

Secretaria de Estado de Economia
Secretaria Executiva de Finanças, Orçamento e Planejamento
Subsecretaria de Planejamento Governamental



GUIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL



2025

Governo do Distrito Federal

GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

Ibaneis Rocha

VICE-GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL

Celina Leão

SECRETÁRIO DE ESTADO DE ECONOMIA

Ney Ferraz Júnior

SECRETÁRIO EXECUTIVO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO

Thiago Rogério Conde

SUBSECRETÁRIA DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Luiza Almeida Londe



Publicação elaborada pela

SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

SUBSECRETÁRIA

Luiza Almeida Londe

EQUIPE TÉCNICA

Adriane Freitas de Oliveira Cotias e Silva

Alexandre Bartolomeu Côrtes Rosa

Andrea Nunes Lazzarini

Camila Cristina Ferreira

Daniilo Costa Macêdo

Donaldo César Rodrigues

E'len de Oliveira

Erinaldo da Silva Lêla

Eudóxia Maria Machado da Silva Andrade

Fabício Santos de Sousa

Gabriel Carlos Ribeiro Antunes

Hayk Carvalho Silva

João Carvalho Leal

Joseilda Mendes de Mello

Kaique dos Santos Mendes

Letícia Oni Pimenta Laurentino

Luiz Carlos de Oliveira

Marco Aurélio Teixeira

Maria Auxiliadora Fernandes

Maria Raquel de Almeida Zeferino

Maria Vitória Nava Silva do Carmo

Pedro Augusto César

Rafael Duarte de Paula Silva

Raianne Paiva Nogueira Lamounier

Sharlene Goncalves de Araujo

Wallefer Riches Marques da Costa

SUPERVISÃO DO GUIA PRÁTICO

Luiza Almeida Londe

PESQUISA E ORGANIZAÇÃO DO CONTEÚDO

Joseilda Mendes de Mello

Camila Cristina Ferreira

REVISÃO DO CONTEÚDO

Camila Cristina Ferreira

Luiza Almeida Londe

PROJETO GRÁFICO, CAPA E DIAGRAMAÇÃO

Sharlene Gonçalves de Araújo

APRESENTAÇÃO

Prezados Gestores Públicos,

O cenário atual impõe à gestão pública a necessidade de uma abordagem sistemática, estruturada e fundamentada na tomada de decisões. Diante da crescente complexidade dos problemas sociais, econômicos e ambientais, os desafios enfrentados são cada vez mais multifacetados e interconectados.

Essa realidade exige que as políticas públicas sejam planejadas e implementadas com base em evidências, considerando os diferentes contextos e necessidades da sociedade. Uma gestão pública eficaz requer soluções integradas e inovadoras, capazes de responder às demandas da população de forma estratégica, eficiente e sustentável.

Oportunamente, a Corte de Contas do Distrito Federal, por meio da Decisão nº 3916/2024, destacou a importância de aprimorar a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no âmbito distrital, apresentando determinações voltadas ao fortalecimento da gestão pública. Reconhecendo a necessidade de maior rigor técnico e metodológico nesse processo, o Tribunal apontou que cabe à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), por meio da Subsecretaria de Planejamento Governamental (SUPLAN), a responsabilidade de estabelecer requisitos mínimos para a elaboração de políticas públicas. Tais requisitos podem ser consolidados por meio de instrumentos como manuais ou guias práticos, visando fornecer orientações claras e acessíveis aos gestores públicos.¹

Nesse sentido, a Subsecretaria de Planejamento Governamental - SUPLAN, vinculada à Secretaria Executiva de Finanças, Orçamento e Planejamento - SEFIN, na qualidade de Órgão Central de Planejamento Governamental do Distrito Federal, elaborou este Guia para orientar os órgãos e entidades distritais na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão distrital voltada para a entrega de bens e serviços à população brasileira.

Este guia reúne de forma abrangente e detalhada os conceitos, etapas e práticas essenciais para o ciclo das políticas públicas, sendo desenvolvido como uma referência para auxiliar os gestores públicos a:

- i) **Compreender os conceitos fundamentais** das políticas públicas, facilitando o alinhamento estratégico e a integração de ações governamentais.
- ii) **Identificar e analisar problemas públicos** de maneira sistemática, vislumbrando a escolha de prioridades que realmente impactam a sociedade.
- iii) **Definir agendas governamentais claras e objetivas**, promovendo um planejamento eficaz e a alocação eficiente de recursos.
- iv) **Formular políticas públicas robustas e bem estruturadas**, baseadas em dados concretos e evidências científicas.

¹ BRASIL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Decisão nº 3916/2024. Relator: Conselheiro André Clemente Sessão Ordinária nº 5399, de 09/10/2024. DODF nº 202, de 21 de outubro de 2024.

APRESENTAÇÃO

- v) **Tomar decisões informadas**, minimizando riscos e maximizando resultados positivos para a população.
- vi) **Monitorar e avaliar** continuamente as políticas implementadas, visando a melhoria contínua e a adaptação às novas demandas e desafios.

O propósito da SUPLAN é equipá-los, com conhecimento e estratégias que fortaleçam sua capacidade de liderar políticas públicas no Distrito Federal, transformando desafios administrativos em soluções de impacto para a sociedade.

Aceite este convite para explorar este guia com atenção e dedicação, aproveitando ao máximo o conteúdo disponibilizado para aprimorar suas práticas e, conseqüentemente, proporcionar uma gestão pública mais eficiente, transparente e voltada para o bem-estar da população.

Sucesso em sua jornada como gestor público, cuja missão é crucial na transformação e no desenvolvimento da nossa sociedade!



LISTAS

FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas	13
Figura 2 - Influenciando o processo de políticas públicas: uma estrutura orientada à ação para gestores públicos	14
Figura 3 - Principais elementos definidores da proposta de política pública	32
Figura 4 - Etapas do modelo lógico	45
Figura 5 - Exemplo Matriz SWOT	45
Figura 6 - Indicadores de esforço e de resultado	64
Figura 7 - Indicadores de esforço e de resultado	65

FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1 - Etapas de Identificação de Problemas Públicos e de Definição da Agenda	29
Fluxograma 2 - Agenda Definida – Formulação da Política Pública	55
Fluxograma 3 - Etapas de Tomada de decisão e Implementação de Políticas Públicas	95
Fluxograma 4 - Etapas de Implementação e Avaliação de Políticas Públicas	118
Implementação de Políticas Públicas - Avaliação de Políticas Públicas	118

QUADROS

Quadro 1 - Questionamentos: etapa de identificação de problemas públicos	23
Quadro 2 - Questionamentos: etapa de definição de agenda pública	28
Quadro 3 - Questionamentos: etapa de formulação de políticas públicas - análise de alternativas	48
Quadro 4 - Questionamentos: etapa de formulação de políticas públicas - desenho e institucionalização da política pública	51
Quadro 5 - Questionamentos: etapa de tomada de decisão	89
Quadro 6 - Questionamentos: etapa de implementação	98
Quadro 7 - Questionamentos: etapas de operação e monitoramento	112
Quadro 8 - Questionamentos: etapa de avaliação	120

LISTAS

TABELAS

Tabela 1 - Atores que influenciam o processo de políticas públicas	17
Tabela 2 - Seleção dos beneficiários de uma política pública	37
Tabela 3 - <i>Checklist</i> para a Análise <i>Ex Ante</i>	40
Tabela 4 - Campos a serem preenchidos das metas do PPA no sistema PPAWeb	57
Tabela 5 - Paralelo entre indicadores de resultados e indicadores de esforço	62
Tabela 6 - Descrição das dimensões de desempenho	65
Tabela 7 - Tipos de indicadores: simples e compostos	69
Tabela 8 - Tipos de indicadores compostos	71
Tabela 9 - Campos a serem preenchidos dos indicadores do PPA no sistema PPA Web	77
Tabela 10 - Exemplo de Matriz de decisão	87
Tabela 11 - Barreiras de implementação típicas	93

SUMÁRIO

PARTE I - ASPECTOS GERAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Conceito	11
2. Gestores públicos e o processo de políticas públicas	14
2.1 Funções	15
2.2 Perspectivas	15
2.3 Competências	16
3. Atores que influenciam o processo de políticas públicas	17


PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4. Problemas Públicos	21
5. Definição da Agenda Governamental	26
5.1 Boas práticas e <i>Checklists</i> - etapa de definição de agenda pública	27
6. Formulação de Políticas Públicas	31
6.1 Desenho da Política Pública	32
6.1.1 Objetivo da Política Pública	33
6.1.2 Público-alvo da Política Pública	34
6.1.3 Cobertura da política	35
6.1.4 Seleção dos beneficiários	36
6.1.5 Metas de entrega de produtos	37
6.1.6 Ações a serem executadas: meios e instrumentos	38
6.1.7 Atores envolvidos	39
6.2 Análise <i>ex ante</i>	39
6.3 Teoria do Programa, Modelo Lógico e Análise SWOT	43
6.3.1 Teoria do Programa	43
6.3.2 Modelo Lógico	44
6.3.3 Análise SWOT	45
6.3.4 Período de vigência da proposta	46
6.3.5 Fundamentação	46
6.4 Boas práticas e <i>Checklists</i> - etapa de formulação de políticas públicas	47
6.5 Elaboração de metas	56
6.5.1 Metas no PPA	57
6.6 Elaboração de indicadores	59
6.6.1 Tipos de indicadores	62
6.6.2 Indicadores de desempenho	64
6.6.3 Construção de fórmulas de indicadores	69
6.6.4 Limitações e riscos na construção de indicadores	74
6.6.5 Erros comuns na construção de indicadores	75
6.6.6 Indicadores no PPA	77
6.7 Impacto Orçamentário e Financeiro	79

SUMÁRIO

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

7. Tomada de decisão	81
7.1 Modelos de tomada de decisão	82
7.2 Desafios na tomada de decisão	83
7.3 Estratégias para a tomada de decisão	84
7.4 Boas práticas e <i>Checklists</i> - etapa de tomada de decisão	88
8. Implementação de Políticas Públicas	91
8.1 Desafios na implementação de políticas públicas	92
8.2 Estratégias para a implementação de políticas públicas	95
8.3 Boas práticas e <i>Checklists</i> - etapa de implementação	97
9. Monitoramento de Políticas Públicas	109
9.1 Boas práticas e <i>Checklists</i> - etapa de monitoramento	110
9.2 Monitoramento de políticas públicas no GDF	114
10. Avaliação de Políticas Públicas	114
10.1 Desafios na avaliação de políticas públicas	116
10.2 Estratégias para a avaliação de políticas públicas	118
10.3 Boas práticas e <i>Checklists</i> - etapa de avaliação	120
10.4 Avaliação de políticas públicas no GDF	123
Referências	124



PARTE I

**ASPECTOS GERAIS DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**



PARTE I - ASPECTOS GERAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Conceito

No âmbito do Governo do Distrito Federal, para fins do presente Guia, entende-se por políticas públicas o conjunto de normas, ações, decisões e programas elaborados e executados pelo governo para o enfrentamento de problemas ou desafios sociais, econômicos, políticos e ambientais ou aproveitamento de oportunidades, com vistas a promover o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável.

Segundo Saravia (2006, p.30), no que diz respeito aos diversos significados da expressão “política pública”, Aguilar Villanueva afirma, inspirando-se em Subirats e em Hogwood e Gunn, que a

política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização).

O processo da política pública no Distrito Federal deve ser orientado pelos seguintes princípios:

I – **Participação social:** o Poder Público deverá oportunizar a participação social na definição da agenda pública, na elaboração de alternativas de ação governamental e nos processos das políticas públicas.

PARTE I - ASPECTOS GERAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

II - **Transparência e Publicidade:** todos os atos, normativos, relatórios de monitoramento e avaliação das políticas públicas deverão ser amplamente divulgados, em obediência ao princípio da publicidade, viabilizando o acesso à informação, consoante a Lei nº 12.527/2014 e o Decreto n.º 4.990/2012.

III - **Boas Práticas da Administração Pública:** os gestores públicos deverão obedecer aos princípios da administração pública, a transparência e *accountability*.

IV - **Sustentabilidade:** as políticas públicas deverão atender às necessidades do presente sem comprometer as futuras gerações, promovendo desenvolvimento que respeite os limites dos ecossistemas, proporcionando a justiça social e a equidade, enquanto se busca a prosperidade econômica.

V - **Eficiência, eficácia, efetividade e economicidade:** as políticas públicas deverão ser elaboradas e executadas com base na otimização da alocação de recursos públicos, de forma a produzir os resultados desejados.

As políticas públicas podem ser compreendidas a partir de diversos modelos de análise, sendo que um dos modelos mais utilizados é o de processo, denominado também de ciclo de políticas públicas. O ciclo de políticas públicas, para fins didáticos, é formado por várias etapas sequenciais, mas, na prática, constitui um processo dinâmico e de aprendizado.

Assim como o conceito de políticas públicas, não há um consenso sobre as etapas e subetapas do ciclo. Enquanto alguns autores consideram que a etapa de formulação da política pública inclui a formação da agenda governamental, a elaboração das alternativas e a escolha entre elas (tomada de decisão), outros autores preferem considerar a formação da agenda como uma etapa específica.

Da mesma forma, a tomada de decisão e o monitoramento podem ser considerados como etapas específicas ou subetapas da formulação e da implementação, respectivamente; entretanto, decisões sobre os caminhos a serem seguidos no desenvolvimento de uma política pública são tomadas constantemente em todas as etapas do ciclo, e o monitoramento não termina quando começa a etapa de avaliação.

No Distrito Federal, adotamos, para fins didáticos, as seguintes **etapas** de políticas públicas:

1. Formulação: etapa inicial, na qual se identificam os problemas a serem enfrentados, delimita-se o público-alvo, diagnosticam-se as causas e os efeitos, traçam-se os objetivos, definem-se as propostas e as estratégias de ação e os indicadores de monitoramento e avaliação.

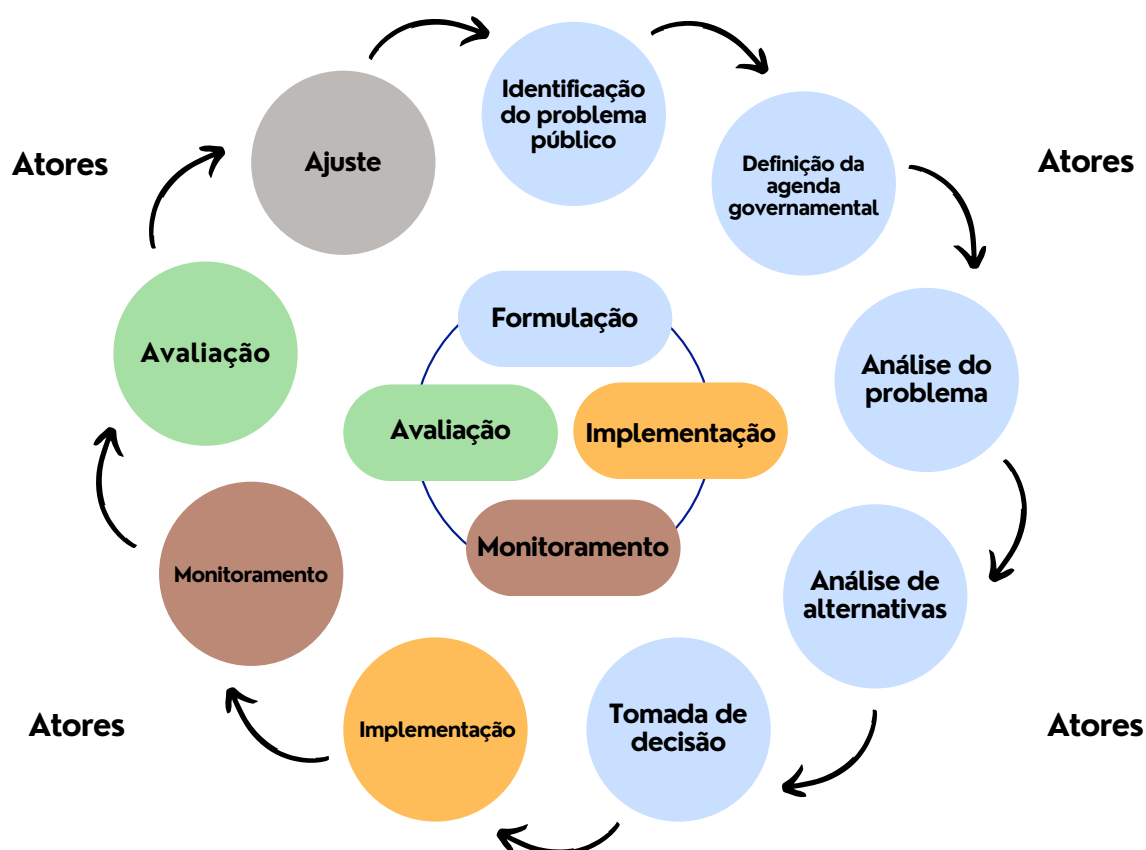
2. Implementação: fase em que as diretrizes, programas e ações resultantes da formulação são executados por meio de um conjunto estruturado de atividades, traduzindo as intenções políticas em práticas e serviços reais, por meio de recursos financeiros, humanos e materiais.

3. Monitoramento: acompanhamento regular e sistemático da implementação das políticas públicas, com base em indicadores previamente definidos, a fim de verificar o cumprimento das metas, a execução das ações planejadas e o alcance dos resultados esperados.

4. Avaliação: análise sistemática e objetiva dos resultados, dos impactos e dos efeitos, pretendidos ou não, de uma política pública, com vistas a subsidiar a tomada de decisão sobre a sua continuidade, modificação ou extinção.

Na sequência é apresentada a representação do ciclo de políticas públicas:

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



PARTE I - ASPECTOS GERAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

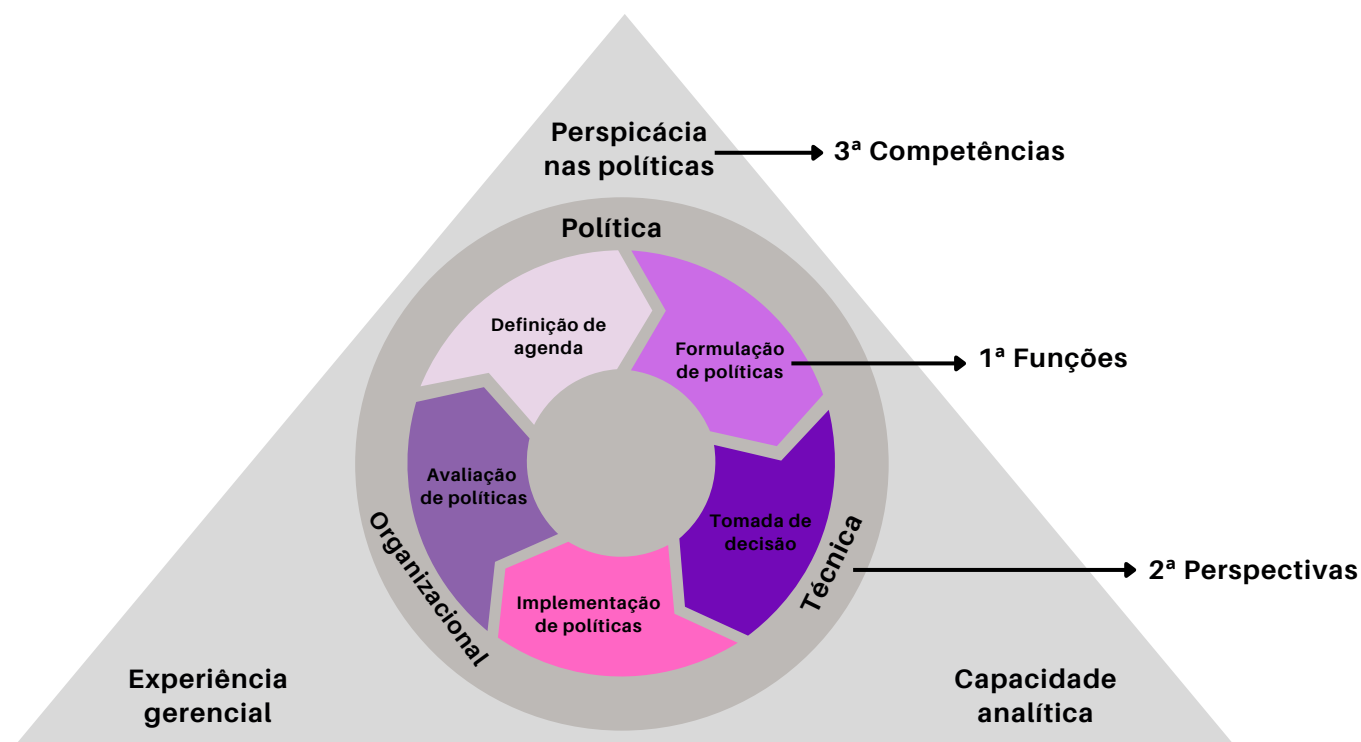
2. Gestores públicos e o processo de políticas públicas

Uma das limitações da visão do processo de políticas públicas como etapas de um ciclo é que a realidade não é linear, não coincidindo com os desafios enfrentados diariamente pelos gestores públicos, dado que, na prática, as etapas se sobrepõem e as questões e os problemas são interligados.

Desse modo, para nortear a participação dos gestores públicos no processo de políticas públicas, os autores Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett e Scott Fritzen² sugerem uma estrutura composta por três camadas das políticas públicas - **funções, perspectivas e competências** - que os gestores públicos devem compreender a fim de exercer a sua capacidade de influenciar, criar e buscar políticas públicas integradas em suas esferas de atividade, conforme apresentado na figura a seguir.

Figura 2 - Influenciando o processo de políticas públicas: uma estrutura orientada à ação para gestores públicos

Estrutura das camadas da criação das políticas públicas



Fonte: adaptação da Figura 1.1. Influenciando o processo de políticas públicas: uma estrutura orientada à ação para gestores públicos (p. 21).

² Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos (Enap, 2014)

PARTE I - ASPECTOS GERAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Funções

Na primeira camada estão as funções gerais que os gestores públicos podem realizar e consistem em cinco atividades essenciais: **definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação**, que serão abordadas mais adiante.

Segundo os autores, essas atividades não ocorrem em etapas, como uma progressão linear de uma para outra, mas são conjuntos de atividades discretas, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo.

2.2 Perspectivas

A segunda camada diz respeito a três perspectivas que os gestores públicos precisam adotar para guiar a sua participação no processo de políticas públicas: organizacional, política e técnica.

Perspectiva organizacional

Diz respeito às questões organizacionais como: estrutura organizacional, mudanças organizacionais, gestão de recursos humanos e financeiros e procedimentos administrativos necessários para responder aos desafios enfrentados no processo de políticas públicas.

Perspectiva técnica

A perspectiva técnica foca a atenção dos gestores públicos no objetivo utilitário altamente estimado nas políticas públicas – os melhores benefícios para o maior número de pessoas –, levando-os a pensar analítica e sistematicamente sobre as causas e consequências das questões, bem como sobre quais os prováveis resultados das várias opções de políticas públicas disponíveis para se trabalhar.

Perspectiva política

A perspectiva política trata de quem fica com o que durante o processo de políticas públicas, recomendando que os gestores públicos precisam entender a seara política para maior eficácia, de tal modo que estejam particularmente em sintonia com a dinâmica política subjacente às atividades das políticas públicas em que eles se envolvem. Isso significa saber identificar os principais atores e compreender suas ideologias e interesses essenciais, bem como as relações entre eles.

PARTE I - ASPECTOS GERAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.3 Competências

A terceira camada foca na capacidade dos gestores públicos efetivamente participarem das cinco funções da criação de políticas. Para isso, necessitam de um conjunto de habilidades administrativas, incluindo a perspicácia na política, capacidade analítica e experiência gerencial.

→ **Perspicácia nas políticas**

A perspicácia nas políticas consiste no acúmulo de conhecimento e experiência no processo de políticas públicas, incluindo a compreensão dos atores-chave, seus principais interesses, suas estratégias e recursos. Inclui um vasto entendimento das práticas de políticas de outros países e/ou setores diferentes de política pública. Tais conhecimentos e experiências formam uma base sólida para o julgamento da viabilidade das políticas públicas.

→ **Capacidade analítica**

A segunda aptidão necessária para participar efetivamente no processo de políticas públicas é a habilidade analítica para diagnosticar uma situação e desenvolver estratégias adequadas. Por exemplo, ferramentas analíticas tais como o mapeamento político e a análise de *stakeholders*³ permitem que os gestores públicos avaliem o apoio a medidas de políticas existentes e propostas, enquanto a análise de custo-benefício e outras técnicas similares ajudam a comparar as consequências e os custos das várias opções disponíveis.

→ **Experiência gerencial**

A capacidade dos gestores públicos de desempenhar funções gerenciais fundamentais – como planejamento, organização, alocação de pessoal, direcionamento e controle – também molda significativamente a sua capacidade de participar efetivamente no processo de políticas públicas. Por exemplo, a experiência de gestão pode permitir que os gestores públicos exerçam maior influência na definição de agenda, em que os seus esforços para manter a atenção nas questões públicas fundamentais são críticos. Além disso, sua experiência de gestão pode fornecer oportunidades para liderar o desenvolvimento de formas alternativas de gerenciamento de rede ou melhor coordenar e dirigir as atividades de um grande número de atores que podem estar envolvidos na formulação de políticas públicas, implementação ou outras funções relacionadas.

³ O termo “*stakeholders*” pode ser traduzido como “partes interessadas”.

PARTE I - ASPECTOS GERAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3. Atores que influenciam o processo de políticas públicas

Atores são indivíduos ou instituições que influenciam o processo de políticas públicas. Há diversas classificações de atores, tais como: governamentais/não-governamentais, estatais/sociais, públicos/particulares, políticos/sociais, entre outras. A importância dos atores e a influência de cada um varia de acordo com a etapa do ciclo de políticas públicas.

Como citado anteriormente, características fundamentais de gestores públicos envolvem a identificação dos principais atores que influenciam no processo de políticas públicas, a compreensão de suas ideologias, seus principais interesses, suas estratégias e recursos, algo que pode ser realizado por meio de ferramentas analíticas como o mapeamento político e a análise de *stakeholders*.

Na tabela a seguir são listados, a título de exemplo, atores que influenciam no processo de políticas públicas do GDF e sua participação em cada uma das etapas do ciclo.⁴

Tabela 1 - Atores que influenciam o processo de políticas públicas

Atores	Identificação de Problemas Públicos/ Definição de Agenda	Formulação da Política Pública (proposição de soluções)	Processo Decisório (escolhas definidas)	Implementação de Políticas Públicas	Avaliação de Políticas Públicas
Agentes Políticos e Gestores Estratégicos	X	X	X	X	X
Órgãos Colegiados de Decisão Estratégica	X	X	X		X
Agentes do Órgão Central de Planejamento e Orçamento	X	X		X	X

⁴ Nota-se que embora alguns atores influenciem várias etapas do processo de políticas públicas, o grau de influência de cada ator em cada etapa pode variar em intensidade a depender do contexto da política pública analisada. Além disso, o fato de um ator influenciar alguma etapa do processo não significa que ele seja responsável pela execução ou pela tomada de decisão.

PARTE I - ASPECTOS GERAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Atores	Identificação de Problemas Públicos/ Definição de Agenda	Formulação da Política Pública (proposição de soluções)	Processo Decisório (escolhas definidas)	Implementação de Políticas Públicas	Avaliação de Políticas Públicas
Corpo Técnico do Governo: Agentes de Ponta, Planejadores, Gestores Técnicos	X	X		X	X
Órgãos de Controle	X	X		X	X
Grupos de Interesse Internos (Poderes Executivo e Legislativo)	X	X		X	
Grupos de Interesse Externos	X	X		X	
Sociedade: Opinião Pública	X	X		X	X

Fonte: elaboração própria SUPLAN/SEFIN/SEEC.

Destaca-se que os gestores públicos e os formuladores de políticas públicas têm papel fundamental visto que possuem maiores possibilidades de identificar questões de políticas emergentes e podem também fazer a triagem e seleção das solicitações de atenção entre o público em geral e os formuladores de políticas. Entretanto, é necessária atenção para que a experiência dos gestores na etapa de formulação de políticas públicas não se torne um obstáculo para se pensar em alternativas criativas para lidar com problemas existentes ou novos.

Já na etapa de implementação das políticas públicas, os gestores públicos possuem legitimidade, recursos e competências para desempenho em alto nível na elaboração de estratégias eficazes que garantam um conjunto integrado de resultados.

PARTE I - ASPECTOS GERAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com relação aos atores não governamentais/particulares/sociais, esses atores dispõem de recursos diversos como poder econômico, conhecimento e níveis de capacidade capazes de influenciar a atuação governamental. Alguns exemplos desses atores: ativistas, eleitores, grupos de interesse (sendo os mais influentes pelo seu controle direto sobre investimentos, e indireto, sobre os empregos e a economia), organizações religiosas, empresas, sindicatos, associações, organizações voltadas para a pesquisa de políticas públicas, agentes financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial etc.) e mídia (jornais, televisão, imprensa e/ou eletrônica).

PARTE II

**ETAPAS DO CICLO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**



PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como mencionado anteriormente no tópico 1, a identificação de problemas públicos que requerem a atenção do governo e a consequente definição da agenda governamental podem ser consideradas no âmbito do ciclo de políticas públicas como parte da etapa de formulação ou como uma etapa preliminar específica, sendo essa divisão utilizada para fins didáticos. Independentemente do critério adotado, faz-se necessário conhecer em que consiste cada uma dessas etapas. A seguir, esses tópicos serão abordados mais detalhadamente.

4. Problemas Públicos

Na literatura de políticas públicas, a etapa inicial de identificação de problemas públicos também pode ser considerada como uma etapa de identificação de oportunidades a serem aproveitadas. Porém, tendo em vista que o mais frequente é que o gestor público seja cobrado pelo enfrentamento de problemas públicos, o foco deste Guia será nessa abordagem da etapa inicial do ciclo de políticas públicas.

Problemas públicos são aqueles que afetam um número substantivo de pessoas e têm efeitos amplos, incluindo consequências para pessoas que não estão diretamente envolvidas. São também difíceis ou impossíveis de serem resolvidos por meio da ação individual.⁵

Entretanto, nota-se que diversos problemas podem incomodar um grupo de pessoas durante muito tempo, gerando insatisfações e sendo considerados pela população como questões que devam ser objeto da atuação governamental, porém, devido a diversos fatores, tais como a existência de barreiras culturais e institucionais que impedem o debate público do assunto, muitos desses problemas não chegam a mobilizar as autoridades governamentais a ponto de serem incluídos na agenda, sendo tratados como um "estado de coisas", ou seja, algo "natural" ou impossível de ser mudado.

Algumas características comuns dos problemas públicos apontam para desafios a serem enfrentados pelos gestores nessa etapa⁶:

⁵ Anderson (2011), citado por Capella (2018).

⁶ Guy Peters (2015), citado por Capella (2018).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- a) Problemas sem clara delimitação de fronteiras, sejam elas organizacionais, geográficas, setoriais ou mesmo relacionadas às distinções entre setor público e privado, característica que eleva a quantidade de atores envolvidos, interesses, ideias e potenciais conflitos e que aumenta a demanda por coordenação;
- b) Problemas relacionados a bens públicos e que por esse motivo justificam a intervenção do setor público;
- c) Problemas que envolvem escala e ações que precisam ser desenvolvidas em conjunto;
- d) Problemas difíceis de serem resolvidos, ou que criam novos problemas;
- e) Problemas complexos do ponto de vista técnico (dificuldade de compreensão dos processos que geram o problema ou processos que envolvem um grande número de interações) ou político (interesses múltiplos e conflituosos em torno de um problema);
- f) Problemas que envolvem incerteza e risco, situações que não podem ser previstas;
- g) Problemas marcados pelas chamadas “escolhas trágicas”, ou seja, que envolvem decisões caracterizadas por gerar benefícios a um grupo social ao mesmo tempo em que impõem perdas a outros grupos;
- h) Problemas envolvendo redistribuição de riqueza por meio de subsídios, empréstimos, pensões e outras formas de transferências.

Outro aspecto a ser considerado e uma das razões pelas quais os governos muitas vezes não respondem a questões públicas para a satisfação de seus cidadãos é o mau enquadramento dos problemas públicos leva à preocupação com soluções ineficazes e/ou inúteis, que impedem a consideração de soluções alternativas com potencial para resolver o problema.⁷

Nesse sentido, destaca-se a importância de um problema público devidamente fundamentado, com a apresentação de dados quantitativos e estudos qualitativos para evidenciar a natureza e a dimensão do problema identificado e, quando possível, a sua evolução ao longo do tempo.

Conforme orientações do Guia prático de análise ex ante (2018), sempre que possível, o gestor e a equipe técnica precisam refletir e responder às seguintes questões:

- Quando o problema ocorre ou desde quando vem ocorrendo?
- Onde ele ocorre e sobre quem?

⁷ Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos (2014, p. 29).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- O problema afeta diferentes regiões e grupos da população brasileira?
- Qual a magnitude dos indicadores que caracterizam o problema?
- Que pesquisas e estudos relacionados ao problema podem ajudar a identificar suas causas e orientar a ação governamental?

O Guia prático de análise *ex ante* (2018) foi utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como uma das principais fontes de informação para a elaboração do Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020). Embora seu público-alvo sejam os profissionais da área de controle, os questionamentos levantados no documento também são uma boa referência para o gestor público utilizar no desenvolvimento da política pública na prática, tendo em vista que o documento visa estabelecer uma estrutura de critérios comuns para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seus processos de formulação, implementação e avaliação.

No quadro a seguir são apresentados os principais questionamentos, as informações requeridas para respondê-los, com as respectivas possibilidades de fontes de informação, considerando a etapa de identificação de problemas públicos.

Quadro 1 - Questionamentos: etapa de identificação de problemas públicos

Questão: 1. Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?

Subquestão	1.1 Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • problema(s) público que a política pública visa tratar (a);⁸ • dados, informações e indicadores identificados que evidenciem a ocorrência do(s) problema(s) (b); • dados, informações e indicadores identificados que evidenciem variações regionais quanto à ocorrência do problema (c).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • documento que explicita o(s) problemas que a política pública visa tratar (a); • planos governamentais (a); • projeto de ato normativo que institucionalizou a política pública (a);

⁸ A letra no final de cada item da linha “Informações requeridas” corresponde à letra no final de cada item da coluna seguinte “Fontes de informação”. Próprio do documento original.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	1.1 Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • ato normativo que institucionalizou a política pública (a); • exposição de motivos (a1); • parecer de mérito (a2); • relatório de análise de impacto regulatório (a3); • estudos técnicos (a); • atas de reunião de grupo de trabalho para discussão do problema público (a); • material produzido quando da aplicação do “modelo lógico”, caso esse modelo tenha sido aplicado quando da formulação da política (a). • fonte de dados quantitativos e estudos técnicos contendo análises que evidenciam a ocorrência e evolução do problema público (b); • estudos comparativos contendo análises de dados e indicadores internacionais que evidenciam a ocorrência do problema público (b); • fonte de dados quantitativos e estudos técnicos contendo análises que evidenciam as variações regionais do problema público (c).
Subquestão	1.2 As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências? ⁹
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • causas e consequências identificadas para a ocorrência do(s) problema(s) que a política pública visa tratar (a). • métodos utilizados para a identificação das causas e consequências para a ocorrência do(s) problema(s) (b). • dados, informações e indicadores identificados que evidenciem a ocorrência das possíveis causas e consequências para o(s) problema(s) (c).

⁹ Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU (2020, p. 100 – 103), evidências são informações obtidas durante a auditoria e usadas para fundamentar os achados. A evidência deve ser relevante, válida e confiável. As evidências podem ser classificadas em quatro tipos:

a. física – obtidas da observação direta de pessoas e eventos ou da inspeção de locais ou objetos. Em auditoria, esse tipo de evidência é documentado por meio de fotografias, vídeos, mapas.

b. documental – é o tipo mais comum de evidência. Pode estar disponível em meio físico ou eletrônico. É obtida de informações já existentes, tais como ofícios, memorandos, correspondências, contratos, extratos, relatórios.

c. testemunhal – obtida por meio de entrevistas, grupos focais, questionários. Para que a informação testemunhal possa ser considerada evidência, e não apenas contextualização, é preciso corroborá-la, por meio de outras fontes que confirmem os fatos;

d. analítica – obtida por meio de análises, comparações e interpretações de dados e informações. Este trabalho pode envolver análise de índices, taxas, padrões e tendências (procedimentos de revisão analítica), normalmente por meio de processamento computacional. É o tipo de evidência mais difícil de obter.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	1.2 As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • exposição de motivos (a); • estudo técnico que explicita as prováveis causas e consequências para ocorrência do (s) problema (s) (a); • fonte de dados quantitativos e estudos técnicos contendo análises que evidenciam a ocorrência e evolução das possíveis causas e consequências para o problema público (a); • relatório de análise de impacto regulatório (a); • brainstorming (tempestade de ideias), árvore de problema e/ou diagrama Ishikawa (b); • atas de reuniões de grupo de trabalho para discussão do problema público (a,b); • fonte de dados quantitativos e estudos técnicos contendo análises que evidenciam a ocorrência e evolução das possíveis causas e consequências para o problema público (c).
Subquestão	1.3 A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • população envolvida (incluindo agentes econômicos, usuários dos serviços prestados) ou afetada pelo(s) problema(s) que a política pública visa tratar (a).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • planos governamentais (a); • exposição de motivos (a); • relatório de análise de impacto regulatório (a); • parecer de mérito (a); • documento oficial ou estudo técnico que explicita e caracterize a população envolvida ou afetada pelo problema que a política pública visa tratar (a); • ato normativo que institucionalizou a política pública (a).

Fonte: adaptado de Referencial de Controle de Políticas Públicas - Apêndice I - TCU (p. 4 - 7, 2020).

Considerando a subdivisão do Governo em diversos órgãos e entidades, há uma tendência natural de que o ente que possui a competência para atuar em determinado problema público acabe por delimitar o próprio problema sob a ótica da sua governança. Ocorre que os problemas complexos, em quase sua totalidade, ultrapassam as barreiras da competência institucional de uma única entidade; a definição e o dimensionamento do problema muitas vezes exigem esforços de mais de

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

um órgão. Portanto, um dos grandes desafios de se produzir políticas públicas é trabalhar de forma integrada e coordenada, tanto na identificação dos problemas, suas causas e consequências, quanto na produção de soluções de enfrentamento que evitem a realização de ações fragmentadas e desconexas.

5. Definição da Agenda Governamental

A formação da agenda corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução; isto é, a legitimação desta questão na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país, em determinado momento.¹⁰

A agenda é o resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros. Considerando-se a grande quantidade de acontecimentos, fatos e problemas existentes no dia a dia, e que mereceriam atenção do governo, questões como “por que alguns temas são priorizados em detrimento de outros?”, “Como os formuladores decidem quais problemas serão enfrentados e quais poderão esperar?”, “Como esse processo se desenvolve?” abrangem um complexo processo de disputa por atenção, resumindo o principal objetivo dos estudos sobre agenda: analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais (ou menos) relevantes ao longo do tempo, elemento chave para compreender a ação (ou a falta de ação) governamental.¹¹

Outro ponto a ser observado é que a formação da agenda governamental está relacionada ao tipo de demanda e, de acordo com a sua trajetória no processo político, é possível distinguir três tipos de demandas¹²:

1. **Demandas novas:** nunca foram processadas pelo sistema político de uma dada sociedade e são resultantes da mudança social e/ou tecnológica, do surgimento de novos atores políticos¹³ ou de novos problemas. As demandas novas pressionam, pela primeira vez, naquela sociedade, o sistema político.

¹⁰ Jannuzzi (2011).

¹¹ Capella (2018).

¹² Rua (2024).

¹³ Para a autora, atores políticos são todos os que têm um ou mais interesses diretamente em jogo em uma decisão: podem ganhar ou perder conforme o que for decidido. Os atores políticos sempre possuem algum recurso de poder e podem ser públicos ou privados, individuais ou coletivos.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2. **Demandas recorrentes:** expressam problemas que já foram processados pelo sistema político, no entanto, não tiveram solução eficaz. Em virtude disso, estão sempre voltando ao debate político e, eventualmente, à agenda governamental.

3. **Demandas reprimidas:** são problemas não admitidos na agenda governamental por não terem sido reconhecidos como tais nem pelos governantes, nem pela sociedade (quando caracterizam “estados de coisas”) ou porque a sua admissão poderia ameaçar interesses poderosos (denominadas “não-decisões”).

A menos que um problema entre para a agenda do governo, nada será feito a respeito dele. Por qual modo uma questão passa a ser vista como um problema envolve processos sociais e políticos complexos, bem como circunstâncias mutáveis, tais como o surgimento de uma crise e os complicados papéis dos gestores públicos na definição de agenda.

A partir do momento em que o problema entra na agenda pública, o tema é debatido interna e externamente com diversos atores, a fim de que sejam concebidas alternativas de soluções para enfrentamento do problema que deu origem à própria agenda.

5.1 Boas práticas e *Checklists* - etapa de definição de agenda pública

São boas práticas de formação da agenda :

- a) identificar os principais agentes públicos e partes interessadas envolvidos e afetados pela inclusão do problema na agenda pública;
- b) explicitar possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública; e
- c) assegurar a transparência do processo de inclusão de problemas públicos na agenda oficial do governo.

No quadro a seguir são apresentados os principais questionamentos, as informações requeridas para respondê-los, com as respectivas possibilidades de fontes de informação, considerando a etapa de definição de agenda pública.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quadro 2 - Questionamentos: etapa de definição de agenda pública

Questão: 2. A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?

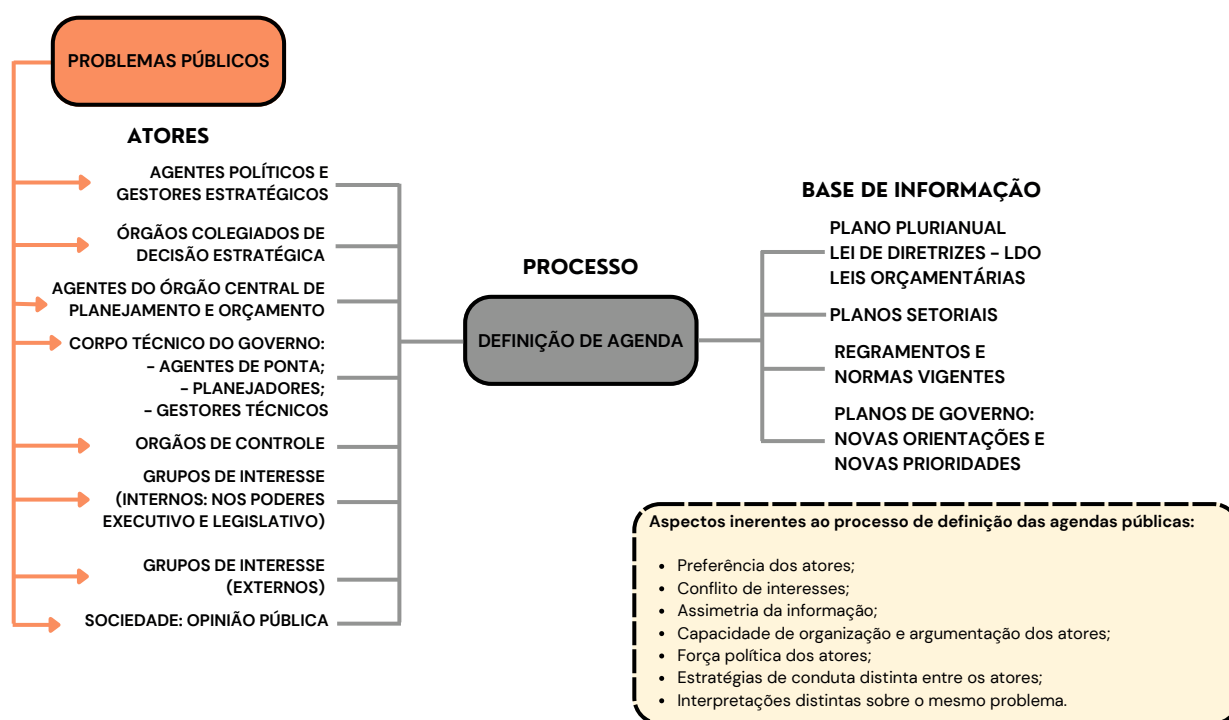
Subquestão	2.1 Os agentes responsáveis pela inclusão do problema na agenda pública estão claramente identificados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • agentes, órgãos, instituições e esferas de governo responsáveis pela decisão quanto à inclusão do problema na agenda formal de governo (a). • atores (formadores de opinião, grupos afetados pelo problema, políticos, governantes, órgãos públicos, associações, partidos, empresas, sindicatos, grupos de interesse ou mídia) que tiveram grande empenho no processo de inclusão do problema na agenda de governo (b).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • campanhas e programas eleitorais (b); • discurso do candidato eleito (a, b); • pronunciamento de autoridade (a, b); • processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária (a); • atas deliberativas (a, b); • projeto de lei de criação da política (a); • exposição de motivos (a, b); • estudos técnicos (a); • pareceres técnico e jurídico (a); • notícias veiculadas na mídia sobre o problema (a, b).
Subquestão	2.2 Possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública são gerenciados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • mecanismos de controle estabelecidos para evitar conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • processo de inclusão do problema público na agenda formal de governo; • processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária; • canais estabelecidos para receber e tratar denúncias.

Fonte: adaptado de Referencial de Controle de Políticas Públicas - Apêndice I - TCU (p. 7 - 8, 2020).

No fluxograma a seguir são apresentadas as etapas iniciais do processo de políticas públicas, com os atores que as influenciam, a base de informação a ser consultada e alguns aspectos inerentes ao processo de definição das agendas públicas.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fluxograma 1 - Etapas de Identificação de Problemas Públicos e de Definição da Agenda



Fonte: elaboração própria SUPLAN/SEFIN/SEEC.

Após a inclusão de um problema na agenda governamental, as etapas seguintes do ciclo são a formulação de políticas públicas e a tomada de decisão sobre qual política será implementada visando solucionar os problemas identificados inicialmente.

Nota-se que, como o ciclo de políticas públicas não é linear na prática, constantemente há a possibilidade de a agenda previamente proposta ser reformulada, tanto por meio de decisões que aprofundam ou revogam decisões anteriores quanto por avaliações antecipadas que interferem na implementação, de forma positiva ou negativa.

Ocasionalmente os gestores públicos recebem solicitações para viabilizar ações que foram pouco discutidas internamente com técnicos e especialistas da área afeta à demanda. Nesses casos é possível perceber a tentativa de definição de nova agenda governamental de forma inapropriada e, portanto, é recomendável que o gestor público conduza a situação da seguinte maneira:

- Analisar a solicitação detalhadamente:
 - Avaliar o pedido considerando todos os dados técnicos disponíveis, potenciais riscos e impactos da execução da entrega.
 - Verificar se a solicitação está alinhada com os objetivos institucionais, com as normas e com as metas de políticas públicas do órgão.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Elaborar um Parecer Técnico:
 - Desenvolver um parecer ou relatório técnico, documentando as justificativas que evidenciam as limitações ou os riscos da proposta.
 - Explicar de forma clara e objetiva, com base em dados e evidências, por que a entrega é discutível, destacando possíveis alternativas viáveis.

- Comunicar e explicar os riscos e limitações da demanda:
 - Agendar uma reunião com o titular do órgão para discutir o parecer, apresentando os riscos, custos, limitações técnicas e eventuais consequências de seguir com a entrega.
 - Mostrar alternativas ou ajustes na proposta que podem melhorar a viabilidade do pedido ou reduzir seus riscos.

- Consultar a Assessora Jurídica:
 - Se houver dúvidas sobre a legalidade ou a conformidade da solicitação, buscar apoio junto à assessoria jurídica do órgão.
 - Confirmar se o pedido está em conformidade com leis, regulamentos e normativas técnicas, evitando problemas de responsabilidade legal.

- Sugerir alternativas viáveis:
 - Propor alternativas ou modificações que atendam à intenção original da entrega, mas que sejam mais viáveis tecnicamente.
 - Apresentar essas alternativas de forma propositiva, visando atender aos interesses institucionais sem comprometer a qualidade técnica.

- Registrar formalmente o processo decisório:
 - Documentar todas as discussões, pareceres, sugestões e a decisão final, mantendo um registro transparente sobre o processo.
 - Caso a decisão final seja seguir com a entrega, mesmo após as ponderações, é importante que o gestor tenha registrado suas orientações e recomendações técnicas.

- Promover o diálogo e a transparência:
 - O gestor deve sempre promover o diálogo com o titular do órgão, assegurando que as decisões sejam informadas e transparentes.
 - Estabelecer uma comunicação respeitosa e construtiva para explicar os motivos técnicos e as possíveis implicações de se ignorar essas questões.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

6. Formulação de Políticas Públicas

Assim como as outras etapas do ciclo, a formulação de políticas se estende por todo o processo da política pública, ou seja, a busca por novas opções de políticas pode preceder o início de um problema de política pública na definição de agenda e pode se estender para além do ponto em que uma decisão é tomada e implementada, até a avaliação dos possíveis meios existentes e futuros de resolver problemas públicos, na medida em que for necessária a readequação da formulação da política pública originalmente proposta.

No âmbito do Governo do Distrito Federal, para fins do presente Guia:

As políticas públicas deverão ser instituídas por ato normativo, que contemplem, no mínimo, os seguintes requisitos:

I - Diagnóstico do problema público que o Distrito Federal se propõe a enfrentar ou da oportunidade a ser aproveitada devidamente fundamentados, contendo:

- a) identificação e delimitação da extensão, quando possível, do problema a ser enfrentado ou das oportunidades que poderão ser aproveitadas;
- b) grupos da sociedade impactados pelo problema ou associados à oportunidade objeto da política pública proposta; e
- c) causas subjacentes ao problema e seus efeitos no contexto social, econômico e ambiental.

II - Desenho da política pública, no qual do planejamento e da estruturação deverão constar:

- a) os objetivos gerais e específicos a serem alcançados;
- b) os produtos e serviços que serão gerados como resultado da política;
- c) definição detalhada do público beneficiário da política pública proposta;
- d) as diretrizes e regras fundamentais para acesso ao benefício produzido pela política pública, quando couber;
- e) os resultados imediatos previstos e os impactos esperados nos horizontes temporais de médio e longo prazo, decorrentes da implementação da política pública;
- f) os órgãos e entidades responsáveis pela execução das ações, objeto da política pública proposta; e
- g) estimativa do impacto financeiro que a política pública provocará no exercício de sua implementação e nos 3 (três) exercícios seguintes e as prováveis fontes de financiamento da despesa, considerando, inclusive, os valores necessários à ampliação da força de trabalho do órgão executor, quando couber.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

§1º O dimensionamento dos problemas, de suas causas subjacentes e dos grupos impactados deverão ser fundamentados, sempre que possível, com base em estudos, indicadores e dados estatísticos disponibilizados pelas instituições oficiais de pesquisa.

§2º Os Órgãos e Entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal poderão consultar órgãos e entidades especializados como a Secretaria de Estado de Economia, o Instituto de Pesquisa e Estatística e a Controladoria-Geral do Distrito Federal, no âmbito de suas competências, para orientação e cooperação técnica na formulação das políticas públicas.

§3º Os Órgãos e Entidades do Distrito Federal, propositores de políticas públicas, deverão, dentre outros documentos, disponibilizar para consulta pública atas de reuniões e audiências deliberativas, as quais subsidiaram o processo decisório.

6.1 Desenho da Política Pública

A partir da identificação e do diagnóstico do problema inserido na agenda governamental é possível iniciar o desenho de uma política pública capaz de atuar sobre a fonte ou a causa desse problema, solucionando-o ou amenizando-o, ou, ainda, com o propósito de aproveitar eventual oportunidade.

Diferentes alternativas de solução e, conseqüentemente, diversas propostas de ações públicas, com custos e benefícios específicos, podem ser elaboradas e apresentadas aos tomadores de decisão. Não há a expectativa de que o desenho ideal formulado será integralmente aplicado ou que obtenha o resultado esperado em sua totalidade, porém, sua arquitetura certamente servirá para orientar a ação pública de forma mais racional e efetiva.¹⁵

O primeiro passo do desenho da política pública é a sua caracterização. As principais questões a serem respondidas são: o que é formulado, por quem, para quê, para quem e como. Na figura a seguir esse processo, com os principais elementos definidores da proposta de política pública, é apresentado mais detalhadamente:

Figura 3 - Principais elementos definidores da proposta de política pública



Fonte: Ipea.

¹⁵ Guia prático de análise *ex ante* (2018).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nota-se que essas etapas não significam um ordenamento cronológico, no sentido de sequência de estágios, mas devem ser vistas como processos cumulativos e cíclicos, em que cada fase retroalimenta as demais. É importante que a política seja bem desenhada para cumprir objetivos claros, estabelecer meios factíveis, definindo os beneficiários e construindo metas alcançáveis. Concomitantemente, é preciso que a política seja desenhada de forma realista, considerando uma grande variedade de fatores que nem sempre estão sob controle total do setor público. A seguir, serão detalhadas cada uma dessas etapas, tendo como base o Guia prático de análise *ex ante* (2018).

6.1.1 Objetivo da Política Pública

A política pública é desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública. Assim, importante destacar que o objetivo da ação pública é o resultado esperado em relação às mudanças sociais a serem promovidas na solução de determinado problema e não sua mera execução ou um meio de implementação de seus instrumentos, o que seria considerado uma distorção no desenho da política.

Para uma boa definição dos objetivos da política é importante uma clara distinção entre causa e efeito do problema público, pois outra distorção é a política atuar apenas nos efeitos e não atingir a causa do problema.

O objetivo caracteriza-se por ser: essencial, controlável, mensurável, operacional, decomposto, conciso e inteligível. Essas são características ideais que dependem da extensão e da multiplicidade do objetivo, da amplitude do público-alvo a ser focado e dos instrumentos disponíveis para a ação pública.

O conjunto de objetivos da política pública deve ser tratado em termos de hierarquias ou prioridades (essencialidade). O nível de controle sobre os meios ou instrumentos de ação aumenta a probabilidade do alcance do objetivo, conferindo maior ou menor grau de operacionalidade da ação. Quanto mais conciso ou simples é o objetivo, menor é a necessidade de decomposição da estratégia de ação. O uso de indicadores apropriados torna o objetivo mensurável ou, pelo menos, qualificado, permitindo o maior entendimento dos resultados da ação pública por parte da sociedade.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

6.1.2 Público-alvo da Política Pública

Outra pergunta a ser respondida durante a formulação da política pública é a quem deve ser direcionada a política para que os seus efeitos tenham ação mais direta e imediata. A efetividade da política pública depende da correta delimitação do público-alvo, assim como a diminuição da probabilidade de que sejam promovidos efeitos indesejados nos incentivos dos diversos atores da sociedade (ou agentes econômicos) pela política pública. Para isso, alguns níveis de delimitação da população-alvo devem ser considerados:

- i) a população como um todo inserida no problema a que se dirige a política – população potencial;
- ii) a população que será elegível à política; e
- iii) a população que será atendida e priorizada, em razão da restrição imposta por diferentes fatores, como a escassez de recursos públicos.

A população potencial de beneficiários é caracterizada por toda a população que possivelmente esteja envolvida no problema diagnosticado. Quando relevantes, deverão ser incluídos dados socioeconômicos, demográficos e da distribuição geográfica dessa população. As informações relevantes são listadas a seguir.

- A população afetada pelo problema a que se dirige a proposta está identificada?
- É possível detalhar quais são as características dessa população?
- Qual a estimativa do tamanho dessa população potencial?
- Qual a distribuição geográfica dessa população no país? Há alguma característica particular da localização dessa população?

A população elegível é a parcela da população potencial que poderá efetivamente se candidatar ao programa, por atender aos critérios de elegibilidade definidos na política proposta. Quando não há focalização da política pública, a população potencial será igual à população elegível.

Entretanto, na maior parte das políticas, o gestor se depara com o excesso de demanda pelo bem ou serviço público em relação à capacidade do Estado de ofertá-lo. Se não houver recursos suficientes para atendimento de toda a população elegível, e tendo também em vista a priorização da alocação orçamentária em face de outras políticas públicas, é preciso estabelecer a população priorizada pela política pública e dar transparência aos critérios de priorização utilizados para o acesso à política.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Além disso, visando maximizar os efeitos desejados e mitigar os efeitos indesejados da política, sugere-se a reflexão sobre os pontos a seguir.

Incentivos gerados

A definição do público-alvo da política pública deve criar benefícios e incentivos adequados aos envolvidos, sem criar desincentivos ou efeitos negativos nos beneficiários e em outros grupos não elegíveis. Pelo fato de a ação pública não ser neutra, ao ofertar bens e serviços, considerando a melhor alocação e distribuição dos recursos possível, mudam-se as relações entre os agentes e os setores atingidos (preços relativos de produtos, por exemplo). Portanto, o desenho da política deve avaliar as possíveis distorções no mercado ou na sociedade, resultantes da ação pública, maximizando os benefícios ao público-alvo e minimizando os custos aos grupos não elegíveis.

Localização e distribuição territorial

O impacto a ser analisado da ação envolve efeitos locais, com possíveis incentivos em deslocamentos dos recursos humanos ou de capital para onde a ação pública é mais concentrada. A distorção criada na ação pública pode contribuir para a ampliação ou redução das desigualdades e heterogeneidades regionais. Essa heterogeneidade, por exemplo, pode estar correlacionada com a localização e a distribuição do público-alvo no território.

As ações públicas assumem características particulares de acordo com as fontes e as causas do problema associadas aos seus contextos locais, sociais e setoriais. O desenho da política será mais focalizado quanto mais bem delimitado for o público-alvo e mais explícita a forma como está distribuído seu público no território. Essa localização também é relevante para a sua implantação e para identificar a forma de participação e a responsabilidade dos agentes e das instituições dos diferentes níveis de governo e da sociedade na ação pública.

6.1.3 Cobertura da política

A proporção de indivíduos efetivamente atendidos em cada grupo de população (potencial, elegível e priorizada) determina o nível específico de cobertura esperado. Sempre que possível, o gestor deve estimar a cobertura da população a ser atendida em relação à população com características potenciais, elegíveis e priorizadas.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Entretanto, nem sempre é possível estimar com robustez o grau de cobertura em face de limitações ou restrições das informações disponíveis ou utilizadas para a definição da população envolvida. Independente disso, a análise ou a estimativa da tendência da cobertura é um indicador importante na avaliação da efetividade e dos resultados das ações públicas. A elaboração de indicadores, os quais contribuem diretamente para o monitoramento das políticas públicas, será abordada mais detalhadamente no item 6.6.

6.1.4 Seleção dos beneficiários

A informação de como se dará o processo de seleção dos beneficiários caracteriza o foco apropriado de ação da política pública e é de extrema relevância para que as chances de alcançar os objetivos definidos sejam maiores. Isso deve ser elaborado e analisado antes que a política seja implementada, na etapa de formulação da política, buscando se certificar de que o processo ou critério escolhido para essa seleção seja o melhor entre as alternativas levantadas, de modo que não sejam gerados incentivos indesejados para a sociedade. De modo geral, há duas formas de definição dos beneficiários finais da política pública:

1. Os beneficiários finais podem ser definidos a partir de determinados indicadores técnicos e políticos. Ex.: política em que as 50 escolas com as notas mais baixas no Exame Nacional do Ensino Médio receberão um kit de material de apoio para os professores e os alunos, ou seja, estar entre essas 50 escolas já definiu o recebimento automático do benefício da política;
2. São definidas regras de elegibilidade e informados: prazo, local e quais agentes serão responsáveis por receberem as candidaturas à política. O conjunto do público elegível escolhe se candidatar ou não ao benefício oferecido pela política. Ex.: política de concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 2 - Seleção dos beneficiários de uma política pública

Tipo de seleção de beneficiários	A partir de indicadores técnicos e políticos - beneficiário final definido previamente	Definição de regras de elegibilidade - candidatura ou inscrição dos elegíveis
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de interferir mais rapidamente e com maior efetividade na realidade, uma vez que se permite, por meio de indicadores objetivos, direcionar a política aos mais atingidos pelo problema que se quer atacar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oportuniza para aqueles que se sentem enquadrados a partir de determinados critérios mínimos definidos que se candidatem, em vez de uma eliminação sumária (Fonte: SUPLAN).
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Critérios que embasaram a escolha dos beneficiários não serem bem definidos e claros. • Necessidade de análise cuidadosa para verificar se não estão sendo geradas distorções em relação ao público não atendido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de análise cuidadosa para verificar a possibilidade de haver viés de seleção no processo, ou seja, se alguns fatores influenciam mais a participação de um determinado perfil de beneficiários, de modo que seja mais provável que um grupo com certas características se candidate do que outros grupos. Ponto extremamente relevante, pois importa saber se o perfil mais provável é realmente o perfil que se quer atingir.

Fonte: elaboração própria SUPLAN a partir de informações do Guia prático de análise *ex ante* (2018, p. 82 - 83).

Isso exposto, a metodologia para a seleção de beneficiários deve ser acompanhada dos critérios de seleção adotados e das fontes de informações que foram utilizadas.

6.1.5. Metas de entrega de produtos

O gestor deve estabelecer as metas e os resultados esperados em termos de produtos ou benefícios da política proposta. Isso mostra que a política pública está sendo planejada, quais são os compromissos assumidos e indica a continuidade da política.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Observa-se que a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; [...]

Assim, assumindo que a política pública a ser desenhada acarrete aumento de despesa, essa estimativa do impacto orçamentário-financeiro tem estreita relação com a definição de metas de entrega de produtos ou benefícios, de modo que o gestor deve projetá-las pelo menos para o período de três anos mencionado na LRF. Entretanto, observa-se que o Plano Plurianual – PPA contempla um horizonte de quatro anos e outros planos governamentais apresentam duração maior, períodos que também devem ser considerados pelo gestor ao definir as metas das políticas públicas. A elaboração de metas, as quais contribuem diretamente para o monitoramento das políticas públicas, será abordada mais detalhadamente no item 6.5.

6.1.6. Ações a serem executadas: meios e instrumentos

A capacidade de a ação pública atingir o público-alvo no território, minimizando o problema público, e alcançar resultados e metas compatíveis com os objetivos propostos ao final da implantação da política, depende fortemente de quais os instrumentos disponíveis, sua capacidade de aplicação e de que forma eles serão utilizados na ação pública.

Isto posto, o gestor deve, ao desenhar a política pública, definir como a política deve ser implementada, ou seja, quais instrumentos e mecanismos mais adequados a serem aplicados ou operacionalizados para o alcance do objetivo proposto, assim como verificar se os meios estão disponíveis, são factíveis e são controláveis para a aplicação efetiva e eficiente no público-alvo e local determinados.

Alguns exemplos de categorias de ações identificadas na literatura são: regulação, instrumentos de mercado, mecanismos voluntários e medidas de informação. Adicionalmente, instrumentos orçamentários (receitas e despesas, incluídas as financeiras) e extraorçamentários (como incentivos e benefícios fiscais e financeiros) são considerados no pacote de instrumentos utilizados para a implantação da política pública.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Importante notar que elementos restritivos que envolvem condições e contextos particulares, tais como a disponibilidade de receitas, a capacidade administrativa na execução, o custo do serviço, entre outros fatores, podem afetar a efetividade dos instrumentos e comprometer os resultados, as metas e os objetivos previstos.

6.1.7. Atores envolvidos

O desenho da política também é definido pela forma de participação dos diversos atores que interagem com capacidades técnicas próprias, interesses específicos e poderes políticos diferenciados. A identificação desses atores e da forma como interagem podem servir, inclusive, para reduzir (ou, pelo menos, explicitar) os conflitos entre os grupos de interesses, procurando amenizar os riscos relativos à ação daqueles atores que buscam controlar o processo de formulação e de ação pública. A negociação e os acordos técnicos e políticos são inerentes ao desenho de qualquer política, permitindo a constituição de coordenação e cooperação entre os agentes envolvidos.

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

É válido lembrar que os arranjos institucionais são fundamentais, pois demonstram a interdependência e a integração setorial ou funcional e federativa necessária na ação pública. A consistência do desenho de uma política está relacionada com a capacidade de sua integração ou articulação no rol do sistema de políticas públicas.

6.2. Análise *ex ante*

Após a elaboração da caracterização do desenho da política pública, alguns pontos devem estar claros, o que pode ser verificado por meio de uma análise *ex ante*. Tal instrumento tem por objetivo dar ao gestor uma visão geral e uma consulta rápida dos principais questionamentos a serem respondidos.

Para tanto, o Guia prático de análise *ex ante* (2018) apresenta um *checklist* a ser utilizado pelos gestores de áreas finalísticas diretamente envolvidos nas políticas

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

públicas. A boa prática realçada nessa análise se refere ao fato de serem elaboradas as informações básicas sobre as políticas, explicitando seus objetivos, suas referências de concepção e as evidências que fundamentarão sua implementação.

Tabela 3 - Checklist para a Análise Ex Ante

Concepção da Política Pública
1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências
1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?
1.2. Quais as causas que acarretam o problema?
1.3. Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?
1.4. Apresentar, se cabível, a comparação do problema com outros entes nacionais.
1.5. Quais as razões para que o Governo do Distrito Federal intervenha no problema?
1.6. Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.
Concepção da Política Pública
2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados
2.1. Qual o objetivo da proposta?
2.2. Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?
2.3. Quais são as ações a serem implantadas?
2.4. Quais são as metas de entrega dos produtos?
2.5. Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.
2.6. Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 3 - Checklist para a Análise Ex Ante

3. Desenho, estratégia de implementação e focalização
3.1. Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?
3.2. Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Distrito Federal ou no Brasil.
3.3. Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.
3.4. Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.
3.5. Qual o público-alvo que se quer atingir?
3.6. Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.
3.7. Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.
3.8. Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.
Concepção da Política Pública
4. Impacto orçamentário e financeiro
4.1. Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.
4.2. Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar: <ol style="list-style-type: none"> 1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; 2) se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; 3) se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; 4) demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 3 - Checklist para a Análise Ex Ante

Concepção da Política Pública
4. Impacto orçamentário e financeiro
4.3. Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.
4.4. Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?
5. Estratégia de construção de confiança e suporte
5.1 O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?
5.2. Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?
5.3. Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?
5.4 A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?
5.5. Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?
Concepção da Política Pública
6. Monitoramento, avaliação e controle
6.1 A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?
6.2. Quais serão os indicadores e metas para monitoramento dessa política?
6.3. Foram solicitadas suas inclusões no Plano Plurianual?
6.4. A unidade possui os meios necessários para monitoramento da política?

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 3 - Checklist para a Análise Ex Ante

Concepção da Política Pública
6. Monitoramento, avaliação e controle
6.5. Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?
6.6. A unidade possui os meios necessários para avaliação da política?
6.7. Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?
6.8. Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

Fonte: adaptado de Guia prático de análise *ex ante* (2018, p. 17 - 20).

6.3. Teoria do Programa, Modelo Lógico e Análise SWOT

Um segundo passo no desenho da política pública é prever os insumos, processos, produtos, resultados e impactos, assim como as forças e fraquezas, os riscos e as oportunidades envolvidos. É necessário desdobrar as premissas e precauções desenvolvidas inicialmente, em que foram dadas orientações sobre a forma de se abordar um problema, investigando suas causas e a maneira de tratá-las. Na sequência, detalhar as decisões a serem tomadas, os recursos a serem mobilizados e as ações previstas para que a proposta se concretize e seja devidamente monitorada, avaliada e, quando preciso, revista. Nesse sentido, o Guia prático de análise *ex ante* (2018) propõe a utilização da metodologia do modelo lógico e da técnica da matriz SWOT.¹⁶

6.3.1. Teoria do Programa

Para que uma política pública tenha a possibilidade de produzir um impacto efetivo e resultados palpáveis, ela precisa ter objetivos claros e uma teoria do programa. A teoria do programa é uma ideia explícita das consequências de uma possível ação que intervenha sobre um problema. Uma teoria clara é aquela que consegue ser expressa, de forma objetiva, em resumo narrativo (uma frase ou um parágrafo) que expresse como o programa incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo. Sugere-se que a teoria seja descrita informando: se (descreva o desenho do programa), então (descreva os resultados), o que então levará a (descreva os impactos).

¹⁶ Acrônimo das palavras em inglês *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* e *threats* (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esse exercício permite verificar a consistência lógica do que se pretende fazer, de modo que fique absolutamente claro em que medida os recursos e os processos a serem despendidos e realizados podem ser tomados como diretamente responsáveis por produzir o que se vislumbra como resultado e se vislumbra como impacto.

O simples exercício de firmar hipóteses sobre o que acontece se a política for implementada não resolve todos os problemas de complexidade a serem desenhados, mas é o primeiro passo de um longo caminho a ser trilhado. Sem teoria do programa não há hipótese plausível para se antecipar o que pode acontecer com sua implementação.

A experiência em avaliação demonstra que um dos aspectos mais difíceis é, primeiro, o de se definir com clareza os objetivos e as metas de uma política. Segundo, o de detalhar o passo a passo para que os objetivos sejam transformados em produtos, os produtos conduzam a resultados e esses resultados, a médio e longo prazo, se consolidem em impactos.

A ausência de uma teoria mais robusta sobre como uma política pode e deve incidir sobre um problema público pode resultar em políticas que têm problemas em cumprir prazos de execução, respeitar orçamentos, prevenir fraudes e crises, responder a urgências de forma precisa, entre tantos outros.

Outra lacuna comum é que, sem esse exercício prévio, as políticas não definem metas e indicadores muito claros e não estruturam sistemas efetivos – nem mesmo os mais simples – de monitoramento. Se não existe monitoramento, compromete-se a própria avaliação. Se a política e os seus programas não são deliberada e claramente orientados a produzir informações, elas dificilmente aparecerão por geração espontânea.

Após a fase de definição da teoria do programa, o Guia prático de análise *ex ante* sugere que a equipe responsável pela formulação produza um modelo lógico do programa a ser criado, que pode ser elaborado de acordo com metodologia desenvolvida pelo Ipea.

6.3.2. Modelo Lógico

O modelo lógico é um passo a passo estruturado justamente de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos. Ele deverá ser composto pelos fluxos explicitados na figura a seguir, exibindo a racionalidade de conexão entre as atividades propostas através da política e os objetivos que se pretende atingir.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Figura 4 - Etapas do modelo lógico



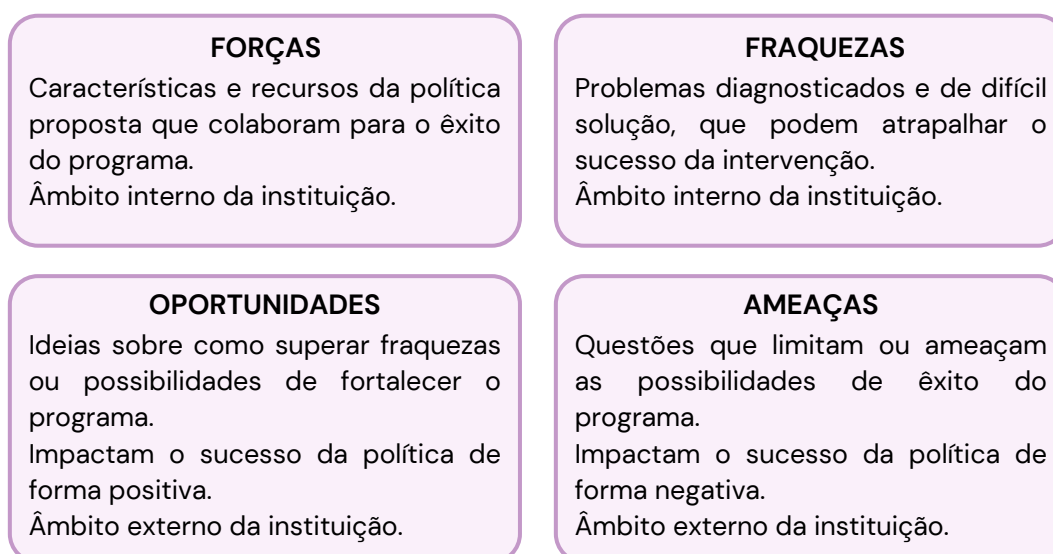
Fonte: Guia prático de análise ex ante (2018, p. 95).

É importante que se estabeleçam indicadores suficientes para a verificação dos progressos alcançados e do alinhamento aos objetivos pretendidos. Os objetivos orientam os grandes impactos pretendidos pelo programa. Dessa maneira, é preciso construir indicadores de produtos, de resultados e de impactos, podendo eventualmente ser necessário mais de um indicador para cada resultado pretendido.

6.3.3. Análise SWOT

A análise SWOT é uma ferramenta de planejamento para incentivar o formulador da política a refletir e avaliar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças referentes ao desenho do programa, por meio da elaboração de informações através de uma matriz 2 x 2, conforme figura apresentada a seguir. Enquanto forças e fraquezas descrevem a situação atual do desenho da política no âmbito da instituição que está propondo o programa, oportunidades e ameaças descrevem características, situações ou contextos fora do âmbito da instituição e que podem impactar o sucesso da política.

Figura 5 - Exemplo de Matriz SWOT para proposta de criação de nova política



PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

6.3.4. Período de vigência da proposta

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

6.3.5. Fundamentação

Sugere-se que o proponente declare as metodologias utilizadas como insumo para a construção do desenho da política pública (entrevistas com especialistas, público-alvo e executores, modelos de causa e efeito, análise de *stakeholders*, SWOT, entre outras). Além disso, o Guia prático de análise *ex ante* (2018) propõe que se inclua na proposta de política pública:

- Evidências justificando o desenho da política

Deve-se expor, em seguida, todas as informações que auxiliaram o processo de construção da política e justificam a escolha da intervenção conforme apresentada. Para compor esta etapa, sempre que possível, deve-se apresentar uma revisão de literatura indicando que o modelo lógico proposto tem o potencial de alcançar os impactos esperados. Outras fontes de informação utilizadas na construção da política – como grupos focais, entrevistas com especialistas, exemplos de outras experiências similares nacionais ou internacionais – devem ser especificadas quando pertinentes.

- Simulações e outras evidências do tamanho do impacto esperado do programa

Demonstrar que houve uma reflexão sobre o tamanho do impacto que se espera alcançar com a política proposta. Sugere-se que todas as propostas apresentem exercícios de simulação dos impactos esperados, utilizando *benchmarks* da literatura ou outros parâmetros. Poderão ser apresentados também outros tipos de evidências que demonstrem que o programa tem o potencial de alcançar um dado impacto.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Relação com outras políticas públicas

O órgão proponente da política deverá apresentar uma análise sobre a interface entre a política proposta e as outras existentes no próprio órgão ou em outros, destacando a possibilidade de sobreposição, complementariedade etc.

6.4. Boas práticas e *Checklists* - etapa de formulação de políticas públicas

Com relação à subetapa de análise de alternativas, são consideradas boas práticas¹⁷:

a) desenhar a lógica de intervenção da política pública com base em evidências, o que inclui, entre outras coisas:

- identificar porque a intervenção pública é necessária, quais os resultados pretendidos, qual a situação atual e o contrafactual; e
- levantar dados, estudos (quantitativos e/ou qualitativos) e experiências (nacionais ou internacionais) envolvendo contextos e problemas públicos semelhantes.

b) identificar qual política pública é a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção, o que inclui:

- identificar possíveis alternativas de tratamento do problema público (lista longa);
- selecionar um subconjunto de alternativas consideradas viáveis (lista curta), considerando aspectos estratégicos, econômicos, comerciais, financeiros e de gerenciamento;
- confrontar as alternativas selecionadas com a alternativa de não intervir no problema (contrafactual);
- selecionar a alternativa mais vantajosa de tratamento do problema público, com base em critérios ponderados como, por exemplo, resultados e riscos potenciais, custo-benefício e custo-efetividade.

c) avaliar se a política pública selecionada contribui, de fato, para tratar o problema, o que pode ser feito por meio de simulações, testes e estudos qualitativos e quantitativos;

d) identificar e evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas em e entre políticas públicas, o que envolve, entre outras coisas, verificar se, no contexto corrente, a política é necessária e adequada, frente a outras intervenções públicas existentes.

¹⁷ Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020, p. 39).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No quadro a seguir são apresentados os principais questionamentos, as informações requeridas para respondê-los, com as respectivas possibilidades de fontes de informação, considerando a subetapa de análise de alternativas.

Quadro 3 - Questionamentos: etapa de formulação de políticas públicas - análise de alternativas

Questão: 3. A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível?

Subquestão	3.1 A lógica de intervenção da política pública foi desenhada e explicitada com base em evidências?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • dados e análises quantitativas e qualitativas que fundamentaram a decisão pela adoção da política pública em comparação com outras alternativas; • análises e <i>benchmarking</i> realizados sobre experiências de outras políticas públicas, em execução, para enfrentar o mesmo problema da política sob análise; • análises realizadas sobre experiências de outras políticas públicas, descontinuadas, que foram destinadas a enfrentar o mesmo problema da política sob análise; • mapeamento de experiências nacionais e internacional quanto ao tratamento de problemas públicos semelhantes.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • exposição de motivos; • estudos comparativos; • estudos e avaliações sobre experiências de políticas públicas, em execução, em todos os níveis governamentais nacionais e internacionais; • estudos e avaliações sobre as experiências de políticas públicas, descontinuadas, em todos os níveis governamentais nacionais e internacionais; • auditorias realizadas pelo TCU e CGU; • relatos de percepções e observações de atores; • relatório de análise de impacto regulatório.
Subquestão	3.2 A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • lista de alternativas para tratamento do problema avaliadas; • dados e análises quantitativas quanto aos custos, benefícios, riscos e resultados das alternativas para tratamento do problema; • descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema identificado;

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	3.2 A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios; • comparação entre as alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhadas de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto; • dados e análises quantitativas e qualitativas que demonstrem que a política adotada foi a mais vantajosa dentre as outras alternativas de solução do problema; • resultado das avaliações realizadas; • comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado; • simulações realizadas; • inferências realizadas; • grupo de controle simultâneo utilizado como contrafactual; • políticas históricas utilizadas como contrafactual; • políticas semelhantes comparáveis utilizadas como contrafactual.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • avaliações de custos, benefícios, riscos e resultados das alternativas de tratamento do problema realizadas; • atas e resultados das oficinas de trabalho realizadas; • diagnósticos sobre as várias opções de tratamento do problema disponíveis; • exposição de motivos; • relatório de análise de impacto regulatório; • análise contrafactual; • análises de viabilidade (financeira, técnica, política) realizadas.
Subquestão	3.3 A política contribui para a resolução do problema público?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • simulações realizadas; • hipóteses e suposições consideradas; • testes realizados; • políticas análogas já realizadas. • mudanças no problema promovidas pela política pública sob análise; • conexão entre o objetivo da política pública, o problema e suas causas; • dados e análises quantitativos e qualitativos que evidenciam que a política pública contribui para a resolução do problema.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	3.3 A política contribui para a resolução do problema público?
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • avaliações já realizadas sobre a política pública sob análise; • estudos realizados; • estudos de viabilidade; • teste piloto; • análise de sensibilidade; • testes de falseamento; • estudo comparativo.
Subquestão	3.4. A política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • lista de políticas públicas semelhantes identificadas; • relações de fragmentação, duplicidade, sobreposição identificadas entre a política pública e outras intervenções públicas semelhantes; • opções identificadas para reduzir ou evitar a ocorrência de sobreposições, duplicidades, fragmentações ou lacunas entre a política pública e outras intervenções semelhantes; • opções identificadas para aumentar a economicidade e a eficiência; • diagnóstico do problema público atualizado; • diagnóstico atualizado das principais causas para ocorrência do problema; • outras políticas públicas que atuam sobre o mesmo problema da política sob análise; • exame para averiguar a pertinência da manutenção da política pública ou a necessidade de sua alteração ou revogação.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • avaliações realizadas para verificar a existência e evitar a ocorrência de fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas; • avaliações realizadas para identificar opções para aumentar a economicidade e eficiência e reduzir ou evitar a ocorrência de sobreposições, duplicidades, fragmentações ou lacunas entre a política pública e outras intervenções semelhantes; • análise comparativa do diagnóstico do problema realizado quando da elaboração da política com o diagnóstico atualizado; • análise de cenário; • atualização do estoque regulatório do órgão ou da entidade responsável pela implementação da política pública.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a subetapa de desenho e institucionalização de políticas públicas, são consideradas como **boas práticas**¹⁸:

- a) oficializar e regulamentar a política pública por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância do princípio da administração pública;
- b) apresentar de forma clara e objetiva a teoria que sustenta a política, explicitando a forma como a política incide sobre as causas e os efeitos do problema;
- c) explicitar de forma clara os objetivos da política pública;
- d) elaborar modelo lógico que detalha entradas, atividades, produtos, impactos e resultados;
- e) definir indicadores de efetividade, de eficácia e de eficiência da política pública;
- f) explicitar a linha de base dos indicadores;
- g) projetar os resultados e os impactos de curto, médio e longo prazo da política pública;
- h) definir metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado;
- i) estabelecer frequência de verificação do desempenho da política;
- j) delimitar e caracterizar o público-alvo da política;
- k) definir critérios para priorização de beneficiários;
- l) incluir a política em portfólio oficial de políticas governamentais ativas.

No quadro a seguir são apresentados os principais questionamentos, as informações requeridas para respondê-los, com as respectivas possibilidades de fontes de informação, considerando a subetapa de desenho e institucionalização da política pública.

Quadro 4 - Questionamentos: etapa de formulação de políticas públicas - desenho e institucionalização da política pública

Questão: 4. A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?

Subquestão	4.1 A política pública está oficializada em ato normativo?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • ato normativo que institucionalizou a política pública (marco regulatório).

¹⁸ Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020, p. 39).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	4.1 A política pública está oficializada em ato normativo?
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • sítio do órgão gestor da política pública; • órgão gestor da política pública; • sistema que controla o trâmite e publicação de atos normativos; • Diário Oficial.
Subquestão	4.2 A política pública foi institucionalizada por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância dos princípios da administração pública?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • matéria disciplinada pela política pública (a); • competência pela regulamentação da matéria (b); • identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema tratado na política pública (c).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • ato normativo que institucionalizou a política pública (marco regulatório) (a); • ato normativo define a competência pela regulamentação da matéria (b); • relatório de análise de impacto regulatório (c).
Subquestão	4.3 A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • resumo narrativo da política pública (a); • componentes apresentados no modelo lógico da política pública (b).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • órgão gestor da política pública (a); • ato normativo que institucionalizou a política pública (a); • modelo lógico da política pública (b); • exposição de motivos (a,b); • planos governamentais (a,b).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	4.4 A política tem um modelo lógico que detalha insumos, intervenções (p. ex. programas e ações), produtos, resultados e impactos?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> fluxograma contendo a sequência das etapas (insumos, atividades, produtos, resultados e impactos) da política pública (a); componentes apresentados no modelo lógico da política pública (b).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> órgão gestor da política pública (a); ato normativo que institucionalizou a política pública (a); modelo lógico da política pública (b); exposição de motivos (a,b); planos governamentais (a,b).
Subquestão	4.5 A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> objetivos definidos para a política.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> órgão gestor da política pública; ato normativo que institucionalizou a política pública; planos governamentais (ex. PPA, LOA); exposição de motivos; relatório de análise de impacto regulatório; árvore de objetivos.
Subquestão	4.6 A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> indicadores de efetividade estabelecidos para a política pública; indicadores de eficácia estabelecidos para a política pública; indicadores de eficiência estabelecidos para a política pública.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> órgão gestor da política pública; ato normativo que institucionalizou a política pública; planos governamentais (ex. PPA, LOA); exposição de motivos; processo de elaboração de indicadores; ficha técnica do indicador; painel de indicadores.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	4.7 A política tem uma linha de base estabelecida?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> valores de linha de base estabelecidos para cada indicador.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> ato normativo que institucionalizou a política pública; planos governamentais (ex. PPA, LOA); exposição de motivos; processo de elaboração de indicadores; ficha técnica do indicador; painel de indicadores; processos de trabalho por meio dos quais se dá a operacionalização da política; relatórios técnicos e de monitoramento; método de cálculo e fonte de dados utilizados para estabelecimento da linha de base.
Subquestão	4.8 A política tem metas claras de entrega de produtos e de alcance de resultado?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> metas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultados estabelecidas para cada indicador.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> órgão gestor da política pública; ato normativo que institucionalizou a política pública; planos governamentais (ex. PPA, LOA); exposição de motivos.
Subquestão	4.9 O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> características da população-alvo da política; distribuição geográfica da população-alvo da política; dados socioeconômicos, demográficos da população-alvo da política; estimativa de tamanho da população-alvo da política; população elegível; beneficiários da política pública; critérios de elegibilidade (condicionalidades da política pública); processo de seleção dos beneficiários; regras, prazo, local e agentes responsáveis por receberem as candidaturas à política; método para a seleção.

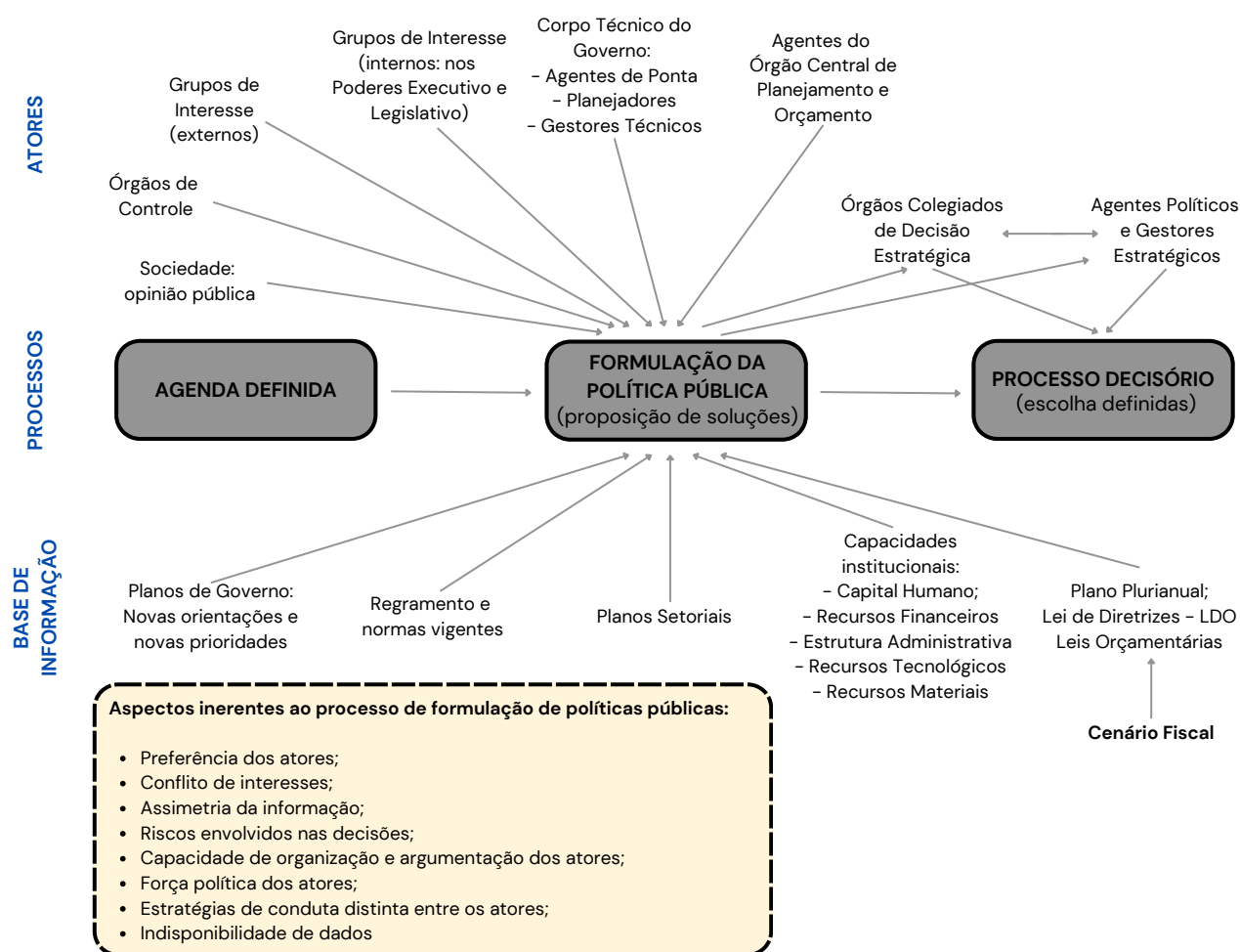
PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	4.9 O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • órgão gestor da política pública; • ato normativo que institucionalizou a política pública; • planos governamentais (ex. PPA, LOA); • exposição de motivos; • estudos técnicos acerca da população-alvo realizados.

Fonte: adaptado de Referencial de Controle de Políticas Públicas – Apêndice III - TCU (p. 6 - 16, 2020).

Por fim, no fluxograma a seguir são apresentadas as etapas iniciais do processo de políticas públicas, com os atores que as influenciam, a base de informação a ser consultada e alguns aspectos inerentes ao processo de formulação das agendas públicas.

Fluxograma 2 - Etapa de Formulação de Políticas Públicas



Fonte: elaboração própria SUPLAN/SEFIN/SEEC.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

6.5 Elaboração de metas

Metas são atributos que declaram, em certa medida, futuros desejáveis, ou seja, mudanças na realidade em um período de tempo determinado. Via de regra, as metas expressam resultados que se esperam alcançar a partir da implementação de ações orçamentárias e/ou não orçamentárias. As metas devem ser mensuráveis e, no âmbito do GDF e do sistema PPA WEB¹⁹, com prazo máximo para conclusão até o fim da vigência do PPA²⁰.

Conforme destacado pelo TCDF no Relatório de Auditoria Operacional sobre a Avaliação de Formulação e Implementação de Políticas Públicas no GDF, publicado em 2024 ,

21

no que tange às metas, é importante que sejam precisas, objetivamente caracterizadas e capazes de promover o alcance dos objetivos da intervenção pública. Por meio dessas métricas, a gestão declara à sociedade o que se pretende alcançar, seja de natureza quantitativa ou qualitativa, de forma a contribuir para o alcance do objetivo. Nesse contexto, as metas devem ser específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporáveis (conforme determina a análise SMART), além de elaboradas de forma clara e objetiva com o intuito de guiar a administração pública no alcance dos resultados esperados.

O conceito de metas SMART (acrônimo das palavras em inglês: *specific, measurable, appropriate, realistic, timebound*), elaborado por Peter Drucker na década de 50, enumera características que as metas devem apresentar, sendo entendidas como²²:

- **Específica:** uma meta precisa ser considerada específica e fácil de ser interpretada, ou seja, todos os envolvidos devem ter uma exata assimilação do que a meta se trata.
- **Mensurável:** a meta deve ser mensurável, não faz sentido criar uma meta que não possa ser quantificável. É necessário que se crie um indicador tangível a fim de acompanhar o desenvolvimento dela.

¹⁹O sistema PPA WEB é o sistema atualmente utilizado pelo Órgão Central de Planejamento que elabora, monitora, avalia e revisa os atributos e objetivos do PPA, nos quais estão consubstanciadas as políticas públicas por meio dos objetivos que podem ser acompanhados continuamente por meio das metas e indicadores.

²⁰Orientações para elaboração do PPA 2024-2027 (SUPLAN, 2023).

²¹Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=7AE7B8B8>.

²²Definições de acordo com o TCDF, presentes no Relatório de Auditoria Operacional sobre a Avaliação de Formulação e Implementação de Políticas Públicas no GDF.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Atingível:** é importante lançar um desafio para que a equipe se supere e lute por algo que parece ser difícil, mas isto é muito diferente de definir números que nunca poderão ser obtidos, o que causará frustração e desânimo.
- **Relevante:** uma meta deve permitir analisar a fundo e ter convicção que a meta traçada irá trazer benefícios tangíveis para a organização e irá impactar diretamente no negócio.
- **Temporal:** significa que apesar do início e fim do período de busca do objetivo serem bem definidos, este período não deve ser tão curto que torne o objetivo impossível nem tão longo que cause uma dispersão da iniciativa com o tempo.

O Tribunal de Contas da União – TCU também utiliza o conceito de metas SMART desde 2011, como técnica de auditoria para análise de adequação de metas associadas a objetivos do PPA do governo federal. Além do conceito de metas SMART, o TCU sugere a adição de mais uma característica, a de ser desafiadora, para encorajar a implementação de melhorias: *“Devem, portanto, ser cada vez mais ambiciosas ao longo do tempo, sem deixar de ser realistas, de maneira a incentivar que a instituição busque a otimização dos resultados, a partir dos recursos disponíveis”*.²³

Nota-se que é comum na literatura que o conceito de meta esteja relacionado ao de indicador, inclusive considerando que devem ser estabelecidas metas para os indicadores, o que no sistema PPA WEB é chamado de “índices desejados”.

6.5.1 Metas no PPA

As metas definidas para o Plano Plurianual – PPA do Governo do Distrito Federal são acompanhadas por meio do sistema PPA WEB. Na tabela a seguir são listados os elementos a serem preenchidos no sistema com as respectivas descrições.

Tabela 4 - Campos a serem preenchidos das metas do PPA no sistema PPA WEB

Elemento	Descrição
Nome:	Nomeia a meta de forma sucinta e clara. No caso das metas, é a única informação exibida na Lei do Plano Plurianual.
Descrição:	Explica o objetivo da meta, qual a sua relação com a política pública estabelecida no objetivo na qual está inserida, porque esta meta é relevante, dentre outras informações que tornam a meta mais clara.

²³ Boletim do TCU, nº 3, 11/01/2011.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 4 - Campos a serem preenchidos das metas do PPA no sistema PPA WEB

Elemento	Descrição
Método de apuração:	Descreve a fórmula matemática que representa o modo de calcular a meta, a partir das suas variáveis, e detalha o passo a passo de como apurar a meta. Um método de apuração bem descrito permite que qualquer pessoa (seja na própria Unidade, seja no órgão central, sejam os órgãos de controle ou agentes privados) possa aplicar e chegar a resultados objetivos, tal qual proposto em sua elaboração, permitindo um monitoramento livre de vieses.
Produto:	Bens e serviços produzidos como resultado da combinação de um conjunto de insumos, mediante determinado processo.
Data para alcance:	Informa o prazo definido para alcance da meta. Quando a data para alcance é a mesma do término de vigência do PPA não é necessário colocar no nome da meta este termo final. Contrario sensu, é imprescindível que conste do nome da meta data para alcance inferior ao término de vigência do PPA.
Classificação:	Informa se a meta é quantitativa ou qualitativa. A meta é qualitativa quando não é divisível. Por sua vez, é quantitativa quando admite entregas parciais.
Possui Índice de Referência:	Resposta sim ou não.
Valor de Referência:	Caso a meta apresente índice de referência, informa qual o último índice apurado, que servirá de parâmetro de comparação com os resultados alcançados em cada ano do PPA.
Data do valor de referência:	Data da última apuração do índice de referência informado, para se ter uma compreensão de como estava aquela realização quando da elaboração do PPA no momento de definição da agenda para os próximos quatro exercícios dados os cenários econômico, social e outros da época.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 4 - Campos a serem preenchidos das metas do PPA no sistema PPA WEB

Elemento	Descrição
Quantidade:	Em metas quantitativas, nesse campo é repetida a quantidade do produto, informada no nome, que se deseja alcançar. Quando o nome da meta estabelece entregas anuais, pactuando a continuidade das entregas em detrimento de grandes entregas espaçadas com períodos de baixa, o campo quantidade deve somar o valor a ser alcançado nos quatro exercícios.
O cálculo da qtde/ índice é a soma do valor do ano com o dos anos anteriores:	A depender de como foi elaborada a meta, os resultados parciais obtidos anualmente devem ser somados aos anos seguintes para que o resultado final/total da meta seja alcançado ao final do período de 4 anos do PPA. Outras metas devem ter seus resultados considerados anualmente, de forma isolada, quando o alcance de seu resultado não é, necessariamente, uma crescente.
Tendência:	Define o sentido desejado de variação em termos do desempenho esperado. No PPA WEB, a tendência pode ser Maior, melhor ou Menor, melhor.

Fonte: elaboração própria SUPLAN/SEFIN/SEEC.

6.6 Elaboração de indicadores

Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009)²⁴

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

Os indicadores podem ser utilizados em diversas etapas do ciclo de políticas públicas²⁵:

- Indicadores anteriores à definição do que se irá fazer, e que servirão justamente para orientar as escolhas;

²⁴ Apostila de Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional (Enap, 2013).

²⁵ Guia referencial para construção e análise de indicadores (Enap, 2021).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Indicadores estabelecidos para monitorar o andamento dos trabalhos, com as respectivas entregas de produtos e serviços esperados;
- Indicadores a serem utilizados para a avaliação das transformações obtidas com os trabalhos.

Além de servir para orientar a tomada de decisão sobre qual política pública deve ser escolhida para tratar determinado problema público, na ocasião do desenho da política, devem ser elaborados indicadores, com as respectivas linhas de base, e definidas metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultados, para que a política seja futuramente passível de avaliação. Desse modo, os indicadores são ferramentas tanto de planejamento quanto de controle.

Como destacado no Guia prático de análise *ex ante*, é importante que o monitoramento, a avaliação e o controle posteriores sejam elaborados e planejados antes da implementação da política pública, com a definição de quais indicadores e ações serão necessários, quem serão os responsáveis e quando e como essas ações serão desenvolvidas e seus resultados comunicados. Muitas políticas públicas são de difícil avaliação, ou, em muitos casos, sua execução é cara, pois os dados necessários não foram planejados e coletados ou, ainda, não está definido a quem caberá essa avaliação.²⁶

Entretanto, apesar de não ser uma situação desejável, é bastante comum na administração pública que indicadores não sejam definidos durante o processo de desenho da política pública, mas elaborados durante o processo de implementação, ou até mesmo quando o gestor é demandado pela alta gestão ou por órgãos de controle para informar o desenvolvimento ou o resultado da política pública.

Entre os diversos usos dos indicadores, destacam-se: a possibilidade de confirmar se as estratégias utilizadas estão adequadas, assim como demonstrar que algo precisa ser feito para que os objetivos sejam alcançados; além disso, a partir das informações provenientes de indicadores, o gestor pode avaliar desempenho, tomar decisões fundamentadas, tanto para a continuar com os planos inicialmente propostos como para reorientar iniciativas e ações, realizar intervenções tempestivamente e aprender o que gera resultados desejáveis e onde os recursos são melhor ou pior investidos.

²⁶ Política pública em dez passos (TCU, 2021).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na sequência, são listadas algumas qualidades desejáveis para os indicadores e que podem ser utilizadas como critérios de análise, segundo o TCU²⁷:

- **Validade:** grau segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido. O indicador de desempenho deve ser a expressão dos produtos essenciais de um processo. O enfoque deve ser nos produtos e nos resultados. Assim, o indicador de desempenho deve medir aquilo que é produzido, seja produto intermediário ou final, além dos resultados (*outcomes*).
- **Comparabilidade:** propriedade de possibilitar comparações ao longo do tempo e entre diferentes objetos de auditoria.
- **Estabilidade:** as variáveis componentes do indicador devem ter estabilidade conceitual, sua forma de cálculo não deve variar no tempo, bem como devem ser estáveis os procedimentos de coleta de dados para sua apuração. Essas são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.
- **Homogeneidade:** na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma composição de custo diversa.
- **Praticidade:** garantia de que o indicador realmente é útil para o monitoramento e a tomada de decisões. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição.
- **Independência:** o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.
- **Confiabilidade:** a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados (ISSAI 3000/4, 2004).
- **Seletividade:** deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer medir.
- **Compreensão:** o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso. Indicadores que medem mais de uma variável e apresentam métricas não intuitivas podem ser usados, e às vezes devem sê-lo, quando têm aceitação e validade (ISSAI 3000/4, 2004).
- **Completeness:** os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade (ISSAI 3000/4, 2004).

²⁷ Boletim do TCU, nº 3, 11/01/2011.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Economicidade:** as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, quando comparado com a utilidade gerencial da informação que ele fornece.
- **Acessibilidade:** deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.
- **Tempestividade:** a apuração do indicador deve estar disponível quando necessária, em tempo para a tomada de decisão.
- **Objetividade:** o indicador deve ser inequívoco sobre o que está sendo medido e quais dados estão sendo usados em sua apuração. A objetividade inclui clareza sobre a definição do indicador, de forma a evitar disputa sobre seu significado, especialmente no caso de indicadores multidimensionais (USAID, 1998).

6.6.1 Tipos de indicadores

A literatura apresenta diversas formas de classificar a tipologia dos indicadores. Uma das classificações separa os indicadores entre indicadores de esforço e de resultado. Na tabela a seguir é apresentada uma relação entre esses dois tipos de indicadores:

Tabela 5 - Paralelo entre indicadores de resultados e indicadores de esforço

Indicadores de resultados	Indicadores de esforço
Permite a mensuração do efeito após um certo tempo.	Permite verificar a causa antes de o efeito acontecer.
Possibilita a verificação se os objetivos estão sendo atingidos.	Possibilita verificar se os planos relacionados aos fatores críticos de sucesso estão sendo cumpridos.
Adequado para a medição final do alcance dos objetivos.	Adequado para a medição de planos de ação, projetos e iniciativas.

Fonte: Guia referencial para construção e análise de indicadores (Enap, 2021, p. 14).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo o Guia referencial para construção e análise de indicadores (2021), essa classificação é interessante porque

se um objetivo foi mensurado com indicadores de resultado e de esforço, caso os resultados pretendidos tenham sido obtidos, é possível concluir se o foram como decorrência das práticas de gestão utilizadas. Trata-se de uma forma proativa de monitorar o desempenho, pois não podem ser considerados resultados de fato aqueles que não foram alcançados como decorrência de práticas de gestão. Um sistema de medição que possui apenas indicadores de esforço reflete falta de objetividade, maior preocupação com os meios que com os resultados. Se possui apenas indicadores de resultados reflete falta de conexão entre a estratégia, os meios e os resultados.

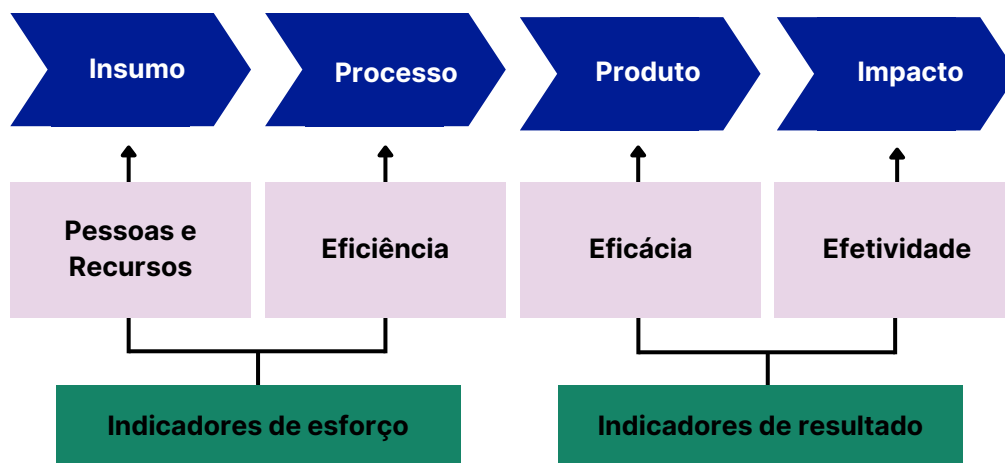
Os indicadores de esforço estão associados aos insumos e processo de trabalho, ou seja, aos recursos do processo e aos esforços envolvidos para o alcance dos resultados pretendidos. Já os de resultado estão associados às consequências das ações, medem o efeito dos produtos e serviços oferecidos. Essa é uma classificação importante quando há necessidade de priorizar indicadores. Assim, a depender da etapa do processo de trabalho, têm-se:

- **Indicadores de insumo:** estão relacionados às pessoas e aos recursos materiais e financeiros utilizados. São indicadores úteis para dimensionar os recursos necessários para a produção (quais e quantos), mas não são capazes de indicar o cumprimento de objetivos finais.
- **Indicadores de processo:** quantificam o desempenho de atividades relacionadas à forma de produção de bens e serviços. Medem a eficiência de determinado processo de trabalho, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados e o dispêndio mínimo de recursos e esforços.
- **Indicadores de produto:** demonstram quantitativamente os bens e serviços produzidos como resultado da combinação de um conjunto de insumos, mediante determinado processo. Apontam a eficácia, ou seja, a capacidade de alcançar as metas e objetivos planejados.
- **Indicadores de impacto:** estão relacionados à capacidade de cumprir os objetivos almejados, entregando os produtos com os meios disponibilizados e com o dispêndio mínimo de recursos e esforços. Relacionam-se à efetividade.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na figura a seguir, a representação de como essas tipologias de indicadores se relacionam:

Figura 6 - Indicadores de esforço e de resultado



Fonte: Guia referencial para construção e análise de indicadores (Enap, 2021, p. 14).

Ainda decorrente dessas tipologias, podemos aprofundar o entendimento sobre os indicadores, tendo como foco o desempenho, a serem detalhados a seguir.

6.6.2. Indicadores de desempenho

Segundo o TCDF,²⁸ a aferição dos resultados de uma política pública pressupõe sua adequada formulação, com a previsão de metas e indicadores de qualidade que permitam avaliar a intervenção estatal à medida em que é implementada, possibilitando diagnosticar, de forma tempestiva, se as ações adotadas são compatíveis (ou não) com os objetivos almejados.

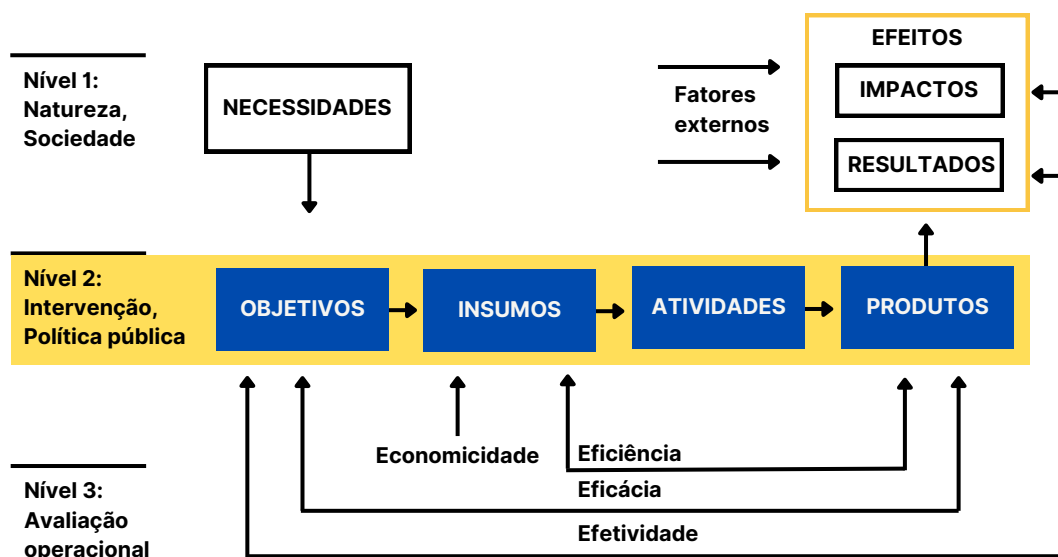
Nesse contexto, os indicadores de desempenho contribuem para a transparência sobre como estão sendo usados os recursos públicos e sobre quais resultados estão sendo alcançados.

Existem diversas tipologias de indicadores de desempenho, sendo que as principais dimensões de desempenho são economicidade, eficácia, eficiência e efetividade. Na figura a seguir essas dimensões de desempenho são associadas ao modelo lógico para melhor entendimento do que é mensurado.

²⁸ Relatório de Auditoria Operacional sobre a Avaliação de Formulação e Implementação de Políticas Públicas no GDF (2024, p. 45).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Figura 7 - Diagrama das principais dimensões de desempenho²⁹



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU (p.17).

Na tabela a seguir, são apresentados os conceitos das principais dimensões de desempenho vistas anteriormente, com um exemplo de como elas podem ser utilizadas na prática.

Tabela 6 - Descrição das dimensões de desempenho

Dimensão de desempenho	Economicidade
Descrição	É a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (GUID 3910/38). Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço (ISSAI 300/11). Refere-se à capacidade de uma organização gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

²⁹ Conceitos dos termos citados na Figura 7:

- **Necessidades:** problemas, dificuldades ou demandas do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos, que a intervenção pública procura resolver ou superar.
- **Objetivos:** enunciações iniciais dos efeitos que se pretendem obter com a intervenção.
- **Insumos:** bens e serviços empregados na produção de outros bens e serviços que serão entregues a outras organizações ou diretamente ao público alvo de uma intervenção.
- **Atividades:** procedimentos utilizados para converter recursos em produtos. O conceito abrange igualmente a comunicação de informações de gestão e a respectiva utilização pelos gestores.
- **Produtos:** bens ou serviços obtidos por meio da conversão de insumos e que serão entregues como realização da intervenção pública.
- **Resultados:** alterações ou efeitos imediatos experimentados pelos destinatários diretos da intervenção pública.
- **Impactos:** consequências socioeconômicas de longo prazo que podem ser observadas após um determinado período posterior à participação na intervenção e que podem afetar os destinatários diretos da intervenção ou os destinatários indiretos não inseridos na intervenção, que tenham sido por ela beneficiados ou prejudicados.
- **Efeito:** alteração que resulta da execução da intervenção e que está normalmente relacionada com os seus objetivos. Os efeitos incluem os resultados e os impactos. Podem ser esperados ou não, positivos ou negativos (por exemplo, uma nova estrada que atrai investidores para uma região, mas que causa níveis de poluição inaceitáveis nas zonas que atravessa).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 6 - Descrição das dimensões de desempenho

Dimensão de desempenho	Economicidade
Exemplo de Aplicação - Programa de vacinação contra sarampo	Se o gerente do programa adquiriu as vacinas mais baratas (mantendo os padrões de qualidade, o prazo de entrega e os outros requisitos estabelecidos), pode-se dizer que ele agiu de forma econômica.
Dimensão de desempenho	Eficiência
Descrição	<p>É a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade (GUID 3910/39). Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993).</p> <p>É um conceito relativo, ou seja, precisa de algum tipo de comparação. Auditorias orientadas para eficiência podem também examinar os processos, desde os insumos até o produto, para expor as deficiências nesses processos ou na sua implementação (GUID 3910/41).</p>
Exemplo de Aplicação - Programa de vacinação contra sarampo	Suponha que os principais custos da vacinação sejam o pagamento dos enfermeiros vacinadores e as vacinas. Suponha também que os custos unitários desses insumos sejam os mesmos em diferentes municípios. O município A, com dez enfermeiros, vacinou cem crianças em uma semana e o município B (com condições similares ao município A), também com dez enfermeiros, vacinou 120 crianças em uma semana. Pode-se dizer que o programa de vacinação do município B foi mais eficiente, porque seu custo de vacinação por criança foi menor, considerando que todos trabalharam com a mesma qualidade.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 6 - Descrição das dimensões de desempenho

Dimensão de desempenho	Eficácia
<p>Descrição</p>	<p>É o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.</p> <p>É importante observar que a análise de eficácia deve considerar os critérios adotados para fixação da meta a ser alcançada. Uma meta subestimada pode levar a conclusões equivocadas a respeito da eficácia do programa ou da atividade sob exame. Além disso, fatores externos como restrições orçamentárias podem comprometer o alcance das metas planejadas e devem ser levados em conta durante a análise da eficácia.</p>
<p>Exemplo de Aplicação - Programa de vacinação contra sarampo</p>	<p>Se o município A tinha a meta de vacinar duzentas crianças em um mês e a meta foi alcançada, isso significa que o município foi eficaz.</p>
Dimensão de desempenho	Efetividade
<p>Descrição</p>	<p>É o alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993).</p> <p>Examinar a efetividade de uma intervenção governamental significa ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão). Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (GUID 3910/42). A avaliação da efetividade pressupõe que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto. O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse.</p>

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 6 - Descrição das dimensões de desempenho

Dimensão de desempenho	Efetividade
Exemplo de Aplicação - Programa de vacinação contra sarampo	Se, nos próximos anos, diminuiu a incidência de sarampo entre as crianças do município A, o programa foi efetivo.
Dimensão de desempenho	Equidade
Descrição	<p>O exame da equidade, que pode ser derivado da dimensão de efetividade da política pública, baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado. Segundo Rawls (1995 apud COHEN; FRANCO, 1993, p. 25), “para proporcionar uma autêntica igualdade de oportunidades a sociedade deve atender mais aos nascidos com menos dotes e aos nascidos em setores socialmente menos favorecidos”. O tratamento desigual é justo quando é benéfico ao indivíduo mais carente – desigualdade justa (RAWLS, 1995 apud MEDEIROS, 1999). Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis (liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros), políticos e sociais (saúde, educação, moradia, segurança). Portanto, as políticas públicas de proteção e de desenvolvimento social têm papel fundamental na construção da equidade.</p> <p>O exame da equidade poderá envolver, por exemplo, a investigação dos critérios de alocação de recursos vis-à-vis a distribuição espacial, o perfil socioeconômico ou de gênero da população-alvo; as estratégias adotadas pelo gestor público para adequar a oferta de serviços ou benefícios às diferentes necessidades do público-alvo.</p>
Exemplo de Aplicação - Programa de vacinação contra sarampo	Se o programa incluiu ação para alcançar crianças que habitam em áreas onde o acesso ao serviço de vacinação é difícil, pode-se dizer que o gestor do programa buscou agir de acordo com o conceito de equidade.

Fonte: Adaptado do Manual de Auditoria Operacional do TCU (p. 18).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

6.6.3. Construção de fórmulas de indicadores³⁰

Uma vez definido o tipo de indicador a ser utilizado, é necessário definir a fórmula que descreve como deve ser calculado o indicador, possibilitando clareza com as dimensões a

serem avaliadas. A fórmula permite que o indicador seja: inteligível; interpretado uniformemente; compatibilizado com o processo de coleta de dados; específico quanto à interpretação dos resultados e apto em fornecer subsídios para o processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, recomenda-se evitar fórmulas de alta complexidade ou que não respondam às questões necessárias. A fórmula do indicador deve, sobretudo, ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso, proporcionando a obtenção de um resultado, numérico ou simbólico, facilmente comparável com valores predeterminados, posteriores ou anteriores, para apoiar o processo decisório.

Cada fórmula possui uma unidade de medida que confere um significado ao resultado. As unidades de medida podem ser diversas, contudo, sua composição deve seguir uma linha de raciocínio, possibilitando a análise do resultado obtido e a comparação com uma série histórica.

As unidades de medida mais comuns são:

Tabela 7 - Tipos de indicadores: simples e compostos

Tipo de indicador	Descrição	Exemplos
Indicadores simples	Representam um valor numérico (uma unidade de medida) atribuível a uma variável. Normalmente, são utilizados para medir eficácia, ou seja, a quantidade de determinado produto ou serviços entregues ao beneficiário. Não expressa a relação entre duas ou mais variáveis.	<ul style="list-style-type: none"> • Números de alunos matriculados no ensino médio; • Número de alunos aprovados no ensino fundamental; • Número de novos postos de trabalhos criados.

³⁰ Guia referencial para construção e análise de indicadores (Enap, 2021, p. 20, 21)

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 7 - Tipos de indicadores: simples e compostos

Tipo de indicador	Descrição	Exemplos
Indicadores compostos	Expressam a relação entre duas ou mais variáveis. De acordo com as relações entre as variáveis que os constituem e a forma como são calculadas, são denominados de maneiras específicas.	Têm-se quatro tipos de indicadores compostos: <ul style="list-style-type: none"> • Proporção ou coeficiente; • Porcentagem; • Razão ou índice; • Taxa.

Fonte: adaptado de Guia referencial para construção e análise de indicadores (Enap, 2021 – p. 20, 21).

Importante notar que algumas abordagens sobre indicadores não consideram os indicadores simples, como é o caso da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), que possui uma visão mais restrita sobre indicadores³¹:

Sua característica principal é a existência de fórmulas mais complexas para seu cálculo que preconizam, no mínimo, uma razão (conta de dividir) entre duas informações. Se não houver divisão de duas informações, então não existe indicador genuíno, apenas uma informação (ou um número “puro”).

A definição da FNQ pode parecer excessivamente rigorosa, mas informações isoladas provocam significativa quantidade de enganos, dificultam interpretações. Um exemplo de fácil compreensão é a quantidade crescente de reclamações de atendimento (o que, à primeira vista, demonstra deterioração da qualidade). Mas, se for considerada a quantidade de atendimentos, que pode ter se elevado em proporção maior que a de reclamações, então o quadro passa a ser positivo. Ou seja, a taxa de reclamações fornece sem dúvidas mais elementos para análise e tomada de decisão que a quantidade de reclamações. E se a quantidade de reclamações tem pouca possibilidade de indicar a real situação, então não pode ser considerada um bom indicador, ao contrário da taxa de reclamações, que indica fielmente o que está ocorrendo.

Tal fato ressalta a vantagem de se desenvolver indicadores que contenham divisões e, embora o uso de informações quantitativas (números puros) como indicadores seja amplamente difundido na administração pública, é aconselhável que se restrinja a situações isoladas.

³¹ Apostila de Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional (Enap, 2013).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na tabela seguir são detalhados os quatro tipos de indicadores compostos.

Tabela 8 - Tipos de indicadores compostos

Tipos de indicadores compostos	Descrição	Exemplos
Proporção ou coeficiente	É a divisão entre duas medidas, sendo o numerador o número de casos específicos e o denominador o número total do conjunto. Pode ser usada para estimar a probabilidade de um evento.	<ul style="list-style-type: none"> • Coeficiente de natalidade = número de nascidos / população total; • Coeficiente de mortalidade = número de óbitos / população total; • Coeficiente de evasão escolar = número de alunos evadidos / número inicial de matrículas realizadas.
Porcentagem	Obtida a partir do cálculo das proporções, simplesmente multiplicando o quociente obtido por 100. As porcentagens e proporções têm por objetivo principal criar comparações relativas destacando a participação de determinada parte no todo.	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentagem de alunos matriculados na 1ª série do ensino médio = $(n^\circ \text{ de alunos matriculados na primeira série do ensino médio} / n^\circ \text{ total de alunos matriculados no ensino médio}) \times 100$.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 8 - Tipos de indicadores compostos

Tipos de indicadores compostos	Descrição	Exemplos
Razão ou índice	A razão entre dois números é a divisão entre duas medidas de interesse, sendo que o denominador não inclui o numerador, ou seja, são duas medidas separadas e excludentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Densidade demográfica = População / superfície; e • Renda per capita = Renda / população.
Taxa	São coeficientes multiplicados por uma potência de 10 e seus múltiplos para melhorar a compreensão do indicador.	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de mortalidade = coeficiente de mortalidade x 1.000; • Taxa de natalidade = coeficiente de natalidade x 1.000; e • Taxa de evasão escolar = coeficiente de evasão escolar x 100.

Fonte: adaptado de Guia referencial para construção e análise de indicadores (Enap, 2021 – p. 20, 21).

A fórmula de cálculo e a unidade de medida fornecem subsídios para identificar o comportamento esperado do indicador, ou seja, se o indicador é maior-melhor ou menor-melhor. Dessa forma, a interpretação do indicador informa se o bom desempenho é alcançado quando o resultado do indicador está aumentando ou diminuindo. Trata-se de uma informação integrante que orienta a análise crítica do desempenho do indicador. Por exemplo, o IDH representa um bom desempenho quanto mais próximo de 1, aferindo uma melhor qualidade de vida da população da região.

Concomitantemente à construção da fórmula do indicador, é necessário definir a origem de onde os dados são extraídos, ou seja, a fonte de dados, podendo ser de um setorial, organização, unidade organizacional, sistema informatizado ou outra fonte como relatórios ou pesquisas de origem externa.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Vale destacar que a identificação da fonte dos dados é um importante direcionador para a definição de metas, denominadas índices desejados no caso dos indicadores.

Além das qualidades desejáveis para os indicadores citadas anteriormente, o TCU destaca que os indicadores devem ser claros ao especificar as seguintes dimensões de seu cálculo³²:

- **base geográfica:** território ao qual se refere o indicador. Indicadores que abrangem unidades geográficas menores podem revelar variações de desempenho significativas, por exemplo, dentro de um estado. Essas variações podem sugerir a existência de boas práticas de implementação da ação de governo ou falhas importantes de atendimento;
- **grupo populacional:** a parcela da população a qual se refere o indicador. Indicadores para grupos populacionais específicos, segundo características socioeconômicas podem revelar problemas de equidade no acesso a bens e serviços entregues por ações de governo. Problemas de cobertura podem sugerir a necessidade de criação de ações ou formas de implementação específicas, dentro de políticas mais amplas, de forma a alcançar determinados grupos populacionais;
- **periodicidade:** frequência de cálculo do indicador. Indicadores referentes a períodos de tempo muito longos podem encobrir variações sazonais, por exemplo, importantes para a formulação da política ou para o desenho da forma de implementação;
- **fontes de informação:** origem dos dados usados para apurar o indicador. Podem ser sistemas de informações de institutos de pesquisa ou órgãos governamentais, pesquisas realizadas ou contratadas pelo objeto de auditoria, sistemas internos de informações gerenciais.

Porém, o próprio órgão de controle nota que a relação das qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho é longa e seus itens são dificilmente observáveis simultaneamente em um único indicador. Apesar de o ideal ser usar os melhores indicadores de desempenho, na prática existem conflitos de escolha (*trade-offs*) entre os critérios de qualidade. Por exemplo, o indicador mais representativo pode ser excessivamente caro ou apenas disponível em intervalos de tempo muito longos (USAID, 1998). Para solucionar o conflito, é necessário estabelecer regras de decisão.

6.6.4. Limitações e riscos na construção de indicadores

Durante a construção e utilização de indicadores é importante estar ciente de que estes apresentam algumas limitações que precisam ser consideradas para uma adequada

³² Boletim do TCU, nº 3, 11/01/2011.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

6.6.4. Limitações e riscos na construção de indicadores

Durante a construção e utilização de indicadores é importante estar ciente de que estes apresentam algumas limitações que precisam ser consideradas para uma adequada utilização dos mesmos. A seguir, são apresentadas as principais limitações comumente citadas na literatura³³:

- **A medição interfere na realidade a ser medida:** a coleta das informações que subsidiarão decisões superiores altera o contexto no qual essas informações são coletadas, interferindo nos resultados obtidos. Há de se ter em mente que a gestão e o cômputo dos indicadores advêm direta ou indiretamente de procedimentos executados por pessoas que possuem interesses, sofrem e geram pressões e não podem ser consideradas plenamente isentas. Assim, ao se conceberem indicadores, é preciso que os gestores tenham clareza da necessidade, pertinência e conveniência de quais informações serão coletadas e de como serão coletadas, o que envolve conhecimento dos meios, do ambiente e das pessoas envolvidas nesse processo.

- **Parcimônia e confiança são necessárias:** deve-se buscar uma maior aproximação entre a fonte primária de informações (por exemplo, professores, policiais, assistentes sociais e bancários) e as instâncias decisórias superiores, para que o processo de aferição seja confiável, subsidiando efetivamente os últimos sem sobrecarregar os primeiros, numa relação de parcimônia e confiança. Para tal, deve ser dada ênfase em uma ampla comunicação e busca pela compreensão e comprometimento mútuos de modo a facilitar e coordenar o processo de busca da informação.

- **Não se deve subestimar o custo da medição:** medições efetivas envolvem significativos custos, principalmente pelo tempo requerido dos atores envolvidos na concepção, planejamento e implementação dos indicadores. Deve-se considerar com a máxima antecedência os custos associados à intensa comunicação e negociação requerida entre as áreas fim e as instâncias decisórias. Por fim, há de se buscar a construção de instrumentos, tais como sistemas de informação, que sejam amigáveis a todos os envolvidos, de modo que esses não se tornem fardos à coleta, tratamento e apresentação das informações, bem como não induzam ao descomprometimento na prestação ou utilização das informações. A consideração destes custos tende a induzir escolhas mais cuidadosas e parcimoniosas dos indicadores, conferindo-lhes maiores chances de sucesso.

³³ Guia referencial para construção e análise de indicadores (Enap, 2021)

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- **A medição não constitui um fim em si mesma:** indicadores adequados, confiáveis e disponíveis tempestivamente são excelentes ferramentas de suporte à decisão. Considerados, contudo, seus custos e intrínseca incompletude, há de se tomar o cuidado para que estes não interfiram negativamente no desempenho da organização (governo), seja pelo volume de recursos envolvidos nas áreas fins, seja pela supervalorização dos indicadores por parte das instâncias decisórias. O foco deve permanecer na implementação da política pública, com os indicadores sendo auxiliares na sua boa execução. Por um lado, os decisores devem ter em mente que qualquer conjunto de indicadores é uma redução da realidade aferida e que outras formas de aquisição de informações acerca do desempenho organizacional, tais como a troca de experiências e impressões interpessoais, não podem ser desprezadas. Por outro lado, áreas meio devem se certificar de que suas ferramentas e processos não sirvam apenas a si próprios. Quaisquer indicadores no setor público devem servir, em última instância, à ampliação da capacidade do Estado de ofertar bens e serviços de qualidade.

- **Indicadores são representações imperfeitas e transitórias:** não se deve confiar cega e permanentemente nas medidas, o que significa dizer que o gestor de uma política pública deve, periodicamente, realizar uma avaliação crítica acerca da pertinência dos indicadores selecionados, considerando ainda que, a todo tempo, surgem modelos aperfeiçoados baseados em novas teorias. Deve-se, portanto, confiar nas escolhas realizadas enquanto não surgirem alternativas melhores, mais válidas e aprimoradas, desenvolvidas a partir de pesquisas e trabalhos metodologicamente confiáveis.

- **O indicador e a dimensão de interesse não se confundem:** deve-se atentar que o indicador apenas aponta, assinala e indica, como o próprio nome revela. Contudo, são comuns casos em que o foco das ações seja deslocado da realidade com que se deseja trabalhar para o indicador escolhido para representá-la. Há casos em que primeiro se escolhe o indicador para depois associá-lo a um problema, subvertendo e distorcendo o processo ideal da criação e uso de indicadores. De fato, em algumas situações existe forte identificação entre o conceito e o indicador como, por exemplo, mortalidade ou morbidade por causas diversas; porém, em geral essa não é a regra, principalmente para conceitos multidimensionais como desenvolvimento humano e qualidade de vida.

6.6.5. Erros comuns na construção de indicadores

Durante a construção dos indicadores é importante a observação atenta para que erros já conhecidos não se repitam. Abaixo, são apresentados os mais comuns³⁴:

³⁴ Guia referencial para construção e análise de indicadores (Enap, 2021).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Elaborar os indicadores antes de definir os objetivos:** trata-se do erro mais frequente na elaboração de indicadores. O processo correto de elaboração de indicadores de desempenho inicia-se pela definição clara dos objetivos. Estes, em seguida, devem ser especificados de modo a permitir uma quantificação. Por exemplo: “Aumentar a qualidade” (objetivo) pode ser interpretado como “reduzir o retrabalho” ou “reduzir reclamações de clientes”. Somente depois de priorizados os critérios de interpretação dos objetivos é que os indicadores devem ser elaborados. Caso contrário, será produzido um número enorme de indicadores que, literalmente, não fornecem nenhuma informação relevante para os gestores.
- **Excesso de indicadores:** informação demais atrapalha. Quanto menor o número de indicadores, mais fácil será a tarefa de gerenciamento e mais focada será a atividade do gestor.
- **Desalinhamento do vocabulário:** todos os envolvidos na elaboração dos indicadores de desempenho devem passar por uma homogeneização quanto aos termos – e sua definição e entendimento – utilizados nas discussões. Isso evitará longas discussões improdutivas nas reuniões de trabalho.
- **Indicadores não são utilizados pela gestão:** é sabido que indicadores custam caro, pois recursos de mão de obra, materiais e equipamentos são despendidos para calcular seus valores atuais. Quando os níveis hierárquicos mais elevados da organização não utilizam o conceito de gestão por indicadores, todo o esforço e custo envolvidos em sua elaboração serão nulos.
- **A análise dos indicadores não gera ações corretivas:** apesar de analisados pelos gestores periodicamente, os indicadores são utilizados apenas como informação passiva. Se o valor atual de um indicador se afasta do seu índice desejável, isso pode significar que o processo correspondente não está fluindo de forma adequada e precisa de uma intervenção ou ação corretiva. Se a ação corretiva não for colocada, a função de detecção dos indicadores de desempenho é inibida e não produz nenhum resultado para a organização.
- **Gestores não entendem o que o indicador mede:** ao analisar os valores da série temporal de um determinado indicador, o gestor consegue ao menos verificar se há uma tendência de aumento ou redução do desempenho. Todavia, se questionados quanto às variáveis que estão consideradas ou não em seu cálculo, vários gestores terão dúvidas em responder.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Periodicidade muito baixa:** alguns processos são críticos para a organização. Assim, se a detecção de problemas por meio de indicadores demorar muito, a ação corretiva necessária para atacar o problema detectado pode ser implementada com atraso excessivo e já não ser eficaz. Alguns indicadores podem ser calculados anualmente, mas os gestores têm que ter em mente que a ação corretiva também pode estar um ano atrasada.

- **Coleta de dados errada:** pior que o gestor não ter informação é ele ter a informação errada. Informações erradas levam a decisões erradas. Portanto, por melhor que sejam escolhidos os indicadores de desempenho para a gestão organizacional, se os dados coletados são ruins, o resultado que eles mostram está equivocado.

Embora o processo de elaboração dos indicadores não seja difícil, o calcanhar de Aquiles é o sistema de informações para coleta de dados.

6.6.6. Indicadores no PPA

Os indicadores definidos para o Plano Plurianual – PPA do Governo do Distrito Federal são acompanhados por meio do sistema PPA WEB. Na tabela a seguir são listados os elementos a serem preenchidos no sistema com as respectivas descrições.

Tabela 9 - Campos a serem preenchidos dos indicadores do PPA no sistema PPA WEB

Elemento	Descrição
Nome:	Nomeia o indicador de forma sucinta e clara. Usualmente podem ser usados termos como: taxa, índice, percentual, coeficientes, dentre outros, a depender do tipo de indicador. Essa informação consta da Lei do Plano Plurianual.
Descrição:	Explica o objetivo do indicador, qual a sua relação com a política pública estabelecida no objetivo no qual está inserido, porque este indicador é relevante, dentre outras informações que tornam o indicador mais claro.
Limitações:	Informa se a Unidade pode ter algum problema para mensurar o indicador ou se o que está sendo mensurado pode apresentar algum viés de interpretação.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 9 - Campos a serem preenchidos dos indicadores do PPA no sistema PPA Web

Elemento	Descrição
Metodologia de cálculo:	Descreve a fórmula matemática que representa o modo de calcular o indicador, a partir das suas variáveis, e detalha o passo a passo de como apurar o indicador. Um método de apuração bem descrito permite que qualquer pessoa (seja na própria Unidade, seja no órgão central, sejam os órgãos de controle ou agentes privados) possa aplicar e chegar a resultados objetivos, tal qual proposto em sua elaboração, permitindo um monitoramento livre de vieses.
Possui Índice de Referência:	Resposta sim ou não.
Índice de Referência:	Caso o indicador apresente índice de referência, informa qual o último índice apurado, que servirá de parâmetro de comparação com os índices desejados e os índices alcançados de cada ano do PPA.
Apuração do Índice de Referência:	Data da última apuração do índice de referência informado, para se ter uma compreensão de como estava aquela realização quando da elaboração do PPA no momento de definição da agenda para os próximos quatro exercícios dados os cenários econômico, social e outros da época.
Data Início:	Data a partir da qual o indicador começará a ser apurado no PPA vigente.
Unidade de Medida:	Depende do que está sendo medido. Ex.: percentual, unidades, m ² , pessoas, alunos.
Fonte de Informação:	Define a fonte de origem dos dados para o cálculo do indicador. Os dados podem ser fornecidos por diversas fontes, incluindo agências governamentais, instituições acadêmicas, bancos de dados governamentais e relatórios e questionários.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 9 - Campos a serem preenchidos dos indicadores do PPA no sistema PPA WEB

Elemento	Descrição
Periodicidade:	Define de quanto em quanto tempo há valor atualizado disponível para o indicador (ou para o conjunto de suas variáveis). Deve ter como base racional a frequência com que os dados são coletados. No PPA WEB, a apuração do indicador pode ser anual ou bianual.
Tendência:	Define o sentido desejado de variação do indicador em termos do desempenho esperado. No PPA WEB, a tendência do indicador pode ser “Maior, melhor” ou “Menor, melhor”.
Índices desejados:	Definidos para cada ano do PPA. Trata-se do número do indicador que representa o estado futuro de desempenho desejado. Têm como objetivo serem suficientes para assegurar a efetiva implementação da estratégia.
O cálculo da quantidade/ índice é a soma do valor do ano com o dos anos anteriores:	A depender de como foi elaborado o indicador, os resultados/índices alcançados anualmente devem ser somados aos anos seguintes para que o resultado final/total do indicador seja alcançado ao final do período de 4 anos do PPA. Outros indicadores devem ter seus resultados/índices alcançados considerados anualmente, de forma isolada, quando o alcance de seu resultado não é, necessariamente, uma crescente.

Fonte: elaboração própria SUPLAN/SEFIN/SEEC.

6.7. Impacto Orçamentário e Financeiro

Outro aspecto a ser observado pelo gestor público, que se inicia na etapa de formulação da política pública e se desdobra até a sua implementação, diz respeito ao cumprimento das legislações fiscal e orçamentária pertinentes.

O gestor deve elaborar um orçamento para a implementação da política pública escolhida e, posteriormente, verificar se há recursos disponíveis para o seu financiamento, bem como se há previsão de que sejam autorizados integralmente. Caso não haja recursos disponíveis suficientes, o gestor precisa analisar a possibilidade de priorizar ações, redimensionar o desenho inicial da política para adequar o orçamento, ou tentar captar recursos de outras formas para viabilizar a execução da política pública.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O gestor deve elaborar um orçamento para a implementação da política pública escolhida e, posteriormente, verificar se há recursos disponíveis para o seu financiamento, bem como se há previsão de que sejam autorizados integralmente. Caso não haja recursos disponíveis suficientes, o gestor precisa analisar a possibilidade de priorizar ações, redimensionar o desenho inicial da política para adequar o orçamento, ou tentar captar recursos de outras formas para viabilizar a execução da política pública.

Além disso, o gestor deve observar os requisitos definidos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na Lei Orçamentária Anual (LOA), e na legislação orçamentária correlata, tal como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em linhas gerais, para que determinada política pública esteja em consonância com o arcabouço vigente em relação aos aspectos orçamentários e financeiros, dois requisitos básicos devem ser respeitados³⁵:

- i) A despesa pública não pode estar em desacordo com as regras fiscais, especialmente com os dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e da Emenda à Constituição (EC) nº 95/2016, o Novo Regime Fiscal (NRF), que instituiu o “teto de gastos” para a despesa primária; e
- ii) Não deve contrariar os procedimentos disciplinados nos principais instrumentos orçamentários – PPA, LDO e LOA –, como prazos, condições e restrições relacionados ao processo de alocação de recursos públicos.

Informações detalhadas sobre os instrumentos orçamentários do GDF estão disponíveis no sítio da Secretaria de Estado de Economia do DF.³⁶ Destaque para os documentos:

- [Orientações para elaboração do PPA 2024-2027;](#)
- [Guia prático para elaboração do PPA 2024-2027;](#)
- [MTO 2025 \(1ª Versão\);](#)
- [Manuais do PLOA.](#)

³⁵ Guia prático de análise *ex ante* (2018).

³⁶ Endereço do sítio da SEEC/DF: <https://www.economia.df.gov.br>

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

7. Tomada de decisão

A tomada de decisão é uma ação realizada frequentemente pelo gestor público durante todo o ciclo da política pública. Entretanto, na literatura, há uma etapa específica do ciclo que trata da tomada de decisão após a formulação da política pública, ocasião na qual se decide tomar um curso de ação (ou não ação) para tratar de um problema público, a partir da seleção entre uma gama de opções, incluindo a de manter o *status quo*.

A tomada de decisão é altamente política, mas, outras considerações, como a potencial eficácia das políticas no alcance dos objetivos pretendidos e seus impactos na sociedade a longo prazo, também são relevantes, exigindo conhecimento técnico e análise profissional. Embora os membros da alta gestão sejam os principais responsáveis pela tomada de decisão formal, as políticas públicas podem assumir muitas formas, e os gestores públicos estão envolvidos nessa etapa de várias maneiras, tais como³⁷ :

1. As decisões de política pública podem ser atos, leis, orientações regulamentares e/ou medidas processuais, e muitas delas são decididas em diferentes níveis de órgãos governamentais para que a decisão final da alta gestão seja apenas aprovar uma espécie de coletânea de escolhas anteriores e subcoordenadas, feitas pelos gestores públicos em outros locais. Esse é especialmente o caso quando os problemas de políticas e as soluções são altamente técnicos. A aprovação de nível superior nesses casos é geralmente apenas um requisito processual, em vez de substancial em sua natureza.
2. Em políticas para as quais insumos substanciais por parte da alta gestão e órgãos legislativos são solicitados, as opções de políticas que chegam a esses tomadores de decisão geralmente refletem as preferências e as alternativas desenvolvidas por gestores públicos em diversos níveis dentro do governo.
3. A alta gestão muitas vezes pede para que os gestores públicos preparem avaliações de suas opções de políticas preferidas, ou para que forneçam informações técnicas e aconselhamento profissional sobre vários aspectos dessas opções, tais como a eficácia e a viabilidade administrativa, novamente permitindo que os gestores públicos causem um impacto significativo sobre as decisões finais que decorrem dessas deliberações e escolhas.

³⁷ Guia de políticas públicas: gerenciando processos (2014).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

7.1. Modelos de tomada de decisão

A depender do grau em que se conhecem informações sobre os resultados esperados das políticas, a tomada de decisão é categorizada na literatura em três modelos principais: “racional”, “incremental” e “lata de lixo”.

O modelo de decisão “racional” parte do pressuposto de que as consequências de cada opção de política pública alternativa podem ser conhecidas com antecedência, de modo que os tomadores de decisão devem escolher a opção que maximize o alcance de seus objetivos, valores e metas individuais. O modelo é “racional” no sentido de que, pelo menos em teoria, ele pode levar à forma mais eficiente de atingir objetivos de políticas públicas. Entretanto, sua aplicabilidade é dificultada pela necessidade de uma grande quantidade de informações precisas sobre os impactos e consequências das políticas, o que pode ser impraticável ou impossível de obter no período de tempo normalmente curto que os decisores têm para agir. Além disso, assume uma uniformidade de propósito entre os decisores que pode não existir.

O modelo de decisão “incremental”, por sua vez, analisa a tomada de decisão pública como um processo com restrição de tempo e informação, caracterizado por conflitos, negociações e compromisso entre os tomadores de decisão com interesses próprios. Em vez de adotar alternativas de “maximização”, neste modelo, espera-se que as decisões tomadas por negociação sejam o resultado de “sucessivas comparações limitadas” que os tomadores de decisão fazem das novas propostas versus os resultados de decisões anteriores, resultando normalmente apenas em mudanças “marginais” ou “incrementais” do *status quo*. As decisões tomadas representam mais o que é politicamente viável, no sentido de satisfazer os interesses dos diversos participantes, em vez de o que poderia ser tecnicamente desejável em um clima de políticas com menos incerteza.

Já o modelo de decisão da “lata de lixo” (*garbage can*) se aplica quando há muitos tomadores de decisão e uma alta dose de incerteza sobre as causas dos problemas e suas soluções. Em tais situações, os resultados das políticas públicas refletirão os desejos temporários de quem realmente é capaz de dominar, embora transitoriamente, o processo de tomada de decisão. A busca por uma resposta de política pública a um problema vai acabar quando uma opção de política pública é vista como capaz de produzir resultados “aceitáveis”, conforme definido pelos padrões estabelecidos pelos decisores influentes, e a gama de escolhas de políticas com resultados potencialmente melhores nunca é totalmente explorada. Os tomadores de decisão, portanto, olhariam para além da gama relativamente pequena de opções de políticas em questão somente se elas não produzissem resultados satisfatórios.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir do conhecimento desses modelos de tomada de decisão, o gestor público pode tanto compreender melhor como suas próprias decisões são tomadas como identificar os modelos utilizados pela alta gestão, podendo então adequar as estratégias de apresentação das alternativas de políticas formuladas visando uma maior aceitação das propostas.

7.2. Desafios na tomada de decisão

Durante a tomada de decisão, o gestor deve observar alguns pontos relacionados a questões estruturais e de natureza política que podem impactar negativamente esse processo ³⁸ :

- Muitas vezes, mesmo em questões técnicas, as decisões de políticas públicas são dominadas por imperativos imediatos e tomadas sem uma consideração cuidadosa de suas implicações mais amplas e de longo prazo;
- Decisões de políticas públicas podem ser apoderadas por obsessões ideológicas ou, até mesmo, por fantasias de líderes políticos;
- Más decisões também podem surgir quando as decisões de políticas públicas são controladas e manipuladas por um pequeno número de dirigentes políticos e/ou um pequeno número de conselheiros de políticas intimamente associados com a tomada de decisão. Isso acontece quando preconceitos pessoais e institucionais de um grupo causam um impacto negativo sobre a qualidade de suas decisões e, posteriormente, sobre os resultados das políticas;
- Resultados ruins também podem derivar de decisões de políticas públicas tomadas sem atenção à sua exequibilidade, levando a grandes lacunas entre o projeto e a implementação de políticas;
- Decisões de políticas públicas tomadas por um órgão podem ser inconsistentes e até mesmo conflitantes com as políticas implementadas por outros órgãos;
- Decisões de políticas públicas às vezes podem ser determinadas em grande parte por considerações puramente políticas, como eleições e o equilíbrio dos grupos de interesse, enquanto as propostas com verdadeiro potencial para alcançar os objetivos das políticas públicas podem ser ignoradas pelos tomadores de decisão.

Além desses pontos, os gestores que buscam melhorar os processos de tomada de decisão também enfrentam desafios técnicos e organizacionais:

³⁸ Guia de políticas públicas: gerenciando processos (2014).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Horizonte de tempo curto para avaliar adequadamente os efeitos das propostas de políticas públicas, especialmente daquelas que se afastam significativamente das políticas e práticas vigentes. Como resultado, pode ser difícil identificar os custos e os benefícios a longo prazo, e muito menos peso pode ser dado a eles do que aos de curto prazo e mais imediatamente óbvios, podendo ser completamente ignorados;
- Falta de informações disponíveis a um custo razoável e de informações confiáveis para avaliar adequadamente as diferentes opções de políticas públicas;
- Falta de treinamento e experiência dos gestores públicos em análise de políticas públicas.

7.3. Estratégias para a tomada de decisão

Na sequência é apresentado um passo a passo para orientar o gestor público na tomada de decisão:

1º passo: definição de critérios

Um primeiro passo para embasar a tomada de ação é a definição de critérios. É importante que sejam escolhidos os critérios corretos pois o uso de diferentes critérios pode levar a julgamentos distintos quanto aos méritos relativos de escolhas de políticas públicas.

Critérios de decisão mais explícitos e específicos podem ajudar a esclarecer os objetivos da política pública, propondo normas que sejam mensuráveis e que ajudem os formuladores de políticas a centrarem a atenção nas possíveis dificuldades e interligações entre os objetivos de políticas em diferentes setores.

A falta de um critério fundamental pode levar a más decisões, pois as consequências, que teriam sido medidas pelo critério ausente, poderiam ter mudado potencialmente o cálculo dos custos e benefícios das decisões tomadas. Já a utilização dos mesmos critérios em diferentes opções de políticas assegura que as alternativas possam ser comparadas de forma sistemática.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2º passo: estabelecimento de linha de base

Após a definição dos critérios, deve-se estabelecer uma linha de base, que fornecerá a base de conhecimento necessária para a avaliação dos efeitos das intervenções de políticas públicas propostas e reais. O estabelecimento de linha de base, nesse caso, pode ser tecnicamente desafiador e demorado, pois não é apenas o levantamento de informações sobre as condições atuais (ou *status quo*), mas também inclui informações sobre as tendências atuais e esperadas, os efeitos das políticas públicas em implementação, e os efeitos de outras políticas ou programas previstos.

3º passo: projeção de resultados prováveis

Uma vez que os critérios tenham sido escolhidos e uma linha de base tenha sido estabelecida, o próximo passo consiste em projetar os resultados prováveis das opções de políticas públicas diferentes para cada critério individual. Tal tarefa é a parte mais desafiadora e técnica do processo de tomada de decisão, pois envolve uma projeção para o futuro, que é inerentemente incerto. Embora várias técnicas e ferramentas possam ser usadas para enfrentar os desafios impostos pela incerteza na avaliação, podem não removê-la totalmente.

A avaliação tem como objetivo fornecer as seguintes informações aos gestores públicos e aos formuladores de políticas públicas:

- Informações empíricas sólidas – provenientes de dados ou evidências – sobre a provável direção das mudanças econômicas, sociais e ambientais resultantes das opções de políticas sob consideração;
- Evidências sólidas sobre a natureza e a ordem de magnitude das mudanças;
- Evidências sólidas sobre a duração e a reversibilidade das mudanças.

A tomada de decisão normalmente é confrontada com várias incertezas, porque as informações para sustentar previsões precisas do resultado das escolhas de políticas públicas são muitas vezes insuficientes. Entretanto, existem tipos diferentes de incerteza, dependendo se ela está relacionada ao conhecimento do problema de política pública e de suas tendências, ou ao impacto das soluções da política pública, ou, ainda, sobre o processo da política pública em si e os seus resultados. As incertezas podem ser tratadas com métodos estatísticos ou reduzidas por meio de mais pesquisas. No entanto, algumas incertezas são inerentes e não podem ser reduzidas.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4º passo: comparação de opções de políticas públicas

O quarto passo consiste em comparar as opções de políticas públicas com base em seus efeitos previstos. Estabelecer uma linha de base e avaliar os impactos projetados pode gerar uma imensa quantidade de informações, e, portanto, há uma necessidade de sistematizar a coleta e a exposição dessas informações. A avaliação de várias opções proporciona oportunidades para a inovação nas políticas, pois as informações reveladas pela comparação entre as diferentes opções podem ajudar na concepção das políticas, provocando a reformulação de certas opções e a identificação de estratégias de mitigação para outras. Vários componentes em diferentes opções podem ser reconfigurados para novas combinações, que podem então levar a opções vantajosas para todos, e estratégia de mitigação podem ser desenvolvidas para reduzir os impactos negativos específicos de opções que são preferíveis em outras dimensões. A identificação de oportunidades e sinergias é uma marca registrada da tomada de decisão integrada.

Matriz de decisão

Uma forma de organizar sistematicamente as informações necessárias para a tomada de decisão consiste em apresentá-las na forma de uma matriz de decisão, que normalmente irá exibir opções de políticas públicas nas colunas e critérios de decisão nas fileiras. Qualquer célula na matriz de decisão contém o resultado projetado da alternativa avaliado por referência ao critério da coluna. Por exemplo, a célula A1 contém informações sobre o resultado da alternativa A, conforme avaliado por referência ao critério 1. Para auxiliar o processo de tomada de decisão, cada alternativa na matriz deve ser vinculada a cada critério sistematicamente, como apresentado na tabela a seguir.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 10 - Exemplo de Matriz de decisão

Critérios	Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C	Alternativa...
Critério 1	A1	B1	C1	...
Critério 2	A2	B2	C2	...
Critério 3	A3	B3	C3	...
Critério...

Fonte: Guia de políticas públicas: gerenciando processos (2014).

Independentemente de quão abrangente uma análise de políticas públicas pareça ser, é importante notar que esse é apenas um insumo a ser utilizado na tomada de decisão e, mesmo que uma opção de política pública esteja classificada como a melhor em todas as dimensões, a decisão final pode ser de não adotá-la. Imperativos políticos, interesses de órgãos estreitamente definidos, dentre outras questões, são considerações relevantes, sendo que, muitas vezes, a decisão final é o resultado da interação estratégica e do compromisso entre vários tomadores de decisão.

No entanto, a natureza altamente política de algumas decisões não implica que o valor da análise sólida deva ser desconsiderado. A avaliação pode, efetivamente, definir um limite dentro do qual trocas podem ser feitas entre imperativos políticos e méritos técnicos.

Por exemplo, é muito mais fácil rejeitar a pior escolha de política pública quando seus impactos negativos são conclusivamente indicados pela análise e, pela mesma razão, se torna mais difícil que os formuladores de políticas ignorem uma solução vantajosa a todos quando tiver sido claramente identificada.

Uma análise sólida permanece de grande valor para garantir uma decisão sensata, sobretudo porque obriga os tomadores de decisão a compartilharem abertamente seus valores com outros atores.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por fim, um último ponto a ser destacado diz respeito à natureza multidimensional da maior parte dos problemas públicos contemporâneos. Pelo fato desses problemas ultrapassarem limites organizacionais, os gestores devem ficar atentos para que a análise de políticas públicas não seja feita de modo unidimensional ou limitada, realizada em órgãos isolados. Conversas, consultas e cooperação entre diversos órgãos levam a decisões julgadas de forma mais robusta.

7.4. Boas práticas e *Checklists* - etapa de tomada de decisão

São **boas práticas** de tomada de decisão³⁹:

- a) explicitar objetivamente os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha da política pública;
- b) realizar e manter registro de análises, pareceres e deliberações de instâncias e autoridades competentes no processo decisório para escolha da política pública;
- c) identificar claramente os agentes responsáveis pela escolha da política pública;
- d) garantir a participação de representantes de todos os poderes, as esferas de governo e os setores afetados pela política no processo decisório para escolha da política pública;
- e) estimular a participação social no processo decisório para escolha da política (ex.: consulta pública);
- f) explicitar possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo decisório para escolha da política pública;
- g) garantir que o processo de tomada de decisão quanto à escolha da política seja aberto (motivado, transparente, participativo e *accountable*).

No quadro a seguir são apresentados os principais questionamentos, as informações requeridas para respondê-los, com as respectivas possibilidades de fontes de informação, considerando a etapa de tomada de decisão.

³⁹ Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020, p. 39)

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quadro 5 - Questionamentos: etapa de tomada de decisão

Questão: 5. O processo de tomada de decisão quanto à escolha da política foi aberto (motivado, transparente e participativo)?

Subquestão	5.1 Os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha da política estão objetivamente explicitados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • registro dos motivos que embasaram a decisão pela adoção da política pública; • motivo para a edição do ato normativo que institucionalizou a política pública; • dados qualitativos e quantitativos, indicadores e informações (evidências) que embasaram a escolha da política pública.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • exposições de motivo; • proposta do ato normativo que institucionalizou a política; • parecer jurídico; • parecer de mérito; • atas deliberativas; • processo decisório para escolha da política pública; • estudos técnicos; • outros pareceres e manifestações citadas no parecer jurídico ou de mérito.
Subquestão	5.2 O processo de formulação e escolha da política foi participativo?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • esferas de governo e setores afetados pela matéria tratada na política pública; • participantes do processo decisório para escolha da política pública; • esfera de competência da matéria tratada da política pública; • considerações referentes às informações e às manifestações recebidas em eventuais processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria tratada na política pública; • população afetada pela matéria tratada na política pública; • sindicatos que representam população afetada pelo problema tratado na política pública; • associações que representam população afetada pelo problema tratado na política pública; • organizações sociais;

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	5.2 O processo de formulação e escolha da política foi participativo?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • participantes do processo decisório para escolha da política pública; • canais de participação e representação política estabelecidos; • dados e informações fornecidos para viabilizar a participação social; • considerações referentes às informações e às manifestações recebidas em eventuais processos de participação social.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • exposições de motivos encaminhadas à casa civil; • proposta do ato normativo que institucionalizou a política; • atas deliberativas; • processo decisório para adoção da política pública; • atos normativos que definem a competência acerca da matéria; • relatório de análise de impacto regulatório; • audiência pública; • consulta pública; • ouvidoria pública; • debates públicos; • participação em conselhos gestores; • comissões; • conferências; • fóruns; • plataformas virtuais na internet para manifestação dos cidadãos.
Subquestão	5.3 Os agentes responsáveis pela formulação e tomada de decisão quanto à escolha da política estão claramente identificados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • órgão ou entidade proponente da política pública; • agentes responsáveis pela decisão quanto à escolha da política pública; • órgãos, entidades, instituições e esferas de governo que participaram do processo decisório para escolha da política pública.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • exposições de motivos; • proposta do ato normativo que institucionalizou a política

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	5.3 Os agentes responsáveis pela formulação e tomada de decisão quanto à escolha da política estão claramente identificados?
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • parecer jurídico • parecer de mérito; • outros pareceres e manifestações citadas no parecer jurídico ou de mérito; • atas deliberativas; • atas de reuniões e eventos onde a política foi debatida; • processo decisório para escolha da política pública.
Subquestão	5.4 Possíveis conflitos de interesse dos participantes da formulação e do processo decisório para escolha da política pública foram gerenciados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • mecanismos de controle estabelecidos para evitar conflitos de interesse dos participantes do processo decisório para escolha da política pública.
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • processo decisório para escolha da política pública; • canais estabelecidos para receber e tratar denúncias; • plataformas virtuais na internet para registro de possíveis conflitos de interesse.

Fonte: adaptado de Referencial de Controle de Políticas Públicas – Apêndice II - TCU (p. 11 - 16, 2020).

8. Implementação de Políticas Públicas

A implementação é a etapa do ciclo em que as decisões tomadas nas etapas anteriores se traduzem em ações, quando são produzidos os resultados concretos da política pública. É um processo dinâmico e não linear, que também pode ser visualizado como uma forma de governança em rede, pois exige ampla coordenação entre inúmeros atores. Isso é particularmente relevante quando se busca a integração de múltiplos objetivos de políticas dentro de um mesmo programa e quando se considera a transversalidade de boa parte das políticas públicas.

A implementação exige negociações e discussões contínuas entre os lados político e administrativo do Estado. Isso cria oportunidades para que políticos, órgãos e outros membros das redes de política pública usem o processo de implementação para continuar com os esforços das etapas anteriores, tais como na formulação de políticas, ou, mais frequentemente, na tomada de decisão, quando sua solução preferida para um problema não foi selecionada.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A alteração dos níveis de apoio do público a uma política pública também pode afetar a implementação. Muitas políticas testemunham um declínio no apoio depois que uma decisão de política pública é tomada, dando maior oportunidade para que os gestores, caso queiram, alterem o propósito original de uma decisão.

8.1 Desafios na implementação de políticas públicas

A implementação é muitas vezes negligenciada na prática e falhas de implementação são geralmente citadas como a causa do fracasso ou da falta de sucesso das políticas públicas. Os formuladores de políticas públicas muitas vezes não conseguem preparar o terreno de forma sistemática para a implementação, resultando ocasionalmente em fracassos de políticas de alto nível e, ainda mais frequentemente, em políticas que são executadas muito abaixo das expectativas.

Uma das principais razões para essa negligência diz respeito à enorme complexidade, tanto analítica quanto prática, que a implementação representa. Outra razão é a sensibilidade política da implementação. Na formulação, e até na tomada de decisão, as diferenças críticas entre os *stakeholders* podem ser encobertas usando uma linguagem vaga ou até mesmo adiando decisões imediatas – sem aspectos críticos, mas politicamente ou burocraticamente “sensíveis” – de políticas. Isso traz a vantagem de manter um processo de política pública andando e “comprar tempo” para a construção de alianças de maior apoio. Entretanto, as consequências de tal esquiva são inevitáveis durante a fase de implementação, em que os gestores públicos terão dificuldade de gerar, alocar e controlar recursos, bem como de interpretar intenções de políticas. Os produtos e resultados pretendidos de uma política pública não se materializarão, enquanto os efeitos colaterais negativos das políticas públicas se tornarão mais evidentes.

Por isso, os formuladores de políticas públicas devem dar uma atenção especial aos problemas de implementação em seus cálculos e atividades, desde o princípio do processo de formulação. A tabela a seguir apresenta as principais barreiras enfrentadas pelos gestores na etapa de implementação de políticas públicas, considerando três categorias gerais de análise e ação: a necessidade de desenvolver um conjunto coerente de objetivos para a formulação de políticas públicas integradas (competência analítica), um forte apoio e autorização para a sua implementação (política) e a capacidade operacional suficiente para fazer o trabalho.

⁴⁰ Guia de políticas públicas: gerenciando processos (2014).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 11 - Barreiras de implementação típicas

Problema	Descrição
Barreiras políticas (de suporte e autorização)	
<i>Autorização lenta</i>	Planos e mobilização de recursos avançam muito lentamente, devido à existência de múltiplos pontos de veto entre os <i>stakeholders</i> em uma rede, tornando o progresso difícil.
<i>Fraco apoio político</i>	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
<i>Oposição burocrática</i>	Figuras fundamentais na rede de órgãos encarregadas de implementar uma política pública retardam ou sabotam a implementação, devido à baixa prioridade do projeto, falta de incentivos e/ou interesses conflitantes.
<i>Fracos incentivos ao implementar</i>	Os implementadores locais (executivos de coordenação do governo local ou o pessoal de linha de frente de órgãos), que não foram consultados durante a fase de tomada de decisão, não têm adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretivas a partir de seu nível de atuação.
Barreiras de competência analítica	
<i>Missões vagas ou múltiplas</i>	A natureza intersetorial dos planos e da implementação leva ao acobertamento dos objetivos conflitantes ou à não especificação clara das permutas em termos operacionais.
<i>Mudanças de prioridades</i>	Trocas feitas durante a tomada de decisão da política pública - por exemplo, entre as dimensões ambientais e econômicas de um problema - poderão ter de ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
<i>Má concepção</i>	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não vão funcionar como o esperado, devido a diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa; a falha está mais do que determinada - ou seja, ela vai ocorrer se qualquer das barreiras for ignorada.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabela 11 - Barreiras de implementação típicas

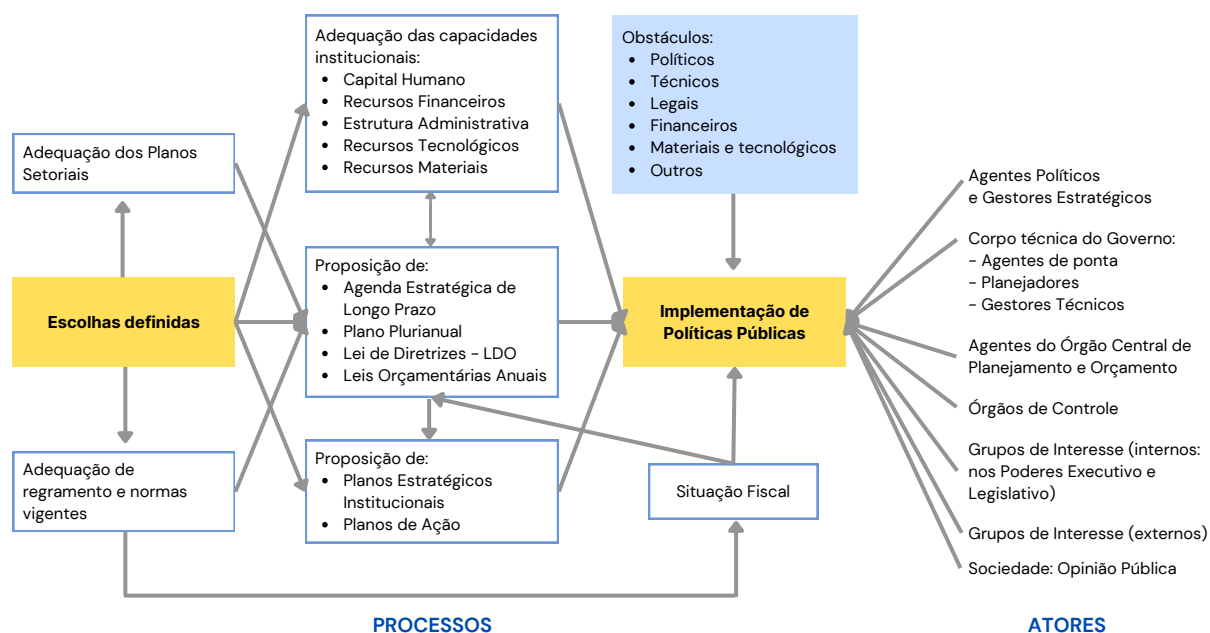
Problema	Descrição
Barreiras de competência analítica	
<i>Viabilidade desigual</i>	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados - um só pode avançar se todos estiverem juntamente presentes -, sujeitando as operações ao “elo mais fraco”.
Barreiras de capacidade operacional	
<i>Limitações de fundos</i>	O envio dos fundos necessários para a implementação dos planos aprovados demora para ser concretizado, impedindo o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços.
<i>Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede</i>	Precedentes de coordenação deficientes entre os principais órgãos - exacerbados no caso de parcerias intersetoriais - tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional.
<i>Falta de clareza nos planos operacionais</i>	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidade e prestação de contas. O problema é muitas vezes agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes.

Fonte: Guia de políticas públicas: gerenciando processos (2014).

No fluxograma a seguir são apresentadas as etapas intermediárias do processo de políticas públicas, com os atores que as influenciam e alguns aspectos inerentes ao processo de implementação de políticas públicas.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fluxograma 3 - Etapas de Tomada de Decisão e Implementação de Políticas Públicas



Aspectos inerentes ao processo de implementação de políticas públicas

- Indisponibilidade de dados;
- Surgimento de fatos imprevisíveis;
- Competição por recursos;
- Duplicidade de esforços - redundância de processos;
- Excesso de burocracia - morosidade - dificuldade de cumprimento de prazos
- Elevada interferência de agentes políticos

Elaboração Própria SUPLAN/SEFIN/SEEC.

8.2 Estratégias para a implementação de políticas públicas

O Guia de políticas públicas: gerenciando processos (2014) sugere como estratégias para minimizar os desafios da implementação de políticas públicas:

- a identificação de indivíduos e unidades dentro de organizações que vão levar adiante planos e parcerias específicas;
- a operacionalização de grandes objetivos de políticas públicas em metas específicas e mensuráveis, que, por sua vez, são divididas em tarefas de apoio implementadas por grupos identificáveis de pessoas em uma programação;
- a garantia da capacidade operacional necessária, incluindo a atenção não apenas aos equipamentos e recursos humanos, mas também aos incentivos, para que os implementadores populares ajam conforme exigido, conseguindo uma execução bem-sucedida da intenção da política pública.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na prática, essas ações podem ser traduzidas em um planejamento operacional. O planejamento operacional é o processo de desenvolvimento de objetivos iniciais e intermediários, e de metas de implementação para as intervenções inter-relacionadas que compõem iniciativas complexas de mudanças de políticas públicas. As tarefas precisam estar vinculadas com órgãos e, se possível, indivíduos específicos, bem como recursos financeiros; além da definição de diretrizes de implementação necessárias para a interpretação eficaz das políticas.

Nesse sentido, o Guia prático de análise *ex ante* (2018) propõe que nesta etapa ocorra a construção conjunta de estratégia ou plano de implementação da política pública, com o envolvimento de diversos atores desde a fase inicial das ações, visando minimizar problemas futuros a partir da identificação de inconsistências, insuficiências e desperdícios de maneira antecipada. O plano de implementação da política pública deverá ser composto por:

- Definição do modelo de gestão e de governança, explicitando os mecanismos de liderança, estratégia e controle que serão postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a política;
- Análise das atribuições e dos incentivos dos atores envolvidos na execução da política, verificando se o arranjo institucional proposto é adequado;
- Análise da base legal da política e da espécie de instrumento que será utilizado para constituir as obrigações e avenças necessárias à sua consecução e dos seus programas e ações;
- Definição do plano de comunicação a ser executado durante todas as etapas da política; e
- Análise de riscos eventuais ao longo da execução da política pública, com sua identificação, elaboração de estratégias de mitigação, administração e controle, compatível com a matriz SWOT.

O Guia prático de análise *ex ante* (2018) destaca ser fundamental identificar os riscos à política a ser implementada, determinando-se fatores com alta probabilidade de influir sobre seu processo de execução e caracterizando-os em detalhe suficiente para que se possa desenvolver uma estratégia para sua mitigação. Dessa forma, o plano de implementação deve vir acompanhado de um plano de gestão de riscos. Informações detalhadas sobre a elaboração de plano de gestão de riscos poderão ser consultadas em guia específico expedido pela Controladoria-Geral do Distrito Federal.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

8.3 Boas práticas e *Checklists* - etapa de implementação

Na etapa de implementação, o Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020) aborda questões de estruturação da governança, gestão de políticas públicas e gestão de recursos orçamentários e financeiros. Nesse sentido, considera como boas práticas de estruturação da governança e gestão de políticas públicas:

- a) a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, gestão operacional, gestão de risco e controle interno, monitoramento e avaliação, *accountability*, incluindo, para cada uma delas, a definição de: processos de trabalho; arranjos institucionais, papéis e responsabilidades; bem como de instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas;
- b) a elaboração de plano de implementação da política, contemplando aspectos como gestão de escopo, dados, tempo, recursos, contratações, custos, qualidade, riscos, controles internos, partes interessadas, comunicação e integração.

E, na gestão de recursos orçamentários e financeiros que financiam as políticas públicas, são consideradas boas práticas:

- a) elaborar o planejamento plurianual de financiamento da política pública, contemplando os recursos orçamentários, as renúncias tributárias e os subsídios financeiros e creditícios;
- b) analisar qual o mecanismo mais adequado para financiamento da política pública, considerando as eficiências alocativa e operacional, inclusive ao decidir entre a realização de gastos diretos ou subsídios;
- c) assegurar que haja direcionamento adequado dos recursos em função dos diversos objetivos da política pública e conforme sua ordem de prioridade, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias;
- d) buscar anualmente disponibilidades de dotação orçamentária suficientes para cobrir todas as despesas durante o exercício;
- e) buscar previsibilidade e disponibilidade tempestiva de recursos orçamentários e financeiros adequados à execução das ações programadas;
- f) assegurar que as propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental que impliquem aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia sejam acompanhadas dos requisitos legais.

No quadro a seguir são apresentados os principais questionamentos, as informações requeridas para respondê-los, com as respectivas possibilidades de fontes de informação, considerando a etapa de implementação.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quadro 6 - Questionamentos: etapa de implementação

Questão 6.1: As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, estão institucionalizadas?

Subquestão	6.1.1. As estruturas de coordenação estão institucionalizadas?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • papéis, competências e responsabilidades das principais partes envolvidas na política pública (a); • funções, competências e responsabilidades pela coordenação e articulação das ações relativas à política pública (b); • atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos (c); • evidências quanto ao funcionamento do sistema de governança da política pública (d); • plano para gerenciar a integração interna de ações e iniciativas relacionadas à política pública (e); • mecanismos internos de coordenação das ações relativas à política pública (f).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • órgão gestor da política pública (a,b,c); • ato normativo que institucionalizou ou regulamentou a política pública (a,b,c); • planos governamentais (ex. PPA, LOA); • matriz reci (a,b,c); • matriz de responsabilidade (a,b,c); • atas de reuniões (d); • estrutura de governança da política pública (a,b,c,e,f); • desenho do arranjo institucional (a,b,c,e,f); • plano de gerenciamento da política pública (e,f).
Subquestão	6.1.2. Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • papéis, competências e responsabilidades das principais partes envolvidas na política pública (a); • funções, competências e responsabilidades pela coordenação e articulação das ações relativas à política pública (b); • atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos (c); • evidências quanto ao funcionamento do sistema de governança da política pública (d); • plano para gerenciar a integração interna de ações e iniciativas relacionadas à política pública (e); • mecanismos internos de coordenação das ações relativas à política pública (f).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.1.2. Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • órgão gestor da política pública (a,b,c); • ato normativo que institucionalizou ou regulamentou a política pública(a,b,c); • planos governamentais (ex. PPA, LOA); • matriz reci (a,b,c); - matriz de responsabilidade (a,b,c); • atas de reuniões (d); • estrutura de governança da política pública (a,b,c,e,f); • desenho do arranjo institucional (a,b,c,e,f); • plano de gerenciamento da política pública (e,f).
Subquestão	6.1.3. As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • papéis e responsabilidades definidos para gestão de riscos relacionados à implementação da política pública (a) • diretrizes para integração do processo de gestão de riscos e controles internos aos processos de trabalho de implementação da política pública (b) • critérios de análise e avaliação de riscos (orientações para determinação de níveis de risco, classificação e priorização dos riscos, e para seleção de medidas de tratamento) (c) • fluxos de comunicação definidos para compartilhar informações e decisões acerca de gestão de riscos e controles internos (d) • lista de processos de trabalho modelados e documentados para execução da gestão de riscos (e) • limite para exposição a riscos definidos (f)
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • plano de gestão de riscos e controles internos (a,b,c,d,e,f) • processo de gestão de riscos e controles internos formalizados (e)
Subquestão	6.1.4. As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • rotinas, procedimentos e processos de trabalho estabelecidos para monitorar e avaliar o desempenho da política pública (a); • escopo, propósito e demandantes do sistema de monitoramento e avaliação da política pública (b);

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.1.4. As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • método de monitoramento e avaliação previsto (c); • sistema de informação utilizado para acompanhar a política pública (d); • agentes responsáveis pela realização de procedimentos e rotinas de monitoramento e avaliação da política pública (e).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • órgão gestor da política pública (a,e); • ato normativo que institucionalizou ou regulamentou a política pública (a,b,c,d,e); • planos governamentais (ex. PPA, LOA); • matriz reci (a,e); • matriz de responsabilidade (a,e); • atas de reuniões (a,b,c,d,e); • estrutura de governança da política pública (a,b,c,d,e); • desenho do arranjo institucional (a,b,c,e,f); • plano de gerenciamento da política pública (e,f).
Subquestão	6.1.5. As estruturas de <i>accountability</i> estão institucionalizadas?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • responsabilidades de autoridades e instâncias deliberativas definidas para a política pública (a); • mecanismos implementados de transparência quanto às decisões e ações, tomadas no âmbito da política e de seus efeitos subsequentes (b); • registros de dados, informações que embasaram decisões tomadas no âmbito da política pública (c); • prestação de contas da política pública (d); • mecanismos de supervisão e controle estabelecidos (e); • mecanismos estabelecidos para viabilizar a adoção de medidas corretivas e sanções em casos de impropriedades (f).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • normativos relacionados à política pública (a, b,c,e,f); • processo decisório da política pública (a); • estrutura de governança da política pública (a,b,c,e,f); • canais de comunicação disponibilizados para viabilizar a transparência das informações relacionadas à política pública (b); • atas de reuniões (c); • publicações relacionadas à política pública (c); • relatórios de desempenho, de monitoramento e de avaliação da política pública publicados (d); • prestação de contas do órgão responsável pela implementação da política pública (d);

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.1.5. As estruturas de <i>accountability</i> estão institucionalizadas?
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • documentos (p.ex. Atas e relatórios) e registros de fatos, atos, desempenho e resultados da política pública (c,d); • canais de participação e representação política estabelecidos (p.ex ouvidoria, denúncia, representação) (e,f).

Questão 6.2: O plano de implementação da política pública está institucionalizado?

Subquestão	6.2.1. O escopo da política é gerenciado?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • escopo definido para política pública e informações relevantes para sua implementação, monitoramento e avaliação (a); • entregas e resultados previstos para a política pública (b); • procedimentos definidos para coletar, indexar, arquivar, catalogar e registrar documentos e informações relacionadas à política pública (l); • procedimentos, estrutura e estratégias definidas para gerenciar e controlar as mudanças no escopo da política pública (m); • descrição da estratégia para implementação da política pública (n),
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • ato normativo que institucionalizou a política pública (a,b); • catálogo oficial de políticas públicas do governo (a,b); • página oficial da política (a,b); - diretrizes para implementação da política pública (c); • plano de implementação/ business case (a,b,c,d,e,f,g,h,i,j,k,l,m); • plano de gerenciamento da política pública (c,d,e,l,m); • sistema de gestão documental da política pública (l); • sistema de gestão e controle de mudanças do escopo política pública (m); • relatório de análise de impacto regulatório (j,n).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.2.1 Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são gerenciados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • definição de papéis e responsabilidades dos conselhos, da alta administração, da gestão operacional, dos governos locais, dos entes não governamentais e das unidades técnicas e administrativas (a); • recursos financeiros, físicos e tecnológicos disponíveis para o início e o desenvolvimento da política pública (b); • estrutura de pessoal qualificado necessário x disponível para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas (c); • previsão dos recursos e requisitos necessários para implementar a política pública (d); • competências dos recursos humanos necessários para implementação da política (e); • plano de desenvolvimento de capacidades dos recursos humanos envolvidos na implementação da política (f).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • atos normativos (a); • diretrizes para implementação da política pública (a, c); • plano de implementação da política pública (a,b,c,d,e); • plano de gerenciamento de recursos humanos (b,c,d,e,f); • orçamento previsto para implementar a política pública (b); • modelo lógico da política pública (insumos) (b,d); • plano de gerenciamento de recursos tecnológicos (b,d).
Subquestão	6.2.3. Os custos da política são gerenciados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • estimativa do custo inicial de implantação da política (a); • estimativa de custos e despesas diretos e indiretos necessários para implementar as atividades da política pública (b); • documentação necessária para o planejamento e gerenciamento de despesas e controle dos custos da política pública (c); • orientações e instruções para gerenciamento dos custos de operação da política pública (d); • análises das variações dos custos em relação a linha de base de custos inicialmente estimados (e); • medição dos custos durante a execução da política pública (f);

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.2.3. Os custos da política são gerenciados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • medição dos recursos financeiros gastos durante a execução da política pública (g); • programas, ações governamentais, objetivos e metas relacionados à política pública (h); • estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que política pública entrou em vigor e nos dois subsequentes (i).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • orçamento previsto para implementar a política pública (despesa autorizada) (a,b); • plano de implementação da política pública (a,b,c,d); • plano de gerenciamento da política pública (c,d); • plano de gerenciamento dos custos (c,d); • orçamento executado para implementar a política pública (despesa executada) (e); • relatório de monitoramento dos recursos gastos para execução da política pública (e,f,g); • relatório de monitoramento do desempenho dos custos da política pública (e,f,g); • sistema ou planilha de controle e gerenciamento dos custos da política pública (a,b,e,f,g); • programação da política pública existente no PPA (h); • demonstrativos de impacto orçamentário e financeiro (i).
Subquestão	6.2.4. Os prazos de implementação da política são gerenciados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • cronograma estabelecido de atividades e entregas relacionadas à implementação da política (a); • níveis de serviço estabelecidos para controlar os prazos envolvidos em atividades críticas necessárias à implementação da política (b)
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • cronograma de atividades e prazos (a.b); • níveis de serviço (b)
Subquestão	6.2.5. Os riscos e controles internos da política são gerenciados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • abordagem utilizada para identificar, avaliar e gerenciar os principais riscos que surgem durante a implementação da política pública (a);

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.2.5. Os riscos e controles internos da política são gerenciados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • principais riscos ao alcance dos objetivos da política pública identificados (b); • avaliação realizada e tratamento definido para os principais riscos identificados (c); • controles internos definidos para tratar os riscos mais significativos (d); • planos, métodos, políticas e procedimentos de controle interno implementados (e); • deficiências identificadas e ajustes realizados nos controles internos (f); • documentos e registros relacionados ao gerenciamento de riscos (g).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • plano de gestão de riscos da política pública (a); • lista de riscos significativos da política (b); • matriz swot (c); • diagrama de verificação de riscos (c); • matriz de avaliação de riscos (c,d); • lista de ações a serem tomadas para tratar os riscos mais significativos (c,d); • planos, métodos, políticas e procedimentos de controle interno definidos para tratar os riscos mais significativos (e); • testes de controle (f); • relatórios gerenciais ou soluções tecnológicas em operação que auxiliam a identificação, monitoramento e mitigação dos riscos (g).
Subquestão	6.2.6. A qualidade da implementação da política é gerenciada?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • produtos e serviços ofertados por meio da política pública (a); • requisitos e/ou padrões de qualidade estabelecidos para produtos e serviços ofertados por meio da política (b); • qualidade de produtos e serviços (c).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • plano de gerenciamento da qualidade da política pública (a,b); • editais, contratos, convênios, acordos de cooperação, acordos de nível de serviço (a,b); • normas técnicas (b); • relatório de avaliação de qualidade de produtos e serviços (c).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.2.7. O desempenho da política é acompanhado?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • rotinas, procedimentos e processos de trabalho estabelecidos para acompanhar os resultados da política pública (a); • escopo, propósito e demandantes do sistema de monitoramento e avaliação da política pública (b); • método de monitoramento e avaliação previsto (c); • sistema de informação utilizado para acompanhar a política pública (d); • indicadores de progresso para os principais objetivos da política (e); • fonte de dados dos indicadores (f); • descrição do indicador (g); • frequência da coleta do indicador (h); • órgão responsável pela coleta (i); • valor de linha de base (sempre que pertinente) (j); • meta para o período em questão (k); • valor realizado para o período (l); • agentes responsáveis pela realização de procedimentos e rotinas de monitoramento e avaliação da política pública (m); • agentes responsáveis pela coleta e análise de dados (n); • agentes responsáveis pela elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação da política pública (o); • periodicidade definida para a realização de monitoramento e avaliação (p); • cronograma de atividades de monitoramento e avaliação (q); • custo estimado do monitoramento e avaliação da política (r) • cronograma estabelecido de medição de indicadores, monitoramento e avaliação da política (s).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • plano de monitoramento e avaliação sistêmica da política (a,b,c,d,e,f,g,h,i, j,k,l,m,n,o,p,q); • relatórios de monitoramento da política (c,d,e,f,j,k,l,o); • relatórios de implementação e progresso da política (c,d,e,f,j,k,l,o); • relatórios de avaliação da política (c,d,e,f,j,k,l,o); • relatório de análise de impacto regulatório (a,b,c,r); • cronograma de medição de indicadores e de atividades de monitoramento e avaliação (s).

Questão 6.3: As fontes de financiamento da política pública são aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas?

Subquestão	6.3.1. As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • fontes de financiamento da política pública (a);

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.3.1. As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • despesas de capital, e outras delas decorrentes, relativas aos programas de duração continuada (b); • demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (c).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • atos normativos que institucionalizam a política (a); • exposição de Motivos (a); • plano Plurianual (PPA) (a,b); • lei Orçamentária Anual (LOA) (a,c); • site da Secretaria da Receita Federal do Brasil (c)
Subquestão	6.3.2. As fontes de financiamento do tipo “gasto direto” atendem às normas para criação de despesa, notadamente os arts. 16 e 17 da LRF?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • despesas orçamentárias relacionadas à política (a); • estimativa e análise de impactos econômicos, financeiros e fiscais (b); • premissas e metodologia de cálculo utilizadas (c); • adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (d); • compatibilidade¹ com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (e); • comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afeta as metas de resultados fiscais previstas na LRF (f); • medidas de compensação dos efeitos financeiros (g).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • atos normativos que institucionalizam a política (a); • Plano Plurianual (PPA) (a); • Lei Orçamentária Anual (LOA) (a,d); • análise de impacto regulatório (AIR) (a,b,c); • exposição de Motivos (a,b,c); • demonstrativo de impacto econômico, financeiro e fiscal (b,c); • declaração do ordenador de despesas (d,e); • outros documentos comprobatórios (f,g).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.3.3. As fontes de financiamento do tipo “gasto indireto” atendem às normas vigentes, notadamente o art. 14 da LRF e os dispositivos da LDO que estabelecem condições para medidas que gerem renúncias de receitas?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • benefícios de natureza tributária ou creditícia relacionados à política pública (a); • estimativa e análise de impactos econômicos, financeiros e fiscais (b); • demonstração de atendimento ao disposto na LDO (c); • demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (d); • demonstração de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais (e); • medidas de compensação (f).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • atos normativos que institucionalizam a política (a); • Plano Plurianual (PPA) (a); • informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) (a, b); • análise de impacto regulatório (AIR) (a,b,c,d,e,f); • exposição de Motivos (a,b,c,d,e,f); • demonstrativo de impacto econômico, financeiro e fiscal; (a,b,c,d,e,f); • outros documentos comprobatórios (b,c,d,e,f).
Subquestão	6.3.4. O impacto orçamentário, financeiro e fiscal da política pública é acompanhado e avaliado de forma sistemática?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • identificação da política nos classificadores orçamentários (a); • demais fontes de financiamento não refletidas nos classificadores orçamentários da LOA (b); • custos das ações afetas à política pública (c); • informações sobre a execução financeira das ações orçamentárias relacionadas à política pública (d); • avaliações sobre a política pública (e)
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Plurianual (PPA) (a); - Lei Orçamentária Anual (LOA) (a); • acompanhamentos e avaliações do andamento das despesas pública e de suas fontes de financiamento (b,c,d,e); • avaliações e estudos sobre a política pública e sua estrutura de gasto (b,c,d,e); • processo por meio do qual é feito o controle dos custos das ações afetas à política pública (c); • bases de dados de sistemas estruturantes do Governo Distrital (a,b,c,d).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.3.5. As informações de desempenho definidas para a política pública são compatíveis com as informações de desempenho do PPA, do PEDF e demais instrumentos de planejamento correlacionados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • informações de desempenho definidas para a política (a); • informações de desempenho em outros atos normativos (b); • informações sobre a execução física e financeira das ações orçamentárias da política (c); • informações sobre o uso das informações de desempenho da política pública no processo de elaboração da proposta orçamentária do órgão
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • atos normativos que institucionalizam a política (a); • Plano Plurianual (PPA) (a,b); • Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (a,b); • relatórios de acompanhamento da execução física e financeira da política (c); • sistemas estruturantes do governo federal (c); • relatório de prestação de contas das UPC (c); • sítios oficiais da unidade prestadora de contas (c).
Subquestão	6.3.6. Os riscos de implementação da política pública decorrentes de limitações fiscais e orçamentárias (a exemplo de teto de gastos e contingenciamento) são gerenciados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • riscos e desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas (a); • providências a serem tomadas, caso riscos capazes de afetar as contas públicas se concretizem (b); • cumprimento de metas de desempenho físico e financeiro (c); • limites e condições legalmente estabelecidos (d); • programação financeira (e); • cronograma de execução mensal de desembolso da política (f); • necessidade de se efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira (g); • justificativa das alterações de despesas obrigatórias (h); • detalhamento das dotações relativas às despesas obrigatórias com controle de fluxo financeiro (i).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • LRF, art. 1º, § 1º (a,b); • LRF, art. 9º (c,d,e,f,g,i); • EC 95/2016 (d).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	6.3.7. A sustentabilidade fiscal da política pública está demonstrada com base em projeções de médio prazo?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • manifestações das instâncias decisórias no processo de criação ou de avaliação da política pública (a); • motivos que embasaram a edição de atos normativos de instituição da política pública (b)
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • exposições de motivos (a,b); • despachos e manifestações emitidos ao longo processo de criação ou avaliação da política (a,b); • pareceres técnicos dos órgãos centrais ou setoriais de orçamento e financeiro (a,b); • atas deliberativas (a,b); • estudos técnicos (a,b).
Subquestão	6.3.8. A dimensão interfederativa de financiamento da política pública está contemplada na política pública?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • definição de responsabilidades de cada ente na implementação da política pública (a) • classificadores contábeis, orçamentários e financeiros
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • legislação regulamentadora da política pública (a) • sistemas de informações orçamentárias e de administração financeira (b)
Subquestão	6.3.9. A seleção dos instrumentos de financiamento da política pública está pautada em critérios de eficiência?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • diretrizes e objetivos do planejamento governamental de médio e longo prazo para o setor (a); • objetivos da política pública relacionada ao setor (b) • racionalidade, estratégia e objetivo que fundamentam a escolha do instrumento de financiamento da política pública (c)
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Plurianual PPA (a); • Planejamento setorial (a); • objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (a); • legislação instituidora da política pública e/ou do respectivo mecanismo de financiamento (b, c); • exposição de motivos (b, c);

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Vale destacar que, no contexto de implementação de políticas públicas, uma das grandes dificuldades dos gestores é encaixar novas políticas públicas na programação do órgão, tendo em vista que a unidade já possui um planejamento de entregas decorrente de outras políticas públicas em curso. Novas políticas públicas vão disputar os recursos e as atenções de outras políticas em execução.

9. Monitoramento de Políticas Públicas

Segundo Ramos e Schabbach⁴¹ :

Monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. Ela é necessária para se dimensionarem as metas de um projeto, os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo.

Após a etapa de implementação da política pública, os principais elementos (objetivos, metas, indicadores, ações orçamentárias e ações não orçamentárias) definidos na etapa de formulação da política pública devem ser monitorados continuamente.

As atividades de monitoramento permitem o acompanhamento da execução de determinado plano, programa ou projeto previamente estabelecidos e visam tanto atender a necessidades internas, com informações para o aperfeiçoamento da gestão e para a tomada de decisões cotidianas, como identificar riscos ou contingências que possam afetar o cumprimento daquilo que fora traçado, evitando, assim, comprometer os resultados esperados.

O monitoramento, quando realizado regularmente, pode ser considerado como um processo de aprendizado dos agentes públicos e das instituições sobre os diversos níveis das realidades de implementação das ações de governo, assim como pode embasar tomadas internas de decisão e permitir eventuais ajustes na formulação das políticas públicas, quando identificadas questões que possam impactar no alcance dos resultados pretendidos.

⁴¹ O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil (2012). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?lang=pt>

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesse processo, algumas ferramentas podem auxiliar no desenho e na execução de sistemas de monitoramento e avaliação, tais como: estudos; pesquisas de opinião com os atores envolvidos, incluindo os beneficiários; diálogos com os executores e os beneficiários das políticas públicas, em uma abordagem orientada para a aprendizagem, a reflexão e o aprimoramento das ações planejadas.

Além disso, é importante que seja estabelecido um cronograma de atividades de monitoramento e avaliação, com dimensionamento de responsabilidades e de custos, prevendo os diversos instrumentos de monitoramento e avaliação que serão utilizados.

9.1 Boas práticas e *Checklists* - etapa de monitoramento

São boas práticas de operação⁴² e monitoramento⁴³:

- a) operar regularmente as estruturas de governança e gestão, o que envolve, por exemplo:
 - desempenhar as atividades de governança e gestão em conformidade com o preconizado;
 - coordenar o esforço colaborativo;
 - monitorar a atuação conjunta;
 - avaliar a efetividade dos instrumentos que orientam a atuação conjunta;
 - comunicar tempestivamente as partes interessadas acerca de riscos e problemas identificados;
 - tomar as medidas necessárias ao tratamento desses riscos e problemas;
 - monitorar e avaliar continuamente o desempenho da política pública, tomando as medidas necessárias em caso de desempenho insatisfatório;
 - garantir a transparência do processo decisório, a motivação das decisões tomadas e a abertura dos dados (por ex. indicadores, contexto, cenários);
 - utilizar mecanismos de comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da política pública de maneira a fortalecer o acesso público à informação;
 - prestar contas, periodicamente, do desempenho da política; e
 - garantir a efetividade dos mecanismos de supervisão e controle.

⁴² Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020, p. 87)

⁴³ Operação diz respeito ao lapso temporal no qual um conjunto de intervenções são postos em prática com vistas ao tratamento de problemas públicos. É nessa fase em que as estruturas (p. ex. processos, pessoas, sistemas) entram em funcionamento e produzem resultados.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

b) executar o plano de implementação e monitorar continuamente o desempenho da política, o que inclui, por exemplo:

- avaliar periodicamente a adequação dos insumos e recursos necessários à sua implementação;
- monitorar continuamente seu desempenho físico e financeiro;
- avaliar continuamente a qualidade dos produtos e serviços;
- avaliar periodicamente o desempenho dos processos e ações (projetos, atividades e operações) por meio dos quais a política é implementada;
- avaliar sistematicamente riscos e controles internos; e
- avaliar continuamente a eficiência e a eficácia da política.

No quadro a seguir são apresentados os principais questionamentos, as informações requeridas para respondê-los, com as respectivas possibilidades de fontes de informação, considerando as etapas de operação e monitoramento.

Quadro 7 - Questionamentos: etapas de operação e monitoramento

Questão 7: O desempenho operacional da política pública é satisfatório?

Subquestão	7.1. Os recursos (p. ex. humanos, materiais, orçamentários, financeiros) necessários para a implementação da política têm sido disponibilizados e utilizados de forma satisfatória?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • produtos e serviços a serem ofertados com respectivo cronograma de entrega (a); • organograma de papéis/cargos/funções e quantitativos (b); • estratégia de engajamento e alocação de recursos (c); • plano de contratação (d); • quantidade de recursos necessários (e); • cronograma de necessidade de recursos (f); • disponibilidade de recursos considerados críticos para implementação da política (g); • capacidade de produção dos recursos (h); • produtividade dos recursos (i); • decisões tomadas (j).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Plurianual (a); • planos nacionais e setoriais (a); • planos estratégicos e das medidas adotadas para o alcance de objetivos e metas (a); • atos normativos que instituíram a política (a); • plano de implementação da política (a,b,d,e,f,g,h,i); • sistemas estruturantes do governo distrital (a,b,d,e,g);

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	7.1. Os recursos (p. ex. humanos, materiais, orçamentários, financeiros) necessários para a implementação da política têm sido disponibilizados e utilizados de forma satisfatória?
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • sistemas de gestão dos órgãos e entidades (a,b,d,e,f,g,h,i); • relatórios de avaliação da política (g,h,i); • atas de reunião (j); • documentos oficiais (a,b,d,e,f,g,h,i,j).
Subquestão	7.2. A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública é sistematicamente avaliada e apresenta desempenho satisfatório?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • resultado de avaliações de eficiência da política pública contendo análises de custo-efetividade, custo-benefício, custo-utilidade, eficiência operacional e economicidade (a).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • relatórios de prestação de contas (a); • relatórios técnicos com resultados de avaliações de eficiência (a); • sítio eletrônico dos órgãos ou entidades responsáveis pela política pública e/ou por sua avaliação (a); • sistemas de gestão dos órgãos ou entidades responsáveis pela política pública e/ou por sua avaliação (a).
Subquestão	7.3. Os produtos e serviços oferecidos por meio da política pública, atendem aos critérios de qualidade estabelecidos?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • produtos e serviços oferecidos (a); • órgãos e entidades responsáveis (b); • formas de acesso (c); • compromissos e padrões de qualidade (d); • requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço (e); • principais etapas para processamento do serviço (f); • previsão do prazo máximo para a prestação do serviço (g); • forma de prestação do serviço (h); • locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço (i); • padrões de qualidade aplicáveis (j).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subquestão	7.3. Os produtos e serviços oferecidos por meio da política pública, atendem aos critérios de qualidade estabelecidos?
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • atos normativos que instituíram a política (a,b,c,d); • plano de implementação da política (a,b,c,d); • Carta de Serviços ao Usuário (a,b,c,d,e,f,g,h,i,j); • sítio eletrônico do órgão ou entidade (a,b,c,d,e,f,g,h,i,j); • sistemas de gestão dos órgãos ou entidades responsáveis pela política pública e/ou por sua avaliação (a,b,c,d,e,f,g,h,i,j).
Subquestão	7.4. Os objetivos e resultados de curto prazo da política pública estão sendo alcançados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • resultado de avaliações de eficácia (a).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • relatórios de prestação de contas (a); • relatórios técnicos com resultados de avaliações de eficácia (a); • sítio eletrônico dos órgãos ou entidades responsáveis pela política pública e/ou por sua avaliação (a); • sistemas de gestão dos órgãos ou entidades responsáveis pela política pública e/ou por sua avaliação (a).
Subquestão	7.5. Os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • informações sobre o desempenho da política (a); • decisões tomadas com base nas evidências apresentadas (b).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • relato integrado (a,b); • dados abertos (a); • página na internet (a,b); • painel de informações (a); • relatórios gerenciais (a,b); • atas (a,b);

Fonte: adaptado de Referencial de Controle de Políticas Públicas – Apêndice VI - TCU (p. 6 - 13, 2020).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

9.2 Monitoramento de políticas públicas no GDF

O monitoramento das políticas públicas do GDF está previsto nos arts. 10 a 13 da Lei nº 7.378/2023, que dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA do Distrito Federal para o quadriênio 2024-2027. O monitoramento do PPA é atividade estruturada com base na implementação de Programas e orientada para o alcance dos Objetivos da administração pública distrital, devendo ser capaz de comunicar, de forma clara e acessível, as principais realizações do Governo do Distrito Federal. As informações do monitoramento integram a Prestação de Contas do Governador e o Relatório de Avaliação do PPA, ambos encaminhados anualmente para a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

O monitoramento do PPA é feito por meio dos sistemas PPA WEB e SAG (Sistema de Acompanhamento Governamental). As informações sobre as metas, indicadores e ações não-orçamentárias vinculados aos Objetivos dos Programas Temáticos são acompanhadas no PPA WEB, enquanto as ações orçamentárias são monitoradas no SAG.

Importante observar que não necessariamente todas as metas e indicadores definidos em uma política pública devem constar do sistema, apesar de todas deverem ser monitoradas por seus gestores. Idealmente, no sistema PPA WEB devem ser inseridos apenas metas e indicadores mais representativos da política, como por exemplo, indicadores de produto, resultado e de impacto, enquanto indicadores de insumo e processo, podem ser acompanhados internamente pelas Unidades.

Orientações detalhadas sobre o monitoramento via PPA WEB estão disponíveis no sítio da SEEC, no documento Instruções Monitoramento e Avaliação do PPA 2024-2027 – ano base 2024

10. Avaliação de Políticas Públicas

A etapa da avaliação de política pública examina tanto os meios utilizados como os objetivos alcançados na prática. Os resultados e as recomendações da avaliação podem servir de referência para a criação de novas políticas, levar ao aprimoramento do desenho e da implementação da política pública avaliada ou à sua completa reforma ou revogação. A avaliação contribui para o processo de criação de políticas públicas, pois⁴⁴:

⁴⁴ Guia de políticas públicas: gerenciando processos (2014).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- sintetiza o que se sabe sobre um problema e a solução proposta de política pública ou programa;
- desmitifica a sabedoria convencional ou mitos populares relacionados com o problema ou suas soluções;
- desenvolve novas informações sobre a eficácia do programa ou da política pública; e
- explica aos atores da política pública as implicações das novas informações obtidas por intermédio da avaliação.

Dentre as diversas classificações de avaliação de políticas públicas presentes na literatura, uma delas se refere ao momento do ciclo da política pública em que a avaliação é realizada, conforme descrito a seguir⁴⁵:

- Avaliação *ex ante* ou diagnóstica: contribui para o dimensionamento de demandas públicas; para a identificação de problemas sociais e públicos potenciais; bem como para a legitimação da entrada de novos temas na agenda governamental e subsídio ao desenho de intervenções públicas. Esse tipo de avaliação é realizado na etapa de formulação da política pública.
- Avaliação *in itinere* ou de implementação: contribui para a gestão de problemas e riscos críticos, a otimização de operações e de custos associados, o aumento da qualidade de serviços e produtos ofertados, bem como para o aprimoramento da política pública. Como o próprio nome diz, esse tipo de avaliação é realizado na etapa de implementação da política pública.
- Avaliação *ex post*: realizada após a implementação, é um instrumento importante para a medição dos efeitos concretos das políticas públicas, permitindo avaliar seu mérito no que tange à sua relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade e, com isto, trazer transparência quanto à qualidade e ao valor público do gasto, bem como orientar decisões acerca da viabilidade e necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública. Os tipos mais comuns de avaliação *ex post* são: de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, impacto, sustentabilidade e meta-avaliação.

⁴⁵ Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Outros dois tipos adicionais de avaliação *ex post* sugeridos pela INTOSAI⁴⁶ são a avaliação de relevância e a de utilidade. Enquanto a avaliação de relevância verifica a adequação dos objetivos da política em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que ela propôs enfrentar, a avaliação de utilidade busca saber se a política valeu a pena, considerando todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), mesmo não previstos e esperados, de um lado, e as necessidades que a política propôs enfrentar de outro.

Devido a limitações de tempo e de recursos, os gestores públicos devem optar pelo melhor modelo de avaliação possível levando em consideração a importância da política pública, a praticidade do modelo, bem como a probabilidade de produzir resultados úteis e confiáveis.

Informações mais detalhadas de como realizar esses e outros tipos de avaliações podem ser consultadas no livro “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2”⁴⁷, elaborado pelo Governo Federal.

10.1 Desafios na avaliação de políticas públicas

Durante a etapa de avaliação de política pública, os gestores podem enfrentar alguns desafios decorrentes de restrições técnicas e organizacionais, sendo que os mais comuns citados na literatura⁴⁸ são:

- falta de recursos financeiros suficientes para realizar a avaliação.
- falta de experiência da equipe responsável pela política pública em fazer avaliação.
- percepção estreita do escopo da avaliação: boa parte das avaliações são baseadas em insumos, com foco no controle contábil dos recursos empregados na implementação de políticas públicas, sendo que poucas avaliações se concentram em produtos e, ainda menos, em impactos.
- falta de coleta de dados de linha de base: muitas vezes os dados iniciais não são coletados anteriormente à implementação de novas políticas, sendo difícil recuperar essas informações uma vez que as políticas já estão em andamento.

⁴⁶ *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) = Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

⁴⁷ <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>

⁴⁸ Guia de políticas públicas: gerenciando processos (2014).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

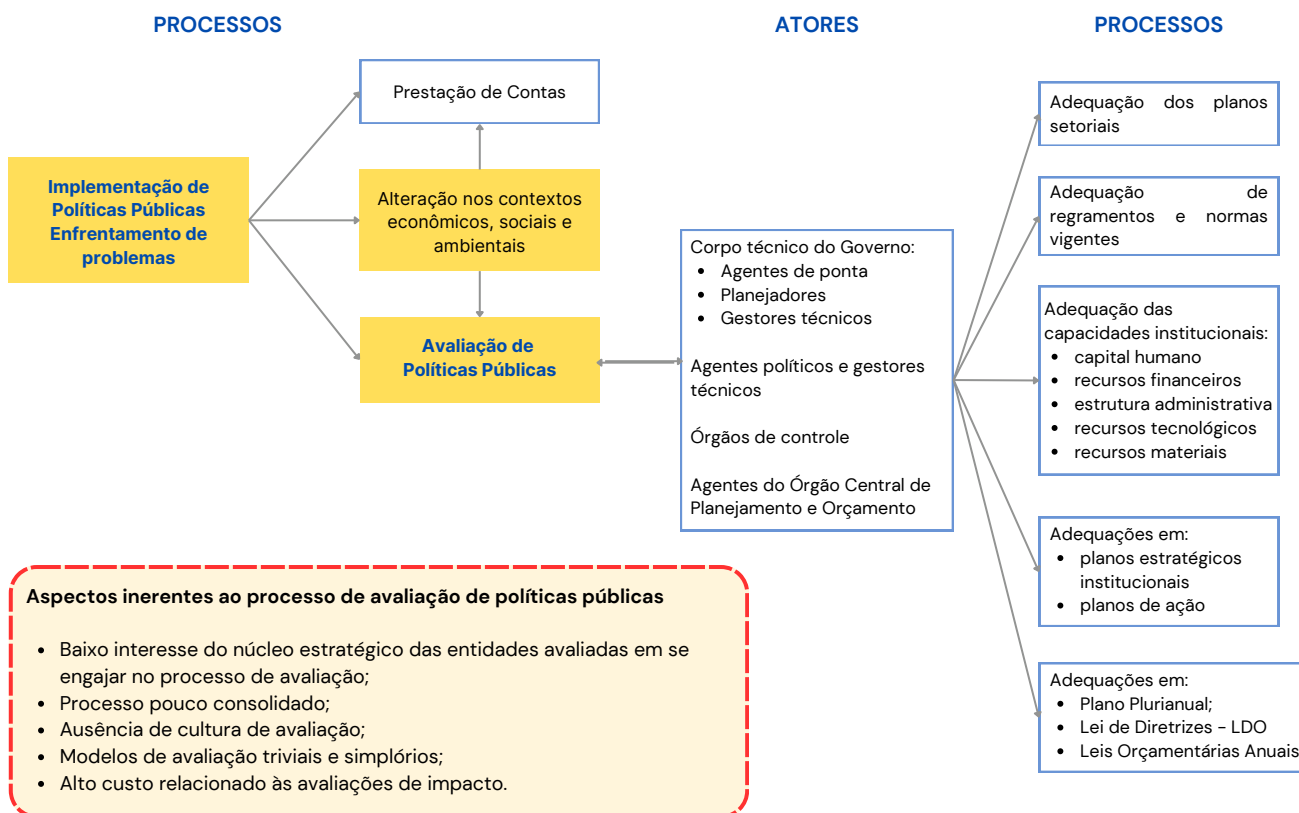
Além das limitações técnicas e organizacionais descritas, há um conjunto de considerações políticas que impactam no processo de avaliação de políticas públicas e sobre as quais o gestor público deve ter ciência:

- ambiente cobrado politicamente para a avaliação de políticas públicas: os resultados da avaliação, especialmente em decisões fundamentais de políticas públicas, podem ter implicações significativas sobre as eleições e/ou alocações de recursos entre os diferentes *stakeholders* e órgãos envolvidos.
- objetivos pouco claros e subjetividade na interpretação de resultados: objetivos de políticas gerados por intermédio do sistema político são, em muitos casos, deliberadamente vagos, de modo a garantir apoio político suficiente para a sua aprovação. Porém, objetivos sem clareza suficiente não permitem saber se, e em que medida, eles foram alcançados. Além disso, as possibilidades de análise objetiva também podem ser limitadas, devido a dificuldades intransponíveis no desenvolvimento de padrões objetivos de avaliação do sucesso do governo em enfrentar alegações subjetivas e problemas socialmente construídos.
- a natureza subjetiva da interpretação dos resultados da avaliação: o sucesso e o fracasso são conceitos altamente subjetivos, e uma mesma condição pode ser interpretada de forma muito diferente por diferentes avaliadores, muitas vezes sem forma definitiva de determinar quem está certo.

No fluxograma a seguir são apresentadas as etapas finais do processo de políticas públicas, com os atores que as influenciam e alguns aspectos inerentes ao processo de avaliação de políticas públicas.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fluxograma 4 - Etapas de Implementação e Avaliação de Políticas Públicas



Fonte: elaboração própria SUPLAN/SEFIN/SEEC.

10.2 Estratégias para a avaliação de políticas públicas

Tendo em vista os desafios apresentados anteriormente, os gestores públicos podem fazer uso das seguintes estratégias para enfrentá-los : ⁴⁹

Esclarecer os critérios de avaliação, benchmarking e as medidas de desempenho

Definir critérios de avaliação claros permite a realização de atividades de avaliação focadas nos aspectos dos resultados de políticas públicas que são mais valorizados por parte dos gestores, eliminando o excesso de tendenciosidade. Os critérios de avaliação, comumente definidos com base nos objetivos declarados das próprias políticas públicas, fornecem padrões pelos quais os resultados de políticas podem ser avaliados.

Já o *benchmarking*, nesse caso, é o processo de identificação de outras organizações e programas similares, a fim de avaliar as “melhores práticas” e os padrões a serem usados para comparar e avaliar o desempenho do órgão ou da política pública que está sendo avaliada. É um método que pode auxiliar na determinação do nível adequado de desempenho das políticas públicas.

⁴⁹ Guia de políticas públicas: gerenciando processos (2014).

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto às medidas de desempenho, o principal ponto da avaliação formal ou técnica de programas envolve a concepção de medidas quantitativas de produtos e insumos de política pública que permitam determinar se uma intervenção de política pública fez diferença (na direção esperada) em termos de cumprimento dos objetivos do programa. A mensuração de desempenho deve ser tanto de resultados quanto de processos, pois a avaliação dos esforços voltados para a aprendizagem exige a mensuração de ambos os aspectos da criação de políticas.

Maior utilização da avaliação de impacto e atenção na análise das informações

Os efeitos de uma determinada política pública estão intimamente interligados com os efeitos de outras políticas e eventos; assim, os impactos de políticas observados são normalmente a combinação dos efeitos de uma determinada política pública juntamente com muitos outros fatores. Portanto, a tarefa central da avaliação técnica de políticas geralmente consiste em isolar os efeitos de uma determinada política pública daqueles causados por outros fatores.

Melhorar o acesso de organizações e pesquisadores de fora do governo à avaliação de programas

Os gestores públicos devem garantir que informações precisas e imparciais estejam disponíveis para indivíduos, grupos e organizações interessadas em suas iniciativas e impactos, e, com esse objetivo em mente, garantir que os processos de criação de políticas públicas sejam completamente transparentes e responsáveis.

Centrar-se nas possíveis melhorias e aprender com a avaliação de relatórios

O principal benefício da avaliação é o aprendizado decorrente dela. Uma boa criação de políticas públicas requer aperfeiçoamento e aprendizagem constantes, e a avaliação é o principal momento para tal atividade no processo. A aprendizagem, nesse sentido, é uma tentativa deliberada de ajustar as metas ou técnicas de políticas públicas em função das consequências de políticas do passado e de novas informações para melhor atingir os objetos finais de governança. Ela envolve uma alteração relativamente duradoura no comportamento da criação de políticas que resulta da experiência, e é o que os governos fazem em resposta a uma nova situação, com base em sua experiência passada.

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

10.3 Boas práticas e Checklists - etapa de avaliação

São boas práticas de avaliação⁵⁰:

- a) avaliar a relevância e a utilidade da política pública, ou seja, verificar se os objetivos e as ações governamentais respondem às necessidades dos beneficiários (diretos e indiretos); ao contexto político, econômico, social e ambiental nacional e internacional; bem como se essa resposta continuará a ocorrer se as circunstâncias mudarem;
- b) avaliar a coerência da ação governamental, isto é, identificar possíveis fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas no conjunto de ações governamentais e avaliar a compatibilidade da política com outras intervenções em curso;
- c) avaliar a eficácia e efetividade da política, ou seja, aferir se os objetivos de médio e longo prazo da intervenção foram alcançados e se os resultados esperados da ação governamental foram produzidos;
- d) avaliar os impactos da política, isto é, verificar se as intervenções públicas produziram efeitos (positivos ou negativos) significativos, intencionais ou não;
- e) avaliar a sustentabilidade da política, ou seja, estimar em que medida os benefícios da política continuarão a existir.

No quadro a seguir são apresentados os principais questionamentos, as informações requeridas para respondê-los, com as respectivas possibilidades de fontes de informação, considerando a etapa de avaliação.

Quadro 8 - Questionamentos: etapa de avaliação

Questão 8: Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?

Subquestão	8.1. A política está alinhada com as demandas da população afetada pelas intervenções e com as prioridades governamentais? (relevância e utilidade)
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • objetivos e metas da política (a); • benefícios, produtos e serviços ofertados (b); • impactos e efeitos esperados (c).

⁵⁰ Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020, p. 100)

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Plurianual (a,b,c); • planos nacionais e setoriais (a,b,c); • planos estratégicos e das medidas adotadas para o alcance de objetivos e metas (a,b,c); • atos normativos que instituíram a política (a,b,c); • exposição de motivos (a,b,c); • plano de implementação da política (a,b,c); • sistemas estruturantes do governo distrital (a,b,c,g) • sistemas de gestão dos órgãos e entidades (a,b,c).
Subquestão	8.2. A política é coerente internamente e com outras intervenções públicas em curso? (coerência)
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • objetivos e metas da política (a); • objetivos de outras intervenções (b); • desempenho e resultados da política (c); • desempenho e resultados de outras intervenções (d); • demandas e prioridades da população afetada (e).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Plurianual (a,b,e); • planos nacionais e setoriais (a,b,e); • planos estratégicos e das medidas adotadas para o alcance de objetivos e metas (a,b,e); • atos normativos que instituíram a política (a,b,e); • exposição de motivos (a,b,e); • plano de implementação da política (a,b,e); • sistemas estruturantes do governo distrital (a,b,c,d,e); • sistemas de gestão dos órgãos e entidades (a,b,c,d,e); • relatórios de avaliação da política (c,d); • atas de reunião (c,d,e); • documentos oficiais (a,b,c,d,e).
Subquestão	8.3. Os objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia)
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • objetivos, metas e resultados esperados da política (a); • desempenho de objetivos e metas da política pública (b); • motivos (fatores) que levaram a essa distorção (c); • ações mitigadoras tomadas e/ou necessárias (d).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Plurianual (a); • planos nacionais e setoriais (a); • planos estratégicos e das medidas adotadas para o alcance de objetivos e metas (a);

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • atos normativos que instituíram a política (a); • exposição de motivos (a); • plano de implementação da política (a); • sistemas estruturantes do governo distrital (a,b,c,d); • sistemas de gestão dos órgãos e entidades (a,b,c,d); • relatórios de avaliação da política (b,c,d); • atas de reunião (b,c,d); • documentos oficiais (a,b,c,d).
Subquestão	8.4. A política produziu os resultados esperados? (efetividade/impacto)
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • objetivos e metas da política (a); • desempenho de objetivos e metas da política pública (b); • efeitos concretos da política (c); • razões pelas quais ocorreram os efeitos (d).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Plurianual (a); • planos nacionais e setoriais (a); • planos estratégicos e das medidas adotadas para o alcance de objetivos e metas (a); • atos normativos que instituíram a política (a); • exposição de motivos (a); • plano de implementação da política (a); • sistemas estruturantes do governo distrital (a,b,c,d); • sistemas de gestão dos órgãos e entidades (a,b,c,d); • relatórios de avaliação da política (b,c,d); • atas de reunião (b,c,d); • documentos oficiais (a,b,c,d).
Subquestão	8.5. Os efeitos da ação governamental são sustentáveis? (sustentabilidade)
Informações requeridas	<ul style="list-style-type: none"> • benefícios esperados da intervenção (a); • benefícios produzidos pela intervenção (b); • probabilidade de continuidade dos efeitos produzidos (se política for continuada) (c); • probabilidade de continuidade dos efeitos produzidos (se política for descontinuada) (d); • fatores que mais contribuem para sustentabilidade (e).
Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Plurianual (a); • planos nacionais e setoriais (a); • planos estratégicos e das medidas adotadas para o alcance de objetivos e metas (a); • atos normativos que instituíram a política (a); • exposição de motivos (a);

PARTE II - ETAPAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> • plano de implementação da política (a); • sistemas estruturantes do governo distrital (a,b,c,d,e); • sistemas de gestão dos órgãos e entidades (a,b,c,d,e); • relatórios de avaliação da política (b,c,d,e); • atas de reunião (b,c,d); • documentos oficiais (a,b,c,d,e).
----------------------	---

Fonte: adaptado de Referencial de Controle de Políticas Públicas – Apêndice VII - TCU (p. 6 - 11, 2020).

10.4 Avaliação de políticas públicas no GDF

No Governo do Distrito Federal, a avaliação do PPA está prevista nos arts. 14 a 17 da Lei nº 7.378/2023, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2024-2027.

A avaliação do PPA 2024-2027 será realizada anualmente, por meio do sistema PPA WEB, e se destina a subsidiar possíveis ajustes no desenho, formulação e implementação dessas políticas. Essa etapa está estruturada de modo a possibilitar a avaliação do Objetivo em todas as suas dimensões: concepção, implementação e resultados.

Tendo como base os atributos do Objetivo, a avaliação deve buscar explicar como esses atributos solucionam/mitigam o problema ou aproveitam a oportunidade identificados. Esse escopo de avaliação busca levantar elementos que sejam úteis para a tomada de decisão nos níveis estratégicos do GDF, sendo, portanto, imprescindível o engajamento dos agentes públicos de nível estratégico das Unidades no processo de avaliação.

Enquanto o monitoramento dos atributos (indicadores, metas e ações não orçamentárias) se restringe à análise do alcance dos resultados de maneira isolada, na avaliação busca-se analisar como esses atributos conseguem explicar/contribuir para a solução de um fato/objeto observado no contexto social ou econômico, traduzido nos Objetivos dos Programas Temáticos propostos para o PPA 2024-2027.

Deste modo, é a avaliação que vai atribuir consistência/significância ao atributo, bem como sua correlação/ aderência/ fidedignidade com o fato/objeto observado no contexto social ou econômico a que ele se refere.

Orientações mais detalhadas sobre a avaliação via PPA WEB estão disponíveis no site da SEEC, no documento [Instruções Monitoramento e Avaliação do PPA 2024-2027 – ano base 2024](#).

REFERÊNCIAS

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. V. 1. Enrique Saravia. Introdução à Teoria da Política Pública. p. 30

Antunes, F. O Ciclo das Políticas Públicas. Disponível em:

https://www.sindgestorpe.org/imagens/publicacoes/O_Ciclo_de_Politiclas_Publicas_1.pdf

Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view

Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>

Bahia, Leandro Oliveira. Guia referencial para construção e análise de indicadores / Leandro Oliveira Bahia. - Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR%20Construindo%20e%20Analisando%20Indicadores%20-%20Final.pdf>

Boletim do Tribunal de Contas da União Especial, nº 3, 11/01/2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jspfileId=8A8182A158FE98EE0158FED65C6D4BFF>

Brasil. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. -- 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf

Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Politiclas%20Publicas.pdf>

Brasil. Tribunal de Contas da União. Política pública em dez passos / Tribunal de Contas da União. – Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção (Soma), 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf

REFERÊNCIAS

Capella, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas* / Ana Cláudia Niedhardt Capella. - Brasília: Enap, 2018. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf

Governo do Distrito Federal/Secretaria de Estado de Economia/Secretaria Executiva de Finanças, Orçamento e Planejamento/Subsecretaria de Orçamento Público. *Manual Técnico de Orçamento - MTO 2025. 1ª Versão*. Disponível em:

https://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/04/MTO_2025_pdf-2.pdf

Guia de políticas públicas: gerenciando processos / Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>

Jannuzzi, P. de M. (2011). *AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: REPENSANDO PRÁTICAS E METODOLOGIAS DAS PESQUISAS AVALIATIVAS*. Planejamento e Políticas Públicas, (36). Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228

Lei nº 7.378/2023 - Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA do Distrito Federal para o quadriênio 2024-2027. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/03/0.-LEI-DO-PPA-2024-2027-ATUALIZADA-COM-EPs.pdf>

Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Monitoramento e Avaliação do PPA 2024-2027 Instruções – dezembro 2024. Disponível em: <https://economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2024/12/INSTRUcoes-MONITORAMENTO-E-AVALIACAO-PPA-2024-2027-ANO-BASE-2024-dezembro24.pdf>

Orientações para elaboração do Plano Plurianual PPA 2024-2027. Disponível em: https://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/03/ORIENTACOES-PARA-O-PLANO-PLURIANUAL-2024-2027_versao-site.pdf

Orientações para a elaboração do Plano Plurianual PPA 2024-2027. Guia Prático. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/03/Guia-Pratico-de-Elaboracao-do-PPA-2024-2027.pdf>

REFERÊNCIAS

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. V. 1. Enrique Saravia. Introdução à Teoria da Política Pública. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf

Ramos, M. P.; Schabbach, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Rev. Adm. Pública 46 (5) - Outubro 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?lang=pt>

Rua, M. G. Políticas Públicas e suas fases: formação de agenda. Disponível em: https://eadcommerce.com.br/uploads/arquivos/materiais/2024-02/1706836217aula_politicas_publicas_e_suas_fases_formacao_de_agenda_cpnu_2024.pdf

Tribunal de Contas do Distrito Federal. Relatório de Auditoria Operacional sobre a Avaliação de Formulação e Implementação de Políticas Públicas no GDF, 2024. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/auditoria-operacional-avaliacao-da-formulacao-e-implementacao-de-politicas-publicas-no-gdf/>

Uchoa, Carlos Eduardo. Elaboração de indicadores de desempenho institucional / Carlos Eduardo Uchoa; desenho e elaboração Coordenação Geral de Programas de Capacitação/DDG. - Brasília: ENAP/DDG, 2013. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2403/1/Elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20indicadores%20de%20desempenho_apostila%20exerc%C3%ADcios.pdf

