

Avaliação de Políticas Públicas na Administração Pública Federal: o que mudar

**III Seminário de Avaliação de Políticas
Públicas e Qualidade do Gasto**

Porto Alegre, 19 de novembro de 2006

Sumário

- **Bloco I:** Monitoramento e avaliação de programas do Plano Plurianual (PPA).
- **Bloco II:** Avaliação dos investimentos
- **Bloco III:** Avaliação da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos
- **Bloco IV:** Avaliação de organizações

Bloco I

Monitoramento e avaliação de programas do Plano Plurianual

Conceitos Básicos

Programa de Governo

Orientação Estratégica

Estratégia de Desenvolvimento

Dimensões

5

Megaobjetivos

Desafios

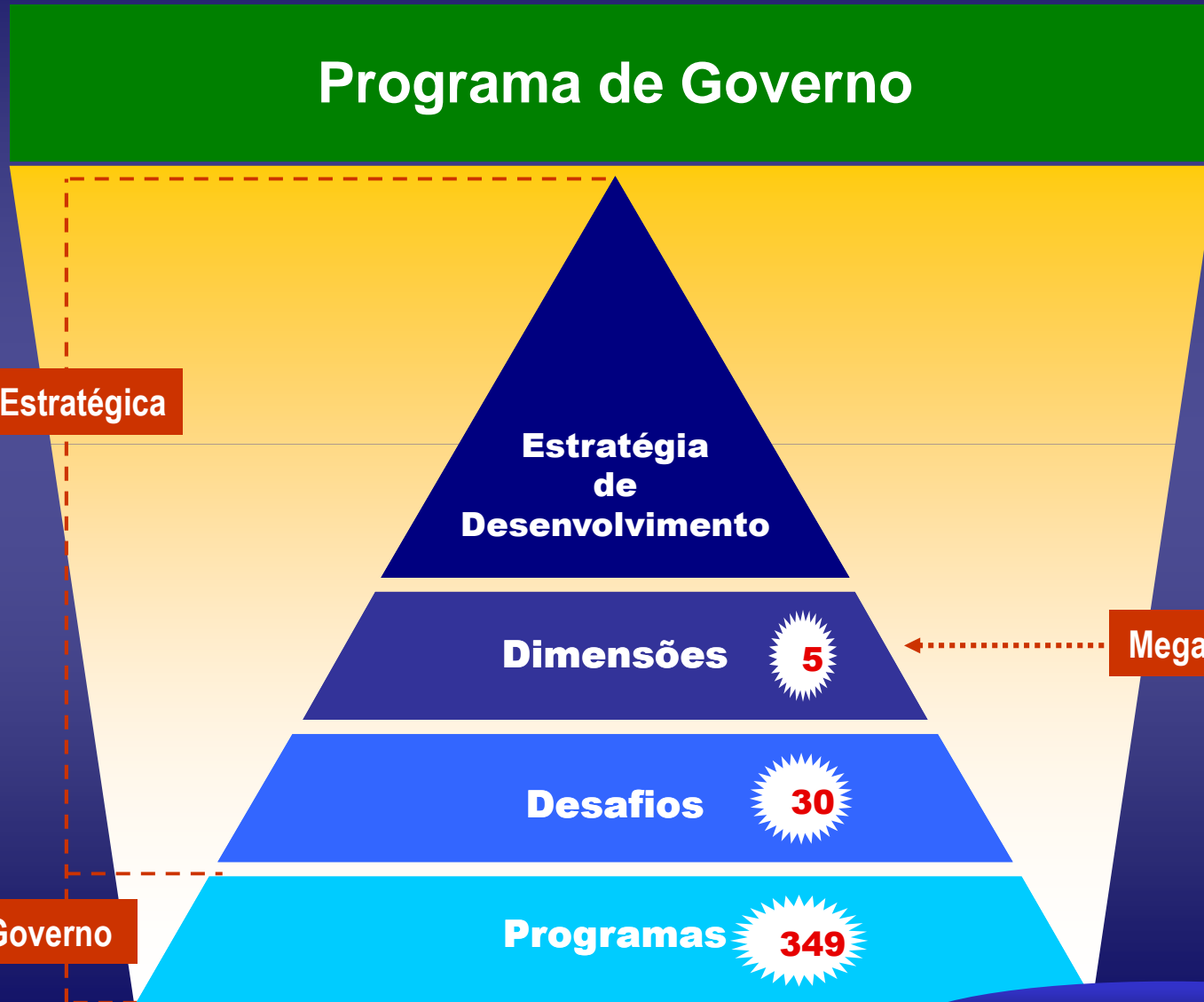
30

Ações de Governo

Programas

349

PPA 2004- 2007



Conceitos Básicos



Programa



Plano Plurianual – PPA 2004-2007

Integram o Plano Plurianual:

➤ **349 Programas** (288 finalísticos; 15 serviços ao Estado; 44 gestão de políticas públicas; e 2 de apoio administrativo)

Observação: Dos programas finalísticos apenas cerca de 220 tem indicadores de resultados que efetivamente impactam a sociedade

➤ **5709 Ações** (2167 projetos; 2718 atividades; e 824 operações especiais)

Junho / 2006

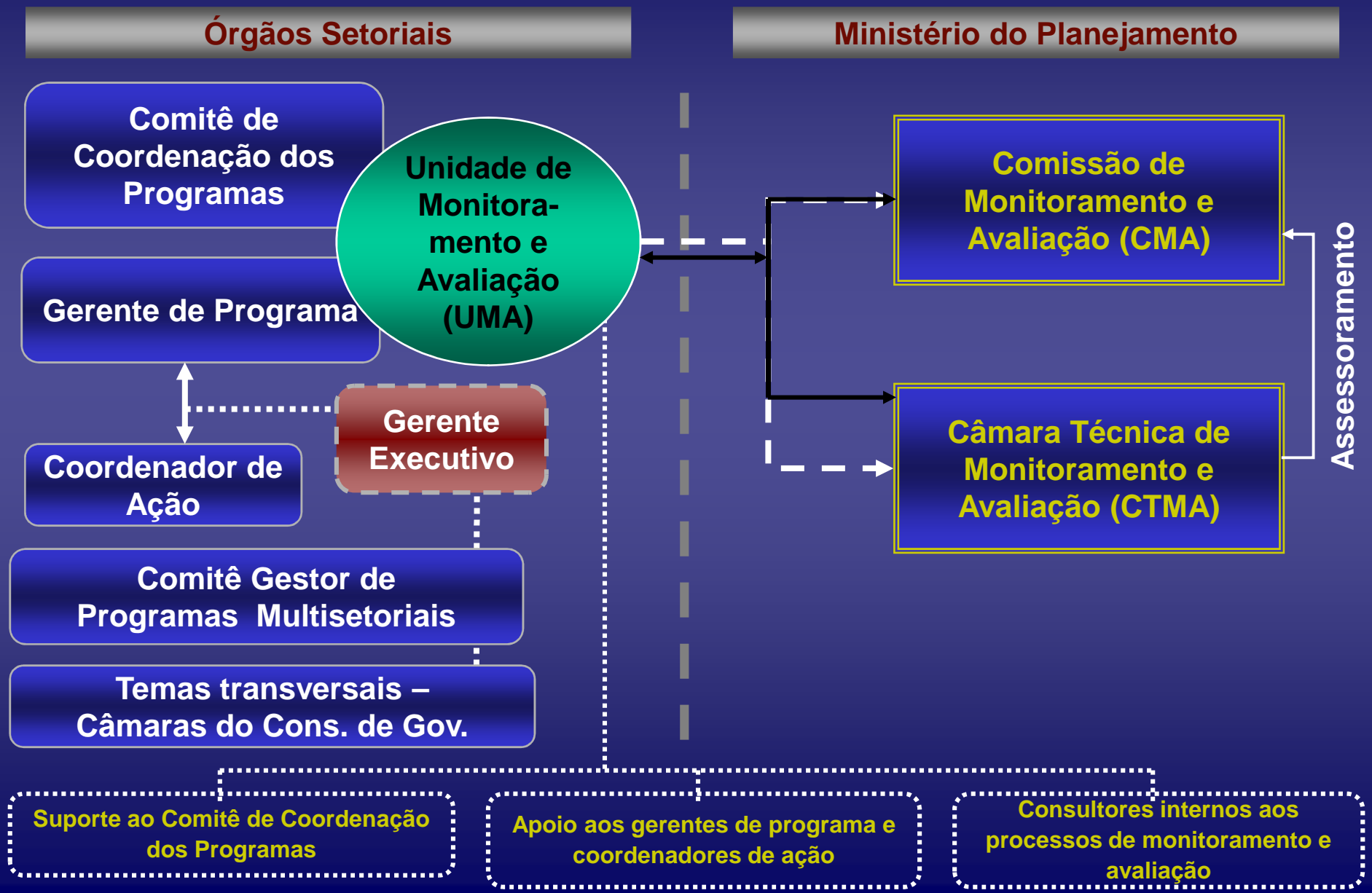
Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA

Decreto n.º 5.233, 6/10/2004

Objetivo: Assegurar a melhoria da qualidade da decisão e da alocação dos recursos por meio do uso de ferramentas gerenciais, com vistas a obtenção de melhores resultados pelo governo federal.

Sistema de Monitoramento e Avaliação

Funcionamento:



Avaliação

Avaliação



Avaliação rápida

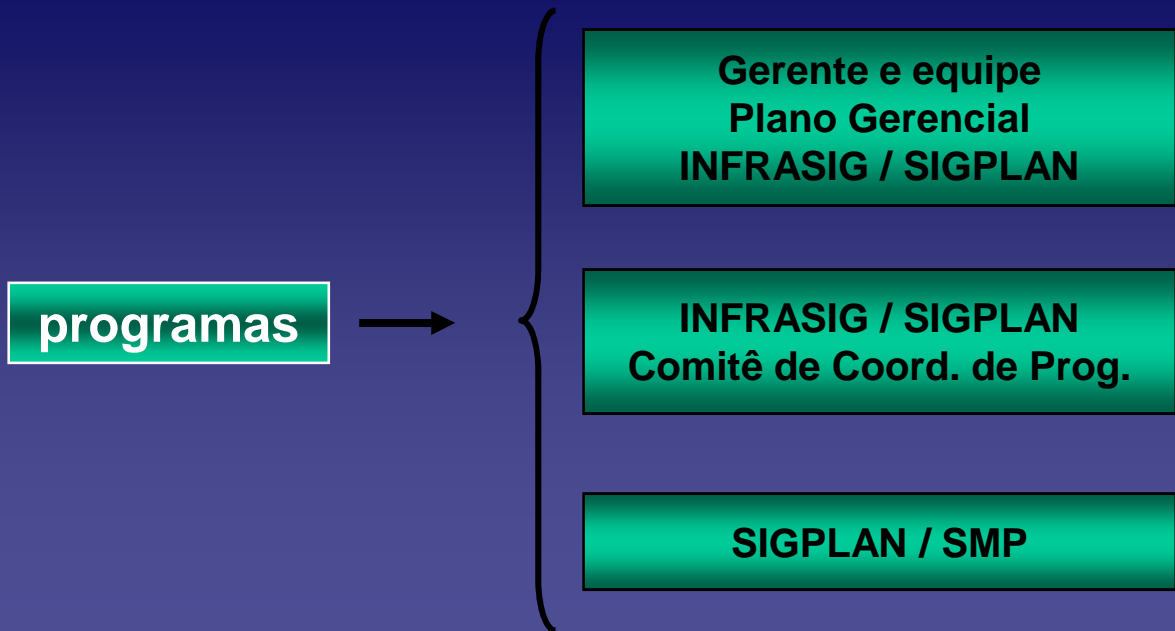
↘ **Objetivo:** Verificar se o programa está pronto para ser gerenciado por resultados, quais mudanças são necessárias para fazê-lo e se avaliações intensivas são recomendáveis considerando o seu potencial de contribuir para melhorar o desempenho do programa.

↘ **Etapas principais:**

- Envolver os responsáveis e usuários;
- Esclarecer o que é esperado do programa → construção do modelo lógico (resultados e processo); definir indicadores de desempenho;
- Explorar a realidade do programa (perspectiva qualitativa);
- Acordar aprimoramentos para o programa.

Monitoramento

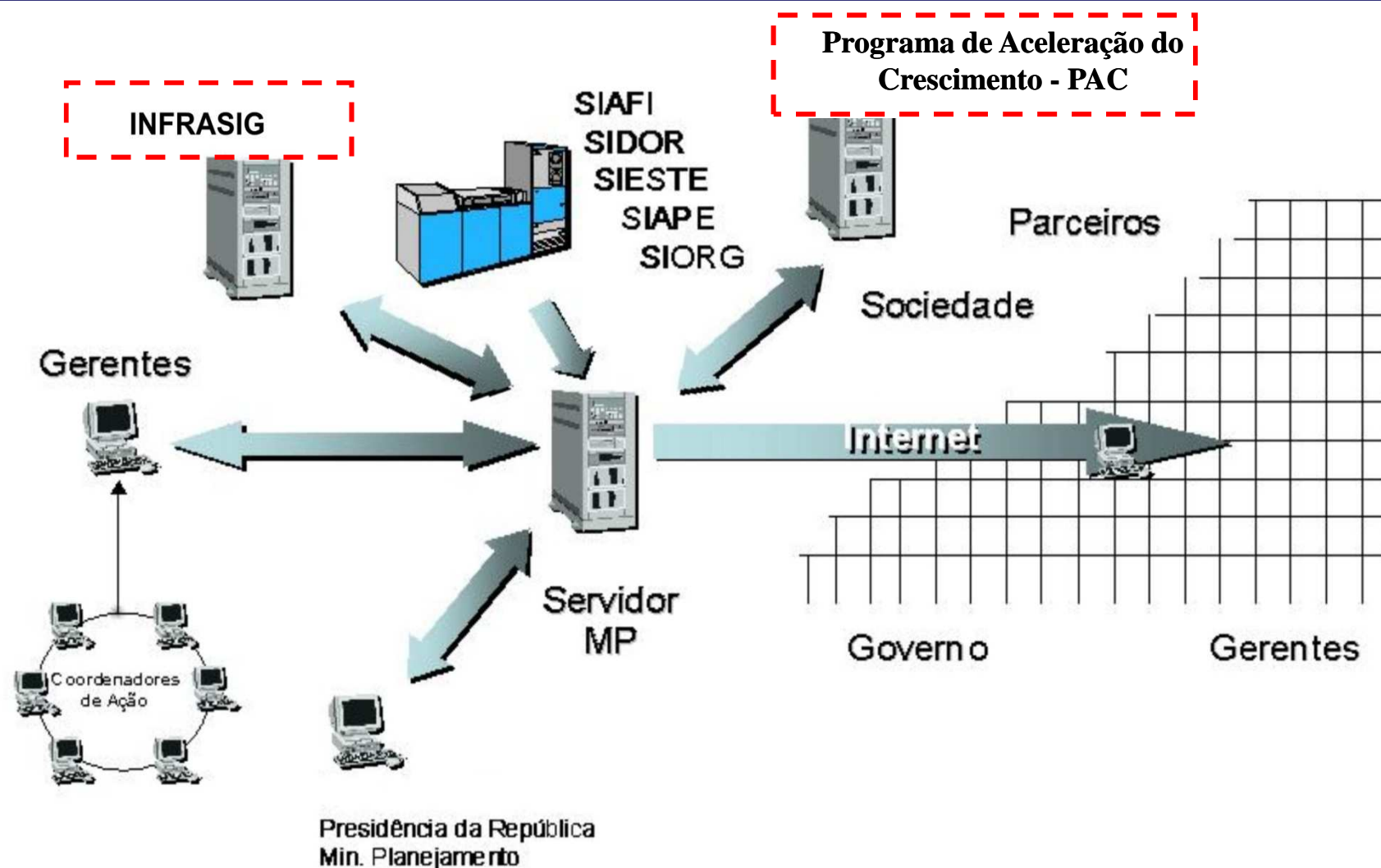
Monitoramento



* Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Monitoramento

Instrumentos – Informações



PPA

Principais dificuldades

Avaliação de programas

- ✚ **Desenho dos programas – falhas de concepção / elaboração** (não respondem aos problemas) → vistos como unidades de alocação orçamentária (jogo orçamentário);
- ✚ **Sistemática única para todos os programas X seletividade** independentemente da natureza, porte e relevância → ausência de priorização;
- ✚ **Detalhamento excessivo dos programas e ações** → orçamento → engessamento da gestão;
- ✚ **Auto-avaliação X avaliação de terceira parte** → desconfia-se da idoneidade da auto-avaliação e a avaliação de terceira parte caça o erro, o que também não é desejável

Avaliação de programas

- ↘ **Detalhamento excessivo dos programas e ações** → perspectiva orçamentária do programa: engessamento do orçamento migra para um engessamento da gestão
- ↘ **Programas multissetoriais** → tendem a aumentar se o marco lógico for aplicado sem se fixar na organização e são de difícil gestão
- ↘ Avaliação participativa → não funcionou, embora a maioria dos gestores estima que realiza alguma consulta
- ↘ **Muitos programas X poucos programas: falsa questão** →
 - mais foco = mais programas e melhor tradução da política pública pelo método do marco lógico
 - menos programas = a estrutura se aproxima da classificação funcional

Modelo de Monitoramento e Avaliação

- ✚ **Comissão de Monitoramento e Avaliação não é prestigiada** →
 - não se consolidou uma perspectiva de sistema;
 - prevalece a vontade aleatória de cada Ministério de valorizar ou não a função de M.A.;
- ✚ **Alinhamento estratégico** → plano x agenda estratégica → estratégia de desenvolvimento – objetivos estratégicos de governo → objetivos estratégicos setoriais → programas;
- ✚ **Ausência de sistemática de incentivos / responsabilização** → a ausência mais grave do modelo, por exemplo remuneração variável para as equipes responsáveis pela execução;

Modelo de Monitoramento e Avaliação

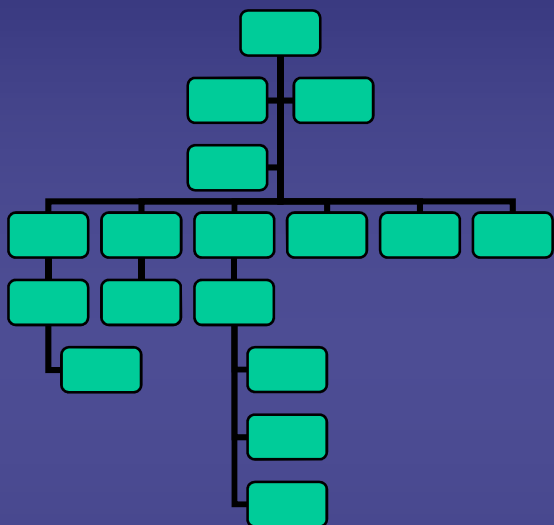
- ↘ **Monitoramento e avaliação:** desenhado para atender às necessidades do órgão central de planejamento → os ministérios e os órgãos responsáveis pela implementação das ações não se enxergam no processo;
- ↘ **SIGPLAN – visto como instrumento burocrático** de prestação de contas;
- ↘ **Avaliações Anuais do PPA:**
 - **Os resultados não são utilizados** → pelos ministérios nem pelos gerentes de programas;
 - **São vistas como instrumentos burocráticos** → de prestações de contas;
 - **São falhas para captar os problemas de habilidades** → tendem a se concentrar nos problemas estruturais.

Modelo de Monitoramento e Avaliação

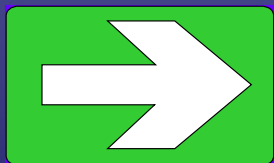
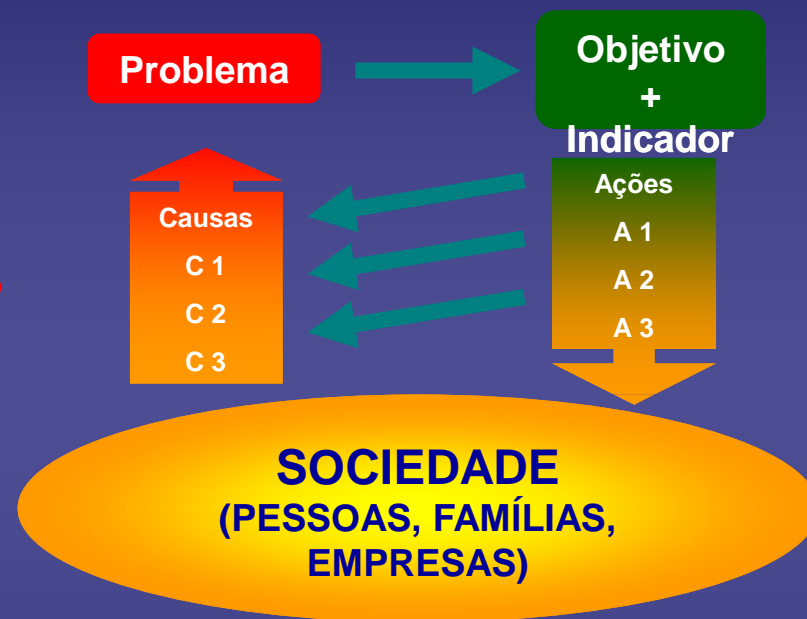
- ↘ **Comitês de Coordenação de Programas** – de maneira geral não funcionam adequadamente;
- ↘ **Unidade de Monitoramento e Avaliação setorial (UMA)** → de maneira geral não conseguem dar conta do papel idealizado, especialmente no que se refere ao apoio ao monitoramento e avaliação dos programas individualmente e na dimensão da gestão setorial (conjunto → alcance dos objetivos setoriais);

Alinhamento das organizações com os programas

Estrutura dos ministérios



Programa



Plano de Gestão PPA 2004-2007

↘ Não é suficiente para alinhar o Modelo de Gestão do PPA com o Sistema de Gestão Organizacional vigente no setorial



Alinhamento das organizações com os programas

↘ Faz-se necessário alinhar a arquitetura governamental com os resultados dos programas:

- programas (as unidades de resultados) não são auto-executáveis;
- as organizações implementadoras não são auto-orientadas por resultados.

↘ Necessidade de alinhar → resultados → processos → recursos

O Planejamento não resolve tudo → implementação
– espaço para decisões

Estruturas de avaliação e monitoramento nos Ministérios

Avaliação nos Ministérios

- ↘ Não existem diretrizes do governo central para padronização (deveria existir? → há divergências – qual modelo adotar?)
- ↘ Cada organização se estrutura da maneira que lhe é mais conveniente
- ↘ **Exemplos:**
 - a. MDS → SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação)
 - b. Ministérios da Educação e Saúde (algumas Secretarias finalísticas possuem Diretorias voltadas às atividades de Avaliação)
 - c. Alguns Ministérios não possuem áreas específicas para tratar de avaliações.

Bloco II

Avaliação dos investimentos

Avaliação de Projetos de Grande Vulto

Avaliação ex-ante → exame da viabilidade técnica e socioeconômica e Avaliação Ambiental Estratégica

- ↘ projetos do orçamento fiscal e seguridade social que tenham valor superior a R\$ 10,5 milhões;
- ↘ projetos do orçamento de investimento das empresas estatais, cujo valor total estimado seja maior que R\$ 10,5 milhões e superior a 5% do total de investimentos da entidade;
- ↘ Os projetos de grande vulto com investimentos iniciados a partir de janeiro de 2006 dependem de manifestação favorável da CMA para serem incluídos no Cadastro de Programas e Ações do PPA e dos Orçamentos da União, para incorporação aos projetos de leis orçamentárias e seus créditos especiais.

ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO E PROGRAMAÇÃO

PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO

Carteira de projetos em base territorial

PLANO PLURIANUAL

Programas e Ações

ORÇAMENTO ANUAL

Programas e Ações



PROJETOS ESTRUTURANTES

NORMATIVO

1

4

8-20 Anos
INDICATIVO

Avaliação dos Investimentos

Principais dificuldades

Avaliação de Projetos de Grande Vulto

Ausência de um Sistema Público de Investimento → que articule União, Estados e Municípios;

↘ **Ausência de planejamento de longo prazo (20 anos)** → em base a uma carteira de investimentos pensada de forma integrada e numa plataforma territorial;

↘ **Ausência de Banco de Projetos** → contendo projetos na forma de Estudo de Viabilidade Técnico e Econômico (EVTE), hierarquizados por risco ambiental (avaliação Ambiental Estratégica – AAE) e impacto no território;

↘ **Nova sistemática para emendas parlamentares** → utilizando o Banco de Projetos

Bloco III

**Avaliação da qualidade dos serviços
prestados aos cidadãos**

Avaliação da qualidade do atendimento ao cidadão-usuário

Decreto Presidencial 3.507, de 13/06/2000

(Dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal):

↘ Deverão ser estabelecidos padrões de qualidade sobre:

- I. a atenção, o respeito e a cortesia no tratamento a ser dispensado aos usuários;
- II. as prioridades a serem consideradas no atendimento;
- III. o tempo de espera para o atendimento;
- IV. os prazos para o cumprimento dos serviços;
- V. os mecanismos de comunicação com os usuários;
- VI. os procedimentos para atender a reclamações;
- VII. as formas de identificação dos servidores;
- VIII. o sistema de sinalização visual; e
- IX. as condições de limpeza e conforto de suas dependências.

Avaliação da qualidade do atendimento ao cidadão-usuário

- ↘ Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos
- ↘ As metodologias para avaliar a satisfação dos usuários deverão ser homologadas por um comitê de certificação, no âmbito do Sistema
- ↘ Os órgãos e as entidades públicas federais deverão aferir o grau de satisfação dos seus usuários com o atendimento recebido, pelo menos anualmente
- ↘ Os órgãos e as entidades públicas federais deverão divulgar, pelo menos uma vez por ano, os resultados da avaliação de seu desempenho, em relação aos padrões de qualidade do atendimento fixados
- ↘ À SEGES compete fornecer as orientações para o cumprimento das diretrizes estabelecidas e realizar o controle de seu atendimento

Resultados do Decreto 3.507/2000 – 2001 e 2002

- ↘ Algumas poucas organizações chegaram a estabelecer e divulgar padrões e realizar pesquisas de satisfação;
- ↘ Em 2005 → tentativa de início de retomada do processo com o GESPÚBLICA

A retomada com o GESPÚBLICA tem um caráter mais de cunho gerencial, por adesão das organizações, e menos institucional, como decorrência do cumprimento da norma.

Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA

↘ **Decreto 5.378, de 23/02/2005** → finalidade de contribuir para a excelência em gestão das organizações e **melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.**

↘ **Eixos de atuação (organizações):**

- melhoria contínua da gestão das organizações;
- desburocratização;
- gestão do atendimento.

A **gestão do atendimento** visa melhorar o atendimento prestado aos cidadãos, por meio do estabelecimento, divulgação e avaliação de **Cartas de Serviço** e para realização sistemática de pesquisas de satisfação dos usuários de serviços públicos.

Gestão do atendimento

1. Carta de Serviços ao cidadão:

- ✚ Instrumento pelo qual as organizações públicas informam aos cidadãos:
 - Quais são os serviços prestados
 - Como acessar e obter esses serviços

2. Pesquisa de satisfação:

- ✚ O GESPÚBLICA utiliza um software de pesquisa que pode ser aplicado por qualquer organização prestadora de serviços diretamente ao cidadão → Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação – IPPS
- ✚ É um software de pesquisa de opinião para avaliar o nível de satisfação dos usuários de um serviço público, desenvolvido para se adaptar a qualquer organização pública prestadora de serviço direto ao cidadão.
- ✚ Usa metodologia quantitativa para permitir comparações, generalização e confiabilidade das informações

Avaliação da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos

Principais dificuldades

Organizações públicas federais

- ↘ A maioria das organizações não possui sistemática implementada para avaliação da qualidade dos serviços prestados;
- ↘ O INSS criou em 08/2006 uma Diretoria de Atendimento que tem como principal competência assegurar a qualidade dos serviços prestados aos usuários do INSS;
- ↘ O MDS instituiu uma Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI;
- ↘ O Banco do Brasil e a Empresa de Correios e Telégrafos têm sistemáticas implementadas para avaliação da satisfação dos seus clientes;
- ↘ Algumas Delegacias Regionais do Trabalho e Superintendências da Agricultura possuem sistemáticas implementadas para avaliação da satisfação dos seus usuários;

Agências Reguladoras

Algumas Agências Reguladoras têm sistemáticas implementadas para avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias – exemplos: Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

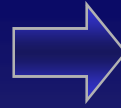
- **ANATEL:** realiza pesquisa de satisfação de clientes de serviços telefônicos – indicadores de qualidade dos serviços de telefonia fixa e móvel
- **ANEEL:** Índice Aneel de Satisfação do Consumidor - IASC é o resultado da pesquisa junto ao consumidor residencial que a Agência realiza todo ano para avaliar o grau de satisfação dos consumidores residenciais com os serviços prestados pelas distribuidoras de energia elétrica.

Bloco IV

Avaliação de organizações

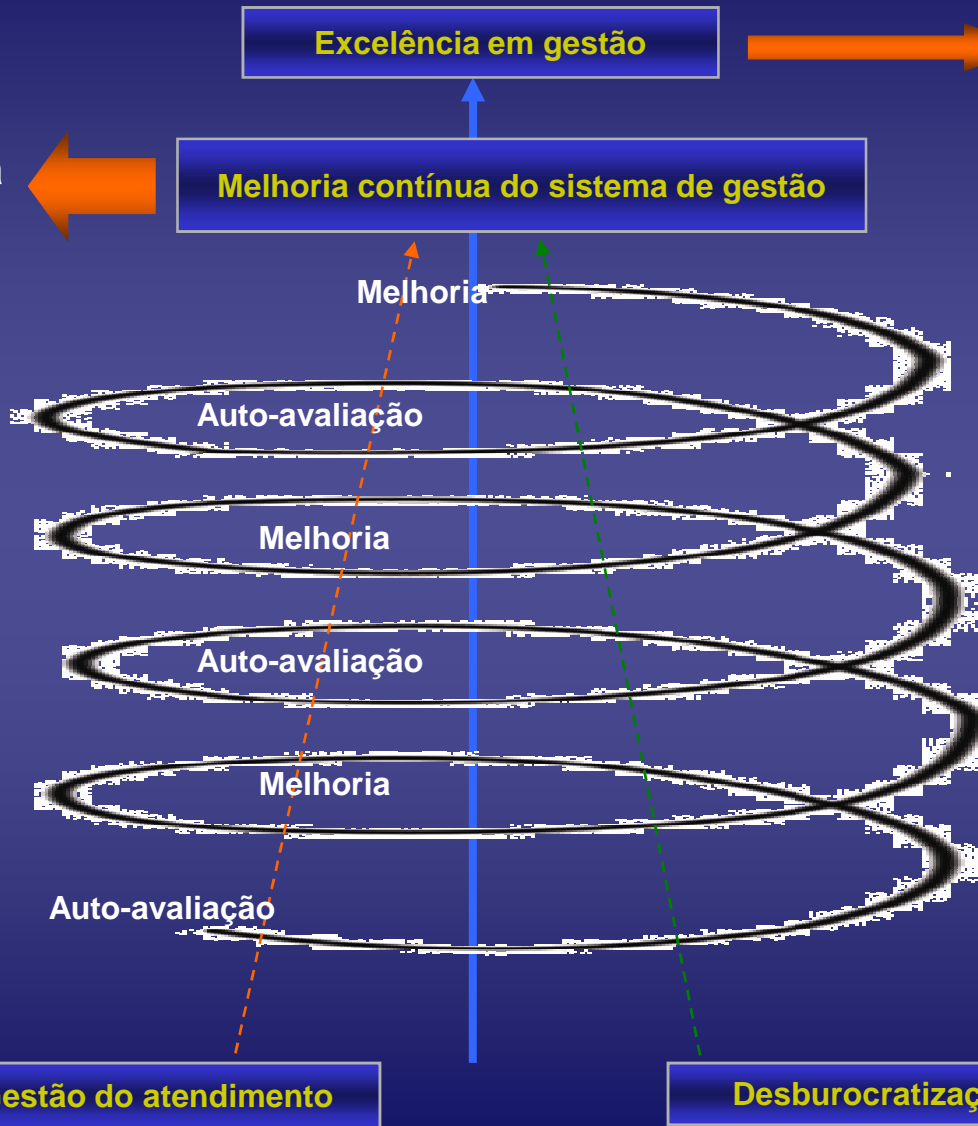
Ciclo GESPÚBLICA

ORGANIZAÇÕES

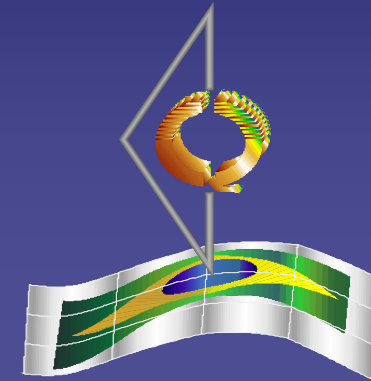


Apoiar a construção de organizações públicas de alto desempenho

Modelo de Excelência em gestão pública



Prêmio Nacional da Gestão Pública



Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA

↘ **Sistema de avaliação e certificação:** procedimento similar ao utilizado pelo sistema ISO.

- Avaliação a 250 pontos;
- Avaliação a 500 pontos;
- Avaliação a 1000 pontos

↘ **Eixos de atuação (organizações):**

- melhoria contínua da gestão das organizações;

Avaliação de organizações

Principais dificuldades

Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA

- ↘ **A presença de práticas de boa gestão não assegura resultados**
- ↘ **Não há compatibilidade entre essa modalidade de avaliação da gestão das organizações e a avaliação por programas**

Obrigado!

ariel.pares@ planalto.gov.br

Comissão de Monitoramento e Avaliação - CMA

Portaria Interministerial nº 10/MP/MF/CC, de 11/01/2005

↘ Atribuições:

1. elaborar propostas de normas e de procedimentos gerais relativos ao **monitoramento** e à **avaliação** dos programas;
2. Orientar tecnicamente o processo de **alocação de recursos orçamentários** e financeiros e de **revisão dos programas**;
3. estabelecer diretrizes para implantação de **metodologias de avaliação dos programas** e para aperfeiçoamento e integração de **sistemas de informações gerenciais**;
4. **selecionar programas** a serem objeto de avaliação;
5. avaliar propostas de aperfeiçoamento das **avaliações anuais dos PPA** e dos **programas selecionados**;
6. acompanhar o conjunto de **avaliações de programas desenvolvidas pelos órgãos setoriais**; e
7. examinar a viabilidade técnica e socioeconômica de **projetos de grande vulto**.



Comissão de Monitoramento e Avaliação - (CMA)

↘ Composição:

**Ministério do
Planejamento,
Orçamento e Gestão**

- a) Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, que terá a função de coordenação;
- b) Secretaria de Orçamento Federal; e
- c) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

**Ministério da
Fazenda**

- a) Secretaria do Tesouro Nacional; e
- b) Secretaria de Política Econômica.

**Casa Civil da
Presidência da
República**

- a) Subchefia de Articulação e Monitoramento; e
- b) Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais.

**Integram também
a Comissão**

- a) Secretaria de Gestão do MP (exceto examinar a viabilidade técnica e sócioeconômica de projetos de grande vulto)
- b) Ministério do Meio Ambiente (aspectos ambientais dos projetos de grande vulto)
- c) DEST – análise de projetos de grande vulto – empresas estatais
- d) Secretaria Federal de Controle – CGU - (como convidada – sem direito a voto)



Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação - CTMA

Regimento Interno da CMA - Portaria MP 67/2005

↘ Composição:

- ↘ **tem a mesma composição da CMA**
- ↘ **Participam como convidados: 5 representantes das UMAs (2006) – MP, MCidades, MDS, MI e Mtur.**

↘ Atribuições

- ↘ **assessorar a CMA em todas as suas atribuições, exceto as que envolvam os projetos de grande vulto.**
- ↘ **assessorar a CMA na integração das Unidades de Monitoramento e Avaliação – UMA**

