

METODOLOGIA

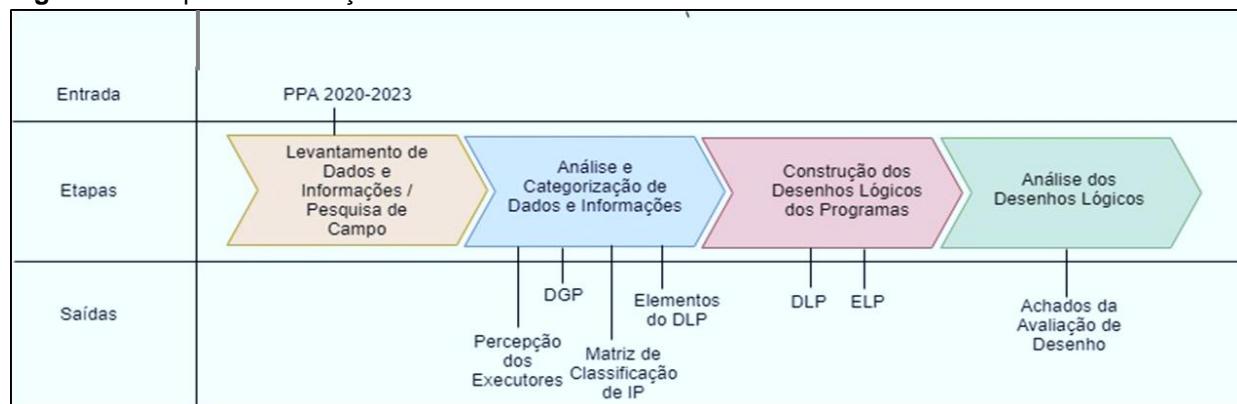
AVALIAÇÃO DE DESENHO
DE PROGRAMAS DO
PPA 2020-2023

2. METODOLOGIA

A Avaliação de Desenho (ADESE) se desenvolve a partir do Desenho Lógico do Programa (DLP) que está lastreado numa adaptação da metodologia de construção do Modelo Lógico, ferramenta de organização da cadeia estrutural de um programa, articulada aos resultados esperados. O Modelo Lógico explicita, de forma visual e objetiva, a racionalidade subjacente à estrutura programática, de modo a evidenciar as relações entre os seus componentes e a respectiva contribuição aos objetivos esperados. Embora o Modelo Lógico não tenha sido a ferramenta utilizada na formulação do PPA, é pertinente sua aplicação na fase de implementação do Programa, como é fato nesta Avaliação de Desenho, permitindo, assim, o seu aperfeiçoamento em tempo de execução.

A Figura 1 apresenta as etapas da ADESE, cujos procedimentos são detalhados na sequência.

Figura 1 – Etapas da Avaliação de Desenho



Fonte: DAV/SMA/Seplan, 2020.

Legenda: DGP = Diagrama Geral do Programa; IP = Indicadores de Programa; DLP = Desenho Lógico do Programa; ELP = Estrutura Lógica do Programa.

O ponto de partida da Avaliação de Desenho corresponde ao levantamento de informações documentais e cadastrais¹ relativas ao PPA 2020-2023, cuja formulação foi pautada pelos Planos de Desenvolvimento Integrado (PDI) e Estratégico Organizacional (PEO), bem como o Programa de Governo Participativo (PGP). O objetivo foi identificar: os problemas/oportunidades que suscitaram a concepção das intervenções delineadas no Programa Temático; os resultados esperados que devem atuar sobre os problemas/oportunidades; e a estrutura programática (desenho) delineada para se alcançar os resultados. De um modo geral, as informações levantadas correspondem a:

- Dados cadastrais do Programa do PPA, identificando os seus componentes - Indicador de Programa, Compromisso, Meta e Iniciativa;
- contextualização e ementa que apresentam indicativos sobre diagnóstico, justificativas e perspectivas estratégicas relativas às temáticas abordadas pelos Programas; e
- dados cadastrais relacionados às Ações Orçamentárias vinculadas ao Programa.

¹ Foram consultados: Sistema Fiplan e arquivo “Programa – Poder Executivo”, disponível no sitio da Seplan (<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=96>).

Nessa primeira etapa também é realizada a Pesquisa de Campo, aplicada ao conjunto de Programas do PPA sob a responsabilidade do Executivo Estadual, buscando obter a percepção dos executores quanto à concepção, ao planejamento, à gestão e aos resultados esperados. Nessa perspectiva, foi aplicado questionário *on line* junto aos gestores (titulares e seus substitutos) responsáveis por, pelo menos, um dos componentes (Compromissos, Metas e/ou Iniciativas) dos Programas, utilizando o software de código aberto LimeSurvey, disponibilizado pela SEI. O Quadro 1 apresenta o quantitativo de questões por elemento analisado e o perfil funcional esperado dos respondentes.

Quadro 1 - Quantidade de respostas por elemento analisado e quem responde

Elemento Analisado	Quantidade de Questões	Quem responde
Perfil do respondente	9	Todos
Programa	3	Todos
Compromisso	7	APG ¹ e equivalente
Meta	7	Superintendente, Diretor e equivalente (outros cargos)
Iniciativa	6	Coordenador e equivalente (outros cargos)

Fonte: DAV/SMA/Seplan, 2020.

¹Assessor de Planejamento e Gestão (APG).

Para ser considerada válida a análise do componente (Compromisso, Meta ou Iniciativa) do Programa, é necessário que, pelo menos, o titular ou seu substituto responda ao questionário. Além disso, uma perda igual ou superior a 10% da quantidade de respostas esperadas para um componente do Programa inviabiliza a sua análise. Ou seja, quando a quantidade de respostas para um componente não alcançar o quantitativo mínimo, não será possível realizar uma análise sobre o mesmo. O Quadro 2 apresenta as quantidades esperadas de respostas por componente do Programa da ADESE e a quantidade de respostas recebidas.

Quadro 2 - Quantidade de respostas mínimas e respostas recebidas, por Componente e Programa da ADESE

Programa	Respostas esperadas ¹			Respostas recebidas		
	Compromisso	Meta	Iniciativa	Compromisso	Meta	Iniciativa
304	2	17	19	3	12	14
305	1	4	18	1	9	16
306	1	12	22	0	16	28
309	1	10	11	2	15	18
312	2	10	22	3	13	13
313	1	12	20	1	13	13
314	4	25	40	5	15	25

Fonte: DAV/SMA/Seplan, 2020.

¹Resposta do titular ou substituto da Unidade Setorial de Planejamento (USP) responsável pelo componente.

A segunda etapa compreende a organização, sistematização e análise das informações

levantadas, gerando insumos e produtos importantes da Avaliação de Desenho. O primeiro trata dos resultados da Pesquisa de Campo, com a percepção dos executores quanto à concepção, planejamento, gestão e resultados esperados dos Programas. O segundo é o Diagrama Geral do Programa (DGP) que corresponde a uma representação visual da estrutura programática do PPA 2020-2023, elaborado para os 16 Programas (Anexo I - DGP dos Programas que não integram o Escopo da Avaliação de Desenho). Outro insumo é a Matriz de Classificação dos Indicadores de Programa (Anexo II), elaborada a partir de ponderações atribuídas às referências descritas nas tipologias demonstradas no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Tipologia dos Indicadores

TIPOS DE INDICADORES	DESCRÍÇÃO*
Insumo (<i>input indicators</i>)	<p>São indicadores <i>ex-ante</i> que expressam os recursos humanos, materiais/físicos e financeiros a serem alocados para a execução das ações governamentais. São úteis para dimensionar os recursos necessários para a produção de bens e serviços, mas não são capazes de indicar o alcance dos objetivos. Geralmente, são apresentados em termos de despesas alocadas, número de profissionais, número de horas de trabalho utilizadas ou disponíveis para desenvolver uma atividade, dias de trabalho consumidos, etc..</p>
Processo (<i>throughput indicators</i>)	<p>São medidas <i>in curso</i> ou intermediárias, que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, expressando o nível de utilização dos insumos alocados; o desempenho de atividades relacionadas à execução da produção ou à maneira pela qual o trabalho é realizado para produzir os bens e serviços ou a procedimentos de compra ou a processos tecnológicos. Exemplos: dias para contratação de bens ou serviços; prazo médio para concessão de crédito; percentual de atendimento de um público; percentual de liberação dos recursos financeiros; dias de atraso do processo de compra; número horas de sistemas sem linha atribuível à equipe de suporte. Esses indicadores são úteis para avaliar o desempenho em áreas onde produtos ou resultados são mais complexos de medir, como pesquisa, atividades culturais, etc.</p>
Produto (<i>output indicators</i>)	<p>São indicadores <i>ex-post</i> que medem o alcance de metas físicas, expressando as entregas de produtos (bens e serviços) resultantes de uma ação governamental. Exemplos: percentual de quilômetros de estrada entregues ou de crianças vacinadas em relação às metas físicas estabelecidas; número de armazéns construídos; número de vacinações realizadas; número de casas construídas; número de inspeções.</p>
Resultado (<i>outcome indicators</i>)	<p>São indicadores que se relacionam ao objetivo do Programa, considerando a contribuição para a solução de determinado problema ou para o atendimento de uma demanda da sociedade. Expressam, direta ou indiretamente, os benefícios, as consequências, as mudanças no comportamento dos beneficiários, decorrentes das ações empreendidas no contexto do Programa, possuindo particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados. Exemplos: taxas de morbidade (doenças); taxa de reprovação escolar; taxa de homicídios.</p>

Impacto (*impact indicators*)¹

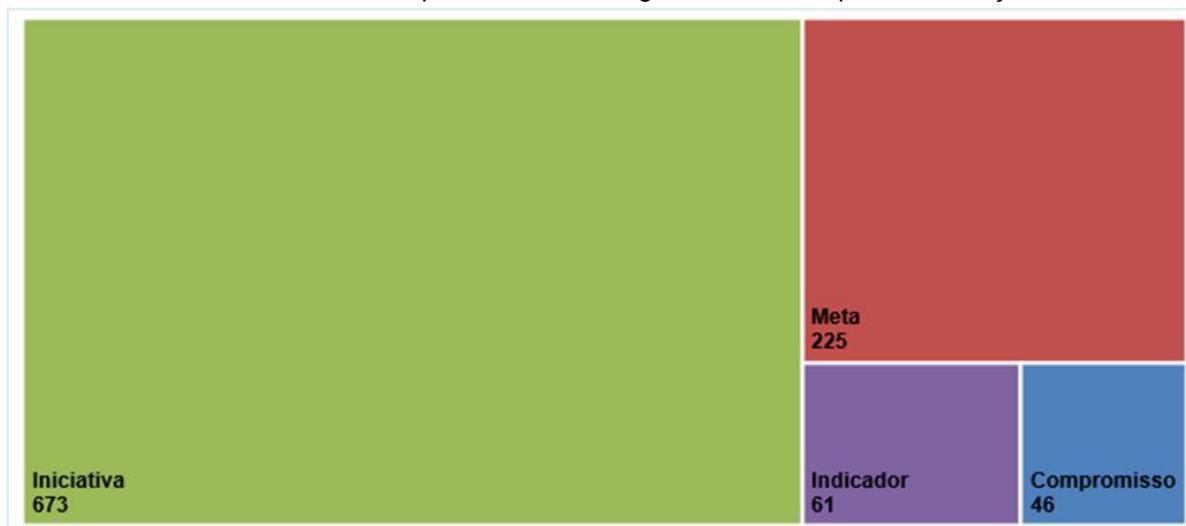
São indicadores que possuem natureza abrangente e multidimensional, referindo-se a objetivos setoriais e de governo. Medem os efeitos das estratégias de médio e longo prazos, os resultados no nível do último objetivo esperado com a entrega de bens e serviços. Fornecem informação sobre a melhoria nas condições da população e que são atribuíveis exclusivamente a esses ativos (bens e serviços). Exemplos: Índice Gini de distribuição de renda; PIB per capita; expectativa de vida da população.

¹ Para a presente Avaliação de Desenho, optou-se por agrupar os tipos resultado e impacto em uma única categoria, ou seja, como resultado.

*Nota: Referências em Armijo, Marianela. Manual de Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 2011 (https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf); e Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília: MP, 2010.

Por fim, um último insumo compreende os elementos do Desenho Lógico, identificados a partir dos componentes dos sete Programas do PPA 2020-2023 integrantes do escopo da Avaliação de Desenho. Isso resultou na análise de 1.005 componentes dos respectivos Programas, além das Contextualizações, cujo detalhamento está no Gráfico 1. O Quadro 4 apresenta as correlações entre esses elementos do DLP e os componentes dos PPA.

Gráfico 1 – Quantidade dos Componentes dos Programas do Escopo da Avaliação de Desenho



Fonte: DAV/SMA/Seplan, 2020.

Quadro 4 – Elementos do Desenho Lógico e Componentes do PPA Correspondentes

Elementos	Descritivo	Componentes do PPA
Problemas e Oportunidades	Aspectos do contexto social, econômico e de infraestrutura que caracterizam uma situação a ser mitigada ou oportunizada.	Contextualização do Programa ¹
Atividades	Ações providas pelo Programa, podendo ser diretas (quando as atividades recaem sobre os beneficiários) ou indiretas (quando correspondem a atividades necessárias para a entrega de um bem ou serviço)	Iniciativas ² e Metas ³ do Programa
Produtos	Entregas diretas e quantificáveis, resultantes de uma atividade ou de um	Apesar de não estarem elencados explicitamente no

conjunto de atividades empreendidas no âmbito do Programa, compreendendo os bens e serviços. Observa-se que cada Atividade deve gerar, no mínimo, um Produto e que algumas Atividades geram produtos pontuais ou intermediários, os quais não devem ser registrados no DLP.

PPA, são derivados do texto das Iniciativas e da forma de apuração das Metas, quando estas foram definidas como Atividade.

Efeitos, conquistas, benefícios ou consequências, intermediários ou finais, gerados diretamente pela intervenção em relação ao enfrentamento das causas implícitas de um problema ou oportunização de uma situação; e às mudanças no comportamento ou nas condições de um beneficiário, resultantes do uso ou aplicação de um bem ou serviço.

Identificados na Contextualização dos Programas, nos Indicadores de Programa e nas Metas³

Resultados

Fonte: DAV/SMA/Seplan, 2020.

¹ Considerou-se a Contextualização dos Programas para a identificação de problemas, oportunidades e resultados, este último para além de Indicadores de Programa, Metas e Iniciativas. Ainda que a elaboração do PPA 2020-2023 tenha utilizado como insumos o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), Programa de Governo Participativo (PGP) e o Plano Estratégico Organizacional (PEO), é possível que esses instrumentos de planejamento apresentem outros problemas, oportunidades e resultados que não constem na Contextualização.

² Em geral, as Iniciativas do Programa correspondem ao que deve ser realizado para se alcançar o objetivo expresso no Compromisso, sendo assim consideradas como Atividades do DLP. No entanto, algumas delas comunicam um resultado pretendido, de modo que passaram a integrar o campo do DLP correspondente a Resultado.

³ A princípio, as Metas do Programa expressam um resultado a ser alcançado, mas existem situações em que possuem caráter de atividade a ser realizada, passando a compor o DLP como Atividade.

A terceira etapa abrange a construção dos DLP para cada um dos Compromissos dos Programas do escopo. Inicialmente, definiu-se um diagrama de quatro colunas correspondentes a: problemas e oportunidades; atividades; produtos; e resultados. Em seguida, passou-se ao preenchimento desse diagrama, a partir dos elementos do DLP identificados no PPA 2020-2023, estabelecendo as conexões entre os problemas/oportunidades identificados, as intervenções propostas (Atividades) e suas respectivas entregas (Produtos) e os resultados pretendidos (intermediários e finais).

Os DLP permitem compreender o funcionamento do Programa, identificando:

- a sequência lógica dos seus componentes;
- as conexões entre os seus componentes e como estes se articulam aos problemas/oportunidades e aos resultados;
- a influência de um componente sobre os demais; e
- as atividades centrais à operacionalização do Programa, cuja implementação precede a de outras atividades para que estas aconteçam.

Além disso, é possível inferir sobre os possíveis efeitos da não implementação das intervenções programadas para o alcance dos resultados esperados e, portanto, para a mitigação de problemas ou potencialização de oportunidades.

Os DLP foram submetidos à análise dos responsáveis por componentes do Programa, cujas contribuições foram, em sua maioria, absorvidas nos respectivos Desenhos Lógicos.

A partir dos DLP, foi elaborada a Estrutura Lógica do Programa (ELP), demonstrando, de forma visual, as macro relações da cadeia lógica estrutural do Programa, evidenciando as conexões entre os Problemas/Oportunidades, Objetivos Pretendidos (expressos nos Compromissos) e Resultados Esperados.

Para a visualização da Estrutura Lógica e dos Desenhos Lógicos do Programa, recomenda-se especial atenção às respectivas legendas, considerando ainda:

- A leitura deve ser iniciada a partir da coluna de Problemas ou Oportunidades, os quais balizam a formulação das intervenções do Programa, visando a sua mitigação ou potencialização;
- as setas, originárias de um Problema ou Oportunidades em direção a uma Atividade, indicam que essa Atividade, o seu Produto e o Resultado associado contribuem, direta ou indiretamente, para mitigar/solucionar o Problema ou potencializar a Oportunidade;
- as setas, provenientes das Atividades e de seus respectivos Produtos, indicam que esses elementos contribuem para o alcance de um ou mais Resultados;
- as Atividades e seus respectivos Produtos podem se conectar entre si, sendo indicados, neste caso, por uma linha;
- um Produto pode contribuir para mais de um Resultado e um Resultado também pode ser consequência de mais de um Produto; e
- os Resultados devem, de algum modo, dialogar com os Problemas e/ou Oportunidades identificados.

A última etapa da Avaliação de Desenho consiste na análise dos DLP e sistematização dos principais achados, identificando as lacunas, superposições e não conexões entre os seus componentes.