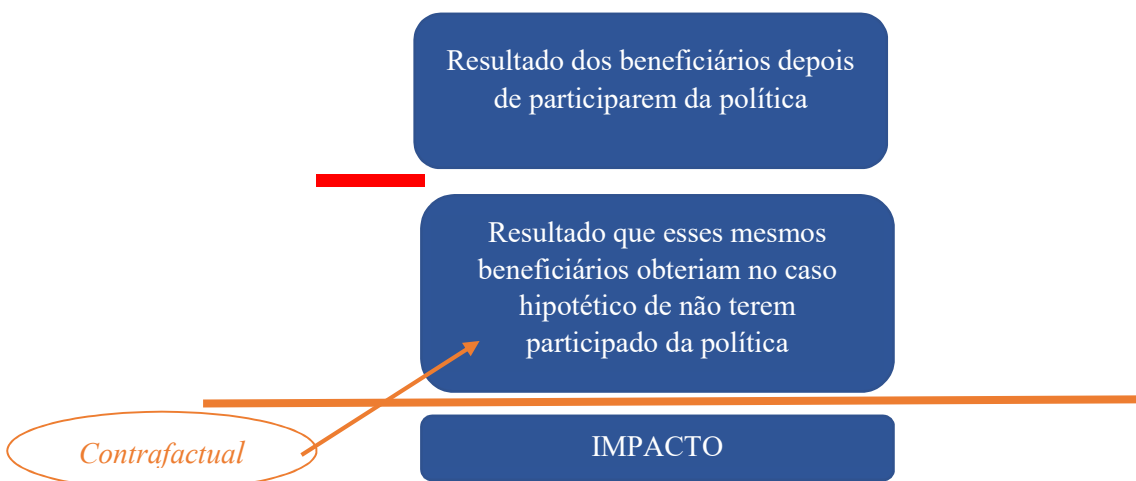
- a) A política está sendo implementada corretamente? (Segundo o planejado? Cumpre com os padrões relevantes? Permite alcançar os objetivos?)
- b) Quantas pessoas estão recebendo o serviço? São as pessoas certas?
- c) O serviço recebido é adequado em termos de quantidade, qualidade e tipo?
- d) A equipe que executa a política conta com todas as competências requeridas?
- e) Como os recursos são geridos?

Os atores-chave da elaboração e implementação da política devem apropriar-se das lições aprendidas até dado momento, de modo a definir os novos passos. Para tanto, é importante garantir um olhar crítico sobre o que já tenha sido realizado. A coordenação da política deve disponibilizar as informações sobre o que foi realizado até o momento da revisão e, portanto, os debates devem ser orientados em torno da tríade: *Onde estamos? Como estamos? O que fazer para avançar?*

7.2.2. Avaliação de impacto

O que significa impacto? São mudanças observadas em indivíduos, famílias e firmas, dentre outros – ou seja, no agente que interessa ser enxergado – que podem ser atribuídas somente àquela política. Como mensurar o impacto?

Figura 8 - Fluxograma de Avaliação de Impacto



Fonte: Adaptado de ENAP (2018).

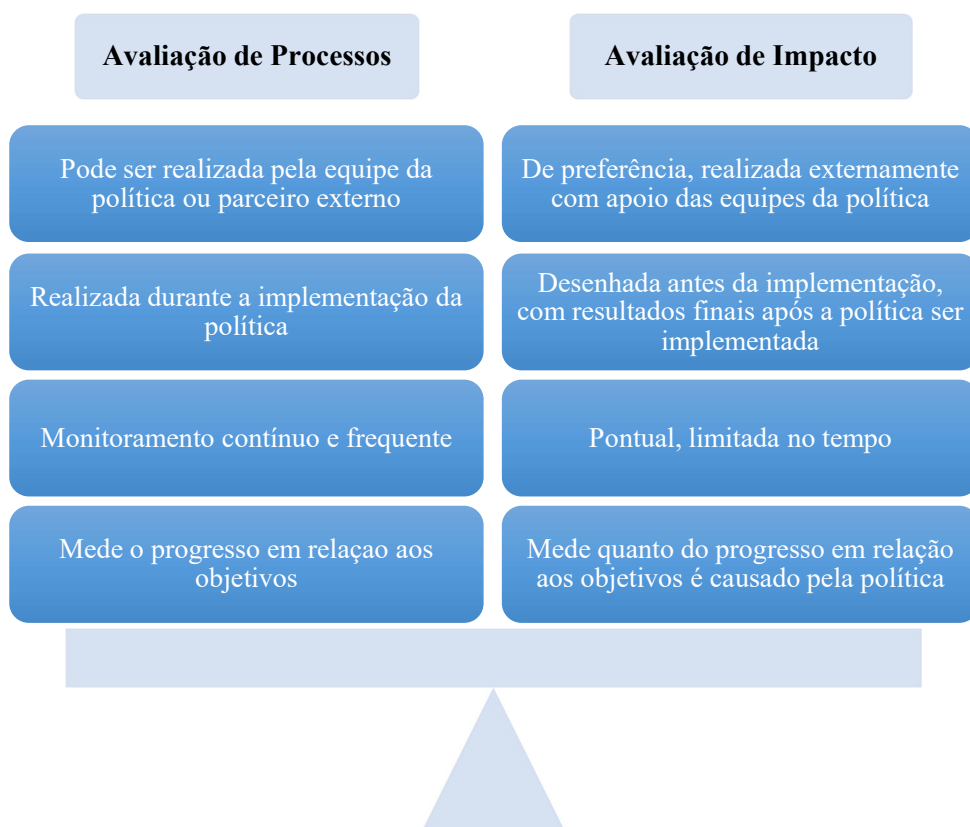
A maneira de medir o impacto é, basicamente, olhar para o resultado dos beneficiários depois de participarem da política e subtrair o resultado desses mesmos beneficiários, no caso hipotético, de não terem participado da política. Ao conseguir fazer isso, a parte do caso hipotético é chamada de contrafactual. A diferença entre o resultado dos beneficiários observado após a política e esse contrafactual, que não é observado (por se tratar de um caso hipotético), é chamado de impacto da política pública.

Perguntas que requerem uma avaliação de impacto:

- a) A política teve os efeitos esperados sobre os beneficiários?
- b) Esses efeitos se mantiveram com o tempo?
- c) Todos os componentes da política são necessários para obter impacto?
- d) Alguns grupos de beneficiários estão mais afetados pela intervenção do que outros?
- e) Existem efeitos adversos não planejados?

Apesar da avaliação de processos e a avaliação de impacto serem complementares, respondem questões muito diferentes. A primeira responde a perguntas de “*Como*”? e “*Por que*?”, enquanto a segunda responde a perguntas de “*Quanto*?”.

Figura 9 - Avaliação de Processos versus Avaliação de Impacto



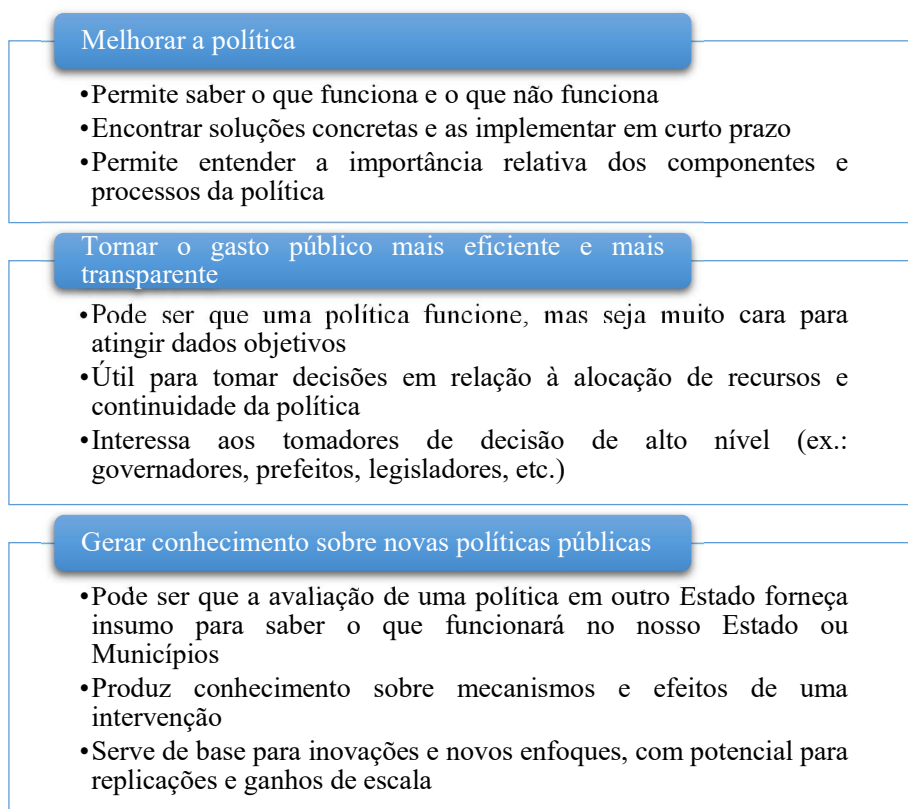
Fonte: Adaptado de ENAP (2018).

Tal complementariedade entre as avaliações se dá a partir dos resultados das contínuas avaliações processuais que, em parte, serão insumo e

influenciarão os resultados alcançados posteriormente na avaliação de impacto.

Existem vários motivos pelos quais é importante avaliar o impacto de uma política:

Figura 10 - Motivos para Avaliação de Impacto



Fonte: Adaptado de ENAP (2018).

Uma das maiores dificuldades é pensar na avaliação de impacto a tempo. Normalmente, quando as políticas públicas são desenhadas, o gestor não tem em mente uma avaliação, pois essa cultura ainda não permeia a maioria dos governos. A avaliação é pensada depois, seja pela percepção de que a política não está funcionando ou porque algum Organismo/Entidade

quer uma avaliação para ajudar a financiá-la, entre outros. Nesse sentido, é fundamental modificar essa cultura, para que a avaliação seja pensada antes.

Além disso, são necessários mais estudos sobre validade externa, ou seja, entender quando se pode tomar como referência avaliações feitas em um determinado País, Estado ou Região e aprender sobre esses resultados para aplicá-los na realidade local. Quando avaliar impacto? Quando existem perguntas causais importantes sem respostas? Quando existe incerteza sobre a melhor estratégia de intervenção para atacar um problema específico? Quando está sendo implementada uma política-piloto, tornando possível testar diferentes possibilidades de implementação? Quando se prevê ampliar uma política? Quando a implementação está ocorrendo de forma gradual (Primeiro em alguns lugares, depois em outros)? Quando a política incorpora novos serviços ou beneficiários?

7.2.3. Avaliação de eficiência

É de extrema importância que os formuladores de políticas públicas demonstrem que realizam a análise dos custos e benefícios de sua proposta, a partir da ótica econômica e social, de modo que os benefícios superem os custos. O fundamental é que seja constatado e evidenciado que o retorno esperado é positivo, justificando os custos da política.

Vale enfatizar que a melhor alocação de recursos é feita pela maximização de um objetivo sujeito a uma restrição de recursos. Essa restrição é dada pelo nível do orçamento do Estado em cada órgão, programa ou período fiscal. Para os formuladores das políticas públicas, essa não é uma abordagem de fácil aceitação, pois tende a limitar as opções de formatos das políticas. Nesse sentido, a alternativa é construir saídas às restrições e sugerir formatos alternativos condizentes com os limites estabelecidos. Além da limitação orçamentária, os formuladores deverão analisar, *ex-ante*, as

restrições relacionadas às capacidades institucionais existentes para levar a política adiante.

Há duas formas de fazer isso:

a) Análise de custo-benefício

Compara os benefícios da política com seus custos, ou seja, implica monetizar ou estimar os custos e compará-los com os benefícios potenciais dessa política. Geralmente, é realizada *ex-ante*. Essa análise tem fortes pressupostos sobre beneficiários e sobre os efeitos da política.

No processo decisório, o gestor deve comparar as diferentes opções disponíveis, pois um objetivo pode ser alcançado a partir de diversos desenhos, que podem ter diferentes implicações. Para fazer essa comparação, é essencial a identificação e monetização dos elementos considerados relevantes. Esta deve considerar os preços de mercado.

O papel do formulador é o de se aproximar ao máximo da identificação dos fatores sobre os quais irá atuar, sejam eles custos de fácil mensuração ou aqueles nem sempre são imediatamente aferidos. Em todo caso, os gastos envolvidos devem ser aproximados. Nesse contexto, a qualificação padrão de gastos com destinação de natureza fixa e variável passa a ser de suma importância.

b) Análise de custo-efetividade

Compara a mudança na variável de impacto principal da política com os custos associados a ela, ou seja, a avaliação de impacto medido será usada para monetizar e comparar com os custos para saber qual o custo efetivo dessa política. Assim, permite comparar o impacto relativo de diferentes intervenções. É realizada, normalmente, *ex-post*. Perguntas que requerem uma avaliação de eficiência:

- i. O impacto foi alcançado de maneira eficiente?

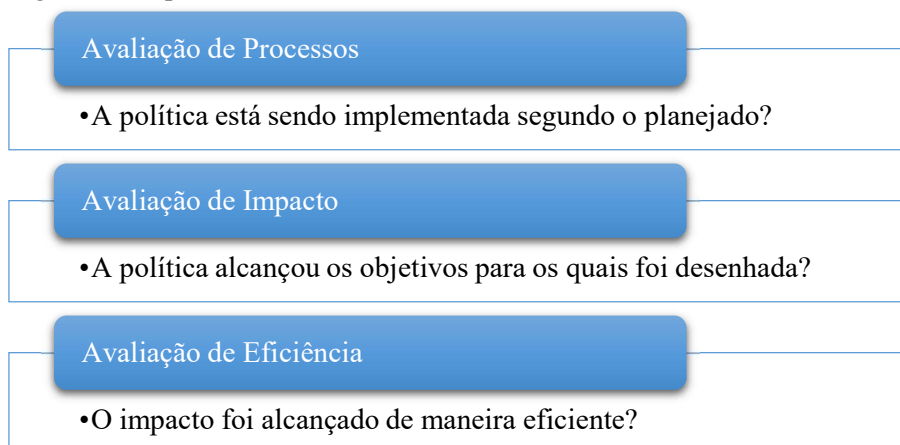
- ii. O custo da política é razoável em relação à magnitude do impacto?
- iii. Existem intervenções alternativas que cumpririam os mesmos objetivos a um custo menor?
- iv. Os recursos são usados de maneira eficiente?

O custo-efetividade de uma política pode ser medido da seguinte forma:

$$\frac{\text{Indicador}}{\text{Custo da política}} = \text{Melhoria do indicador por cada R\$ investido}$$

Desta forma, existem três tipos importantes de avaliação e é interessante distinguir para que se necessita de cada uma delas e entender como elas são complementares:

Figura 11- Tipos de Avaliação



Fonte: Adaptado de ENAP (2018).

7.3. Controle

Nesse contexto de monitoramento e avaliação, a atuação da sociedade é tão importante quanto o trabalho desempenhado pela administração pública.

A fiscalização das políticas, e isso inclui a fiscalização do ponto de vista da melhor gestão de recursos e da correta atuação dos gestores públicos na condução das políticas, requer a corresponsabilidade dos cidadãos para o alcance de resultados eficientes e eficazes.

O trabalho desempenhado pela administração pública na divulgação de informações de interesse público faz parte do princípio da *Transparência Ativa* que se caracteriza por divulgar aquilo que é de interesse da sociedade mesmo que esta não tenha demandado previamente. O órgão público, neste caso, tem a função de reconhecer e avaliar a informação para que esta seja compartilhada.

A atuação conjunta dos cidadãos e da administração pública é requisito essencial para o exercício adequado do controle social. Essa prática, por sua vez, deve ser aperfeiçoada ao longo do tempo, contribuindo, em maior escala, para o aprofundamento democrático por meio da consolidação de interações de qualidade entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, algumas iniciativas estão sendo promovidas no Estado, como o Curso sobre “Orçamento Participativo e Controle Social”, com a proposta de disponibilizar conteúdo a respeito dos instrumentos de planejamento, processo de arrecadação tributária, atuação do controle externo, entre outros. Com foco na capacitação de servidores, conselheiros estaduais e municipais, e membros do fórum e da comissão permanente do orçamento participativo, o curso conta com a participação do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE), da Secretaria de Transparência e Controle do Maranhão (STC), da Secretaria da Fazenda do Estado do Maranhão (SEFAZ), da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN), da Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE), da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) para que ministrem os conteúdos.

Sob o enfoque do controle social, existe o controle social individual, feito de maneira direta pelo cidadão, e o controle social coletivo, quando há atuação dos Conselhos de Políticas Públicas, realidade que faz parte do modelo de democracia participativa brasileiro. Vale destacar que a atuação dos Conselhos tem previsão legal, na Constituição Federal (1988) e em legislação infraconstitucional. Um exemplo é o art. 204, II, da Constituição Federal (1988), que trata da Assistência Social e da participação da população na formulação de políticas e no controle.

O desempenho dos cidadãos depende dos mecanismos disponíveis para uma melhor fiscalização. Existem algumas práticas já em funcionamento nos diversos níveis de governo e que podem ser repensadas para o Estado. Nesse sentido, ao estabelecer um canal aberto com o cidadão faz-se necessário pensar em alguns mecanismos de implementação, como:

Figura 12 - Mecanismos utilizados pelo controle social



Fonte: SEPLAN/MA

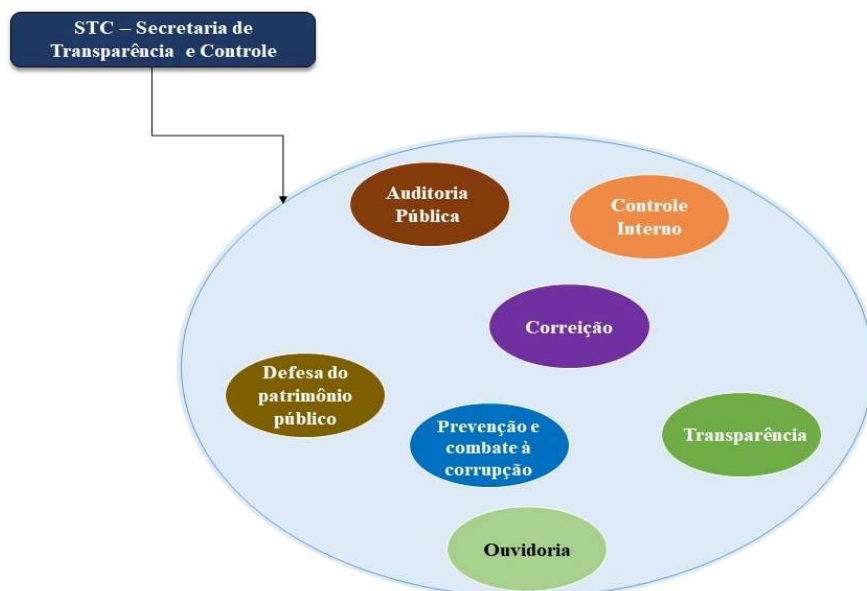
Contudo, a existência dessas ferramentas não é o suficiente para garantir o exercício efetivo do controle social. A divulgação e o fácil acesso a

esses mecanismos são condições fundamentais para que essa prática se dissemine e se aprofunde. Nesse sentido, cabe ao Estado estimular a participação da sociedade civil, criando as bases para a governança conjunta das políticas públicas. Vale destacar a atuação dos órgãos de controle interno e externo, e diferenciá-los do controle social em si. O titular do controle externo da Administração Pública, sob o enfoque da fiscalização orçamentário-financeira, é o exercido pelo poder legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, que no nível de governo estadual está representado na figura da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado.

Em contrapartida, o controle interno “é o controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura em que se insere o órgão controlado. Como, por exemplo, a unidade de auditoria interna de um Município realizando auditoria numa Secretaria Municipal”. (BRASIL, 2014-b)

Para além dos órgãos de controle interno, há também o órgão central do Sistema de Controle Interno capitaneado pela Controladoria nos seus diferentes níveis de governo. De maneira mais abrangente, ele acrescenta atividades de auditoria aos controles. (Figura 13).

Figura 13 - Funcionamento de um Sistema de Controle Interno no Estado do Maranhão



Fonte: Adaptado de Controles na Administração Pública (BRASIL, 2014-e).

Os órgãos de controle interno e os de controle externo, assim como o Ministério Público, Defensorias e Procuradorias, são importantes parceiros da sociedade na busca por soluções de melhoria para a governança e gestão pública, pois sua atuação não se restringe apenas ao ato de fiscalização das políticas públicas. O objetivo final, portanto, é garantir o interesse público.

É importante destacar que o adequado controle e fiscalização somente poderá ser realizado caso o cidadão ou órgão de controle disponha de instrumentos apropriados de mensuração dos princípios constitucionais (eficiência, eficácia, efetividade, transparência e legalidade). Caso contrário, qualquer análise pode ser distorcida inadequada.

Desta forma, torna-se imprescindível que a Administração Pública pratique uma transparência ativa e leve ao cidadão elementos técnicos, de forma didática. A população deve ter acesso a noções mínimas sobre a

classificação do gasto na peça orçamentária, o papel dos órgãos de controle, os canais para obtenção de informações, como fazer reclamações, denúncias, o calendário de audiências públicas, dentre outros aspectos que são fundamentais para qualificar o controle social.

Portanto, com uma postura ativa de dar maior transparência às ações praticadas pelos governantes, o cidadão passa a dispor de um conjunto maior de informações e de um aparato institucional que os instrumentaliza para melhor fiscalizar os gastos públicos, ampliando a prática do controle social e, por conseguinte, influenciando na qualidade do gasto público. Essa é uma prática dinâmica e contínua, que não se esgota nunca e está sempre sendo aperfeiçoada por meio do exercício da participação.

8. CONCLUSÃO

Diante do compromisso do atual governo com a maior eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos geridos pelo Estado, a intenção desse Manual foi fomentar a adoção de mecanismos de aprimoramento das políticas públicas. Ele foi pensado de forma a desenvolver os elementos que devem constar na proposta de criação, expansão ou aperfeiçoamento das políticas públicas e, consequentemente dos Programas do Plano Plurianual 2020-2023.

A publicação deste documento é um marco para o planejamento do Estado do Maranhão, o qual tem investido na modernização e na qualidade de seus processos e instrumentos de gestão pública. Espera-se que ele se constitua como uma ferramenta útil para capacitar os gestores a adotar a análise *ex-ante* como estratégia de tomada de decisão e de alocação dos recursos escassos.

ANEXO I

CHECKLIST

Como síntese deste Manual e como uma proposição dos elementos que devem estar claros na proposta ou publicação de ato normativo de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, foi elaborado um *checklist*, segmentado por eixos, que devem compor essa análise.

1. Cadastro da Política Pública
1.1. Qual o título da política pública?
1.2. Qual o objetivo (criação, expansão ou aperfeiçoamento)?

2. Diagnóstico do Problema
2.1. Qual problema a política pública visa solucionar?
2.2. Quais as evidências da existência do problema na realidade do Estado?
2.2.1. <i>Desde quando o problema vem ocorrendo?</i>
2.2.2. <i>Onde ele ocorre? Em qual área/local?</i>
2.2.3. <i>O problema afeta diferentes regiões e grupos da população do Estado?</i>
2.2.4. <i>Que pesquisas e estudos relacionados ao problema podem ajudar a identificar suas causas e orientar a ação do governo estadual?</i>
2.3. Quais as causas que acarretam o problema?
2.4. Quais as consequências geradas pela existência do problema?
2.5. Construa a árvore do problema.
2.6. Já existem outras políticas para enfrentar o mesmo problema? Está sendo bem-sucedida? Se sim, é possível integrar as duas políticas para aumentar a efetividade? Se não, quais são as lições aprendidas?

2.7. Já existiram outras políticas para enfrentar o mesmo problema? Elas foram bem-sucedidas? Se sim, quais as lições aprendidas? Elas foram descontinuadas? Por que?
2.8. Identifique qual ou quais compromissos de governo possuem vinculação com o problema
2.9. Identifique os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e respectivas metas que possuem vinculação com o problema
2.10. Identifique a quais objetivos e resultados sistêmicos do Selo UNICEF o problema está vinculado
2.11. Identifique os desafios do Consórcio Brasil Central/Aliança Municipal pela Competitividade que possuem vinculação com o problema

3. Desenho e Caracterização da Política Pública

3.1. Qual o objetivo da política pública? (descreva a situação futura a qual se deseja chegar, uma vez resolvido o problema)
3.2. Quais as razões para que o governo do Estado intervenha no problema? (Justifique a escolha da intervenção, mostrando que as intervenções propostas podem levar aos resultados esperados)
3.3. Construa a matriz SWOT da política pública.
3.3.1. <i>Desenhe uma tabela com quatro quadrantes.</i>
3.3.2. <i>Escreva do lado esquerdo da tabela, na primeira linha: Ambiente Interno</i> <i>Escreva do lado esquerdo da tabela, na segunda linha: Ambiente Externo</i>
3.3.3. <i>Escreva no quadrado superior esquerdo: FORÇAS</i> <i>Escreva no quadrado superior direito: FRAQUEZAS</i> <i>Escreva no quadrado inferior esquerdo: OPORTUNIDADES</i> <i>Escreva no quadrado inferior direito: AMEAÇAS</i>

3.3.4. <i>Liste os fatores internos e externos dentro de cada quadrado correspondente</i>
3.4. Qual o público-alvo se quer atingir (a quem deve ser focalizada a política pública para que seus resultados tenham ação mais direta e imediata)?
3.4.1. <i>Qual a estimativa do tamanho desse público?</i>
3.4.2. <i>Qual a distribuição geográfica desse público no Estado?</i>
3.4.3. <i>A política pública atinge algum tema e/ou pública da Agenda Transversal?</i>
3.4.4. <i>Como será o processo de escolha dos beneficiários da política pública?</i>
3.5. Identifique a intersetorialidade da política (qual será a forma de participação dos diversos atores?)
3.6. Construa o modelo lógico
3.6.1. <i>Quais os recursos (físicos ou humanos) necessários?</i>
3.6.2. <i>Quais as atividades a serem executadas pela equipe?</i>
3.6.3. <i>Quais os produtos gerados pelas atividades? Quais deles interagem diretamente com o público-alvo?</i>
3.6.4. <i>Quais os resultados esperados a partir dos produtos gerados? Qual o efeito imediato no público-alvo?</i>
3.6.5. <i>Quais mudanças (impactos) serão realizadas pela política pública?</i>
3.7. Quais indicadores serão utilizados para o monitoramento e avaliação da política pública?

4. Impacto Orçamentário e Financeiro

4.1. Indique a existência de Programas e Ações compatíveis com a execução da despesa.

4.2. A despesa é obrigatória ou discricionária? (caso obrigatória, informar a lei e memória de cálculo; caso discricionária, informar justificativa e se existe alternativa de menor custo).
4.3. Qual a fonte de financiamento da despesa?
4.4. Apresente a estimativa do impacto no exercício e nos dois subsequentes
<i>4.4.1. As despesas foram consideradas nas metas físicas da LDO?</i>
<i>4.4.2. Informe o impacto financeiro detalhado por elemento de despesa</i>
<i>4.4.3. A despesa acarretará também despesa administrativa, de pessoal, entre outras?</i>
<i>4.4.4. Houve medidas de compensação para renúncias de receita ou benefícios de natureza financeira e creditícia?</i>
<i>4.4.5. Caso se trate de despesa obrigatória de caráter continuado, qual a origem dos recursos?</i>
4.5. Apresente se as despesas estão de acordo com as regras fiscais, orçamentárias e financeiras, dos dispositivos da LRF; da LDO; da LOA; do Decreto de Execução e de Encerramento do Exercício; da Lei 4.320/64, dentre regras previstas nas legislações.
<i>4.5.1. Verifique se há autorização legislativa para a realização do gasto público.</i>
<i>4.5.2. Verifique se consta na LOA recursos orçamentários suficientes para a execução da despesa.</i>
4.6. Verifique se a dotação orçamentária para a realização da despesa está contingenciada.
<i>4.6.1. Em caso de contingenciamento, solicite a viabilidade de se fazer o descontingenciamento antes de assumir a despesa se prévia autorização do órgão responsável.</i>
4.7. Comprove que a despesa não compromete o atingimento das metas de resultado fiscal (a exemplo do resultado primário).

4.8. Quais os potenciais riscos fiscais da proposta?

5. Implementação da Política Pública

5.1. Quais as atribuições de cada órgão envolvido na política pública?

5.2. Construa um plano de comunicação.

5.2.1. *Identifique as partes interessadas (públicos interno e externo que tenham relação com a política pública)*

5.2.2. *Identifique o responsável pela política pública.*

5.2.3. *Identifique o destinatário da política pública.*

5.2.4. *Quais meios de comunicação serão utilizados?*

5.2.5. *Com que periodicidade será feito o acompanhamento da política pública?*

5.2.6. *Qual o horizonte temporal da política pública? (início e término).*

5.3. Quais profissionais (administrador, engenheiro, economista, etc.) de órgãos internos e externos ao governo, assim como terceiros, têm responsabilidade de executar as atividades?

5.4. Realize a gestão de riscos.

5.4.1. *Faça uma lista de riscos que podem impactar a realização dos objetivos (aproveite as fraquezas e ameaças da matriz SWOT).*

5.4.2. *Identifique as causas e fontes dos riscos, bem como suas consequências negativas.*

5.4.3. *Ordene a lista de riscos, do maior grau para o menor.*

5.4.4. *Para cada um dos riscos listados, estabeleça um plano de ação.*

6. Confiança e Suporte da Política Pública

6.1. O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política pública e confia que ela é relevante?

6.2. Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados?
6.3. Como os envolvidos participarão ou se manifestarão na elaboração da proposta?
6.4. A política pública é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?
6.5. Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política pública?
6.6. Quais instrumentos serão utilizados para avaliar a confiança e suporte da política pública?

7. Monitoramento, Avaliação e Controle

7.1 Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política pública?
7.2. Quais ferramentas serão utilizadas para o monitoramento?
7.3. Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política pública?
7.3.1. <i>Quais tipos de avaliação serão utilizados para mensurar esses resultados?</i>
7.4. Quais serão os mecanismos de controle interno e social a serem adotados?
7.5. Como se dará a transparência e a publicação das informações e dados da política pública?

ANEXO II

ESTRUTURAS PARA PLANOS DE MONITORAMENTO E DAS FERRAMENTAS DE COMUNICAÇÃO

Quadro 2 - Sugestão de estrutura para o plano de monitoramento

Plano de monitoramento					
Fase correspondente do marco lógico					
Indicador	Insumos ou atividades	Produtos	Resultados	Impactos	Frequência da coleta

Fonte: Adaptado de Avaliação de políticas públicas (CASA CIVIL, 2018).

(Continuação),

Quadro 3 - Sugestão de estrutura para o plano de monitoramento

Plano de monitoramento						
Meta			Realizado			
2018	2019	2020	2018	2019	2020	órgão responsável pela coleta

Fonte: Adaptado de Avaliação de políticas públicas (CASA CIVIL, 2018).

Figura 14 - Modelo de plano de comunicação

PLANO DE COMUNICAÇÃO

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)	

Fonte: Adaptado de Avaliação de Políticas Públicas (CASA CIVIL, 2018)

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controles na Administração Pública: Aula 1 - Prestação de Contas. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014-a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controles-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Controles na Administração Pública: Aula 2 – Controle da Administração Pública.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014-b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controles-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Controles na Administração Pública: Aula 3 – Controle Externo.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014-c. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controles-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Controles na Administração Pública: Aula 4 – Controle Interno.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014-d. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controles-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Controles na Administração Pública: Aula 5 – Controle Social.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014-e. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controles-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002.** Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil ZEE, e dá outras providências. Brasília, DF. 2002. Disponível em: <<http://www.zee.ma.gov.br/src/upload/docs/Decreto-n%C2%BA-4.297-de-10-de-julho-de-2002-1.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

_____. **Indicadores de programas: Guia Metodológico.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. 128 p. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/688>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. **Técnica de Análise de Problemas para Auditorias**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013. 27 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258F9F3BD0158FA063DD92835>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. **Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2017. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/43891055-Monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas.html>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

_____. **Guia Elaboração de Modelos Lógicos**. Brasília: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: <https://evidencias.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/GUIA_ElaboracaoModelo.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf> Acesso em: 01 jan. 2019.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. (Nota Técnica, n. 6). Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5810/1/NT_n06_Como-elaborar-modelo-logico_Disoc_2010-set.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CASTRO, Camila; FERNANDES, Ana Tereza; MARON, Juliana (2013). Desafios para implementação de políticas públicas: intersectorialidade e regionalização. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, 6., 2013, Brasília. Painel... Brasília, 2013. p. 01-20. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/025.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CENTRE FOR PUBLIC IMPACT. **Os fundamentos do impacto público:** ajudando governos a passar de ideias para impacto, 2016. Disponível em: <<https://resources.centreforpublicimpact.org/production/2017/10/cpi-public-impact-fundamentals-portuguese.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais.** Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Ciclo de gestão do Investimento Público:** Módulo 2. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2121>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Definição e metodologia de cálculo dos indicadores e índices de desenvolvimento humano e condições de vida.** Disponível em: <<http://www.conei.sp.gov.br/ind/MetodologiasIDH-MelCV.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

MAIA, José Afonso Ferreira. Metodologia para Avaliação *Ex ante* e *Ex Post* da relevância social de Políticas Públicas. **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 38, p.35-56, Jan./Jun. 2008. Disponível em: <http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/38/3_metodologia_para_avaliacao_ex_ante_e_ex_post.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

MATOS, Roberto Santos. **Gasto público e desenvolvimento: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015.** Disponível em: <<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/2061/2/RobertoMatos.pdf>> Acesso em 14 jan. 2019

PALVARINI, Bruno. Guia referencial de mensuração do desempenho na Administração Pública. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, 3., Brasília. Paineis... Brasília, 2010. p. 01-35. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSA D/paineis_III_congresso_consad/painel_12/guia_referencial_de_mensuracao_do_desempenho_na_administracao_publica.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

ROMANINI, Roberta; RUA, Maria das Graças. Para aprender políticas públicas. **A implementação de políticas públicas.** Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_09.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.