

## **EIXO 4 – PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

**Disciplina: D4.2 – Planejamento Estratégico Governamental  
(24h)**

(Aulas (1): Planejamento Estratégico Governamental)

**Professor:** José Celso Pereira Cardoso Junior

01 a 06 de março de 2012

## CURSO ENAP – APO's 2012

### D 4.2 – Planejamento Estratégico Governamental (24h)

**José Celso Cardoso Jr.**

**Ementa:** Apresentação geral e discussão bibliográfica. Conceitos e tipos de planejamento. O pensamento estratégico aplicado à gestão governamental contemporânea. O planejamento estratégico público como ferramenta de implementação de políticas públicas. Os desafios e os atributos do planejamento governamental de longo prazo. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: história (século XX) e contemporaneidade (século XXI); Circuito Planejamento (formulação, decisão), Gestão (monitoramento, desempenho, avaliação), Controle (interno: método CGU; externo: método TCU), Participação (engajamento, avaliação e controle social); Planejamento governamental e a estratégia de desenvolvimento brasileiro. A importância da leitura dos atores para a viabilidade política da agenda governamental (**Prof. A. Lassance**): distinção entre instituições, organizações e atores; o que são os atores, como encontrá-los e como entender suas posições nos subsistemas de políticas públicas; o poder de iniciativa, poder de agenda e agenda: três coisas muito diferentes; métodos para a leitura dos atores e análise da agenda política; técnicas, rotinas e sistemáticas de varredura de temas e atores.

## **CURSO ENAP – APO's 2012**

### **D 4.4 – Métodos de planejamento aplicados ao desenho de programas (20h).**

**José Celso Cardoso Jr.**

**Ementa:** Apresentação geral e discussão bibliográfica. Alternativas metodológicas para desenho de programas. Principais características e conceitos do PES (Planejamento Estratégico Situacional) e do ZOPP (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos). O processamento de problemas. A metodologia do Modelo Lógico IPEA e sua utilização como ferramenta auxiliar na sistematização dos trabalhos de monitoramento e avaliação de programas governamentais.

# CURSO ENAP – APO's 2012

## Referências Principais

1. BENTO, L. V. *Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. São Paulo: Ed. Manole, 2003.
2. BRESSER-PEREIRA, L. C. *Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.
3. CARDOSO JR., J. C. (org). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 4, Ipea, 2011.
4. CARDOSO JR., J. C. (org). *Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2011.
5. DROR, Y. *A Capacidade para Governar: informe ao Clube de Roma*. São Paulo: Fundap, 1999.
6. MATUS, C. *Teoria do Jogo Social*. São Paulo: Fundap, 2005.
7. VÁSQUEZ, J. M. & ORTEGÓN, E. *Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y El Caribe*. Santiago do Chile: Ilpes, 2006.

# Políticas Públicas: Definições e Aplicações

- **Políticas Públicas: uma revisão da literatura – Celina Souza.**
  - Na Europa – papel do Estado;
  - Nos EUA – estudos empíricos sobre a ação concreta dos governos.
  - O que são Políticas Públicas??? – ver pg. 24: “a pobreza do empiricismo como método!”
- **Introdução à Teoria da Política Pública – Enrique Saraiva.**
  - Fábio Konder Comparato diz que “*O government by policies, em substituição ao government by law, supõe o exercício combinado de várias tarefas que o Estado liberal desconhecia por completo. Supõe o desenvolvimento da técnica previsionial, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento*”.
  - **O que são Políticas Públicas??? – ver pg. 28:** “Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.”

# Políticas Públicas: Definições e Aplicações

- **Políticas Públicas: nós conceituais – Leonardo Secchi.**
  - Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não-estatais?
  - Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência do poder público?
  - Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas, ou as diretrizes operacionais também podem ser consideradas como tais?
  
- **Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas: como reconhecer sua utilidade – Thomas Dye.**
  - Ordenar e simplificar a realidade
  - Identificar o que é relevante
  - Condizer com a realidade
  - Comunicar algo significativo
  - Orientar a pesquisa e a investigação
  - Propor explicações e soluções

# Políticas Públicas: Definições e Aplicações

- Políticas Públicas: UMA DEFINIÇÃO ALTERNATIVA:
  - “POLÍTICAS PÚBLICAS SÃO A FORMA DE MANIFESTAÇÃO DO PODER PÚBLICO ESTATAL, HISTORICAMENTE DECORRENTE DA ASSUNÇÃO DE FUNÇÕES CONSIDERADAS ORIGINARIAMENTE INDELEGÁVEIS AO SETOR PRIVADO), SEJAM ELAS FUNÇÕES CLÁSSICAS OU CONTEMPORÂNEAS”

## Funções Clássicas à Constituição dos Estados Modernos: 1ª geração.

<b>Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais</b>	<b>Fundamentos Históricos das Economias Capitalistas</b>	<b>Arranjos Institucionais e Estruturas Organizacionais</b>	<b>Políticas Públicas propriamente ditas</b>
Monopólio da Representação Externa	Diplomacia e Segurança / Soberania do Território Nacional		
Monopólio do uso da violência	Segurança Pública Interna e Garantia da Propriedade Privada		
Monopólio da formulação e implementação das leis	Confiança na validade e cumprimento dos contratos		
Monopólio da implementação e gestão da moeda	Estabilidade do valor real e do poder de compra da moeda		
Monopólio da tributação	Regulação do conflito distributivo e Garantia de previsibilidade para a rentabilidade ou o cálculo empresarial		



## Funções Contemporâneas – SéculoXX – 2ª geração

<b>Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais</b>	<b>Fundamentos Históricos das Economias Capitalistas</b>	<b>Arranjos Institucionais e Estruturas Organizacionais</b>	<b>Políticas Públicas propriamente ditas</b>
Regulação do Trabalho nas Sociedades Capitalistas Ocidentais	Regulação das condições de <i>uso, remuneração, proteção e representação</i> da força de trabalho		
Saúde	Modelo curativo X modelo preventivo		
Educação	Educação para a Fábrica X Educação para a Cidadania		
Previdência Social	Modelo contributivo X modelo liberal X modelo universalista		
Assistência Social	Modelo contributivo X modelo liberal X modelo universalista		

## Funções Contemporâneas – SéculoXX – 3ª geração

<b>Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais</b>	<b>Fundamentos Históricos das Economias Capitalistas</b>	<b>Arranjos Institucionais e Estruturas Organizacionais</b>	<b>Políticas Públicas propriamente ditas</b>
Infraestrutura Social	Habitação, Saneamento, Transporte Público		
Infraestrutura Econômica	Energia, Comunicações, Transportes modais		
Setores econômicos	Indústria, comércio, serviços, agricultura, etc...		
Setores sociais	Infância, juventude, “melhor/maior idade”, negros, mulheres, etc...		
Plataforma DHESCA	Direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais...		





<b>Ciclos econômicos</b>	<b>Padrão de Estado</b>	<b>Contexto econômico-estrutural</b>	<b>Dimensões do planejamento governamental</b>	<b>Contexto político-institucional</b>	<b>Dimensões da gestão pública</b>
1889-1930: Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior.	Ausência de planejamento. Exceções: Convênio de Taubaté e Crise de 1929.	Montagem do aparato estatal-burocrático.	Patrimonialista
1933-1955: Era Getúlio Vargas – nacional desenvolvimentismo	Dominância nacional desenvolvimentista	Industrialização restringida; produção de bens de consumo não duráveis e dependência financeiro-tecnológica.	Planejamento não sistêmico. Exceções: primeiras estatais e Plano Salte.	Montagem do sistema corporativista.	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964: Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática.	Industrialização pesada I, produção de bens de consumo duráveis e montagem do tripé do desenvolvimento.	Planejamento discricionário. Cepal: ideologia desenvolvimentista. Plano de Metas de JK (1956-1961).	Acomodação e crise do modelo.	Patrimonial-burocrática
1964-1979: Regime militar – estatização econômica	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II, milagre econômico (1968-1973) e endividamento externo (1974-1989).	Planejamento burocrático-autoritário. ESG: ideologia Brasil-potência. PAEG (1964-1967) e II PND (1974-1979).	Consolidação institucional-autoritária.	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989: Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação, inflação, e endividamento externo (1974-1989).	Planos de estabilização: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988) e Plano Collor (1989).	Redemocratização e reconstitucionalização.	Patrimonial-burocrática – CF/88
1990-2006: Consolidação da democracia – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Estagnação, estabilização e endividamento interno (1995 em diante).	Planos de estabilização: Plano Collor (1990), Plano Real (1994) e PPA (2000-2003).	Consolidação democrática, reforma gerencialista, experimentalismo societal.	Patrimonial-burocrática, gerencialista e societal

# Cronologia básica do planejamento estatal no Brasil

- 1890: Rui Barbosa reorganiza as finanças nacionais com a nova legislação financeira.
- 1909: Nilo Peçanha cria a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS).
- 1920: Bulhões Carvalho realiza o primeiro censo nacional com valor real.
- 1934: Getúlio Vargas cria o Conselho Nacional de Comércio Exterior.
- 1936: Macedo Soares é o primeiro presidente do Instituto Nacional de Estatística.
- 1938: Vargas cria o Conselho Nacional do Petróleo e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).
- 1939: Vargas lança o Plano Especial, marco inicial do planejamento no Brasil.
- 1943: Vargas estabelece o Plano de Obras e Equipamentos.
- 1947-1948: Eurico Dutra lança o Plano Salte e cria a comissão do Vale do São Francisco.
- 1952: Vargas cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual BNDES.
- 1953: Criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).
- 1956: Juscelino Kubitschek (JK) cria o Conselho de Desenvolvimento e lança o Plano de Metas.
- 1962: Celso Furtado torna-se o primeiro ministro do Planejamento do Brasil.
- 1962: João Goulart lança o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.
- 1964: João Goulart cria a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes).
- 1964: Castelo Branco lança o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG).
- 1964: Criação do Ipea.
- 1967: Formulação do primeiro planejamento de longo prazo no Brasil, o Plano Decenal.
- 1968: Arthur da Costa e Silva lança o Programa Estratégico de Desenvolvimento.
- 1970: Emílio Garrastazu Médici lança o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo.
- 1972, 1974 e 1979: PNDs I, II e III.
- 1975-1976: Planos regionais brasileiros.
- 1990: Fernando Collor de Mello cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).
- 1988: A Constituição Federal (Art. 165) torna obrigatório o planejamento plurianual.
- 1991-2011: PPAs.
- 2007 e 2010: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – I e II.
- 2004: Lula da Silva cria o Núcleo de Assuntos Estratégicos na PR/BR (NAE/PR) e o Projeto Brasil 3 Tempos.
- 2008: Lula restabelece a SAE/PR.
- 2010: Projeto Brasil 2022.
- 2011: PPA 2012-2015

<b>Tipos de planos</b>	<b>Principais características</b>
<p>Planos setoriais e de metas: Plano Salte, Plano de Metas de JK e Plano Trienal (previsto na Constituição Federal de 1988 – CF/1988).</p>	<p>Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo.</p>
<p>Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) ao longo dos anos 1970.</p>	<p>Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo.</p>
<p>Planos de estabilização monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Maílson (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994).</p>	<p>Planejamento burocrático, de curto prazo, focalizado, conjuntural e vertical, em meio a uma profunda instabilidade econômica.</p>
<p>PPAs: PPA 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011.</p>	<p>Planejamento burocrático, de médio prazo, amplo e de transição vertical-horizontal.</p>

# **PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI**

## **COMPLEXIFICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DIMENSÕES / QUALIFICATIVOS / PROBLEMÁTICAS**

**ANOS 50/60: DESENVOLVIMENTO = CRESCIMENTO (industrialização)**

**ANOS 60/70 = CRESCIMENTO + DEMOCRACIA**

**ANOS 70/80 = CRESCIMENTO + DEMOCRACIA + SOCIAL**

**ANOS 80/90 = CRESCIMENTO + DEMOCRACIA + SOCIAL + AMBIENTAL**

**ANOS 90/00 = CRESCIMENTO + DEMOCRACIA + SOCIAL + AMBIENTAL +  
SOBERANIA EXTERNA**

**ANOS 2000 ?? = CRESCIMENTO + DEMOCRACIA + SOCIAL + AMBIENTAL  
+ SOBERANIA + ÉTICA DO DESENVOLVIMENTO**



# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

## PARTICULARIDADES DO PLANEJAMENTO ANCORADO NOS PPA'S: PLANOS PLURIANUAIS DE 4 ANOS

A família dos PPAs organiza-se sob dois princípios norteadores:

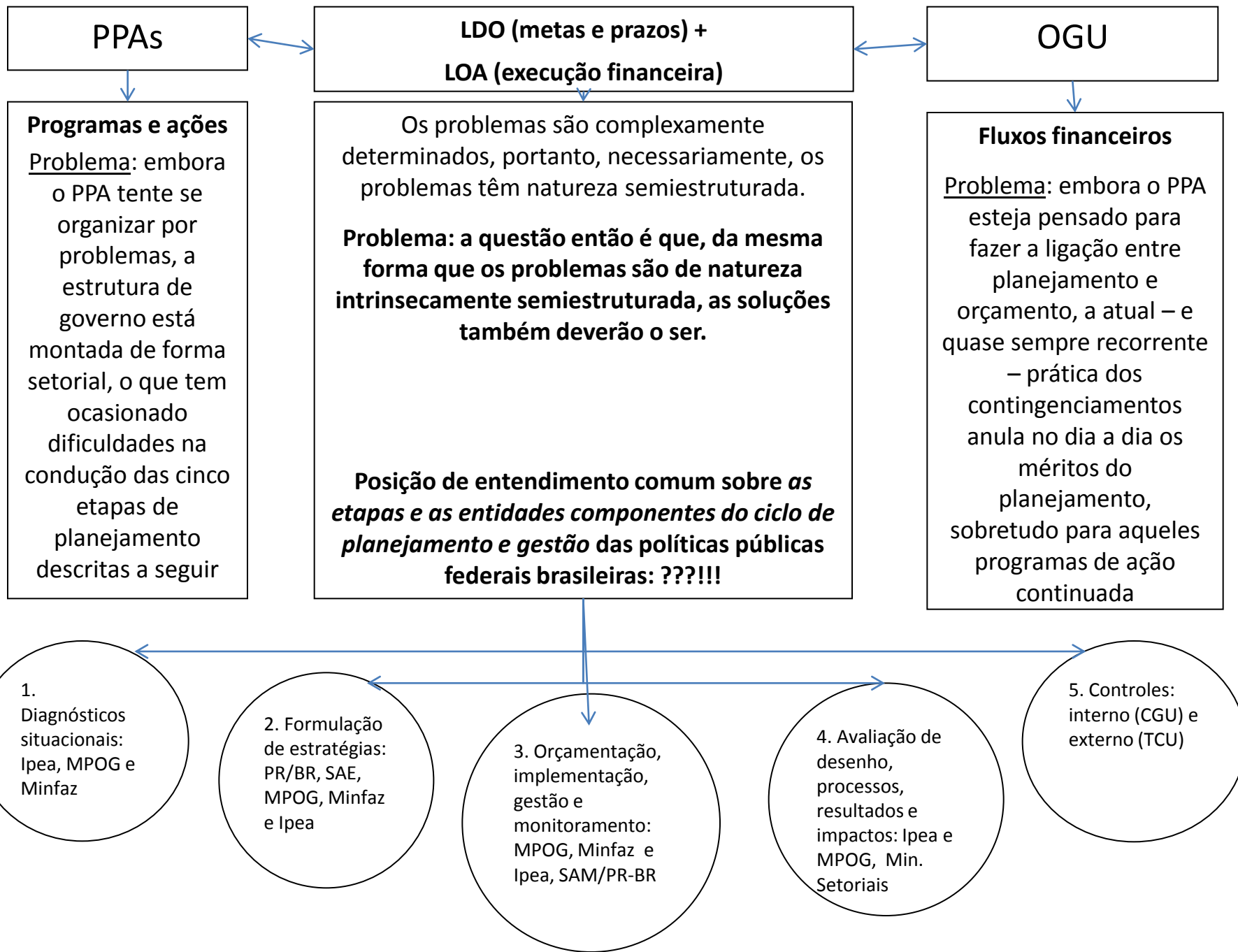
- ideia de processo contínuo e incremental: fazendo com que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre que executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo antecessor.
- ideia de junção orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas): dois instrumentos importantes para materializar a junção *plano-orçamento* são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

## PARTICULARIDADES DO PLANEJAMENTO ANCORADO NOS PPA'S: PLANOS PLURIANUAIS DE 4 ANOS

**Principal mérito:** tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade.

**Principal problema:** ao se reduzir o horizonte de ação do planejamento para o curto/médio prazo, *condicionando-o, simultaneamente*, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando esta atividade em ação operacional cotidiana do Estado. A função planejamento foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, e robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se aquelas o tem, não é nem fácil nem rápido identificar. Orçamentação e orçamento, antes variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.



# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

## PARTICULARIDADES DO PLANEJAMENTO ANCORADO NOS PPA'S: PLANOS PLURIANUAIS DE 4 ANOS

- O **problema** ocorreu praticamente em todo o mundo, mas exacerbou-se no Brasil em um contexto não trivial de crise do Estado nacional, pois:
- A crise do Estado (entre 1980 e 2000) representou engessamento ideológico e esgarçamento ao extremo das possibilidades de se pensar e reformar o Estado na direção de um desenvolvimento soberano, includente e sustentável no país;
  - A crise conferiu destaque estratégico às funções e às instituições do Estado destinadas a gerenciar e controlar a moeda e o orçamento nacional, por meio, fundamentalmente, do BACEN, RFB, STN e SOF, hierarquizando-se, a partir desses órgãos, os recursos (financeiros, humanos, tecnológicos, logísticos, etc) e as possibilidades de êxito das demais políticas públicas.

ANOS 1990

CONTEXTO IDEOLÓGICO

Estado Mínimo; Incrementalismo;  
Desnecessidade de Planejamento; Não  
Discricionariedade; Gerencialismo.

LÓGICA FISCALISTA

Orçamento precede e condiciona a ação estatal; o Planejamento se converte em função cotidiana "menor" esvaziada de sentido e conteúdo político estratégico, mero apêndice da gestão.

ANOS 2000

RETOMADA DO PLANEJAMENTO

(Setorial, Mirando o Investimento)  
Visa a romper o incrementalismo do PPA, reintroduzir a ideia de transformação finalística de estruturas sociais e econômicas.

Planejamento: é ele que precede e orienta a ação; precede e orienta o orçamento.

I → S

Busca libertar a Ação do Estado tanto do incrementalismo subjacente ao PPA, como da lógica fiscalista que aprisiona o investimento.

# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

## PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

- ❖ Esta fase/movimento de recuperação / retomada do planejamento governamental se dá motivada pelo ciclo de crescimento econômico recente (e não o contrário), em contexto/ambiente tanto político interno como econômico internacional favoráveis. Deste fato derivam três características :
  - i) isso se deu pelos setores;
  - ii) com ênfase em alternativas para destravar o investimento produtivo; e
  - iii) como forma de romper ou contrabalançar o incrementalismo inerente à lógica dos PPAs.

# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

## PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

- ❖ Entre o PPA 2004/2007 e o PPA 2008/2011 – houve uma mudança clara no teor dos documentos, que foram deixando de ser grandes (e em geral bons) diagnósticos gerais para assumirem um caráter mais concreto ou pragmático, objetivado em proposições de políticas (muitas vezes bastante específicas) e geralmente também em metas (muitas vezes mensuráveis etc).

# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

## PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

- ❖ Os documentos pesquisados conformam um leque amplo de áreas de atuação do Estado na quadratura atual de desenvolvimento do país, de modo que agendas para além do econômico (tais como agenda ambiental, social, regional etc.) comparecem com seus próprios documentos oficiais, dando mostras da amplitude e complexidade do desenvolvimento hoje.



# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

## PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

- ❖ Para a montagem do PPA 2012/2015: o governo atual parte de uma base muito mais favorável do que os dois mandatos Lula, isso do ponto de vista tanto da trajetória concreta herdada da economia e do social etc., quanto da existência já de largos e bons diagnósticos setoriais e compêndio de diretrizes “concretas” de políticas públicas em várias áreas de atuação do Estado.

# PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO

## SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010

<b>AMBIENTE / CONTEXTO</b>	<b>POLÍTICAS MACROECONÔMICAS</b>	<b>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS / CONTEÚDOS</b>
<b>PPA 2004/2007</b>	<p><b>.2003: Minfaz</b> <b>Política macro e reformas estruturais.</b></p> <p><b>.2004: Minfaz</b> <b>Reformas micro e crescimento econômico de longo prazo.</b></p>	<p><b>. Regime macroeconômico estável: metas de inflação + austeridade fiscal.</b></p> <p><b>. Expansão pelo mercado de consumo de massas: circuito produtividade – salários.</b></p> <hr/> <p><b>. Mercado de crédito, sistema financeiro, qualidade da tributação, custo Brasil, segurança jurídica, ambiente de negócios.</b></p>
<b>PPA 2008/2011</b>	<p><b>.2008: Minfaz</b> <b>A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda.</b></p>	<p><b>. Conservadorismo do arranjo macro (tripé câmbio valorizado, juros altos e superávit primário = metas de inflação) compensado por cenário externo favorável (abundância de divisas) + política de crédito e gastos públicos pró-crescimento e pró-redistribuição de renda.</b></p>

**PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO**  
**SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010**

<b>AMBIENTE / CONTEXTO</b>	<b>POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E PRODUTIVO, INFRAESTRUTURA, TERRITÓRIO E LOGÍSTICA</b>	<b>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS / CONTEÚDOS</b>
PPA 2004/2007	<p>.2003: MDIC Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).</p> <p>.2007: Presi/Br Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-1).</p> <p>.2007: Min. Integração Nac. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).</p>	<p>. Inovação e tecnologia; Inserção externa; Modernização industrial; Capacidade e escala produtiva; opções estratégicas (semicondutores, softwares, fármacos, bens de capital).</p> <hr/> <p>. Logística de transporte; Energia; Infraestrutura social e urbana.</p>
PPA 2008/2011	<p>.2008: MDIC Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).</p> <p>.2010: PRESI/BR Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2).</p>	<p>. Ampliação e diversificação do investimento fixo (FBKF); das exportações; do gasto privado em P&amp;D; e das PMES.</p> <hr/> <p>. PAC-2: cidade melhor; comunidade cidadã; minha casa, minha vida; água e luz para todos; transportes; energia.</p>

# PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO

## SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010

AMBIENTE / CONTEXTO	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS / CONTEÚDOS
PPA 2004/2007	.2004: MinCid Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Política Nacional de Habitação (PNDU/PNH).	. Integração urbana de assentamentos precários; urbanização; regularização fundiária; provisão de habitação; e integração da PNH à PNDU.
PPA 2008/2011	.2009: MinCid Programa Minha Casa, Minha Vida (PAC-2 / MCMV).	. Construção de 1 milhão de casas para famílias de baixa renda e geração de emprego e renda pelo aumento dos investimentos em construção civil e infraestrutura.

# PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO

## SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010

AMBIENTE / CONTEXTO	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS / CONTEÚDOS
PPA 2004/2007	.2003: MDS Programa Fome Zero e Programa Bolsa-Família (PBF).  .Relatórios ODM / Brasil.	. Integração de políticas / ações ministerialmente dispersas, nos campos da produção, precificação e distribuição de alimentos (PFZ); e no campo das transferências monetárias de renda (PBF).  _____ . Acompanhamento dos Objetivos e Metas para o Desenvolvimento do Milênio / PNUD em áreas como: pobreza extrema e fome; educação primária; igualdade de gênero; mortalidade infantil; saúde materna; combate ao HIV/AIDS, malária e outras doenças; sustentabilidade ambiental; governança global.
PPA 2008/2011	.2007: MEC Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE).  .2008: Presi/BR Agenda Social.  .2010: PNDH-3	. Visão sistêmica da educação (territorialidade, desempenho escolar, regime de colaboração, responsabilização, mobilização social).  _____ . Articulação de políticas ministerialmente dispersas: Programa Mais Saúde, PDE, Pontos de Cultura, Projovem, Registro Civil, Pronasci.

# PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO

## SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010

AMBIENTE / CONTEXTO	POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAL, ENERGIA E MEIO- AMBIENTE	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS / CONTEÚDOS
PPA 2004/2007	.2004: PRESI/BR Brasil em 3 Tempos (2007, 2015 e 2022) – biocombustíveis e mudanças climáticas.	. Biocombustíveis (biodiesel e etanol) = f (disponibilidade de terras, clima, tecnologia agrônômica) + mudanças climáticas.
PPA 2008/2011	.2008: MinDef Estratégia Nacional de Defesa (END). .2009: EPE/MME Plano Decenal de Expansão de Energia (PNEE 2008 / 2017). .2010: MME Plano Nacional de Mineração 2030	. Reorganização das FFAA; Reestruturação da indústria brasileira de material de defesa; e Política de composição dos efetivos das FFAA. <hr data-bbox="1025 1082 1879 1088"/> . Expansão da capacidade de oferta energética com diversificação e otimização de fontes.

**PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO**  
**SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010**

<b>AMBIENTE / CONTEXTO</b>	<b>ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS</b>
<b>PPA 2004/2007</b>	<p><b>.2004: MPOG / PRESI-BR</b>            PPA 2004/2007: Brasil de Todos – participação e inclusão.</p>
<b>PPA 2008/2011</b>	<p><b>.2007: MPOG / PRESI-BR</b>            PPA 2008/2011: Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade.</p> <p><b>.2008: MPOG / CGEE-MCT</b>            Estudo da Dimensão Territorial do PPA.</p> <p><b>.2009; 2010; 2011; etc.: IPEA / SAE</b>            Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas.</p> <p><b>.2010: BNDES / MDIC</b>            Perspectivas do Investimento no Brasil</p> <p><b>.2010: IPEA / SAE</b>            Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro – inserção internacional soberana; macroeconomia para o desenvolvimento; infraestrutura econômica, social e urbana; estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; sustentabilidade ambiental; proteção social, direitos e oportunidades; Estado, instituições e democracia.</p> <p><b>.2010: SAE / IPEA / Ministérios...</b>            Plano Brasil-2022.</p>

# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

## PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

- Fragilidades intrínsecas permanecem sendo:
  - Baixa visão estratégica global / visão de futuro: não se vislumbra superação nem rápida nem fácil para armadilhas do arranjo macroeconômico dominante (juros altos, câmbio valorizado e gastos públicos sob permanente ameaça);
  - Baixa capacidade de coordenação geral das (diversas e bem-vindas) iniciativas setoriais / empresariais estatais: padrão de financiamento de longo prazo continua estatal-dependente;
  - Baixo teor prospectivo / propositivo;
  - Baixo teor democrático / participativo.



## PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: BRASIL SÉCULO XXI

- O atual governo pode ter êxito na (re)organização e implementação de um novo e promissor ciclo de planejamento (PPA 2012/2015), ancorado em ao menos 5 atributos necessários ou desejáveis (todos difíceis mas institucionalmente possíveis), a saber:
  - Forte conteúdo político-estratégico / visão de futuro;
  - Forte capacidade de articulação e de coordenação institucional (visando a potencialização da gestão e das políticas públicas);
  - Fortes conteúdos prospectivos e propositivos;
  - Fortes componentes democrático-participativos;
  - Fortes conteúdos éticos: princípios da República e da Democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e sua ação.

# **CURSO TCU**

## **Análise de Políticas e Avaliação de Programas Governamentais**

**José Celso Cardoso Jr.**

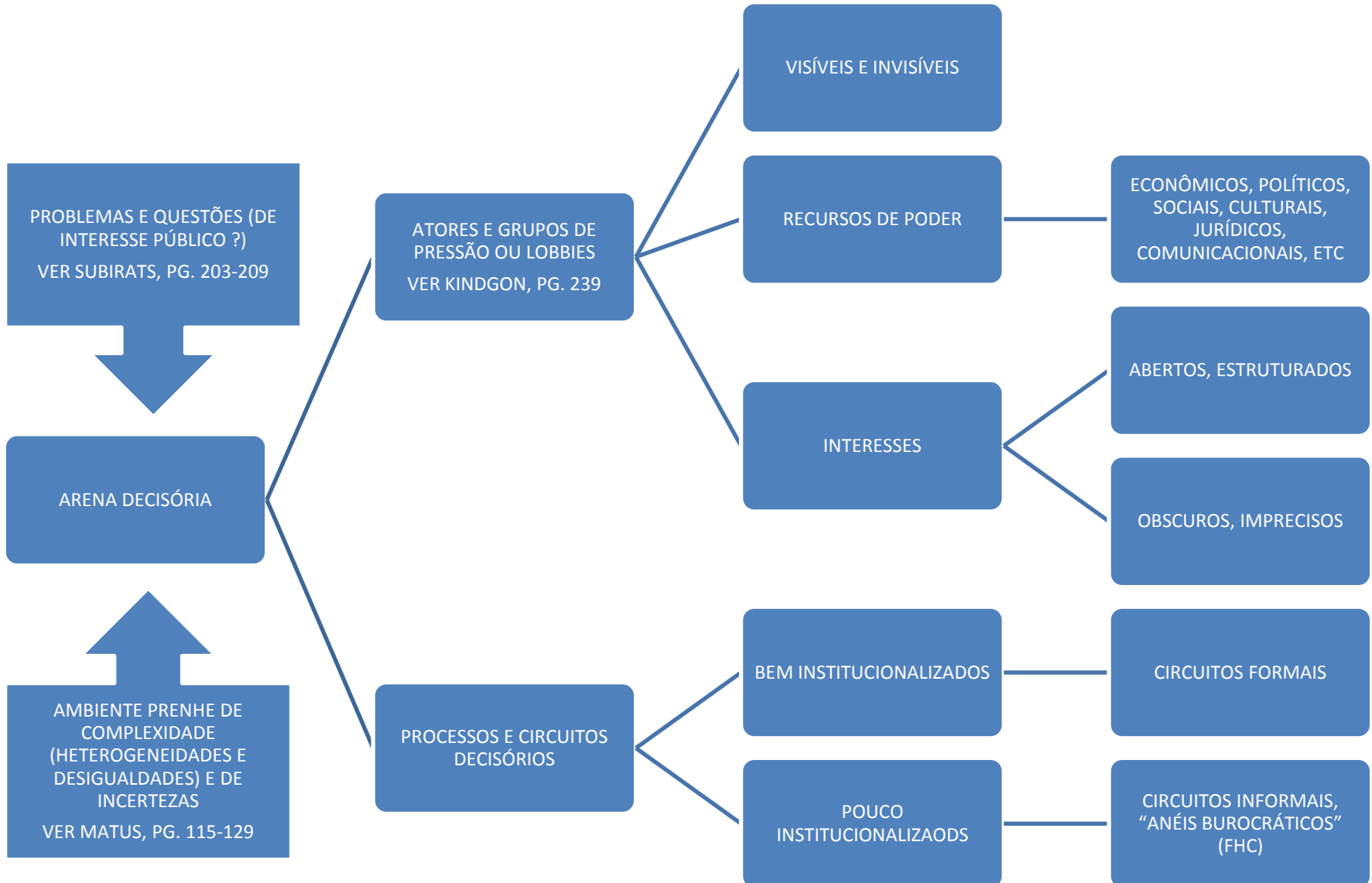
AULAS 5 e 6 – 09/FEV/2012

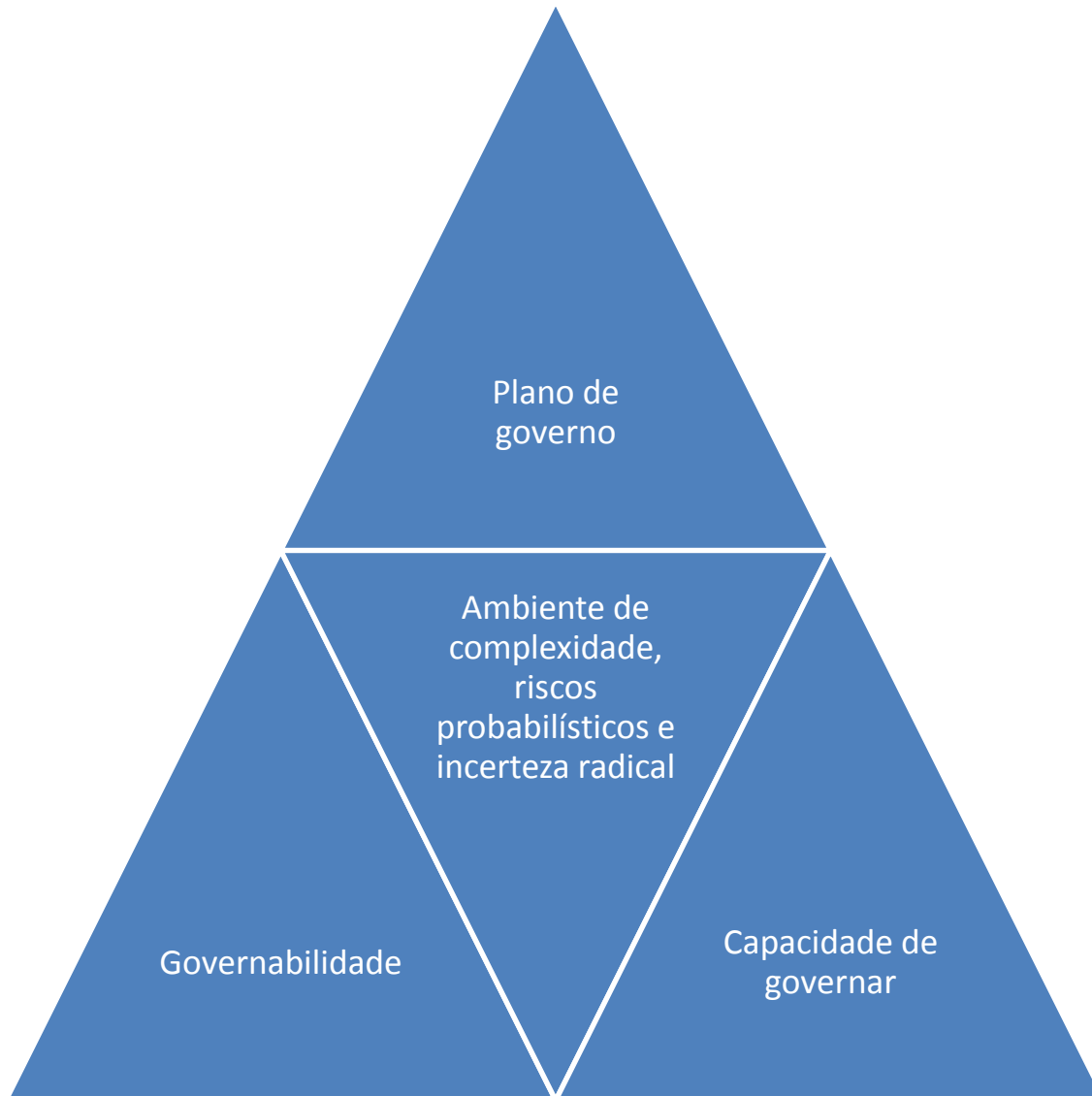
Circuito Planejamento-Gestão-Controle-Participação

*Momentum Planejamento & Gestão*: formação de agendas, formulação estratégica e processo de tomada de decisões – arenas, interesses, grupos de pressão, recursos de poder, circuitos decisórios.

# Planejamento & Gestão

formação de agendas, formulação estratégica e processo de tomada de decisões  
VER KINDGON, PG. 221-239





## Posição de entendimento comum acerca da expressão “ciclo de gestão das políticas públicas federais”

**Ciclo de gestão:** segundo relato de um dos entrevistados, a origem da expressão teria se dado, no Brasil, em 1993, por ocasião de movimento salarial reivindicatório de servidores pertencentes justamente aos órgãos considerados hoje como integrantes deste ciclo, ainda que tal arranjo jamais tenha sido formalizado jurídica ou burocraticamente. Mas houve, ao longo dos anos, algumas tentativas de se fazer menção a esta expressão, supostamente definidora do que poderia ser considerado o núcleo estratégico do Estado para fins das funções de planejamento, formulação, orçamentação, implementação, gestão, monitoramento, avaliação e controle das ações governamentais expressas nos planos plurianuais (PPAs). Assim, embora o governo federal jamais tenha conseguido formular uma proposta consensual de institucionalização do ciclo de gestão das políticas públicas, a expressão já apareceu, por exemplo, na Lei nº 10.180, de fevereiro de 2001, que tratava de carreiras do serviço público federal.

No rol de funções típicas de Estado organizadas em torno da ideia de um ciclo de funções destinadas a planejar, formular, orçar, implementar, gerir, monitorar, avaliar e controlar ações de governo inscritas no PPA, a atividade de **planejamento** compreenderia principalmente aquela de médio prazo consubstanciada no plano. Esse documento, previsto no Art. 165, inciso I, da Constituição Federal, não foi ainda objeto de lei complementar que definisse sua vigência, elaboração e organização, tal como determina o § 9º, inciso I, deste artigo. Então, a abrangência do PPA e os critérios de sua organização vêm variando conforme as práticas dos sucessivos governos.

A atividade de **orçamentação**, de todas essas, é a que estaria mais bem definida. Há uma lei geral de finanças públicas, a Lei nº 4.320/1964, que foi recepcionada pela atual ordem constitucional como lei complementar, e a Lei Complementar nº 101/2000, que normatiza a atividade de orçamentação até o momento. Vale mencionar, no entanto, que está em curso um movimento pela implementação de uma nova lei das finanças públicas, em debate ainda restrito ao governo federal.

O **monitoramento** seria a atividade que diz respeito ao acompanhamento – pelo próprio órgão executor da política pública e também pelos órgãos de controle – da execução da política, principalmente de controle interno. Durante essa ação, é possível verificar se a política vem tendo um percurso adequado e se, de fato, com ela, pode-se atingir o interesse público inicialmente almejado. O monitoramento dependeria, então, de um processo contínuo de coleta e análise de informações tal que possibilite comparar o quanto uma atividade, um projeto, um programa ou uma política estão sendo implementados em face de seus objetivos.

A **avaliação**, por sua vez, encontrar-se-ia intrinsecamente relacionada com o monitoramento e constituir-se-ia na atividade pela qual os órgãos executores e de controle realizam o acompanhamento da execução das políticas públicas tendo em vista seus resultados, de modo a determinar a relevância, a eficiência, a efetividade, o impacto e a sustentabilidade de determinada ação. Esta atividade é a que encontra sua realização de forma mais distribuída pelos órgãos públicos – o que não significa dizer que se encontre mais organizada –, sendo efetuada pelos ministérios executores e pelos órgãos de planejamento, de controle e de pesquisa, como é o caso do Ipea.

Por fim, o **controle**, aqui abordado apenas em sua dimensão interna ao Poder Executivo – com a consolidação da democracia brasileira e a crescente necessidade de transparência e acompanhamento dos gestores públicos pela sociedade –, vem ganhando força. O alcance dessa atividade tem sido objeto de debates intensos na administração pública, os quais têm ganhado espaço na mídia e vêm sendo acompanhados pela opinião pública.

# **Ciclos Históricos da Administração Pública Brasileira, segundo Bresser-Pereira:**

## **1. Administração Pública Patrimonial: 1889 a 1930.**

- não existe separação nítida entre esferas pública e privada; entre Estado e Economia;
- a esfera pública é extensão da esfera privada: o Estado é governado com base em códigos, normas e valores da esfera privada, que aplicados à esfera pública, dão origem ao patrimonialismo, clientelismo, mandonismo, etc.

## **2. Administração Patrimonial-Burocrática: 1930 a 1988.**

- existe separação formal-legal entre as esferas pública e privada, mas a cultura nacional filtra e readapta os códigos e normas de conduta segundo valores locais;
- a mediação público – privada é feita em diferentes momentos e contextos por formas muito particulares (especificamente brasileiras) de relação Estado – Sociedade, tais como: POPULISMO, CORPORATIVISMO, ANÉIS BUROCRÁTICOS, LOBBIES... esferas informais (mesoinstitucionais) de constituição, representação e intermediação de interesses particulares (coletiva e politicamente organizados), visando a resolução de conflitos através do Estado.

### **3. Administração Patrimonial-Burocrática-Gerencial: 1988 a 1998.**

- existe separação formal-legal entre as esferas pública e privada, com regras, códigos e valores de mercado sobre os de Estado, ou seja, a razão / racionalidade privada se sobrepõe à razão / racionalidade pública;
- neste período, predominam os lobbies como instância mesoinstitucional (formal, “legítima”) de representação e intermediação de interesses organizados para a resolução de conflitos ao nível do Estado;

### **4. Administração Patrimonial-Burocrática-Gerencial-Societal: 1998 a ????**

- existe separação entre esferas pública e privada, mas agora baseada na constatação de que as “racionalidades” (modos de ser e de agir) de uma e de outra são diferentes. Há regras (explícitas ou tácitas) de relacionamento entre ambas as instâncias mesoinstitucionais de representação e intermediação de interesses organizados;
- são tendencialmente / gradativamente (sempre que possível) substituídas por canais diretos, participativos e deliberativos de manifestação (por ex: eleições diretas, plebiscitos, referendos, conselhos, etc);
- a pergunta-chave, agora, passa ser: Qual o desenho institucional mais adequado entre Estado e Mercado (entre as esferas pública e privada) que respeita as diferenças (os modos de ser e de agir) e ao mesmo tempo maximiza as funções de cada esfera e os resultados de cada interação.

## **PROBLEMAS HISTÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

**CLAD – PG. 02-05**

- 1. PATRIMONIALISMO, PATERNALISMO, PERSONALISMO, CLIENTELISMO, ...**
- 2. FORMALISMO E ISOLAMENTO BUROCRÁTICO**
- 3. MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA**
- 4. FRAGILIDADE DA GESTÃO PÚBLICA EM ÁREAS DE CONTATO DIRETO COM A POPULAÇÃO**
- 5. ALTA CENTRALIZAÇÃO BUROCRÁTICA**
- 6. MUITA IMITAÇÃO DE FÓRMULAS E REFORMAS ESTRANGEIRAS**
- 7. DÉFICIT DEMOCRÁTICO**



## REFORMA GERENCIAL DO ESTADO, SEGUNDO BRESSER PEREIRA.

<b>Delimitação da Área de Atuação do Estado Gerencial, na concepção original de Bresser</b>			
	<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS DE ESTADO</b>	<b>SERVIÇOS SOCIAIS E CIENTÍFICOS</b>	<b>PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS P/ MERCADO</b>
<b>ATIVIDADES PRINCIPAIS</b>	<b>ESTADO</b>	PROCESSO DE <u>PUBLICIZAÇÃO DO ESTADO</u>	PROCESSO DE <u>PRIVATIZAÇÃO DO ESTADO</u>
<b>ATIVIDADES AUXILIARES</b>	PROCESSO DE <u>TERCEIRIZAÇÃO DO ESTADO</u>	<b>SETOR PÚBLICO NÃO-ESTATAL</b>	<b>MERCADO</b>

# REFORMA GERENCIAL DO ESTADO, SEGUNDO BRESSER PEREIRA.

	Formas de Propriedade			Formas de Administração		
	Estatal	Público Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	Instituições Principais
<b>Núcleo Estratégico de Governo</b>	Presidência-da-República, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Cúpula Ministerial.	X	X	Adm. Pública Burocrática-Gerencial: valores racionais, burocráticos, weberianos.	Adm. Pública Burocrática-Gerencial: valores gerenciais	Secretarias formuladoras de políticas públicas / contratos de gestão
<b>Unidades Descentralizadas de Governo</b>	Regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social.	X	X	X	Adm. Pública Gerencial: racionalidade privada na adm.pública	Agências Executivas e Agências Reguladoras
<b>Serviços Não-Exclusivos de Estado.</b>	X	Universidades, Escolas, Hospitais, Centros-de-Pesquisa.	X	X	Adm. Pública Gerencial: racionalidade privada na adm.pública	Organizações Sociais
<b>Produção pelo Mercado.</b>	X	X	Empresas Estatais.	X	X	Empresas Privadas

## Fatores de Ascensão do Gerencialismo:

- i) crise do fordismo (ascensão do toyotismo) e crise da social-democracia keynesiana (ascensão do neoliberalismo).
- i) movimento empreendedorista (EUA: cultura do *self made man*), movimento gerencialista (EUA: cultura do *reinventando o governo*, Osborne & Gaebler) e movimento da terceira via (Reino Unido: T. Blair & A. Giddens).

## Princípios do Gerencialismo:

- a) accountability;
- b) resultados e não processos;
- c) clientes e não cidadãos;
- d) descentralização e responsabilização individual;
- e) focalização e desempenho;
- f) flexibilização e desregulamentação;
- g) privatização e regulação.

## **PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA REFORMA DO ESTADO EFETIVAMENTE LEVADA A CADO NO BRASIL DESDE 1988.**

- Universalização Restrita das políticas públicas, notadamente na área social;
- Privatização Crescente de setores rentáveis das políticas públicas;
- Descentralização Fiscal (dos gastos públicos) para esferas subnacionais;
- Recentralização Tributária (da arrecadação) no nível federal;
- Focalização / Minimalização das ações de Estado nas conseqüências da pobreza;
- Aumento da Participação Social “voluntária”: terceirização do Estado.

## **Crítica da Experiência Brasileira:**

- reforma gerencial brasileira foi incompleta e acabou gerando maior fragmentação dos aparelhos de Estado (reforço do modelo híbrido institucional).
- reforma gerencial brasileira não democratizou o funcionamento dos aparelhos de Estado, imprimindo apenas um caráter manipulador da gestão participativa.
- controles sociais da gestão pública ou não existem de fato ou são meramente formais, ainda bastante precários e limitados.
- suposta “orientação para o serviço público” não desprivatizou o Estado e o seu funcionamento orientado para e pelo mercado.

# DESAFIOS ATUAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

CLAD – PG. 06-17

1. **DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: MÉRITO, TRANSPARÊNCIA, AUTONOMIA, RESPONSABILIDADE**
  2. **PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA: CICLO LABORAL DO SERVIDOR PÚBLICO**
  3. **NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO, GESTÃO & COMUNICAÇÃO: CRIAÇÃO E DIFUSÃO DE T.I.G.C.**
  4. **GESTÃO POR DESEMPENHO E RESULTADOS: DESENVOLVIMENTO COMPLEXO E MULTIDIMENSIONAL**
  5. **NOVOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA: REPACTUAÇÃO FEDERATIVA; MAIS/MELHOR PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**
- 
- **REFORMA TRIBUTÁRIA E FISCAL: PROGRESSIVA NA ARRECADAÇÃO E REDISTRIBUTIVA NOS GASTOS**
  - **REFORMA ÉTICO-POLÍTICA NOS SISTEMAS DE REPRESENTAÇÃO E DELIBERAÇÃO: ESFERA PÚBLICA**
  - **CULTURA DE DIREITOS: PLATAFORMA DHESCA...**

# Capacidade Governativa = Governabilidade + Governança

**Governabilidade = dimensão político-institucional do poder público**, conceito ligado às idéias de sustentabilidade e legitimidade política dos governos.

*“Governabilidade se refere às condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base de legitimidade dos governos, credibilidade e imagem públicas da burocracia.” (Bento, 2003: 85). “A governabilidade encontra-se referida às condições materiais do exercício do poder, à legitimidade e sustentação política dos governos para levar a cabo seu programa, ou para formular estratégias de desenvolvimento de longo prazo, ou ainda à capacidade dos poderes públicos intermediar os interesses da sociedade civil, de articular coalizões políticas entre partidos e grupos sociais que apoiem o plano de governo.” (Bento, 2003: 86).*

**Governança = dimensão técnico-institucional do poder público**, conceito ligado às idéias de accountability, transparência e responsabilização da administração pública.

*“Governança diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas.” (Bento, 2003: 85). Governança tem então a ver com os aspectos mais adjetivos ou instrumentais do exercício do poder, seu fator de determinante já não reside no apoio dos cidadãos, mas na competência dos administradores e servidores públicos no cumprimento das metas governamentais definidas politicamente.” (Bento, 2003: 86).*

**Capacidade Governativa =** *“O êxito das políticas governamentais requer não apenas a mobilização de instrumentos institucionais técnicos, organizacionais e de gestão, controlados por burocratas, mas também de estratégias políticas, de articulação e de coalizões que dêem sustentabilidade e legitimidade às decisões, o que deverá ser feito por quem quer que ocupe o poder, independente do grupo ou partido ou extração ideológica a que se vincule.” (Bento, 2003: 85).*

## **Iniciativas legais em estudo e inovações administrativas em implementação pelo MPOG**

O MPOG elegeu 2009 como o Ano Nacional da Gestão Pública no Brasil e publicou – em conjunto com o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Administração (CONSAD) – a Carta de Brasília, que firma entendimentos entre o ministério e os gestores estaduais, bem como pontua uma série de propostas e objetivos estratégicos visando à melhoria da gestão pública nacional.

Algumas iniciativas oriundas do MPOG visando ao aperfeiçoamento da gestão pública no âmbito do governo federal seriam:

- Criação do Portal de Convênios (SICONV), por meio do Decreto nº 6.170/2007: trata-se de um sistema que desburocratiza e dá mais transparência aos repasses de recursos públicos da União para estados, municípios e ONGs.
- Criação, em 2008, de novas carreiras voltadas para as áreas de infraestrutura, de políticas sociais e tecnologia da informação, como forma de profissionalizar a gestão pública do Poder Executivo federal.
- Ata de registro de preços.
- Apresentação do Projeto de Lei Complementar nº 32/2007, que altera a Lei nº 8.666/1993 e confere mais eficiência, efetividade e transparência aos procedimentos de contratação pelos órgãos públicos.
- Elaboração do PLC nº 92/2007, que cria as fundações públicas de direito privado, mais conhecidas como fundações estatais: trata-se de um novo modelo institucional, dotado de autonomia gerencial, orçamentária e financeira para desempenho de atividade estatal não exclusiva do Estado.
- Apresentação do Projeto de Lei nº 3.429/2008, que cria as funções comissionadas do Poder Executivo, com o objetivo de destinar parte dos cargos de livre provimento a servidores públicos efetivos, com definição de critérios meritocráticos para a ocupação.
- Apresentação da proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal: está sendo discutido o anteprojeto de lei que estabelece normas gerais de atualização do marco legal de organização e funcionamento da administração pública federal.
- Apresentação de proposta para atualizar e aperfeiçoar a Lei nº 4.320/1964, visando constituir uma nova lei geral para as finanças públicas no país.

A SAE/PR desenvolveu, ao longo de 2008 e 2009, um grande esforço de articulação e consulta junto a entidades e especialistas em gestão pública, visando organizar pontos de comum entendimento para uma Agenda Nacional de Gestão Pública no Brasil, cujos temas centrais propostos para atuação imediata do governo federal seriam: burocracia profissional e meritocrática; qualidade das políticas públicas; pluralismo institucional; repactuação federativa nas políticas públicas; papel dos órgãos de controle; e governança.





## Gestão, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015

# DIMENSÃO ESTRATÉGICA

VISÃO DE FUTURO  
VALORES  
MACRODESAFIOS (11)

## PROGRAMAS

65  
OBJETIVOS  
491  
INICIATIVAS  
2.503

Valor Global e Indicadores (751)

Órgão executor, Meta Global (2.417) e Regionalizada

Identifica as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias, não orçamentárias, institucionais e normativas

---

AÇÕES - 3.539

Se vinculam aos Programas, sendo detalhadas no orçamento

# PRINCÍPIOS PARA A GESTÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA 2012-2015

1. **Transparência e Prestação de Contas:** sistema Legal e auditável
2. **Pactuação e Cooperação:** traduz o diálogo com os Órgãos Setoriais
3. **Transversalidade:** revela a ação transversal do Governo
4. **Territorialidade:** considera a implementação de cada política em base territorial

# PRINCÍPIOS PARA A GESTÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA 2012-2015

5. **Pactuação Federativa:** deixa claro os resultados de cada ente federado
6. **Participação Social:** promove a participação social no processo de monitoramento
7. **Orienta a tomada de decisão:** MP como provedor de meios e como participante da decisão estratégica de governo
8. **Subsidia ajustes e revisões do PPA**

# FORMAS DE CONTROLE E ATORES

	CONTROLE PARLAMENTAR	CONTROLE DE PROCEDIMENTOS	CONTROLE SOCIAL	CONTROLE DE RESULTADOS	COMPETIÇÃO ADMINISTRADA
POLÍTICOS	X			X	
BUROCRATAS		X		X	X
SOCIEDADE			X	X	X
CONCORRÊNCIA					X

**CLAD, PG. 34; IPEA (Félix, cap. 5, vol. 2, pg. 192)**

# TIPOS DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO

DIMENSÃO	ESTADO	ESTADO	SOCIEDADE
TIPOS DE CONTROLE	CONTROLE ADMINISTRATIVO-BUROCRÁTICO	CONTROLE JUDICIAL	CONTROLE PÚBLICO NÃO-ESTATAL
AGENTES	AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS : CGU; TCU; MPU.	TRIBUNAIS	SOCIEDADE CIVIL E REPRESENTAÇÃO FUNCIONAL
FUNDAMENTO NORMATIVO	LEGALIDADE	LEGALIDADE	PARTICIPAÇÃO
PRÁTICA	SANÇÕES ADMINISTRATIVAS	INTERPRETAÇÃO CANÔNICA DA LEGALIDADE	EXERCÍCIO DA LIBERDADE POLÍTICA
CONSEQUÊNCIAS	REGULAÇÃO	CRIMINALIZAÇÃO	PUBLICIDADE

**IPEA (F. Filgueiras & L. Avritzer, cap. 14, vol. 1, pg. 486)**

# Modelo Lógico e Teoria do Programa

Martha Cassiolato / Ipea

# Análise de Avaliabilidade

## Joseph S. Wholey

A análise de avaliabilidade verifica:

- ✓ se um programa está adequadamente desenhado para ser gerenciado por resultados,
- ✓ se não, quais mudanças são necessárias para permitir que um programa tenha um gerenciamento orientado para resultados, e
- ✓ se a avaliação pode contribuir para melhorar o seu desempenho.

Foi originalmente desenvolvida como uma abordagem de pré-avaliação, pois os avaliadores precisam considerar:

- a **viabilidade e custos** de possíveis avaliações em relação aos prováveis **benefícios** dessas avaliações.

Enquanto um processo de avaliação exploratória, a avaliabilidade assume o papel de detectar e ajudar a corrigir problemas para evitar desperdício de recursos com avaliações mal planejadas.



Considera um programa **avaliável** quando:

- ✓ Os objetivos do programa e informações relevantes estão bem definidos;
- ✓ Os objetivos do programa são plausíveis;
- ✓ Informações relevantes de desempenho podem ser obtidas a custos razoáveis;
- ✓ Os usuários dos resultados da avaliação assumem compromisso sobre como irão utilizar a informação (exemplos: melhorar o desempenho do programa, comunicar a relevância das ações do programa)

#### Passos da Avaliabilidade:

1. Envolver os potenciais usuários das informações da avaliação;
2. Apresentar o programa planejado na perspectiva de seus formuladores, implementadores e grupos de interesse;
3. Explorar a realidade do programa, inclusive a viabilidade e mensurabilidade dos objetivos do programa;
4. Obter acordo sobre qualquer necessidade de mudanças nas ações ou objetivos do programa;
5. Explorar desenhos alternativos de avaliação;
6. Acordar sobre prioridades de avaliação e usos de informações sobre o desempenho do programa

## Usando Modelos Lógicos – McLaughlin e Jordan

**O Modelo Lógico** cumpre o papel de explicitar a **teoria do programa**, e é um passo considerado essencial na organização dos trabalhos de monitoramento e avaliação.

- É uma ferramenta útil para aferir a qualidade da teoria, ou seja, verifica se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível de alcance dos resultados esperados.
- Para tanto é necessário articular uma explícita descrição das idéias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. Em muitos casos a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais, dificultando uma análise adequada.
- Ao configurar um desenho do funcionamento do programa, o modelo lógico pode ser a base para um convincente relato do desempenho esperado, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como este se qualifica para enfrentá-lo.

- Os elementos do modelo lógico são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto.
- Os pressupostos sobre os recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados são freqüentemente referidos como a **teoria do programa**.

A construção do modelo lógico é um passo inicial da abordagem de **avaliação orientada pela teoria do programa**.

Alguns estudiosos de avaliação de programas destacam a importância de se partir da análise de sua teoria, não só para identificar **o que** o programa espera alcançar, mas para entender **como** pretende alcançar.

Dessa forma, o modelo lógico serve como um organizador para desenhar avaliação e medidas de desempenho, focalizando nos elementos constitutivos do Programa e identificando quais questões de avaliação devem ser colocadas e quais medidas de desempenho são relevantes.

✓ A construção de uma referência prévia para a avaliação busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores envolvidos. Na medida em que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa avaliado.

## Componentes

1. **Explicação do problema e referências básicas do Programa**  
(objetivos, público-alvo e beneficiários)
2. **Estruturação do Programa para alcance de Resultados**

(Resultado Final e Impactos)



3. **Identificação de Fatores Relevantes de Contexto**

➤ **Na proposta do Modelo lógico Ipea**, foi feita uma combinação de elementos de três metodologias:

**1. Quadro lógico;**

**2. Método ZOPP;**

**3. Método de Planejamento Estratégico Situacional (PES).**

**1. Quadro Lógico:** a opção pelo formato de diagrama para a estruturação lógica do programa decorre de sua simplicidade em apresentar, sob a forma de um registro gráfico, uma cadeia de conexões mostrando como se espera que um programa funcione para atingir os resultados desejados.

Tem a vantagem de comunicar mais facilmente *teoria do programa*, mostrando o que é o programa e qual seu desempenho esperado.

**2. Método ZOPP:** foi incorporada a análise baseada na árvore de problemas, especialmente porque foi adotada pela metodologia de elaboração de programas do PPA.

A explicação do problema e a definição de referências básicas do programa (objetivos e público-alvo) são os passos iniciais sistematizados na proposta do Ipea, que não guarda semelhança com os modelos lógicos trabalhados por diferentes autores do campo de avaliação.

**3. Método de Planejamento Estratégico Situacional (PES):** alguns elementos do PES, de autoria de Carlos Matus, também passaram a integrar os passos de análise do modelo lógico/ Ipea.

# MODELO LÓGICO X MARCO LÓGICO

## Diferenças

### Marco Lógico

- Origem: ZOOP – Planejamento de projetos orientado por objetivos
- Matriz lógica organizada por objetivos e metas

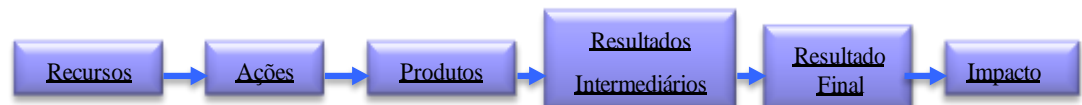
### Matriz Lógica

Descrição	Metas	Indicadores	Meios de Verificação (Fontes)	Premissas (Fatores de Risco)
Objetivo Geral:	Metas de Impacto			
Objetivo Específico:	Metas de Efetividade			
Resultados Imediatos:	Metas de Desempenho			
Atividades:	Metas Operacionais			

### Modelo Lógico

- Origem: avaliação de programas
- Estrutura lógica orientada por resultados:

### Estrutura Lógica





A construção da árvore de problemas é a forma usualmente utilizada para elaborar a explicação do problema. É organizada em torno de um problema central, seus descritores, as principais causas e as principais conseqüências do problema.

As referências básicas são os demais atributos que delimitam o campo de atuação do programa: objetivos, público-alvo e beneficiários.

Utilizar um método para enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser, em princípio, o passo inicial na elaboração de programas. Ao se definir qual é o problema a ser enfrentado pelo programa, o objetivo geral é mais facilmente identificado, que é exatamente a mudança da situação do problema. O público-alvo fica evidenciado e torna-se mais claro definir quais ações irão integrar o programa, dado que estas devem estar orientadas para alterar as causas do problema

Descritores do Problema
<b>Situação Inicial (2008)</b>
<b>d1=</b> 400 mil alunos freqüentam escolas públicas em jornada integral
<b>d2=</b> 17 milhões de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social (de famílias beneficiárias do BF)

Problema
<b>Dificuldade de crianças e adolescentes expostos a situações de maior risco social em praticar esporte educacional no tempo ocioso</b>

Programa
<b>Segundo Tempo</b>

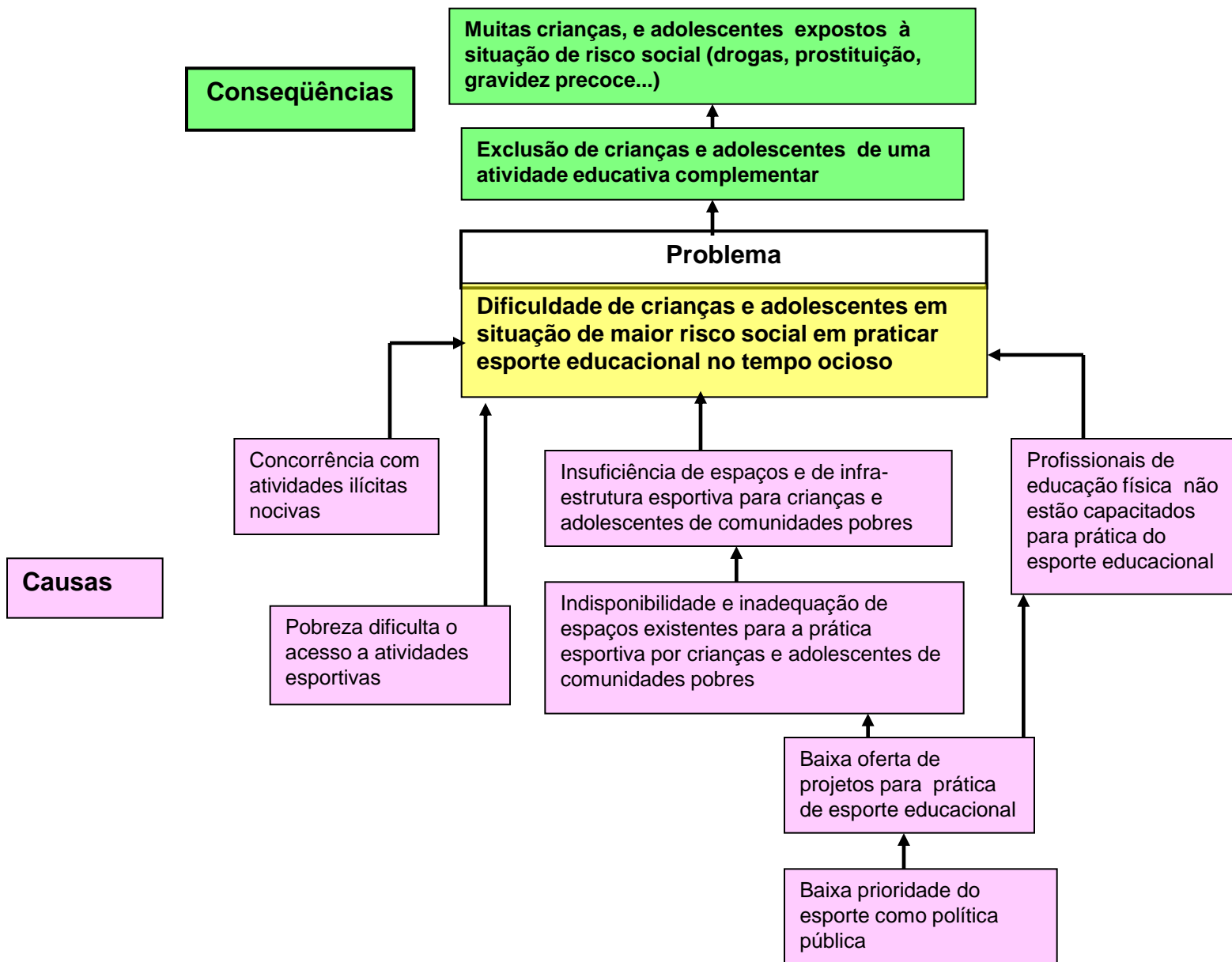
Objetivo Geral
Democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças e adolescentes em situação de risco social.

Objetivos Específicos
- Oferecer práticas esportivas educacionais, estimulando crianças e adolescentes a manter uma interação efetiva que contribua para seu desenvolvimento integral.
- Oferecer condições adequadas para a pratica esportiva educacional de qualidade.

Público Alvo
Crianças e adolescentes expostos ao risco social

Beneficiários
Crianças e adolescentes atendidos pelo Programa

Crterios de Priorização
- alunos de escolas públicas com IDEB abaixo de 3,2;
- territórios com violação de direitos (trabalho infantil, exploração sexual, aliciamento pelo narcotráfico,..)





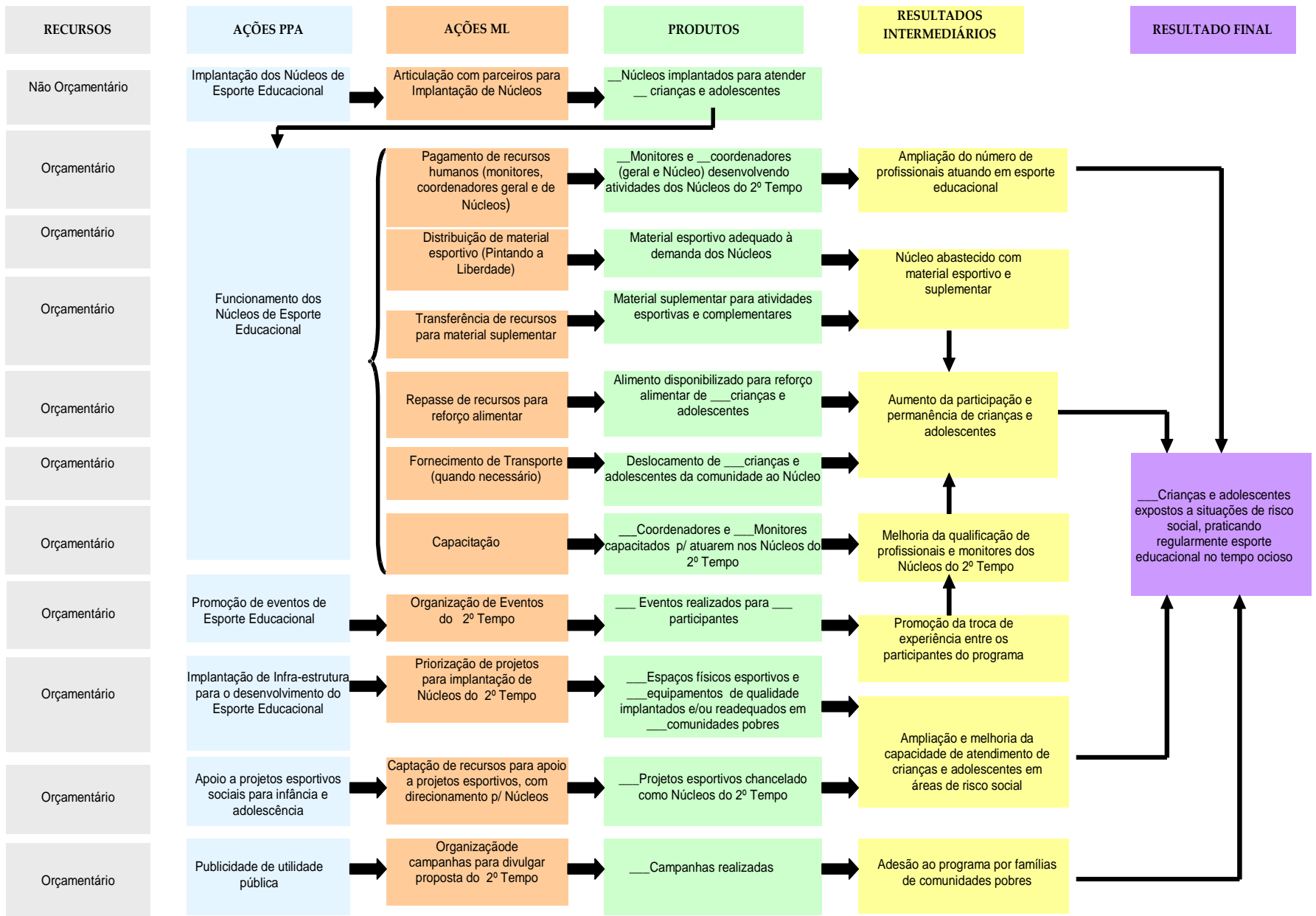
As **ações** do programa devem estar orientadas para mudar causas críticas do problema, aquelas sobre as quais se deve intervir pelo seu maior efeito para a mudança esperada.

As ações geram **produtos**, que são bens ou serviços ofertados aos beneficiários do programa.

Em decorrência dos produtos das ações, os **resultados intermediários** evidenciam mudanças nas causas do problema e, por sua vez, levam ao **resultado final** esperado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema.

Os **impactos** são os efeitos diretamente associados ao alcance do resultado final e, muitas vezes refletem mudanças nas conseqüências do problema.

A importância do modelo lógico reside na representação adequada dos vínculos causais, de forma que seja possível contemplar claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.



## RESULTADO FINAL

— Crianças e adolescentes expostos a situações de risco social, praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso.

### IMPACTOS (efeitos diretos)

Desenvolvimento de valores sociais

Melhoria das capacidades físicas e habilidades motoras dos participantes do programa

Melhoria da qualidade de vida dos participantes (auto-estima, convívio, integração social e saúde)

Diminuição da exposição aos riscos sociais (drogas, prostituição, gravidez precoce, criminalidade, trabalho infantil...)

Conscientização da importância da prática esportiva

### EFEITOS INDIRETOS

Melhoria do rendimento escolar

Diminuição da evasão escolar

Diminuição dos índices de busca aos serviços e saúde por razões de doença

Descoberta de talentos esportivos

Geração de ocupação no setor de educação física, esportes e áreas afins

Melhoria da infraestrutura esportiva do país

Para finalizar a construção do modelo lógico, é preciso refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação do programa.

Devem ser identificados os fatores relevantes de contexto que podem **favorecer** e os que podem **comprometer** o desenvolvimento das ações. Este é um dado importante da realidade do programa, o qual irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados.

✓ É importante ter em mente que a apreciação sobre os fatores de contexto deve ser continuamente atualizada

## FATORES DE CONTEXTO

### FAVORÁVEIS

Alto grau de adesão dos parceiros

Apoio ao programa pela comunidade beneficiada

Existência de espaços esportivos ociosos

### DESFAVORÁVEIS

Existência de parceiros com baixo grau de compromisso e precárias condições de execução

Ausência de um Sistema Nacional de Esporte

Mecanismos legais que dificultam o conveniamento, a execução e a continuidade dos projetos

Escassez de recursos orçamentários e financeiros

Ausência de coordenação de governo (programas e ações complementares)

Falta de interação entre setores do Ministério do Esporte



Com a construção do modelo lógico é possível definir indicadores apropriados para aferir o desempenho do programa.

O indicador é uma medida, que pode ser 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.

Quando da sua definição, é importante analisar a relevância e utilidade do indicador para seus usuários potenciais. Um sistema de monitoramento bem estruturado permite diferenciar as informações que serão relevantes e úteis para os diferentes níveis hierárquicos de tomada de decisão.

Outros requisitos devem igualmente ser preenchidos pelo indicador selecionado: validade e confiabilidade (pertinência e adequação para aferir o desempenho); mensurabilidade (passível de aferição periódica) e economicidade (obtido a um custo razoável).

## INDICADORES DE PRODUTOS

### Programa Segundo Tempo<sup>7</sup>

Produto	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da Informação	Indicador Aferido Data: _____
Núcleos implantados, (com convênios assinados)	"X" Núcleos previstos	Taxa de Implantação de Núcleos	$\frac{\text{n}^\circ. \text{ de núcleos implantados}}{\text{n}^\circ. \text{ de núcleos previstos}}$	SNEED	
Monitores e coordenadores desenvolvendo atividades dos núcleos	"X" Monitores necessários	Grau de cobertura da monitoria	$\frac{\text{n}^\circ. \text{ de monitores atuando nos núcleos}}{\text{n}^\circ. \text{ necessário de monitores}}$	SNEED	
	"X" Coordenadores necessários	Grau de cobertura da coordenação	$\frac{\text{n}^\circ. \text{ de coordenadores atuando nos núcleos}}{\text{n}^\circ. \text{ necessário de coordenadores}}$	SNEED	
Evento de Esporte Educacional realizado	"X" eventos programados	Taxa de realização de eventos	$\frac{\text{n}^\circ. \text{ de eventos realizados}}{\text{n}^\circ. \text{ de eventos previstos}}$	SNEED	
Espaços Físicos esportivos e equipamentos implantados em áreas de risco social	"X" recursos investidos nos Núcleos	Taxa de investimentos em na infra-estrutura dos núcleos	$\frac{\text{Total de recursos investidos p/ Núcleos do PST}}{\text{Total de recursos previstos}}$	SNEED	

<sup>7</sup> Ferreira H., Cassiolato, M. e Gonzalez, R.– “Uma Experiência de Desenvolvimento Metodológico para Avaliação de Programas: o modelo lógico do programa segundo tempo”, Texto para Discussão 1369, Ipea - janeiro de 2009.

## INDICADORES DE RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS

### Programa Segundo Tempo

Resultado Intermediário	Linha de Base $t_0$	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da Informação	Indicador Aferido Data: _____
Ampliação de profissionais atuando na área de esporte educacional		"X" profissionais atuando em esporte educacional	nº. índice de profissionais de esporte educacional	$\frac{\text{nº. de profissionais atuando em } t_n}{\text{nº. de profissionais atuando em } t_0}$	SNEED	
Aumento da participação e permanência das crianças e adolescentes no Programa		"X" participantes com frequência entre 80 a 100%	Taxa de frequência de participantes no Programa	$\frac{\text{participantes c/ frequência entre 80 a 100\%}}{\text{Total de participantes}}$	Núcleos do PST	
Ampliação e melhoria da capacidade de atendimento de crianças e adolescentes em áreas de risco social		"X" Núcleos programados	Evolução de implantação de núcleos	$\frac{\text{nº. de Núcleos do PST em } t_n}{\text{nº. de Núcleos do PST em } t_{n-1}}$	SNEED	

## INDICADORES DE RESULTADOS FINAIS

### Programa Segundo Tempo

Resultado Final	Linha de Base $t_0$	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da Informação	Indicador Aferido Data: _____
Crianças e adolescentes expostos a situações de risco social, praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso.		“X” crianças e adolescentes expostos a situações de risco social praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso	Taxa de atendimento de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social	$\frac{\text{n}^\circ. \text{crianças e adolescentes atendidos}}{\text{n}^\circ. \text{crianças e adolescentes expostos a situações de risco social}}$	A ser definida	

## Procedimentos para construção de Modelo Lógico<sup>8</sup>

### **ETAPA 1 – Coleta e análise das informações**

- a) Coleta de documentação
- b) Entrevistas com formuladores, equipe gerencial, implementadores e beneficiários
- c) Sistematização das informações coletadas

### **ETAPA 2 – Pré-Montagem do Modelo Lógico do Programa**

### **ETAPA 3 – Validação do Modelo Lógico**

- a) Checagem dos componentes do modelo lógico
- b) Teste de consistência do modelo lógico
- c) Análise de vulnerabilidade

### **ETAPA 4 – Definição dos indicadores de desempenho**

<sup>8</sup> Cassiolato, M. e Guerresi, S.– “Como Elaborar Modelo Lógico: Roteiro para formular programas e organizar avaliação”. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica).

É necessário ter paciência. Modelos lógicos completos são ilusoriamente simples. Na realidade, é uma ferramenta exigente em informações coletadas junto à gerência do Programa para resgatar sua teoria.

### **Armadilhas do modelamento lógico**

a) **Gasto de tempo e recurso.** Evitar o perfeccionismo. Se alguns elementos ainda são desconhecidos ou ficaram pouco claros, aceitar trabalhar com as limitações e as informações disponíveis.

b) **Complexidade vs. Lógica linear.** Reconhecer que, embora o desenho de um programa tenha lógicas por vezes bastante complexas, a visão linear pode ser uma simplificação útil.

c) **Uso rígido e fechado de novas informações.** Como o modelo lógico deve ser construído com a participação da equipe do Programa, é importante orientar para que seja revisado regularmente, checando seus pressupostos, já que mudanças podem ocorrer e afetar a estrutura lógica bem como o desempenho do Programa.

## **Construção do Modelo Lógico de Resultados de um Programa Federal de Educação Básica**

### 1ª parte do exercício

Construa a explicação do problema na forma de uma árvore explicativa, com os descritores da situação inicial do problema, suas causas e conseqüências e as referências básicas do programa a ser formulado: objetivo, público alvo e beneficiários.

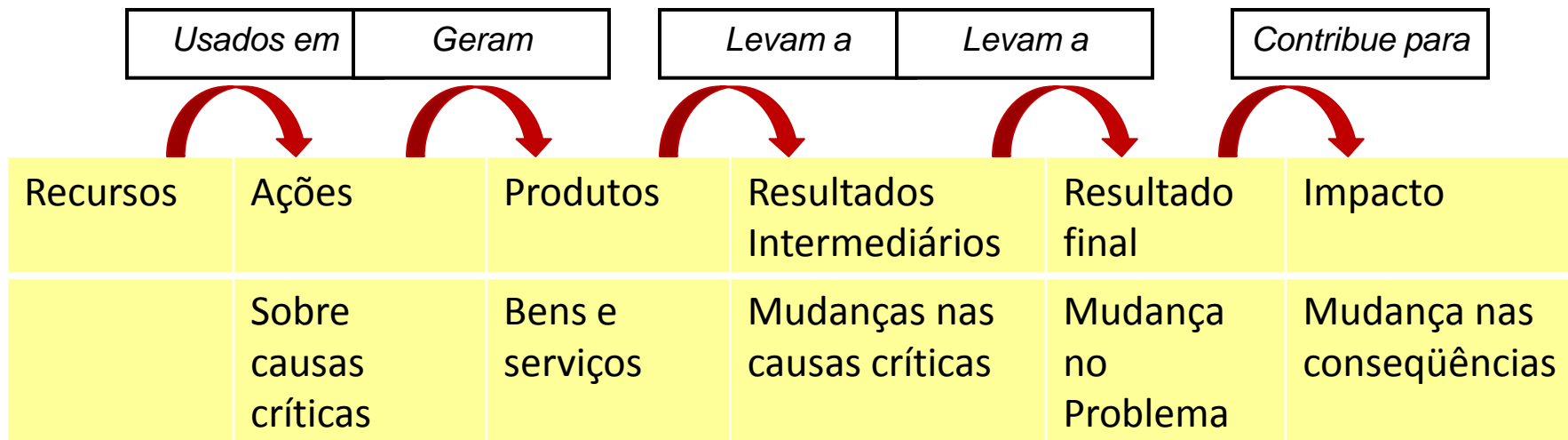
### 2ª parte do exercício

Formule as ações que integrarão o programa, identificando recursos (orçamentários ou não orçamentários) produtos e resultados intermediários e final, compondo a estruturação lógica para o alcance de resultados.

### 3ª parte do exercício

Identifique os fatores de contexto que podem favorecer ou comprometer a implementação do programa.

# Estrutura Lógica





# MODELO LÓGICO

## PRINCIPAIS PROBLEMAS:

1. É UM MODELO DE ESTÁTICA-COMPARATIVA;
2. É UM MODELO QUE NÃO PERMITE INCORPORAR AS DIMENSÕES DA IMPLEMENTAÇÃO NEM DA GESTÃO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS.

**APRESENTAR**  
**Guia Referencial**  
**para Medição de**  
**Desempenho e**  
**Manual para**  
**Construção de**  
**Indicadores**

**SEGES/MPOG, 2009**

# DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO

## INTRODUÇÃO

1. DESEMPENHO costuma ser visto pela literatura dominante como recurso técnico à melhoria da tríade eficiência, eficácia e efetividade.
2. Na prática, como medir eficiência costuma ser – aparentemente – mais fácil que medir eficácia e efetividade, acontece então de a ênfase dos estudos e recomendações recair – preponderantemente – sobre a dimensão da eficiência.
3. Disso derivam basicamente duas tradições nos campos dos estudos e recomendações sobre o tema do desempenho:
  - a. **Tradição anglo-saxã, liberal:** *make managers manage*: faça os gerentes trabalharem – responsabilização individual e foco na produtividade;
  - b. **Tradição nórdica, social-democrata:** *let managers manage*: deixe os gerentes trabalharem – responsabilização coletiva e foco em arranjos de gestão inovadores.

# DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO

## ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

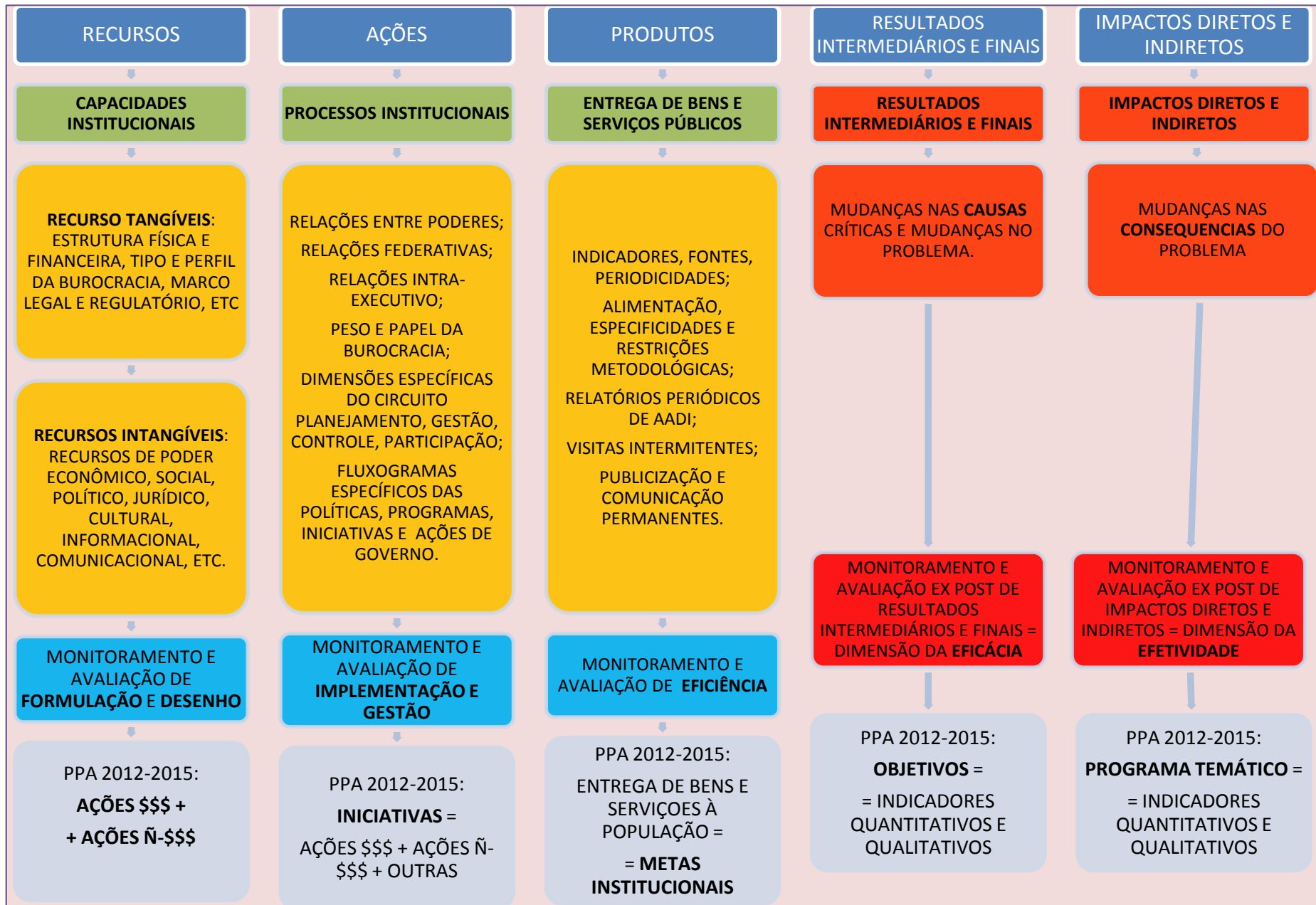
1. Trata-se de desdobramento do **Modelo Lógico** (e suas partes constituintes: árvore e explicação de problemas; estruturação de programas e ações + critérios de priorização; fatores relevantes de contexto), visando incluir as dimensões da Implementação e da Gestão das políticas públicas. Desta forma, busca-se construir um modelo ou instrumento sistemático, regular, de Acompanhamento e Monitoramento, Análise e Avaliação do desempenho institucional do setor público brasileiro.
2. Espera-se que, por meio de sua aplicação e uso regulares (vale dizer: uso contínuo, cumulativo e coletivo para agregação de valor), possam se desenvolver:
  - a. Informações padronizadas e indicadores úteis ao gerenciamento cotidiana das ações de governo;
  - b. Conhecimento denso, aprofundado, da realidade, bem como da operação/implementação/gestão cotidianas das políticas públicas, segundo os atributos e formas de mensuração do desempenho.

# DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO

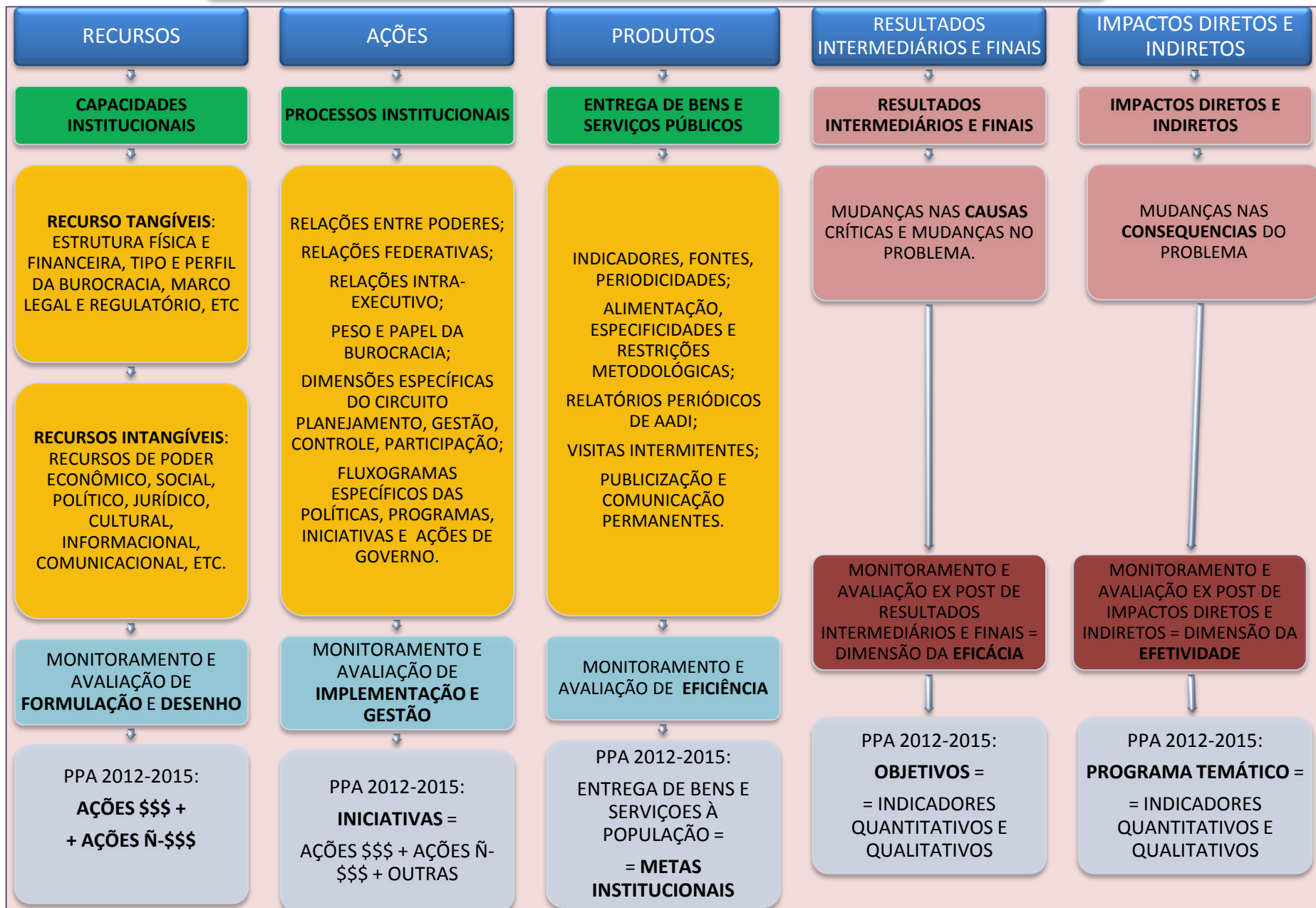
## 3. Características Adicionais:

- a. O modelo permite abordagem sobre níveis diversos da realidade: nível macro da ação global do Estado; nível meso das políticas públicas e programas governamentais específicos; nível micro das organizações e instituições particulares.
- b. Tanto melhor e mais efetivo, quanto mais em diálogo interinstitucional com atores relevantes o modelo se estruturar e se fizer implementar: vide esquema Arenas, Atores, Interesses...
- c. O uso contínuo, cumulativo e coletivo do modelo deverá gerar (e por meio disso ser *validado* e *legitimado*) os seguintes instrumentos específicos:
  - i. Relatórios Periódicos de A.A.D.I.
  - ii. Visitas Intermitentes e Checagens de Campo: “obs. participante”.
  - iii. Publicização e Comunicação Permanentes, visando: pactuação do modelo; articulação interinstitucional e coordenação em rede para efetivação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

# DO MODELO LÓGICO AO MODELO DE ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO



# DO MODELO LÓGICO AO MODELO DE ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO



# DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO

1. DESEMPENHO = ESFORÇOS (CAPACIDADES + PROCESSOS) + PRODUTOS.



2. DESEMPENHO É UM CONCEITO PARTICULAR, UM *CONSTRUCTO ESPECÍFICO* A CADA ÁREA DE ATUAÇÃO OU FUNÇÃO DO ESTADO, A CADA POLÍTICA PÚBLICA, PROGRAMA OU AÇÃO, A CADA ORGANIZAÇÃO OU INSTITUIÇÃO QUE SE QUEIRA MONITORAR OU AVALIAR.
3. QQ TRABALHO DE ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE (OU MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO) DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL, PRECISA TENTAR SER:
  1. DINÂMICO;
  2. ABRANGENTE;
  3. MULTIDIMENSIONAL



# FETICHES DO DESEMPENHO

1. QUEM PRETENDE MEDIR TUDO, ACABA NÃO MEDINDO NADA!
  1. MEDIR APENAS O QUE É REALMENTE IMPORTANTE E SIGNIFICATIVO; AS MEDIDAS APENAS FAZEM SENTIDO SE DE FATO NOS PROPORCIONAREM GANHOS DE COMPREENSÃO E SE SUBSIDIAREM, TEMPESTIVAMENTE, DECISÕES COTIDIANAS.
  2. O IDEAL – E NA VERDADE REALÍSTICO – É TRABALHAR COM APROXIMAÇÕES SUCESSIVAS, INCORPORANDO NOVAS INFORMAÇÕES E INDICADORES, AO LONGO DO TEMPO, E AO MESMO TEMPO EM QUE SE VERIFICA A VALIDADE DAS INFORMAÇÕES E INDICADORES JÁ EXISTENTES.
2. INDICADORES, SOZINHOS, NÃO EXPLICAM NADA! INDICADORES SERVEM PARA:
  1. MENSURAR E QUALIFICAR: CAPACIDADES, PROCESSOS, PRODUTOS, RESULTADOS, IMPACTOS.
  2. EMBASAR E QUALIFICAR ANÁLISES CRÍTICAS E SUBSIDIAR PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÕES.
  3. FACILITAR O PLANEJAMENTO GLOBAL E O PROCESSO CONTÍNUO DE CONTROLE DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL.
  4. CRIAR HORIZONTE DE COMPARAÇÃO CONSIGO PRÓPRIO E COM OUTRÉM.

# ATRIBUTOS E MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO

## 1. ATRIBUTOS:

1. ECONOMICIDADE: OBTENÇÃO E USO DE RECURSOS AO MENOR ÔNUS E CUSTO POSSÍVEIS.
2. EXCELÊNCIA: CRITÉRIOS E PADRÕES DE QUALIDADE NA REALIZAÇÃO DOS PROCESSOS, AÇÕES E ATIVIDADES.
3. EXECUÇÃO: REALIZAÇÃO DOS PROCESSOS, AÇÕES E ATIVIDADES EM CONFORMIDADE AO PLANEJADO.

## 2. MENSURAÇÃO:

1. EFICIÊNCIA: RELAÇÃO ENTRE ENTREGA DE BENS E SERVIÇOS E OS RESPECTIVOS CUSTOS EMPREGADOS.
2. EFICÁCIA: QUANTIDADE E QUALIDADE DAS ENTREGAS DE BENS E SERVIÇOS À POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA FINAL.
3. EFETIVIDADE: VALOR AGREGADO, EM TERMOS DE RESULTADOS (INTERMEDIÁRIOS E FINAIS), BEM COMO EM TERMOS DE IMPACTOS (DIRETOS E INDIRETOS), ASSOCIADOS AO DESEMPENHO GLOBAL.

# DESAFIOS DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL

**Ver Carolyn Heinrich (in Peters & Pierre, cap. 2, pgs. 61-71)**

1. Não é tarefa simples chegar-se a consensos sobre objetivos, resultados ou impactos claramente definidos, mensuráveis e verificáveis: *“a fragmentação de missões e a sobreposição de programas são generalizadas no governo federal”* (pg. 61).
2. Se os objetivos forem estabelecidos de maneira ampla ou vaga, ou se vários deles forem conflitantes, será mais difícil especificar medidas precisas e informativas: *“a medida que os indicadores se distanciam dos resultados, a verificação torna-se mais complexa e o grau de incerteza na análise de desempenho aumenta”* (pg. 62).
3. Doença do curto prazo: *“é especialmente difícil traduzir missões de longo prazo ou objetivos estratégicos em metas de desempenho anual e prever o nível de resultados que pode ser atingido em um horizonte mais curto de tempo”* (pg. 63).
4. As políticas e os programas públicos estão sendo implementadas e geridas por meio de estruturas de governança cada vez mais complexas e descentralizadas, como redes, cooperações, convênios, parcerias etc.: *“ao prestar contas sobre o desempenho para diversas e dispersas entidades administrativas e unidades de serviço, os gestores necessitam atingir um equilíbrio entre as demandas por rigor e as limitações políticas e práticas à viabilidade da mensuração do desempenho em sistemas complexos”* (pg. 66).

# DESAFIOS DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL

**Ver Carolyn Heinrich (in Peters & Pierre, cap. 2, pgs. 61-71)**

1. “defendemos a coleta e o uso de dados de desempenho que auxiliem os gestores públicos a compreender como as decisões e as ações estão vinculadas aos resultados, e quais fatores ambientais ou contextuais podem limitar ou aumentar sua eficácia como gestores” (pg. 70).
2. “nossas demandas por documentação de desempenho devem focar mais o que os gestores públicos podem aprender sobre como aprimorar o desempenho e menos os níveis precisos de avaliação de desempenho ou resultados finais” (pg. 72).

# ***BASES PARA UNA TEORÍA DE LA DECISIÓN***

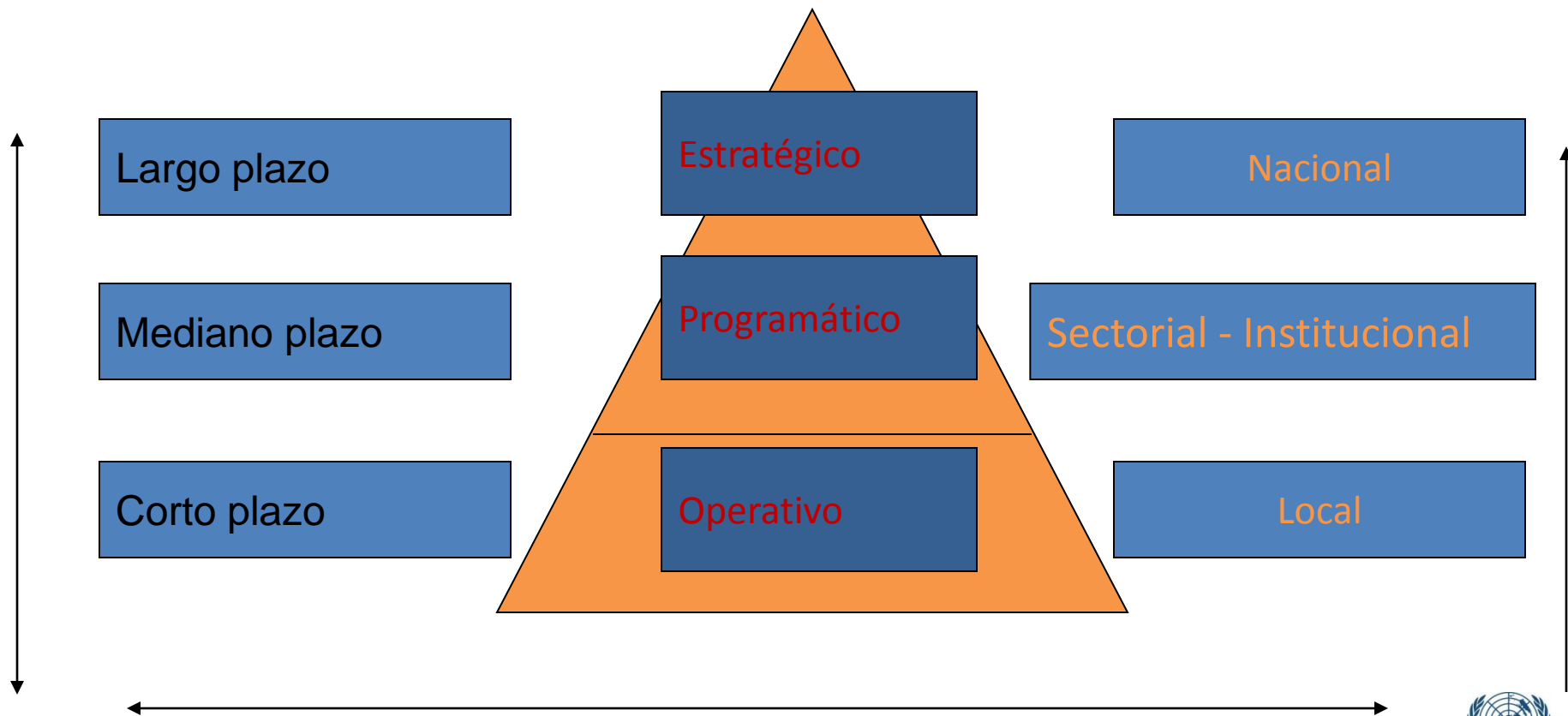
***Javier Medina Vásquez***

***Profesor Titular***

***Director Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento,  
Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle***

***Curso Planificación y Gestión Estratégica de las Políticas Públicas Instituto  
Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)  
Santa Cruz de La Sierra (Bolivia)  
Mayo 4 al 15 de 2009***

# Gerencia Pública: Coordinación entre niveles de planificación



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Cambio de entorno y cambio de enfoques

CATEGORÍAS	1950-1960 PLANEACIÓN TRADICIONAL	1970 – 1980 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA CLÁSICA	1990 – HOY GERENCIA ESTRATÉGICA
PERCEPCIÓN DEL ENTORNO	Relativamente estable	Cambios rápidos, turbulencias, discontinuidad	Alta velocidad de cambios, sorpresa, hostilidad, inestabilidad
CONTROL DE ENTORNO	Posibilidad de dominio	Posibilidad de dominio parcial	Falta de control
MANEJO DEL FUTURO	Predictibilidad de los factores de cambio	Visión anticipatoria	Visión constructiva Conciencia de impredecibilidad

Motta, 1993



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Enfoques

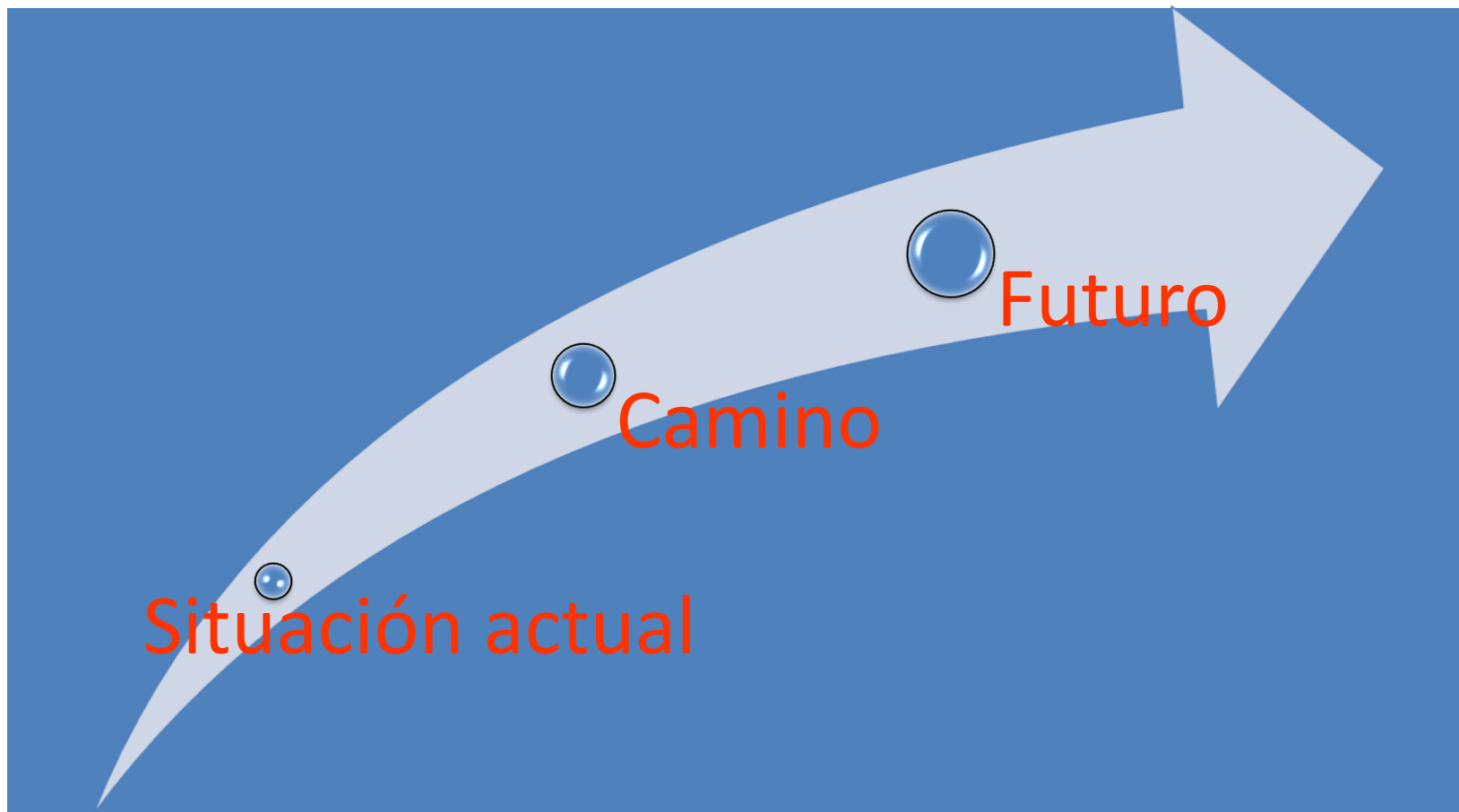
	PLANEACIÓN TRADICIONAL	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA
ENFOQUE	OCASIONAL Y CÍCLICO	CONTÍNUO Y SISTEMÁTICO
UNIDAD DE ANÁLISIS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS NEGOCIO, PRODUCTOS Y SERVICIOS	ORGANIZACIÓN Y ENTORNO
ANÁLISIS DE ENTORNO	EN TÉRMINOS FUNCIONALES: MARKETING, FINANZAS, PERSONAL, etc.	EN FUNCIÓN DE LA MISIÓN Y LOS ESCENARIOS DE LA ORG.
MODELO DE DIAGNÓSTICO	MICROECONÓMICO PRODUCTOS, ESTRUCTURA	MACROECONÓMICO, AJUSTE DE ORG. A ENTORNO MULTI-DIMENSIONAL



# Enfoques

	PLANEACIÓN TRADICIONAL	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA
TIPO DE FUTURO Y ENFOQUE	ÚNICO PREDICCIÓN-PRONÓSTICO	ALTERNATIVO ESCENARIOS
MÉTODOS PREVALECIENTES	CUANTITATIVOS, TANGIBLES Y CONTROLABLES	COMBINACIÓN DE CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS
EVALUACIÓN	OCASIONAL, PUNTUAL, CORRECTIVA DE COMPORTAMIENTOS FUNCIONALES	PERMANENTE, COTIDIANA, CORRECTIVA DE RUMBO ORGANIZACIONAL
BASE TEÓRICA	ORGANIZACIÓN COMO SISTEMA ABIERTO	ORGANIZACIÓN COMO SISTEMA GLOBAL, CONTINGENTE

# Planificación estratégica: **EL DISEÑO DEL FUTURO** (imagen de futuro) Y **LA MANERA EFECTIVA DE ALCANZARLO** (rutas)



Ackoff (1.970)



CEPAL

# Proceso básico de planificación estratégica



## 2. DEFINICIONES CONCEPTUALES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL

*“No debemos esperar que el mañana ocurra, porque entonces actuaremos siempre tarde ante problemas ya creados u oportunidades que no podemos aprovechar”*

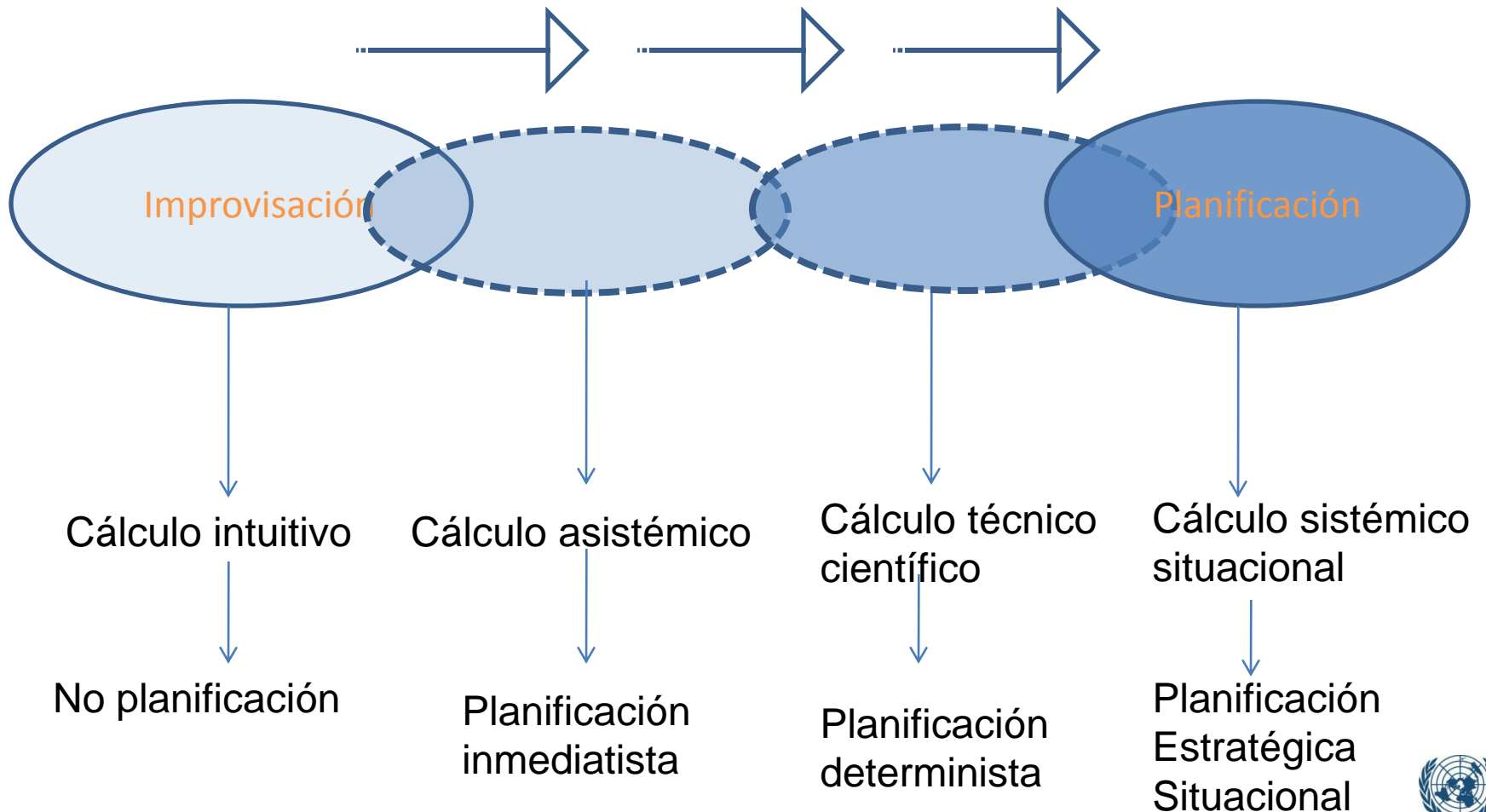
Carlos Matus

**Gobernar** : Conducir el curso de los acontecimientos en la dirección deseada

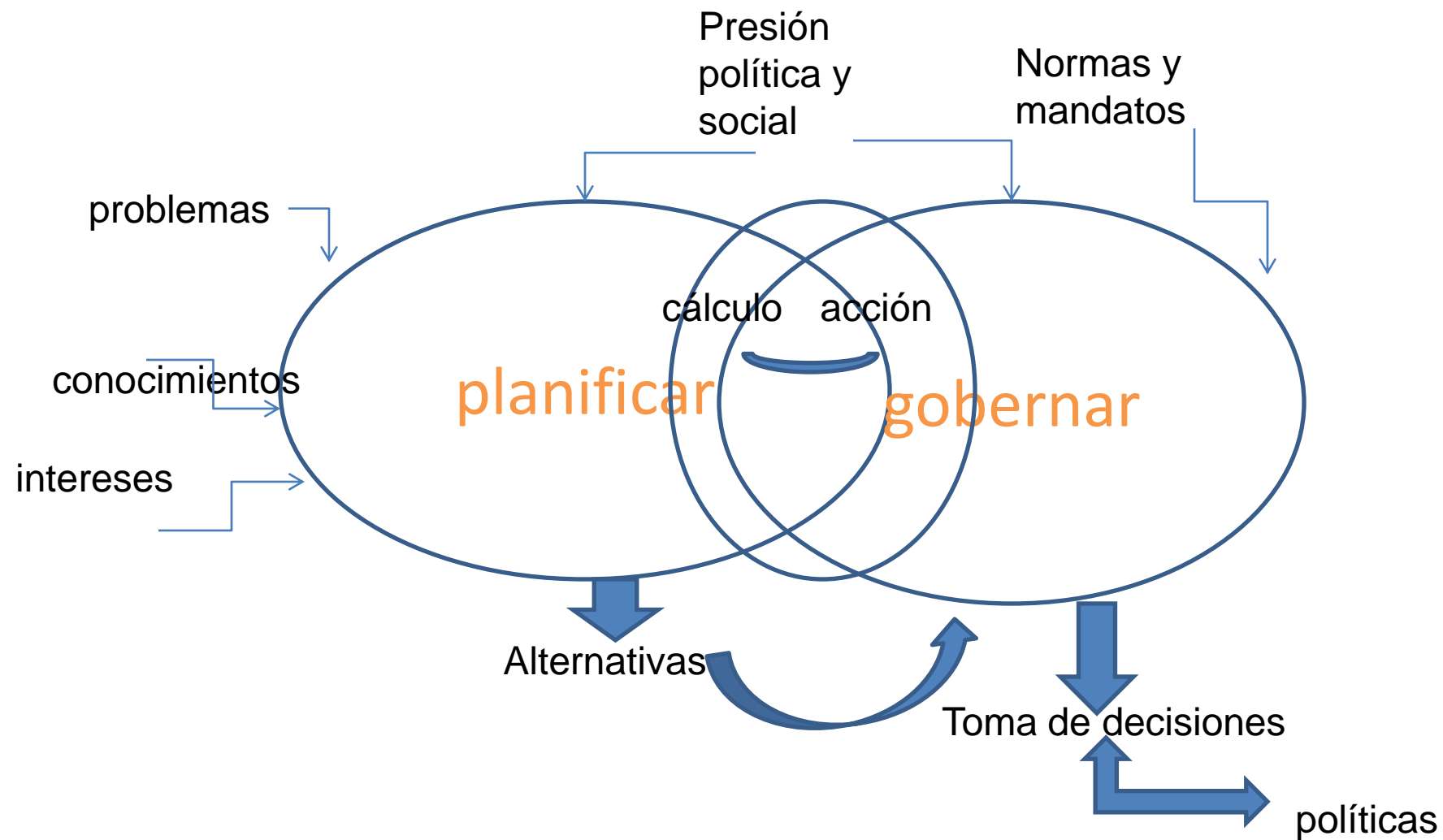
**Planificar**: El cálculo que precede y preside la acción. La planificación es el cálculo sistemático que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción...es lo contrario a la improvisación

Es posible gobernar sin planificar?, es útil planificar sin el propósito de gobernar, es decir sin el objeto de conducir?

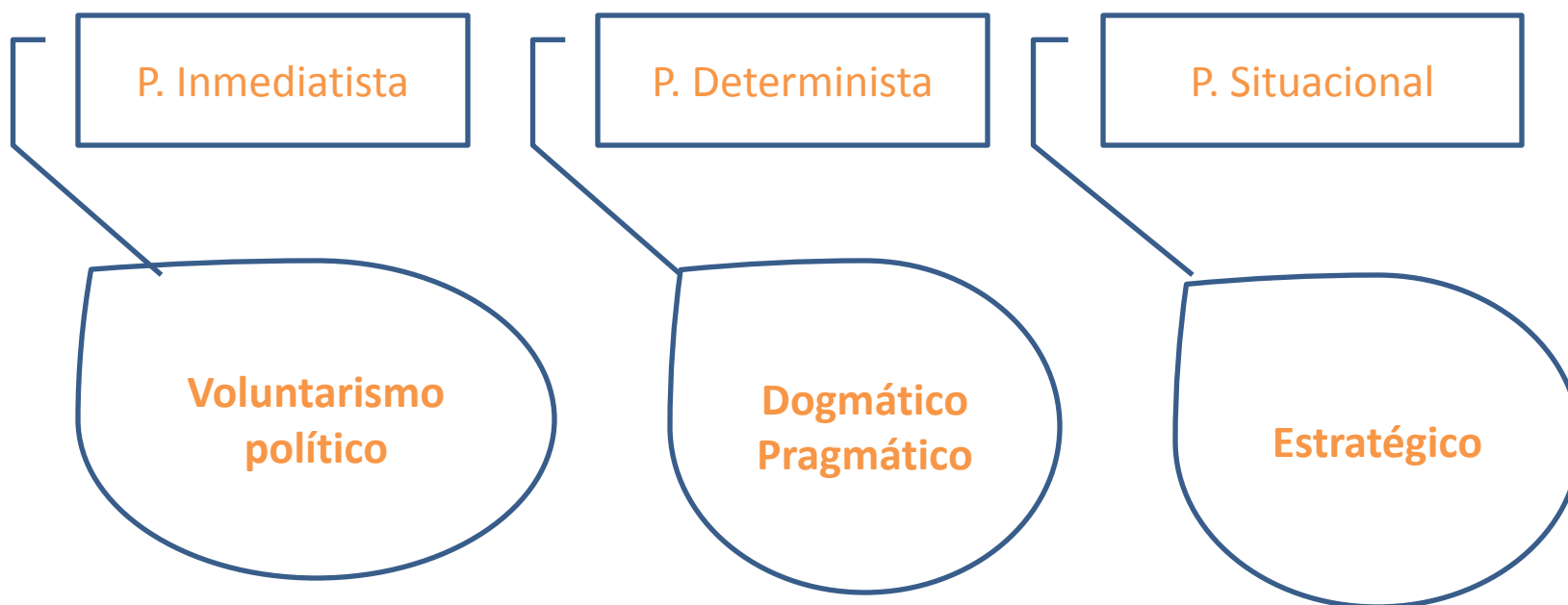
# De la improvisación a la planificación



# PROCESO DE GOBIERNO

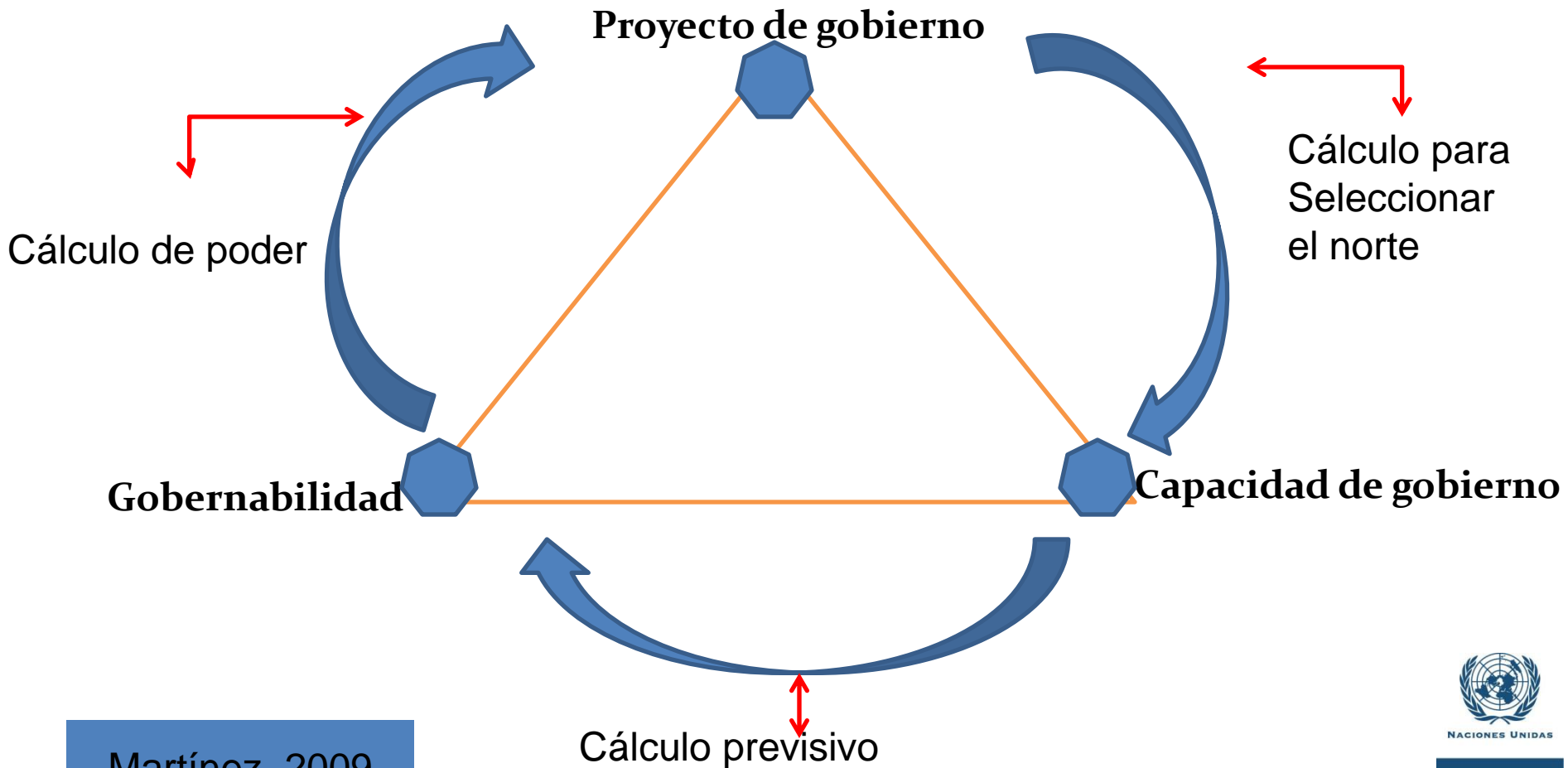


## Modelos de planificación – Estilos de gobierno



El modelo de planificación que predomina en la gestión pública caracteriza el estilo que predomina en el gobierno, es decir, el modo de conducción que domina el Gobierno del Estado

# El triángulo de Gobierno



Martínez, 2009



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# Referencias

- Afuah, Allan (1999) La dinámica de la innovación organizacional, Oxford University Press, México.
- Almquist, Eric & Hoban, Charles (2000) Señales de alerta, Gestión, Vol 5. No. 4, jul–ago.
- Amara, Roy (1981a) “The futures field: searching for definitions and boundaries”, The Futurist, February.
- Bedard, Rénee (1998) En: Competitividad y desarrollo social: retos perspectivas, Universidad del Valle, Cali.
- Boisot, Max (1996) Aprender de la destrucción creativa: el desafío de la Europa Oriental, en: Manejo de lo desconocido. Creando nuevos futuros, Richard Boot; Jean Lawrance, John Morris, Mc Graw Hill, Bogotá.
- Bunge, Mario (2004) La investigación científica, Siglo XXI Editores, Barcelona.
- Bruner, Jerome (1988) Realidad mental y mundos posibles, Gedisa Editorial, Barcelona.
- Cole, Sam (1998) “I modelli globali oltre l’eredità de’ I limiti”, En: Futuribili, 3, settembre, pág. 41–74.
- Costa Filho, Alfredo (1997) Inflexiones recientes en el análisis prospectivo. En: “Prospectiva: construcción social de futuro”. Medina Vásquez, Javier & Ortégón, Edgar –Editores, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) - Universidad del Valle, Cali.
- \_\_\_\_\_ (1988) Planificación y construcción de futuro, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- Courtney, Hugh. Kirkland, Jane y Vigüerie, Patrick (2000) Estrategia en tiempos de incertidumbre. En: Harvard Buisinness Review, Deusto, Bilbao.
- Courtney, Hugh (2002) Pre-Visión 20/20: Estrategias para el manejo de la incertidumbre en la administración de negocios, Editorial Norma, Bogotá.
- De Geus, Arie (1988) Planning as learning, Harvard Business Review, march-april.
- De Geus, Arie (1997) The living company, traducción italiana L’azienda del futuro, Franco Angeli, Milano.

# Referencias

- Di Michelis, Giorgio (1997) La complessita, in Manuale di Organizzazione Aziendale, A cura di Giovanni Costa e Raoul Nacamulli, Etas Libri, Torino.
- Dror, Yehezkel (1993) Handbook of sistem analisis: craft issues and procedual choices. Editores: Hugh J. Misner and Edward S. Quade. Nueva York; pp. 247-281.
- Dror, Yehezkel (1990) Enfrentando el futuro, Fondo de Cultura Económica, México.
- European Regional Foresight College (2004) Glosario de Términos, Documento borrador en discusión colectiva.
- Fernandez Diaz, Andrés (2000) Dinámica caótica en economía, McGraw Hill, Madrid.
- Ferrando, Pier Maria (1997) L'incertezza e l'ambiguita, in Manuale di Organizzazione Aziendale, A cura di Giovanni Costa e Raoul Nacamulli, Etas Libri, Torino.
- Gabilliet, Philippe (1999) Savoir anticiper, ESF Editeur, Paris.
- Godet, Michel (1997) Manuel de prospective stratégique. vol. 1 une indisciplin intellectuella. vol. 2 l'art et la méthode", Dunod, París.
- Godet, Michel (1994) De la Anticipación a la Acción. Manual de Prospectiva Estrategica, Editorial Marcombo, Barcelona.
- Gomes de Castro, A.M., Lima, S.M.V., Maestrey, A., Trujillo, V. Alfaro, O., Mengo, O., Medina, M. (2001) La dimensión de futuro en la construcción de la sostenibilidad institucional, Serie Innovación para la Sostenibilidad Institucional, Proyecto ISNAR "Nuevo Paradigma", San José.
- Goux–Baudiment, Fabienne (2000) Donner du futur aux territoires. Guide de prospective territoriale a l'usage des acteurs locaux. Collections du CERTU, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2001) Medida y máximo aprovechamiento del impacto de la prospectiva regional, The IPTS Report, Noviembre.
- Kasparov, Gary (2005) Intensidad estratégica, Harvard Business Review, abril.

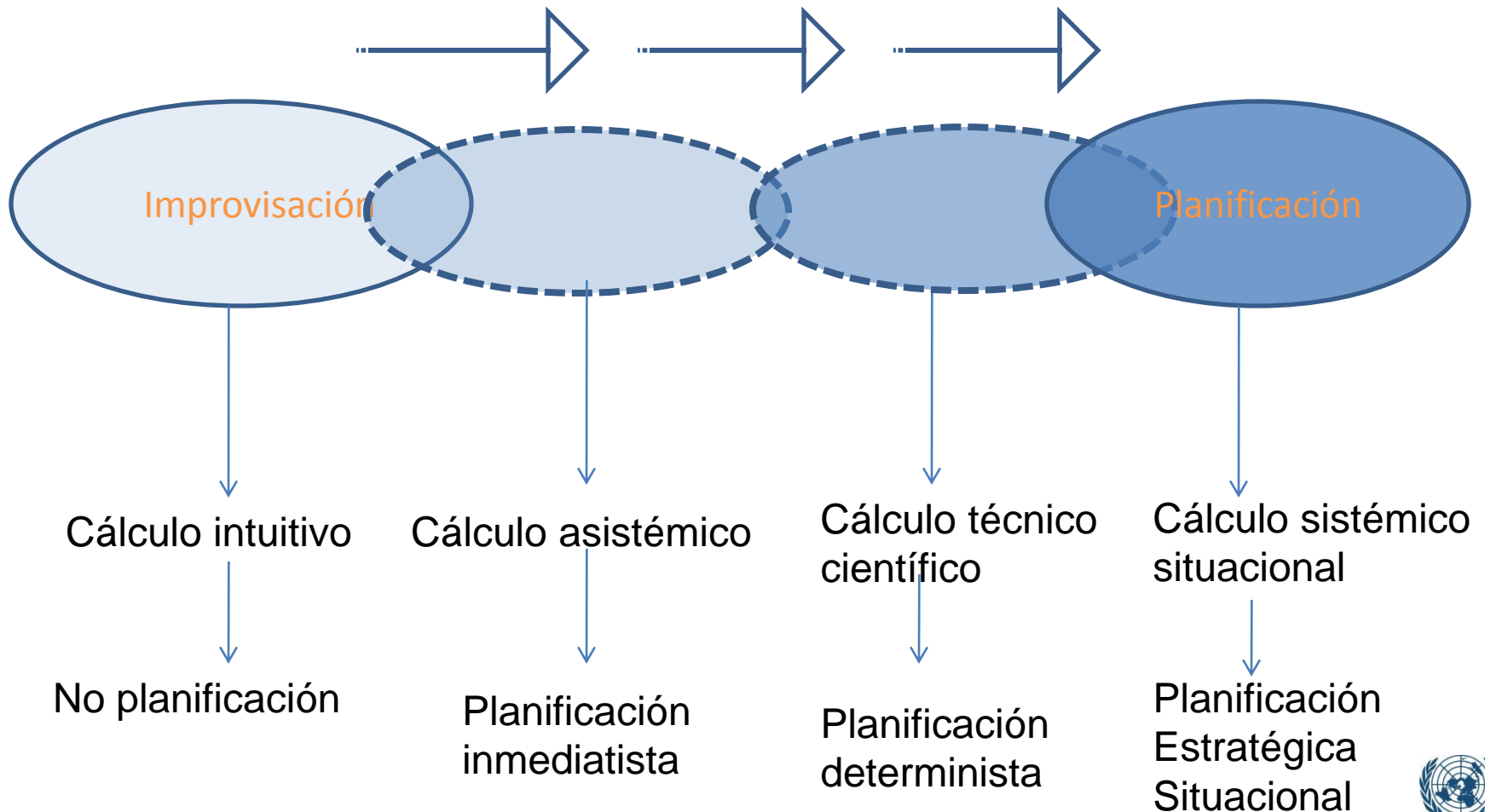
# Referencias

- Masini, Eleonora, (2000) Penser le futur, Dunod, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1993) La previsión humana y social, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Matus, Carlos (1993) Política planificación y gobierno, Instituto Latino Americano de Planificación Económica y Social, ILPES - Organización Panamericana de la Salud, Caracas.
- Medina Vasquez, Javier (2003) Visión compartida de futuro, Programa Editorial Universidad del Valle, Cali.
- \_\_\_\_\_ (2000) “Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional del ILPES”, Cuadernos del ILPES, N. 46.
- Medina Vásquez, Javier & Ortegón, Edgar (1997) Prospectiva: Construcción social del futuro, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) Universidad del Valle, Cali, 1997; 372 pp.
- Miles, Ian (2005), “Prospectiva en Contexto, Curso Avanzado en Prospectiva Tecnológica”, Programa Colombiano de Prospectiva Tecnológica e Industrial–Instituto PREST, Bogotá, Universidad de Manchester.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1999) Safari en pays stratégie, Village Mondial, Paris.
- Mojica, Francisco (2005) La construcción del futuro, Convenio Andrés Bello–Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Moura Paulo (1994) Construyendo o futuro. O impacto global do novo paradigma, MAUAD Editorial. Rio de Janeiro.
- Morrison, David; Quella, James; Moser, Ted; Slywotzky & Mundt, Kevin (2000) Profit patterns, Gestion–Book Summary, No. 3.
- Moura Paulo (1994) Construyendo o futuro. O impacto global do novo paradigma, MAUAD Editorial, Rio de Janeiro.

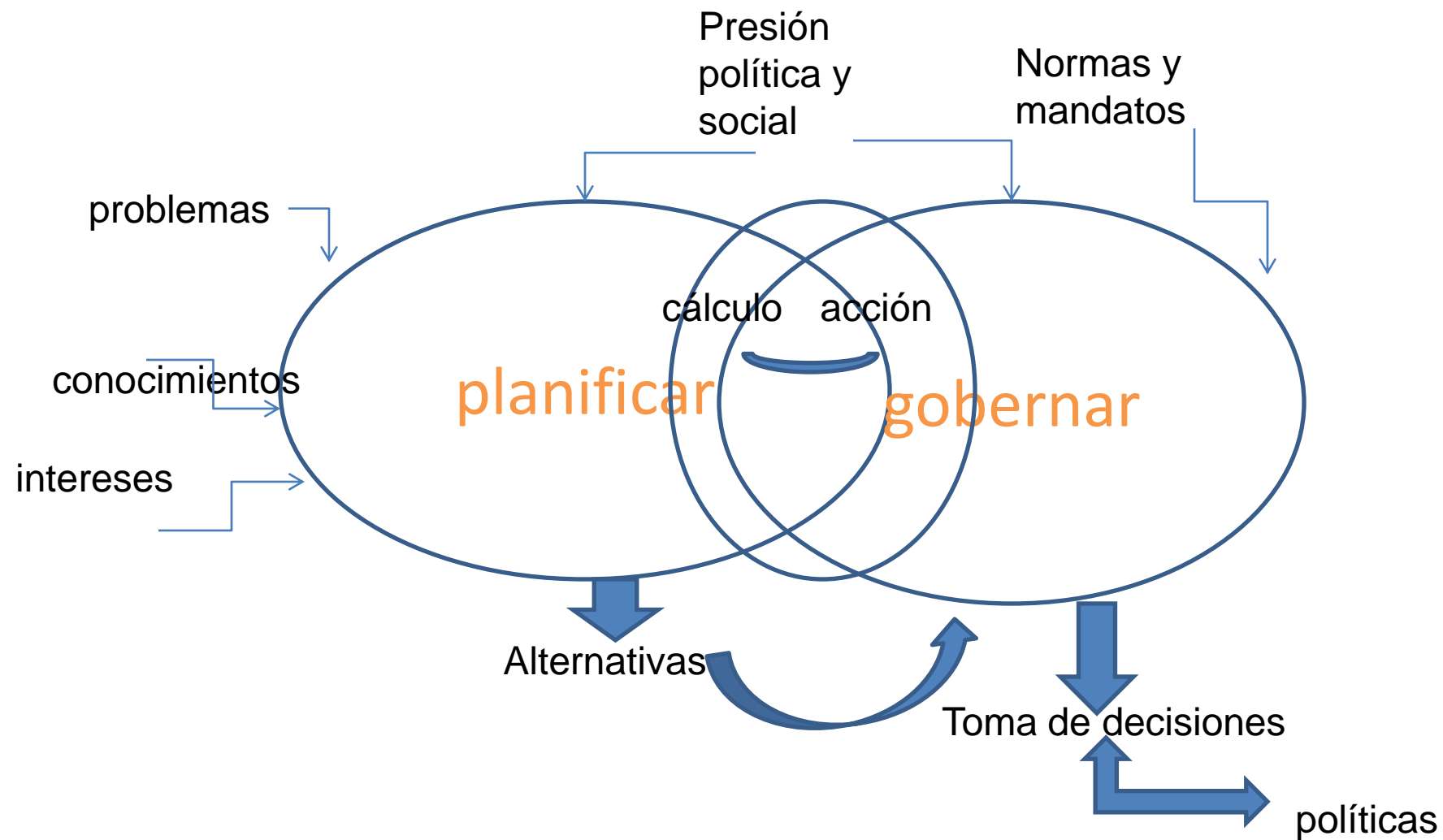
# Referencias

- Onudi (2007) Materiales del Foro Global sobre el Futuro del Programa de Prospectiva Tecnológica, Mimeo, Viena.
- Pérez, Marta, Material del curso “Previsión y pensamiento Estratégico”, Universidad del Valle, Mimeo (2007).
- Popper, Karl (1994) En busca de un mundo mejor, Paidós, Barcelona.
- Porter, Alan et al. (2004) Technology futures analysis: toward integration of the field and new methods, Technological Forecasting and Social Change, V. 71, No. 3; p. 287–303.
- Prigogyne (1997) El fin de las certidumbres, Taurus, Madrid.
- Santos De Miranda, Marcio; Coelho Massari, Gilda; Dos Santos, Dalci Maria; Fellows Filho, Lélío (2004) Prospeccao de tecnologias de futuro: métodos, técnicas e abordagens, Parcerias Estratégicas 19; dezembro.
- Schwartz, Peter & Van der Heijden, Kees (1996) Culture d’entreprise et planification par scénarios: une relation de coévolution. Dans: **executivos estaduans na área da segurança pública** Lesourne & Christian Stoffaes (Eds). Intereditions, Paris.
- Schwatz Peter “La planificación estratégica por escenarios” (1995)
- Self-Rule Network (2005) Glosario de Términos, Documento en preparación.
- Senge, Peter (1990) La quinta disciplina, Juan Granica Editores, Barcelona.
- Stafford & Sarrasin (2000) La prévision–prospective en gestion, Presses de l’Université du Québec, Québec.
- Van der Heijden, Kees (1999) Escenarios, Editorial Panorama, México
- Vélez, Ignacio (2003) Decisiones empresariales bajo riesgo e incertidumbre, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Wack, Pierre (1985) Scenarios: Uncharted waters ahead. Harvard Business Review, 63, N° 5; 73-89.
- Wack, Pierre (1985) Scenarios: Shooting the rapids. Harvard Business Review, 63, N° 6; 139-150.

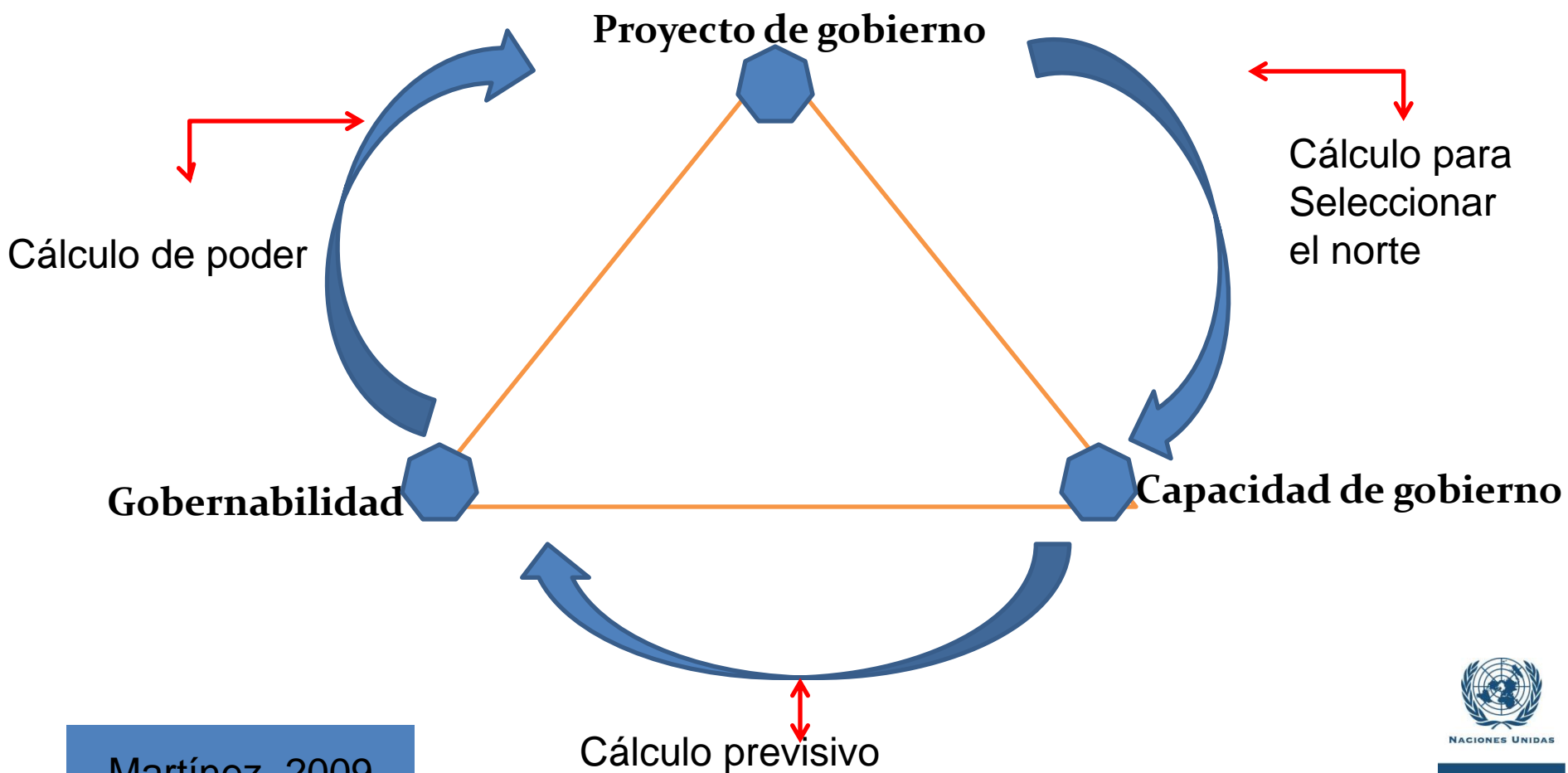
# De la improvisación a la planificación



# PROCESO DE GOBIERNO



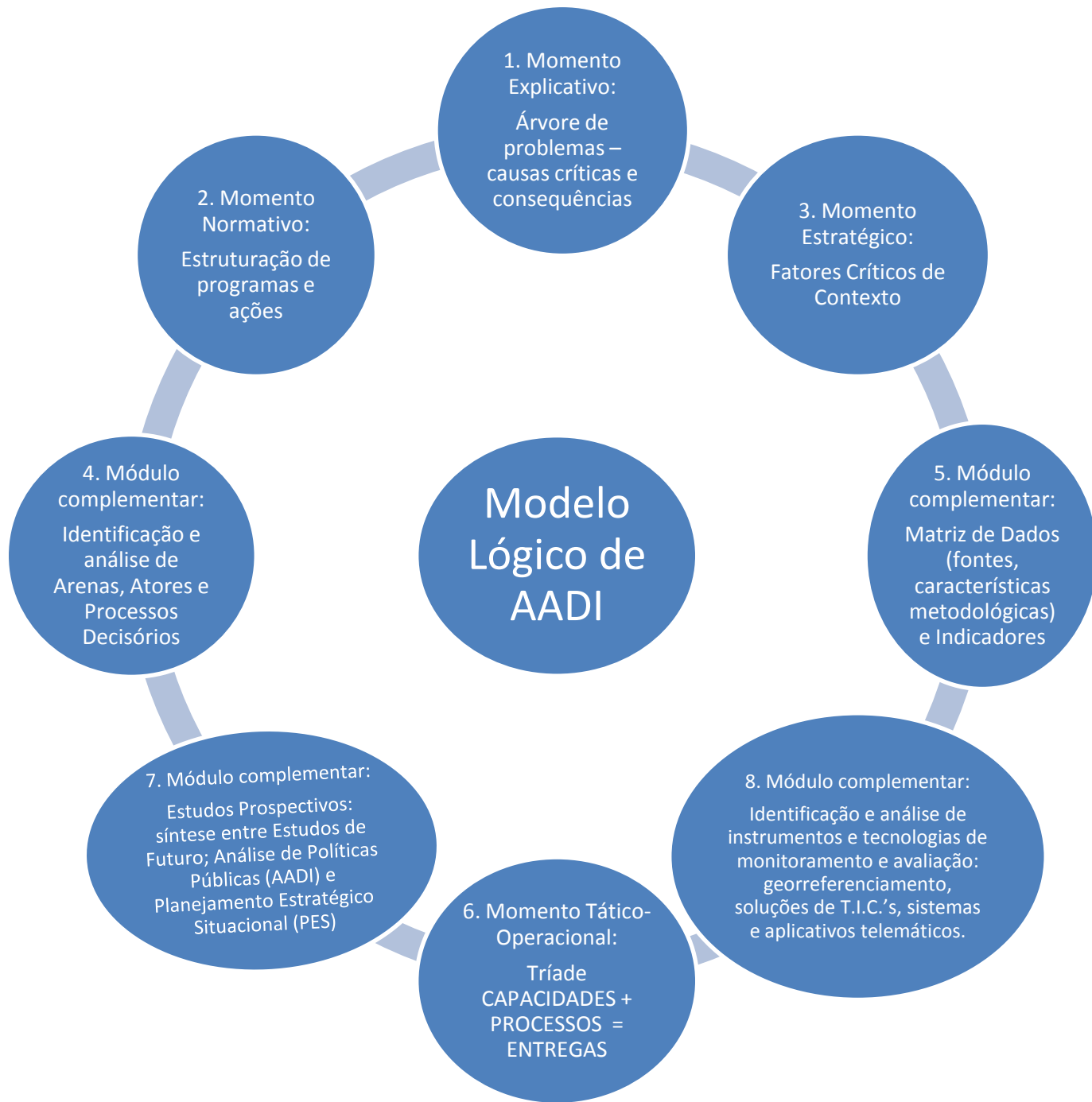
# El triángulo de Gobierno



Martínez, 2009

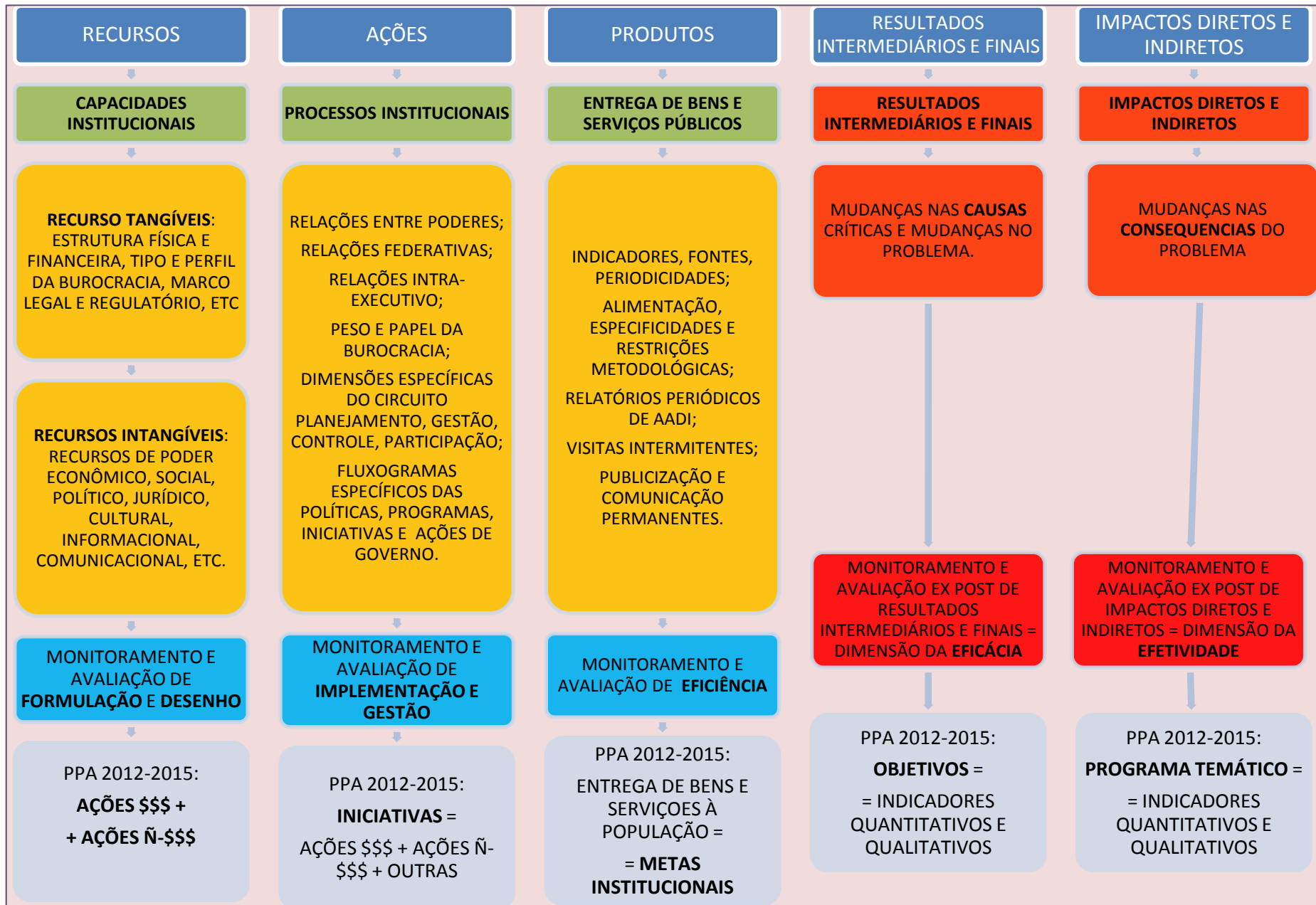


CEPAL





# DO MODELO LÓGICO AO MODELO DE ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO



# DO MODELO LÓGICO AO MODELO DE ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

