

# Metodologia

## Relatório da Ação Governamental 2006

## Roteiro para análise - SEPLAN

Vinícius de Carvalho Araújo  
Gestor Governamental

# Sumário da apresentação

- ✓ 1 - Notas introdutórias sobre a avaliação
- ✓ 2 - Objeto do parecer da SEPLAN
- ✓ 3 - Roteiro para análise das ações
- ✓ 4 - Roteiro para análise do programa
- ✓ 5 - Proposta de estrutura para o parecer
- ✓ 6 - Glossário com os principais conceitos

# 1. Notas introdutórias sobre a avaliação

A avaliação de programas e do PPA é parte essencial do padrão gerencial adotado pelo Estado, conforme disposto no artigo 7º “O poder executivo enviará à Assembléia Legislativa até 15 de abril de cada exercício, **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual**”.

A consolidação da cultura de avaliação depende de três fatores:

1 - Transformação dos resultados da avaliação em melhoria efetiva da gestão dos programas e do PPA;

2 - Qualidade, confiabilidade, pertinência e tempestividade das avaliações, de modo a assegurar que a revisão dos programas e dos instrumentos de planejamento resultem na melhoria das condições de vida da população;

3 - Amplitude alcançada pelo processo, que deverá envolver os agentes que executam as ações (municípios, parcerias, intersetorialidade, etc).

# 1. Notas introdutórias sobre a avaliação

Avaliação - procedimento anual utilizado para a obtenção e análise de informações destinadas à tomada de decisão, visando aperfeiçoamento contínuo da gestão dos programas e do PPA, revisão anual e elaboração da LOA.

A avaliação gerencial da ação governamental se diferencia da avaliação de políticas públicas ou de programas/projetos. A primeira gera informações relevantes para a tomada de decisão para melhorar a implementação e o alcance de resultados. A segunda é ancorada em modelos teóricos e rigorosos e pesquisa de campo extensa, objetiva a geração de conhecimento e a comprovação de hipóteses, de modo a reorientar o desenvolvimento de futuros programas e o redesenho dos já existentes.

# 1. Notas introdutórias sobre a avaliação

A avaliação anual diferencia-se das atividades de monitoramento e controle. O monitoramento adota uma amplitude menor do campo de observação, tendo por finalidade viabilizar o gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas relacionadas à implementação do programa.

O controle é um procedimento cuja finalidade é a comprovação da legalidade dos atos da Administração Pública, bem como o cumprimento das metas previstas no PPA.

Os três geram matéria-prima para o Relatório da Ação Governamental, em particular informação.

# 1. Notas introdutórias sobre a avaliação

Objetivos da avaliação:

1 - Prestar contas à sociedade: a avaliação anual fornece informações qualificadas sobre o desempenho dos programas, ampliando a transparência;

2 - Auxiliar a tomada de decisão: quando conectada aos processos reais decisórios, proporciona informações úteis à melhoria da qualidade da gestão;

3 - Aprimorar a gestão: avaliar significa comparar o esforço de implementação com a demanda e satisfação do público-alvo, adequando os programas à expectativa da sociedade em relação ao setor público;

4 - Promover o aprendizado: a avaliação amplia o conhecimento dos gerentes e suas equipes sobre o programa quanto a resultados, concepção, implementação e satisfação do público-alvo.

# 1. Notas introdutórias sobre a avaliação

Componentes da avaliação:

**Resultados do programa** - observar a variação dos indicadores. É desejável também coletar informações qualitativas.

**Concepção** - o problema que gerou o programa pode sofrer alterações. Cabe reanalísá-lo quanto às suas características, intensidade, amplitude, urgência e tendência de agravamento ou atenuação. Deve-se considerar também a pertinência, consistência, focalização (regionalização, público-alvo, período) e suficiência das ações.

**Implementação** - considerar os recursos colocados à disposição do gerente, a articulação com o Plano de Trabalho Anual e as restrições que afetaram o desempenho do programa.

## 2. Objeto do parecer da SEPLAN

Na verdade, temos dois objetos de avaliação em questão, o programa em si e o modo como os responsáveis o avaliaram no formulário do SIGPLAN. Os elementos para permitir a avaliação do programa a contento, como pressupõe a boa metodologia, estão ligados a um adequado monitoramento e controle durante o exercício, que geram informações gerenciais e sobre a evolução do(s) indicador(es)/ metas físicas para o responsável do programa, seu órgão e o Plano com assessoramento da SEPLAN.

Como a atividade de monitoramento, no que refere-se às metas físicas, ainda é muito precária (assim como o próprio acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos programas, ações e unidades orçamentárias), a análise que a SEPLAN pode realizar sobre a avaliação dos responsáveis fica limitada à conformidade do que eles informarem no formulário do SIGPLAN.





# 2. Objeto do parecer da SEPLAN

Portanto, deve-se avaliar o programa e suas ações e não apenas o relato feito sobre eles pelos respectivos responsáveis. Quer dizer, trata-se de identificar em que medida os resultados apresentados no relatório podem retroalimentar a formulação do problema e a implementação do programa, no momento seguinte da revisão do PPA.

Diante disto, a metodologia proposta aqui objetiva desenvolver uma ferramenta para organizar a avaliação a ser feita pela SEPLAN com base no que os responsáveis por programa informarem, quer dizer, uma análise de coerência (forma) e consistência (conteúdo) internas ao relatório.

# 2. Objeto do parecer da SEPLAN

Um segundo objetivo, mais relacionado à revisão do PPA, consiste na identificação das lacunas do relatório feito pelos responsáveis de ação e programa; promover tal avaliação de acordo com as possibilidades informacionais/tecnológicas; e traduzi-las em recomendações a serem aproveitadas. É uma forma de interpretação do que os responsáveis disseram e sua comparação com um padrão ou gabarito, procedimento comum em avaliações (embora não seja uma “correção”).

Um terceiro objetivo é dotar a análise a ser feita pela SEPLAN de uma moldura teórico-metodológica apropriada, definindo os principais conceitos envolvidos e o método em si, conforme orientações do “padrão gerencial” adotado pelo Estado no PPA 2004/2007 e sua matriz no planejamento federal.

# 2. Objeto do parecer da SEPLAN

Segundo o manual para elaboração do Relatório da Ação Governamental, o campo disponível para análise da SEPLAN deverá conter:

- 1 - Alterações propostas no relatório que o órgão deverá revisar;
- 2 - Comentário sobre a qualidade do indicador selecionado;
- 3 - Análise da coerência das ações;
- 4 - Análise da consistência das metas realizadas com relação à execução orçamentária;
- 5 - Análise da aderência do programa ao problema, recomendações para a revisão do programa.

# 3. Roteiro para análise das ações

Na análise da ação é importante observar a execução financeira, física e orçamentária. Os dados orçamentários e financeiros são carregados do SIDORFFI, mas a meta física de fato executada é de competência do responsável pela ação. O que se deve olhar aqui é a entrega do produto medida pela meta física, sua compatibilidade com a execução orçamentária (alterada pelas anulações e suplementações durante o exercício) e o desembolso financeiro e sua regionalização - no caso dos programas finalísticos.

Caso não haja coerência entre a evolução da meta física e execução financeira, observar se os responsáveis pelas ações fizeram a justificativa adequada (mudanças na estratégia de implementação, má programação orçamentária, cálculo equivocado da meta física, pagamento de despesas alheias ao programa, trocas de comando no órgão ou mesmo ações sem custo que constam no Plano de Trabalho Anual).

É central atentar, numa semelhança com a avaliação do programa, se o responsável descreve a trajetória da implementação do projeto/atividade, a articulação com a estrutura programática e/ou organizacional (gerência, superintendência, diretoria), detalhes descritivos sobre a meta física, sua justificativa sobre as mudanças do saldo orçamentário e financeiro (origem/destino e razão dos créditos adicionais) e a harmonização/complementaridade com as demais ações e com o programa.

Isto é, não se trata de uma mera explicação da execução física, financeira e orçamentária, mas uma descrição sobre a realidade do projeto/atividade em questão com a riqueza de detalhes permitida pelo espaço reservado ao responsável.

A categoria central para se avaliar aqui é a eficiência, isto é, a relação insumo-produto do projeto/atividade. Ou ainda a relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução. O que ele conseguiu realizar com os recursos que foram postos à sua disposição no exercício? Qual foi a sua produtividade? Quais os fatores que a influenciaram? Como se compara com outras ações?



Um pequeno roteiro (check list) para ajudar na elaboração da análise das ações:

1 - Verificar se o responsável pela ação informou a meta física regionalizada. Em caso de desinformação sobre a meta física e sua regionalização, se houve alguma justificativa plausível (dificuldade na mensuração, baixa capacidade de monitoramento e controle, meta física inadequada). Se não, registrar tal desinformação e sugerir atenção durante este exercício e aprimoramentos para o próximo relatório.

2 - Observar se há compatibilidade entre a meta física informada e a execução orçamentária e financeira da ação. Em caso contrário, fazer a recomendação neste sentido e demonstrar a incompatibilidade no corpo do parecer.

3 - Identificar se, no caso de alteração no saldo orçamentário durante o exercício (mediante créditos adicionais), o responsável faz algum comentário sobre a sua razão e a origem/destino dos recursos financeiros envolvidos. Em caso contrário, apontar nas recomendações a necessidade de identificar as razões para a diferença e o fluxo de recursos financeiros.

4 - Conferir se o responsável fez algum comentário sobre o alcance do objetivo específico da ação durante o exercício em pauta. Se considerar necessário, tecer comentários sobre este atributo e elencar nas recomendações.

5 - Conferir se o público-alvo, bem como o atendimento de suas demandas, foi mencionado na análise da ação pelo responsável. Em caso contrário, apontar a importância da noção de cliente para a aferição de resultados dos projetos/atividades (medidos pelas metas físicas) e a importância de avaliações qualitativas feitas pelos usuários dos serviços prestados.

6 - Identificar se há alguma observação sobre as restrições enfrentadas durante a implementação da ação. Se não, destacar na análise o pouco envolvimento e conhecimento do responsável para com a ação, resultando na baixa capacidade de descrição dos fatos ali ocorridos.

7 - Verificar se há alguma menção sobre a articulação/complementaridade desta ação com as demais que compõem o programa e seus respectivos responsáveis. Se não, destacar a importância da harmonização entre as ações e destas para com o programa no sentido do alcance dos resultados esperados.

8 - Identificar se há alguma observação sobre os demais recursos postos à disposição da ação (equipes, informações, tecnologia, instalações físicas) e como eles influenciaram o seu resultado. Em caso contrário, recomendar maior envolvimento do responsável pela ação com sua micro-gestão e o fornecimento de informações mais completas e qualificadas sobre seu conteúdo específico no próximo relatório.

9 - Verificar se o responsável descreve a ação com riqueza de detalhes ou limita-se a frases curtas e chavões como “bom”, “satisfatório”, “tudo transcorreu como esperado”, “não tivemos problema”, “foi executado 100%”, etc. Nestes casos, apontar a necessidade de uma descrição mais apurada e coerente da ação pelo responsável, que demonstre domínio do conteúdo e disposição para novas práticas gerenciais instrumentalizadas pelo Relatório da Ação Governamental, como a transparência e a objetividade.

10 - Conferir se há detalhes sobre o gerenciamento da ação (sistemática de reuniões, relatórios, responsáveis por medidas) e sobre a utilização do Plano de Trabalho Anual (PTA) como ferramenta gerencial. Em caso contrário, apontar a importância de acionar tais mecanismos e adotar o PTA como instrumental para monitoramento, controle e avaliação ou identificar as razões para a sua não-adoção e eventuais inconsistências a serem corrigidas no próximo ciclo PTA/LOA.

# 4. Roteiro da análise do programa

Aqui será avaliada a qualidade da informação fornecida pelo responsável do programa. Entram, portanto, seus resultados - com base nos dados da execução física, financeira e orçamentária das ações que o compõem e do(s) indicador(es) - a formulação do programa (com suas causas e efeitos) e sua trajetória de implementação (dificuldades e oportunidades).

Face aos dados apresentados, é possível associar os resultados do programa à sua implementação e formulação, mesmo que o responsável não o tenha feito. A análise medirá, portanto, a distância entre a uma avaliação adequada (gabarito) e aquela provida pelo responsável. É recomendável também apontar inconsistências nos atributos (indicador, objetivo do programa, meta física, objetivos específicos, etc) para auxiliar no processo subsequente de revisão do PPA. Quanto à pertinência e suficiência, cabem considerações (caso o responsável não tenha feito) para o mesmo fim.



Um pequeno roteiro (check list) para ajudar na elaboração da análise do programa:

1 - Verificar se o responsável fez a reanálise do problema no que refere-se às suas características (causas e efeitos), intensidade, amplitude, urgência, tendência de agravamento ou atenuação. Em caso negativo registre esta ausência e aponte que a explicação dos eventuais baixos resultados pode estar associada a uma má formulação do problema e que o momento adequado para observar isto é na revisão.

2 - Conferir se o responsável abordou a pertinência em seus vários níveis (se o conjunto de ações age sobre as causas do problema, se o objetivo é adequado ao programa e seu público-alvo, se as ações o são em relação ao programa). Para lembrar, a pertinência significa adequação do projeto ao programa, das causas ao problema. É recomendável que o analista faça uma breve avaliação quanto este quesito, suprindo a lacuna do responsável.

3 - Verificar se há algum comentário sobre a focalização do programa (público-alvo, regionalização das ações), isto é, sobre a concentração das ações no espaço social e regional. Se não, registrar a ausência e lembrar a centralidade da focalização para o alcance dos resultados do programa (eficácia) com baixa utilização de recursos (eficiência), aumentando a produtividade do gasto público e combatendo os habituais desperdícios.

4 - Conferir se há alguma observação sobre a suficiência das ações (se elas são capazes de enfrentar as causas identificadas na quantidade e intensidade necessárias). Em caso contrário, é também recomendável que o analista faça uma breve avaliação quanto este quesito segundo as informações disponíveis, suprimindo a eventual lacuna do responsável pelo programa.

5 - Identificar se o responsável descreve a estratégia de implementação do programa e sua trajetória em detalhes (negociação com órgãos, aprovação de suporte jurídico, eventos, viabilização de recursos financeiros, equipe, viagens, reuniões). Em caso negativo comentar a ausência e articular os eventuais baixos resultados alcançados pelo programa (conforme variação de seu indicador) ao também baixo envolvimento do responsável com a implementação.

6 - Conferir se as categorias de restrições sugeridas no manual foram adotadas pelos responsáveis por programa para organizar a sua avaliação, permitindo a devida classificação dos problemas verificados. Registrar também se o responsável apontou novas iniciativas capazes de elevar o desempenho do programa e/ou aperfeiçoar a sua gestão. Em caso contrário, registrar.

7 - Observar se o responsável promoveu análise dos custos do programa, da sua matriz de financiamento (fontes, fundos, repasses, programação financeira) e da suficiência dos recursos à sua disposição, com base na execução física, orçamentária e financeira das ações que o compõem. Se não, indicar a importância da mensuração de custos para uma gestão adequada, elevação da produtividade das ações e redução da despesa pública, maximizando os recursos disponíveis.

8 - Conferir se o responsável faz alguma referência à disponibilidade de informação gerencial, assessoramento para desenvolvimento/acompanhamento de indicadores, mecanismos de monitoramento/avaliação do programa em seu órgão e também a sua aderência à estratégia setorial ou política ao qual está filiado e sobre o suporte tecnológico (SIGPLAN, SIDORFFI, SIAFI) oferecido ao programa. Como trata-se do negócio da SEPLAN (instrumentos de planejamento e informação), vale a pena observar com maior cuidado. Em caso positivo, apreciar e destacar na análise.

9 - Conferir o comentário feito pelo responsável sobre o(s) indicador(es) do programa. Caso a resposta fique abaixo da expectativa, cumpre avaliar o indicador, apreciando seus principais atributos (simplicidade, rastreabilidade, disponibilidade, representatividade, mensurabilidade, comparabilidade, praticidade), verificando influências externas e sugerir mudanças para a revisão do PPA.

10- Observar se o responsável utilizou os campos “Outros produtos entregues” e “recomendações”. Em caso positivo, destacar, pois trata-se de informação extra sobre o programa e ganchos para a revisão, que podem somar-se às recomendações a serem feitas pelos analistas.

# 5. Estrutura do parecer - SEPLAN

## I. Análise das ações

Deve conter as observações mais relevantes sobre as ações que compõem o programa em pauta, na seqüência numérica destas, de acordo com as sugestões feitas por esta metodologia.

## II. Análise do programa

Deve conter também as considerações acerca da avaliação do programa feita por seu responsável, acompanhando também seus principais itens propostos aqui.

### III. Recomendações da SEPLAN (para ajuste e revisão)

Extraír as sugestões de mudanças apontadas no corpo da análise e sistematizá-las neste item. É importante diferenciar as recomendações mais urgentes para ajuste ainda para este relatório e aquelas de maior porte, a serem discutidas no momento da elaboração do PPA.



# 6. Glossário com os principais conceitos

**Pertinência** - consiste na compatibilidade entre os diversos atributos de um programa (objetivo x programa, ações x programa, indicador x objetivo do programa, público-alvo x objetivo do programa).

**Suficiência** - verificar se o conjunto das ações é suficiente (efetivo) para o alcance dos resultados pretendidos.

**Eficiência** - relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos diretamente incorridos na sua execução.

**Eficácia** - grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independente dos custos nos quais se incorra.

# 7. Bibliografia utilizada

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Avaliação de ações governamentais: pontos para um começo de conversa. IPEA: Brasília, 1997.

LUSTOSA, Paulo Henrique. Formulação e avaliação *ex-ante* de projetos governamentais. Programa de capacitação de gestores públicos locais. IBRAD: Brasília, 2001.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. Manual de avaliação PPA 2000-2003 (Exercício 2002). Brasília, 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. Manual de avaliação anual do Plano Plurianual 2004/2007 (Ano base 2004). Brasília, 2004.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. Manual de elaboração do Relatório da Ação Governamental (Ano de referência 2004). Cuiabá, 2004.

# 8. Sites de referência

[www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br)

[www.seplan.mt.gov.br/sigplan](http://www.seplan.mt.gov.br/sigplan)

[www.planobrasil.gov.br](http://www.planobrasil.gov.br)

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

[www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)