

Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023: Conceitos e Método.

Secretaria da Fazenda e Planejamento

www.sefaz.to.gov.br

MAURO CARLESSE
Governador do Estado

SANDRO HENRIQUE ARMANDO
Secretário de Estado da Fazenda e Planejamento

SERGISLEI SILVA DE MOURA
Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento

Romildo Leite Dias
Superintendente de Planejamento Governamental

Elizana Alves de Souza
Diretora de Planejamento e Gestão Estratégica

Danielle Alessa Silveira Machado
Gerente de Gestão Estratégica para Resultados

Raimundo Nonato Casé
Gerencia de Planejamento e Desenvolvimento Regional

Silvia Rodrigues Barros
Gerente de Planejamento Setorial

Equipe Técnica

David César de Castilho Queiroz Malena
Economista

Doralice Mello Rocha Casé
Assistente Administrativo

Luciano Alencar Silva
Analista de Sistema

Milena Rosa Fernandes
Administradora

Odilon Dutra da Silva
Administrador

Patrícia Cordeiro Mármore
Economista

Patrícia Regiane Machado Nepomuceno
Contadora

Vanda Maria Gonçalves Paiva
Gestora Pública

ELABORAÇÃO

Daniel Guedes dos Santos
Gerente de Monitoramento e Avaliação
e
José Anunciação Batista Filho
Economista

Palmas-TO
Março de 2020

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Dimensões Estratégica, Tática e Operacional do PPA 2020-2023
FIGURA 2 – Conciliação entre Planejamento Estratégico e PPA
FIGURA 3 - Principais componentes do planejamento estratégico
FIGURA 4 – Ciclo PDCA
FIGURA 5 – Análise SWOT ou FOFA
FIGURA 6 - Mapa Estratégico da Secretaria da Fazenda e Planejamento
FIGURA 7 – Mapa Estratégico de Estado em perspectiva aos Mapas Estratégicos institucionais
FIGURA 8 – Mapa estratégico do Estado do Tocantins
FIGURA 9 - Perspectivas de um mapa estratégico
FIGURA 10 – Interdependência entre objetivos estratégicos de Estado e dos órgãos
FIGURA 11 – Correlação entre objetivos do PPA 2020/2023 e os mapas estratégicos
FIGURA 12 – Período de elaboração e vigência do PPA
FIGURA 13 – Composição básica do PPA
FIGURA 14 – Desdobramento do PPA
FIGURA 15 – Eixo temático e seu desdobramento em Macrodesafios: exemplo 1
FIGURA 16 – Eixo temático e seu desdobramento em Macrodesafios: exemplo 2
FIGURA 17 – Macrodesafios e seu desdobramento em programas temáticos: exemplo 1
FIGURA 18 – Macrodesafios e seu desdobramento em programas temáticos: exemplo 2
FIGURA 19 – Programas Temáticos e seu desdobramento em objetivos: exemplo 1
FIGURA 20 – Programas Temáticos e seu desdobramento em objetivos: exemplo 2
FIGURA 21 – Relação entre nome e descrição de um objetivo
FIGURA 22 – Descrição de um objetivo do PPA: exemplo 1
FIGURA 23 – Descrição de um objetivo do PPA: exemplo 2
FIGURA 24 – Vinculação de um objetivo da área social a um programa no PPA: exemplo 1
FIGURA 25 – Vinculação de um objetivo da área de cultura a um programa no PPA: exemplo 2
FIGURA 26 – Meta estruturante da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
FIGURA 27 – Metas estruturantes do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

FIGURA 28 – Classificação de indicadores quanto ao fluxo de implementação
FIGURA 29 – Classificação de indicadores quanto as dimensões de Esforço e Resultado.
FIGURA 30 – Classificação de indicadores segundo o método do posicionamento
FIGURA 31 – Classificação de indicadores segundo o método da avaliação
FIGURA 32 – Variação de cálculo de um indicador de eficiência
FIGURA 33 – Tipos de indicadores segundo seu posicionamento na cadeia de valor
FIGURA 34 – Classificação de um indicador seguindo o método da cadeia de valor
FIGURA 35 – Classificação de indicadores utilizando o método BSC (Mapa Estratégico).
FIGURA 36 – Desdobramento lógico sequencial do PPA até o nível da meta
FIGURA 37 – Dimensionamento uniforme de uma meta
GRÁFICO 1 – Exemplo de construção de meta pelo método “tendência”
FIGURA 38: Desdobramento lógico/sequencial do PPA até o nível da ação
FIGURA 39 - Exemplos de produtos no PPA 2020/2023
FIGURA 40 - Desdobramento lógico-sequencial de uma ação temática até sua unidade de medida.
FIGURA 41 - A meta principal como quantificação ou qualificação do produto
FIGURA 42 – Marcação de uma ação prioritária no PLANEJA

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Gestão Para Resultados no Governo do Estado do Tocantins: TEMPLATE
QUADRO 2 – Eixos temáticos do PPA 2020-2023
QUADRO 3 – Eixos temáticos, Macrodesafios e Programas do PPA 2020-2023
QUADRO 4 – Exemplos de objetivos presentes no PPA 2020/2023
QUADRO 5 – Exemplos de enunciados de objetivos
QUADRO 6 – Estrutura administrativa do Estado do Tocantins
QUADRO 7 – Exemplos de objetivos presentes no PPA 2020/2023
QUADRO 8 – Regionalização de meta do Instituto de Terras do Estado do Tocantins
QUADRO 9 – Regionalização de meta da Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Habitação
QUADRO 10 – Comparativo de tipos de indicadores compostos
QUADRO 11 – Exemplo de indicador de construção de casas populares
QUADRO 12 – Exemplo de indicador de manutenção de estradas vicinais
QUADRO 13 – Tipos de indicadores segundo a Primus Consultoria
QUADRO 14 – Tipos de indicadores e seus significados segundo a ENAP
QUADRO 15 – Indicadores de Esforço e de Resultado
QUADRO 16: Exemplo de série histórica.
QUADRO 17 – Exemplos de Metas de indicadores do PPA 2020-2023

LISTA DE SIGLAS

ADAPEC/TO	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins
ADETUC	Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa
AEM	Agência de Metrologia, Avaliação da Conformidade, Inovação e Tecnologia do Estado do Tocantins
AGETO	Agência Tocantinense de Transportes e Obras
AMETO	Agência de Mineração do Estado do Tocantins
ANA	Agência Nacional de Águas
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ATI	Agência de Tecnologia da Informação
ATR	Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
ATS	Agência Tocantinense de Saneamento
BB	Banco do Brasil
BSC	Balanced Scorecard
CAGED	Cadastro Geral de Empregos e Desempregados
CBMTO	Corpo De Bombeiros Militar Do Estado Do Tocantins
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CVSEC	Coeficiente de Variação do Saldo de Empregos Celetistas
DETRAN/TO	Departamento Estadual de Trânsito do Tocantins
DNCI	Doenças de notificação compulsória imediata
ECOSOL	Economia Solidária
EES	Empreendimentos de Economia Solidária
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAPT	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Tocantins
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
FOFA	Forças, oportunidades, fraquezas e ameaças
FomenTO	Agência de Fomento do Estado do Tocantins S.A.
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGEPREV/TO	Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
ITCMD	Imposto sobre Transmissão por Causa Mortis ou Doação
ITERTINS	Instituto de Terras do Estado do Tocantins
JUCETINS	Junta Comercial do Estado do Tocantins
KM	Quilômetro
KPIs	Key Performance Indicators
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
QTD.	Quantidade
MINERATINS	Companhia de Mineração do Tocantins
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPTO	Ministério Público do Tocantins
MTO	Manual Técnico do Orçamento
NATURATINS	Instituto Natureza do Tocantins
PDCA	Plain, Do, Check e Act
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PMTO	Polícia Militar Do Estado Do Tocantins
PPA	Planejamento Plurianual
PPIs	Process Performance Indicador
RURALTINS	Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins
SEAGRO	Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura
SEFAZ	Secretaria da Fazenda e Planejamento
SEINF	Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins
SEMARH	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats
TCU	Tribunal de Contas da União
TERRATINS	Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins
TI	Tecnologia da Informação

Un	Unidade
UNITINS	Universidade Estadual do Tocantins
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

LISTA DE SÍMBOLOS

∑	Somatório
Nº	Número
%	Percentual
&	E
V0	Linha de base

SUMÁRIO

Apresentação.....4

1.0– O PPA.....5
1.1– Base Legal.....6
1.1.1 Constituição Federal.....6
1.1.2 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000).....7
1.1.3 Constituição Estadual.....7
1.1.4 PPA do Estado do Tocantins (Lei nº 3.621, de 18 de dezembro de 2019).....8
1.1.5 Lei Complementar nº 78/2012.....9
1.2– Base estratégica.....10

2.0– Elaborando o PPA.....22
2.1– Eixos temáticos.....24
2.2– Macrodesafios.....27
2.3– Programas.....28
2.3.1 – Programa Temático.....28
2.3.2 – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.....31
2.4– Objetivos.....33
2.4.1 – Atributos dos objetivos.....35
2.4.1.1 – Nome ou enunciado.....35
2.4.1.2 – Descrição.....37
2.4.1.3 – Órgão Responsável.....38
2.4.1.4 – Programa a que se vincula.....41
2.4.2 – Metas estruturantes.....42
2.4.2.1 – Regionalização da meta.....45
2.4.3 – Indicadores.....47
2.4.3.1 – Atributos dos indicadores.....49
2.4.3.1.1 – Nome.....50
2.4.3.1.2 – Descrição.....50
2.4.3.1.3 – Fórmula.....52
2.4.3.1.4 – Critério de acompanhamento.....60
2.4.3.1.5 – Unidade de medida.....61
2.4.3.1.6 – Linha de base.....62
2.4.3.1.7 – Tipo de cálculo.....62
2.4.3.1.8 – Periodicidade de medição.....65
2.4.3.1.9 – Polaridade.....65
2.4.3.1.10 – Tipo de indicador.....65
2.4.3.1.10.1 – Principais classificações e metodologias nacionais.....66
2.4.3.1.10.2 – Classificação utilizada no PPA do Tocantins.....78
2.4.3.1.10.3 – Métodos para classificação de indicadores.....80
2.4.3.1.11– Meta.....83
2.5– Ações.....89

2.5.1 – Ações temáticas.....91
2.5.2 – Ações de Gestão.....92
2.5.3 – Atributos das ações.....93
2.5.3.1 – Nome.....93
2.5.3.2 – Categoria de ação.....95
2.5.3.3 – Unidade Orçamentária.....95
2.5.3.4 – Função.....95
2.5.3.5 – Subfunção.....95
2.5.3.6 – Esfera.....96
2.5.3.7 – Tipo de ação.....96
2.5.3.7.1 – Projeto.....96
2.5.3.7.2 – Atividade.....97
2.5.3.7.3 Não orçamentária.....97
2.5.3.7.4 – Operação especial.....97
2.5.3.7.5 – Reserva de contingência.....97
2.5.3.8 – Forma de implementação.....98
2.5.3.8.1 – Direta.....98
2.5.3.8.2 –Descentralizada.....98
2.5.3.8.3 – Transferência Obrigatória.....98
2.5.3.8.4 – Linha de Crédito.....98
2.5.3.9 – Descrição da ação.....98
2.5.3.10 – Produto principal.....101
2.5.3.10.1– Descrição do produto.....103
2.5.3.11 – Finalidade principal.....104
2.5.3.12 – Unidade de medida.....104
2.5.3.13 – Meta principal.....105
2.5.3.14 – Priorização da ação.....106

3.0 - Considerações Finais.....108

Bibliografia

APRESENTAÇÃO

O planejamento do Estado do Tocantins passou por inúmeras transformações nos últimos anos, buscando conferir maior grau de eficiência e inovação ao Plano Plurianual - PPA do Estado.

A modernização do sistema de planejamento, materializada através da implantação do sistema PLANEJA e, a conciliação entre os planos estratégicos institucionais e os PPAs, aumentou consideravelmente o nível de conhecimento e informações, dirigindo-o para o nível da complexidade e precisão. Isto exigiu dos operadores do PPA um maior aprofundamento e melhor detalhamento do PPA como um todo.

O Manual de Elaboração do PPA é assim apresentado como forma de orientação e padronização dos conceitos envolvidos em sua metodologia específica de elaboração, orientando o trabalho dos técnicos responsáveis pelo planejamento dos órgãos estaduais.

A estrutura deste manual foi construída obedecendo a sequência de elaboração do PPA, assim como se apresenta no sistema PLANEJA, plataforma virtual de lançamento do PPA do Estado do Tocantins. Desta forma, o usuário poderá utilizar esta ferramenta tanto na construção passo a passo do PPA de seu órgão, como realizar apenas uma consulta pontual, utilizando o sumário deste manual, caso haja dúvida quanto a determinada etapa do planejamento.

Este manual deve ser utilizado em conjunto com a ferramenta PLANEJA, pois, enquanto o manual oferece conceitos e metodologia de elaboração do PPA, o PLANEJA é a ferramenta onde serão lançadas estas informações. O PLANEJA possui seu próprio **tutorial**, disponível no endereço eletrônico planejamento.monitora.to.gov.br.

O objetivo do Manual de Elaboração do PPA não é o esgotamento do conteúdo acerca dos inúmeros conceitos envolvidos no processo de planejamento público, mas entregar uma ferramenta útil de consulta capaz de facilitar e uniformizar os entendimentos necessários para viabilizar a melhoria contínua do processo de planejamento do Estado do Tocantins.

1.0 - O PPA

O Plano Plurianual ou PPA é o instrumento formal de planejamento governamental adotado pelo Estado Brasileiro, tanto a nível Federal quanto Estadual.

Sua elaboração é obrigatória e está prevista no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, incumbindo ao governo a definição de diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal.

Orientadas e autorizadas pela Carta Constitucional, as Constituições Estaduais geralmente seguem as mesmas diretrizes do ente federado, definindo, a cada quatro anos, seus planos de governo, contendo diretrizes, objetivos e metas para a administração pública estadual, nas mais diversas áreas de abrangência da gestão pública. Trata-se de uma exigência que demanda da gestão do planejamento, grandes esforços para elencar, selecionar e priorizar as demandas sociais que mais tarde, se tornarão programas, objetivos, ações e metas a serem perseguidas pela administração pública estadual.

Além da obrigatoriedade imposta em virtude de lei, o PPA revela-se atualmente como um instrumento de realização da estratégia governamental, considerado seu amplo espectro de atuação junto à administração pública, possuindo um raio de abrangência que engloba as três dimensões da administração: estratégica, tática e operacional.

O aspecto plural desta ferramenta não se refere unicamente ao seu período temporal, mas também se reflete no plano de sua composição. A elaboração do PPA necessita de uma base diversificada para garantir seu alcance junto à maior parcela possível da sociedade, utilizando diversas fontes para sua construção, tais como:

Plano de Governo;
Participação popular (consultas públicas);
Planejamento Estratégico;
Programas de continuidade obrigatória;
Projetos específicos.

Além destas fontes, outros fatores podem interferir na composição de um PPA. As despesas correntes da administração pública, por exemplo, possuem caráter permanente em qualquer PPA. É bastante comum que demandas remanescentes de PPAs anteriores sejam replicadas nos próximos planejamentos, seja por não

terem suas metas alcançadas no período anterior, seja por seu peso ou importância junto à sociedade. Além disso, as emendas parlamentares também exercem influência sobre o PPA, pois acrescentam demandas e orçamento à peça do planejamento.

O PPA propriamente dito possui duas vertentes básicas:

Base legal; e

Base estratégica.

Ambas são essenciais e indissociáveis, isto é, o PPA deverá obedecer, para sua composição, todas as imposições legais definidas na Constituição Estadual e na Lei nº 3.621, de 18 de dezembro de 2019, assim como, apresentar todas as vinculações necessárias para conciliar perfeitamente os objetivos definidos pelo planejamento estratégico aos componentes da estrutura do PPA propriamente dito.

Antes de iniciarmos as explicações acerca da elaboração do PPA, convém explicar estas duas vertentes, isto é, a legal e a estratégica

1.1- Base Legal

A base legal está relacionada à obrigatoriedade imposta ao Estado em elaborar seu PPA a cada quatro anos. Além desta obrigatoriedade, a legislação estabelece ainda critérios a serem seguidos para a construção não só do PPA, mas de outros instrumentos correlacionados, isto é, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Para este manual não serão abordados os aspectos relativos às peças orçamentárias (LDO e LOA) pois estas já são objeto de manual próprio (Manual técnico de Orçamento – MTO), bastando, neste momento, apresentarmos as considerações pertinentes ao aspecto legalista do PPA.

1.1.1 - Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de modificações em relação à estrutura de planejamento até então existente no Brasil. Instituiu o PPA como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro e

estabeleceu a integração dos instrumentos de planejamento e orçamento públicos.

O artigo 165 prevê a atividade de planejamento explicitando que:

- O Plano Plurianual, lei de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; e
- Planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

O art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inciso I, estabelece que o projeto do PPA, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subseqüente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Dessa forma, evita-se a descontinuidade de investimentos e garante que o novo governo tenha um ano para aprovação do PPA.

1.1.2 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LEI 101/2000)

A LRF reforça o sentido de integração entre as atividades de planejamento, orçamento e gestão na administração pública.

Em seu Art. 5º a Lei institui que o projeto da LOA deve ser elaborado de forma compatível com o PPA, com a LDO e com as normas da mesma.

1.1.3 – Constituição Estadual

A Constituição do Estado, em consonância com a Constituição Federal, estabelece em seu Art. 80 que lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá os instrumentos de Planejamento Governamental (PPA, LDO e LOA).

Ainda acompanhando o governo federal, no § 1º do Art. 80 da Constituição Estadual é instituído que a referida lei do PPA estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas

de capital, custeio e outros delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

1.1.4 – PPA do Estado do Tocantins (Lei nº 3.621, de 18 de dezembro de 2019)

Trata-se de lei complementar, isto é, seu campo de atuação ou matéria já está reservado desde a Constituição Federal e seguido pela Constituição Estadual. Tais dispositivos definem que “lei de iniciativa do poder executivo estabelecerá os PPAs Estaduais, comando legal cumprido através da aprovação da legislação estadual mais recente acerca do PPA, isto é, a Lei Complementar nº 3.621, de 18 de dezembro de 2019).

A referida lei define que o PPA é o instrumento de planejamento governamental que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual para as despesas de capital, custeio e outros delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Anexo I da Lei Nº 3.621, de 18 de dezembro de 2019 define que o PPA Estadual possui três dimensões: a Dimensão Estratégica, a Dimensão Tática e a Dimensão Operacional.

A dimensão estratégica do PPA é composta basicamente pela Visão de Governo, os Objetivos Estratégicos de Estado (ambos declarados no Mapa estratégico do Estado) e os Eixos Estruturantes.

A Dimensão Tática é composta pelos Programas e Objetivos.

A Dimensão Operacional é representada pelo Orçamento (LDO e LOA), mas possui um elo de ligação importante com o PPA realizado através das ações orçamentárias.

Na estrutura do PPA do Estado do Tocantins, estas definições ganham componentes auxiliares, aproximando o entendimento da estrutura legal do PPA do modelo apresentado na figura 1.

FIGURA 1 – Dimensões Estratégica, Tática e Operacional do PPA 2020-2023



Fonte: TOCANTINS, 2019.

Este manual definirá todos os componentes das dimensões estratégica e tática ao longo do texto. No entanto, inicialmente será dado destaque ao planejamento estratégico de Estado como principal componente da dimensão estratégica, razão pela qual apresentamos os pontos principais da metodologia utilizada para sua realização ao longo do item 1.2.

1.1.5 - Lei Complementar Nº 78/2012

Os instrumentos de planejamento têm seus prazos estabelecidos na Lei Complementar Estadual nº 78, de 11.04.2012, assim discriminados:

1) O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) será encaminhado pelo executivo ao legislativo até **15 de setembro de cada ano** e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; e

2) O Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) é encaminhado pelo executivo ao legislativo até **15 de novembro** e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, sendo sua vigência até o final do primeiro mandato governamental subsequente;

3) O Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) e encaminhado ao legislativo até o dia **15 de novembro de cada ano** e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

4) No **primeiro** e no **último ano** do exercício do mandato, as datas fixadas neste artigo são prorrogadas, respectivamente, para **15 de outubro (LDO)** e **30 de novembro (PPA e LOA).**

1.2 – Base Estratégica

O PPA do Estado do Tocantins adota o plano estratégico de governo e as consultas públicas como etapas anteriores à elaboração do PPA do Estado, visando estabelecer objetivos estratégicos a serem atingidos pela Gestão Pública em seu esforço de entregar produtos ou resultados que impactem diretamente em seu público alvo.

Já vimos que a Lei nº 3.621, de 18 de dezembro de 2019, define que o PPA possui uma “Dimensão Estratégica” composta Visão de Governo, os Objetivos Estratégicos de Estado e os Eixos Estruturantes, uma Dimensão Tática composta por outros atributos e uma Dimensão Operacional, representada principalmente pelo Orçamento Público do Estado.

No entanto, nesta seção, trataremos com maiores detalhes do planejamento estratégico de governo, por entendermos ser ele, a essência da dimensão estratégica. Os objetivos estratégicos, por serem componentes do planejamento estratégico também serão abordados nesta parte do manual. Já os Eixos Estruturantes ou Eixos Temáticos, como são denominados no PPA, serão abordados no item 2.0 “Elaborando o PPA”, obedecendo a sequência de elaboração e lançamento do PPA no sistema.

O público alvo da administração pública é o cidadão, entendido neste contexto como um destinatário dos produtos característicos da gestão pública tais como, saúde, educação, saneamento básico, segurança, entre outros mais subjetivos como

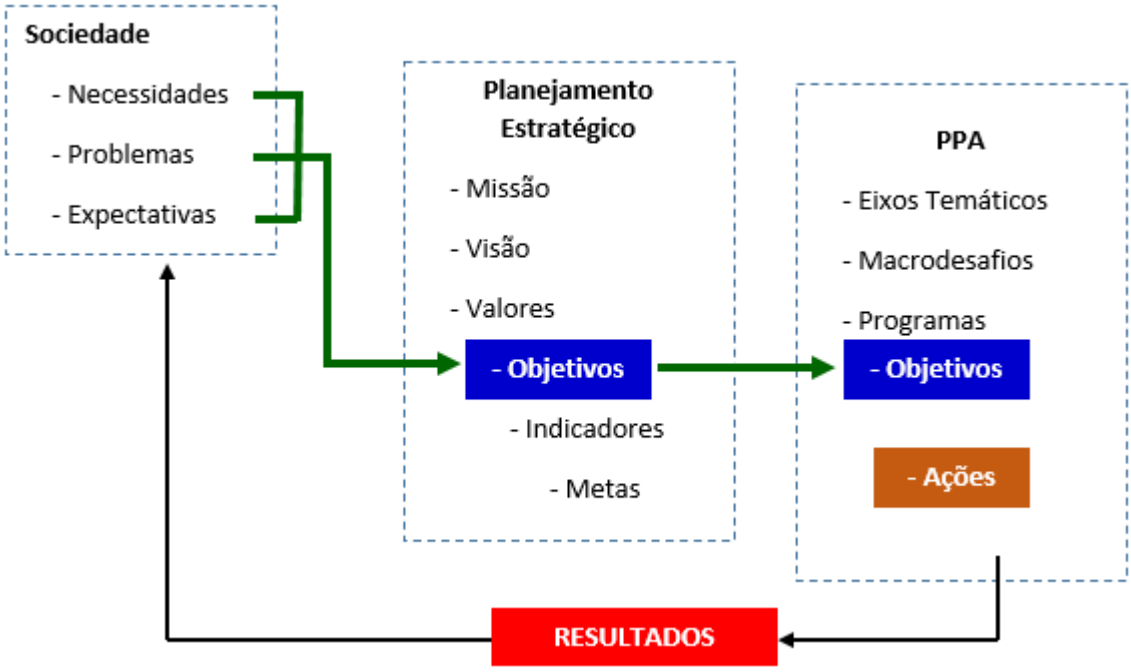
qualidade de vida, bem-estar social, desenvolvimento sustentável e etc.

Os objetivos estratégicos são a expressão do que a gestão pública entende como benefícios ou resultados que a população de uma maneira geral espera de seu governo. Este é um ponto importante acerca da filosofia correta a ser adotada em um planejamento público: A visão voltada para a sociedade.

Não se trata, tão somente, de um planejamento público em seus moldes formais, geralmente representado pela elaboração do PPA, da LDO e da LOA, mas de um planejamento mais abrangente, com visão de longo prazo e que lança suas diretrizes sobre problemas levantados junto às necessidades reais da população, ou seja, um planejamento a nível estratégico. Tais dispositivos são instrumentos importantes para a definição de diretrizes orçamentárias, controle da execução do gasto público e a busca pela eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública.

Para que o esforço de dotar o estado de uma visão estratégica seja consumado, o planejamento estratégico precisa atuar em conjunto com o PPA. Em outras palavras, a base estratégica e a base legal devem funcionar como etapas de um planejamento único. Na prática, isto é utilizado conciliando objetivos do Planejamento Estratégico de Estado aos objetivos do PPA do Tocantins.

FIGURA 2 – Conciliação entre Planejamento Estratégico e PPA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme pode ser visto na figura, os objetivos apresentam-se como um verdadeiro elo entre o planejamento estratégico e o PPA, pois ambas as ferramentas possuem os objetivos como componentes essenciais em sua estrutura. Para que se alcancem os objetivos previstos no planejamento estratégico, o PPA os absorve durante a fase de sua elaboração. Isto é feito através de um trabalho conjunto entre os representantes dos órgãos de Estado e a Secretaria da Fazenda e Planejamento, identificando objetivos afins e interligando-os no sistema PLANEJA. A partir daí os objetivos estarão sujeitos a uma correlação de causa e efeito, onde a execução do objetivo no PPA auferirá resultados que serão medidos e creditados à execução do objetivo presente no mapa estratégico.

A execução de cada objetivo, seja do PPA ou do planejamento estratégico é auferida quadrimestralmente através da medição dos indicadores estratégicos ou indicadores de gestão.

Utilizados em todas as áreas da gestão pública, os indicadores são responsáveis por traduzirem os objetivos organizacionais em resultados claros. Estes indicadores são como faróis para a administração pública gerencial. É através desta ferramenta que o gestor público pode fazer comparações e análises históricas, utilizando estas informações para novas tomadas de decisão, correções de planejamento, reestruturações, enfim, diversas medidas que o planejamento formal pode não englobar muito bem.

Os indicadores, por sua vez, receberão metas claras para quantificar e qualificar o esforço da gestão pública em direção a resultados importantes para a população.

FIGURA 3 - Principais componentes do planejamento estratégico



Fonte: Elaborado pelo autor.

Utilizando o plano estratégico e o PPA juntos, o esforço do planejamento público não estará voltado para si mesmo, como forma de preservação do status quo, mas como direcionador de mudança do quadro social, de desenvolvimento, de melhoria da qualidade de vida e de qualquer outro objetivo que se entenda como

importante no processo de construção do planejamento.

Nesta perspectiva, a administração pública no Brasil, desde a reforma gerencial ocorrida na primeira metade da década de 90, tem adotado instrumentos antes só utilizados na administração empresarial para melhorar seu ciclo PDCA. O ciclo PDCA refere-se à uma sigla de origem inglesa que significa respectivamente: PLAIN (planejar), DO (fazer, executar ou desenvolver), CHECK (checar, verificar ou controlar) e ACT (agir, corrigir ou refazer).

FIGURA 4 – Ciclo PDCA



Fonte: PERLARD (2011).

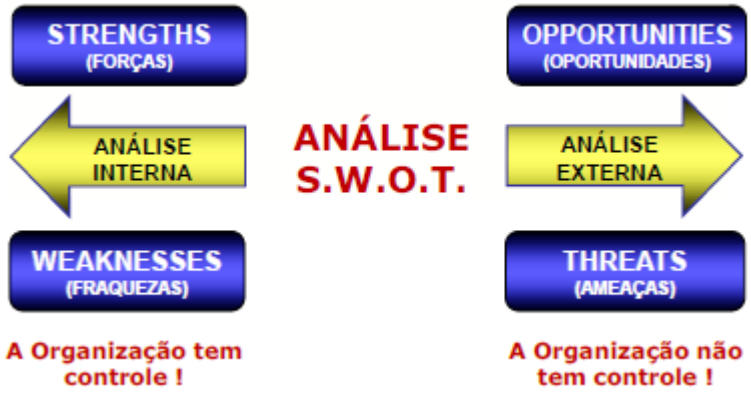
Estes instrumentos ou conceitos sempre devem vir acompanhados de uma adaptação à estrutura pública e suas nuances, como uma decorrência lógica da própria natureza de suas atividades. Essencialmente, pode-se dizer que possuem os mesmos objetivos: promover eficiência, eficácia e efetividade na administração.

O planejamento estratégico, por esta perspectiva, seria uma adequação entre os objetivos organizacionais, confrontados com os fatores externos que podem afetar a organização. Não se trata, portanto, de um plano isolado, focado na própria estrutura. No plano estratégico o “olhar” do governo é sistêmico, ou seja, contempla uma conciliação entre as variáveis presentes na estrutura física, virtual e humana do Estado e suas relações com as variáveis externas, tais como, política, economia, meio ambiente, parceiros, entre outras. Por esta razão a análise SWOT foi

incorporada como instrumento fundamental para o diagnóstico situacional.

A ferramenta SWOT refere-se às letras iniciais de quatro palavras da língua inglesa: *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças). Essa ferramenta, também conhecida como análise FOFA, é utilizada como um momento de reflexão para definição das estratégias organizacionais, buscando identificar os fatores internos e externos que podem impactar na trajetória para o alcance da visão de futuro. (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2018, pág. 15).

FIGURA 5 – Análise SWOT ou FOFA



Fonte: ARAÚJO e OLIVEIRA, 2018.

Pela análise das forças e fraquezas presentes no ambiente interno da organização e das oportunidades e ameaças características do ambiente externo, empresas públicas e privadas conseguem visualizar um cenário de ações mais amplo, com maior potencial de previsão de resultados.

"*Concentre-se nos pontos fortes, reconheça as fraquezas, agarre as oportunidades e proteja-se contra as ameaças* " (SUN TZU, 500 a.C.)

No processo de construção deste planejamento são utilizados componentes estratégicos e análises contextuais objetivando traçar um perfil institucional para subsidiar a posterior elaboração dos objetivos estratégicos e seus respectivos indicadores de desempenho.

O quadro a seguir, foi utilizado pelo Instituto Publix durante a elaboração do planejamento estratégico da Secretaria de Planejamento e Modernização da Gestão Pública do Tocantins e demonstra esta dinâmica. Observe que a análise SWOT ou

FOFA está inserida na elaboração do planejamento estratégico, estando contida no canto superior direito do quadro.

QUADRO 1 – Gestão Para Resultados no Governo do Estado do Tocantins: TEMPLATE

COMPONENTES ESTRATÉGICOS		ANÁLISE DE CONTEXTO	
MISSÃO		FORÇAS	FRAQUEZAS
VISÃO			
VALORES			
NEGÓCIO		OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
FCS			
MAPA ESTRATÉGICO			
PERSPECTIVAS	OBJETIVOS	INDICADORES	METAS	AÇÕES
1				
2				
3				
4				

Fonte: MARINI e MOTA, 2015.

Conforme se verifica no quadro, os objetivos estratégicos são desdobramentos da missão e da visão de futuro elaboradas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento. A análise de contexto é composta por uma matriz SWOT ou FOFA, onde são analisados o cenário interno, com suas forças e fraquezas, e o cenário externo à secretaria, com suas ameaças e oportunidades. A realização de uma análise de contexto é imprescindível para que se obtenha um bom cenário de perspectivas e riscos para a gestão pública. Nela se visualizam oportunidades que indicarão possivelmente uma definição da visão de futuro, das forças, que poderão gerar subsídios para a definição da missão institucional, bem como de suas ameaças e fraquezas, que indicam para a gestão pública cuidados para sanar ou diminuir os possíveis problemas que afetam a instituição.

O Mapa Estratégico é instrumento posterior à definição da identidade

institucional e a análise de contexto. Configura-se como uma “fotografia”, um cenário onde estão descritas claramente a visão de futuro, as perspectivas, finalmente os indicadores estratégicos e as ações, conforme demonstra a figura a seguir.

FIGURA 6 - Mapa Estratégico da Secretaria da Fazenda e Planejamento

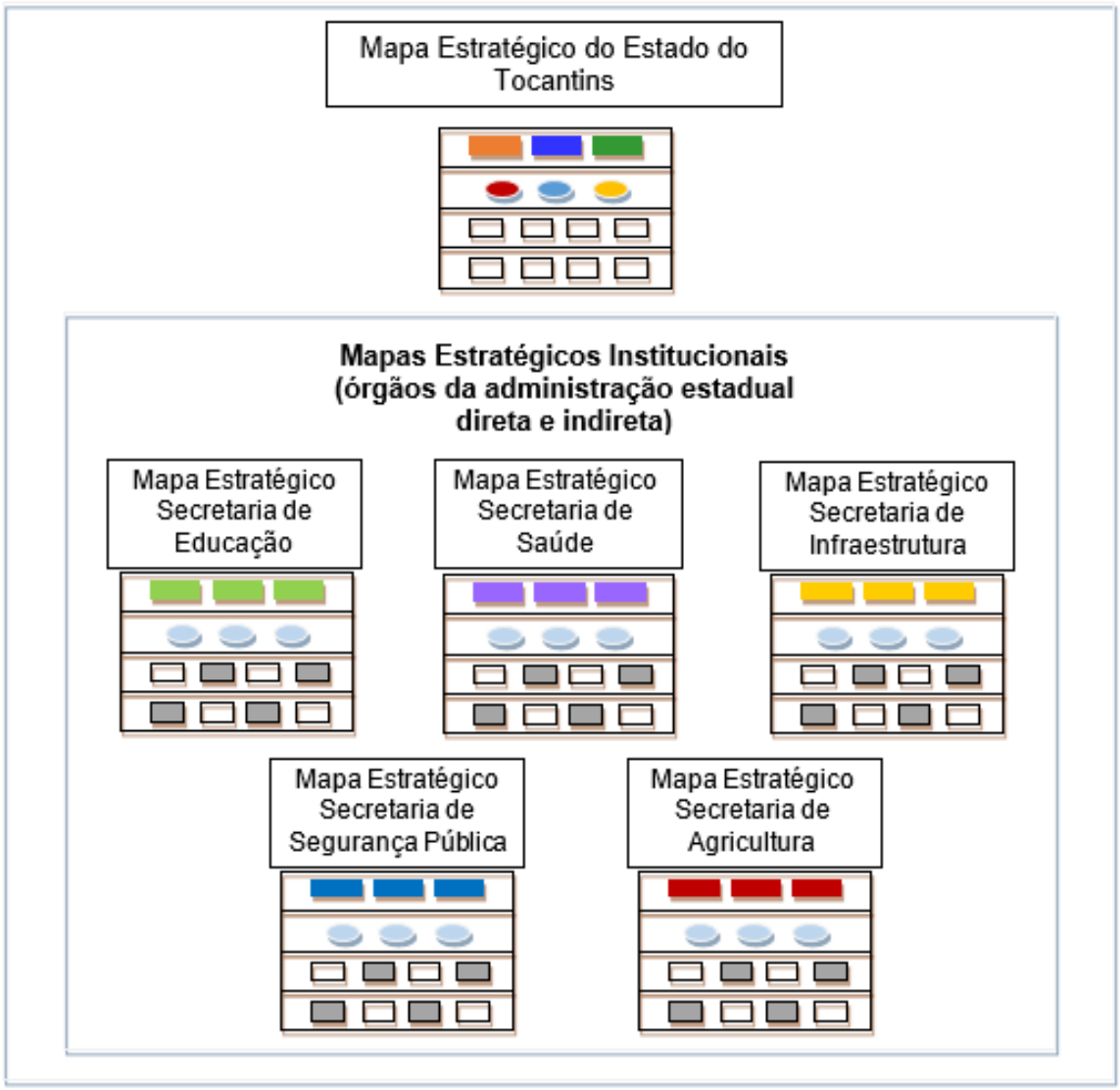


Fonte: TOCANTINS, 2020.

Note que, em comparação ao quadro apresentado na página anterior, existe uma estreita relação entre as variáveis necessárias para a elaboração do mapa estratégico na metodologia sugerida e o mapa estratégico final da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

No Estado do Tocantins é elaborado um Planejamento Estratégico Estadual e diversos outros planejamentos estratégicos institucionais, isto é, cada órgão da administração direta ou indireta possui seu planejamento estratégico específico, conforme demonstra a figura a seguir.

FIGURA 7 – Mapa Estratégico de Estado em perspectiva aos Mapas Estratégicos institucionais



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Desta forma, temos um mapa com os objetivos estratégicos do Estado, com perspectiva de alcance da visão até 2030, bem como os mapas estratégicos das diversas secretarias, autarquias e fundações, também com seus objetivos estratégicos institucionais, com perspectiva de visão conciliada ao mapa geral do Estado (2030).

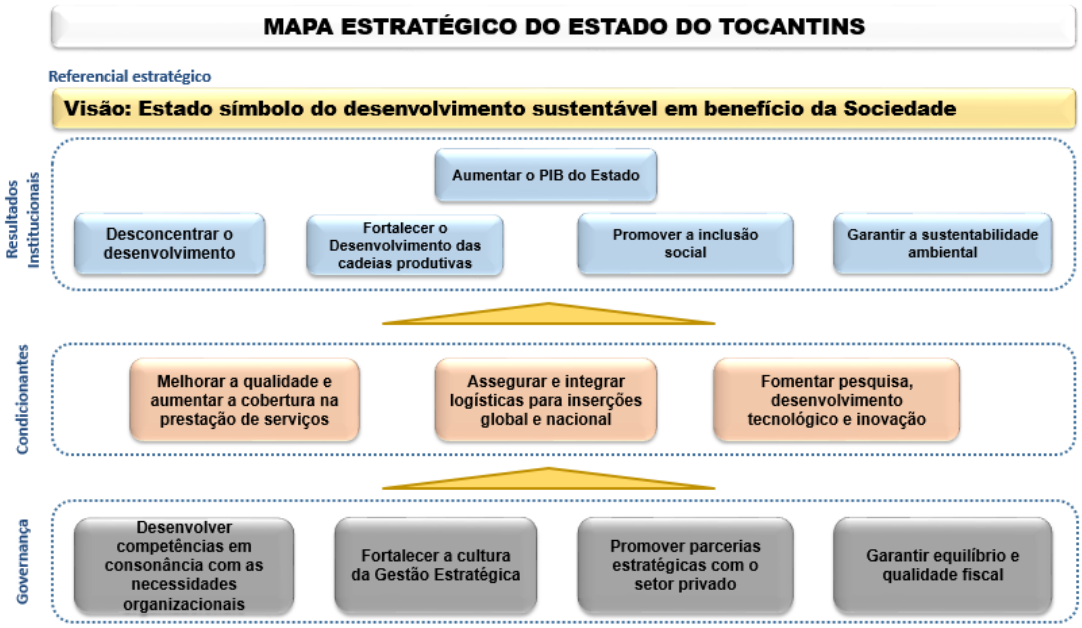
Estes mapas estratégicos, são elaborados anteriormente ao PPA, pois possuem uma abrangência de longo prazo, estendendo a previsão para alcance de sua visão conforme entendimento de seus elaboradores. Uma visão pode ser alcançada em cinco, dez ou vinte anos, dependendo do planejamento e dos recursos

disponíveis. O planejamento estratégico do Tocantins, bem como o de seus órgãos, foi elaborado no intuito de alcançar sua visão em quinze anos, ou seja, até o ano de 2030, o Estado do Tocantins pretende atingir a visão declarada na figura 3. Cabe ressaltar que os períodos para atingir a visão do mapa estratégico podem ser alterados conforme o decorrer da execução do plano.

O PPA, por sua vez, possui uma perspectiva de alcance de resultados em médio prazo, isto é, quatro anos. Logo, os mapas estratégicos são elaborados como uma etapa anterior à elaboração do PPA, por que possuem objetivos mais amplos a serem perseguidos através dos planos de médio prazo (PPA).

A seguir apresentamos o Mapa estratégico do Estado do Tocantins.

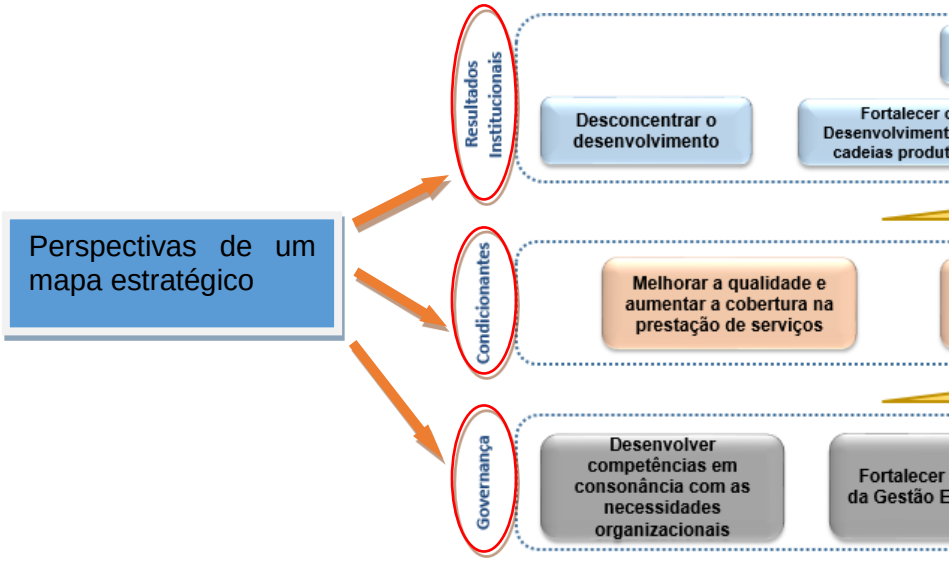
FIGURA 8 – Mapa estratégico do Estado do Tocantins



Fonte: TOCANTINS, 2020.

O mapa estratégico é composto de três níveis ou perspectivas: A perspectiva denominada “governança”, a perspectiva dos “condicionantes” e a perspectiva dos “resultados institucionais”.

FIGURA 9 - Perspectivas de um mapa estratégico



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Estas perspectivas podem variar sua nomenclatura conforme a conveniência e a abordagem utilizada pelo órgão. Podem ser chamadas de perspectivas de base, meio e resultados, ou ainda, perspectiva de fundamentos, processos e resultado, entre outros.

Os mapas estratégicos, a nível estadual e à nível institucional possuem correlação e transversalidade. Significa dizer que os objetivos estratégicos presentes nos mapas institucionais contribuem para o alcance dos objetivos estratégicos do Estado do Tocantins, conforme demonstra a figura.

FIGURA 10 – Interdependência entre objetivos estratégicos de Estado e dos órgãos



Fonte: Elaborado pelo autor.

O objetivo “promover a inclusão social” pertence ao mapa estratégico do Estado do Tocantins. No entanto, não se trata de um objetivo que pode ser conseguido tão somente por esforço único de um dos órgãos de Estado, mas vários deles. Por isto, diz-se que se trata de um objetivo estratégico de caráter transversal, ou seja, necessita de contribuição de objetivos e ações de diversos órgãos para alcançar seu resultado, como demonstrado no exemplo acima.

Esta interdependência é importante para compreendermos também a correlação entre os mapas estratégicos e os PPAs. Da mesma forma que objetivos estratégicos dos órgãos contribuem para o alcance de objetivos estratégicos do Estado, os objetivos do PPA são os responsáveis pelo alcance dos objetivos dos

mapas estratégicos institucionais, conforme demonstra a figura a seguir:

FIGURA 11 – Correlação entre objetivos do PPA 2020/2023 e os mapas estratégicos



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os objetivos estratégicos presentes no mapa do Estado, fornecem subsídios para elaboração dos objetivos dos órgãos, que por sua vez, orientam também a elaboração do PPA. No entanto, este padrão não se mostra absolutamente "engessado" a esta hierarquia. Alguns objetivos que compõem o PPA dos órgãos, devido sua importância, podem influenciar os objetivos do mapa de suas Secretarias, assim como os mapas destas Secretarias também podem assumir uma posição hierárquica acima, adentrando no PPA do Estado com formato idêntico ao que foi desenvolvido pelo órgão.

Inúmeras outras considerações poderiam ser feitas acerca do planejamento estratégico, pois se trata de uma ferramenta de abrangência bastante ampla e complexa. No entanto, a metodologia de elaboração do planejamento estratégico

adotada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento não será abordada neste manual, pois seu objetivo é tratar de métodos e conceitos do PPA.

Isto não pode ser entendido como uma perda de importância do plano estratégico para o plano plurianual. Conforme já mencionado, ambos são instrumentos que se complementam e se retroalimentam. Porém, para este manual, o foco é apresentar os conceitos e a estrutura de um plano estratégico e sua interrelação com o PPA, para demonstrar em linhas gerais que, o planejamento no Estado do Tocantins é realizado conciliando-se o PPA ao planejamento estratégico.

Compreendida a importância do plano estratégico e a contribuição dos seus objetivos com o planejamento plurianual, passamos a apresentar os conceitos e metodologias para a elaboração do PPA propriamente dito.

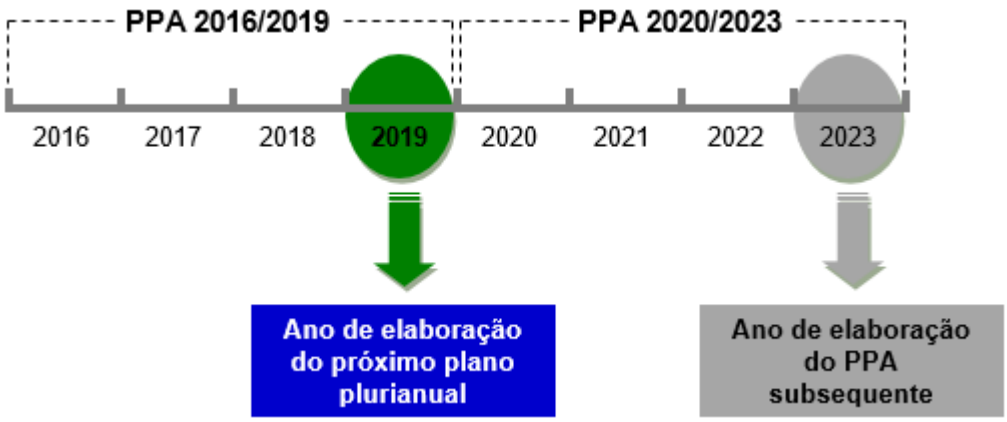
2.0 – Elaborando o PPA

O processo de elaboração do Projeto de Lei do PPA 2020–2023 tem como fontes, o Programa de Governo registrado no Cartório Eleitoral, o Planejamento Estratégico visão 2030, as priorizações verificadas nas consultas públicas realizadas em 2019, programas e projetos específicos.

Os dados extraídos destas fontes são selecionados e inseridos na estrutura formal do PPA, em trabalho conjunto realizado pelos técnicos das assessorias de planejamento de cada órgão, supervisionados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento.

A elaboração do PPA inicia-se no início do último ano de vigência do PPA anterior, conforme demonstra a figura.

FIGURA 12 – Período de elaboração e vigência do PPA

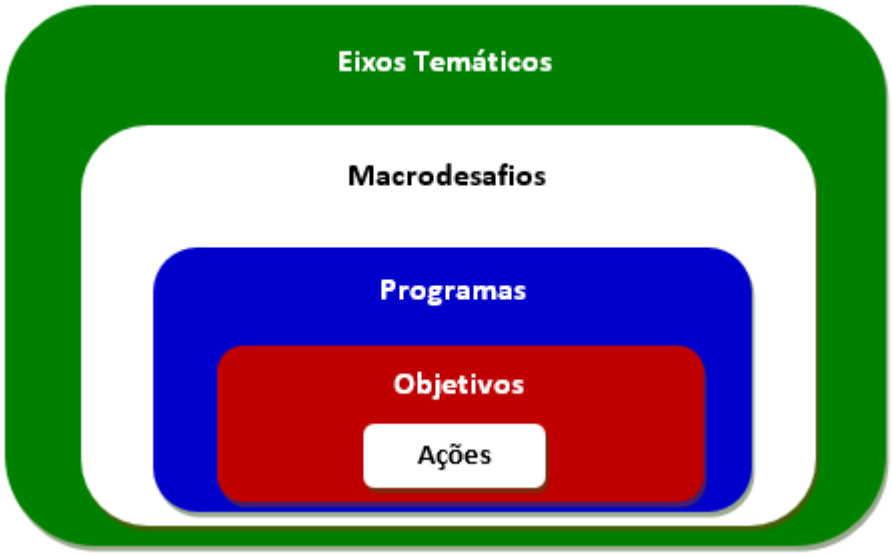


Fonte: Elaborado pelo autor.

O PPA 2020-2023 do Estado do Tocantins é composto basicamente por cinco estruturas primárias:

Eixos temáticos, Macrodesafios, Programas, Objetivos e Ações.

FIGURA 13 – Composição básica do PPA

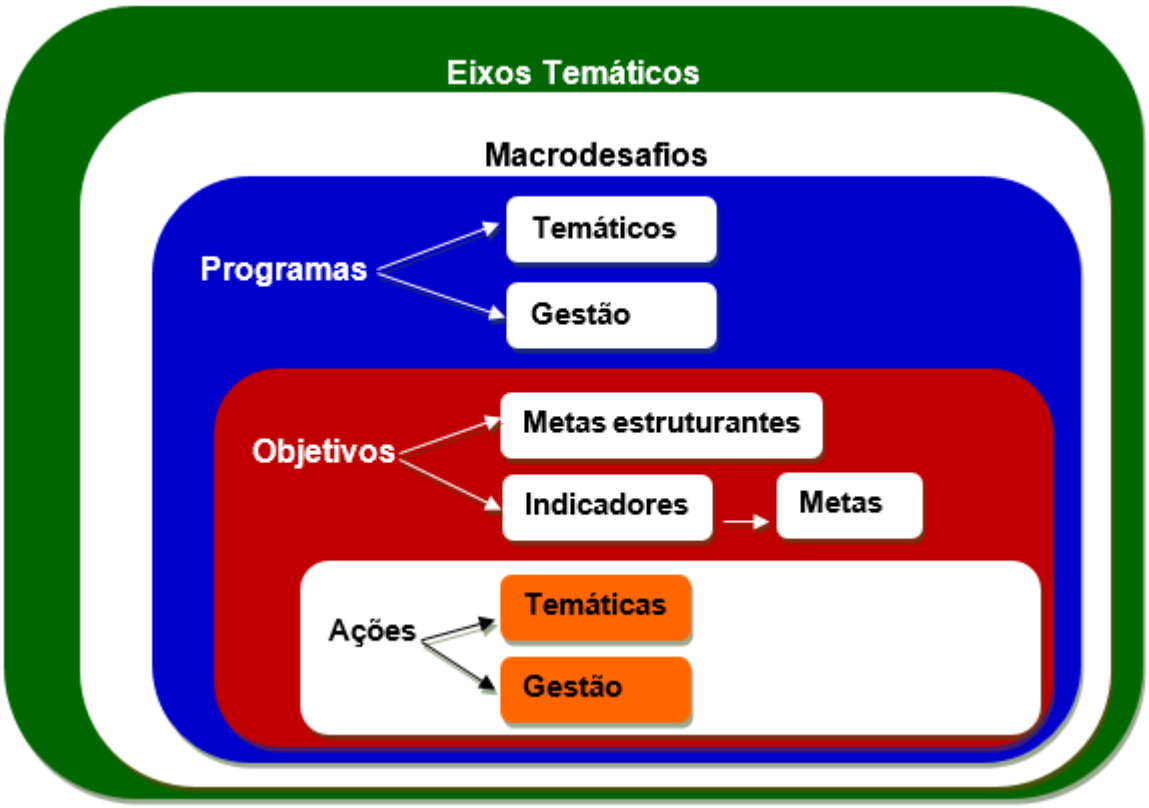


Fonte: Elaborado pelo autor.

Esta estrutura primária se desdobra em diversos outros níveis, todos indispensáveis para fazer do PPA um sistema completo de informações.

Vejamos:

FIGURA 14 – Desdobramento do PPA



Fonte: Elaborado pelo autor.

2.1 - Eixos temáticos

Os eixos temáticos são grupos compostos por Macrodesafios. São esferas do PPA divididas de acordo com temas reunidos por especialidades afins, assim organizados para caracterizar as áreas de atuação da gestão pública.

O PPA do Estado do Tocantins possui 9 (nove) eixos temáticos.

QUADRO 2 – Eixos temáticos do PPA 2020-2023

Eixos temáticos
1 - Saúde
2 - Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação
3 - Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos
4 - Estrutura Produtiva e Sustentabilidade Ambiental
5 - Infraestrutura, Desenvolvimento Regional e Rede de Cidades
6 - Gestão Pública, Participação Social e Diálogo Federativo

7 - Poder Judiciário e Prestação Jurisdicional
8 - Poder Legislativo
9 - Autônomos Essenciais à Justiça
Manutenção e Gestão

Fonte: TOCANTINS, 2020.

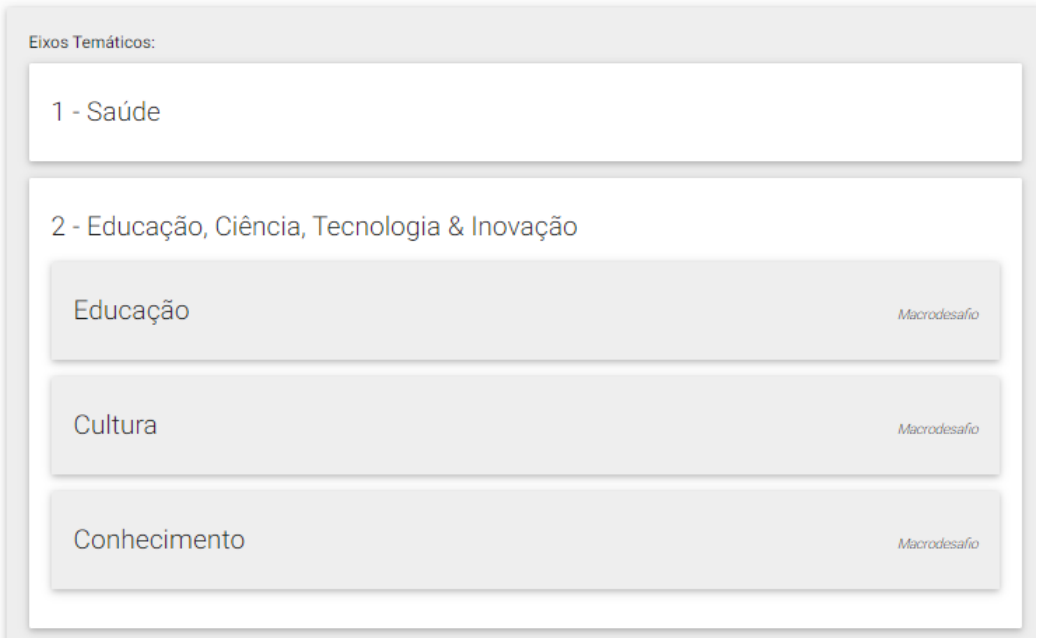
Obs.: O item “Manutenção e Gestão” não é considerado um eixo temático propriamente dito, pois seu objetivo é agrupar despesas correntes da administração, não possuindo caráter temático, isto é, valores gastos com investimento (programas, projetos e ações destinadas diretamente à sociedade).

Cada eixo temático agrupa um conjunto de Macrodesafios, ligados ao eixo pela semelhança e/ou afinidade entre suas áreas ou objetivos.

Exemplo 1:

O Eixo Temático “Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação” é composto por três Macrodesafios: Educação, Cultura e Conhecimento.

FIGURA 15 – Eixo temático e seu desdobramento em Macrodesafios: exemplo 1



Fonte: TOCANTINS, 2020

Exemplo 2:

O Eixo Temático “Estrutura Produtiva e Sustentabilidade Ambiental” é composto por três Macrodesafios: Desenvolvimento Agrícola e Desenvolvimento Industrial.

FIGURA 16 – Eixo temático e seu desdobramento em Macrodesafios: exemplo 2



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Quem elabora/propõe?

Secretaria da Fazenda e Planejamento em conjunto com os órgãos estaduais.

Quem aprova?

Acordo entre Secretaria da Fazenda e Planejamento e os órgãos envolvidos.

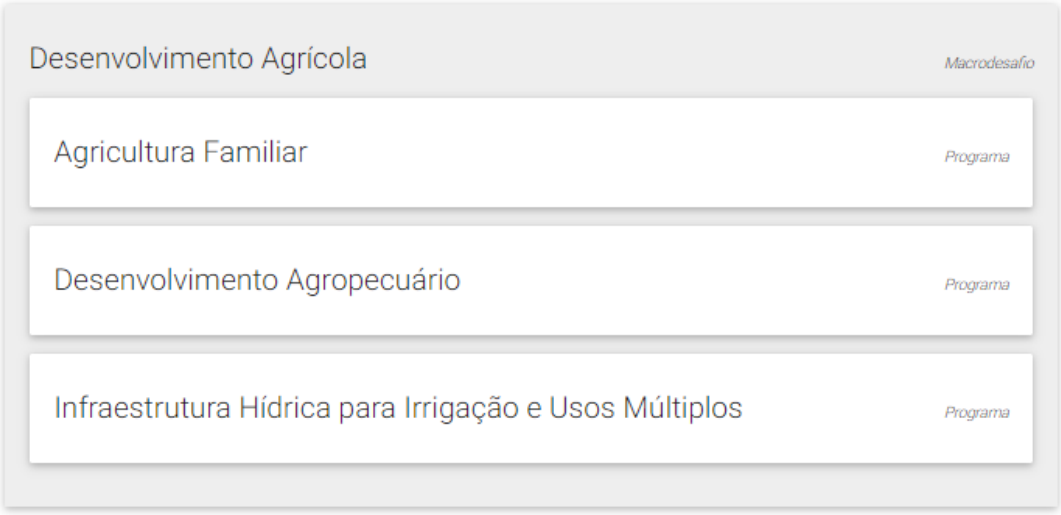
2.2 - Macrodesafios

Macrodesafios podem ser entendidos como conjuntos de Programas Temáticos. São esferas de organização do PPA que agrupam programas temáticos de áreas afins.

Exemplo 1:

O Macrodesafio “Desenvolvimento Agrícola” é composto por três programas temáticos: “Agricultura Familiar”, “Desenvolvimento Agropecuário” e “Infraestrutura Hídrica para Irrigação e Usos Múltiplos”.

FIGURA 17 – Macrodesafios e seu desdobramento em programas temáticos: exemplo 1

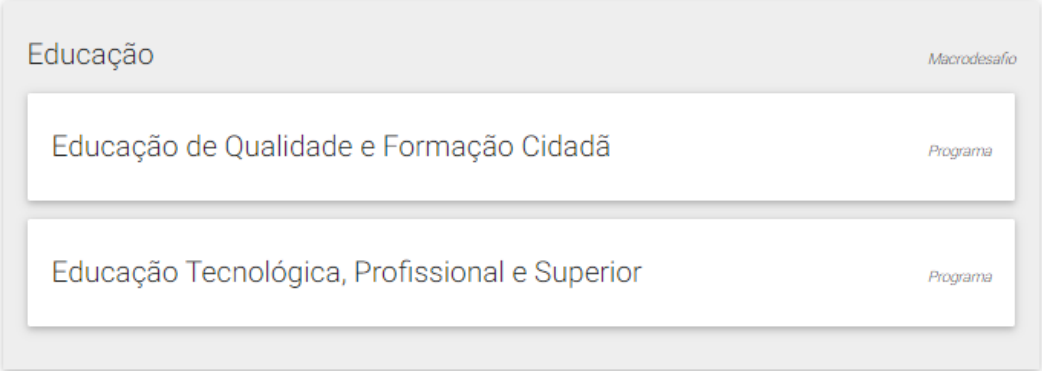


Fonte: TOCANTINS, 2020

Exemplo 2:

O Macrodesafio “Educação” é composto por dois programas temáticos: ”Educação de Qualidade e Formação Cidadã” e “Educação Tecnológica, Profissional e Superior”.

FIGURA 18 – Macrodesafios e seu desdobramento em programas temáticos: exemplo 2



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Quem elabora/propõe?

Os Macrodesafios são elaborados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento em conjunto com os órgãos estaduais, após a elaboração/aprovação dos programas temáticos.

Quem aprova?

Acordo entre Secretaria da Fazenda e Planejamento e os órgãos envolvidos.

2.3 - Programas

Os Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos. No PPA 2020-2023 estarão divididos em duas categorias: Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

2.3.1 – Programa Temático

Retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser suficiente para:

- Representar os desafios e os objetivos do governo;
- Organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade.

O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Ações, ou seja ele articula um conjunto de Objetivos afins, permitindo uma agregação de ações governamentais que se traduzem em entregas de bens e serviços para a sociedade. São propósitos do Programa Temático:

1 Incorporar os desafios governamentais em determinada política pública;
2 Aprimorar a coordenação das ações de governo; e,
3 Justificar a atuação de governo por meio das ações consideradas determinantes para o desenvolvimento do Estado.

Exemplo 1: O programa “Desenvolvimento Regional, Urbano e Habitação” é composto por três objetivos, conforme demonstra a figura.

FIGURA 19 – Programas Temáticos e seu desdobramento em objetivos: exemplo 1



Fonte: TOCANTINS, 2020.

A relação entre programas e objetivos é bastante variável. Existem programas com poucos objetivos e outros que, devido ao seu grau de complexidade, possuem grande quantidade de objetivos atrelados a ele, conforme demonstra o exemplo à seguir.

Exemplo 2: O programa temático “Planejamento, Orçamento e Gestão” é composto por nove objetivos.

FIGURA 20 – Programas Temáticos e seu desdobramento em objetivos: exemplo 2



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Importante:

Os Programas Temáticos são de Governo, não havendo responsáveis. As Unidades Setoriais serão responsáveis por Objetivos.

Quem elabora/propõe?

Os órgãos de Estado elaboram sua proposta de Programas Temáticos (Contextualização, objetivos e ações) e encaminham para a Secretaria da Fazenda e

Planejamento no prazo previamente estabelecido e, quando necessário, realiza ajustes de acordo com a metodologia do PPA 2020-2023.

Quem aprova?

Após revisão da Secretaria da Fazenda e Planejamento, a lista de programas é aprovada em trabalho conjunto com os órgãos estaduais.

2.3.2 – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado

É o instrumento do Plano que classifica um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações que não foram tratadas nos programas temáticos por meio de suas iniciativas.

O Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado não possui objetivos, e somente será incluído, excluído e modificado por lei de alteração do PPA.

Os Programas de Gestão e Manutenção e Serviços são os que agregam as ações e recursos de suporte administrativo para o funcionamento dos órgãos.

Com o propósito de subsidiar a alocação orçamentária, o PPA estimará o valor dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado para o período de 2020-2023 e os títulos das ações orçamentárias. O detalhamento das ações orçamentárias estará disposto somente na Lei orçamentária – LOA. Cada órgão terá um Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado.

Na tabela a seguir, apresentamos a lista de todos os programas que compõem o PPA 2020/2023, alinhados a seus respectivos Eixos Temáticos e Macrodesafios.

QUADRO 3 – Eixos temáticos, Macrodesafios e Programas do PPA 2020-2023

Eixos Temáticos	Macrodesafios	Programas Temáticos
Saúde	Saúde	Integração de Ações e Serviços de Saúde
Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação	Educação	Educação de Qualidade e Formação Cidadã
		Educação Tecnológica, Profissional e Superior
	Cultura	Cultura
	Conhecimento	Ciência, Tecnologia e Inovação
Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos	Segurança	Segurança Cidadã
	Assistência Social	Assistência Social
		Trabalho e Mercado
	Direitos Humanos	Direitos Humanos
		Juventude, Esporte e Lazer
Estrutura Produtiva e Sustentabilidade Ambiental	Desenvolvimento Agrícola	Agricultura Familiar
		Desenvolvimento Agropecuário
		Infraestrutura Hídrica para Irrigação e Usos Múltiplos
	Sustentabilidade Ambiental	Meio Ambiente e Recursos Hídricos
	Desenvolvimento Industrial	Indústria, Comércio, Serviços, Mineração e Turismo
Infraestrutura, Desenvolvimento Regional e Rede de Cidades	Desenvolvimento Regional e Urbano	Desenvolvimento Regional, Urbano e Habitação
		Infraestrutura Pública
		Transporte e Logística
Gestão Pública, Participação Social e Diálogo Federativo	Modernização da Gestão	Planejamento, Orçamento e Gestão
Poder Judiciário e Prestação Jurisdicional	Prestação Jurisdicional	Desenvolvimento Estratégico
		Efetividade da Prestação Jurisdicional
Poder Legislativo	Controle Externo	Controle Externo da Gestão dos Recursos Públicos
Autônomos Essenciais à Justiça	Justiça	Justiça
		Modernização e Governança da Justiça
Manutenção e Gestão	Manutenção e Gestão	Atuação Legislativa
		Manutenção da Defensoria Pública
		Manutenção do Ministério Público
		Manutenção do Plano de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Tocantins
		Manutenção do Tribunal de Contas do Estado
		Manutenção do Tribunal de Justiça
		Manutenção e Gestão do Poder Executivo
		Reserva de Contingência

Fonte: TOCANTINS, 2020.

2.4 - Objetivos

O objetivo deve expressar as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostos para o desenvolvimento do País e para a melhoria da qualidade de vida da população.

O Objetivo deve ser escrito de forma clara e direta a fim de facilitar sua comunicação e não deve ser apenas o enunciado de uma intenção, considerando que é o conjunto de Objetivos de um Programa Temático que revela a estratégia do governo em determinada política pública.

Deverá ser específico, alcançável e realista. Além disso, o objetivo deve ser possível de ser mensurado por metas e indicadores.

A estratégia de governo não deve conter um número excessivo de objetivos. Por indicar uma iniciativa ou anseio para o futuro, o objetivo deve sempre se iniciar com verbo no infinitivo. É composto por metas quantificadas e/ou qualificadas, regionalizadas, por indicadores e pelos títulos das ações orçamentárias.

O objetivo deverá ser exequível, ou seja, deverá ter metas estruturantes e realistas, possível de serem alcançadas pelo governo para a sociedade. Cada Objetivo deverá ter no máximo 3 metas estruturantes e preferencialmente um indicador. Não sendo possível, será previsto até o máximo de 2 indicadores por objetivo.

Vejamos exemplos de alguns objetivos presentes no PPA 2020/2023 e os órgãos responsáveis por sua execução:

QUADRO 4 – Exemplos de objetivos presentes no PPA 2020/2023

OBJETIVO DO PPA
Fortalecer e dinamizar a agricultura familiar, promovendo o desenvolvimento rural sustentável
Promover a atenção social básica
Fomentar a pesquisa científica, tecnológica e de inovação
Implementar políticas públicas culturais
Promover o Sistema de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins
Promover a regularização fundiária
Garantir a operacionalização de serviços públicos de saneamento básico
Estimular a atração de investimentos estratégicos
Ofertar aos usuários do SUS ações e serviços de atenção especializada de média e alta complexidade, em tempo oportuno, de acordo com os protocolos de acesso nas regiões de saúde
Promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis
Assegurar o acesso à justiça, integral e gratuito, aos cidadãos que comprovem insuficiência de recursos
Promover políticas públicas de esporte, lazer e juventude
Conservar, preservar e proteger a biodiversidade e os recursos naturais do Tocantins
Aprimorar a gestão administrativa dos serviços públicos do Poder Executivo
Modernizar a administração tributária
Promover e preservar a segurança pública e a paz social
Promover um transito responsável e seguro em todo o Estado

Fonte: TOCANTINS, 2020

Elaborar um objetivo não é tarefa tão simples, mas conhecendo seus atributos, o técnico de planejamento terá maiores chances de construir objetivos mais próximos da missão de seu órgão, sendo essenciais para o entendimento do escopo ou área de atuação dos títulos descritos no quadro anterior. A seguir, estes atributos serão apresentados de maneira mais detalhada.

2.4.1 - Atributos dos Objetivos

Os atributos dos objetivos são o conjunto das variáveis que o constituem, contribuindo para dar a ele sentido, significação, subordinação, quantificação, vinculação e regionalização.

São atributos dos objetivos:

- Nome ou enunciado;
- Descrição;
- Órgão Responsável;
- Vinculação a um programa;
- Meta estruturante;
- Indicador.

A seguir, apresentamos os conceitos de cada atributo de um objetivo do PPA

2.4.1.1 - Nome ou Enunciado

O enunciado é a comunicação clara e objetiva à sociedade sobre quais são as escolhas de governo, orientando taticamente a ação governamental, retratando as situações a serem alteradas pela concreta entrega de bens e serviços e pelo desenvolvimento de novos valores de políticas públicas.

Exemplo:
“Fortalecer o sistema viário do Estado do Tocantins”

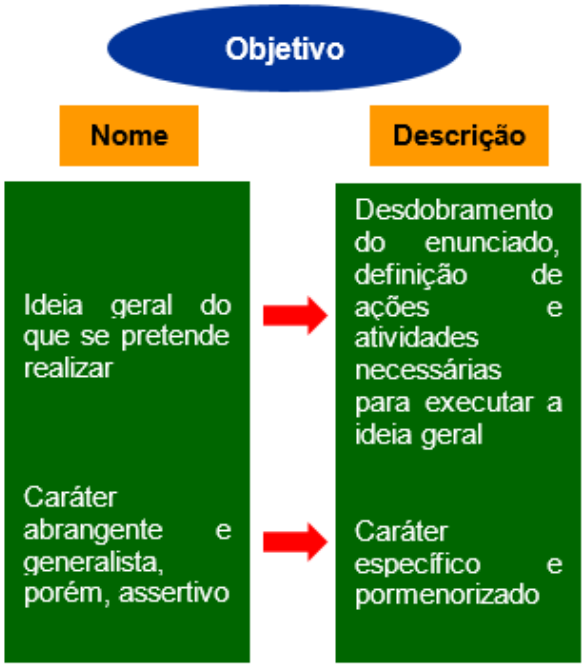
Este enunciado demonstra de forma clara o que se pretende realizar com este objetivo. O verbo “fortalecer” é entendido neste contexto como acréscimo, aumento ou melhoria, demonstrando a intenção do governo em promover investimento nesta área. Note que o verbo do objetivo é colocado sempre no infinitivo, pois indica uma

ação futura.

Os enunciados de objetivos não devem ser vagos, abstratos, imprecisos, pois desta forma não comunicariam à sociedade o que de fato o governo pretende executar. No entanto, os enunciados também não devem conter especificações demasiadas, no sentido de fornecer um excesso de informações, tornando o nome do objetivo um texto demasiadamente extenso.

Desta forma, o enunciado deverá ser equilibrado, comunicando a ideia principal ou razão de existir do objetivo sem, contudo, adentrar na descrição do objetivo, que é o espaço adequado para isto.

FIGURA 21 – Relação entre nome e descrição de um objetivo



Fonte: Elaborado pelo autor

Por muitas vezes a descrição do objetivo é confundida com seu enunciado, mas como podemos ver na figura acima, o nome ou enunciado deve ser resumido, porém, compreensível, enquanto que a descrição é mais elaborada e deve enumerar todas as possibilidades previstas no enunciado. Quando o enunciado do objetivo é elaborado de forma demasiadamente extensa, provavelmente, parte de sua descrição foi colocada equivocadamente em seu enunciado.

QUADRO 5 – Exemplos de enunciados de objetivos

ENUNCIADOS DE OBJETIVOS DO PPA
Promover a extensão rural e assistência técnica agropecuária
Garantir com qualidade o acesso, a permanência e o sucesso do aluno da educação básica
Organizar a rede de atenção à saúde materno-infantil para viabilizar acesso, acolhimento e resolutividade
Reduzir o impacto dos desastres naturais e/ou antropológicos

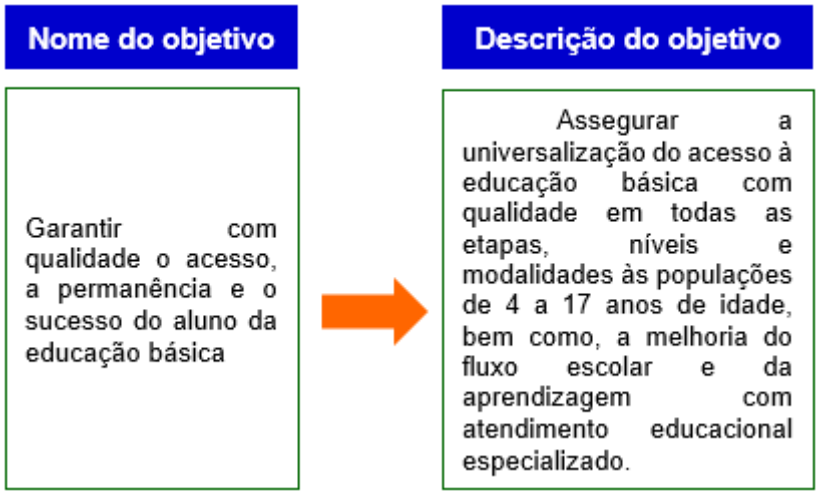
Fonte: TOCANTINS, 2020.

2.4.1.2 - Descrição

A descrição é o detalhamento do enunciado do objetivo. Traz em si o desenvolvimento do escopo que o objetivo pretende atingir, discorrendo em seu texto, pormenorizadamente, todas as ações que podem ser realizadas através do objetivo proposto. A descrição define e explica, em detalhes, o que vem a ser o objetivo propriamente dito.

Exemplo 1: Vejamos a descrição do segundo objetivo do QUADRO 4

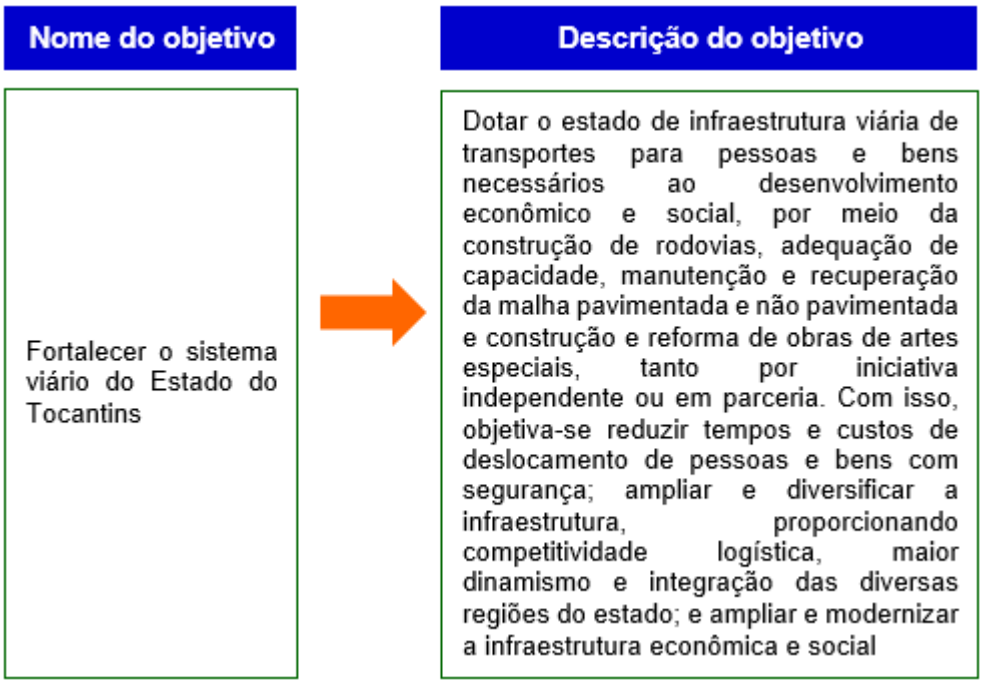
FIGURA 22 – Descrição de um objetivo do PPA: exemplo 1



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Exemplo 2: Para este exemplo utilizaremos um dos objetivos da Agência Tocantinense de Transportes e Obras - AGETO

FIGURA 23 – Descrição de um objetivo do PPA: exemplo 2



Fonte: TOCANTINS, 2020.

2.4.1.3 - Órgão Responsável

Cada objetivo terá um como responsável pela sua coordenação um órgão de Estado, cujas atividades impactam de maneira mais contundente a implementação do Objetivo.

Os órgãos da administração pública executam a função administrativa, isto é, são encarregados de cumprir a função social pretendida pelo estado, produzindo serviços diversificados que satisfarão as necessidades da população.

No Brasil, a função administrativa é subdividida entre as esferas Federal, Estadual e Municipal. Cada esfera divide sua administração entre órgãos da administração direta ou indireta.

Os órgãos da administração direta são compostos pelas estruturas mais diretamente ligadas ao ente político em questão (União, Estado ou Município).

Na estrutura do Governo Federal, por exemplo, a administração direta é

composta por diversos ministérios, tais como: Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Infraestrutura, Ministério da Economia, entre outros.

Já a administração pública federal indireta é composta por outras estruturas ligadas ao governo federal, porém, com maior autonomia para desenvolvimento de suas atividades, tais como agências, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Exemplos:

Agência Nacional de Águas- ANA;
Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL;
Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS;
Banco do Brasil - BB;
Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

Na estrutura do executivo estadual, as responsabilidades específicas da função administrativa também são divididas entre administração direta e indireta. A administração direta é composta, sobretudo, pelas Secretarias de Estado, enquanto a administração indireta é composta por agências, autarquias e fundações, conforme demonstrado no quadro a seguir.

QUADRO 6 – Estrutura administrativa do Estado do Tocantins

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS	
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
I - GOVERNADORIA	I - Agência de Mineração do Estado do Tocantins - AMETO
a) Secretaria Executiva da Governadoria	II - Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins - TERRATINS
b) Casa Civil	III - Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/TO
c) Casa Militar	IV - Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS
d) Controladoria-Geral do Estado	V - Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS
e) Secretaria da Comunicação	VI - Agência de Tecnologia da Informação - ATI-TO
II - PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO - PGE	VII - Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins - IGEPREV-TOCANTINS
III - Polícia Militar Do Estado Do Tocantins- PMTO	VIII - Universidade Estadual do Tocantins - UNITINS
IV - Corpo De Bombeiros Militar Do Estado Do Tocantins –CBMTO	IX - Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins - ADAPEC-TOCANTINS
V - Secretaria da Fazenda e Planejamento	X - Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins - RURALTINS

VI – Secretaria da Administração	XI - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Tocantins - FAPT
VII - Secretaria da Saúde	XII - Agência de Metrologia, Avaliação da Conformidade, Inovação e Tecnologia do Estado do Tocantins - AEM
VIII - Secretaria da Educação, Juventude e Esportes	XIII - Junta Comercial do Estado do Tocantins - JUCETINS
IX - Secretaria da Segurança Pública	XIV -Companhia de Mineração do Tocantins - MINERATINS, em liquidação
X - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura	XV - Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa - ADETUC
XI - Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços	XVI -Agência de Fomento do Estado do Tocantins S.A. - FomenTO
XII - Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	XVII - Agência Tocantinense de Transportes e Obras - AGETO
XIII - Secretaria da Infraestrutura, Cidades e Habitação	XVIII - Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - ATR
XIV - Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	XIX -Agência Tocantinense de Saneamento - ATS
XV - Secretaria da Cidadania e Justiça	

Fonte: TOCANTINS, 2019.

Desta forma, ao elaborar o PPA do Estado, cada órgão será responsável por construir, coordenar e executar as ações e atividades que compõem cada objetivo de governo, distribuído pelas diversas áreas de ação governamental, tais como saúde, educação, habitação, segurança, entre outras.

O quadro a seguir demonstra esta divisão de responsabilidades por alguns órgãos da estrutura administrativa do Estado do Tocantins.

QUADRO 7 – Exemplos de objetivos presentes no PPA 2020/2023

OBJETIVO DO PPA	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Fortalecer e dinamizar a agricultura familiar, promovendo o desenvolvimento rural sustentável	Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura
Promover a atenção social básica	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
Fomentar a pesquisa científica, tecnológica e de inovação	Fundação de Amparo à Pesquisa do Tocantins - FAPT
Implementar políticas públicas culturais	Agência de Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa - ADETUC
Promover o Sistema de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins - ADAPEC
Promover a regularização fundiária	Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS
Garantir a operacionalização de serviços públicos de saneamento básico	Agência Tocantinense de Saneamento - ATS
Estimular a atração de investimentos estratégicos	Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços
Ofertar aos usuários do SUS ações e serviços de atenção especializada de média	Secretaria da Saúde

e alta complexidade, em tempo oportuno, de acordo com os protocolos de acesso nas regiões de saúde	
Promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis	Procuradoria Geral de Justiça
Assegurar o acesso à justiça, integral e gratuito, aos cidadãos que comprovem insuficiência de recursos	Defensoria Pública do Estado do Tocantins
Promover políticas públicas de esporte, lazer e juventude	Secretaria da Educação, Juventude e Esportes
Conservar, preservar e proteger a biodiversidade e os recursos naturais do Tocantins	Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS
Aprimorar a gestão administrativa dos serviços públicos do Poder Executivo	Secretaria da Administração
Modernizar a administração tributária	Secretaria da Fazenda e Planejamento
Promover e preservar a segurança pública e a paz social	Polícia Militar do Estado do Tocantins
Promover um transito responsável e seguro em todo o Estado	Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN - TO

Fonte: TOCANTINS, 2020.

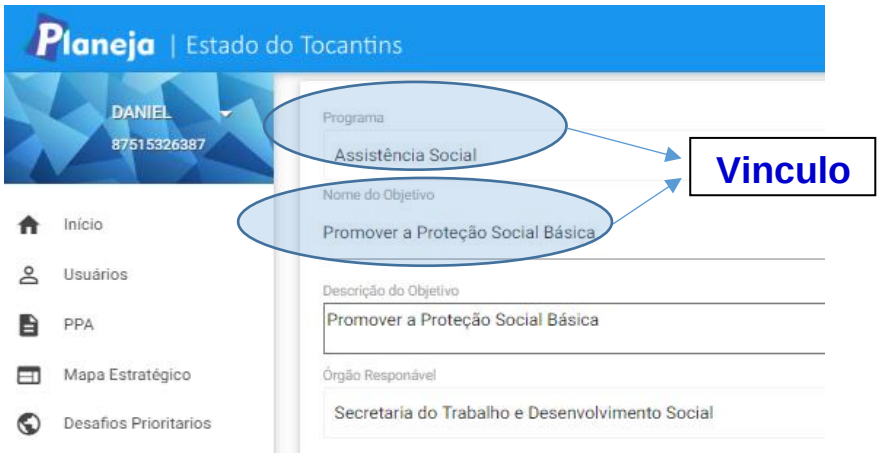
2.4.1.4 - Programa a que se vincula

O conceito de programa já foi descrito no item 2.3 deste manual. O programa não é um atributo do objetivo, pois o programa ocupa uma posição acima do objetivo na hierarquia do PPA. No entanto, o sistema de planejamento do Estado do Tocantins, vincula estrategicamente cada objetivo do PPA a um programa de governo específico.

Explicitamos aqui esta informação pois este vínculo é apresentado no sistema PLANEJA, no campo de edição dos objetivos do PPA, cabendo ao operador do sistema apenar realizar este vínculo, marcando a opção disponível no sistema.

Exemplo 1: Vejamos como ocorre esta vinculação entre programa e objetivo na estrutura do PPA 2020/2023.

FIGURA 24 – Vinculação de um objetivo da área social a um programa no PPA: exemplo 1



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Exemplo 2:

FIGURA 25 – Vinculação de um objetivo da área de cultura a um programa no PPA: exemplo 2



Fonte: TOCANTINS, 2020.

2.4.2 - Metas estruturantes

A meta estruturante é uma medida para o alcance dos objetivos estratégicos. É elaborada logo após a determinação dos objetivos do órgão e se posiciona também nesta ordem de apresentação do PPA. A meta estruturante, mesmo possuindo caráter

qualitativo, também deve ser passível de avaliação. Cada Objetivo poderá ter mais de uma meta.

A meta estruturante é um desdobramento do objetivo, semelhante aos objetivos específicos dos trabalhos científicos. Permite verificar a evolução do objetivo durante os quatro anos de implementação do PPA, motivo pelo qual deve representar o que há de mais estruturante em determinada política.

As metas estruturantes devem expressar os mais importantes desafios escolhidos pelo governo a serem enfrentados no período do PPA em cada área e serem capazes de provocar mudanças no patamar atual da política. Além disso, devem ser factíveis dentro do período do plano, considerando a previsão de recursos e o desenvolvimento dos meios necessários à sua execução. Em casos específicos, é possível que se tenham metas qualitativas.

Exemplo 1: Metas estruturantes de um objetivo da área de economia

FIGURA 26 – Meta estruturante da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Exemplo 2: Metas estruturantes de um objetivo da área da Justiça Estadual

FIGURA 27 – Metas estruturantes do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins



Fonte: TOCANTINS, 2020.

A meta estruturante desenvolve, complementa, especifica e quantifica o objetivo.

No PPA do Tocantins utilizamos três tipos de metas: - A meta do objetivo, denominada Meta Estruturante; a meta do indicador e as metas de ações temáticas.

Objetivo → Meta Estruturante
Indicador → Meta
Ação temática → Meta principal

Portanto, estas três metas presentes no PPA não devem ser confundidas. As metas estruturantes são desdobramentos dos objetivos, os indicadores também possuem suas metas e as metas de ações temáticas, são denominadas metas principais (metas físicas), geralmente expressas em variáveis numéricas como será visto em capítulo específico.

2.4.2.1 - Regionalização da meta

A meta estruturante é regionalizada, isto é, deve ser dividida entre as áreas administrativas englobadas pela atuação do objetivo.

Regionalizar a meta não é obrigatório, pois nem todos os objetivos possuem uma abrangência territorial que necessite desta divisão. Porém, todos os objetivos que possuem esta característica **devem** ser regionalizados, como uma forma de conferir precisão, objetividade e aprimoramento do planejamento governamental.

Exemplo 1: Vejamos a regionalização de uma meta cujo objetivo pertence ao Instituto de Terras do Estado do Tocantins.

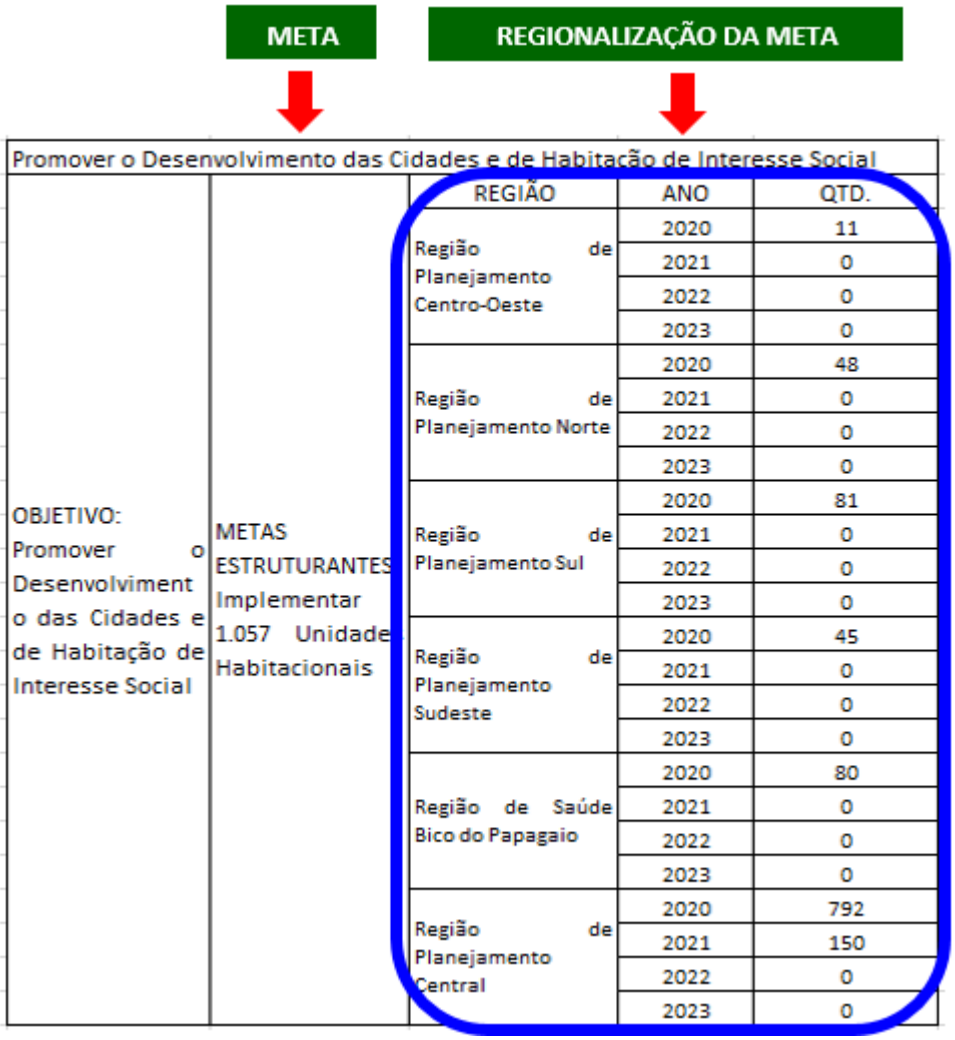
QUADRO 8 – Regionalização de meta do Instituto de Terras do Estado do Tocantins

META		REGIONALIZAÇÃO DA META		
		REGIÃO	ANO	QTD.
OBJETIVO: Promover a Regularização Fundiária	METAS ESTRUTURANTES: Regularizar áreas não titularizadas no território tocantinense	Região de Planejamento Sudeste	2020	25.000
			2021	25.000
			2022	25.000
			2023	25.000
		Região de Planejamento Jalapão	2020	17.000
			2021	17.000
			2022	17.000
			2023	17.000
		Região de Planejamento Nordeste	2020	17.000
			2021	17.000
			2022	17.000
			2023	17.000
		Região de Planejamento Central	2020	25.000
			2021	25.000
			2022	25.000
			2023	25.000
		Região de Planejamento Norte	2020	18.000
			2021	18.000
			2022	18.000
			2023	18.000
		ESTADUAL	2020	18.000
			2021	18.000
			2022	18.000
			2023	18.000

Fonte: Adaptado de TOCANTINS, 2020.

Exemplo 2: O próximo exemplo demonstra a regionalização de uma meta cujo objetivo pertence a Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Habitação.

QUADRO 9 – Regionalização de meta da Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Habitação



Promover o Desenvolvimento das Cidades e de Habitação de Interesse Social				
OBJETIVO: Promover o Desenvolvimento das Cidades e de Habitação de Interesse Social	METAS ESTRUTURANTES Implementar 1.057 Unidade Habitacionais	REGIÃO	ANO	QTD.
		Região de Planejamento Centro-Oeste	2020	11
			2021	0
			2022	0
			2023	0
		Região de Planejamento Norte	2020	48
			2021	0
			2022	0
			2023	0
		Região de Planejamento Sul	2020	81
			2021	0
			2022	0
			2023	0
		Região de Planejamento Sudeste	2020	45
			2021	0
			2022	0
			2023	0
		Região de Saúde Bico do Papagaio	2020	80
			2021	0
			2022	0
			2023	0
		Região de Planejamento Central	2020	792
			2021	150
			2022	0
			2023	0

Fonte: Adaptado de TOCANTINS, 2020.

2.4.3 - Indicadores

Os indicadores estratégicos constituem capítulo à parte no processo de planejamento estratégico institucional. Por melhor que estejam definidos a missão, a visão institucional e os objetivos estratégicos, se os indicadores não obedecerem a critérios bem específicos, não serão capazes de mensurar de forma fidedigna os resultados a serem atingidos.

Estes indicadores são como faróis para a administração pública gerencial, pois configuram-se como uma ferramenta que permite ao gestor público fazer análises históricas, utilizando estas informações para novas tomadas de decisão, correções de planejamento, reestruturações, enfim, diversas medidas que tem os indicadores como um instrumento de tomada de decisões fundamental para a gestão pública.

“O que não se mede, não se gerencia”. (W. Edwards Deming)

Para melhor compreender o que vem a ser um indicador, sua função, suas características e aplicações na gestão pública, convém apresentar resumidamente algumas definições.

Segundo a GD Consult (2018, pág. 5) a palavra indicador é originária do latim *indicare* e significa apontar. Em português tem o significado de indicar, revelar, sugerir, expor, entre outros sinônimos. O indicador pode ser entendido como um instrumento para aferir ou traduzir aspectos relacionados a um determinado evento, fenômeno ou impacto resultante de uma transformação de uma realidade. A função de um indicador ou conjunto deles é traduzir, de forma qualitativa e quantitativa, uma dada situação, com vistas a tornar possível seu monitoramento e avaliação. Portanto, indicadores são utilizados para descrever um fenômeno.

O indicador é uma variável, característica ou atributo que é capaz de sintetizar, representar ou dar maior significado ao que se quer avaliar.

> Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação. (MPOG, 2010, pág. 23).

Para JANNUZZI (2005, 138), “os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir

de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente".

Existem muitas definições, de vários autores, acerca dos indicadores. Contudo, para efeito de elaboração do PPA e resumindo bastante o entendimento sobre este complexo assunto, basta compreender que o indicador é o **instrumento utilizado para medir um objetivo**.

No PPA do Estado do Tocantins os indicadores são amplamente utilizados. Somando os órgãos da administração direta e indireta, o PPA do Estado possui 76 (setenta e seis) objetivos e 115 (cento e quinze) indicadores, perfazendo, em média, dois indicadores para monitoramento de cada objetivo.

A quantidade de indicadores não é uma regra absoluta. Geralmente, apenas um indicador tem capacidade de medir o desempenho de um objetivo. No entanto, dependendo da envergadura do objetivo e suas especificidades, pode ser necessário elaborar mais de um indicador por objetivo.

Exemplo:

O objetivo "Fortalecer o sistema viário do Estado do Tocantins" possui dois indicadores:

Indicador 1 - Quilômetros de rodovias conservadas; e

Indicador 2 - Quilômetros de rodovias pavimentadas.

Isto aconteceu devido à característica do próprio objetivo. O fortalecimento do sistema viário envolve necessariamente duas variáveis: pavimentação e restauração. Poderia ter sido elaborado apenas um indicador misto que utilizasse uma fórmula que envolvesse tanto a variável de conservação, quanto a de pavimentação. No entanto, a AGETO, optou pela utilização de dois indicadores para tornar a medição mais clara e objetiva, demonstrando um número para conservação e outro para pavimentação.

Assim como nos objetivos, os indicadores possuem grande quantidade de atributos, sendo necessário conhecer e utilizar cada um deles para compor corretamente o PPA, principalmente em se tratando de indicadores, parte essencial para promover o correto monitoramento e avaliação das políticas públicas executadas no Tocantins.

A seguir, serão apresentados os atributos de indicadores utilizados no sistema PLANEJA, demonstrando os conceitos e formas de elaboração.

2.4.3.1 - Atributos dos indicadores

Para a elaboração de indicadores são necessárias diversas informações. Estas informações são utilizadas para caracterizar ou dar forma aos mesmos, fornecendo uma série de dados que permitem compreendê-los, mensurá-los e qualifica-los. Estas informações são conhecidas e organizadas na forma de atributos.

No PPA do Estado do Tocantins, os indicadores apresentam 11 (onze) atributos. São eles:

- Nome;
- Descrição;
- Fórmula;
- Critério de Acompanhamento;
- Unidade de medida;
- Linha de base;
- Tipo de cálculo;
- Periodicidade de medição;
- Polaridade;
- Tipo de indicador;
- Meta.

A elaboração de indicadores envolve uma complexidade de informações que não serão tratadas de forma aprofundada neste manual, pois este não é o objetivo deste instrumento. Tal tema já foi objeto de treinamentos dos quais participaram os servidores envolvidos na área de planejamento. Na prática, a elaboração e revisão destes indicadores é realizada na Secretaria de Fazenda e Planejamento, em trabalho conjunto desenvolvido pelas assessorias de planejamento dos Órgãos e a Superintendência de Planejamento. Para este manual convém apresentar algumas definições consideradas suficientes para compreensão do que vem a ser cada atributo de um indicador de objetivo.

2.4.3.1.1 - Nome do indicador

O nome do indicador deve expressar seu sentido e relacioná-lo ao objetivo que pretende medir. O nome do indicador está diretamente relacionado à sua função, como também ao tipo de medição que o mesmo realiza.

Exemplo disto é que muitos indicadores expressam a forma com que são calculados utilizando palavras que indicam uma relação matemática, utilizando em seus títulos palavras como “percentual”, “taxa”, “índice”, “proporção”, “número”, entre outras.

Exemplos de nomes de indicadores utilizados no PPA do Estado do Tocantins:

Percentual de regularização fundiária – ITERTINS

Taxa de bolsas concedidas – FAPT

Índice de conservação ambiental - NATURATINS

Proporção de casos de doenças de notificação compulsória imediata (DNCI) encerradas em até 60 dias após notificação – Secretarias Estaduais de Saúde (SES)

Número de unidades habitacionais entregues - SEINF

Obs.: Ao nomear um indicador, sugere-se consultar o item 2.4.3.1.3 (fórmula do indicador), subtítulo (indicador composto) pois é comum encontrarmos no PPA indicadores nomeados como índices, que na realidade deveriam ser nomeados como taxas ou percentuais, entre outros equívocos.

2.4.3.1.2 - Descrição

A descrição é o detalhamento do enunciado do indicador. É no campo descrição que serão informadas as variáveis utilizadas para calcular o indicador, sua justificativa e utilidade. Não significa dizer que na elaboração da descrição de um indicador deve ser utilizada uma grande quantidade de informações para defini-lo, nem muito menos suprimir informações de forma que o indicador não consiga ser compreensível. Basta prestar informações suficientes para compreender a utilidade do indicador e sua

adequação para medir o objetivo a que se vincula.

Exemplo 1

Vejamos a descrição do indicador “Taxa de bolsas concedidas” utilizado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e a Tecnologia - FAPT:

“O indicador mede a quantidade anual de bolsas em Ciência Tecnologia e Inovação (CT&I) concedidas por meio de editais computando o total de inscritos que atenderam os critérios definidos”.

Observe que a descrição traz informações adicionais sobre o indicador em análise, como a frequência de medição (anual), que as bolsas se referem a Ciência, Tecnologia e Inovação e que a concessão obedece à metodologia de seleção por edital.

Exemplo 2

O DETRAN-TO possui um indicador denominado “Índice de acidentes de trânsito”.

Vejamos sua descrição: “O indicador deverá demonstrar a evolução do número de acidentes de trânsito. A partir da análise do resultado, será possível estabelecer um comparativo entre o número de acidentes ocorridos no ano base em relação ao número de acidentes ocorridos no ano anterior. Com esse indicador será possível avaliar se as políticas públicas, campanhas educativas, fiscalizações e ações de trânsito estão atingindo o objetivo de reduzir o número de acidentes no Estado”.

Neste exemplo, a descrição apresenta algumas informações importantes: O que o indicador mede (a evolução do número de acidentes de trânsito), como realizar esta análise (comparativo entre um ano e outro) e o objetivo da medição (avaliar se as políticas públicas do órgão estão atingindo o objetivo de reduzir acidentes).

Nota-se com este exemplo que o DETRAN realizou um detalhamento com informações suficientes para a correta compreensão do indicador em questão.

2.4.3.1.3 - Fórmula

A fórmula é um padrão matemático que expressa a forma de realização do cálculo entre uma ou mais variáveis. Deve descrever a forma de cálculo do indicador e possibilitar a clareza das dimensões a serem avaliadas.

As fórmulas descrevem a relação matemática entre duas ou mais variáveis.

Indicador simples

Um indicador simples utiliza apenas uma variável de medição. Neste caso, não se utilizará fórmulas para seu cálculo.

Um indicador simples geralmente usa como título as palavras “número”, “total”, “quantidade” ou “somatório”.

Exemplos:

- Números de alunos matriculados no ensino médio;
- Total anual de ações dos membros do Ministério Público do Tocantins - MPTO;
- Quantidade de pessoas atendidas.

Para realizar o cálculo de um indicador simples, realiza-se apenas a soma da quantidade verificada no período, geralmente simbolizada pelo símbolo ∑ (somatório).

Exemplo 1

Para este exemplo utilizaremos um indicador utilizado pela Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Habitação.

Nome do indicador: Total de obras realizadas

Descrição: “Medir a execução das edificações públicas por meio de acompanhamento e fiscalização das construções, ampliação, reformas e/ou manutenções das obras públicas solicitadas e consideradas como equipamentos

públicos, tendo como exemplo os colégios, praças, hospitais, quadras de esportes, centros de convivências, aeroportos, aeródromos, dentre outras obras públicas demandadas".

Fórmula: "somatório de obras realizadas"

Observando a descrição do objetivo, pode-se afirmar que esta fórmula também poderia ser descrita da seguinte forma:

∑ (nº de construções + nº de ampliações + nº de reformas + nº de manutenções).

Exemplo 2

Nome do Indicador: Total de assistências técnicas realizadas

Descrição: O indicador deverá mostrar a evolução do número de produtores atendidos pelo RURALTINS durante o ano, os quais refletem a busca da melhoria da qualidade de vida através de novas tecnologias apresentadas pelos técnicos aos beneficiários. Este indicador demonstra o esforço do órgão em levar cidadania aos beneficiários vez que além de novas tecnologias, os técnicos levam também políticas públicas, informações de cunho social, econômico, ambiental, comercial e várias outras, impactando diretamente na renda e qualidade de vida da sociedade.

Fórmula: Nba=∑ba, onde Nba = Número de Beneficiários Atendidos sem repetição e ba=Beneficiário Atendido.

Neste exemplo, o RURALTINS utilizou símbolos na fórmula do indicador e, corretamente, colocou descrição da legenda para interpretação da fórmula.

Indicador composto

Um indicador composto expressa a relação entre duas ou mais variáveis.

O indicador composto é considerado por algumas instituições como um tipo de indicador preferível ao indicador simples.

Para a Fundação Nacional da Qualidade – FNQ (2012) a característica principal de um indicador composto ”é a existência de fórmulas que preconizam, no mínimo, uma razão (conta de dividir) entre duas informações. Se não houver divisão de duas informações, então não existe indicador genuíno, apenas uma informação (ou um número “puro”).

Por exemplo, um indicador simples como o “número de pessoas vacinadas” pode oferecer um dado para se verificar a quantidade de vacinações em um ano. Se dissermos que no Brasil, foram vacinados dois milhões de crianças contra sarampo no ano de 2019, saberemos um número absoluto apenas.

No entanto, se dissermos que no Brasil, foram vacinados dois milhões de crianças de um total de dois milhões e quinhentas mil crianças com idade entre 6 meses e dois anos em 2019, poderemos dividir o total de vacinados pelo total de indivíduos em idade vacinal (conta de dividir entre duas informações) e teremos um coeficiente ou proporção de cobertura vacinal de 0,8. Colocando mais uma variável no cálculo, isto é, multiplicando o coeficiente de 0,8 por 100, teremos uma informação completa, ou seja, 80% das crianças entre seis meses e um ano e meio de idade estão vacinadas. Saberemos, portanto, que a política pública de vacinação contra sarampo possui uma efetividade de 80%.

Por este exemplo podemos afirmar que os indicadores compostos, fornecem mais elementos para a análise e tomada de decisão que um indicador simples.

A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP também adota os indicadores compostos em detrimento de indicadores simples:

> “...informações quantitativas também poderão ser consideradas indicadores, definição esta amplamente difundida na administração pública, mas que fique registrada a concordância com a FNQ no que tange à inegável vantagem de se desenvolver um sistema de medição baseado em indicadores que contenham divisões; o uso de informações (números puros) como indicadores deve se restringir a situações isoladas”. (ENAP 2013, pág. 9)

No PPA do Tocantins são adotados tanto indicadores simples, quanto indicadores compostos, porém, na metodologia adotada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, os indicadores compostos também são considerados uma base mais completa de informações, pois, em sua maioria são elaborados dividindo-se o resultado encontrado pela meta estabelecida o que oferece sempre um nível melhor de informação do que um indicador simples.

Segundo MARINI e Mota (2015) existem 4 tipos de indicadores compostos:

- Coeficiente ou proporção;
- Taxa;
- Porcentagem; e
- Índice.

Tratam-se de conceitos com descrição bastante próxima, alterando sua definição por pequenos detalhes ou multiplicações. Isto gera bastante confusão na elaboração dos títulos dos indicadores e seu lançamento no PLANEJA. Sugerimos atenção às próximas definições.

Coeficiente ou Proporção: “É o quociente entre o número de casos pertencentes a uma categoria e o total de casos considerados”. (MARINI e Mota, 2015, pág.53).

Exemplo 1

Coeficiente de natalidade = (número de nascidos/população total).

Exemplo 2

Nome do indicador: Fluxo turístico

Descrição: Mede o movimento de visitantes em comparação com o ano anterior, indicando alta ou baixa do fluxo turístico no Estado.

Fórmula: Fluxo turístico = Qtd. de visitantes do ano atual / Qtd. de visitantes do ano anterior.

Exemplo 3

Nome do indicador: Coeficiente de Variação do Saldo de Empregos Celetistas (CVSEC) – CAGED.

Descrição: Este indicador fornece uma síntese do comportamento do mercado de trabalho formal. Demonstra a variação anual do saldo de empregos celetistas no Estado.

Fórmula: CVSEC = (Saldo atual de empregos celetistas – Saldo anterior de empregos celetistas) / Saldo anterior de empregos celetistas.

Taxa: “são coeficientes multiplicados por uma potência de 10 e seus múltiplos para melhorar a compreensão do indicador” (MARINI e Mota, 2015, pág.53).

Segundo a FNQ (2018), a taxa pode ser considerada um bom indicador e também poderá ser expressa em percentual.

Exemplo 1

Taxa de natalidade = (Coeficiente de natalidade x 1.000)

Exemplo 2

Nome do indicador: Taxa de ocupação dos leitos de UTI (adulto, pediátrico e neonatal) próprios.

Descrição: Avalia o grau de utilização dos leitos operacionais na Unidade de Terapia Intensiva (UTI) do hospital. Mede o perfil de utilização e gestão do leito operacional na UTI do hospital. Está relacionado ao intervalo de substituição e à média de permanência na UTI.

Fórmula:

Taxa de ocupação dos leitos de UTI (adulto, pediátrico e neonatal) próprios = (∑Número de pacientes-dia UTI Adulto, Pediátrico e Neonatal no período) / (∑Número de leitos-dia operacionais UTI Adulto, Pediátrico e Neonatal no período) x100.

Exemplo 3

Nome do indicador: Taxa de variação da exportação agropecuária do Tocantins

Descrição: Este indicador tem como proposta acompanhar a variação do volume em dólar de exportação dos principais produtos agropecuários da pauta exportadora do Estado do Tocantins (soja, milho e os produtos bovinos). O aumento do volume negociado destes produtos pode estimular a abertura de mercado para as demais cadeias produtivas.

Fórmula:

Taxa de variação da exportação agropecuária do Tocantins = [(Valor em dólar da produção de soja, milho e bovinos do ano atual / (Valor em dólar da produção de soja, milho e bovinos do ano anterior) -1] x 100

Porcentagem: “é obtida a partir do cálculo das proporções multiplicando o quociente obtido por 100”. (MARINI e Mota, 2015, pág.53).

Exemplo 1

Porcentagem de alunos matriculados na 1ª série do ensino médio = (nº de alunos matriculados 1ª série do ensino médio / nº total de alunos matriculados no ensino médio) x100.

A maioria dos indicadores presentes no PPA do Tocantins são calculados a partir de porcentagens. Geralmente são expressos pela fórmula com a relação realizado/projetado x 100. Vejamos exemplos específicos de alguns órgãos estaduais.

Exemplo 2

Nome do indicador: Efetivação da Receita Tributária (ICMS, IPVA, ITCMD) projetada.

Descrição: O indicador mede o percentual de realização de receita tributária (ICMS, IPVA e ITCMD) projetada em relação à receita tributária (ICMS, IPVA e ITCMD) arrecadada.

Fórmula: y= (receita realizada/receita projetada) x 100

Exemplo 3

Nome do indicador: Expansão da rede de distribuição de água nos municípios atendidos pela ATS.

Descrição: Mostra a evolução do aumento da rede de distribuição de água, instalada nos municípios atendidos pela ATS.

Fórmula: Expansão da rede de distribuição de água = (Quantidade de rede nova instalada / Total da rede existente) x 100.

Índice: “É a razão de um número A em relação a outro número B, normalmente utilizado quando A e B representam categorias separadas e distintas”. (MARINI e Mota, 2015, pág.53).

Para a FNQ (2018), o índice é considerado um indicador ideal, cuja utilização na estrutura de indicadores da organização deve ser incentivada.

Exemplo 1

Renda per capta = (Renda / população; IDH).

Exemplo 2

Nome do indicador: Índice de tempo de resposta.

Descrição: Tempo médio do trâmite dos processos relativos à abertura de empresas na Junta Comercial, a fim de assegurar aos usuários simplificação e celeridade dos serviços prestados.

Fórmula: Índice de tempo de resposta = hora final de autenticação – hora inicial de protocolo / total de processos.

Para entender melhor a utilidade destes conceitos apresentaremos na tabela a seguir um único indicador, calculado a partir dos 4 tipos de indicadores compostos. Veremos como a escolha do tipo de indicador interfere na qualidade da interpretação final do indicador.

O cálculo refere-se a um indicador de natalidade do Estado do Tocantins para o ano de 2019. Consideraremos que em 2019 o Tocantins possuía uma população estimada em 1.200.000 (um milhão e duzentos mil habitantes) e no mesmo período registrou 30.000 nascidos vivos.

QUADRO 10 – Comparativo de tipos de indicadores compostos

Indicador de natalidade	Coeficiente ou proporção	Taxa	Porcentagem	Índice
Fórmula	Nº de nascidos vivos / População total	Nº de nascidos vivos / População total x 1000	Nº de nascidos vivos / População total x 100	Nº de nascidos vivos / Qtd. de dias do período
Cálculo	30.000 nascidos vivos / 1.200.000 hab.	30.000 nascidos vivos / 1.200.000 hab. x 1000	30.000 nascidos vivos / 1.200.000 hab. x 100	30.000 nascidos vivos / 365 dias
Resultado	0,025	25	2,50%	82,19
Interpretação do indicador	O Tocantins possuía em 2019 um coneficiente de 0,025 de nascidos vivos sobre sua população total.	O Tocantins possuía em 2019 uma taxa de 25 nascidos vivos a cada 1.000 habitantes.	Os nascidos vivos representaram 2,5% da população total do Estado do Tocantins em 2019	No Tocantins, nasceram vivas aproximadamente 82 crianças por dia durante o ano de 2019

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observe que a escolha do tipo de indicador composto interfere na informação final gerada. Nos indicadores de coeficiente, taxa e porcentagem a diferença está apenas nas multiplicações, no entanto, a leitura do indicador de porcentagem oferece uma informação completa (o percentual de nascidos vivos em comparação à população total) enquanto que os indicadores de coeficiente e taxa oferecem números de difícil interpretação.

Já na fórmula do índice a variável contida no denominador difere da variável contida no numerador. Neste caso, a quantidade de nascidos vivos é dividida pela quantidade de dias do ano, oferecendo ao final, a quantidade de nascidos vivos por dia no Estado.

Logo, a escolha do indicador irá interferir no nome do indicador, na fórmula de cálculo e na informação final disponibilizada. Caberá aos técnicos envolvidos escolherem dentre o rol de indicadores compostos disponíveis, aquele que entrega uma informação com melhor qualidade para a tomada de decisões.

2.4.3.1.4 - Critério de Acompanhamento

Demonstra a forma ou maneira com que deverá ser realizada a medição.

Exemplo 1

Vejamos um indicador da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social e seu critério de acompanhamento.

Indicador	Critério de acompanhamento
Índice de Empreendimento de Economia Solidária – EES Fortalecidos	Análise dos relatórios de atividades executadas pela área responsável

Exemplo 2

Para este segundo exemplo utilizaremos um indicador do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN).

Indicador	Critério de acompanhamento
Índice de vítimas fatais nos acidentes de trânsito	Através de análise dos relatórios de acidentes de trânsito colhidos pelos policiais militares/agentes de trânsito quando realizam o acompanhamento das ocorrências

Obs.: Não confundir o **critério de acompanhamento** com **periodicidade de medição**. O critério de acompanhamento responde à pergunta “COMO FAZER” e não “QUANDO” fazer.

Outro erro comum é confundir o critério de acompanhamento com a fonte do indicador.

2.4.3.1.5 - Unidade de Medida

As unidades de medida são modelos estabelecidos para medir diferentes grandezas. É a métrica utilizada para quantificar os resultados.

As unidades de medida padrão são definidas pelo Sistema Internacional de medidas e são divididas basicamente em medidas de comprimento, capacidade, massa e volume, tais como metro, litro, quilograma e metro cúbico.

No entanto, no âmbito da gestão pública, as unidades de medida mostram uma variabilidade muito maior.

As unidades de medidas utilizadas no PPA do Estado do Tocantins são pré-disponibilizadas no sistema PLANEJA.

São exemplos de unidades de medida disponíveis no sistema PLANEJA:

Nota padrão, metro quadrado, razão, taxa/mil, proporção, tonelada, família atendida, dólares, real, hora, índice, entre outros.

Caberá ao técnico elaborador do PPA Institucional a escolha da unidade de medida adequada ao indicador em questão.

2.4.3.1.6 - Linha de base

Também conhecida como “Vo”, a linha de base é o estágio inicial da medição do indicador. Quando se estabelece um indicador para um objetivo, pode ser que já exista um registro histórico sobre este indicador. Por exemplo, no indicador “Coeficiente de Variação do Saldo de Empregos Celetistas (CVSEC) – CAGED”, sob responsabilidade da Secretaria da Indústria, comércio e serviços, a linha de base é 2.0.

Como a unidade de medida deste indicador é estabelecida em percentual, pode-se dizer que o percentual de variação do saldo de empregos celetistas é inicialmente 2%, ou seja, o indicador em análise não parte inicialmente do zero, mas sim do 2 (dois). A linha de base é um referencial, um ponto de partida para que se tenha ideia da evolução do indicador no tempo.

Para se monitorar ou avaliar o indicador é necessário comparar seu quantitativo atual com a linha de base, observando se houve evolução ou queda no período de tempo avaliado.

2.4.3.1.7 - Tipo de cálculo

Refere-se à forma de se efetuar o cálculo dos resultados medidos pelo indicador a cada período.

Existem dois métodos para se efetuar o cálculo da meta do indicador: Método acumulado e método consolidado.

Acumulado

No cálculo acumulado a meta do indicador para cada período é somada ao período anterior. A meta é expressa de forma cumulativa, ou seja, a meta esperada para o ano x corresponde ao resultado do ano x, somado ao resultado do ano anterior. A meta desejada para o ano y corresponde ao resultado do ano y, somado ao

resultado do ano x e assim por diante.

Consolidado

No método consolidado as metas devem ser medidas de forma isolada a cada período. O resultado obtido a cada ano é desconsiderado e a meta do próximo ano refere-se à novos esforços.

Para compreender, na prática, a aplicabilidade de cada cálculo, devemos diferenciá-los segundo a leitura da meta do indicador. Para isto, utilizaremos dois exemplos.

Exemplo 1

QUADRO 11 – Exemplo de indicador de construção de casas populares

Indicador	V0	2020	2021	2022	2023
Construção de casas populares	0	200	500	900	1400

Fonte: Elaborado pelo autor.

Leitura do indicador pelo método acumulado: “Em 2020 serão construídas 200 casas, em 2021 serão construídas 300 casas, em 2022 outras 400 casas e em 2023 serão construídas 500 casas, totalizando 1400 casas”.

Leitura do mesmo indicador pelo método consolidado: “Em 2020 serão construídas 200 casas, em 2021 serão construídas 500 casas, em 2022 outras 900 casas e em 2023 serão construídas 1400 casas, totalizando 3000 casas”.

Note que o tipo de cálculo influenciou no resultado final das metas do PPA. Utilizando o método acumulado, o operador entende que o resultado final é de 1400 casas construídas em 4 anos de execução e utilizando o método consolidado, a meta final seria de 3000 casas construídas em 4 anos.

Exemplo 2

QUADRO 12 – Exemplo de indicador de manutenção de estradas vicinais

Indicador	V0	2020	2021	2022	2023
Manutenção de estradas vicinais	10%	15%	20%	25%	30%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Leitura do indicador pelo método acumulado: “Em 2020, deseja-se ter 15% das estradas vicinais do Estado conservadas, em 2021 deseja-se ter 20% do total de estradas conservadas, em 2022 mais 5% serão conseguidos, perfazendo um total de 25% de manutenção das estradas e, em 2023 chegar-se-á a 30% do total de estradas vicinais conservadas”.

Leitura do mesmo indicador pelo método consolidado: “Em 2020 será efetuada manutenção em 15% das estradas vicinais do Estado, em 2021 mais 20% das estradas receberão manutenção, em 2022 mais 25% e em 2023 outros 30% das estradas receberão manutenção, totalizando 90% de estradas conservadas no estado ao final de 2023”.

Observe que como neste exemplo, as metas dos indicadores foram expressas em percentual. Estes percentuais são próximos e expressos de maneira crescente, induzindo, em um primeiro momento, à interpretação de que o indicador está expresso na forma acumulada. No entanto, a meta final pode ser de 90% devendo ser o indicador lido pelo método consolidado.

Consciente da meta final, o técnico deverá distribuir as metas anuais e explicitar se a leitura deve ser realizada pelo método acumulado ou consolidado.

Não existe um método mais correto que o outro, em se tratando do tipo de cálculo do indicador. Cabe ao técnico de planejamento escolher o tipo de cálculo que melhor expresse o resultado pretendido e marcar esta opção no site PLANEJA de forma a indicar para outros operadores como o indicador deve ser interpretado.

2.4.3.1.8 - Periodicidade de medição

No campo periodicidade de medição deverá ser informada a frequência com que deverão ser registradas as medições do indicador. O sistema PLANEJA oferece periodicidades diversas, bastando o responsável pela inserção da informação, escolher o campo que considere a melhor frequência para efetivar este registro. Esta frequência de medição poderá ser diária, quinzenal, mensal, quadrimestral, indo até a frequência quadrienal.

A escolha da frequência de medição deverá ser efetuada de acordo com a disponibilidade dos responsáveis pela medição e a própria necessidade do indicador. Determinados objetivos levam bastante tempo para se “movimentarem”, não necessitando de uma frequência curta de medição. Outros indicadores, ao contrário são executados com maior frequência durante o ano, demandando um período menor para a realização da medição.

2.4.3.1.9 - Polaridade

A polaridade deverá indicar se o indicador deverá ser lido em sua forma positiva ou negativa. Um indicador denominado “índice de mortalidade...”, por exemplo, deverá indicar uma polaridade negativa, demonstrando que é desejável que o índice seja negativo, isto é “quanto menor melhor”.

De forma análoga, o indicador com polaridade positiva indica o desejo de que seus resultados sejam positivos.

Por exemplo, é desejável para o indicador denominado “Índice de desenvolvimento da Educação Básica” que este seja cada vez maior, demonstrando que a educação básica evolua sempre. Desta forma, este indicador deverá ser registrado na polaridade positiva, representado pela frase “quanto maior melhor”.

2.4.3.1.10 - Tipo de indicador

A tipologia ou classificação de indicadores constitui-se como uma das tarefas de maior divergência em se tratando de planejamentos estratégicos ou PPA. Isto por

que a matéria envolve um sem número de teóricos que desenvolveram inúmeros conceitos ou formas de explicar, elaborar ou classificar os indicadores. Considerando a enorme abrangência dos planos estratégicos utilizadas atualmente na administração pública e, a quantidade de consultorias, empresas e instituições envolvidas na construção de indicadores, a classificação de indicadores poderá tornar-se confusa para os técnicos envolvidos na área de planejamento.

Para facilitar este trabalho, apresentaremos nas próximas páginas um resumo das tipologias utilizadas por algumas instituições de renome nacional como ENAP, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e FNQ, assim escolhidas por sua proximidade aos conceitos adotados na construção de indicadores no Estado do Tocantins.

Além disto, trouxemos também para este manual, um resumo dos conceitos de indicadores trabalhados por consultorias que já realizaram treinamentos nesta área para o Estado, a saber, Instituto PUBLIX, GD Consult e Consultoria PRIMUS.

Estes conceitos ajudarão os técnicos a compreenderem como são conhecidos e interpretados os indicadores por diferentes instituições públicas ou empresas de consultoria em planejamento estratégico, demonstrando como chegamos a estrutura conceitual adotada no PPA do Estado.

Caso queira dirigir-se diretamente para a tipologia utilizada no Estado do Tocantins, sugerimos iniciar a leitura a partir do item 2.4.3.1.10.2 “Classificação utilizada no PPA do Tocantins”.

2.4.3.1.10.1 - **Principais classificações e metodologias nacionais**

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPOG (2018) classifica os indicadores segundo duas metodologias:

Fluxo de implementação; ou

Desempenho.

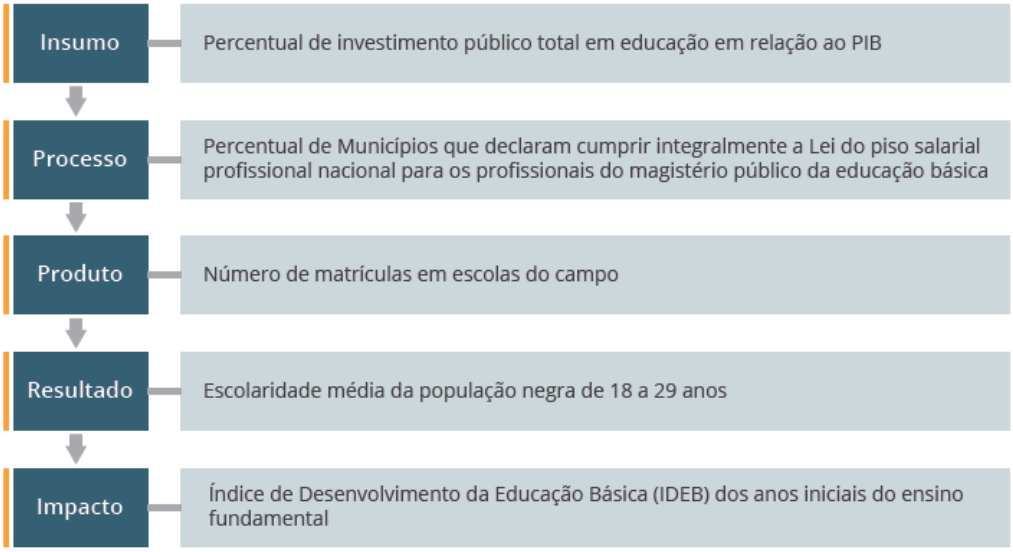
A classificação segundo o fluxo de implementação, estabelece cinco tipos de indicadores:

- Insumo;
- Processo;
- Produto;

- Resultado; e
- Impacto.

Por esta metodologia, o tipo de indicador é verificado de acordo com a sequência em que se posiciona dentro do fluxo de implementação de uma política pública. Tomemos como exemplo, uma política pública na área de educação:

FIGURA 28 – Classificação de indicadores quanto ao fluxo de implementação



Fonte: BRASIL, 2018.

Observe que, por este método, a mesma política pública pode ser medida em seus diversos estágios de implementação, indo desde o insumo, passando pelo produto e estendendo-se até seu impacto medido junto ao público alvo.

A classificação quanto ao desempenho "*possui foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados*" (TCU, 2000, apud MPOG, pág. 17).

Por esta ótica os indicadores classificam-se em:

- Economicidade;
- Eficiência;
- Eficácia; e
- Efetividade.

> Os “*indicadores de economicidade demonstram se foi possível gastar menos. Os de eficácia, se foi entregue o prometido. Os de eficiência, se foi possível fazer mais com menos. Os de efetividade, se a missão foi ou está sendo cumprida*” (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA & INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018 apud MPOG, 2018, pág.17)

O instituto PUBLIX (2015) classifica os indicadores seguindo a metodologia própria desenvolvida pelo instituto, denominada 6E’s do desempenho. Por este modelo, os indicadores de desempenho podem ser divididos em seis tipos:

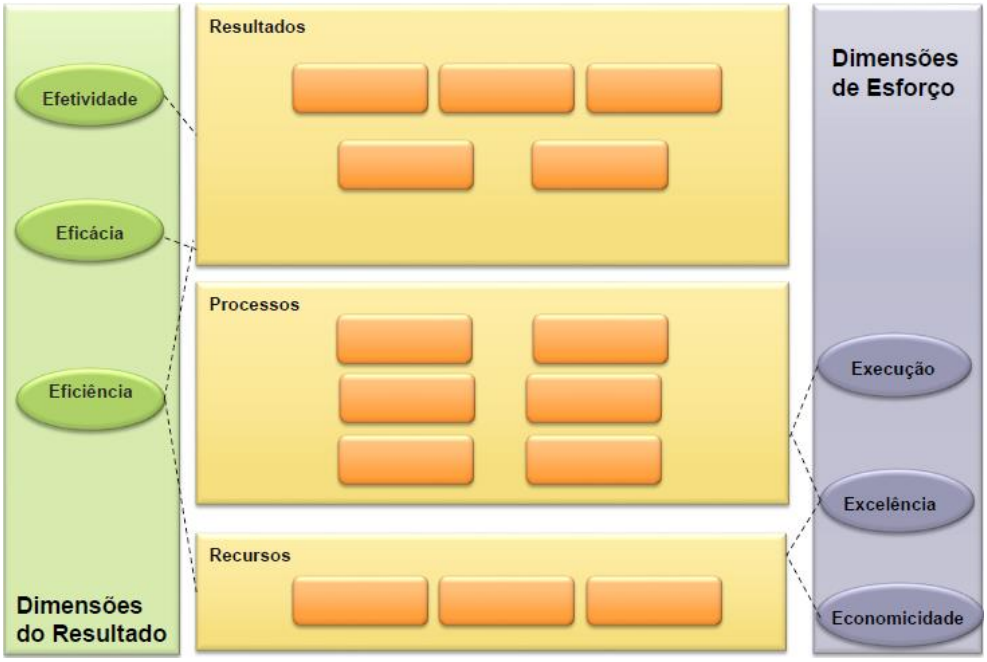
- Efetividade;
- Eficácia;
- Eficiência;
- Execução;
- Excelência; e
- Economicidade.

Estes tipos de indicadores são agrupados em duas dimensões: Esforço e Resultado.

Os indicadores de execução, excelência e economicidade agrupam-se na Dimensão de Esforço e os indicadores de Eficiência, Eficácia e Efetividade na Dimensão do Resultado.

Cada indicador é classificado segundo a posição que ocupa no mapa estratégico, conforme demonstra a figura.

FIGURA 29 – Classificação de indicadores quanto as dimensões de Esforço e Resultado.



Fonte: MARINI e Mota, 2015.

Por este modelo, os indicadores são classificados em ordem decrescente de desempenho. O indicador de efetividade ocupa uma escala maior do que os outros indicadores, pois sua abrangência de impacto é a maior possível, medindo, por exemplo, impactos finais ou intermediários de políticas públicas. O indicador de economicidade ocupa neste modelo, a menor escala de impacto, medindo quantidade ou qualidade de recursos disponíveis nos órgãos de governo para execução de ações ou projetos.

Na Dimensão do Resultado os indicadores geram um impacto maior no desempenho da organização, isto é, possuem relação direta com benefícios entregues à sociedade. Por este motivo, os indicadores de efetividade, eficácia e eficiência correlacionam-se com esta dimensão.

Na dimensão de Esforço os indicadores estão mais relacionados com o desempenho interno da organização, que não impactam diretamente a sociedade, porém, contribuem indiretamente para gerar estes resultados. São indicadores de meio, que possuem relação de causa e efeito com os indicadores de resultado, contribuindo para gerar estes indicadores.

Classificar um indicador segundo estas dimensões podem não ser tão simples,

pois um indicador contido na perspectiva “Processos” poderá ser classificado como um indicador de execução, mas também como um indicador de excelência ou eficiência. Da mesma forma, se um indicador esteja medindo um objetivo da perspectiva de “Resultados” poderá ser classificado tanto como um de efetividade quanto de eficácia.

Esta classificação dependerá de uma análise quanto a maior aproximação do indicador junto ao conceito de cada tipologia.

A Consultoria PRIMUS classifica os indicadores segundo duas metodologias:

- Hierárquica; e
- Desempenho.

Pela classificação hierárquica, os indicadores são classificados segundo o nível organizacional onde produzem seus resultados, subdividindo-se em três tipos:

Indicadores Estratégicos ou KPIs (*Key Performance Indicators*): “Têm o objetivo de avaliar o desempenho global da organização e são desdobrados do Planejamento Estratégico”. (Araújo e Oliveira, 2018, pág. 23)

Indicadores de Processos ou PPIs (*Process Performance Indicador*): “São um desdobramento dos KPIs e buscam avaliar o desempenho dos processos em termos de capacidade, tempo, custo e qualidade”. (Araújo e Oliveira, 2018, pág. 23)

Indicadores de Projetos: “São indicadores utilizados para monitorar e avaliar a execução de projetos”. (Araújo e Oliveira, 2018, pág. 23)

Pela classificação por desempenho, os indicadores podem ser de três tipos:

Indicadores de Eficiência (Processos & Projetos): “indicadores de esforço, relacionados aos insumos e processos responsáveis pela geração dos produtos ou serviços”. (Araújo e Oliveira, 2018, pág. 24)

Indicadores de Eficácia (Produtos & Serviços): “indicadores que medem o resultado da entrega de um produto ou serviço e os benefícios individuais gerados por eles”. (Araújo e Oliveira, 2018, pág. 24)

Indicadores de Efetividade (Impactos): “indicadores estratégicos que medem os impactos finais, após o consumo dos produtos ou utilização dos serviços, num grupo de pessoas (sociedade), de maneira abrangente e multidimensional. Servem também para medir os impactos da implantação de programas, projetos e políticas públicas”. (Araújo e Oliveira, 2018, pág. 24)

QUADRO 13 – Tipos de indicadores segundo a Primus Consultoria

Metodologia	Tipos de indicadores
Hierárquica	Indicadores Estratégicos
	Indicadores de Processos
	Indicadores de Projetos
Desempenho	Efetividade
	Eficácia
	Eficiência

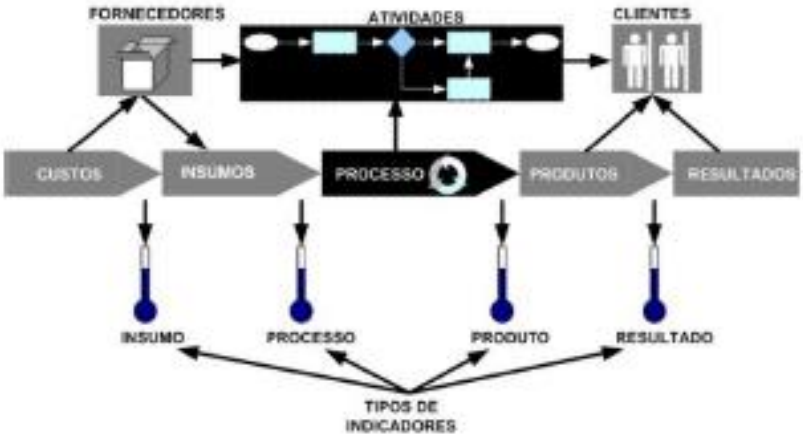
Fonte: Elaborado pelo autor.

Para a GD Consult (2018) os indicadores são classificados seguindo o método de posicionamento ou de avaliação.

No método do posicionamento a classificação do indicador consiste em verificar, no diagrama do processo, onde está o ponto de medição do indicador em questão.

Observe a figura a seguir.

FIGURA 30 – Classificação de indicadores segundo o método do posicionamento



Fonte: GD Consult e Steinbeis – Sibe do Brasil, 2018.

Note que esta classificação está relacionada aos componentes de um sistema: Entrada (insumo), processamento (processo), saídas (produto) e feed back (resultado ou impacto junto ao cliente). Qualquer produto ou saída está condicionado aos processos específicos para sua realização. Medindo estes processos, pode-se melhorar o controle e o monitoramento da qualidade do produto final. Logicamente, o sistema não se limita ao produto final, mas a um resultado produzido junto ao cliente.

Na esfera pública, estes produtos podem ser traduzidos como ações, projetos, programas, enfim, produtos ou serviços ofertados à sociedade. Os clientes da gestão pública são as pessoas, as comunidades, o público alvo das políticas públicas ou, de uma forma genérica, a sociedade.

Segundo a classificação pelo posicionamento, os indicadores se subdividem em indicadores de:

- Insumo;
- Processo;
- Produto; e
- Resultado.

Indicadores de insumo: relacionados ao volume de insumos utilizados no processo. De forma geral, os insumos podem ser: pessoas, equipamentos e matéria-prima. Assim considerados, o número de pessoas, o número de sacos de cimento e o número de horas/máquina são exemplos desse tipo de indicador. Em alguns casos,

são utilizados indicadores de custo (volume de reais consumidos com mão-de-obra, por exemplo);

Indicador de processo: focaliza a atividade ou atividades que geram o produto, ou seja, tem ligação com o processo de transformação dos insumos em produtos. São exemplos: número de horas de atendimento; tempo de realização do ensaio laboratorial; tempo de expedição de laudos; etc.;

Indicador de produto: especificam e quantificam os bens e serviços (produtos) produzidos. São exemplos: número de pessoas atendidas; número de laudos expedidos; número de computadores instalados; etc.;

Indicador de resultado: deve traduzir o efeito que se deseja com o produto, ou seja, está fora da governabilidade do processo e refere-se ao impacto esperado. Em um processo de atendimento ao público, por exemplo, no qual o indicador de produto seja o número de pessoas atendidas, o efeito desejado pode ser a solução dos problemas dos clientes, assim, um indicador de resultado possível seria o número de problemas solucionados.

Os indicadores podem ser classificados ainda, segundo a GD Consult, quanto a avaliação.

Neste método também é utilizada a teoria de sistemas, porém, desta vez, avaliando o nível de empenho adotado para a realização da etapa processual em questão.

Vejamos a figura a seguir.

FIGURA 31 – Classificação de indicadores segundo o método da avaliação



Fonte: GD Consult e Steinbeis – Sibe do Brasil, 2018.

Indicador de economicidade: A economicidade representa a capacidade de gerar economia na obtenção de insumos para a realização de determinada atividade preservando a qualidade planejada. Em outras palavras é um índice que mede a relação entre o valor de aquisição de um determinado insumo em função de um parâmetro de referência.

Por exemplo, supondo que em uma dada atividade são necessários insumos como aluguel de auditório e que o valor de referência (planejado) estipulado no projeto fosse de R$1.000,00 (mil reais), a economicidade estaria na relação entre o valor adquirido e o valor planejado. Ou seja, se o insumo foi contratado por R$800,00 (oitocentos reais), o índice de economicidade seria de 20%. (GD Consult, 2018, pág. 7).

Indicador de eficiência: Ser eficiente significa realizar certa atividade dentro dos padrões de recursos dimensionados. O esforço pode ser medido pela quantidade de insumos utilizada ou pela quantia equivalente expressa em unidades monetárias. Em muitos casos a eficiência é apresentada por um índice de produtividade, calculado entre o total de produtos produzidos pelo esforço realizado na produção, expresso em unidade monetária ou quantidade de insumos. (GD Consult, 2018, pág. 7).

Um indicador de eficiência típico calcula o valor gasto para a geração de um produto. No entanto, esta não é uma regra absoluta pois é possível utilizar também a variável “tempo” ao invés de custo.

FIGURA 32 – Variação de cálculo de um indicador de eficiência



Fonte: Adaptado de GD Consult e Steinbeis – Sibe do Brasil, 2018.

Quando a fórmula de um indicador envolve variáveis como tempo, custo ou realizado sobre o previsto, provavelmente trata-se de um indicador de eficiência.

Em outras aplicações, em projetos, por exemplo, deseja-se expressar a eficiência de forma relativa: planejado em função do realizado. No PPA do Estado do Tocantins grande parte dos indicadores é calculado através desta lógica (realizado

sobre o previsto), configurando-os como indicadores de eficiência. No entanto, o PPA do Estado do Tocantins não utiliza esta nomenclatura (eficiência) para este tipo de indicadores, chamando-os de indicadores de processos ou resultados, como veremos adiante.

Indicador de eficácia se relaciona à qualidade, ou seja, ser eficaz é gerar um determinado produto dentro das expectativas de cliente e beneficiários. Toda ação possui dois atributos: gerar o produto na quantidade estabelecida (meta) e atender aos parâmetros de qualidade estabelecidos pelo cliente. A eficácia pode ser expressa, portanto, de duas formas: com foco nas metas e analisando os quesitos de qualidade. (GD Consult, 2018, pág. 8)

Segundo este posicionamento o indicador de eficácia estaria um nível acima dos indicadores de eficiência, pois, de acordo com esta empresa de consultoria, eficiência relaciona-se aos processos e eficácia tentará medir padrões de qualidade, relacionando-se com maior proximidade aos clientes.

Este conceito de eficácia está mais intimamente ligado a organizações privadas, mas à nível de governo, pode-se dizer que indicadores de eficácia estariam relacionados então à qualidade desejável para serviços ou produtos finais contratados pela administração pública.

Indicador de efetividade: é o impacto (resultado) gerado pelo trabalho realizado. O resultado está fora da governabilidade do processo, apesar disso um trabalho só será efetivo “se e somente se” atingir o objetivo esperado. É possível ter um produto realizado de forma eficiente (dentro do esforço planejado) e eficaz (atendendo as expectativas dos usuários), porém com baixa efetividade. (GD Consult, 2018, pág. 9).

Em outras palavras o indicador de efetividade é a mensuração de uma transformação da realidade. Geralmente estes indicadores estão relacionados a pesquisas populacionais que visam auferir transformação social em uma grande parcela da sociedade, tais como, IDEB, Índice de GINI, entre outros.

Contudo, no contexto do PPA, que tem raio de atuação Estadual, pode-se adaptar esta realidade e considerar que indicadores que medem impacto finais de políticas públicas estaduais, como indicadores de efetividade ou resultado, como são denominados na metodologia adotada pelo Estado do Tocantins.

Desta forma, os indicadores de efetividade ou resultado não estariam tão distantes da governabilidade dos processos, pois possuem uma relação de causa e efeito entre os processos sob gestão dos órgãos estaduais e sua transformação da realidade social ou econômica junto à população.

O Ministério do Planejamento, conduziu em 2009 uma extensa compilação acerca de indicadores de gestão, buscando sintetizar o conhecimento acerca das tipologias e métodos envolvidos neste assunto. Segundo a Escola Nacional de Aprendizagem – ENAP (2013) os resultados obtidos aproximaram-se bastante das constatações da Fundação Nacional da Qualidade – FNQ em pesquisa semelhante realizada pela instituição.

De forma bastante resumida pode-se afirmar que os indicadores são classificados por nível hierárquico, tema, dimensões ou perspectivas, pelo método BSC ou pelo seu posicionamento na cadeia de valor.

Destes, destacaremos o posicionamento a partir da cadeia de valor.

Este método, define a tipologia do indicador de acordo com o seu posicionamento entre três variáveis: Fornecedores, organização e clientes

Vejamos a figura:

FIGURA 33 – Tipos de indicadores segundo seu posicionamento na cadeia de valor



Fonte: ENAP, 2013, pág. 17.

Observe que estes tipos de indicadores já foram descritos pelas consultorias apontadas anteriormente, variando apenas no significado adotado pela ENAP,

conforme se verifica no quadro a seguir.

QUADRO 14 – Tipos de indicadores e seus significados segundo a ENAP

Tipos de indicador	Significado	Exemplo
Efetividade	Mede o impacto de ações no contexto, agregando-lhe valor.	Porcentagem de alunos aprovados no vestibular
Eficácia	Mede o quanto foi entregue do que era necessário entregar.	Percentagem de alunos com média acima de 9 na nota final
Eficiência	Mede a relação entre os serviços entregues e os recursos despendidos (recursos de forma geral, e não apenas relacionados a custos	Custo por aluno
Execução	Mede o quantitativo executado	Quantidade de alunos formados
Insumos	Mede a quantidade de insumos ou recursos humanos, manteriais ou financeiros gastos ou necessários.	Quantidade de professores contratados

Fonte: ENAP, 2013, pág. 17.

Esta classificação assume uma forma mais resumida, estabelecendo ao fim apenas dois tipos de indicadores:

- Indicadores de esforço
- indicadores de resultado

QUADRO 15 – Indicadores de Esforço e de Resultado

Indicadores de Esforço	Indicadores de Resultado
Insumos Execução Eficiência	Eficácia Efetividade

Fonte: ENAP, 2013, pág. 18.

A metodologia da ENAP adota um indicador de esforço e um de resultado para cada objetivo.

A formação de um sistema de medição que considera os dois tipos de indicadores, têm o formato ideal para estabelecer uma relação de causa e efeito entre o que é planejado e as ações tomadas para a execução destes objetivos.

> Trata-se de uma forma proativa de monitorar o desempenho, pois não podem ser considerados resultados de fato aqueles que não foram alcançados como decorrência de práticas de gestão. Um sistema de medição que possui apenas indicadores de esforço reflete falta de objetividade, maior preocupação com os meios que com os resultados. Um sistema de medição que possui apenas indicadores de resultados reflete falta de conexão entre a estratégia, os meios e os resultados. Para deixar mais claro, a alta direção ficará apenas na torcida para que os resultados aconteçam. (ENAP, 2013, pág. 18)

Dentre todo o rol de dimensões ou tipos de indicadores apresentados neste manual, a metodologia adotada pela ENAP e FNQ demonstrou ser a mais enxuta, pois classifica os indicadores em apenas dois tipos (esforço e resultado) utilizando apenas dois métodos (Cadeia de Valor e Balanced Scorecard).

2.4.3.1.10.2 - **Classificação utilizada no PPA do Tocantins**

O PPA do Tocantins utiliza um modelo híbrido para classificar seus indicadores, adotando três nomenclaturas conforme poderá ser constatado no PLANEJA:

- Desempenho;
- Esforço; e
- Resultado.

Vejamos os conceitos de cada um:

Indicadores de Desempenho

São conhecidos como indicadores de insumo ou esforço segundo a ENAP e como indicadores de economicidade ou eficiência pelo Instituto PUBLIX.

Produz resultados no ambiente interno da organização.

Geralmente está correlacionado a um indicador simples (representado por números absolutos), mas isto não é uma regra, pois os indicadores de desempenho

também podem ser representados por divisões como coeficientes, taxas ou índices.

Sua principal diferenciação de um indicador de esforço é a posição de seu objetivo no mapa estratégico. O indicador de desempenho mede objetivos presentes na base do mapa estratégico, isto é, na perspectiva de suporte.

Caso seja representado por um número absoluto, não é considerado um bom tipo de indicador para a ENAP e a FNQ, pois não possui uma base de comparação do indicador sobre um todo verificável.

Expressar um indicador de desempenho através de um número absoluto só deve ser utilizado no PPA do Estado do Tocantins caso não seja possível estabelecer indicadores mais complexos como taxas, percentuais ou índices.

Indicadores de Esforço

São conhecidos como indicadores de eficiência ou execução segundo a ENAP, indicadores de meio ou causa segundo a FNQ (2018), indicadores de excelência ou eficácia segundo o Instituto PUBLIX e indicadores de processo de acordo com a consultoria PRIMUS.

Segundo o método da cadeia de valor, os indicadores de esforço posicionam-se no centro, entre os indicadores de insumos (desempenho) e os indicadores de resultados ou efetividade (âmbito da sociedade), produzindo seus efeitos no ambiente interno do órgão.

Nos mapas estratégicos dos órgãos os indicadores de esforço estarão medindo objetivos posicionados na perspectiva de processo.

Os indicadores de esforço são caracterizados em sua maioria por fórmulas que expressam uma divisão entre realizado e planejado. Estas fórmulas também poderão possuir variáveis que envolvam tempo ou custo, motivo pelo qual estes indicadores também são denominados como indicadores de eficiência.

Indicadores de Resultado

São considerados indicadores de resultado, os que se relacionam mais diretamente com impactos produzidos junto à sociedade, entregando produtos ou serviços que alterem o status quo do público a que são destinadas as políticas públicas. No mapa estratégico, posicionam-se na perspectiva de resultados.

O indicador de resultado é considerado também como indicador de efetividade segundo todas as fontes consultadas para elaboração deste manual. ((GD (2018), PRIMUS (2018), PUBLIX (2015), FNQ (2018) e ENAP (2013)).

Na nomenclatura adotada pela FNQ, os indicadores de resultado são chamados também de indicadores de fim ou efeito.

Já sabemos que no PPA do Tocantins utilizamos indicadores de desempenho, esforço e resultado. Os conceitos apresentados até aqui poderão auxiliar os técnicos a decidirem qual a melhor classificação para seus indicadores. No entanto, caso os conceitos não sejam suficientes para embasar esta decisão, sugerimos utilizar dois métodos para decidir pela classificação do tipo de indicador, conforme apresentamos a seguir.

2.4.3.1.10.3 - **Métodos para classificação de indicadores**

Para decidir como será classificado o indicador, poderão ser utilizados dois métodos: método da cadeia de valor e método BSC.

1º método – Cadeia de valor

Esta classificação expressa de forma gradativa o estágio em que o objetivo/indicador posiciona-se no sistema ou cadeia de valor do órgão em análise

Ao criar um objetivo, o técnico deverá observar em que estágio processual este indicador está posicionado.

FIGURA 34 – Classificação de um indicador seguindo o método da cadeia de valor



Fonte: ENAP, 2013.

Por este método, caso um indicador esteja posicionado no primeiro processo da cadeia de valor (fornecedores), sua classificação será como um indicador de desempenho. Caso um indicador esteja relacionado à entrega de um produto ou serviço para a sociedade, contribuindo para a alteração ou transformação de uma realidade junto a esta comunidade/população/sociedade, sua classificação será como um indicador de resultado.

Qualquer outro indicador que não se correlacione com o início ou fim na cadeia de valor, provavelmente estará relacionado a um processo interno do órgão, classificando-o como um indicador de processo ou esforço.

Exemplo:

Um órgão possui como objetivo a “Melhoria de infraestrutura de TI” e indicador “Percentual de incremento em infraestrutura de TI implantada”.

Este incremento expresso em forma de percentual passará necessariamente pela aquisição destes equipamentos, o que, em se tratando de compra governamental implica em um processo de licitação junto a um grupo de potenciais fornecedores.

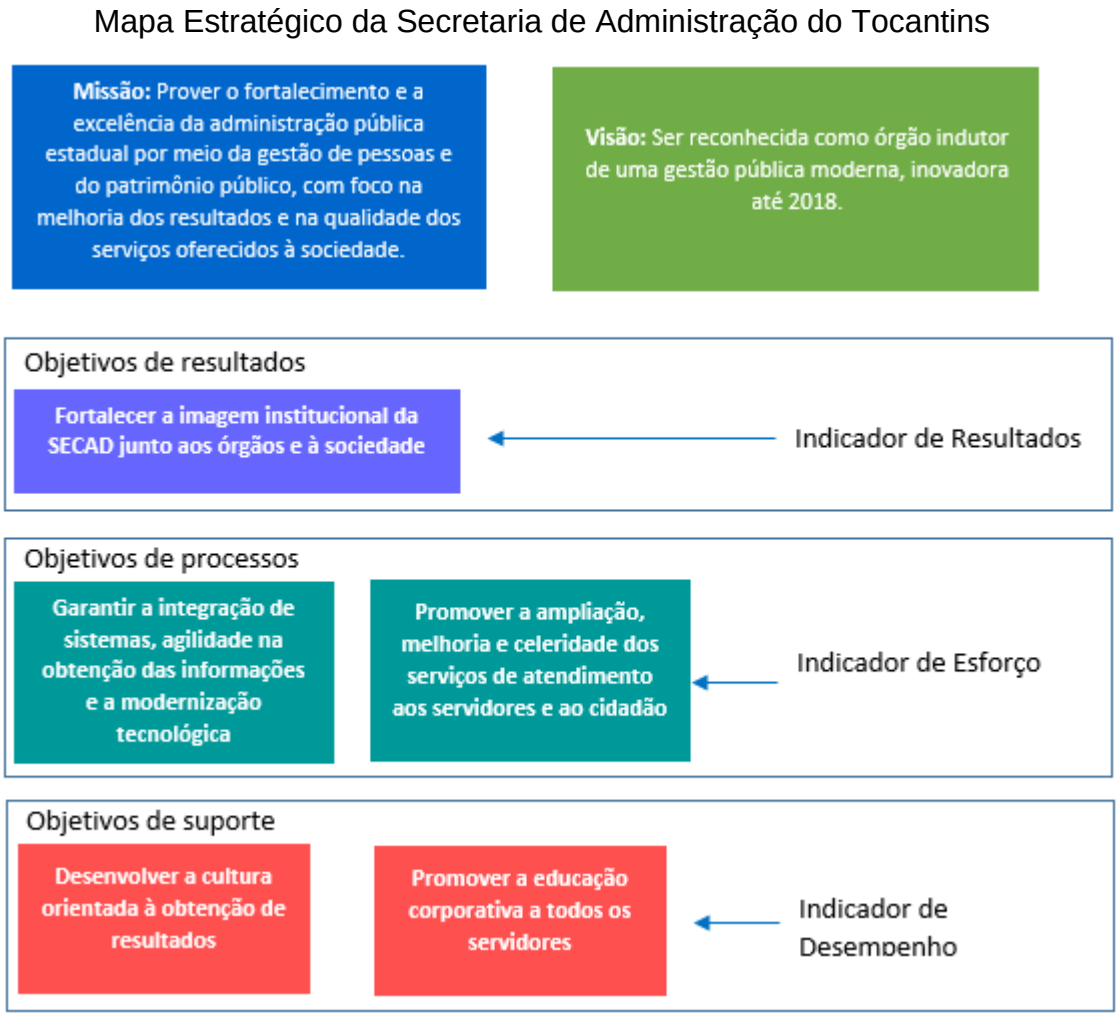
Logo, por se caracterizar através de uma relação entre o órgão e o fornecedor na cadeia de valor, este indicador classifica-se como um indicador de desempenho.

2º método – BSC

O método BSC é efetuado tendo em mãos o mapa estratégico do órgão. Basta que o técnico de planejamento verifique em que perspectiva está posicionado o objetivo a que se refere o indicador em análise.

Se o objetivo estiver posicionado na perspectiva de suporte, o indicador deverá ser classificado como um indicador de desempenho. Se o objetivo estiver posicionado na perspectiva de processos, o indicador poderá ser classificado como indicador de esforço ou processos. Caso o objetivo esteja na perspectiva de resultados, provavelmente o tipo de indicador também será de resultados.

FIGURA 35 – Classificação de indicadores utilizando o método BSC (Mapa Estratégico).



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Se os dois métodos não se mostrarem viáveis para classificar um indicador, o técnico também poderá utilizar os conceitos explicitados no item 2.4.3.1.10.2 (págs. 76 a 78) e verificar qual está mais relacionado ao indicador em análise.

RESUMO

O PPA do Tocantins utiliza um modelo híbrido de tipos de indicadores, elaborado a partir da experiência com consultorias e instituições com expertisse na área, classificando-os em: Desempenho, esforço e resultado.

Para realizar esta classificação são utilizados três métodos:

Classificação pelo conceito;

Classificação segundo a cadeia de valor;

Classificação segundo o BSC, isto é, utilizando o mapa estratégico do órgão.

Qual é o melhor método?

A escolha do método é livre. Sugerimos priorizar o método BSC, isto é, verificar a posição do objetivo que o indicador pretende medir no mapa estratégico do órgão e, a seguir, verificar se a classificação adotada condiz com os conceitos apresentados nas páginas 76, 77 e 78.

2.4.3.1.11 - Meta

A meta é o ponto onde se deseja chegar ou uma situação ideal a ser atingida. Refere-se, neste caso ao indicador, ou seja, trata-se de uma situação desejada para o indicador. Assim, todos os indicadores devem ter metas, podendo serem definidas mais de uma meta por indicador.

As metas podem ser qualitativas ou quantitativas. Metas qualitativas buscam atingir padrões acerca da percepção sobre níveis de serviços, satisfação do beneficiário, percepção sobre características do produto ou entrega ofertada ao cidadão, isto é, questões subjetivas ou de características mais abstratas, relacionadas à opiniões e/ou sentimentos.

Metas quantitativas são mais objetivas e buscam auferir resultados relacionados à valores absolutos. Estabelece padrões a serem perseguidos em forma numérica, monetária, percentual, entre outras.

O estabelecimento de metas é um desafio para a elaboração de um planejamento de qualidade. A definição da meta é a etapa final do ciclo do PPA propriamente dito, que possui em si um tripé bastante conhecido:

FIGURA 36 – Desdobramento lógico sequencial do PPA até o nível da meta



Fonte: Elaborado pelo autor.

Desta forma, a confecção da meta é o “arremate” dos três componentes principais de um planejamento a nível estratégico ou de um PPA. Defini-la corretamente é essencial para gerar um desafio equilibrado a ser perseguido pelos gestores públicos. Para elaborar corretamente a meta para um indicador de um objetivo, é importante conhecer suas características.

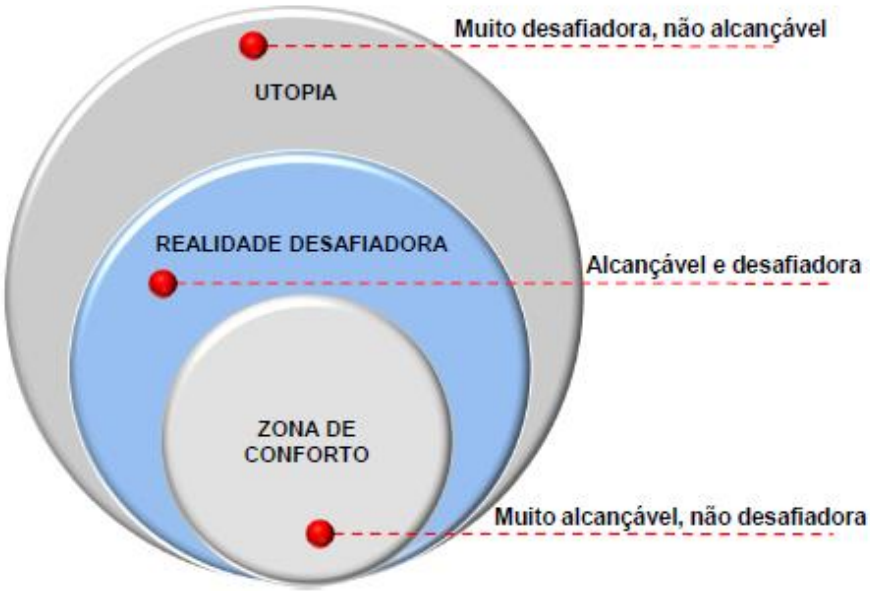
A meta deve ser:

Alcancável;
Desafiadora; e
Negociável.

Se a meta estabelecida for muito fácil de ser alcançável poderá não constituir um desafio e desestimular a equipe. Caso a meta represente um desafio muito grande, a ponto de gerar a ideia de que não é possível alcança-la, poderá ter o mesmo efeito. A elaboração da meta deve obedecer a um certo equilíbrio, sendo desafiadora mas ao mesmo tempo alcançável, devendo indicar um nível desejável de esforço para atingi-la no tempo previsto.

Vejamos uma figura que representa bem este equilíbrio desejável para a meta.

FIGURA 37 – Dimensionamento uniforme de uma meta



Fonte: MARINI e Mota, 2015.

Uma indagação constante a respeito de elaboração de metas é a questão:
- Como estabelecer corretamente uma meta? Onde buscar esta informação?

Existem três técnicas básicas para se estipular metas:

Séries históricas;
Tendências; e
Benchmark

Séries históricas são registros de padrões de desempenho verificáveis em determinados intervalos de tempo. Em outras palavras, são registros, controles ou anotações do comportamento dos números durante o tempo.

Exemplo

Deseja-se calcular a quantidade de quilômetros a serem asfaltados no Estado do Tocantins em 2020. Para a realização do cálculo utilizar-se-á o método da série histórica. Basta então recorrer ao registro acerca da quantidade total de asfaltamento em quilômetros registrada no Tocantins nos últimos anos. Vejamos:

QUADRO 16: Exemplo de série histórica.

ANO	QTD RODOVIAS PAVIMENTADAS (EM KM)
2017	450
2018	490
2019	530
2020	**?**

Fonte: Elaborado pelo autor.

De posse dos dados da série histórica, basta efetuar o cálculo da média simples, através da fórmula:

Km rodovias pavimentadas em 2017 + Km de rodovias pavimentadas em 2018 + km de rodovias pavimentas em 2019 / Qtd. de anos analisados

(450 km + 490 km + 530 km) / 3 anos

1470 km / 3 anos = 490 km

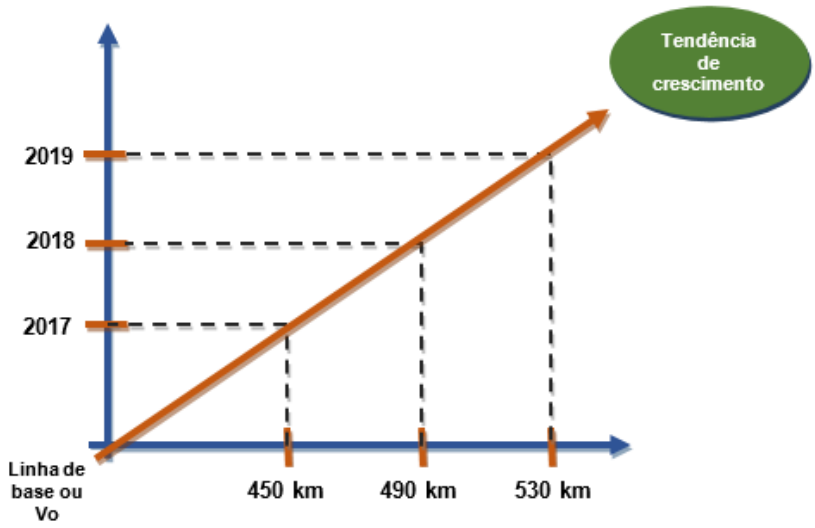
Pela série histórica, encontra-se um valor aproximado, isto é, uma previsão para se estabelecer uma meta de pavimentação de rodovias de 490 km aproximadamente.

Tendências são indicativos do padrão demonstrado por uma série histórica. A tendência poderá indicar números positivos, negativos ou, raramente, neutros. Dito de outra forma, a tendência demonstra se há expectativa de crescimento, queda ou estabilização de uma meta ou indicador.

Utilizando o mesmo exemplo citado acima (meta de pavimentação das rodovias do Tocantins), calcularemos a meta para pavimentação de 2020, desta vez utilizando o método da tendência.

A forma correta de se demonstrar uma tendência é através de um gráfico. Para construir este gráfico, possuímos duas variáveis, então colocaremos uma variável no eixo x e outra no eixo y, conforme demonstra a figura a seguir:

GRÁFICO 1 – Exemplo de construção de meta pelo método “tendência”



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com o lançamento dos dados no gráfico, percebe-se que a tendência para esta série histórica é de crescimento. Esta é a primeira informação, no entanto, resta ainda estabelecer a meta para esta tendência.

Neste exemplo, nota-se que a sequência está crescendo de maneira uniforme, ou seja, a cada ano, aumentam 40 km na quantidade de rodovias asfaltadas no Estado do Tocantins. Desta forma, e considerando o baixo grau de complexidade do exemplo (meramente ilustrativo), basta adicionar 40 km ao último registro histórico e encontraremos a meta para o ano de 2020.

Último registro de meta + tendência de crescimento =

530 km + 40 km = 570 km.

A meta de pavimentação asfáltica para o ano de 2020, calculada pelo método da tendência são 570 km.

Nota-se a diferença entre as metas encontradas para os mesmos dados, porém, calculadas por métodos diferentes. No método da série histórica a meta foi estipulada em 490 km, porém, utilizando-se o método da tendência, a meta estipulada foi 570 km.

Caberá aos técnicos responsáveis pela elaboração da meta, conhecendo a realidade de seu órgão como os recursos patrimoniais, humanos e financeiros (orçamento) envolvidos, o tempo disponível, entre outras variáveis, decidir pelo método que acredita ser mais fidedigno à realidade de sua gestão.

Benchmark pode ser definido em uma tradução livre como “ponto de referência”. Utiliza-se o benchmarking quando não se possui uma série histórica e nem muito menos uma tendência para servir de base para elaboração de metas.

Inicialmente o benchmarking não se referia a indicadores ou metas, nem muito menos a área de gestão pública ou governamental. Tratava-se de uma ferramenta de observação dos processos internos ou das tecnologias das organizações concorrentes para a formulação de produtos ou serviços por outras empresas.

Na área pública o benchmark encontrou ampla e diversificada utilização pois, tratando-se de governos, área onde predomina a publicidade dos atos de gestão, o benchmark constitui-se como uma importante ferramenta para parceria e colaboração de técnicos de diversos órgãos na elaboração de políticas públicas, programas e projetos. No caso do PPA, por exemplo, os Estados costumam observar e reproduzir

boas práticas implementadas por outros Estados mais amadurecidos nesta ferramenta de planejamento público.

Retomando o exemplo anterior, caso não existisse registro histórico ou tendência no que diz respeito à pavimentação de estradas, o órgão responsável pela elaboração da meta poderia buscar estas informações em Secretarias Estaduais competentes nesta área. Dados como equipamentos necessários, quantitativo de pessoal, custo de mão-de-obra, investimento, média de produtividade diária, enfim, as informações necessárias para estabelecer uma previsão acerca da capacidade em se realizar a pavimentação asfáltica para o ano de 2020 no Estado.

Em se tratando de planejamento público, a definição de metas dependerá em grande parte dos recursos orçamentários disponíveis. Mesmo havendo um registro histórico de metas para uma ação de determinado órgão, assim como uma certa capacidade instalada para perseguir tal meta (pessoas, equipamentos), a falta de recursos destinados para aquela ação, seja por questões de decisão política ou apenas pela frustração de arrecadação, o alcance da meta poderá ser comprometido ou a meta não poderá, se quer, ser lançada.

Desta forma, é extremamente importante que ações sem previsão de recursos não sejam admitidas no PPA, pois isto gera um volume de trabalho e informações que acarretarão uma prestação de contas desnecessária para o órgão, gerando retrabalho, relatórios e constantes justificativas para ações que sabidamente não serão executadas. **O PPA deverá ter metas realistas, factíveis e com previsão orçamentária específica.**

O quadro a seguir apresenta algumas metas de indicadores referentes ao PPA 2020/2023 do Estado do Tocantins.

QUADRO 17 – Exemplos de Metas de indicadores do PPA 2020-2023

INDICADOR	META			
	2020	2021	2022	2023
Índice de Empreendimento de Economia Solidária	13.51	6.75	7.55	8.34
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB	4.7	-	4.9	-
Percentual de regularização fundiária	69	70	71	72
Proporção de leito regulado	15	30	45	60

Fonte: Adaptado de TOCANTINS, 2020.

Obs.: O índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB é calculado a cada dois anos, acompanhando a apuração nacional, pois este é um índice utilizado tanto à nível federal, quanto estadual, razão pela qual as metas dos anos de 2021 e 2023 não constam na planilha.

2.5 - Ações

As ações orçamentárias são desdobramentos dos objetivos estratégicos de governo.

São as ações, as encarregadas de corporificar as intenções finais do PPA. Através delas, têm-se uma verdadeira ideia do que de fato será implementado durante os quatro anos de governo.

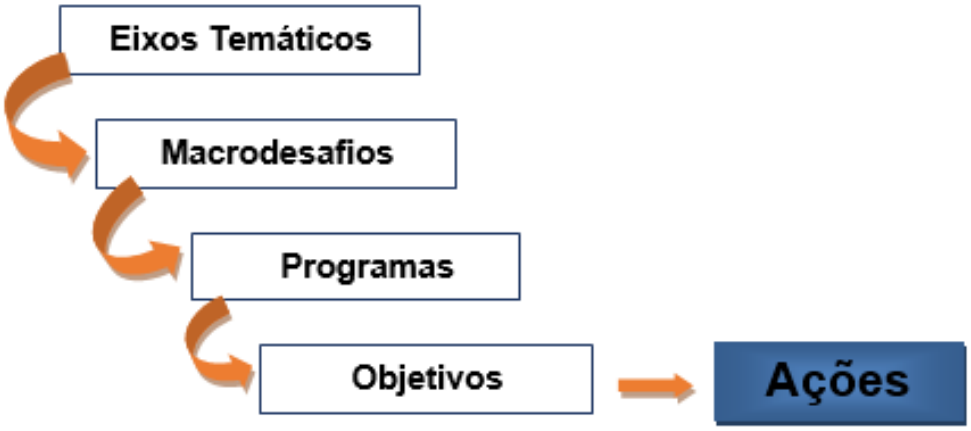
No entanto, devemos enfatizar que as ações não são consideradas componentes do PPA propriamente dito, pertencendo à esfera orçamentária. Portanto, as definições e métodos apresentados a partir daqui, apesar de serem utilizadas também pela área de planejamento, possuem vínculo/responsabilidade/coordenação com a Superintendência de Gestão Orçamentária, de modo que alguns conceitos apresentados a partir deste ponto do

manual estão alinhados com o Manual Técnico do Orçamento 2020.

Em termos da prática de elaboração do PPA, grande parte dos atributos das ações são de responsabilidade dos mesmos técnicos que elaboram os PPAs dos órgãos e supervisionadas por técnicos da Superintendência de Planejamento. Assim, este manual orientará o preenchimento da parte que entendemos receber influência/contribuição da Superintendência de Planejamento,

Neste ponto do manual, já se pode apresentar o desencadeamento lógico do planejamento governamental, até culminar em seus pontos mais específicos, isto é, as ações.

FIGURA 38: Desdobramento lógico/sequencial do PPA até o nível da ação



Fonte: Elaborado pelo autor.

No PPA do Tocantins temos duas categorias de ações:

Ações temáticas; e

Ações de gestão.

Estas duas categorias de ação relacionam-se intimamente aos programas de governo que, conforme visto anteriormente, também se subdividem entre programas temáticos e programas de gestão.

Desta forma, programas temáticos possuem ações temáticas e programas de gestão possuem ações de gestão.

2.5.1 - Ações temáticas

São iniciativas de governo que visam cumprir os objetivos expressos no PPA e que possuem relação com despesas de capital (investimento). Expressam temáticas relacionadas às atividades finalísticas dos órgãos.

As ações temáticas correspondem à grande maioria das ações previstas no PPA do Estado, organizando e definindo os esforços finais para a execução do plano plurianual através das inúmeras áreas de atuação da gestão pública, tais como saúde, educação, infraestrutura, transporte, segurança pública, desenvolvimento regional e tantas outras.

Atualmente o PPA 2020-2023 conta com 372 (trezentas e setenta e duas) ações temáticas, subdivididas entre as dezenas de órgãos estaduais responsáveis por sua execução.

Vejamos abaixo alguns exemplos de ações temáticas do PPA do Estado do Tocantins:

Ação temática 1022 - Construção de infraestrutura hídrica para irrigação e usos múltiplos

Ação temática 1039 - Expansão e adequação das unidades de segurança pública

Ação temática 1040 - Fomento ao desenvolvimento local e regional

Ação temática 1074 - Prevenção, controle e monitoramento do desmatamento e queimadas

Ação temática 1086 - Construção, reforma e ampliação de unidade escolar

Ação temática 1111 - Modernização da gestão fazendária

Ação temática 1114 - Concessão de bolsa auxílio aos estudantes matriculados na educação profissional

Ação temática 2058 – Fomento à agricultura familiar no Estado do Tocantins

Ação temática 3099 – Ampliação e modernização da rede de serviços de saúde no Estado

Ação temática 4121 – Pavimentação de vias urbanas

Ação temática 4291 - Implementação da política estadual sobre drogas

e atendimento aos dependentes químicos, egressos e/ou seus familiares

Ação temática 4333 - Fomento e preservação da cultura

Ação temática 4352 - Organização e viabilização dos serviços de saúde, e do apoio ao diagnóstico

Ação temática 4356 – Assistência farmacêutica

A maneira mais fácil de classificar as ações temáticas é diferenciando-as das ações de gestão.

2.5.2 - Ações de gestão

Relacionam-se às despesas correntes da máquina pública, tais como pagamento de salários, energia, despesas relacionadas à informática, transporte, entre outras.

Na prática estas ações de gestão encontram-se subdivididas no PPA 2020-2023 em quatro categorias:

1 Coordenação e manutenção dos serviços administrativos gerais;
2 Manutenção de recursos humanos;
3 Manutenção dos serviços de informática; e
4 Manutenção de serviços de transporte.

Existem outras ações de gestão utilizadas para pagamento de PIS/PASEP, precatórios ou outras exceções, no entanto, as categorias acima apresentadas prevalecem para quase todos os órgãos do executivo estadual.

Tanto as ações temáticas, quanto as de gestão, possuem atributos específicos que devem ser preenchidos no sistema PLANEJA. Estes atributos reúnem as informações necessárias para descrever, quantificar, especificar e organizar cada ação dentro das estruturas necessárias à diversas funções do PPA, como controle e acompanhamento da execução do planejamento, emissão de relatórios, pareceres, entre outras.

2.5.3 - Atributos das ações

As ações do PPA possuem inúmeros atributos, assim como os objetivos e indicadores. Ao preencher estes atributos no PLANEJA, o servidor deverá consultar os conceitos aqui apresentados e lança-los com fidelidade e correição máxima, uma vez que as ações são essenciais para a finalização do PPA. É através destes atributos que o sistema se utilizará para prover os tomadores de decisão com relatórios munidos de informações importantes acerca da execução, acompanhamento e monitoramento do PPA.

São atributos das ações:

a) Nome;
b) Categoria da ação;
c) Unidade orçamentária;
d) Função;
e) Subfunção;
f) Esfera;
g) Tipo;
h) Forma de implementação;
i) Descrição da ação; e
j) Produto principal.

Cada um destes atributos é apresentado na plataforma PLANEJA, cabendo ao técnico preencher ou marcar os campos específicos conforme os conceitos apresentados adiante.

2.5.3.1 - Nome

O nome da ação deve comunicar ou esclarecer de maneira objetiva do que se trata a ação.

Deve fornecer as informações necessárias e suficientes para a correta compreensão do objetivo ou natureza do que a gestão pública pretende realizar/entregar para a sociedade.

Exemplo 1:

“Prevenção, controle e monitoramento do desmatamento e queimadas”

Neste exemplo, a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, declara que esta ação possui três acepções: Prevenção, controle e monitoramento”. Logo, descreve que estão contempladas nesta ação, três tipos de atividades que se referem tanto a desmatamento, quanto a queimadas. Note que o nome explica de forma clara e objetiva do que se trata a ação, evitando excessos.

É comum verificarmos textos demasiadamente longos ou cheios de adjetivos para denominar a ação. Isto deve ser evitado. A justificativa ou palavras que pretendem qualificar a ação devem ser colocadas no campo “descrição da ação” e não no nome.

Exemplo 2:

“Implantação e ampliação de centros de difusão “agrotecnológica”.

Esta é uma ação temática da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura. Refere-se tanto a ações de implantação, como de ampliação e possuem um caráter específico, ligado aos centros de difusão agrotecnológica. Note que a Secretaria de Agricultura utilizou um termo técnico para nomear a ação (agrotecnolóigica) o que poderia induzir a um excesso de explicações deste termo no próprio título, o que não foi feito pela SEAGRO.

As especificidades técnicas referentes ao conteúdo da ação devem ser elencadas no campo “descrição do objetivo” e não no nome.

Outras observações sobre o nome da ação:

- Não se inicia ação no plural;
- Não se utiliza ponto final no título da ação;
- Deve ser escrito de forma sucinta e objetiva;
- Evitar ao máximo a utilização de abreviaturas;
- Não utilizar todas as letras em maiúsculo. Utilizar maiúsculas no início da frase e no decorrer da frase quando indicar nomes próprios, siglas e demais regras de cabimento da letra inicial em maiúscula;

- Inicia-se sempre com um substantivo. Ex.: (Implantação, desenvolvimento).

2.5.3.2 - Categoria de ação

Neste campo deverá ser preenchido se a ação é temática ou de gestão. Estes conceitos já foram definidos nos itens 2.5.1 e 2.5.2 deste manual.

2.5.3.3 - Unidade orçamentária

A unidade orçamentária refere-se ao órgão, autarquia ou fundo onde estão alocados os recursos.

A unidade orçamentária é cadastrada pela Diretoria de Orçamento da Secretaria da Fazenda e Planejamento, cabendo ao operador do sistema PLANEJA apenas selecionar a unidade orçamentária disponível na barra de rolagem do sistema.

2.5.3.4 - Função

A função refere-se às grandes áreas da gestão pública, tais como: saúde, educação, transporte, meio ambiente, agricultura, energia transporte, entre outras. As funções estão pré-cadastradas no sistema bastando escolhe-las dentre o rol disponibilizado na barra de rolagem.

2.5.3.5 - Subfunção

São desdobramentos da aba “função”. Caso não existam subfunções específicas basta repetir o nome da função utilizado na aba anterior.

2.5.3.6 – Esfera

São grandes categorias orçamentárias. O PPA do Estado contempla quatro esferas:

- Não orçamentária;
- Fiscal;
- Seguridade; e
- Investimento.

Da esfera “**Não orçamentária”** participam as ações que não possuem aporte de recursos do orçamento. Referem-se geralmente à processos participativos do Estado em conjunto com outras instituições ou ações internas das quais não é necessário um orçamento específico para serem executadas.

A esfera **“Fiscal”**, segundo o Manual Técnico de Orçamento – MTO (2020) é referente a toda aplicação de recursos do tesouro e de outras fontes, abrangendo os Poderes do Estado, seus Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta da Administração Pública Estadual, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

“Seguridade” refere-se à aplicação de recursos do tesouro e de outras fontes, abrangendo todas as Entidades e Órgãos a ela vinculados da Administração Direta e Indireta, nas áreas de saúde, previdência e assistência social, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público estadual. (MTO, 2020)

“Investimento" refere-se à aplicação de recursos do tesouro e de outras fontes em investimentos das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista em que o Estado, direta e indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. (MTO, 2020)

2.5.3.7 - Tipo de ação

2.5.3.7.1 - Projeto

É um esforço temporário para a consecução de um objetivo. No âmbito do PPA o projeto visa alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de

atividades ou operações, das quais resultará um ou vários produtos. A principal característica de um projeto é sua limitação no tempo, isto é, trata-se uma iniciativa com início e final das atividades bem definidos.

2.5.3.7.2 - Atividade

As atividades também contribuem para alcançar os objetivos dos programas de governo e também podem se constituir de várias operações para o alcance desta finalidade. A diferença entre o projeto e a atividade reside no fato de que as atividades são realizadas de maneira permanente e contínua, já os projetos possuem limitação temporal.

2.5.3.7.3 - Não orçamentária

Esta tipologia acompanha o atributo “esfera”, ou seja, caso a ação esteja classificada na esfera não orçamentária, o tipo de ação também deverá declarar a não aplicação de orçamento para realização da mesma.

2.5.3.7.4 - Operação especial

Referem-se a ações cujas despesas não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo e, consequentemente, não resultam em um produto.

2.5.3.7.5 - Reserva de contingência

De caráter prudencial, a reserva legal possui previsão na LRF e se destina a atender àquelas obrigações imprevistas ou riscos que podem estar ou já estão influenciando a execução de uma ação de governo.

A Reserva de Contingência servirá tanto para a abertura de créditos adicionais, quanto para o atendimento de riscos fiscais, passivos contingentes e imprevistos.

2.5.3.8 - Forma de implementação

Segundo o Manual Técnico de Elaboração do Orçamento – MTO, a forma de implementação da ação consiste na descrição de todas as etapas do processo até a entrega do produto, inclusive as desenvolvidas por parceiros. Deve ser classificada segundo os conceitos abaixo:

2.5.3.8.1 - Direta

A ação executada diretamente ou subcontratada pela unidade responsável, sem que ocorra transferência de recursos financeiros para outros entes da Federação (Municípios). (MTO da União)

2.5.3.8.2 - Descentralizada

Atividade ou projeto, na área de competência do Estado, executado por outro ente da Federação (Município), com recursos repassados pelo Estado. (MTO da União)

2.5.3.8.3 - Transferência obrigatória.

Operação especial que transfere recursos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados, Distrito Federal e Municípios

2.5.3.8.4 -Linha de crédito.

Ação realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da ação. Enquadram-se também nessa classificação os casos de empréstimos concedidos por estabelecimento oficial de crédito a Estados e Distrito Federal, Municípios e ao Setor Privado

2.5.3.9 - Descrição da ação

O PPA do Estado do Tocantins passou recentemente por um enxugamento no quantitativo de ações outrora utilizadas, objetivando torna-lo mais objetivo e eficiente.

Isto por que haviam inúmeras ações que, apesar de estarem dentro da lei do PPA, se perpetuavam por anos seguidos sem execução alguma, seja por falta de orçamento específico, seja pela dificuldade de priorização de determinadas temáticas. Isto gerava uma enorme quantidade de trabalho desnecessário para a confecção de relatórios de justificativa para os órgãos de controle interno e externo.

Prevalecem atualmente no PPA do Estado, as ações que realmente possuem orçamento específico, com execução sistemática ou com grande probabilidade de aporte de recurso, como é o caso de emendas parlamentares ou projetos especiais.

No entanto, o PPA não poderia deixar de contemplar previsões excepcionais, inclusive as ações extintas por falta de execução, mas igualmente importantes para o Estado. Desta forma, as ações componentes do PPA apresentam o formato “guarda-chuva”, isto é, o título da ação deve remeter a uma área de atuação e a descrição da ação, enumera as alternativas possíveis de serem executadas pela ação orçamentária.

A descrição da ação deverá contemplar todo o leque de possibilidades previstas dentro do escopo de execução da ação, sem descaracterizá-la ou inserir propostas estranhas à área de abrangência da ação.

Ao elaborar a descrição da ação, os servidores responsáveis deverão atentar para estes detalhes: vínculo ou proximidade com o escopo (nome) da ação e prever as possibilidades exequíveis para aquela área temática da ação.

Exemplo 1

Vejamos a descrição de uma ação temática da Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins – ADAPEC.

AÇÃO TEMÁTICA	DESCRIÇÃO
Prevenção, controle e/ou erradicação de pragas dos vegetais com importância	Levantamento sistemático de detecção, delimitação e/ou verificação de pragas dos vegetais nas culturas de importância econômica, dentre elas estão: soja, milho, citros, banana, abacaxi, melancia, algodão, essências florestais, etc. A ação consolida todos os procedimentos fitossanitários relacionados as pragas dos

econômica	vegetais. Promoção e participação de reuniões e visitas técnicas, realização de todas as aquisições (bens de consumo, serviços e investimentos) para a manutenção e fortalecimento dos serviços de Prevenção, controle e/ou erradicação de pragas dos vegetais com importância econômica

Fonte: TOCANTINS, 2020.

Note que, o título da ação demonstra sua área de abrangência e a descrição especifica todas as atividades que podem ser desenvolvidas dentro da previsão orçamentária em questão.

Exemplo 2

Vejamos a descrição de uma ação temática da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH

AÇÃO TEMÁTICA	DESCRIÇÃO
Fortalecimento do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos	Estruturação e operação dos organismos que compõem o SEGRH; Capacitação técnica dos membros dos organismos que compõem o SEGRH; Apoio Técnico Institucional para implementação dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos; Financiamento de programas, planos, projetos, ações e estudos voltados ao planejamento e gestão dos recursos hídricos, tais como: revisão do Plano Estadual de Recursos Hídricos, elaboração e readequação dos Planos de Bacia, Estudo e Mapeamento Hidrogeológico; Apoio a ações de revitalização de bacias hidrográficas em situação de vulnerabilidade ambiental; estruturação e manutenção de rede

	Hidrometeorológica estadual; estruturação e operação da Rede Estadual de Qualidade de Água; Operação e Manutenção da Sala de Situação; Apoio na atuação para a Segurança de Barragens.

Fonte: TOCANTINS, 2020.



Elaborar uma correta descrição da ação é imprescindível para que não se tenha problemas quanto à autorização para execução de pagamentos, pois, neste momento, será observado o vínculo do objeto de pagamento com o título da ação e sua correspondente descrição.

2.5.3.10 - Produto principal

O produto é o resultado da ação temática.

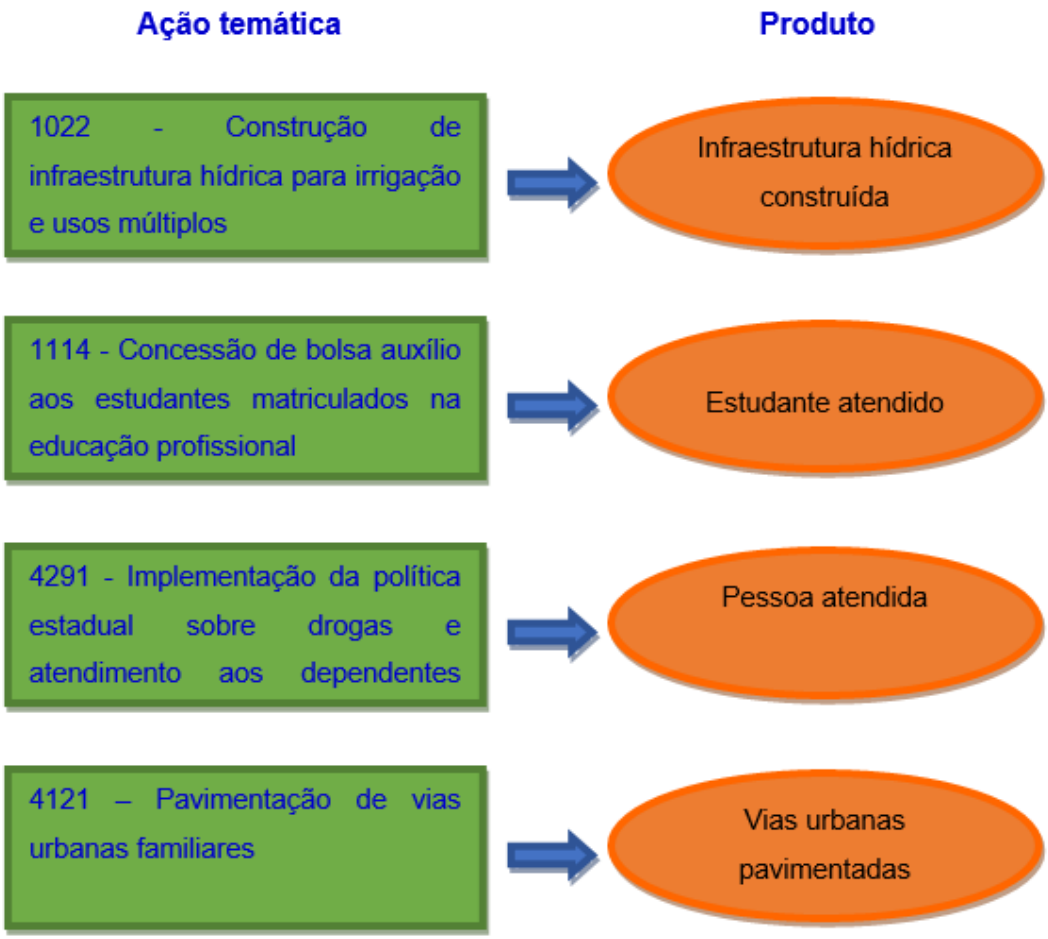
Também pode ser descrito como bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo, ou investimento para produção deste bem ou serviço.

Para cada ação deve haver um só produto, expresso sempre no singular.

Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela ação.

Seu principal objetivo é apontar algo detectável e/ou mensurável como consequência do esforço governamental. Trata-se de uma estratégia para conferir foco e objetividade às ações temáticas, evitando o investimento em ações demasiadamente genéricas ou abstratas, sem um resultado factível.

FIGURA 39 - Exemplos de produtos no PPA 2020/2023.



Fonte: TOCANTINS, 2020.

A definição do produto da ação geralmente pode ser realizada intuitivamente, observando a essência/intenção/objetivo da ação e questionando qual seria o resultado direto deste esforço. Desta forma, o produto da ação geralmente está relacionado ao seu nome. No entanto, muitas ações temáticas, por suas características próprias, não possuem um produto facilmente identificável, gerando um esforço maior para se perceber qual o resultado/consequência desta ação no público alvo.

2.5.3.10.1 - Descrição do produto

O produto, por vezes, possui um caráter generalizador, englobando outros produtos/resultados dentro de seu escopo. A descrição do produto visa apresentar todas as nuances possíveis para caracterizar o que vem a ser o produto.

Vejamos o exemplo da descrição do produto da Ação Temática 1022 - Construção de infraestrutura hídrica para irrigação e usos múltiplos.

Descrição do produto: “Obras estruturantes de infraestrutura hídrica (barragens, canais, estações de bombeamento, estações de drenagem, etc., construídas, implementadas, gerenciadas, fiscalizadas, supervisionadas e assessoradas tecnicamente). Planos, estudos e projetos elaborados.

Neste caso o produto principal é definido como “infraestrutura hídrica construída”. No entanto, na descrição deste produto, fez-se necessário informar o que seria entendido por infraestrutura hídrica, esclarecendo ao usuário que se tratam de barragens, canais, estações de bombeamento e etc.

Nem sempre a descrição do produto necessita desdobrar-se como ocorreu no exemplo anterior. Algumas vezes o produto é bastante claro e não necessita de maiores especificidades.

Vejamos o exemplo da descrição do produto da Ação Temática 1114 - Concessão de bolsa auxílio aos estudantes matriculados na educação profissional.

Descrição do produto: “Estudantes matriculados na educação profissional, atendidos com bolsa auxílio”.

Nota-se que a descrição do produto coincide com a frase do produto principal. Isto porque a ação possui um objetivo bastante simples, o de conceder bolsas a estudantes da educação profissional, o que fez com que a descrição do produto se aproximasse muito do enunciado do mesmo.

O foco na descrição do produto deve ater-se a fornecer informações suficientes para descrever todas as hipóteses de entrega de produtos e subprodutos contemplados pelo produto principal da ação.

2.5.3.11 - Finalidade principal

Neste campo deve se preencher com a razão de existência da ação. Corresponde a informar o objetivo ou conjunto de objetivos mais importantes dentro do escopo da ação temática. A finalidade principal deve caracterizar a essência da ação.

Exemplo:

Vejamos a finalidade principal da Ação Temática 4291 - Implementação da política estadual sobre drogas e atendimento aos dependentes.

Finalidade principal: Fortalecer as ações de prevenção e promoção da recuperação de dependentes químicos. Assegurar atendimento aos dependentes químicos em relação à: saúde e/ou psicossocial, em parceria com os demais órgãos, aos dependentes químicos, com envolvimento de seus familiares, bem como atividades de prevenção.

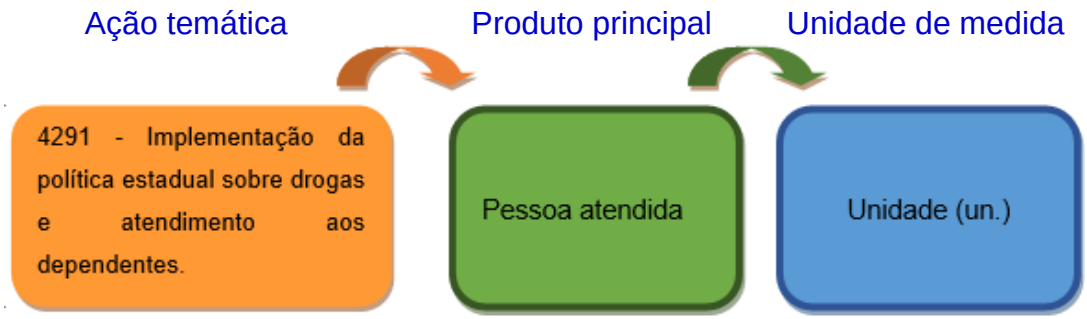
O título desta ação faz referência à uma política estadual sobre drogas, demonstrando de uma forma mais abrangente a ideia da ação em pauta. Já na finalidade principal, pode-se perceber do que se trata tal política e à quem se destina, demonstrando qual a finalidade, ou seja, o porquê de existir desta ação temática.

2.5.3.12 - Unidade de medida

Responde a como medir o produto principal.

Vejamos qual é a unidade de medida do produto principal da ação temática 4291:

FIGURA 40 - Desdobramento lógico-sequencial de uma ação temática até sua unidade de medida.



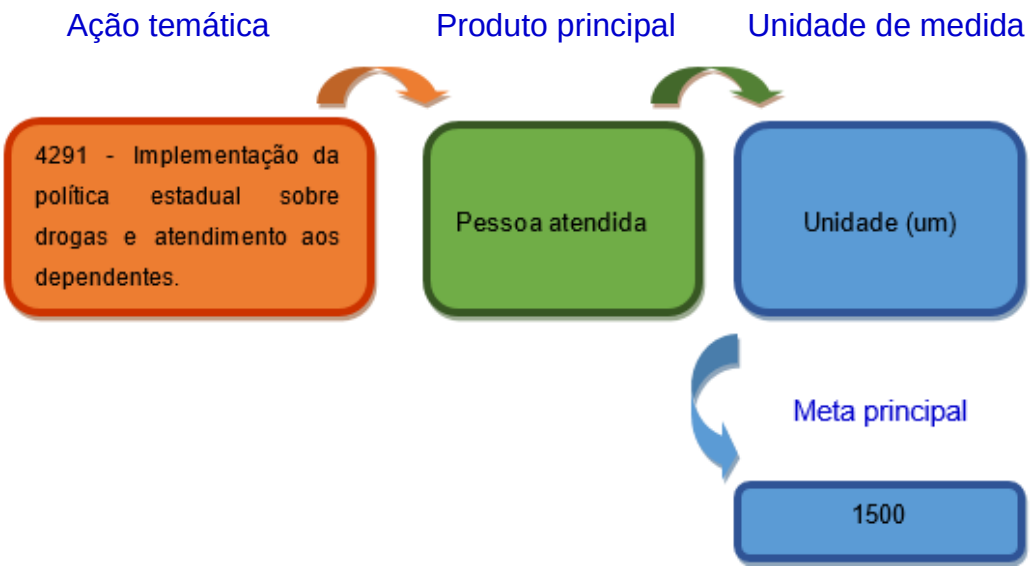
Fonte: TOCANTINS, 2020.

Maiores detalhes sobre a unidade de medida já foram especificados no subitem 2.4.3.1.5.

2.5.3.13 - Meta principal

A meta principal pertence à mesma sequência do exemplo acima. Isto é, a meta principal quantifica ou qualifica o produto principal.

FIGURA 41 - A meta principal como quantificação ou qualificação do produto.



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Note como o produto principal, a unidade de medida e a meta principal são correlacionadas e interdependentes. Assim, finalmente podemos dizer que a ação temática 4291 tem como objetivo implementar a política estadual sobre drogas atendendo a 1500 pessoas no ano de 2020.

Maiores detalhes sobre a definição e de como efetuar previsão de metas foram esclarecidos no subitem 2.4.3.1.11.

2.5.3.14 - Priorização da ação

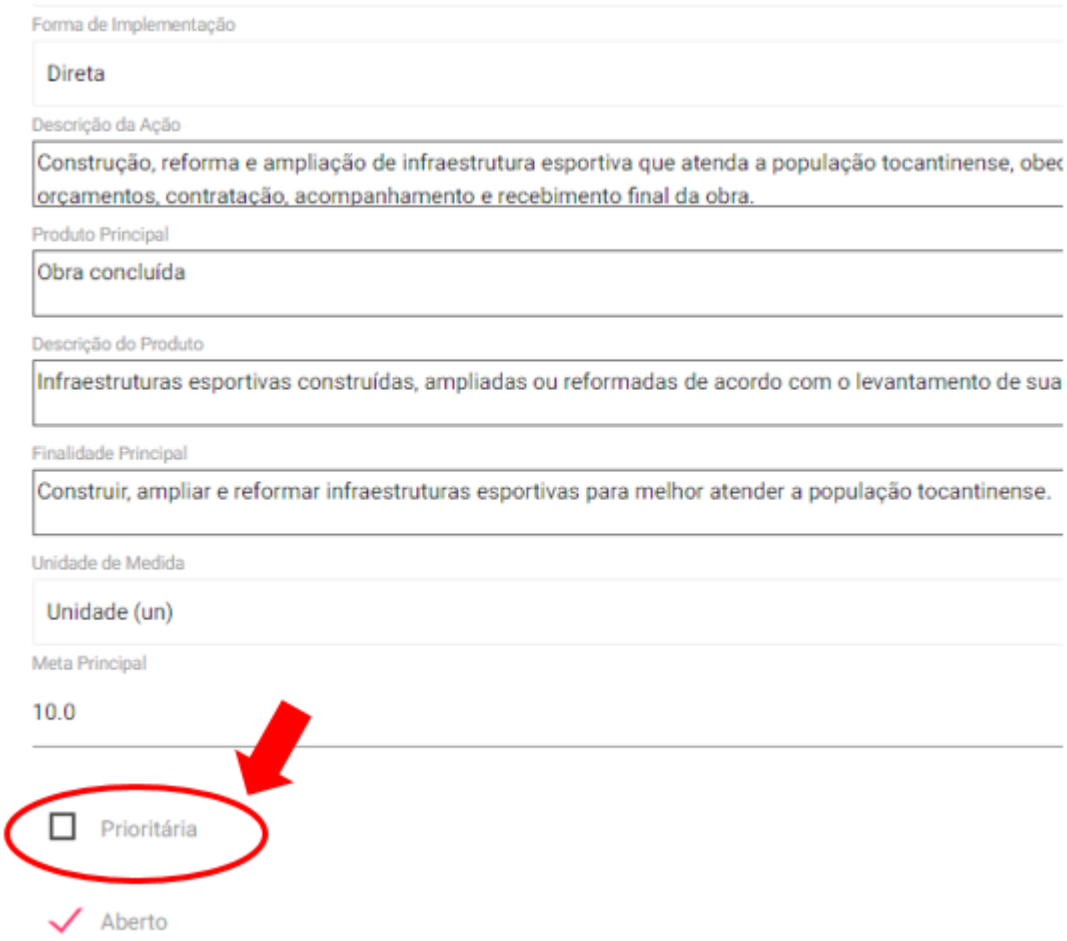
A priorização de uma ação temática poderá ser efetuada de diversas formas.

Poderá ser realizada por uma estratégia maior de governo, como é o caso das consultas públicas realizadas num período antecedente à elaboração do PPA. Destas consultas públicas resultam demandas sociais que poderão ser definidas como prioritárias para o governo.

A priorização também poderá ser realizada a partir de uma avaliação interna do órgão de Estado, entendendo a ação priorizada como uma área importante para a consecução de sua missão, visão ou objetivo específico.

No sistema PLANEJA a priorização da ação temática deverá ser informada no campo de marcação específico, logo após informar a meta principal. É a última informação a ser preenchida no PPA, antes do lançamento dos dados financeiros (LOA).

FIGURA 42 – Marcação de uma ação prioritária no PLANEJA



Fonte: TOCANTINS, 2020.

Chegando neste ponto, o lançamento das informações referentes ao PPA estará finalizado.

As informações a partir do campo “Elaboração da LOA” que consta na plataforma on line do PPA (PLANEJA) dizem respeito aos dados orçamentários, isto é, informações financeiras a serem distribuídas entre o período de execução do PPA.

Não significa dizer que o PPA estará concluído, pois planejamento e orçamento, em última análise, não se separam. A plataforma PLANEJA continuará sendo preenchida com as previsões financeiras calculadas por departamento específico da Diretoria de Orçamento, trabalho feito, na prática, pelos mesmos técnicos encarregados da elaboração ou revisão do PPA dos órgãos.

Conforme dito na apresentação, este manual deverá ser utilizado como uma ferramenta de consulta para utilizar de forma conjunta com o PLANEJA. Ao operar a

plataforma virtual de planejamento, o manual de elaboração do PPA deverá ser consultado para uniformizar os conceitos e auxiliar os técnicos responsáveis pelo planejamento dos órgãos a dirimir dúvidas e melhorar a qualidade da peça de PPA do Estado do Tocantins.

3.0 - Considerações Finais

O planejamento público não é estático. Assim como a sociedade e a economia são dinâmicas, o planejamento também deve ser dinâmico. Isto não significa que o planejamento é refeito a cada alteração percebida no contexto social ou econômico, pois é necessário que o planejamento possua diretrizes, direcionamento e foco, mantendo uma certa constância de propósitos ao longo de sua execução. Significa dizer que o PPA deve possuir em sua estrutura, possibilidade de readequação aos novos cenários, a medida em que estes se mostram relevantes, isto é, capazes de alterar os dados iniciais do planejamento.

Os objetivos, metas e indicadores, sejam do PPA ou do planejamento estratégico são revisados ao menos uma vez ao ano em período específico definido pela Secretaria da Fazenda e Planejamento. Nestas ocasiões, denominadas revisão do PPA, toda a estrutura do PPA poderá ser revisada em trabalho conjunto entre os representantes dos órgãos e os servidores da Diretoria de Planejamento responsáveis por cada um deles, conferindo ao PPA maior proximidade à realidade percebida e melhores condições de êxito na execução físico-financeira do plano, melhorando a efetividade das políticas públicas à nível estadual.

A tecnologia é um instrumento importante na nova dinâmica do planejamento público. A melhoria da plataforma do PPA do Tocantins possibilitou melhores condições de monitoramento e acompanhamento tanto do planejamento estratégico quanto do PPA, fornecendo aos gestores públicos, informações relevantes, em tempo hábil para a correta tomada de decisões.

O aperfeiçoamento do PPA do Estado do Tocantins é um processo contínuo que necessita de esforços conjuntos entre os órgãos responsáveis pelo seu plano institucional e os agentes específicos incumbidos de sua elaboração e acompanhamento junto à Secretaria da Fazenda e Planejamento.

O esforço de melhoria do PPA não se limita a cada quadriênio, mas estende-

se a todo o processo de execução, controle, acompanhamento e posterior revisão durante os quatros anos de vigência, demonstrando que, na nova acepção de planejamento público, o PPA deve se posicionar como uma ferramenta estratégica que empreende foco e objetividade aos esforços da gestão pública estadual em direção à melhoria da qualidade de vida da população.

BIBLIOGRAFIA:

ARAÚJO, Riberto de Barros e OLIVEIRA, Ricardo Rezende de. **Apostila Gestão Estratégica com uso do BSC**. Espírito Santo: PRIMUS Consultoria, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**/ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Coordenação de documentação e Informação – Brasília: MP, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Proposta Apresentação e Conceitos**. Disponível em <https://www.mma.gov.br/estruturas/173/_arquivos/173_08122008043515.pdf> Acesso em 21/2/2020.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional** / Carlos Eduardo Uchoa; desenho e elaboração Coordenação Geral de Programas de Capacitação /DDG. _ Brasília: ENAP/DDG, 2013. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2403/1/Elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20indicadores%20de%20desempenho_apostila%20exerc%C3%ADcios.pdf> Acesso em 7/7/2020.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Indicadores de Desempenho – Estruturação do Sistema de Indicadores Organizacionais.** 3. ed. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2012.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **E-book Sistema de Indicadores**. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2018. Disponível em <https://prod.fnq.org.br/comunidade/wp-content/uploads/2018/12/n_3_sistema_de_indicadores_fnq.pdf> Acesso em 10/7/2020.

GD Consult e Steinbeis – Sibe do Brasil. **Painel de Indicadores Estratégicos**. São Paulo: GD Consult e Steinbeis – Sibe do Brasil, 2018.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.56, n.2, p.137-60, abr/jun, 2005.

MARINI, Caio; MOTA, João Paulo. Oficina: **Planos Estratégicos das Secretarias: Oficina 4. Indicadores, Metas e Planos de Ação**. Palmas: PUBLIX; 2015.

PERIARD, Gustavo. Artigo: **O Ciclo PDCA e a melhoria contínua**. Disponível em <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua/> Acesso em 17/6/2020 às 11:26h.

SUN-TZU, século VI a.C. **A Arte da Guerra: Por uma Estratégia Perfeita**/Sun Tzu; tradução Heloísa Sarzana Pugliesi, Márcio Pugliesi. — São Paulo: Madras, 2005.

Disponível em <file:///D:/Usu%C3%A1rios/87515326387/Downloads/A%20Arte%20da%20Guerra.pdf> Acesso em 14/7/2020.

TOCANTINS. Lei Nº 3.421, de 8 de março de 2019. Palmas, 8 de março de 2019. Disponível em< https://central3.to.gov.br/arquivo/451499/> Acesso em 24/4/2020.

TOCANTINS. **Manual Técnico do Orçamento – MTO**. Palmas, 2020. Disponível em <https://central3.to.gov.br/arquivo/498268/> Acesso em 6/7/2020.

TOCANTINS. **Mapa de Direcionadores Estratégicos do Tocantins**. Publix. Documento no prelo. 2015

TOCANTINS. PPA 2020/2023. Palmas, 2020. Disponível em <https://planejamento.monitora.to.gov.br/plans/4> Acesso em 24/7/2020.