



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA  
E DESENVOLVIMENTO**

**O PAPEL DO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO  
GOVERNAMENTAL NO MONITORAMENTO DE  
PROGRAMAS DE GOVERNO DO PLANO  
PLURIANUAL DO DISTRITO FEDERAL – PROJETO  
DE INTERVENÇÃO APLICADO AO CASO DA  
SECRETARIA DE SAÚDE**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**ANA CAROLINA DA SILVA RAMOS**

BRASÍLIA - DF

2022

**O PAPEL DO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO  
GOVERNAMENTAL NO MONITORAMENTO DE  
PROGRAMAS DE GOVERNO DO PLANO PLURIANUAL DO  
DISTRITO FEDERAL – PROJETO DE INTERVENÇÃO  
APLICADO AO CASO DA SECRETARIA DE SAÚDE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Ana Carolina da Silva Ramos

Orientador: José Celso Pereira Cardoso Junior

Brasília - DF

2022

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

R1753p Ramos, Ana Carolina da Silva  
O papel do sistema de acompanhamento governamental no monitoramento de programas de governo do Plano Plurianual do Distrito Federal: projeto de intervenção aplicado ao caso da Secretaria de Saúde / Ana Carolina da Silva Ramos. -- Brasília: Enap, 2022.  
111 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2022.

Orientação: Prof. Dr. José Celso Cardoso Júnior.  
1. Primeiro Setor. 2. Programação Orçamentária e Financeira. 3. Planejamento Orçamentário. 4. Planejamento Estratégico. 5. Programa de Governo – Acompanhamento. I. Título. II. Cardoso Júnior, José Celso.

CDD 352.4

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

**ANA CAROLINA DA SILVA RAMOS**

**O PAPEL DO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO  
GOVERNAMENTAL NO MONITORAMENTO DE  
PROGRAMAS DE GOVERNO DO PLANO  
PLURIANUAL DO DISTRITO FEDERAL – PROJETO  
DE INTERVENÇÃO APLICADO AO CASO DA  
SECRETARIA DE SAÚDE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 01 de abril de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Junior, Orientador - ENAP

---

Prof. Dr. Mauro Santos Silva - ENAP

---

Prof. Dr. Leandro Freitas Couto – ENAP

BRASÍLIA

2022

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, pelo apoio e conhecimento compartilhado durante a construção desse projeto.

A minha mãe, por todo o esforço para que eu tivesse a melhor educação possível e as condições de chegar até aqui. Meu eterno amor e agradecimento.

Ao meu marido, companheiro e amigo, cujas discussões, ensinamentos e incentivos foram fundamentais durante o período do mestrado. Esta experiência me fez admirar, cada vez mais, sua dedicação na profissão.

Aos amigos e demais familiares, pela compreensão durante minha ausência e pelos outros tantos momentos vividos juntos.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>ASCOM</b>	- Assessoria de Comunicação
<b>CEMIP</b>	- Coordenação de Elaboração e Modernização de Instrumentos de Planejamento Governamental
<b>CF</b>	- Constituição Federal
<b>CGDF</b>	- Controladoria Geral do Distrito Federal
<b>CLDF</b>	- Câmara Legislativa do Distrito Federal
<b>COAPAG</b>	- Coordenação de Acompanhamento de Programas e Ações de Governo
<b>DF</b>	- Distrito Federal
<b>DIPLAN</b>	- Diretoria de Planejamento e Orçamento
<b>DODF</b>	- Diário Oficial do Distrito Federal
<b>EGOV</b>	- Escola de Governo
<b>GDF</b>	- Governo do Distrito Federal
<b>IPEA</b>	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LDO</b>	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	- Lei Orçamentária Anual
<b>LODF</b>	- Lei Orgânica do Distrito Federal
<b>LRF</b>	- Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MPO</b>	- Manual de Planejamento e Orçamento
<b>OC</b>	- Órgão Central
<b>PAS</b>	- Programação Anual de Saúde
<b>PDOT</b>	- Plano Diretor de Ordenamento Territorial
<b>PDS</b>	- Plano Distrital de Saúde
<b>PES</b>	- Planejamento Estratégico Situacional
<b>PLDO</b>	- Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>PLOA</b>	- Projeto de Lei Orçamentária Anual
<b>PPA</b>	- Plano Plurianual
<b>PT</b>	- Programa de Trabalho
<b>RREO</b>	- Relatório Resumido da Execução Orçamentária
<b>SAG</b>	- Sistema de Acompanhamento Governamental
<b>SEEC-DF</b>	- Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal
<b>SEORC</b>	- Secretaria Executiva de Orçamento

<b>SES-DF</b>	- Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal
<b>SESPLAN</b>	- Sistema Estratégico de Planejamento
<b>SIGGO</b>	- Sistema Integrado de Gestão Governamental
<b>SIOP</b>	- Elaboração e Execução do Orçamento
<b>SUOP</b>	- Subsecretaria de Orçamento Público
<b>SUPLAN</b>	- Subsecretaria de Planejamento Governamental
<b>SUPLANS</b>	- Subsecretaria de Planejamento em Saúde
<b>SUS-DF</b>	- Sistema Único de Saúde do DF
<b>SUTIC</b>	- Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
<b>TCDF</b>	- Tribunal de Contas do Distrito Federal
<b>TCU</b>	- Tribunal de Contas da União
<b>UCEP</b>	- Unidade de Controle de Emendas Parlamentares
<b>UO</b>	- Unidade Orçamentária
<b>ZOPP</b>	- <i>Ziel-Orientierte Projekt Planung</i>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programas Temáticos do PPA 2020/2023 .....	33
Tabela 2 - Objetivos do Programa 6202 - Saúde em Ação .....	34
Tabela 3 - Total de Atributos do PPA 2020/ 2023 (dez./ 2021).....	35
Tabela 4 - Programa Temático e Programa de Gestão - Área da Saúde.....	38
Tabela 5 - Regionalização do Distrito Federal.....	44
Tabela 6 - Estágios das Etapas no SAG.....	55
Tabela 7 - Causas do Desvio .....	60
Tabela 8 - Natureza do Desvio .....	60
Tabela 9 - Participação em Treinamentos e Outras Atividades Oferecidas pela SUPLAN ....	97
Tabela 10 - Nº de Agentes de Planejamento que Gostariam de Participar de Capacitação....	98



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Categorias de Análise.....	23
Quadro 2 - Informações Qualitativas do Programa de Trabalho.....	42
Quadro 3 - Informações Quantitativas do Programa de Trabalho.....	43
Quadro 4 - Principais Características do Acompanhamento Físico-Financeiro do DF.....	48
Quadro 5 - Cronograma de Atualização Bimestral – SAG/ 2021 .....	51
Quadro 6 - Dimensões do Acompanhamento e Monitoramento.....	70
Quadro 7 - Plano de Ação .....	92
Quadro 8 - Fatores de Contexto.....	100
Quadro 9 - Quadro-Síntese do Projeto de Intervenção .....	104

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da SEORC .....	26
Figura 2 - Ciclo dos Instrumentos de Planejamento Governamental do DF .....	29
Figura 3 - Estrutura do PPA 2020-2023 .....	32
Figura 4 - Fluxograma do Acompanhamento Físico-Financeiro .....	50
Figura 5 - Incluir Etapa Programada.....	54
Figura 6 – Atualizar Acompanhamento da Etapa.....	56
Figura 7 - Relatório das Etapas Programadas para Execução .....	58
Figura 8 - Relatório das Etapas Programadas em Desvio .....	62
Figura 9 - Análises do SAG- 6º bimestre/2020 - Etapas Segmentadas por Estágio.....	64
Figura 10 - Análises do SAG- 6º bimestre/2020 - Etapas Segmentadas por Causa do Desvio	64
Figura 11 - Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho .....	66
Figura 12 - Demonstrativo Orçamentário-Financeiro por Grupo de Despesa .....	67
Figura 13 - Ciclo Geral do Planejamento da SES-DF .....	73
Figura 14 - Organograma da Secretaria de Saúde do DF .....	75
Figura 15 - Ciclo do Monitoramento e Avaliação da SES-DF.....	76
Figura 16 - Sistemática de Monitoramento da SES-DF.....	77
Figura 17 - Consulta a Indicador no SESPLAN.....	79
Figura 18 - Monitoramento de Indicador no SESPLAN .....	80
Figura 19 - Etapa SAG no SESPLAN .....	80
Figura 20 - Análise SAG no SESPLAN .....	81
Figura 21 - Análise SAG no SESPLAN – Consolidado .....	81
Figura 22 - Momentos do Planejamento Estratégico Situacional .....	84
Figura 23 - Referências Básicas do Problema.....	85
Figura 24 - Desenho da Árvore de Problemas .....	87
Figura 25 - Árvore de problemas do SAG .....	88
Figura 26 - Modelo Lógico Adaptado ao Estudo .....	89

## RESUMO

A presente pesquisa tem como escopo um estudo sobre melhorias do Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG), instrumento responsável pelo acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias do Distrito Federal (DF). Para realizar tal tarefa, foi escolhido um modelo de intervenção que objetivou identificar propostas úteis ante o seguinte problema: *o Sistema de Acompanhamento Governamental do Governo do Distrito Federal não subsidia adequadamente o monitoramento dos programas de governo do DF*. A dissertação seguirá os seguintes tópicos temáticos: (i) o primeiro passo foi descrever o processo de planejamento e orçamento do DF. Para isso, foi necessário, no capítulo 2, apresentar os instrumentos de planejamento governamental, tais como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), além do próprio SAG. (ii) A partir dessa primeira contextualização, o capítulo 3 trata do monitoramento de programas e do acompanhamento orçamentário no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES-DF), unidade selecionada para dar materialidade ao problema. (iii) Com base nas informações obtidas, foi elaborado, no capítulo 4, plano de ação com propostas de melhorias ao SAG, objetivo principal do estudo, observando o Modelo Lógico adaptado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Serviu também de referência o método Planejamento Estratégico Situacional (PES), responsável pela estruturação do trabalho pela ótica dos momentos de Carlos Matus. Os dados foram coletados, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, e discussões com os principais atores envolvidos, além de questionários respondidos pelos servidores da SES-DF. O capítulo 5 apresenta as considerações finais que se baseiam, em linhas gerais, em demonstrar que a metodologia PES se mostrou capaz de ser aplicada aos instrumentos de gestão de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Acompanhamento Físico-Financeiro; Monitoramento de Programas de Governo; Ação Orçamentária; Planejamento Estratégico Situacional; Modelo Lógico.

## ABSTRACT

The aim of the present research is to verify the possibilities of improving the Government Monitoring System (SAG). SAG is an tool responsible for the physical-financial monitoring of Federal District government's budgetary actions. In order to fulfill this task, an intervention model was chosen. It aims to identify useful proposals in the face of the following problem: *the Government Monitoring System of Federal District Government does not adequately subsidize the monitoring of its government programs*. The following topics are essential to understand how the question presented here was sought to be answered. (i) The second chapter focused to present government planning and budgeting process. Consequently it was aimed to expose and discuss the government planning tools, such as the Multiyear Plan (PPA), the Budget Guidelines Law (LDO), the Annual Budget Law (LOA) and the SAG itself. (ii) Concerning to this context, the chapter 3 deals with programs monitoring and budget monitoring of the State Department of Health of the Federal District (SES-DF). This Department was chosen by the present research to support the theoretical problematization. (iii) Based on the information obtained in the previous chapter, the chapter 4 aimed to prepare an action plan in order to improve the SAG. This was the main goal of this research. In order to get it this study used as theoretical reference the Logical Model adapted by Institute of Applied Economic Research (IPEA). The Situational Strategic Planning (PES) method was also used as a reference, responsible for structuring the work from the perspective of Carlos Matus' moments. The research collected data through bibliographic and documentary research, through discussions with the main actors involved, as well as questionnaires answered by SES-DF civil servants. Chapter 5 presents a conclusion demonstrating that the PES methodology proved capable of being applied to the public policy management tools.

**Keywords:** Physical-Financial Monitoring; Monitoring of Government Programs; Budgetary Action; Situational Strategic Planning; Logical Model.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. OBJETIVO GERAL .....	17
1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	17
1.3. METODOLOGIA DO TRABALHO.....	18
1.3.1. CARACTERIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	19
1.3.2. COLETA DE DADOS .....	21
1.3.3. ANÁLISE DE DADOS.....	22
1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO.....	23
2. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO DF.....	24
2.1. OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	24
2.2. A COORDENAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NO DF .....	25
2.2.1. PLANO PLURIANUAL 2020/ 2023 DO DISTRITO FEDERAL.....	30
2.2.1.1. PROGRAMAS TEMÁTICOS .....	32
2.2.1.1.1 OBJETIVOS.....	33
2.2.1.2. PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO.....	37
2.2.1.3. PROGRAMAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS.....	38
2.2.1.4. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA 2020/ 2023.....	38
2.2.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO DISTRITO FEDERAL.....	39
2.2.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO DISTRITO FEDERAL .....	41
2.2.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO DISTRITO FEDERAL.....	46
2.3. ACOMPANHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO DO DF .....	46
2.3.1. METODOLOGIA DO ACOMPANHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO DO DF .....	48
2.3.1.1. FASES DO ACOMPANHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO .....	49
2.3.1.1.1. CADASTRAMENTO DE ETAPAS NO SAG.....	53
2.3.1.1.1.2. ACOMPANHAMENTO DE ETAPAS NO SAG.....	55
2.3.1.1.1.3. ANÁLISE DE ETAPAS NO SAG.....	63
2.3.1.1.1.4. PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO BIMESTRAL .....	65
2.3.1.2. ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: DIFERENÇAS E COMPLEMENTARIDADES .....	68
3. O CASO DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO DF .....	72

3.1. OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA SECRETARIA DE SAÚDE DO DF .....	72
3.2. CICLO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA SECRETARIA DE SAÚDE DO DF .....	75
3.3. SISTEMA ESTRATÉGICO DE PLANEJAMENTO – SESPLAN .....	78
4. APLICAÇÃO DA METODOLOGIA AO INSTRUMENTO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO GOVERNAMENTAL .....	83
4.1 INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O QUESTIONÁRIO .....	83
4.2 OS MOMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL.....	84
4.2.1. MOMENTO EXPLICATIVO.....	84
4.2.2. MOMENTO NORMATIVO.....	89
4.2.3. MOMENTO ESTRATÉGICO.....	99
4.2.4. MOMENTO TÁTICO-OPERACIONAL.....	102
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	103
6. REFERÊNCIAS .....	106
ANEXO - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES DA SES-DF .....	109

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo trata do Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG) responsável pelo acompanhamento físico-financeiro do orçamento do Distrito Federal (DF), também denominado acompanhamento orçamentário, e do seu papel frente ao monitoramento dos programas de governo que compõem o Plano Plurianual (PPA) do DF, realizado no sistema PPA WEB. Para atingir esse propósito, essa pesquisa estuda o caso da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES-DF).

O acompanhamento físico-financeiro refere-se ao controle da execução das ações orçamentárias integrantes da Lei Orçamentária Anual (LOA), destinadas a entregar bens e serviços à sociedade. Para tanto, os órgãos e entidades do DF prestam informações sobre a execução financeira e física das ações, bem como do alcance ou não das metas previstas na lei (DF, 2016).

Do ponto de vista da legislação vigente, o acompanhamento físico-financeiro do Governo do Distrito Federal (GDF), publicado por meio do relatório de desempenho físico-financeiro bimestralmente, é preconizado pelo inciso III, artigo 153, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF).

Art. 153. O Poder Executivo publicará, até o trigésimo dia após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, do qual constarão:

I – as receitas, despesas e a evolução da dívida pública da administração direta e indireta em seus valores mensais;

II – os valores realizados desde o início do exercício até o último bimestre objeto da análise financeira;

III – relatório de desempenho físico-financeiro (DF, 1993).

Conforme artigo 1º do Decreto nº 39.118/2018, que disciplina a implantação e utilização do SAG, o sistema foi "desenvolvido com a finalidade de automatizar as rotinas do processo de acompanhamento físico-financeiro do orçamento do Distrito Federal" (DF, 2018a).

Desse modo, é importante acrescentar que as referências ao sistema implicam, muitas vezes, o próprio processo de acompanhamento físico-financeiro para o qual o instrumento foi desenvolvido.

Segundo o decreto acima citado, o sistema tem como objetivos, nos termos do artigo 4º:

I - coletar, consolidar, organizar, manter e disponibilizar informações relativas ao **acompanhamento governamental de forma a subsidiar a avaliação dos planos, programas, orçamentos e ações de governo;**

II - dar publicidade às ações governamentais em seus aspectos quantitativos, qualitativos, espacial e temporal, visando o seu contínuo aperfeiçoamento.

III - subsidiar a elaboração do relatório de desempenho físico-financeiro em cumprimento ao inciso III do art. 153 da Lei Orgânica do Distrito Federal;

IV - contribuir para a transparência da aplicação dos recursos públicos (DF, 2018a, grifo nosso).

Dessa forma, a função do sistema é ampliada para além daquela de publicação do relatório de desempenho físico-financeiro definida pela LODF, indicada no inciso III do decreto.

No entanto, por mais que possua diversos objetivos, a utilização se concentra na elaboração do relatório de desempenho físico-financeiro em prejuízo da finalidade de contribuir com informações para a avaliação dos planos, programas, orçamentos e ações de governo, como é explicitado na caracterização do problema, no capítulo 4.

O uso do SAG torna-se, assim, limitado, considerando que os dados disponíveis são subutilizados e que ainda há espaço para transformá-los em informações úteis aos gestores e tomadores de decisão.

Tais afirmações baseiam-se, principalmente, na observação e vivência no ambiente de trabalho, além de discussões realizadas pela equipe da Subsecretaria de Planejamento Governamental (SUPLAN), gestora do processo de acompanhamento físico-financeiro, bem como por conversas informais de outros atores envolvidos no processo. A constatação é assentada e compartilhada pela autora e pelos demais integrantes da equipe da SUPLAN, alguns com atuação de mais de 10 anos na área. Destaca-se que a SUPLAN, vinculada à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC-DF), atua como Órgão Central (OC) de planejamento, responsável pelos instrumentos de planejamento governamental, tendo papel fundamental na integração destes.

Apesar disso, não se pode desprezar o esforço e tempo empreendidos por todos os envolvidos no processo, o que reforça a justificativa de propor um melhor emprego do instrumento e dos atores participantes.

A partir disso, o problema-guia, colocado como escopo da presente pesquisa, foi o seguinte: *o Sistema de Acompanhamento Governamental do Governo do Distrito Federal não subsidia adequadamente o monitoramento dos programas de governo do DF.*

Pretendeu-se compreender, a partir do processo de planejamento e orçamento do DF e da SES-DF, (1) como ocorre o emprego do sistema e das informações produzidas; (2) identificar as principais causas e consequências do problema de pesquisa para, de posse desses dados, (3) apresentar críticas e sugestões de melhorias.



O estudo aborda, também, o monitoramento por ser uma atividade contínua, que contribui para a implementação das políticas públicas, tornando mais tempestiva a contribuição do acompanhamento físico-financeiro.

O monitoramento tratado pelo estudo é feito à luz do que dispõe o artigo 10 da Lei nº 6.490/2020, referente ao PPA 2020/2023 do DF, definido como "atividade estruturada com base na implementação de Programas e orientada para o alcance dos Objetivos da Administração Pública Distrital" (DF, 2020a).

Ao longo do trabalho, o termo monitoramento é utilizado no mesmo sentido que alguns autores se referem ao acompanhamento de política pública, o que deve ser diferenciado do acompanhamento orçamentário aqui tratado, baseado na execução das ações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Desse modo, o estudo desses instrumentos em conjunto parte do entendimento de que as entregas das ações orçamentárias visam repercutir nos resultados pretendidos pelos programas de governo.

Frisa-se, contudo, que não constitui objeto da pesquisa a avaliação dos programas de governo, o que não implica, por óbvio, desconsiderar sua relevância.

Por fim, destaca-se que não se espera sobrepor a ótica do orçamento aos demais instrumentos, mas sim *aprimorar* a geração e o tratamento das informações sobre os programas de governo a partir do acompanhamento físico-financeiro e, conseqüentemente, contribuir na melhoria do processo de monitoramento, unificando os diferentes esforços empreendidos.

## **1.1. OBJETIVO GERAL**

Propor melhorias ao Sistema de Acompanhamento Governamental do Distrito Federal.

## **1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- I. Descrever a metodologia do Sistema de Acompanhamento Governamental, a partir da compreensão do processo de planejamento e orçamento do Distrito Federal;
- II. Identificar a presença de conteúdo informativo no modelo de acompanhamento físico-financeiro adotado pelo Governo do Distrito Federal capaz de refletir as entregas e de subsidiar adequadamente o monitoramento dos programas de governo, a partir do caso da Secretaria de Estado de Saúde do DF;

- III. Identificar, junto aos atores envolvidos no processo, as principais causas e consequências de o Sistema de Acompanhamento Governamental não subsidiar adequadamente o monitoramento dos programas de governo;
- IV. Propor um plano de ação, que possa minimizar e/ ou eliminar as causas críticas identificadas no processo, com vistas a produzir resultados positivos.

### 1.3. METODOLOGIA DO TRABALHO

Este item apresenta, de forma geral, os fundamentos teóricos e os procedimentos metodológicos que subsidiaram o desenvolvimento do trabalho, cuja aplicação e definições conceituais são detalhados no capítulo 4.

A principal referência é o método *Planejamento Estratégico Situacional*<sup>1</sup> (PES), desenvolvido por Carlos Matus, no início da década de 70, seguida da utilização de recursos do *Modelo Lógico*,<sup>2</sup> versão adaptada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2010.

No PES, diferentemente do planejamento tradicional, os problemas atuam como o centro do planejamento da ação, sendo aplicável a contextos complexos, indefinidos e dinâmicos. O método foi desenvolvido para auxiliar no desenho de programas de governo, estruturado em "momentos", que são as sequências pelas quais passa o processo de planejamento (MATUS, 1993).

Ainda segundo o autor, os momentos são:

- I. Momento Explicativo (M1): Refere-se à explicação da situação inicial e seus problemas relevantes;
- II. Momento Normativo (M2): Momento em que ocorre a estruturação do programa para alcance dos resultados por meio do desenho de proposta de intervenção;
- III. Momento Estratégico (M3): Refere-se à análise da viabilidade do plano, elaborado no momento anterior;
- IV. Momento Tático-operacional (M4): Trata-se da implementação do plano (MATUS, 1993, p. 297).

---

<sup>1</sup> MATUS, C. Política, planejamento & governo. Brasília: IPEA, 1993. 2v. - (Série IPEA; 143)

<sup>2</sup> CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: IPEA, 2010.

Além da estruturação lógica do trabalho pela ótica dos momentos, o método PES também serve de referência para a utilização dos conceitos de descritores do problema e de causas críticas.

Ainda que o método PES tenha sido criado para subsidiar o desenho de programas de governo, ele também se presta a pensar nos instrumentos de implementação. Logo, o presente trabalho baseia-se no propósito inovador de aplicar o método ao instrumento de política pública, no caso o SAG.

Por sua vez, o estudo do IPEA utilizado trata do modelo lógico, também originalmente desenvolvido para auxiliar no desenho de programas. O modelo lógico possui como principal objetivo "[...] organizar as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção" (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 4).

É importante esclarecer que a nota técnica do IPEA não utiliza os mesmos elementos de modelos lógicos desenvolvidos por outros estudiosos. No caso em destaque, a proposta metodológica, que também utiliza recursos do método PES, apresenta um roteiro para construção de modelo lógico, incluindo técnicas como a árvore de problemas, do método Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos, e a identificação de fatores relevantes de contexto.

Os procedimentos do modelo lógico, para o presente estudo, servem de guia para traduzir as sugestões de melhorias em ações, cujo centro do processo de planejamento do plano é o instrumento SAG, dando concretude operacional ao método PES.

### **1.3.1. CARACTERIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA**

É importante esclarecer, quanto à escolha do formato do trabalho, que há diversas pesquisas e estudos na área de políticas públicas. Contudo, muitos são estudos descritivos gerais, incompletos e/ ou pouco customizados para ações mais específicas, segundo Jannuzzi (2016).

É nesse ambiente que se percebe a necessidade de apresentar um plano de trabalho voltado a fornecer informações de uso mais imediato e prático na gestão de programas de governo, escopo desta dissertação. Dado o propósito de identificar propostas passíveis de serem aplicadas na prática para atacar o problema, adotou-se o formato de projeto de intervenção.

§1o Considera-se Projeto de Intervenção a proposta estruturada de ação sobre um problema relevante de políticas públicas, com vistas a oferecer alternativas de solução

em apoio à decisão de dirigentes públicos em um determinado programa ou organização governamental que tenha incidência sobre o referido problema (IPEA, 2016).

O projeto é um exercício metodológico de investigação, que utiliza a SES-DF com o objetivo de dar materialidade ao problema. Além disso, trata-se também de um trabalho exploratório, em que o resultado não é plenamente representativo da área objeto da investigação, mas é plenamente significativo em relação ao que foi estudado para responder à pergunta: Quais ações podem ser propostas para aperfeiçoar o Sistema de Acompanhamento Governamental?

A pesquisa tem abordagem qualitativa, em que "o pesquisador é o instrumento-chave, o ambiente é a fonte direta dos dados, não requer o uso de técnicas e métodos estatísticos, têm caráter descritivo, o resultado não é o foco da abordagem, mas sim o processo e seu significado, ou seja, o principal objetivo é a interpretação do fenômeno objeto de estudo" (GODOY, 1995B, SILVA; MENEZES, 2005 apud FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 9).

Ademais, o principal objetivo da pesquisa qualitativa "é buscar entender o que as pessoas apreendem ao perceberem o que acontece em seus mundos" (ZANELLI, 2002, p. 83 apud FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 9).

É, ainda, descritiva no sentido de expor "características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso em explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação" (VERGARA, 2004, p. 47 apud FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 8).

Com relação ao método, optou-se pela utilização do "estudo de caso" para responder à pergunta de pesquisa.

Os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001, p. 19).

Complementar a essa explicação, Gerring (2004 apud EV; BURNI, 2014) afirma que os estudos de caso podem ser entendidos como análises de uma unidade de um fenômeno, ou de reduzido número, mas com pretensões de gerar elementos explicativos acerca de uma categoria de casos mais ampla.

Em contraponto à análise estatística, que busca entender os efeitos das causas, o estudo de caso atua na compreensão de processos, nos quais pode haver várias causas para sua compreensão, pois é uma metodologia capaz de identificar padrões complexos de configurações causais (REZENDE, 2011 apud EV; BURNI, 2014).

Assim, poder-se-ia afirmar que o estudo de caso objetiva compreender e questionar determinado fenômeno, procedimento útil para poder melhor explicá-lo. Por tais razões, esse parece ser o método mais adequado ao presente estudo.

A escolha da SES-DF deve-se, em especial, aos seguintes fatores: experiência e conhecimento da equipe da secretaria, maturidade na elaboração dos instrumentos de planejamento, utilização de sistema próprio para gestão dos instrumentos da política pública, além da relevância da área. Todos esses elementos apontavam a capacidade de a Unidade apresentar informações consistentes, úteis e aptas a contribuir para o estudo. Cumpre ressaltar, todavia, que o objeto não é o desenho do programa de governo da saúde, mas sim os instrumentos de gestão de políticas públicas.

A pesquisa é de natureza aplicada, tendo como objetivo propor melhorias ao SAG, de modo a subsidiar adequadamente o monitoramento dos programas de governo do DF, a partir da aplicação da metodologia ao caso da SES-DF.

Por fim, cabe ainda pontuar que o trabalho compreende o processo de acompanhamento físico-financeiro do orçamento do DF advindo do PPA 2020/ 2023 vigente, aprovado pela Lei nº 6.490, de 29/01/2020. A opção pelo PPA justifica-se pelo fato das ações orçamentárias, em tese, terem sido formuladas e/ou selecionadas para atender aos objetivos definidos no referido Plano, bem como terem características praticamente constantes ao longo do quadriênio.

### **1.3.2. COLETA DE DADOS**

A coleta de dados envolve pesquisa bibliográfica e documental, conversas informais com diversos atores envolvidos no processo, aplicação de questionários, além da utilização de conhecimento tácito e experiência na área.

A pesquisa bibliográfica utiliza trabalhos acadêmicos, artigos, revistas e livros que tratam do assunto “acompanhamento físico-financeiro”, “implementação” e “monitoramento” de políticas públicas, bem como dos conceitos e práticas que envolvem "planejamento estratégico situacional" e "modelo lógico".

Os principais documentos objeto da análise são:

- Normas e procedimentos que disciplinam o tema;
- Relatórios do SAG;
- PPA 2020/ 2023 do DF;
- Relatório de Avaliação do PPA, ano 2020;

- LOA/ 2020;
- Manuais e instruções disponibilizados pela SEEC-DF sobre o tema;
- Manual de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e Avaliação da SES-DF;
- Relatório Anual de Gestão 2020 - SES-DF;
- Documento de Referência do Escritório de Processos da SES-DF;
- Relatórios extraídos do Sistema Estratégico de Planejamento (SESPLAN).

Com base na pesquisa documental, foram identificados os propósitos a que o processo de acompanhamento físico e financeiro visa atender, o conteúdo das informações produzidas, bem como possíveis deficiências e necessidades de melhoria da metodologia e instrumentos adotados.

Foram realizadas conversas informais com servidores participantes das atividades de planejamento e orçamento da SES-DF, objetivando compreender mais adequadamente os processos e a organização de trabalho da Secretaria.

Em seguida, foi elaborado questionário, por meio da ferramenta *google forms*, e disponibilizado aos servidores da SES-DF para ser respondido durante os meses de Junho e Julho de 2021. As perguntas foram formuladas, selecionadas e organizadas com o objetivo de subsidiar a montagem dos momentos do PES.

Paralelamente às dificuldades comuns a este tipo de projeto, agrega-se o contexto do período de realização do trabalho, afetado pela pandemia da COVID-19, que atingiu, em especial, os servidores da SES-DF, comprometendo a coleta de dados, os encontros, as discussões e, por fim, a qualidade das informações apresentadas.

### **1.3.3. ANÁLISE DE DADOS**

Inicialmente, o levantamento de dados obtido objetivou apresentar os principais aspectos do processo de planejamento e orçamento do DF e da metodologia do SAG, de forma geral e no âmbito da SES-DF.

Em seguida, os dados foram analisados e traduzidos em categorias de análise, de acordo com a técnica "análise de conteúdo", definida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

As categorias de análise foram definidas com base na metodologia adotada, que serviu de norteador para a organização e sistematização das informações, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Categorias de Análise

<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>
Momento Explicativo	Identificação das causas e consequências de o Sistema de Acompanhamento Governamental do DF não subsidiar adequadamente o monitoramento dos programas de governo do DF
Momento Normativo	Identificação das sugestões de melhorias para atacar as causas identificadas no momento normativo, bem como dos elementos do modelo lógico decorrentes das propostas: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e resultados finais.
Momento Estratégico	Identificação dos fatores de contexto, favoráveis e desfavoráveis, para adotar ou não, as sugestões de melhorias apontadas no momento normativo

Fonte: Autora (2022).

A análise das informações nessas categorias permitiu a construção da árvore de problemas e do modelo lógico, com o objetivo de propor um plano de ação com sugestões de melhorias ao SAG.

#### **1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO**

Do presente estudo faz parte esta introdução, seguida dos seguintes capítulos:

Capítulo 2 - O processo de planejamento e orçamento do DF;

Capítulo 3 - O caso da Secretaria de Estado da Saúde do DF;

Capítulo 4 - Aplicação da metodologia ao instrumento Sistema de Acompanhamento Governamental;

Capítulo 5 – Considerações Finais.

## **2. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO DF**

Este capítulo apresenta o processo de planejamento e orçamento do DF, pré-requisito teórico para, na etapa seguinte, analisar o problema-guia enunciado.

O capítulo está disposto da seguinte forma: a seção 2.1. introduz o tema dos instrumentos de planejamento governamental, enquanto o item 2.2. discorre sobre os instrumentos no âmbito do DF, a saber: PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e LOA. Já o 2.3., por sua vez, detalha o acompanhamento físico-financeiro a partir do SAG. Ao final, a seção 2.4 apresenta os conceitos de monitoramento e avaliação de programas de governo utilizados como parâmetros para o trabalho.

### **2.1. OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Para Mintzberg (2004), o planejamento é um procedimento formal com o objetivo de produzir resultados articulados de decisões integradas entre si. Por sua vez, o planejamento governamental pode ser entendido como atividade que conduz a escolhas de políticas públicas, definindo assim as prioridades de ação de um governo.

O conceito de política pública é aqui entendido como

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (JENKINS, 1978 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8).

A Constituição Federal (CF) inovou ao criar os instrumentos de planejamento, PPA e LDO, os quais, associados à LOA, são responsáveis por estabelecer e implementar as políticas públicas de governo. O PPA, a LDO e a LOA, de iniciativa do Poder Executivo, são leis com papel de estabelecer parâmetros de realização do planejamento e orçamento dos entes federativos.

Embora tais instrumentos constem na CF desde 1988, permanece pendente a regulamentação do art. 165, §9º, que afirma que "cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual."

A esse respeito, Cardoso Jr. e Matos (2011 apud AMORIM, 2016) analisam que:

Atualmente, por não existir um arcabouço legal mais sólido que trate de papéis, responsabilidades, integração, casamento de planejamentos estratégicos, talvez exista



ainda uma fragmentação muito grande entre esses órgãos [de planejamento e orçamento], o que estaria custando muito caro à administração pública, e custando muito caro ao país, em função de uma ausência de integração que permita articular melhor as ações (CARDOSO JR.; MATOS, 2011 apud AMORIM, 2016, p. 44)

Essa ausência ocasiona uma falta de clareza quanto à metodologia e conteúdo dos instrumentos, gerando variados modelos e formatos nos diferentes entes da federação. Em vista disso, nos próximos tópicos, o tema será apresentado segundo o que dispõe a LODF e as demais normas distritais.

## 2.2. A COORDENAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NO DF

Este item descreve como a responsabilidade pelos instrumentos de planejamento governamental está organizada dentro da estrutura do GDF, conforme a legislação que rege o tema.

A LODF, em harmonia com o que preceitua a CF/1988, disciplina ao sistema de controle interno a observância pelo cumprimento do estabelecido pelos planos e programas de governo:

Art. 80. Os Poderes Legislativo e Executivo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

**I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Distrito Federal;**

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial nos órgãos e entidades da administração do Distrito Federal, e quanto à aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (DF, 1993, grifo nosso).

No art. 2º do Ato das Disposições Transitórias da LODF, o Poder Executivo é instado a dispor sobre a organização, estruturação e funcionamento do sistema de controle interno do DF, que compreende as funções de planejamento, orçamento, administração financeira, contabilidade, auditoria e patrimônio. A criação do sistema de controle interno do DF se dá pela Lei nº 830/1994, que o organiza nos subsistemas de planejamento; orçamento; administração financeira; contabilidade; patrimônio; e auditoria, cada um atuando como órgão central daquela respectiva função.

Em 2010, foi aprovado o Decreto nº 32.598/2010, que versa sobre as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do DF, do qual se destaca o artigo que versa sobre o órgão central de planejamento e orçamento:

Art. 89. Compete ao órgão central de planejamento e orçamento:

I – coordenar, acompanhar, avaliar e consolidar os relatórios inerentes à área de planejamento, elaborados pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal;

II – elaborar e consolidar o PPA e suas revisões anuais e específicas;

III – elaborar o anexo de metas e prioridades da LDO;

IV – elaborar e consolidar relatórios, para a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal;

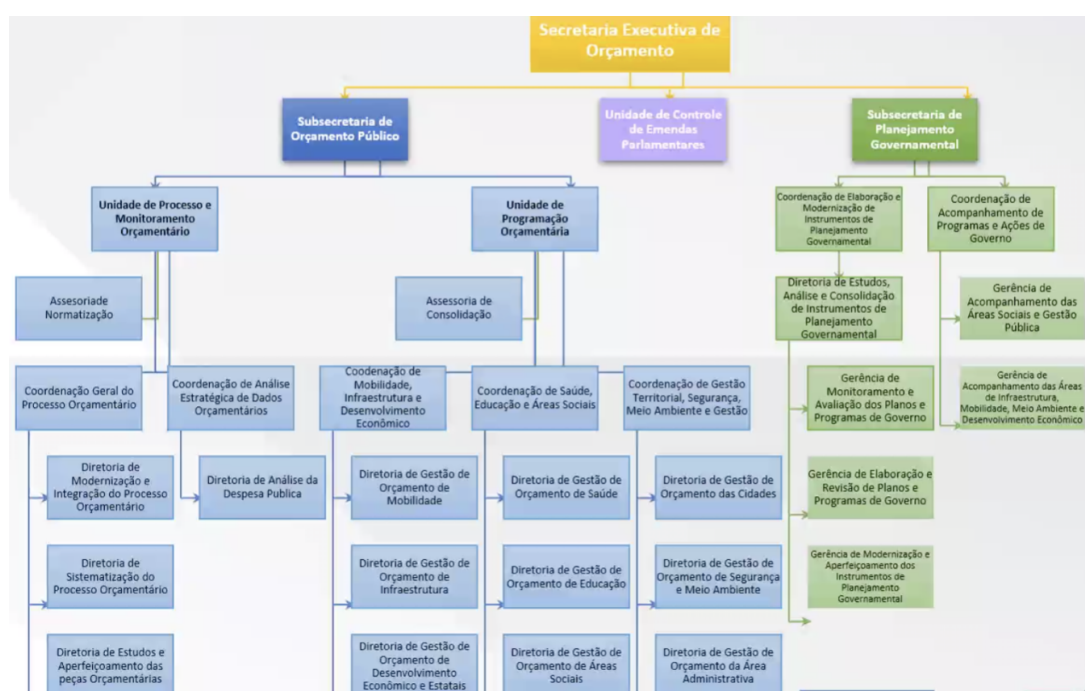
V – elaborar relatório de avaliação do PPA, de acordo com a legislação que o aprovar;

VI – elaborar normas e procedimentos referentes aos instrumentos de planejamento, acompanhamento e avaliação (DF, 2010).

A estrutura do GDF sofreu inúmeras modificações ao longo dos anos. Para o escopo do estudo, destaca-se a Secretaria Executiva de Orçamento (SEORC), responsável pelos instrumentos de planejamento, com a função de órgão de planejamento e orçamento na formulação, gestão e coordenação das diretrizes do PPA, da LDO e da LOA no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública distrital.

A SEORC divide-se em Subsecretaria de Orçamento Público (SUOP), SUPLAN e Unidade de Controle de Emendas Parlamentares (UCEP), conforme organograma abaixo, sendo as principais atividades de cada subsecretaria detalhadas, de acordo com o Regimento Interno (DF, 2021b):

Figura 1 - Organograma da SEORC



Fonte: Site da SEEC-DF

- SUOP (órgão central de orçamento): Responsável por supervisionar o sistema de orçamento do GDF, bem como coordenar os processos de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), dentre outros;
- SUPLAN (órgão central de planejamento): Responsável por supervisionar o sistema de planejamento do GDF, bem como os processos de elaboração, consolidação, revisão, monitoramento e avaliação do PPA, além do acompanhamento dos programas e ações de governo, dentre outros; e
- UCEP: Responsável pelo gerenciamento das emendas parlamentares constantes da LOA, no âmbito distrital, e pelas atividades que envolvem planejar, propor, supervisionar ações que busquem otimizar a execução das emendas parlamentares distritais, dentre outros.

Para o presente estudo, destaca-se a figura da SUPLAN que, em que pese não ser executora direta de políticas públicas, tem papel relevante na coordenação e no aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento governamental do DF. A Subsecretaria está organizada em 01 assessoria e 02 coordenações, com seguintes responsabilidades, conforme Regimento Interno da SEEC-DF:

Art. 45. À Coordenação de Elaboração e Modernização de Instrumentos de Planejamento Governamental - CEMIP, unidade orgânica de direção e supervisão, diretamente subordinada à Subsecretaria de Planejamento Governamental, compete:

I - propor diretrizes para a elaboração de normas, procedimentos, pesquisas e estudos relativos à elaboração, à revisão, ao monitoramento e à avaliação dos planos e programas governamentais;

II - coordenar atividades de produção de informações que subsidiem os processos de decisões sobre a organização de Agenda Governamental e alocação de recursos orçamentários;

III - coordenar ações de planejamento, desenvolvimento, implementação, operacionalização e manutenção de sistemas e plataformas digitais que auxiliem na elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual – PPA, no acompanhamento físico e financeiro das ações governamentais e instrumentos que integram a Prestação de Contas do Governador do Distrito Federal;

IV - definir critérios para padronização de entendimento e compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação dos planos e programas governamentais dos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal;

V - coordenar a elaboração, análise e consolidação das propostas setoriais dos instrumentos de planejamento, suas revisões, e relatórios de monitoramento e avaliação de desempenho de planos e programas governamentais dos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal;

VI - coordenar ações que contribuam com os processos de elaboração e execução das leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias;

VII - prestar informações para a elaboração de respostas demandadas por unidades e órgãos de controle interno e externo; e

VIII - desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 50. À Coordenação de Acompanhamento de Programas e Ações de Governo - COAPAG, unidade orgânica de direção e supervisão, diretamente subordinada à Subsecretaria de Planejamento Governamental, compete:

I - propor diretrizes para a elaboração de normas, procedimentos, pesquisas e estudos relativos ao acompanhamento dos programas e ações governamentais e aos instrumentos que integram a Prestação de Contas do Governador do Distrito Federal;

II - coordenar atividades de produção de informações que subsidiem os processos de decisões sobre a alocação de recursos orçamentários;

III - oferecer apoio aos estudos, manutenção e desenvolvimento de sistemas e plataformas digitais relativos aos Acompanhamento Governamental, Relatório de Gestão que integra a prestação de contas anual do Governador, Plano Plurianual e outros;

IV - definir critérios para padronização e compatibilidade entre os instrumentos de acompanhamento dos programas e ações governamentais e de prestação de contas anual do Governador;

V - oferecer subsídios para a elaboração de respostas às determinações e questionamentos do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

VI - prestar informações para a elaboração de respostas demandadas por unidades e órgãos de controle interno e externo; e

VII - desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação (DF, 2021b).

Como pode ser visto, a CEMIP atua, principalmente, na elaboração, revisão, monitoramento e avaliação dos planos e dos programas de governo, dispostos no PPA, enquanto a COAPAG está voltada para o acompanhamento dos programas e ações governamentais, em especial o acompanhamento físico-financeiro da LOA, evidenciando que ambas estão diretamente envolvidas no escopo do trabalho. Para o desempenho das atividades, atualmente,

a SUPLAN conta com 16 servidores efetivos, da carreira de auditoria de controle interno e de técnico de controle interno, especialidade "planejamento e orçamento".

A visão geral do ciclo dos instrumentos e seus prazos, ao longo do exercício, consta na figura a seguir, cuja exposição mais detalhada é objeto do próximo tópico.

Figura 2 - Ciclo dos Instrumentos de Planejamento Governamental do DF



Fonte: Autora (2021).

Por fim, é importante informar que muitas dessas atividades são executadas no Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO), normatizado pelo Decreto nº 18.075/1997, e, posteriormente, substituído pelo Decreto nº 39.118/2018, de 13/06/2018.

O SIGGO, responsável pela gestão orçamentária, financeira e contábil do GDF, de competência da SEEC-DF, foi desenvolvido na linguagem *delphi* e *cobol* e está dividido em 6 módulos (ou subsistemas) com as seguintes finalidades:

- Módulo PPA – Plano Plurianual: Destinado à elaboração da parte orçamentária do Plano Plurianual do DF;
- Módulo SIOP – Elaboração e Execução do Orçamento: Destinado à elaboração do orçamento e controle de sua execução;
- Módulo SIAC – Administração Contábil: Destinado ao controle contábil das contas do GDF, bem como ao fornecimento de dados para acompanhamento do módulo SIOP;
- Módulo SAG – Acompanhamento Governamental: Responsável pelo acompanhamento da execução das ações governamentais;

- Módulo Precatórios: Destinado ao acompanhamento dos precatórios do GDF, desde seu registro inicial até a quitação da dívida;
- Módulo Segurança: Para gestão e controle dos perfis de acesso aos demais módulos do SIGGO.

Deve-se, ainda, dizer que está em andamento, desde 2018, a migração de alguns módulos para um novo sistema, o SIGGO WEB, na plataforma web, que inclui melhorias e novas funcionalidades. Dentre esses, cita-se o SAG WEB, ora em estudo.

No caso do Plano, a parte físico-financeira das ações orçamentárias continua no SIGGO, módulo PPA. E, paralelamente, foi desenvolvido um novo sistema, o PPA WEB, que permitiu que grande parte das atividades que eram realizadas em processador de texto (Microsoft Word), como elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do PPA, passasse a ser automatizada a partir do PPA 2020/2023. O PPA WEB, contudo, faz parte do "portal de serviços", plataforma que reúne diversos sistemas sob gestão da SEEC-DF, não tratados neste estudo. Destaca-se que o SIGGO WEB não faz parte do portal de serviços e foi elaborado em outra linguagem de programação.

O fato de os instrumentos estarem em diferentes sistemas e linguagens é de suma importância para o trabalho, dado o impacto na gestão e integração das informações ali presentes para os vários atores interessados.

Dito isso, os sistemas/módulos são citados ao longo do texto, sem distinção entre SIGGO, SIGGO WEB e portal de serviços, quando não houver prejuízo para o entendimento.

### **2.2.1. PLANO PLURIANUAL 2020/ 2023 DO DISTRITO FEDERAL**

No âmbito do planejamento governamental, o PPA é o instrumento elaborado com o propósito de viabilizar, no médio prazo, a implementação e a gestão das políticas públicas. De forma análoga ao que preceitua a CF, a LODF, no § 2º do art. 149, determina que o PPA, compatível com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), estabeleça, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas – quantificadas física e financeiramente – para as despesas da administração pública no horizonte de quatro anos (DF, 1993). O Plano orienta a atuação do governo nos quatro anos seguintes, bem como a alocação de recursos nos orçamentos anuais.

O Projeto de Lei do PPA do DF deve ser encaminhado pelo Governador à Câmara Legislativa do DF (CLDF) até o dia 15 de setembro do primeiro ano de mandato e devolvido

para sanção até o encerramento da primeira sessão legislativa, 15 de dezembro, conforme § 1o, art. 150, da LODF.

O PPA 2020/2023 do DF representa a consolidação da agenda do governo, tendo utilizado como base os seguintes instrumentos norteadores: Plano de Governo, Relatório de Transição de Governo, Plano Estratégico do DF, PDOT, Planos Setoriais de Médio e Longo Prazos e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ademais, a participação popular foi oportunizada, por meio de audiências públicas e dos canais das ouvidorias do GDF, para apresentação de sugestões.

O Plano foi aprovado pela Lei nº 6.490/2020, de 29/01/2020, com os seguintes anexos:

- Anexo I – Contextualização do Distrito Federal;
- Anexo II – Estruturação, Base Estratégica e Detalhamento dos Programas Temáticos e respectivos atributos;
- Anexo III – Programas de Governo, que compreende os Programas Temáticos, de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, de Operações Especiais, com as suas respectivas Ações Orçamentárias.

A revisão do plano para compatibilizar seu conteúdo às políticas públicas vigentes e a eventuais demandas ou necessidades pode ser solicitada a qualquer tempo, conforme artigo 149<sup>3</sup>, § 1º, da LODF, observando os artigos 15 a 18, da seção III - Da Revisão e da Alteração do Plano Plurianual, da Lei do PPA.

O PPA é organizado em Programas que representam instrumentos de organização da ação governamental voltados à concretização dos objetivos pretendidos. Os programas são executados pelos diversos órgãos e entidades do governo, não sendo de responsabilidade exclusiva de uma unidade.

Em consonância à metodologia adotada pelo GDF, o PPA 2020/2023 está organizado em Programas Temáticos, Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado e Programa de Operações Especiais. Os principais conceitos, bem como a organização do Plano utilizados neste documento, podem ser consultados no site da SEEC-DF, [www.economia.df.gov.br](http://www.economia.df.gov.br), Gestão da SEEC, Gestão Pública, Planejamento Governamental, Plano Plurianual (PPA).

A estrutura do PPA 2020/2023 no que tange à composição de cada tipo de programa está disposta na figura abaixo, cujas devidas definições estão expostas ao longo da seção:

---

<sup>3</sup> LODF, art 149, § 1º "O plano plurianual será elaborado com vistas ao desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, podendo ser revisto ou modificado quando necessário, mediante lei específica."

Figura 3 - Estrutura do PPA 2020-2023



Fonte: SEEC/SEORC/ SUPLAN

Cronologicamente, a mudança mais significativa no formato dos planos ocorreu no PPA 2012/2015, tendo sofrido alterações pontuais desde então a fim de aperfeiçoá-lo, até chegar ao modelo atual. Além de algumas adequações na parte conceitual, uma das principais inovações em relação ao PPA anterior foi ter sido elaborado no sistema PPA WEB.

### 2.2.1.1. PROGRAMAS TEMÁTICOS

Nesta seção, tem início o detalhamento da estrutura do PPA 2020/2023. Os programas temáticos "são instrumentos organizadores da ação governamental que retratam a agenda de governo e revelam as transversalidades e multissetorialidades próprias das políticas públicas" (DF, 2019, p. 14).

Cada Programa Temático inicia-se com a "Contextualização", que descreve um diagnóstico sucinto da Política Pública e aponta qual será a atuação governamental para alterar as realidades dos contextos de vida dos brasilienses. Em seguida, é apresentado o "Indicador de Impacto", com função de identificar e mensurar aspectos relacionados à política correlata, auxiliando na avaliação de seus resultados.

Os programas temáticos do PPA 2020/2023, no total de 15, estão relacionados a seguir:



Tabela 1 - Programas Temáticos do PPA 2020/2023

<b>Código</b>	<b>Denominação</b>
6201	Agronegócio e Desenvolvimento Rural
6202	Saúde em Ação
6203	Gestão para Resultados
6204	Atuação Legislativa
6206	Esporte e Lazer
6207	Desenvolvimento Econômico
6208	Território, Cidades e Comunidades Sustentáveis
6209	Infraestrutura
6210	Meio Ambiente
6211	Direitos Humanos
6216	Mobilidade Urbana
6217	Segurança para Todos
6219	Capital Cultural
6221	EducaDF
6228	Assistência Social

Fonte: Autora (2021).

### 2.2.1.1.1 OBJETIVOS

O Programa Temático deve possuir, pelo menos, um objetivo, que visa a comunicar as escolhas das políticas públicas para a mudança de determinada realidade econômica ou social, bem como guiar a ação do governo perante os desafios, demandas e oportunidades. Cada objetivo é de responsabilidade de determinada Unidade Orçamentária (UO), cujas atividades impactam, de maneira mais contundente, a sua implementação, mesmo que outras UOs atuem no mesmo campo e possuam atributos vinculados.

Para conhecer a realidade que justifica sua criação, a UO se utiliza do campo "Caracterização", que tem como função citar os principais:

- Problemas ou oportunidades que a Administração Pública deve enfrentar ou aproveitar;
- Desafios e a forma de enfrentamento da situação;
- Resultados esperados.

O PPA 2020/2023 possui 98 objetivos,<sup>4</sup> dos quais seguem elencados os 05 de responsabilidade da SES-DF, todos vinculados ao programa temático "6202 - Saúde em Ação":

Tabela 2 - Objetivos do Programa 6202 - Saúde em Ação

<b>Código</b>	<b>Denominação e Descrição do Objetivo</b>
O50	ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE: Expandir e qualificar a oferta da atenção primária à saúde como ordenadora da rede de atenção, por meio da estratégia de saúde da família e de políticas públicas transversais, garantindo a universalidade do acesso aos serviços de saúde, à integralidade e à equidade no atendimento das necessidades da população.
O51	ATENÇÃO ESPECIALIZADA E HOSPITALAR À SAÚDE: Ampliar o acesso e a qualidade da atenção especializada nos níveis de atenção ambulatorial e hospitalar, por meio da regulação do acesso, adequação das estruturas físicas, tecnológicas e das ações em saúde.
O52	ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA: Promover o acesso à assistência farmacêutica de qualidade e ao uso racional de medicamentos em todos os níveis de atenção, por meio dos processos de padronização, programação, aquisição, distribuição e dispensação.
O53	VIGILÂNCIA EM SAÚDE: Fortalecer a vigilância em saúde, atuando de forma transversal às redes de atenção à saúde visando à prevenção, promoção, redução e eliminação dos riscos e agravos à saúde da população.
O54	GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: Promover um modelo de gestão descentralizado, inovador, eficiente, transparente e sustentável, com aprimoramento da gestão da tecnologia da informação e comunicação, do uso racional e eficiente dos recursos e da integração ensino e pesquisas.

Fonte: Autora (2021).

### Atributos dos Objetivos

Os objetivos, por sua vez, desdobram-se nos seguintes atributos que possuem o papel de contribuir para o alcance do objetivo indicado:

- Meta 2020/ 2023: expressa resultados mensuráveis que se espera alcançar até 2023 a partir da implementação de ações (orçamentárias e/ou não orçamentárias);
- Indicador: permite avaliar uma situação e possui característica gerenciável por parte da Unidade responsável pela atualização de seus índices;

<sup>4</sup> Todos os programas, objetivos e atributos do PPA 2020/ 2023 podem ser consultados na Lei do PPA n. 6.490/2020, disponível no site da SEEC - <http://www.economia.df.gov.br/plano-plurianual-2020-2023/>

- Ação Não Orçamentária: descreve determinada intervenção da administração pública para a geração de bens e serviços às entidades públicas ou diretamente à sociedade, sem gasto direto vinculado;
- Ação Orçamentária: descreve determinada intervenção da administração pública para a geração de bens e serviços às entidades públicas ou diretamente à sociedade executada por meio da LOA.

O conjunto dos programas e objetivos se propõe, por meio de seus atributos, a viabilizar, no médio prazo, a implementação e a gestão das políticas públicas. Na tabela, a seguir, consta o quantitativo total dos atributos do PPA 2020/ 2023:

Tabela 3 - Total de Atributos do PPA 2020/ 2023 (dez./ 2021)

PPA 2020/ 2023	Programa	Objetivo	Indicador	Meta	Ação Não Orçamentária	Ação Orçamentária
Total	Temático	98	225	409	339	527
Total	Gestão	-	-	-	-	55
Total	Operações Especiais	-	-	-	-	25

Fonte: Autora (2021).

Segue, abaixo, um dos objetivos da SES-DF com os seus atributos vinculados, extraído da Lei do PPA 2020/2023, para melhor visualização do exposto:

**PROGRAMA TEMÁTICO: 6202 - SAÚDE EM AÇÃO**

**OBJETIVO**

**O50 - ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE** EXPANDIR E QUALIFICAR A OFERTA DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE COMO ORDENADORA DA REDE DE ATENÇÃO, POR MEIO DA ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA E DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS, GARANTINDO A UNIVERSALIDADE DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE, À INTEGRALIDADE E À EQUIDADE NO ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DA POPULAÇÃO.

**METAS 2020 - 2023**

M326 - QUALIFICAR 80% DOS PROFISSIONAIS QUE ATUAM NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE (F5/SES)

M328 - REALIZAR AÇÕES DE MATRICIAMENTO COM EQUIPES DA ATENÇÃO BÁSICA EM 100% DOS CENTROS DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL (F5/SES)

M873 - AUMENTAR EM 75% O ATENDIMENTO A PESSOA COM EPILEPSIA NO % DISTRITO FEDERAL, APLICANDO AS DISPOSIÇÕES ESTABELECIDAS PELAS LEIS DISTRITAIS 3.342/2004, 4.202/2008 E 5.625/2016. (F5/SES) (EP)

## INDICADORES

DENOMINAÇÃO DO INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	ÍNDICE DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	PERIODICIDADE	ÍNDICES DESEJADOS	TENDÊNCIA	FONTE	UO RESPONSÁVEL	
IN10215 - COBERTURA POPULACIONAL ESTIMADA PELAS EQUIPES DE ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF) • Item alterado conforme Decreto nº 41.667 de 2020 • Item alterado conforme Decreto nº 41.667 de 2020	PERCENTUAL	57	5/2019	Anual	2020	>= 72,00	Maior, Melhor	SCNES/DADOS DAS DIRAPS POPULAÇÃO IBGE DO ANO ANTERIOR	23901 (FS/SES)
					2021	>= 75,00			
					2022	>= 78,00			
					2023	>= 81,00			
					2020	>= 50,00			
IN10236 - COBERTURA DAS EQUIPES DO NÚCLEO AMPLIADO DE SAÚDE DA FAMÍLIA E ATENÇÃO BÁSICA (NASF-AB) • Item alterado conforme Lei nº 6.624 de 2020 • Item alterado conforme - Revisão de Informação Gerencial de 2021	PERCENTUAL	43	12/2018	Anual	2021	>= 66,00	Maior, Melhor	DADOS DAS DIRAPS E POPULAÇÃO IBGE DO ANO ANTERIOR	23901 (FS/SES)
					2022	>= 71,00			
					2023	>= 77,00			
					2020	>= 33,00			
					2021	>= 38,00			
IN10237 - COBERTURA POPULACIONAL ESTIMADA PELAS EQUIPES DE SAÚDE BUCAL NA ATENÇÃO BÁSICA • Item alterado conforme Lei nº 6.624 de 2020	PERCENTUAL	32,5	12/2018	Anual	2022	>= 43,00	Maior, Melhor	CHES: NÚMERO DE EQUIPES HABILITADAS E IBGE: POPULAÇÃO	23901 (FS/SES)
					2023	>= 48,00			
					2020	>= 58,00			
					2021	>= 60,00			
					2022	>= 63,00			
IN10238 - COBERTURA DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDIÇÕES DE SAÚDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) • Item alterado conforme Lei nº 6.624 de 2020	PERCENTUAL	58,18	12/2018	Semestral	2023	>= 65,00	Maior, Melhor	SISTEMA PROGRAMA DE BOLSA FAMÍLIA SITE: <a href="https://egestorab.saude.gov.br/">HTTPS://EGESTORAB.SAUDE.GOV.BR/</a>	23901 (FS/SES)

## AÇÕES NECESSÁRIAS PARA ALCANCE DO OBJETIVO

## AÇÕES NÃO ORÇAMENTÁRIAS:

AN10444 - IMPLANTAÇÃO DE SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO DAS EQUIPES DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE (EQUIPE SAÚDE DA FAMÍLIA, ATENÇÃO BÁSICA E EQUIPE DE SAÚDE BUCAL) (FS/SES)

AN10727 - CAPACITAÇÃO DE 100% DOS SERVIDORES DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA SOBRE O PROTOCOLO DE ATENDIMENTO A PESSOA COM EPILEPSIA. (FS/SES) (EP)

AN10728 - OTIMIZAR A INTEGRAÇÃO ENTRE OS NEUROLOGISTAS DE CADA REGIONAL DE SAÚDE E AS EQUIPES DA ATENÇÃO PRIMÁRIA, COM ÊNFASE NA CAPACITAÇÃO CONTÍNUA E CONTATO PERMANENTE ENTRE O PROFISSIONAL (FS/SES) (EP)

AN10729 - IMPLEMENTAR O FLUXO DE ENCAMINHAMENTO DO PACIENTE COM EPILEPSIA DA ATENÇÃO PRIMÁRIA PARA A ATENÇÃO ESPECIALIZADA, INTEGRANDO OS PROCESSOS DE REFERÊNCIA À ATENÇÃO ESPECIALIZADA E DE CONTRA REFERÊNCIA À ATENÇÃO PRIMÁRIA, (FS/SES) (EP)

AN10730 - IMPLEMENTAR O MATRICIAMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA DE SAÚDE NO ATENDIMENTO À PESSOA COM EPILEPSIA. (FS/SES) (EP)

AN10731 - IMPLEMENTAR A REGULAÇÃO DE TODOS OS ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS NEUROLÓGICOS (CONSULTAS, EXAMES, PROCEDIMENTOS), UTILIZANDO A ESTRATIFICAÇÃO DE RISCO. (FS/SES) (EP)

AN10732 - ADOTAR MEDIDAS PARA QUE O ACOMPANHAMENTO DE SAÚDE DOS PACIENTES COM EPILEPSIA OCORRA CONFORME AS DIRETRIZES DO PROTOCOLO DE ATENDIMENTO AOS PACIENTES COM EPILEPSIA DA SES. (FS/SES) (EP)

AN10733 - QUALIFICAR A FILA DE ESPERA PARA ATENDIMENTO NEUROLÓGICO PEDIÁTRICO. (FS/SES) (EP)

AN10753 - IMPLANTAR PLANOS DE AÇÃO PARA MELHORIA DA QUALIDADE A PARTIR DA AVALIAÇÃO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE DAS EQUIPES CONTRATUALIZADAS NO ACORDO DE GESTÃO LOCAL. (FS/SES)

ACÇÕES ORÇAMENTÁRIAS:
2585 - DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES PARA REDE DE ATENÇÃO AO USUÁRIO DE ALCÓOL E OUTRAS DROGAS
2976 - QUALIFICAÇÃO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE
3135 - CONSTRUÇÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE
3135 - CONSTRUÇÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE (EP)
3135 - CONSTRUÇÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE (EP)
3135 - CONSTRUÇÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE (EP)
3136 - AMPLIAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE
3136 - AMPLIAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE (EP)
3222 - REFORMA DE ESTABELECIMENTOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE
3759 - IMPLANTAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE
3945 - CONSTRUÇÃO DE HOSPITAIS (EP)
3947 - CONSTRUÇÃO DE COMPLEXO HOSPITALAR (EP)
3981 - CONSTRUÇÃO DE CASAS DE PARTO (EP)
4208 - DESENVOLVIMENTOS DAS AÇÕES DE ATENÇÃO PRIMÁRIA EM SAÚDE
6049 - ATENÇÃO À SAÚDE BUCAL
9107 - TRANSFERÊNCIA FINANCEIRA A ENTIDADES (EP)

O que a metodologia do PPA propõe é que o conjunto de atributos apontem para a mesma direção. Dessa forma, as ações elencadas devem contribuir para o alcance das metas, indicadores e, em última instância, do objetivo.

A compreensão desses elementos em conjunto é essencial para entender como o acompanhamento físico-financeiro das ações pode subsidiar o monitoramento dos programas de governo, indicando, por exemplo, se as entregas convergem para o objetivo pretendido ou se há necessidade de correção de rumos.

#### **2.2.1.2. PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO**

Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado traduzem o conjunto das ações orçamentárias destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, indicando os principais gastos relacionados à área-meio. Não possuem, na sua estrutura, objetivos e nem os demais atributos vinculados - metas, indicadores e ações não orçamentárias.

Segundo a metodologia adotada para o PPA 2020/ 2023, é estabelecido que, para cada Programa Temático, há um Programa de Gestão correlato que, por meio de suas ações orçamentárias, dá suporte àquele. Além disso, cada Unidade deve utilizar apenas 01 Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, correspondente ao Programa Temático que melhor demonstre sua área de atuação, como exemplificado abaixo:

Tabela 4 - Programa Temático e Programa de Gestão - Área da Saúde

<b>Programa Temático</b>	<b>Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado</b>
6202 – Saúde em Ação	8202 – Saúde - Gestão e Manutenção

Fonte: Autora (2021).

Pela metodologia, tal organização

[...] possui foco na gestão fiscal e tem como objetivo evidenciar o montante dos recursos destinados a cada agenda de Governo, segregados da seguinte forma: as ações finalísticas serão alocadas nos Programas Temáticos e, por sua vez, as despesas de natureza administrativa serão consignadas nos Programas de Gestão (DF, 2019, p. 30).

### **2.2.1.3. PROGRAMAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS**

O Programa de Operações Especiais, por seu turno, reúne as ações cujas despesas não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, não resultam em um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (DF, 2019, p. 18).

No PPA, corresponde ao 0001 - Programa de Operações Especiais, que pode ser utilizado por todas as Unidades do GDF.

### **2.2.1.4. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA 2020/ 2023**

Após a apresentação da estrutura do Plano, segue o que dispõe a Lei do PPA 2020/ 2023 do DF a respeito do monitoramento e avaliação dos programas de governo:

Art. 10. O monitoramento do PPA é a atividade estruturada com base na implementação de Programas e orientada para o alcance dos Objetivos da Administração Pública Distrital.

Art. 11. A avaliação do PPA 2020-2023 consiste na análise das políticas públicas desenhadas nos Programas Temáticos ou nos Objetivos, a partir dos seus respectivos Atributos, e destina-se a subsidiar possíveis ajustes no desenho, formulação e implementação dessas políticas.

Art. 12. O monitoramento e a avaliação do PPA 2020-2023 incidirão sobre os Programas Temáticos e Objetivos, na forma estabelecida pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo, conforme art. 9º desta Lei.

§ 1º Os Objetivos serão avaliados anualmente com base na realização física e financeira das Ações Orçamentárias, na realização ou implementação das Ações Não Orçamentárias e no alcance das Metas e dos Indicadores, no que couber, por meio do Sistema PPA WEB (DF, 2020a).

Pela metodologia adotada para o monitoramento, o objeto de estudo é analisado tendo justamente como escopo:

[...] permitir o acompanhamento da gestão, a verificação do alcance dos indicadores e das metas a fim de corrigir eventuais gargalos que estejam inviabilizando ou reduzindo os resultados das políticas públicas propostas pelas unidades quando da elaboração do PPA (DF, 2020c, p. 8).

Os procedimentos operacionais estão publicados nas "Instruções para Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2020-2023", as quais não fazem parte do escopo deste estudo, mas que podem ser consultadas no site da SEEC-DF<sup>5</sup>.

Por fim, ressalta-se que mesmo que a metodologia faça referência ao alcance dos atributos previstos no PPA, entende-se a importância de considerar as demais informações e eventos relevantes para a implementação das políticas públicas, mesmo que não expressos no Plano e, tampouco, nos sistemas informatizados do GDF.

## **2.2.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO DISTRITO FEDERAL**

Cabe à LDO, compatível com o PPA, estabelecer metas, prioridades e orientações norteadoras para a elaboração da proposta orçamentária, conforme dispõe o § 3º, art. 149, da

---

<sup>5</sup> <https://www.economia.df.gov.br/plano-plurianual-2020-2023/>

LODF. Além disso, tem a função de ligar o PPA e a LOA, no sentido de ajustar as ações de governo, previstas no Plano, às possibilidades orçamentárias.

O Projeto de LDO do DF deve ser encaminhado até sete meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, 15 de maio, e devolvido pelo Legislativo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, 15 de dezembro, de acordo com o art. 150, § 2º, da LODF.

Além dos dispositivos da CF/ 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada pela Lei Complementar nº 101/2000, acrescenta outras funções à LDO, a saber:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

[...]

e) **normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos** (BRASIL, 2000, grifo nosso).

Em consulta à LDO/2021 do DF, Lei n. 6.664, de 03/09/2020, o artigo 97 diz que "a avaliação dos resultados dos Programas deverá atender ao disposto no Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023", direcionando tal disciplina à lei específica do PPA.

Não obstante, a LDO/2021 do DF também dispõe a respeito de como o orçamento anual deve contribuir para o atingimento das metas estabelecidas no PPA, como pode ser observado nos artigos abaixo transcritos:

Art. 2º A elaboração, aprovação, execução e o controle do cumprimento da Lei Orçamentária Anual devem:

II- visar o alcance dos objetivos e metas previstos no Plano Plurianual — PPA 2020-2023.

[...]

Art. 7º Atendidas as despesas obrigatórias e as necessárias ao funcionamento da unidade orçamentária, as metas e prioridades da Administração Pública Distrital, que serão estabelecidas na Lei do Plano Plurianual 2020-2023, devem ter precedência na alocação de recursos (DF, 2020b).

Fica, mais uma vez, evidenciada a intenção programática do legislador ao relacionar, de forma expressa, a execução do orçamento anual ao atingimento do que dispõe o PPA.



### **2.2.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO DISTRITO FEDERAL**

A LODF estabelece, em seu artigo 147, que “o orçamento público, expressão física, social, econômica e financeira do planejamento governamental, será documento formal de decisões sobre a alocação de recursos e instrumento de consecução, eficiência e eficácia da ação governamental” (DF, 1993).

A LOA é o orçamento propriamente dito, que deve abarcar as ações orçamentárias a serem executadas, observando as metas e prioridades indicadas na LDO, norteadas pelas diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no PPA. Desse modo, as ações orçamentárias permitem a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e descrevem determinada intervenção da Administração Pública para a geração de bens e serviços às organizações ou diretamente à sociedade.

Em consonância com o PPA e a LDO, segundo o § 4º, art. 149, da LODF, a LOA estabelece a previsão de receitas e fixação de despesas para o exercício do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento com o fim de materializar os objetivos e metas estabelecidos no Plano.

O Projeto de LOA do DF para o exercício seguinte deve ser encaminhado até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro em curso, 15 de setembro, e devolvido pelo Poder Legislativo para sanção até o encerramento do segundo período da Sessão Legislativa, 15 de dezembro, conforme art. 150, § 3º, da LODF.

Na elaboração da proposta orçamentária, também devem ser observadas as disposições da CF, da LODF, da LRF, da Lei nº 4.320/1964, bem como as regras de classificação da despesa pública, dispostas na Portaria MOG nº 42/1999, e na Portaria Interministerial STN/ SOF nº 163/2001.

Em atendimento a esses institutos, as programações orçamentárias das despesas públicas na LOA estão organizadas em uma sequência de códigos denominados "programas de trabalho" (PT), integrantes das leis orçamentárias anuais e dos créditos adicionais, com informações qualitativas e quantitativas, base para o posterior acompanhamento físico-financeiro.

Exemplo:

Esfera	Unidade	Função	Subfunção	Programa	Ação	Subtítulo	Natureza de Despesa	IDUSO	Fonte	Valor
2	23901	10	361	6202	6049	0007	33.90.30	0	138	100.000

A programação qualitativa visa responder aos seguintes questionamentos, conforme o tipo de classificação e estrutura:

Quadro 2 - Informações Qualitativas do Programa de Trabalho

Estrutura	Item da Estrutura	Questionamentos
Classificação por Espera	Esfera Orçamentária	Em qual orçamento?
Classificação Institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem faz?
Classificação Funcional	Função Subfunção	Em que área de atuação governamental a ação será realizada?
Estrutura Programática	Programa	O que fazer?
Informações do Programa	Objetivo Problema a resolver	Para que é feito? Por quem é feito?
Informações Principais da Ação	Ação Descrição	Como fazer? O que é feito? Para que é feito?
	Forma de implementação Produto Unidade de Medida Subtítulo	Como é feito? Qual o resultado esperado? Como é mensurado? Localização da ação ou especificação da ação a ser desenvolvida?

Fonte: Manual de Planejamento e Orçamento (DF, 2016, p. 16).

A programação quantitativa, por seu turno, engloba as informações físicas e financeiras das ações. Enquanto a física informa a quantidade de bens e serviços a serem entregues, a financeira prevê o montante necessário para a execução da ação orçamentária.

Quadro 3 - Informações Quantitativas do Programa de Trabalho

<b>Estrutura</b>	<b>Item da Estrutura</b>	<b>Questionamentos</b>
Informação sobre a composição da natureza de despesa	Categoria econômica	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
	Grupo de despesa	Em que classe de gasto será realizada a despesa?
	Modalidade de aplicação Elemento de despesa	Qual a forma de saída dos recursos? Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
	Identificador de uso (IDUSO)	Os recursos são destinados para contrapartida?
	Fonte de recursos ou de financiamento	Qual a origem dos recursos orçamentários?

Fonte: Manual de Planejamento e Orçamento (DF, 2016, p. 17).

A respeito das metas físicas e financeiras, o Manual de Planejamento e Orçamento (MPO) dispõe que:

[...] devem apresentar compatibilidade entre si, de modo a permitir a avaliação da eficiência e eficácia dos programas de Governo, conforme determinação do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em cumprimento ao disposto no art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal (DF, 2016, p. 66).

Ressalta-se que os elementos da estrutura programática assinalados como "programa" e "ação" são comuns ao PPA e à LOA, estando as demais codificações presentes apenas nos programas de trabalho que compõem a LOA.

Ainda no tocante às ações orçamentárias, estas podem ser classificadas em:

- **Projetos:** engloba um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- **Atividades:** envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, do qual resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

- Operações Especiais: despesa que não contribui para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta, sob a forma de bens ou serviços.

O desdobramento da ação em subtítulo objetiva especificar a localização ou um melhor detalhamento das ações a serem realizadas, sem mudar sua finalidade. Em regra, o nome do subtítulo é formado, seguindo o entendimento abaixo:

“Nome da Ação” – “Localização ou Especificação” (facultativo) – “Nome da Regionalização”

Exemplo:

Aquisição de Equipamentos Oftalmológicos - Hospital Materno Infantil de Brasília  
HMIB - Plano Piloto

Como regra geral, a localização, também denominada regionalização, indica a Região Administrativa objeto do gasto da ação governamental, sendo, no caso do DF, as listadas abaixo:

Tabela 5 - Regionalização do Distrito Federal

<b>Regionalização</b>	<b>Nome da Região</b>
01	Região I - Plano Piloto
02	Região II - Gama
03	Região III - Taguatinga
04	Região IV - Brazlândia
05	Região V - Sobradinho
06	Região VI - Planaltina
07	Região VII - Paranoá
08	Região VIII - Núcleo Bandeirante
09	Região IX - Ceilândia
10	Região X - Guará
11	Região XI - Cruzeiro
12	Região XII - Samambaia
13	Região XIII - Santa Maria
14	Região XIV - São Sebastião
15	Região XV - Recanto Das Emas

<b>Regionalização</b>	<b>Nome da Região</b>
16	Região XVI - Lago Sul
17	Região XVII - Riacho Fundo
18	Região XVIII - Lago Norte
19	Região XIX - Candangolândia
20	Região XX - Águas Claras
21	Região XXI - Riacho Fundo II
22	Região XXII - Sudoeste/Octogonal
23	Região XXIII- Varjão
24	Região XXIV - Park Way
25	Região XXV - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento
26	Região XXVI - Sobradinho II
27	Região XXVII - Jardim Botânico
28	Região XXVIII- Itapoã
29	Região XXIX - Setor de Indústria e Abastecimento
30	Região XXX - Vicente Pires
31	Região XXXI - Fercal
32	Região XXXII - Sol Nascente / Pôr Do Sol
33	Região XXXIII - Arniqueira
80	DF - Região Central
81	DF - Região Central - Adjacente I
82	DF- Região Central - Adjacente II
83	DF - Região Oeste
84	DF- Região Norte
85	DF - Região Leste
86	DF- Região Sul
94	DF- Região Centro-oeste
95	DF - Entorno
96	Entorno
97	Outros Estados
98	Exterior
99	Distrito Federal

Fonte: Autora (2021).

#### **2.2.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO DISTRITO FEDERAL**

Com base na LOA, anualmente, tem início a execução orçamentária e financeira, observadas as normas estabelecidas para o exercício. Nesse momento, ocorre a arrecadação de receitas e a realização de despesas. Enquanto a execução orçamentária ocupa-se dos créditos constantes na LOA, a financeira representa os recursos financeiros propriamente ditos.

Segundo a LRF, art. 8º, "até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso" (BRASIL, 2000). No entanto, durante a execução do orçamento, podem ser solicitadas reprogramações<sup>6</sup> orçamentárias e financeiras para adequar as demandas a situações não previstas, bem como abrigar novas necessidades das Unidades.

A execução da despesa orçamentária ocorre por meio das etapas *empenho, liquidação e pagamento*, estabelecidas pela Lei nº 4.320/ 1964.

O empenho é o primeiro estágio, condiciona a realização da despesa e funciona como uma garantia ao credor. É definido como "ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição", conforme artigo 58 da lei supracitada (BRASIL, 1964). A liquidação da despesa, por sua vez, é quando se averigua o direito do credor a receber o crédito, por meio da entrega dos bens e/ ou prestação dos serviços, devidamente comprovados e com a documentação necessária, constituindo requisito para o pagamento. E, por fim, dá-se o pagamento ao credor, por meio de ordem pagamento, último estágio da despesa.

Destaca-se que a compreensão da etapa de execução do orçamento é fundamental para o acompanhamento físico-financeiro, que será detalhado a seguir, permitindo identificar a coerência diante do que é informado na realização da ação.

#### **2.3. ACOMPANHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO DO DF**

O acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias do DF tem como objetivos, dentre outros, dar publicidade e transparência à aplicação dos recursos públicos, demonstrar o desempenho dos órgãos e entidades e ser um importante instrumento de

---

<sup>6</sup> As regras e procedimentos constam no Manual de Planejamento e Orçamento do DF, capítulo V - Execução Orçamentária - Alterações Orçamentárias.

planejamento. Além disso, "auxilia, na verificação, ao final do exercício, do alcance dos objetivos dos programas e cumprimento de metas previstas no PPA e na LOA" (DF, 2021a, p. 4).

No DF, o acompanhamento é regulado pelo inciso III, artigo 153, da LODF, que dispõe sobre a publicação de relatório de desempenho físico-financeiro pelo Poder Executivo, indicado como um dos itens que compõe o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO):

Art. 153, inciso III. O Poder Executivo publicará, até o trigésimo dia após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, do qual constarão:

I – as receitas, despesas e a evolução da dívida pública da administração direta e indireta em seus valores mensais;

II – os valores realizados desde o início do exercício até o último bimestre objeto da análise financeira;

**III – relatório de desempenho físico-financeiro** (DF, 1993, grifo nosso).

No que tange ao RREO, observa-se que a CF, em seu artigo 165, § 3º, não tece detalhes sobre sua composição ao disciplinar que "o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária" (BRASIL, 1988). Portanto, diferentemente da CF, a LODF inclui o relatório de desempenho físico-financeiro, que é elaborado no SAG, como integrante do RREO, e, desta forma, vincula a sua publicação ao mesmo período, bimestral.

Em seguida, com o propósito de regulamentar o relatório de desempenho físico-financeiro, a LDO/ 2021, conforme artigo da Lei nº 6.664/ 2020 abaixo, dispõe que:

Art. 91. O relatório de desempenho físico-financeiro previsto no art. 153, inciso III, da Lei Orgânica do Distrito Federal deve ser disponibilizado no sítio da Secretaria de Estado de Economia, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, e apresentar a execução dos projetos, atividades, operações especiais e respectivos subtítulos constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.

§ 1º O relatório de que trata este artigo deve especificar:

I – a dotação inicial constante da lei orçamentária anual;

II – o valor autorizado, considerados a lei orçamentária anual, os créditos adicionais e os cancelamentos aprovados;

III – o valor empenhado e o valor liquidado no bimestre e no exercício;

**IV – a indicação sucinta das realizações físicas ocorridas até o bimestre.**

§ 2º O relatório previsto neste artigo deve ser detalhado, também, por categoria econômica e grupo de despesa por órgão, unidade orçamentária, função, subfunção e programa (DF, 2020b, grifo nosso).

Isso quer dizer que, além das especificações dos dados da execução orçamentária e financeira, o artigo também estabelece que a "indicação sucinta das realizações físicas" deve constar no relatório, mas ao fazê-lo não discrimina a metodologia para tanto. Destaca-se que o aludido artigo da LDO, referente ao relatório, é enviado e aprovado com o mesmo texto há pelo menos 15 anos, sem sofrer alteração.

Além dos fundamentos legais ora apresentados, soma-se o Decreto nº 32.598, de 15/12/2010, que "aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal". Em seus artigos 89 a 92, ele dispõe sobre as competências pelas atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação, a cargo do órgão central de planejamento e orçamento, bem como dos órgãos e entidades da Administração Pública do DF (DF, 2010).

### 2.3.1. METODOLOGIA DO ACOMPANHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO DO DF

Neste item, é apresentada a metodologia utilizada para o acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias do DF, extraídas das “Instruções para Cadastramento e Acompanhamento de Etapas do SAG” (DF, 2021a). As informações são atualizadas e repassadas, por meio de reuniões técnicas, aos agentes de planejamento, todo início de exercício, além de disponibilizadas no site da SEEC-DF.

No quadro abaixo, seguem as principais características:

Quadro 4 - Principais Características do Acompanhamento Físico-Financeiro do DF

<b>Acompanhamento Físico-Financeiro do DF</b>	
O que é acompanhado	Todos os subtítulos da LOA, que devem ser desdobrados em etapas
O que não é acompanhado	Subtítulos inseridos por meio de emenda parlamentar, sem empenho emitido; Ações executadas sem recursos orçamentários
Onde é acompanhado	No SAG, conforme Decreto no 39.118, de 13/06/2018, que disciplina a implantação e utilização do instrumento
Quem participa	Órgãos e entidades da administração direta e indireta do DF
Quando é realizado	Bimestralmente
Responsável	SEEC/ SEORC/ SUPLAN (OC)

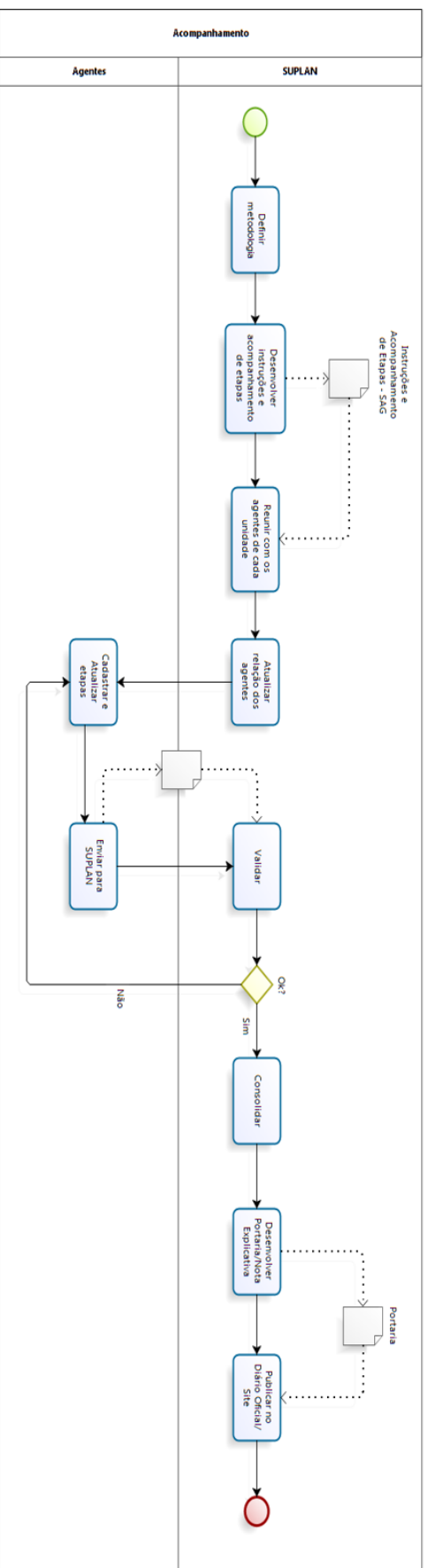


Fonte: Autora (2021).

### **2.3.1.1. FASES DO ACOMPANHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO**

As diversas atividades que envolvem o processo de acompanhamento físico-financeiro, desde a elaboração das instruções até a publicação do relatório bimestral, podem ser visualizadas no fluxograma abaixo:

Figura 4 - Fluxograma do Acompanhamento Físico-Financeiro



Fonte: SIEEC/ SEORC/ SUPLAN.

De forma resumida, as fases do acompanhamento físico-financeiro podem ser descritas da seguinte maneira, sendo objeto de detalhamento na próxima seção:

- Órgão central – orientação e abertura do processo;
- Unidade orçamentária – cadastramento de etapas;
- Unidade orçamentária – acompanhamento de etapas;
- Órgão central – análise, validação ou solicitação de ajustes de etapas;
- Órgão central – consolidação e publicação do relatório final.

Quanto aos prazos, esclarece-se que, enquanto a data da publicação do relatório bimestral é estabelecida pelo art. 153, III, da LODF, as demais são definidas e divulgadas pela SUPLAN, anualmente, na forma do cronograma de 2021 abaixo:

Quadro 5 - Cronograma de Atualização Bimestral – SAG/ 2021

	Bimestres		Período para Atualização		Período para Análise e Alterações		Encaminhamento para Publicação	Publicação Portaria - DODF/ Site SEEC
	Início	Término	Início	Término	Início	Término		
1º	01/01/21	28/02/21	22/02/21	13/03/21	14/03/21	25/03/21	26/03/21	30/03/21
2º	01/03/21	30/04/21	08/04/21	05/05/21	08/05/21	26/05/21	27/05/21	28/05/21
3º	01/05/21	30/06/21	10/06/21	05/07/21	09/07/21	27/07/21	28/07/21	30/07/21
4º	01/07/21	31/08/21	09/08/21	07/09/21	09/09/21	27/09/21	28/09/21	30/09/21
5º	01/09/21	31/10/21	08/10/21	06/11/21	11/11/21	25/11/21	26/11/21	30/11/21
6º	01/11/21	31/12/21	10/12/21	07/01/22	10/01/22	26/01/22	27/01/22	28/01/22

Fonte: Instruções do SAG/ 2021 (DF, 2021a, p. 9)

Além disso, é necessário apresentar os principais atores envolvidos, com suas respectivas atribuições:

#### Órgão Central de Planejamento

Representado pela SUPLAN, responsável pela gestão e elaboração de normas e procedimentos do SAG, com as competências abaixo citadas:

Art. 5º: À Subsecretaria de Planejamento do Órgão Central de Planejamento e Orçamento compete:

- I - normatizar os procedimentos de cadastramento, atualização e alteração de informações no SAG;
  - II - expedir orientações sobre o conteúdo e a forma de registro das informações no SAG;
  - III - promover o tratamento analítico dos dados registrados no SAG, associados ou não a informações financeiras e orçamentárias, para elaboração de relatórios periódicos atualizados;
  - IV - definir períodos de atualização das informações registradas no SAG, com vistas ao atendimento de demandas de cunho legal e gerencial;
  - V - elaborar manual para acesso e operação do SAG;
  - VI - elaborar e divulgar o relatório de que trata o inciso III do art. 153 da Lei Orgânica do Distrito Federal;
  - VII - analisar os resultados das realizações governamentais e promover o acompanhamento e a avaliação físico-financeira dos planos, programas e ações governamentais;
  - VIII - participar do desenvolvimento, da implantação e da operação de sistemas voltados para o acompanhamento e avaliação dos programas;
  - IX - promover a manutenção, o desenvolvimento e o aprimoramento das transações, funções, consultas e relatórios do SAG;
  - X - responder pela gerência de segurança do SAG;
  - XI - esclarecer os casos omissos quanto à operação, funcionamento e acesso ao SAG.
- Parágrafo único. Compete à Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação da Secretaria de Estado de Fazenda promover a automatização dos processos alcançados pelo SAG, na condição de módulo do Sistema integrado de Gestão Governamental - SIGGO, bem como prestar suporte técnico no âmbito dos contratos mantidos pela Secretaria de Fazenda que tenham o SIGGO abrangido por seu objeto (DF, 2018a).

### Unidade Orçamentária

Representa os órgãos e entidades da administração direta e indireta do DF, responsáveis pela gestão de recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.

Em 2021, havia cerca de 144 UOs, com estrutura, tamanho e orçamento variados, das quais se destacam as secretarias de estado, administrações regionais, fundos, autarquias, sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas.

### Agente de Planejamento

Conforme Decreto nº 39.118/2018, é a denominação dada ao servidor, indicado pelo titular da UO, responsável pela coleta, registro e atualização de informações das Unidades junto

ao SAG e que, quando possível, deve ser o mesmo que atua na área de orçamento, finanças e controle. Para tanto, deve ter acesso facilitado a todos os setores do órgão necessários ao desempenho de suas atividades.

Acrescenta-se que a figura do agente de planejamento também é responsável pelas atividades que envolvem o PPA, conforme artigo 90 do Decreto nº 32.598/2010. Muitas vezes, a Unidade designa a responsabilidade pelas informações do SAG e do PPA a servidores diferentes. Nesse caso, o recomendável é que não se perca a visão de como as diversas informações se comunicam ao longo de todo o processo.

Em levantamento realizado, em 2021, foi identificado o cadastro ativo de aproximadamente 400 agentes de planejamento nos sistemas SAG e PPA WEB.

#### Titular da Unidade Orçamentária

Dirigente máximo da unidade, a quem compete indicar (e desligar, se for o caso) os agentes de planejamento. Junto a esses, ele é responsável pela fidedignidade das informações registradas no sistema, que possuem caráter oficial, podendo o teor ser divulgado e utilizado para atendimento a determinações legais.

#### **2.3.1.1.1. CADASTRAMENTO DE ETAPAS NO SAG**

Os subtítulos constantes da LOA devem conter, no mínimo, uma etapa cadastrada no SAG no decorrer do exercício.

A **etapa programada**, ou etapa prevista, representa o planejamento da unidade para determinado PT e constitui o objeto de acompanhamento devendo, para tanto, ser compatível com a LOA e ter a finalidade de alcançar os objetivos do PPA.

A compatibilidade entre os instrumentos ocorre por meio do carregamento dos dados do subtítulo constante da LOA para o SAG, a saber: **produto, unidade de medida, valor estimado, quantidade prevista e regionalização**.

Dessa forma, a previsão feita na LOA será comparada em relação à realização informada no acompanhamento.

## Etapa Programada

As principais informações do que deve ser realizado constam do detalhamento da "etapa programada", conforme tela do SAG abaixo representada, e devem ser o mais coerente possível com a realidade e com o planejamento.

Figura 5 - Incluir Etapa Programada

Fonte: SAG WEB.

O preenchimento deve atender às orientações do manual, dentre as quais destacam-se:

**Descrição da etapa:** refere-se à etapa prevista e deve ser escrita de forma clara, sucinta e objetiva, observando-se a meta (produto, unidade de medida e quantidade), regionalização e valor previstos na LOA. Algumas ações de uso comum por diversas unidades têm o texto padrão previamente definido pelo OC, inserido automaticamente pelo sistema;

**Etapa Continuação do Exercício Anterior:** utilizado para indicar as etapas que tiveram início em ano(s) anterior(es);

**Produto:** campo carregado automaticamente, conforme previsto na LOA;

**Unidade de Medida:** campo carregado automaticamente, conforme a previsão da LOA;

**Valor Estimado:** valor estimado para realizar a etapa desde o início até a conclusão (valor total), mesmo que o término ultrapasse o exercício;

**Obra ou serviço:** destinado a informar o tipo de obra ou serviço de engenharia, quando for o caso;

**Procedência da etapa:** refere-se à iniciativa do programa de trabalho, podendo ser da própria unidade/Poder Executivo, emenda parlamentar ou parceria, quando ocorre em conjunto com a comunidade, entidades privadas ou outro órgão governamental;

**Previsão:** datas previstas para início e término da realização da etapa;

**Reprogramação:** utilizado se houver necessidade de reprogramar as datas previstas para execução da etapa.

A aba "geolocalização" está em fase de implementação, não sendo utilizada no momento.

### 2.3.1.1.2. ACOMPANHAMENTO DE ETAPAS NO SAG

Uma vez cadastrada, a etapa deve ser atualizada bimestralmente pela unidade, informando o que foi feito ou justificando a não realização no prazo programado. Os dados orçamentários, por seu turno, são atualizados automaticamente no SAG à medida que ocorre a execução do subtítulo da LOA, operacionalizada pelo módulo SIGGO/ SIOP.

Para esta fase, o agente de planejamento deve entrar em contato com as áreas específicas responsáveis pela execução dos programas para obter informações sobre o que foi realizado durante o bimestre e as justificativas sobre as causas da eventual não execução.

#### Estágio das Etapas

A indicação da situação de cada etapa deve ser feita pela unidade, podendo selecionar uma das opções abaixo:

Tabela 6 - Estágios das Etapas no SAG

Sigla - Nome	Definição
SI - A ser iniciada	Estágio dado automaticamente pelo sistema ao cadastrar a etapa. Refere-se a etapas com previsão de início em data futura, após o bimestre em curso.
NO - Andamento Normal	A etapa programada está em execução normal, de acordo com o cronograma previsto. Há realização física, ainda que pendente de execução financeira.
CO - Concluída	A etapa programada teve sua execução finalizada.

Sigla - Nome	Definição
AT - Atrasada	A execução da etapa teve início físico, está em andamento; porém, por algum entrave burocrático, orçamentário, financeiro, ou diverso, está atrasada em relação ao cronograma previsto.
PA - Paralisada	A execução da etapa teve início físico e por decisão interna, por algum entrave burocrático, orçamentário, financeiro ou alguma situação de natureza técnica foi interrompida, porém há previsão de continuação.
NI - Não Iniciada	A etapa programada não teve execução física, nem financeira, não foi iniciada no prazo previsto ou, por decisão do titular da unidade, não há interesse, necessidade ou condições de executá-la (cancelamento de licitação, recursos orçamentários e financeiros insuficientes ou não liberados, etc.).
AN - Anulada	Para etapas que tiveram início físico e, posteriormente, foi verificado algum vício ou motivo que justifique sua anulação. Não serão mais continuadas.

Fonte: Instruções do SAG/ 2021 (DF, 2021a, p. 58).

De posse das informações, a unidade deve preencher os campos constantes na tela "Atualizar Acompanhamento da Etapa", conforme figura abaixo:

Figura 6 – Atualizar Acompanhamento da Etapa

The screenshot shows the 'Atualizar Acompanhamento da Etapa' interface. At the top, there's a search bar with 'Unidade Orçamentária' set to 23901 and 'Número da Etapa' set to 0028. Below this, the 'Descrição Etapa' is 'Realizar consultas odontológicas nas Unidades de Saúde da SES/ DF'. The 'Período de Referência' is 2 and the 'Data de Referência' is 30/04/2021. The 'Sigla do Estágio' is NO- ANDAMENTO NORMAL. The 'Etapa Realizada' section contains the text: 'Consultas odontológicas realizadas (atenção primária e especializada (jan.: 19.028; fev.: 20.569) nas Unidades de Saúde da SES/ DF. Processo: 00060-000548908/2018-13 e outros.' Below this, there's a 'Mensuração' section with 'Anual' selected and a 'Percentual' of 8,17%. A monthly breakdown table shows data for January (19.028) and February (20.569), with other months empty. At the bottom, there are 'Alterar' and 'Fechar' buttons.

Fonte: SAG WEB.



Neste momento, a unidade tem a oportunidade de informar as realizações ocorridas até o bimestre, no campo "etapa realizada", identificando se a meta prevista foi alcançada. Além disso, o quantitativo da execução física da etapa deve ser informado nos campos dos meses do ano, compatível com o produto e a unidade de medida previstos.

Exemplo:

<b>Programa de trabalho:</b> 10.122.6202.2581.0002
<b>Ação:</b> Logística para armazenamento e distribuição de medicamentos e materiais médico- hospitalares
<b>Produto:</b> Item distribuído / <b>Unidade de medida:</b> Unidade / <b>Quantidade:</b> 465.750
<b>Etapa prevista:</b> 0002 - Manter a logística para armazenamento e distribuição de medicamentos e materiais médico-hospitalares
<b>Previsão:</b> Início – 01/01/2021      Término – 31/12/2021
<b>Etapa realizada:</b> Medicamentos e materiais médico-hospitalares distribuídos: jan: 12.828; fev:13.152; mar:19.116; abr:16.035. Processo nº XXXXX.
<b>Estágio:</b> NO - andamento normal

No exemplo acima, a compatibilidade entre a ação, o produto e as entregas previstas/ realizadas é demonstrada. No entanto, há casos em que isso não acontece com a mesma facilidade, como abaixo exemplificado:

<b>Programa de trabalho:</b> 10.122.6202.4165.0002
<b>Ação:</b> Qualificação da gestão do Sistema Único de Saúde
<b>Produto:</b> Ação realizada / <b>Unidade de medida:</b> Unidade / <b>Quantidade:</b> 14
<b>Etapa prevista:</b> 0066 - Realizar ações de capacitação, planejamento, inovação e gestão participativa do SUS.
<b>Previsão:</b> Início – 01/01/2021      Término – 31/12/2021
<b>Etapa realizada:</b> Realizado pagamento de Convênio celebrado entre a SES-DF e a FIOCRUZ. [jan: 0,00; fev:0,00; mar: 1,00; abr: 1,00]. Processo nº XXXXX.
<b>Estágio:</b> NO - andamento normal

A dificuldade em identificar o que foi realizado pode comprometer o monitoramento do programa de governo, a depender da importância e da participação da entrega da ação.

A consulta a todas as etapas cadastradas com as informações do acompanhamento, organizadas por UO pode ser efetuada pelo "Relatório das Etapas Programadas para Execução", conforme figura abaixo:

Figura 7 - Relatório das Etapas Programadas para Execução

Projeto - Atividade-Oper. Especiais/Subtítulo /Etapa	Produto	Unidade de Medida	Qtd	Código Obra	R E G	Previsão		Reprogramação		Estágio/ Situação	Etapas Realizadas
						Início	Término	Início	Término		
<p>10.122.6202.1968.0014 ELABORAÇÃO DE PROJETOS-COMPLEMENTARES DE ENGENHARIA E ARQUITETURA SES-DISTRITO FEDERAL</p> <p>Institucional</p> <p>0001 - Elaborar projetos complementares de engenharia e arquitetura para melhoria das instalações físicas das unidades da SES (P'cedente da etapa nº 0001/2013).</p>	PROJETO ELABORADO	UNIDADE	17	99	01/03/2018	31/12/2021	01/01/2022	31/12/2022	Paralisada	Até 2019: Projetos em andamento: 1- Incêndio e acessibilidade do HRC - Em fase de aprovação no CBMDF; 2- Laboratório, Banco de Sangue e Incêndio do HRPI - Em fase de aprovação; 3- Incêndio do HRAN e HBDF - Em fase de aprovação no CBMDF; 5- Medicina Nuclear do HBDF - Entregue ao HBDF em 06/03 para avaliação; 8- Queimados HRAN - Finalizado, aguardando compra de recursos; 7- Faturados HRAN - Entregue à CEF para análise. Evidência atendida em 28/03/2018 Em 2020 (Gerais/ada): [Jan: 0,00; Fev: 0,00; Mar: 0,00; Abr: 0,00; Mai: 0,00; Jun: 0,00; Jul: 0,00; Ago: 0,00]	
<p>10.122.6202.1968.0048 ELABORAÇÃO DE PROJETOS-COMPLEMENTARES DE ENGENHARIA E ARQUITETURAÇÃO EXECUTADA PELA FIB-DISTRITO FEDERAL</p> <p>Institucional</p> <p>0004 - Elaborar projetos complementares de engenharia e arquitetura para executar obras, reformas e adequações na infraestrutura da Fundação Hemocentro de Brasília.</p>	PROJETO ELABORADO	UNIDADE	1	99	01/07/2021	31/12/2021			Não iniciada		
<p>10.122.6202.2681.0002 LOGÍSTICA PARA ARMAZENAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS MÉDICO-HOSPITALARES-DISTRITO FEDERAL</p> <p>Institucional</p> <p>0002 - Manter a logística para armazenamento e distribuição de medicamentos e materiais médico-hospitalares.</p>	ITEM DISTRIBUIDO	UNIDADE	466.750	99	01/01/2021	31/12/2021			Andamento Normal	Medicamentos e materiais médico-hospitalares distribuídos: [Jan: 12.826,00; Fev: 13.152,00; Mar: 19.118,00; Abr: 18.035,00; Mai: 16.482,00; Jun: 16.842,00; Jul: 15.892,00; Ago: 15.892,00]. Processo nº 00080-00000046472013-00.	

Fonte: SAG WEB.

Uma das dificuldades observadas nesta metodologia de acompanhamento ocorre quando há execução no PT, mas a realização não pode ser expressa usando o mesmo produto cadastrado para a ação na LOA. Isso ocorre, principalmente, pelo fato de a regra prever somente um produto por ação. Nesse caso, todo restante que é executado, ainda que com objetivo de contribuir para a ação, não deve ser registrado no campo “quantidade” por não ser mensurado pelo produto cadastrado.

Essa situação pode fazer, por exemplo, com que haja um gasto expressivo no PT, e isso, com o campo quantitativo zerado ou relativamente baixo na parte física. Para esses casos, a unidade é orientada a registrar o que foi feito sob a denominação “Execuções complementares”, ao final do campo "etapa realizada", conforme exemplo a seguir.

Exemplo:

<b>Programa de trabalho:</b> 20.304.6201.2612.0002
<b>Ação:</b> Fomento à defesa agropecuária
<b>Produto:</b> Fiscalização realizada/ <b>Unidade de medida:</b> Unidade / <b>Quantidade:</b> 200
<b>Etapa prevista:</b> 0007-Realizar fiscalização de defesa sanitária animal.
<b>Previsão:</b> Início – 01/01/2021      Término – 31/12/2021
<b>Etapa realizada:</b> Cargas fiscalizadas: [jan: 0; fev: 5]. Processo XXXXX.
<b>Execuções complementares:</b> auto de infração emitido: 553; barreiras efetuadas: 300; guia de trânsito animal (GTA) emitida: 43.769; e fiscalização de comércio de vacina: 344.
<b>Estágio:</b> NO - andamento normal

#### Etapas em Desvio

Há, ainda, a classificação "Etapas em desvio", que são aquelas cuja execução física não está de acordo com o cronograma previsto, nas quais se enquadram os estágios “NI – Não Iniciada”, “AT – Atrasada” e “PA – Paralisada”. Nessa situação, o agente de planejamento deve indicar a razão do desvio, utilizando os campos e as opções disponíveis no sistema.

**Causas do desvio:** representa o motivo mais relevante para o desvio, conforme tabela abaixo.

Tabela 7 - Causas do Desvio

<b>Sigla</b>	<b>Causa</b>	<b>Descrição</b>
APU	Alteração na programação da unidade executiva	A etapa apresenta desvio em razão da mudança de prioridade por decisão interna, externa ou outra.
CCA	Crédito cancelado	A dotação orçamentária do subtítulo foi totalmente cancelada.
CCB	Crédito contingenciado ou bloqueado	A dotação orçamentária do subtítulo está contingenciada ou bloqueada.
ICO	Insuficiência de créditos orçamentários	O crédito orçamentário destinado à etapa programada é insuficiente para sua total realização.
IPT	Indefinição ou reavaliação de projetos técnicos	A etapa está em desvio em razão da necessidade de revisão ou redefinição de projeto técnico.
IRF	Insuficiência de recursos financeiros	A dotação orçamentária está indisponível para realização da etapa, mas a cota financeira não é suficiente ou ainda não foi liberada.
IRH	Insuficiência de recursos humanos	Não existem recursos humanos suficientes ou com qualificação adequada para realizar a etapa.
IRM	Insuficiência de recursos materiais	A unidade não dispõe de material básico suficiente ou adequado para realizar a etapa.
MPA	Morosidade em procedimentos administrativos	A etapa está em desvio por falta de agilidade em procedimentos burocráticos internos, no âmbito do órgão.
NOO	Necessidade de ação de outros órgãos	A etapa necessita para seu desenvolvimento, de ação direta de outro órgão ou entidade externa.
OCD	Outras causas de desvio	Outras causas de desvio que não estão especificadas nesta tabela.
PD	Pendência de decisão	A etapa encontra-se em desvio em virtude de pendências de decisões superiores no âmbito da própria unidade.
PPL	Problemas ou morosidade no processo licitatório	A etapa apresenta interrupção ou atrasos no processo de licitação.
VCL	Variações Climáticas	O cronograma de execução da etapa está prejudicado em decorrência de variações no clima da região.

Fonte: Instruções do SAG/ 2021 (DF, 2021a, p. 60).

**Natureza do desvio:** indica a natureza do desvio, compatível com a causa anteriormente selecionada, conforme tabela abaixo.

Tabela 8 - Natureza do Desvio

<b>Código</b>	<b>Causa</b>	<b>Descrição</b>
01	Administrativa	Quando a execução da etapa necessita de algum procedimento administrativo interno ou externo, de tomada de decisão administrativa

<b>Código</b>	<b>Causa</b>	<b>Descrição</b>
		ou ainda, quando a execução foi interrompida em consequência de alterações na organização administrativa do GDF.
02	Técnica	Depende de avaliação ou estudos técnicos para realização da etapa programada.
03	Financeira	Quando o recurso financeiro não for liberado ou liberado parcialmente, impossibilitando a realização da etapa programada.
04	Jurídica	A execução da etapa depende da definição ou decisão jurídica.
05	Política	Depende da vontade ou decisão política para viabilização da etapa prevista.
06	Orçamentária	Quando a dotação orçamentária for cancelada ou insuficiente para a realização da etapa.
07	Fenômenos Naturais	A ocorrência de variações climáticas ou outros fenômenos naturais impediu o início ou interrompeu a execução da etapa.

Fonte: Instruções do SAG/ 2021 (DF, 2021a, p. 60).

**Detalhamento:** campo de texto destinado a informar, de forma clara e objetiva, o que causou o desvio.


**Origem do desvio:** campo de texto destinado a indicar o setor ou UO causadora do desvio.

Quando as informações são prestadas corretamente, como no exemplo abaixo, o gestor consegue identificar a causa e mobilizar esforços para enfrentá-la, se necessário:

<b>Programa de trabalho:</b> 10.301.6202.3136.0004
<b>Ação:</b> 3136 - Ampliação de estabelecimentos de atenção primária à saúde
<b>Produto:</b> Unidade ampliada <b>Unidade de medida:</b> Unidade <b>Quantidade:</b> 01
<b>Previsão:</b> Início – 01/03/2021 <b>Término</b> – 31/12/2021
<b>Etapa prevista:</b> 0083-Ampliar Unidade Básica de Saúde do Areal
<b>Estágio:</b> NI - não iniciada
<b>Causa:</b> NOO - Necessidade da ação de outros órgãos
<b>Detalhamento:</b> Projetos em elaboração pela NOVACAP. Não está prevista a entrega destes projetos para o ano de 2021, foram priorizados os projetos relativos aos contratos de repasse, eficiência energética e UBS
<b>Natureza:</b> 02 - Técnica <b>Origem:</b> NOVACAP

O "Relatório das Etapas em Desvio" permite a consulta a todas as etapas em desvio, com as principais justificativas para estar na referida situação, organizadas por UO, conforme pode ser visto a seguir.

Figura 8 - Relatório das Etapas Programadas em Desvio

 GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL Sistema de Acompanhamento Governamental Relatório das Etapas Programadas em Desvio 1º Bimestre de 2022										
Descrição da Etapa	DESVIOS		Previsão		Reprogramação		Estágio	Referência	Etapa Realizada	R.A.
	Causa / Detalhamento	Natureza / Origem	Início	Término	Início	Término				
10.122.6202.1998.0014 (*) ELABORAÇÃO DE PROJETOS- COMPLEMENTARES DE ENGENHARIA E ARQUITETURA, SES-DISTRITO FEDERAL	1-Elaborar projetos complementares de engenharia e arquitetura para melhoria das instalações físicas das unidades da SES. (Procedente da etapa nº 0001/2021). Institucional	Administrativa, SINFRADEA	01/03/2018	31/12/2022			Atrasada	28/02/2022	Em 2022, Será realizado uma prioritização pela SALS, dos projetos apontados na LOA 2022. Após a prioritização será aberta uma CEIC para elaboração do termo de referência. Há também em tramitação o processo SEI 00080-00425540/2020-31 para elaboração de projetos via credenciamento. [an: 0,00; tev: 0,00]	99
10.122.8202.2396.5303 (***) CONSERVAÇÃO DAS ESTRUTURAS FÍSICAS DE EDIFICAÇÕES PÚBLICAS-SES- DISTRITO FEDERAL 7-Manter o serviço de manutenção predial nas unidades da SES/DF. Institucional	Morosidade em procedimentos administrativos Contrato emergencial de manutenção predial finalizado em 01/11/2021. Aguardando licitação do processo regular que tramita desde 2017.	Administrativa, SINFRADEA	01/01/2022	31/12/2022			Não Iniciada	28/02/2022		99

Fonte: SAG WEB.

Esse relatório permite o levantamento dos principais fatores de desvio, o que pode auxiliar a atuação das unidades envolvidas e a identificação dos gargalos e deficiências que dificultam a consecução das políticas públicas.

Contudo, percebe-se, ainda, o preenchimento de informações superficiais pelas unidades e a baixa atuação dos atores envolvidos no processo sobre os problemas apontados, o que acaba por não contribuir efetivamente para a proposição de medidas de correção de rumos e para a melhoria da gestão.

### **2.3.1.1.3. ANÁLISE DE ETAPAS NO SAG**

Após o período de atualização, a cada bimestre, pelas unidades, cabe à SUPLAN, por meio da equipe da COAPAG, analisar todas as etapas cadastradas, validando e/ou solicitando ajustes ao agente de planejamento, quando necessário.

Dentre os principais motivos que demandam contato com os agentes de planejamento para ajustes, destacam-se:

- Etapas não atualizadas;
- Subtítulos sem etapas cadastradas;
- Etapas com estágios incorretos;
- Etapas em desvio com causas inadequadas;
- Etapas realizadas com informações insuficientes ou incoerentes com o produto da ação;
- Campos de ações orçamentárias cadastradas no SAG divergentes do que consta na LOA;
- Campos referentes às quantidades não preenchidos;
- Incompatibilidade entre quantidade e produto da ação.

Para se ter uma ideia do trabalho envolvido, em 2020, foram cadastradas 3.240 etapas, referentes a 144 UOs, cuja responsabilidade pela análise e acompanhamento coube a cerca de 7 servidores da coordenação.

Sendo assim, o trabalho da SUPLAN se concentra em conferências e adequações formais, restando pouco espaço para contribuir para a implementação das políticas públicas e/ou para subsidiar a proposição de medidas de correção de rumos.

Complementarmente, esclarece-se que a análise da SUPLAN se baseia nas informações prestadas pelas UOs diretamente no sistema, não sendo objeto de verificação “in loco”.

Por fim, em consulta ao levantamento das etapas cadastradas ao final do exercício 2021, conforme figuras 9 e 10 abaixo, destacam-se o percentual elevado de "etapas não iniciadas"

(32,4%) e de etapas que indicam "outras causas de desvio" (42,3%) como razão de desvio. Enquanto o primeiro aponta para a dificuldade da UO em seguir o planejamento previsto, o segundo não permite identificar o principal motivo pelos desvios ocorridos.

Figura 9 - Análises do SAG- 6º bimestre/2020 - Etapas Segmentadas por Estágio

Unidades Orçamentárias que cadastraram etapas	144	
Quantidade de etapas ativas cadastradas	3240	

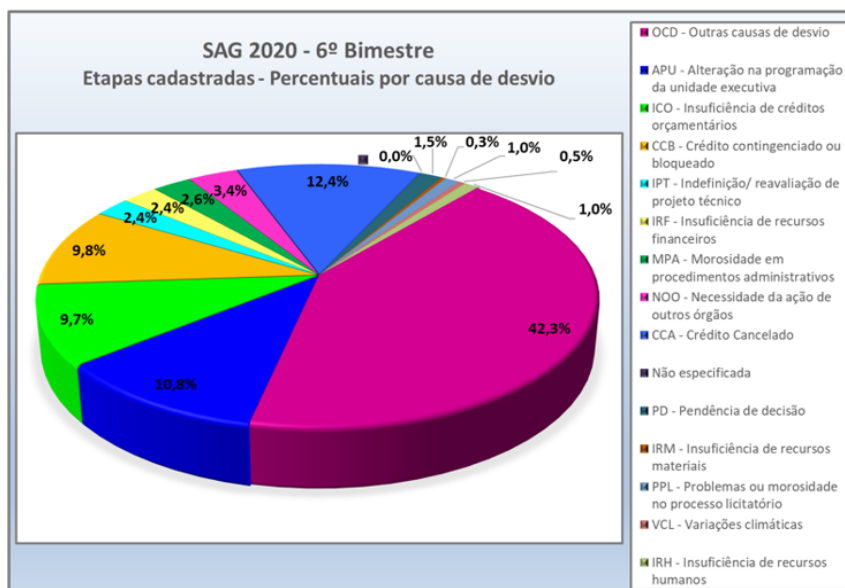
  

Estágio	Nº de Etapas	Percentual
CO - Concluída	1.936	59,8%
NI - Não Iniciada	1.050	32,4%
NO - Andamento Normal	200	6,2%
SI - A ser Iniciada	0*	0%
PA - Paralisada	24	0,7%
AN - Anulada	13	0,4%
AT - Atrasada	11	0,3%
Não especificada	6	0,2%
<b>Total</b>	<b>3240</b>	<b>100,00%</b>

(\*) ATENÇÃO: 50 etapas encerraram o exercício em estágio SI – A SER INICIADA. Por se tratar de um equívoco de prestação de informação, para efeito dos cálculos acima, tais etapas foram somadas ao quantitativo NI – NÃO INICIADA, estágio compatível com sua verdadeira condição.

Fonte: SEEC/ SEORC/ SUPLAN.

Figura 10 - Análises do SAG- 6º bimestre/2020 - Etapas Segmentadas por Causa do Desvio



Fonte: SEEC/ SEORC/ SUPLAN.



#### **2.3.1.1.4. PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO BIMESTRAL**

Após o período de análise e ajustes, a SUPLAN consolida o documento final e elabora a portaria, a ser assinada pelo Secretário de Estado de Economia do DF, para publicação no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), com os seguintes anexos:

● Anexo I - Relatório de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho

Figura 11 - Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho

23901 - FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL		GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL		SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL		Desempenho Físico - Financeiro por Programa de Trabalho		Sistema de Acompanhamento Governamental		4º Bimestre de 2021		
								Valor em (R\$ 1,00)		Acompanhamento de Período Bimestral		
Projeto - Atividade - Ope. Especiais / Substituto Metal(OA)	E S F	P O S	Dotação Inicial (A)	Autorizado (B)	% B/A	Empenhado (C)	Liquidade (D)	% D/B	Etapas Previstas	Etapas Realizadas	R E G	
10.303.6202.4216.0002		B		32.630.867	0	26.847.009	19.629.035	60		▶		
AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS-COMPONENTE BÁSICO DA ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA-SES-DISTRITO FEDERAL		A	37.847.418	32.630.867	86	26.847.009	19.629.035	60	▶ 0051-Adquirir medicamentos de distribuição na Atenção Primária da rede SES/DF.	▶		
MEDICAMENTO ADQUIRIDO (UNIDADE) Quantidade: 321076404									▶ Medicamentos adquiridos: [jan: 32.083.396,00; fev: 6.678.134,00; mar: 35.836.721,00; abr: 30.297.639,00; mai: 13.882.272,00; jun: 17.949.221,00; jul: 16.765.997,00; ago: 26.384.297,00]; Processo nº 00060-00003750972020-40 e outros.	▶▶		
10.303.6202.4216.0003		B		17.705.053	0	16.918.860	12.868.196	73				
AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS-COMPONENTE ESPECIALIZADO-ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA-SES-DISTRITO FEDERAL		A	17.000.000	17.705.053	104	16.918.860	12.868.196	73	▶ 0052-Adquirir medicamentos para dispensação nas farmácias do componente especializado (farmácia de alto custo) da rede SES/DF.			
MEDICAMENTO ADQUIRIDO (UNIDADE) Quantidade: 14023552									▶ Medicamentos adquiridos: [jan: 1.350.951,00; fev: 148.537,00; mar: 2.278.460,00; abr: 1.470.096,00; mai: 259.329,00; jun: 1.776.546,00; jul: 1.324.847,00; ago: 657.004,00]; Processo nº 00060-00004184872020-11 e outros.			
10.303.6202.4216.0028		B		1.500.000	0	1.497.950	398.038	27				
AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA SECRETARIA DE SAÚDE-SES-DF 2021		A	1.500.000	1.500.000	100	1.497.950	398.038	27	▶ 0103-Adquirir medicamentos para a SES/DF.			
MEDICAMENTO ADQUIRIDO (UNIDADE) Quantidade: 1000									▶ Medicamentos adquiridos com recurso de emenda parlamentar: [jan: 0,00; fev: 0,00; mar: 0,00; abr: 79.427,00; mai: 0,00; jun: 0,00; jul: 0,00; ago: 3.449,00]; Processo nº 00060-00001943232021-74.			

Fonte: SAG WEB.

• Anexo II – Demonstrativo Orçamentário-Financeiro por Grupo de Despesa

Figura 12 - Demonstrativo Orçamentário-Financeiro por Grupo de Despesa

Programa de Trabalho	E/S/O/F/S	Dotação Inicial	Autorizado	% B/A	Empenhado	% C/B	Total	% D/B	Despesas Correntes					Liquitado				
									Despesas Correntes					Despesas de Capital				
									E	S	O	F	S	Investimento	Inversão Financeira	Amortização		
<b>GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL</b>															<b>Demonstrativo Orçamentário-Financeiro por Grupo de Despesa</b>			
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO DISTRITO FEDERAL</b>															<b>1º Bimestre de 2021</b>			
<b>23901 - FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL</b>															<b>Valores em R\$ 1,00</b>			
		A	B		C		D		E	F	G	H	I	J				
10	B	3.400.235.849	-1.191.039.178	-35	734.239.349	33	539.777.648	24	255.468.468	0	284.048.181	260.999	0	0				
SAÚDE	A	2.209.196.671	2.209.196.671	65	734.239.349	33	539.777.648	24	255.468.468	0	284.048.181	260.999	0	0				
122	A	1.876.711.933	-902.701.258	-48	331.432.937	34	300.609.337	31	255.468.468	0	45.140.889	0	0	0				
ADMINISTRAÇÃO GERAL	B	974.010.695	974.010.695	52	331.432.937	34	300.609.337	31	255.468.468	0	45.140.889	0	0	0				
6202	B	38.799.474	97.940.363	252	41.602.673	30	20.839.840	15	0	0	20.839.840	0	0	0				
SAÚDE EM AÇÃO	A	7.999.026	136.739.837	352	41.602.673	30	20.839.840	15	0	0	20.839.840	0	0	0				
4014	S	7.999.026	-4.799.416	-60	762.920	24	221.885	7	0	0	221.885	0	0	0				
MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS DE LAVANDERIA EM SAÚDE	A	7.999.026	3.199.610	40	762.920	24	221.885	7	0	0	221.885	0	0	0				
10.122.6202.4014.0001	B	7.999.026	-4.799.416	-60	762.920	24	221.885	7	0	0	221.885	0	0	0				
MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS DE LAVANDERIA EM SAÚDE-SES-DISTRITO FEDERAL	A	7.999.026	3.199.610	40	762.920	24	221.885	7	0	0	221.885	0	0	0				
4044	S	10.000	108.065.690	0	38.602.822	36	18.951.289	18	0	0	18.951.289	0	0	0				
ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA COVID19	A	10.000	108.075.690	0	38.602.822	36	18.951.289	18	0	0	18.951.289	0	0	0				
10.122.6202.4044.0001	B	10.000	108.065.690	0	38.602.822	36	18.951.289	18	0	0	18.951.289	0	0	0				
ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA COVID 19 - SES - DISTRITO FEDERAL	A	10.000	108.075.690	0	38.602.822	36	18.951.289	18	0	0	18.951.289	0	0	0				
4166	S	23.256.716	-4.241.670	-18	1.666.667	9	1.666.667	9	0	0	1.666.667	0	0	0				
PLANEJAMENTO E GESTÃO DA ATENÇÃO ESPECIALIZADA	A	23.256.716	19.015.046	82	1.666.667	9	1.666.667	9	0	0	1.666.667	0	0	0				
10.122.6202.4166.0002	B	23.256.716	-4.241.670	-42	1.666.667	29	1.666.667	29	0	0	1.666.667	0	0	0				
PLANEJAMENTO E GESTÃO DA ATENÇÃO ESPECIALIZADA-PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO PROGRESSIVA-HPVAS-SES-DISTRITO FEDERAL	A	10.000.000	5.758.330	58	1.666.667	29	1.666.667	29	0	0	1.666.667	0	0	0				

Fonte: SAG WEB.

Cumprir destacar que, desde a Decisão nº 299/2013, item V, do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), os anexos gerados são disponibilizados somente em versão eletrônica no site da SEEC-DF, em atendimento à demanda da Secretaria, a qual se justifica pela necessidade de diminuir o alto custo com a publicação no DODF. Em média, o tamanho dos anexos varia entre 700 a 1900 páginas, dependendo do bimestre.

#### **2.4. ACOMPANHAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: DIFERENÇAS E COMPLEMENTARIDADES**

Até este ponto, o trabalho trata da metodologia e das principais definições adotadas para os instrumentos de planejamento e orçamento do DF, apoiadas na legislação competente, assim como nos normativos e manuais expedidos a respeito.

Neste momento, verifica-se a necessidade de incluir pesquisas e conceituações de alguns estudiosos do tema para amparar o projeto, apresentando as principais diferenças entre os instrumentos e como estes podem se complementar, sem desconsiderar a existência de outras abordagens.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que, ainda que várias inovações tenham sido feitas no campo de estudo do monitoramento e avaliação das políticas públicas nas últimas décadas, não há padronização de metodologia e nem sistematização estruturada para o melhor uso das informações geradas para o aperfeiçoamento dos programas de governo. Inclusive, a esse respeito, o Tribunal de Contas da União (TCU) afirma:

[...] constata-se que no Brasil não existem normas, diretrizes ou padrões gerais que estabeleçam os requisitos necessários para caracterizar as atividades de monitoramento e avaliação no âmbito da administração pública federal, ou seja, não existe uma política nacional de avaliação que estabeleça o que é avaliação e monitoramento, quais os objetivos a serem atingidos com a realização dessas atividades, de que forma devem ser conduzidas, quais os elementos mínimos do produto final a ser elaborado e entregue, quem pode e deve executar esse tipo de atividade e quais os critérios a serem utilizados para examinar e controlar a adequação das atividades desenvolvidas (TCU, 2011 apud MOURA, 2013, p. 15).

O monitoramento constitui uma "fonte de aprendizado sobre a realidade de implementação e execução das políticas públicas" (COUTINHO; CARDOSO JR., 2013, p. 103), cuja relevância justifica-se pelo fato de que, muitas vezes, a falta de atenção para essa fase, quando as ações são efetivamente realizadas, pode mudar o resultado das políticas elencadas pelo governo.

A implementação pode ser entendida como "o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação" (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179). Em complemento, Mitnick e Backoff (1984 apud ARRETCHE, 2002, p. 49) afirmam que "mais que uma fase (técnica e obediente) que sucede à formulação (política) de programas, a implementação pode ser encarada como um jogo em que uma autoridade central procura induzir agentes (implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias que lhe são alheios." Isso quer dizer que, da definição de agenda até a efetiva implementação, as políticas podem sofrer vários ajustes, bem como podem ser redefinidas suas prioridades.

Buvinich (1999), também, afirma que o monitoramento começa com a implementação do programa, tendo como objetivo advertir e dotar os responsáveis com informações úteis.

MONITORAMENTO envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são críticas e relevantes para a efetiva implementação do programa ou projeto. Através dessa informação, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades se estão implementando segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando, ao mesmo tempo, as razões de sucesso e insucesso. Em outras palavras, o monitoramento fornece a informação e as sugestões necessárias para que a gerência do programa verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas (BUVINICH, 1999, p. 20).

Desse modo, o monitoramento é uma atividade rotineira e contínua, que favorece a implementação das políticas públicas, por meio da identificação de gargalos e correção de rumos, subsidiando a avaliação.

Por sua vez, a avaliação é definida da seguinte forma:

A institucionalização da função avaliação está associada à busca do aperfeiçoamento de programas e políticas públicas, com vistas a assegurar maior efetividade e transparência das ações governamentais, mediante a melhoria da capacidade de gestão, por intermédio de informações e análises que favoreçam as melhores escolhas alocativas, de forma a propiciar o alcance mais eficaz e eficiente dos resultados dessas ações para promoção da melhoria social (SILVA; COSTA, 2002 apud SERPA, 2010, p. 17).

Destaca-se, ainda, que os conceitos de monitoramento e avaliação são diferentes, mas se complementam, conforme corrobora o Rezende (2013 apud GODINHO, 2017):

Acredita-se que o monitoramento tenha menor preocupação com juízos de valor, sobre o objeto monitorado e preocupa-se muito mais com a celeridade na prestação de informações aos gestores do programa. Ou seja, as atividades de monitoramento servem aos gestores ao permitirem que percebam rapidamente desvios durante a

execução ou implementação de um programa. Assim, de modo geral, a expectativa é de que o monitoramento seja capaz de denotar os problemas, ao passo que à avaliação de processos caberia entender e propor as soluções (REZENDE, 2013 apud GODINHO, 2017, p. 28).

Dito isso, é relevante avançar, não sem deixar de se observar a distinção entre acompanhamento físico-financeiro e monitoramento, ponto essencial para o aperfeiçoamento dos instrumentos aqui tratados. Sob esse aspecto, o presente trabalho utiliza os estudos dos autores Coutinho e Cardoso Jr. (2013), Cohen e Franco (2007), Frossard e Oliveira (2013) como fundamentação teórica.

O monitoramento deve permitir que os resultados das atividades estratégicas sejam refletidos na tomada de decisões. “O melhor monitoramento não é aquele que dá conta de todas e de cada uma das atividades do programa, mas daquelas que são chave para a gestão e o aprendizado (COHEN; FRANCO, 2007, p. 262).

[...] monitoramento não é um fim em si mesmo, nem tampouco se confunde, apenas, com atividades de cobrança por execução física e financeira das ações do orçamento, ou com atividades de controle procedimental dessas ações, ou ainda, com a prestação de contas ex post das realizações governamentais, ainda que tais atividades possam derivar da função monitoramento tal como aqui desenhada (COUTINHO; CARDOSO JR., 2013, p. 103).

Por outro lado, o acompanhamento orçamentário retrata uma situação ocorrida que pode ser útil quanto mais próxima do período em que houve a execução, complementarmente, permite uma visão mais ampla, podendo contribuir para o monitoramento e a avaliação (FROSSARD; OLIVEIRA, 2013).

Segundo Cohen e Franco (2007), é preciso ter em mente que

[...] o problema reside no fato de que o acompanhamento físico-financeiro não oferece toda a informação relevante para o processo de tomada de decisões do projeto nos diferentes níveis em que se materializa sua gestão, o que constitui a função essencial (não exclusiva) que justifica a existência do monitoramento" (COHEN; FRANCO, 2007, p. 164).

Para os autores, as características de cada instrumento podem ser demonstradas da seguinte forma:

Quadro 6 - Dimensões do Acompanhamento e Monitoramento

<b>Dimensões</b>	<b>Acompanhamento</b>	<b>Monitoramento</b>
Amplitude	Pressupõe visão geral	Pressupõe especificidade

<b>Dimensões</b>	<b>Acompanhamento</b>	<b>Monitoramento</b>
Aplicação	Dados de conformidade - controle (estático)	Dados para intervenções corretivas/ proativas - gerencial (dinâmico)
	Subsídios para prestação de contas e transparência	Subsídios para a tomada de decisão
Forma de medição	Indicadores de eficiência e eficácia	Indicadores de eficácia e sinais para a efetividade, resultados, impactos
Informação	Perene: contribui para o monitoramento e avaliação	Transitória: subsídios para avaliação
Responsabilidade	Atribuída legalmente aos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos	Atribuída aos administradores que precisam priorizar os projetos para garantir a efetiva realização

Fonte: Frossard e Oliveira (2013, p. 126).

Essas diferenças procuram afastar entendimentos encontrados em alguns casos que confundem os instrumentos, como verificado no estudo "Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais":

Caso se faça uma lista exaustiva dos projetos sociais na América Latina, muito provavelmente todos declararíamos contar com um sistema de monitoramento (e avaliação), o que, na realidade, restringe-se ao acompanhamento físico-financeiro do estado de operação (COHEN; FRANCO, 2007, p. 165)

[...]

O monitoramento nem sempre é explicitado e costuma oscilar entre o acompanhamento físico-financeiro (insuficiente) até a mera auditoria contábil (que não é monitoramento) (COHEN; FRANCO, 2007, p. 247)

Do acima exposto, pode-se afirmar que essa visão de complementaridade entre os instrumentos, em especial entre o acompanhamento físico-financeiro e o monitoramento, ao mesmo tempo em que apresenta seu escopo teórico, é o que justifica o presente estudo, a saber, propor melhorias ao SAG.

### **3. O CASO DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO DF**

Este capítulo tem o objetivo de apresentar como o monitoramento de programas e o acompanhamento físico-financeiro ocorrem no âmbito da SES-DF. Para tanto, o item 3.1. apresenta os instrumentos de planejamento específicos da secretaria e a relação com as políticas públicas de saúde. O item 3.2. discorre sobre o ciclo de monitoramento e avaliação da SES-DF frente aos instrumentos de pactuação e, ao final, o 3.3. demonstra, de forma sucinta, o sistema no Sistema Estratégico do Planejamento- SESPLAN.

#### **3.1. OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA SECRETARIA DE SAÚDE DO DF**

A SES-DF representa uma unidade finalística do governo do DF, responsável pela organização e elaboração de planos e políticas públicas voltados para a promoção, prevenção e assistência à saúde. Em razão de seu caráter de ente federativo híbrido, o DF, como estado,

[...] possui a responsabilidade de articulação por meio de atividades de planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação de toda a política de saúde, enquanto que como município tem contato direto com a população prestando serviços de atenção básica, média e alta complexidade (SELLERA et al., 2019, p. 2087).

Diante de tamanho desafio, a secretaria se organiza por meio de instrumentos de planejamento que, conforme “Manual de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e Avaliação da SES-DF”:

[...] tem por finalidade: apoiar o gestor na condução do SUS<sup>7</sup> no âmbito de seu território, de modo que alcance a efetividade esperada na melhoria dos níveis de saúde da população e no aperfeiçoamento do Sistema; disponibilizar os meios para o aperfeiçoamento contínuo da gestão participativa e das ações e serviços prestados; apoiar a participação e o controle social e; auxiliar o trabalho interno e externo, de controle e auditoria (DF, 2018b, p. 18).

Os referidos instrumentos de planejamento da secretaria são: Plano Distrital de Saúde (PDS), Pactuação Interfederativa, Programação Anual de Saúde (PAS), PPA, LOA e acompanhamento físico-financeiro. A definição de cada um dos instrumentos específicos da SES-DF consta abaixo, conforme o “Manual de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e

---

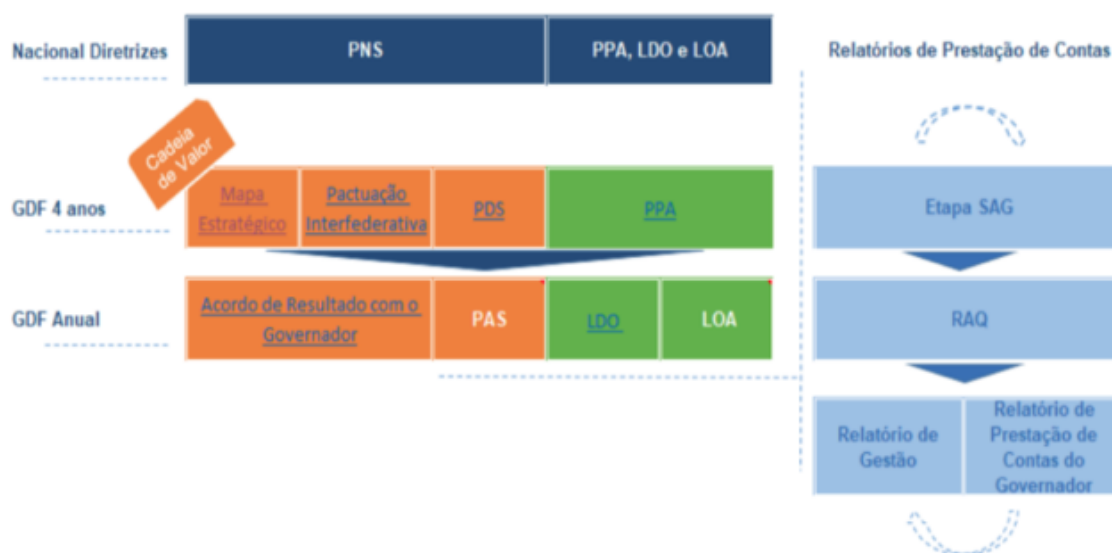
<sup>7</sup> Art. 4. O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde - SUS (Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990)



Avaliação da SES-DF” (DF, 2018b), sendo que os três últimos, comuns a todos os órgãos do GDF, já foram apresentados no capítulo anterior:

- PDS<sup>8</sup>: instrumento central do planejamento, elaborado a partir da análise situacional das necessidades de saúde da população e apresenta as intenções e os resultados a serem buscados no período de quatro anos, sendo expresso em diretrizes, objetivos e metas. Subsidiaria o planejamento e orçamento da área de saúde;
- PAS: instrumento que operacionaliza as intenções expressas no PDS e tem por objetivo anualizar as metas do PDS e prever a alocação dos recursos orçamentários a serem executados. Identifica as ações que permitem alcançar os objetivos do Plano, subsidiando a elaboração da LDO e LOA, dentre outros;
- Pactuação Interfederativa (Pacto pela saúde): reitera os princípios e diretrizes do SUS. Trata-se de um esforço dos entes federados e Governo Federal com o Conselho Nacional de Saúde com o intuito de criar um processo permanente de monitoramento e avaliação da saúde no Brasil. Subsidiaria a elaboração dos indicadores e metas do PDS.

Figura 13 - Ciclo Geral do Planejamento da SES-DF



Fonte: Manual SESPLAN (DF, 2018b, p. 28).

<sup>8</sup> Em âmbito nacional, é elaborado o Plano Nacional de Saúde - PNS.

A efetividade das políticas públicas de saúde está relacionada ao alinhamento dos seus instrumentos de planejamento, de acordo com o “Manual de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e Avaliação da SES-DF”:

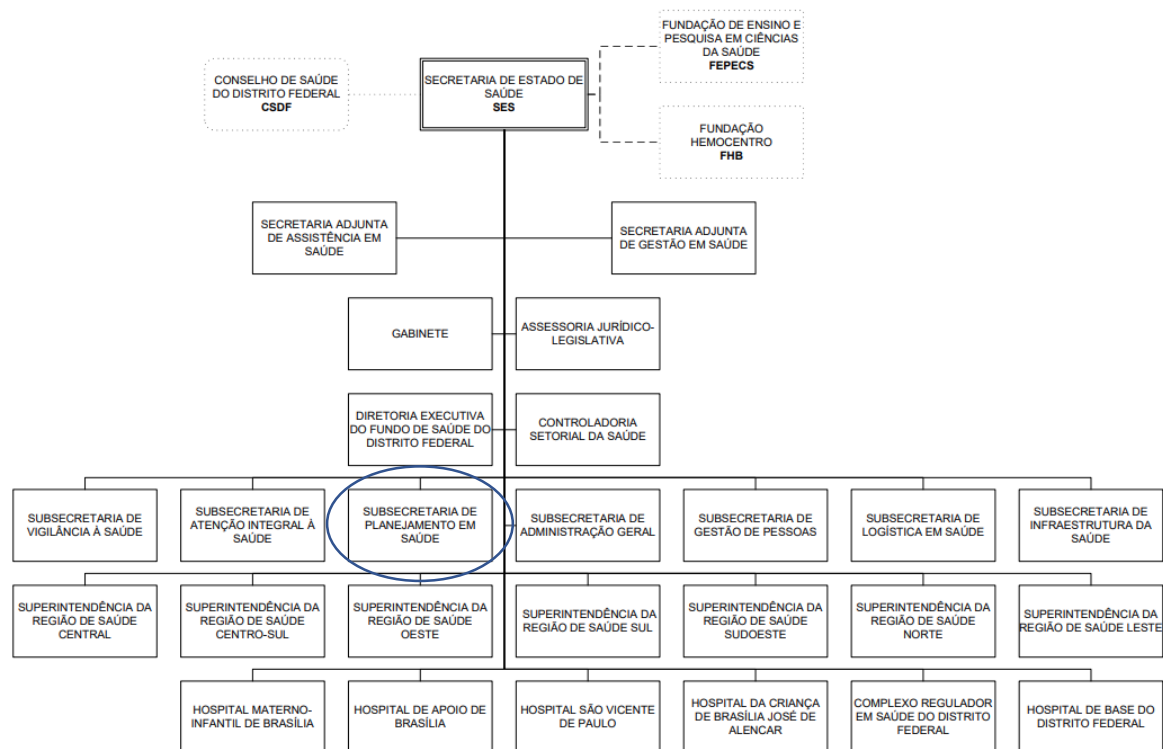
O alinhamento dos instrumentos de planejamento permite a utilização apropriada dos recursos orçamentários, a convergência das metas, a qualificação na formulação das ações, a análise dos resultados identificando potenciais e limites das diferentes áreas, que, de forma integrada e sistematizada, reduz a replicação de processos de trabalho na implantação dos instrumentos de planejamento, tanto a distorção de indicadores e os desencontros das metas (DF, 2018b, p. 23).

As atividades relacionadas ao planejamento, monitoramento e avaliação dos instrumentos de planejamento em saúde são desempenhadas pela Diretoria de Planejamento e Orçamento (DIPLAN), unidade orgânica de direção, integrante da estrutura da SUPLANS. É de competência da DIPLAN, conforme artigo 165 do Regimento Interno da SES-DF:

- I - dirigir e orientar o processo de planejamento em saúde e planejamento orçamentário, em consonância com as políticas de saúde nacionais e do Distrito Federal;
- II - promover o alinhamento entre os instrumentos de planejamento e orçamento em saúde;
- III - monitorar e avaliar a execução dos instrumentos de planejamento e orçamento em saúde;
- IV - aportar o processo metodológico para elaboração, negociação, implementação, monitoramento e avaliação dos instrumentos de planejamento em saúde;
- V - articular e integrar as ações de planejamento, monitoramento e avaliação executadas no âmbito do SUS-DF;
- VI - consolidar informações e prestar contas das ações, serviços e resultados do planejamento em saúde no âmbito da Secretaria; e
- VII - desenvolver outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação (DF, 2018c).

Para situar a área dentro da estrutura da secretaria, segue abaixo o organograma da SES-DF, organizada em 07 subsecretarias, destacando o papel da SUPLANS no desenvolvimento do trabalho em questão:

Figura 14 - Organograma da Secretaria de Saúde do DF

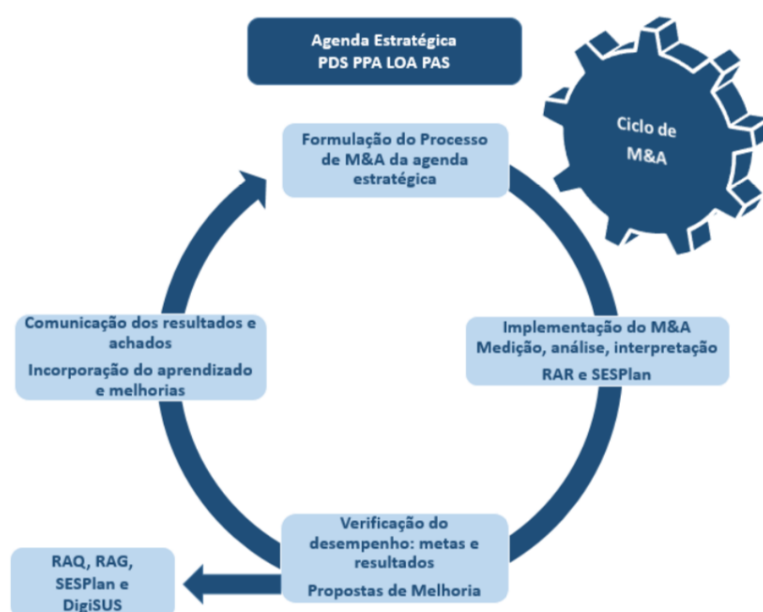


Fonte: Site da SES-DF.

### 3.2. CICLO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA SECRETARIA DE SAÚDE DO DF

De posse de tais informações, parte-se para a apresentação do ciclo do monitoramento e avaliação da SES-DF, desenvolvido para disseminar e aprimorar as políticas de saúde e seus resultados, com base no “Manual de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e Avaliação da SES-DF” (DF, 2018b):

Figura 15 - Ciclo do Monitoramento e Avaliação da SES-DF



Fonte: SES/ SUPLANS/ COPLAN/ DIPLAN.

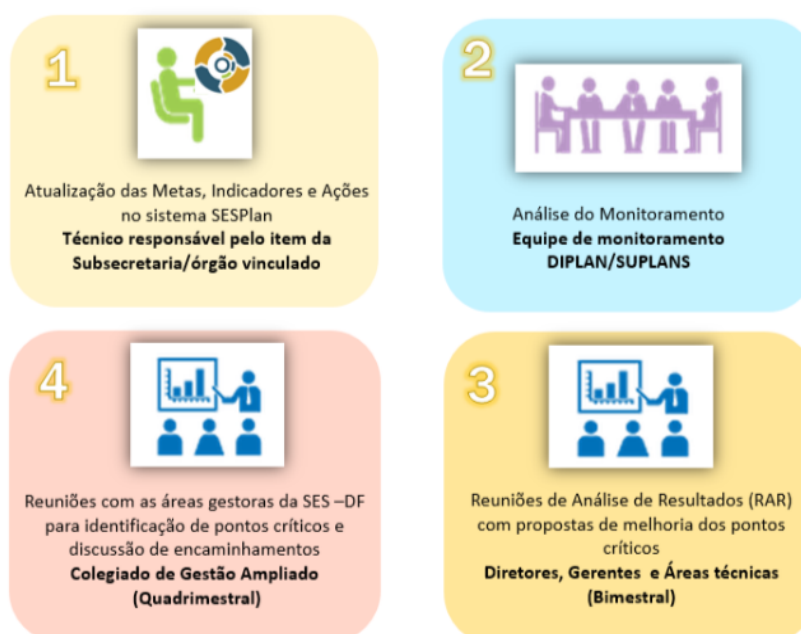
Em resumo: após a formulação do processo de monitoramento e avaliação, dá-se o momento da implementação, que engloba a medição, análise, interpretação e validação dos resultados, de forma periódica (mensal, bimestral, quadrimestral). Com tais informações, é verificado o desempenho das metas e resultados, pactuados nos instrumentos de planejamento da secretaria, cujas propostas de melhorias são apresentadas em relatórios. Em seguida, os resultados são comunicados aos envolvidos no processo.

Dentre os relatórios gerados, destacam-se:

- Relatório de Atividades Quadrimestral - RAQ: é um instrumento de monitoramento e acompanhamento da execução da Programação Anual de Saúde (PAS) e subsidia a construção do Relatório Anual de Gestão (RAG);
- Relatório Anual de Gestão - RAG: é o instrumento de planejamento que apresenta os desdobramentos das ações previstas e os resultados alcançados com a execução da Programação Anual de Saúde, apurados com base no conjunto de ações, metas e indicadores. Auxilia na avaliação e revisão do Plano Distrital de Saúde e considerações às Programações Anuais seguintes (DF, 2018b, p. 44-45).

A sistemática de monitoramento da SES-DF, operacionalizada no SESPLAN, pode ser melhor detalhada na figura abaixo:

Figura 16 - Sistemática de Monitoramento da SES-DF



Fonte: SES/ SUPLANS/ COPLAN/ DIPLAN.

As fases são descritas no referido manual da seguinte forma:

Fase 1: As áreas responsáveis pelo acompanhamento dos resultados dos indicadores, ações e etapas do orçamento alimentam dados e informações no Sistema Estratégico do Planejamento-SESPLAN até o 10º dia do mês subsequente ao período a ser monitorado;

Fase 2: A equipe técnica da DIPLAN realiza uma análise quantitativa e qualitativa das informações registradas no sistema;

Fase 3: Reunião de Análise de Relatório - RAR bimestral: Qualificação dos dados e informações com ajustes e análise dos resultados parciais com a equipe técnica, gerentes e diretores do nível central e administrativo da SES-DF;

Fase 4: RAR quadrimestral: Análise de resultados para tomada de decisões com os diretores, coordenadores, subsecretários, secretários adjuntos e o secretário de saúde (DF, 2018b, p. 38-39).

Conforme metodologia adotada, as Reuniões de Análise de Resultados destinam-se à "discussão e análise das ações e resultados dos instrumentos de planejamento, PAS e Etapa SAG, a qual operacionaliza o PDS na respectiva esfera de gestão e orienta eventuais redirecionamentos" (DF, 2018b, p. 38).

Em atenção ao processo de prestação de informações, acrescenta-se que os dados inseridos e validados no SESPLAN são, em um segundo momento, repassados para o SAG WEB e PPA WEB, pelos servidores indicados como agentes de planejamento.

### 3.3. SISTEMA ESTRATÉGICO DE PLANEJAMENTO – SESPLAN

Para auxiliar na gestão da pasta, a secretaria desenvolveu um sistema institucional de monitoramento de suas políticas que permite registrar, acompanhar e analisar suas diversas informações em um instrumento único, a fim de qualificar o processo de tomada de decisão, alinhando os instrumentos de planejamento, denominado Sistema Estratégico de Planejamento - SESPLAN<sup>9</sup>. "O sistema permite aproximação do planejamento ao orçamento com diretrizes na execução, monitoramento e avaliação contínua dos serviços de saúde na SES-DF", consoante o Manual do SESPLAN (DF, 2018b, p. 40).

As pactuações estabelecidas no início de cada ano são registradas e monitoradas no sistema, podendo ser analisadas em períodos distintos, conforme definido no respectivo instrumento.

Cabe ressaltar que o sistema é recente, tendo sido elaborado na plataforma Excel em 2016 e informatizado para web, em tecnologia livre, em 2018 (SELLERA et. al, 2019). A gestão do sistema é de responsabilidade da DIPLAN, que atua junto às áreas técnicas da SES-DF.

O SESPLAN é composto dos módulos a seguir descritos:

- Ciclo geral do planejamento: apresenta todos os instrumentos de planejamento da SES-DF;
- Metas e Indicadores: apresenta as pactuações, monitoramento e resultados com análise detalhada;
- Programação Anual de Saúde - PAS: acompanha a execução das ações;
- Execução Orçamentária - LOA: apresenta a programação e detalhamento das despesas, considerando a disponibilidade financeira;
- Acompanhamento Governamental - Etapa SAG: acompanha a produção e o recurso orçamentário;
- Relatórios: contextualização das informações e resultados das pactuações e subsidiar as prestações de contas do SUS-DF.

Além dos instrumentos de pactuação específicos da saúde, as principais informações do PPA, do acompanhamento físico-financeiro e da execução orçamentária, que constam dos sistemas PPA WEB, SAG WEB e SIGGO/ SIOP, respectivamente, foram reproduzidas para o

---

<sup>9</sup> O histórico do desenvolvimento do sistema, bem como o detalhamento do modelo de gestão e organização, pode ser consultado em "A Implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Secretaria Estadual de Saúde do Distrito Federal (SES-DF)", listado na bibliografia.

SESPLAN, porém, em outro formato, adaptadas à metodologia do planejamento estratégico da unidade.

Os módulos se interligam pelos eixos, diretrizes, perspectivas e objetivos estratégicos, aos quais são vinculados os principais instrumentos. Desta forma, ao fazer uma consulta a um indicador, etapa SAG ou programa de trabalho, por exemplo, é possível identificar a qual(is) instrumento(s) de pactuação aquele item está relacionado, conforme exemplos abaixo do SESPLAN.

### Indicador

Na figura 17 abaixo, o indicador “Cobertura populacional estimada de Saúde Bucal na Atenção Básica” está vinculado aos instrumentos “Pactuação Interfederativa” e “PDS”.

Figura 17 - Consulta a Indicador no SESPLAN

**SESPlan**  
Sistema Estratégico de Planejamento

CADASTROS - MONITORAMENTO - RELATÓRIOS - RÉGUA

Sair

SES

FERRAMENTA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

## Indicador

### Eixo 01 - Modelo de Atenção

**P01 - Perspectiva Sociedade**  
**D01A - Ampliação e qualificação das Ações de saúde a toda população em suas necessidades específicas**  
**Ob 1.1.1 - Fortalecer a política de Atenção Primária à saúde com foco na expansão da Estratégia da Saúde da Família**  
**Objetivo Específico PPA:** Ob 001 - Atenção Primária à Saúde: Expandir e qualificar a oferta da atenção primária à saúde por meio da Estratégia de Saúde da Família e de políticas públicas transversais, para a oferta de ações voltadas à educação dos cidadãos quanto aos fatores responsáveis pela boa saúde, a prevenção de fatores que levam ao adoecimento, para o diagnóstico, o tratamento e a reabilitação, garantindo a universalidade do acesso aos serviços de saúde e a equidade no atendimento das necessidades da população

Descrição Meta	Indicadores	Instrumentos Pactuados	Área Responsável	Status
Attingir a cobertura populacional estimada pelas equipes de Saúde Bucal em 29% em 2018	Cobertura populacional estimada de Saúde Bucal na Atenção Básica	Pactuação Interfederativa PDS	SAIS/COASIS/DASIS/GEO	Alerta

Fonte: SESPLAN.

No caso do indicador, a principal diferença em relação ao sistema PPA WEB é o fato de ser possível informar mensalmente a evolução do item, conforme colunas mensais representadas na figura 18 abaixo.

Figura 18 - Monitoramento de Indicador no SESPLAN

Indicador > Análise

**Eixo 01 - Modelo de Atenção**

**P01 - Perspectiva Sociedade**  
**D01A - Ampliação e qualificação das Ações de saúde a toda população em suas necessidades específicas**  
**Ob 1.1.1 - Fortalecer a política de Atenção Primária à saúde com foco na expansão da Estratégia da Saúde da Família**  
**Objetivo Específico PPA:** Ob 001 - Atenção Primária à Saúde: Expandir e qualificar a oferta da atenção primária à saúde por meio da Estratégia de Saúde da Família e de políticas públicas transversais, para a oferta de ações voltadas à educação dos cidadãos quanto aos fatores responsáveis pela boa saúde, a prevenção de fatores que levam ao adoecimento, para o diagnóstico, o tratamento e a reabilitação, garantindo a universalidade do acesso aos serviços de saúde e a equidade no atendimento das necessidades da população

**Descrição da Meta:** Atingir a cobertura populacional estimada pelas equipes de Saúde Bucal em 29% em 2018  
**Indicador:** Cobertura populacional estimada de Saúde Bucal na Atenção Básica  
**Meta Anual:** 29  
 Fonte: MS; Monitoramento: Mensal; Acumulativo: NÃO; Polaridade: Maior - melhor; Região: RA;

Janeiro Fevereiro Março Abril Maio Junho Julho Agosto Setembro Outubro Novembro Dezembro Janeiro/Dezembro 25,15

**Meta/Monitoramento:**

Meta Parcial	Status	Varição Resultado/Meta
28		%

**Numerador:** Obrigatório **Denominador:** Obrigatório **Resultado:** Obrigatório **Data Extração:** Obrigatório **Análise:** Obrigatório **Encaminhamento:** Obrigatório **Registrado Por:**

Fonte: SESPLAN.

### Etapa SAG

A figura 19 do SESPLAN, abaixo, apresenta diversas etapas do acompanhamento físico-financeiro, organizadas por eixo, com as principais informações do cadastro.

Figura 19 - Etapa SAG no SESPLAN

SAG Incluir

**Eixo 01 - Modelo de Atenção**

**P01 - Perspectiva Sociedade**  
**D01A - Ampliação e qualificação das Ações de saúde a toda população em suas necessidades específicas**  
**Ob 1.1.1 - Fortalecer a política de Atenção Primária à saúde com foco na expansão da Estratégia da Saúde da Família**  
**Ob 001 - Atenção Primária à Saúde:** Expandir e qualificar a oferta da atenção primária à saúde por meio da Estratégia de Saúde da Família e de políticas públicas transversais, para a oferta de ações voltadas à educação dos cidadãos quanto aos fatores responsáveis pela boa saúde, a prevenção de fatores que levam ao adoecimento, para o diagnóstico, o tratamento e a reabilitação, garantindo a universalidade do acesso aos serviços de saúde e a equidade no atendimento das necessidades da população;  
 10.301.6202.4208.5612 - Desenvolvidos das Ações de Atenção Primária em Saúde - SES-DF.

**Descrição da Etapa:** Realizar Cadastro Individual.

Etapa SAG	Produto da Etapa	Quantidade da Etapa	Unidade	Responsável	Parceiro	Empenho	Status	Ações
80	Atendimento Realizado	600000	Unidade	SAIS/COAPS		NÃO	Normal	Análise Histórico

**Descrição da Etapa:** Realizar atendimentos Médicos e de Enfermagem na Atenção Primária à Saúde (Estratégia Saúde da Família).

Etapa SAG	Produto da Etapa	Quantidade da Etapa	Unidade	Responsável	Parceiro	Empenho	Status	Ações
79	Atendimento Realizado	1000000	Unidade	SAIS/COAPS		NÃO		

**Descrição da Etapa:** Realizar atendimento individual por profissionais de nível superior - especialistas em saúde.

Etapa SAG	Produto da Etapa	Quantidade da Etapa	Unidade	Responsável	Parceiro	Empenho	Status	Ações
81	Atendimento Realizado	31500	Unidade	SAIS/COAPS		NÃO		

Fonte: SESPLAN.



Ao selecionar uma etapa para análise, os campos a serem preenchidos aparecem dispostos na tela, conforme figura a seguir.

Figura 20 - Análise SAG no SESPLAN

SAG > Análise

Eixo 01 - Modelo de Atenção

P01 - Perspectiva Sociedade  
 D01A - Ampliação e qualificação das Ações de saúde a toda população em suas necessidades específicas  
 Ob 1.1.1 - Fortalecer a política de Atenção Primária à saúde com foco na expansão da Estratégia da Saúde da Família  
 Ob 001 - Atenção Primária à Saúde: Expandir e qualificar a oferta da atenção primária à saúde por meio da Estratégia de Saúde da Família e de políticas públicas transversais, para a oferta de ações voltadas à educação dos cidadãos quanto aos fatores responsáveis pela boa saúde, a prevenção de fatores que levam ao adoecimento, para o diagnóstico, o tratamento e a reabilitação, garantindo a universalidade do acesso aos serviços de saúde e a equidade no atendimento das necessidades da população

**Descrição da ETAPA:** Realizar Cadastro Individual.  
 Obra: NÃO  
 Acumulativo: SIM

Início Previsto	Fim Previsto	Início Efetivo	Fim Efetivo
Janeiro	Dezembro	Fevereir	

Janeiro/Fevereiro   Março/Abril   Maio/Junho   Julho/Agosto   Setembro/Outubro   Novembro/Dezembro

Meta	Total Ano	Status	Varição/Resultado
100000			

Realizado	Total Bimestre	Análise	Situação	Controle	Registrado Por
Janeiro 100000	Fevereiro		tes		Graciela Pauli Gil Cardoso

Fonte: SESPLAN.

Para visualizar o modelo consolidado das informações da etapa SAG com os dados da LOA, pode-se consultar a figura 21 a seguir.

Figura 21 - Análise SAG no SESPLAN – Consolidado

Informações Etapas SAG										Monitoramento SAG realizado				
Código	Etapa SAG	Descrição da Etapa	Produto da etapa	Qt anual por etapa 2016	Início Previsto	Fim Previsto	Início Efetivo	Fim Efetivo	Situação Relatório SAG	Empenho Sim/Não	Qt Etapa Meta	1º bimestre 2016 Realizado		% em relação meta parcial
												jan	fev	
Objetivo 1.1.9 Ampliar o acesso e a qualidade da Atenção Especializada (média e alta complexidade) Objetivo Específico PPA - Atenção Especializada à Saúde: Ampliar o acesso e a qualidade da atenção especializada (média e alta complexidade), por meio da adequação das estruturas físicas, tecnológicas e das ações em saúde que a compõem LOA 2016 (Programa) 10.302.0202.4205.0001 Desenvolvimento de ações de atenção especializada em saúde - Atenção ambulatorial especializada e hospitalar - SES-DF (**). Recurso previsto para OE 1.1.7 OE 1.1.8 e OE 1.1.9. Preencher etapa SAG														
42050001	0019	Realizar internações de pacientes atendidos nas unidades de saúde da SES	internação realizada	174.260	01/01/2016	31/12/2016			Andamento normal	Sim	29.043	11.463	11.292	78,35

Fonte: SESPLAN.

Considerando o escopo do trabalho, foi feita uma comparação entre as informações referentes ao acompanhamento físico-financeiro no SESPLAN e no SAG WEB. Verificou-se, por exemplo, que os campos abaixo existem apenas no sistema da SES-DF:

- Vinculação aos instrumentos de pactuação;
- Campos específicos para obras.

Apesar de alguns parâmetros e funcionalidades serem distintos nos sistemas, não foram identificadas diferenças significativas, em termos de conteúdo informativo, no acompanhamento das ações orçamentárias.

A apresentação do SESPLAN é importante para compreender como se dá a gestão das informações estratégicas pela SES-DF. Contudo, deve-se esclarecer que a metodologia aplicada no estudo é feita com base nos sistemas SAG e PPA WEB, considerando que são os sistemas institucionais utilizados por todos os órgãos e entidades do GDF.

Dessa forma, até o momento, procurou-se situar o leitor a respeito do processo de planejamento e orçamento do DF e de como este se dá em uma unidade específica, a SES-DF, tendo como pano de fundo a proposta de aperfeiçoar o SAG, seguindo a metodologia adotada, como pode ser observado no próximo capítulo.

#### **4. APLICAÇÃO DA METODOLOGIA AO INSTRUMENTO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO GOVERNAMENTAL**

Neste capítulo, tem início a aplicação da metodologia adotada com o objetivo de propor um plano de ação com sugestões de melhorias ao SAG, a partir da compreensão do processo e dos instrumentos de planejamento e orçamento do DF e da SES-DF, observando os instrumentos metodológicos do modelo lógico do IPEA (CASSIOLATO; GUERESI, 2010), sob a ótica dos momentos do Planejamento Estratégico Situacional (MATUS, 1993).

Convém ressaltar que foram feitas adequações na aplicação, considerando que a metodologia foi, originalmente, elaborada para auxiliar o desenho de programas de governo, enquanto o presente trabalho tem como objeto o instrumento de política pública.

##### **4.1 INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O QUESTIONÁRIO**

Esta seção apresenta, de forma geral, informações a respeito do questionário submetido aos servidores da SES-DF. O questionário foi elaborado na ferramenta *google forms*, cujo link para preenchimento foi enviado aos e-mails dos servidores que trabalham com os instrumentos de planejamento e orçamento, indicados pela secretaria.

Houve a participação de 9 servidores, sendo que 03 estão lotados na Subsecretaria de Planejamento em Saúde (SUPLANS), a quem compete o planejamento, monitoramento e avaliação dos instrumentos de planejamento em saúde, e 6 atuam como agentes de planejamento e/ ou como responsável técnico pelos instrumentos de pactuação da SES-DF.

O questionário ficou disponível para ser respondido durante os meses de junho e julho de 2021, podendo ser consultado no Anexo desta dissertação.

Foram elaboradas 18 perguntas de modo que cada uma estivesse relacionada com determinado momento do PES, conforme segue abaixo:

- Perguntas 1 a 15 – Momento Explicativo;
- Perguntas 16 e 17 – Momento Normativo; e
- Pergunta 18 – Momento Estratégico.

Com base na análise das respostas, discussões com servidores da SUPLAN e da SES-DF, estudos internos, documentos e bibliografia a respeito do tema, foi possível construir o projeto de intervenção, como será demonstrado nos itens a seguir.

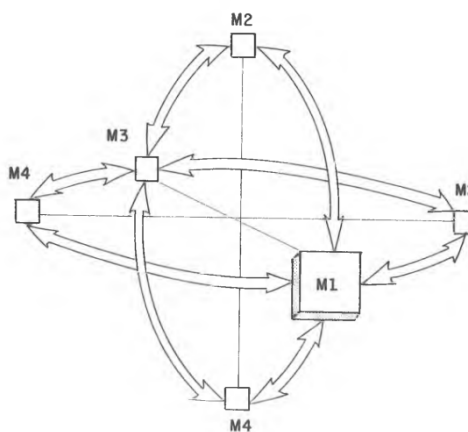
## 4.2 OS MOMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Os momentos representam a sequência pela qual o plano é desenvolvido e, sendo assim, serviram para orientar a discussão e a forma como o trabalho foi estruturado. São eles:

- I.Momento Explicativo (M1) - foi, é, tende a ser;
- II.Momento Normativo (M2) - deve ser;
- III.Momento Estratégico (M3) - pode ser;
- IV.Momento Tático-operacional (M4) – fazer (MATUS, 1993, p. 297).

Segundo o autor, constituem "instância, ocasião, circunstância ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo, ou em cadeia, que não tem começo ou fim definidos" (MATUS, 1993, p. 297), podendo alternar-se em qualquer ordem, ocorrer de forma repetida e mútua, inclusive estar contido em outro momento. Pela figura abaixo, é possível visualizar como os diferentes momentos podem acontecer, dadas as características apresentadas.

Figura 22 - Momentos do Planejamento Estratégico Situacional



Fonte: Matus (1993, p. 298).

### 4.2.1. MOMENTO EXPLICATIVO

O momento explicativo refere-se à explicação da situação inicial e de seus problemas relevantes. Para esse propósito, recorre-se ao modelo lógico do IPEA, que utiliza os conceitos de referências básicas de programa e de árvore de problemas (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Tem-se como ponto de partida o problema central definido, qual seja: "*o Sistema de Acompanhamento Governamental do Governo do Distrito Federal não subsidia adequadamente o monitoramento dos programas de governo do DF*". Partindo dele, o item é desenvolvido.

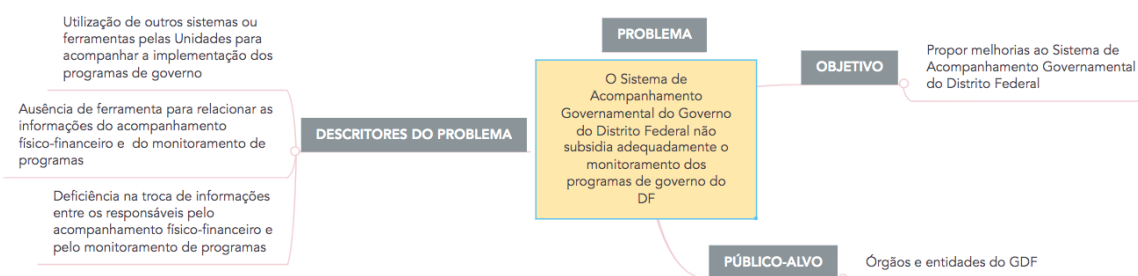
### Referências básicas

As referências básicas servem para apresentar o problema e os descritores na situação inicial, além de delinear o escopo do estudo, por meio dos objetivos específicos e público-alvo (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Os descritores cumprem o papel de enumerar de forma clara os fatos que mostram que o problema existe e tornam mais preciso o enunciado do problema, para que o mesmo possa ser verificável por meio da enumeração dos fatos que o evidenciam (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 9).

A aplicação do conceito de descritores do problema, que compõem as referências básicas, dá embasamento para a existência e caracterização do problema. Desse modo, a figura abaixo respalda a existência do problema, apontado na introdução, reforçada pela observação e na experiência dos servidores da SUPLAN e demais envolvidos que desempenham atividades relacionadas aos instrumentos de planejamento do DF, sem desconsiderar a existência e a relevância de outros descritores, ora não apontados.

Figura 23 - Referências Básicas do Problema



Fonte: Autora (2022).

No que tange a existência do problema, pode-se citar a manifestação de um dos servidores da SES-DF sobre a utilização do instrumento: “Utilizamos outro sistema para acompanhamento de todas as fases do monitoramento. O SAG acaba sendo formal”.

### Explicação do problema

Matus (1993) utiliza o método de explicação situacional que demonstra, de forma sistematizada, como são constituídos os problemas, bem como indica os nós críticos, entendidos como aqueles mais suscetíveis a mudanças e para os quais se voltam as ações para enfrentar o problema. Sendo assim, o autor argumenta que é necessário, previamente, escolher os problemas a serem enfrentados, usando critérios como valor e grau de prioridade dos problemas; bem como possibilidade e oportunidade de enfrentá-los com sucesso, considerando que há um "arquivo de problemas" existentes. Destaca-se, dessa forma, que o plano situacional tem por base a ideia de escolha, não sendo factível atuar em todas as frentes.

Por sua vez, os autores reforçam o entendimento, acrescentando que a definição das causas críticas deve atender aos seguintes requisitos:

- 1) ter alto impacto na mudança do problema;
- 2) ser um centro prático de ação, ou seja, o ator pode agir de modo prático, efetivo e direto sobre a causa; e
- 3) ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 10).

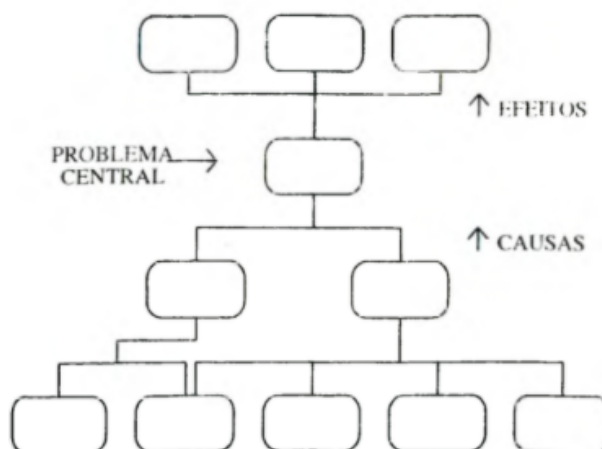
Essa abordagem de nós críticos, ou causas críticas, é utilizada quando da elaboração da "árvore de problemas". A ferramenta, oriunda do método ZOPP, sigla proveniente da expressão alemã *Ziel-Orientierte Projekt Planung*, é, geralmente, utilizada para planejamento de projetos.

Segundo Tarapanoff (1995), os elementos básicos do ZOPP são:

- (i) o método, que serve de fio condutor ao trabalho no grupo de planejamento;
- (ii) o enfoque do trabalho em equipe, que serve de quadro para o estudo de problemas multissetoriais; e
- (iii) a visualização, que ajuda a reter por escrito as contribuições dos participantes e a fixar os resultados da discussão (TARAPANOFF, 1995, p. 74).

Durante a etapa "análise de problemas" de planejamento de projetos, pelo método ZOPP, os principais problemas existentes são levantados e hierarquizados, identificando o problema central, e os demais problemas, que compõem a explicação, definidos como causas ou como consequências do problema central. Em seguida, são dispostos no formato de árvore de problemas, conforme figura abaixo, sendo que o problema central, as causas e as consequências são representadas, respectivamente, pelo tronco, raízes e copa da árvore (TARAPANOFF, 1995).

Figura 24 - Desenho da Árvore de Problemas



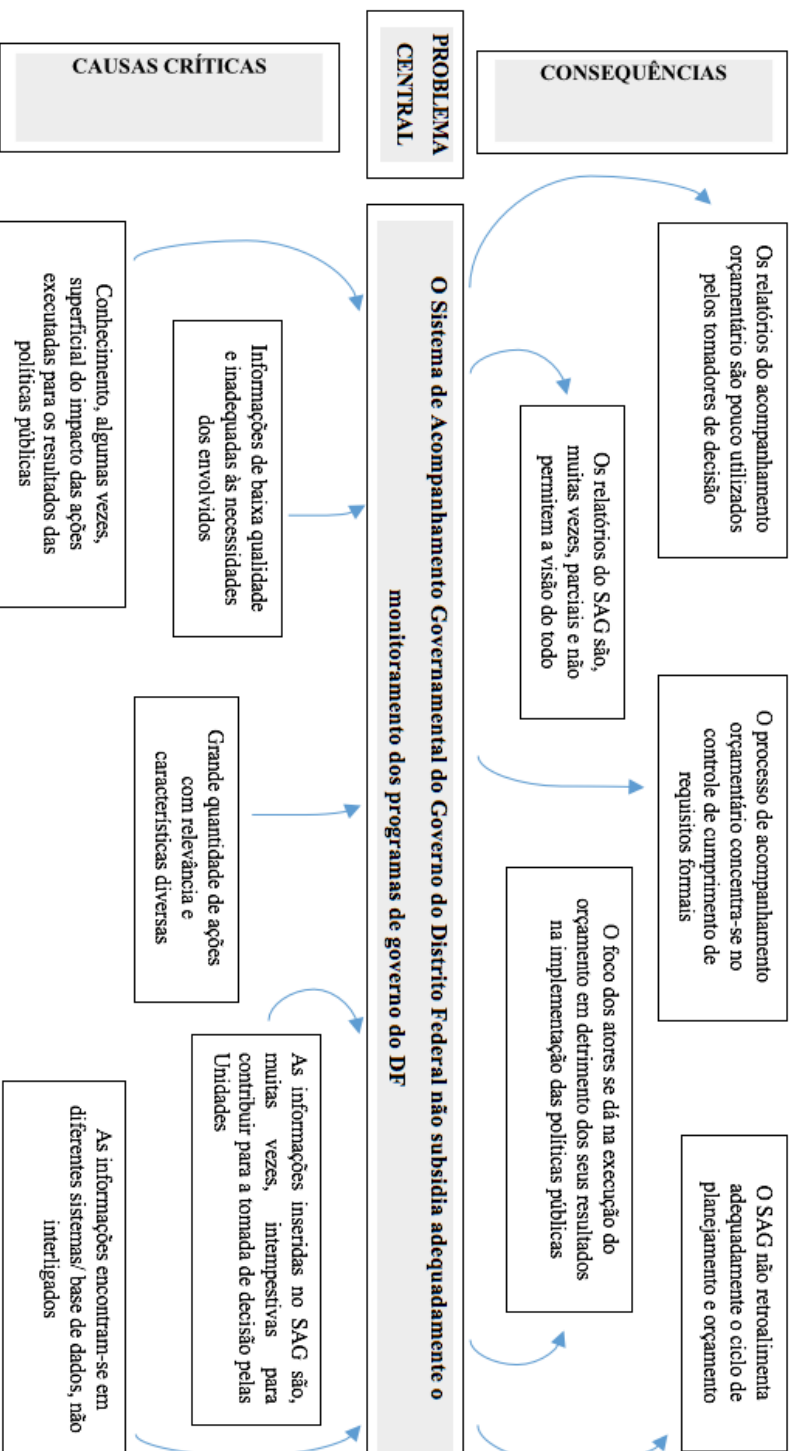
Fonte: Técnicas para tomada de decisão nos sistemas de informação (TARAPANOFF, K., 1995, p.77).

Aplicando a ferramenta ao estudo, as respostas dos questionários, além das demais informações obtidas durante o estudo, foram analisadas e traduzidas em causas ou consequências. Com relação às causas, após o levantamento, os itens foram analisados e agrupados, conforme a afinidade do assunto.

Posteriormente, depois de novas análises, foi validada a proposta da estrutura da árvore de problemas, com as causas e as correspondentes consequências, sempre levando em conta a experiência do trabalho e a coerência com o que se deseja enfrentar.

Dessa forma, a figura da árvore de problemas abaixo constitui o cerne do estudo, ponto de partida para a elaboração do plano de ação. Ou seja, com base nas causas críticas ali indicadas, os momentos seguintes serão desenvolvidos.

Figura 25 - Árvore de problemas do SAG



Fonte: Autora (2022).



De modo geral, pela árvore de problemas pode ser constatado que muitas causas e consequências se co-determinam e se confundem, evidenciando a complexidade da questão. Esse entendimento traz para o trabalho o conceito de "wicked problems" (problemas malditos), criado por Rittel e Webber (1973), para definir aqueles em que as formas tradicionais de resolução não são suficientes.

De acordo com os autores, os "wicked problems", geralmente, envolvem problemas sociais ou culturais para os quais não há uma formulação definitiva, não há soluções de prateleira ou prontas, são de difícil ou impossível resolução e as explicações variam conforme a perspectiva. Além disso, são interdisciplinares, envolvendo áreas diversas.

Destaca-se que o termo "wicked problems" também pode ser aplicado ao instrumento, neste caso, em especial, por envolver as dimensões política, técnica e gestão, além das dificuldades inerentes ao se tratar de políticas públicas, como será demonstrado nos próximos tópicos.

#### 4.2.2. MOMENTO NORMATIVO

Nesta instância, ocorre a estruturação do programa para alcance dos resultados por meio do desenho de proposta de intervenção, com ênfase no planejamento situacional, indicando o que deve ser feito para atacar as causas identificadas no momento anterior (MATUS, 1993).

Pela estruturação do modelo lógico do IPEA, proposto por Cassiolato e Guerresi (2010), é possível estabelecer vínculo causal de cada elemento sobre os seguintes, produzindo os efeitos esperados. Baseado na estrutura original, foram incluídos os elementos "eixo" e "diretrizes", ficando a versão adaptada para o estudo representada pela figura 25 abaixo:

Figura 26 - Modelo Lógico Adaptado ao Estudo

**Eixo ⇒ Diretrizes ⇒ Recursos ⇒ Ações ⇒ Produtos ⇒ Resultados Intermediários ⇒ Resultados Finais**

Fonte: Autora (2022).

A partir dessa ideia, o modelo lógico foi desenvolvido, seguindo os passos abaixo, e respeitadas as características dos elementos, identificadas por Cassiolato e Guerresi (2010):

- I. Para cada causa crítica a ser enfrentada, foram relacionadas as sugestões de melhoria correspondentes;

- II. Durante as análises, os itens não enquadrados como sugestão de melhoria foram reclassificados e categorizados adequadamente;
- III. As sugestões de melhorias foram analisadas até a definição da principal ideia norteadora, denominada diretriz. Ressalta-se, no entanto, que os elementos do modelo devem ser entendidos como transversais, afetando todo o processo, e não como uma proposta isolada;
- IV. Cada diretriz foi vinculada a um eixo, estabelecido com objetivo de enunciar o principal aspecto da área problemática a ser enfrentada. Os eixos são: informação, metodologia, integração, periodicidade e pessoas;
- V. Cada diretriz foi desmembrada nas principais ações a serem desenvolvidas, com os respectivos produtos, respeitando a regra de que há um produto para cada ação e de que o produto pode contribuir para um ou mais resultados intermediários;
- VI. Na sequência, foram identificados os resultados intermediários, entendidos como aqueles que agem nas causas, são verificáveis, reflexo de um ou mais produtos e podem levar a outro resultado intermediário ou ao final;
- VII. O ponto seguinte foi a definição do enunciado do resultado final, que deve agir sobre o problema central da pesquisa. O item foi baseado no objetivo do projeto de intervenção;
- VIII. Foram identificados os tipos de recursos necessários para cada diretriz;
- IX. Para cada diretriz, foram identificados os atores envolvidos, sendo a SUPLAN, órgão central de planejamento, a principal unidade responsável pelo desenvolvimento;
- X. Acrescenta-se que, ao longo desse processo, a revisão dos elementos e do desenho ocorreu diversas vezes até o amadurecimento da versão final, satisfeitas as condições para validação do fluxograma e dos vínculos causais delineados.

Além dos passos acima, cabe informar que as sugestões que atendiam exclusivamente a SES-DF não foram incluídas, visto que os sistemas SAG e PPA são institucionais, utilizados por diversas áreas, o que inviabiliza uma mudança com base apenas na realidade da secretaria em apreço. Ou seja, o projeto de intervenção deve ter a capacidade de atingir as unidades e os atores do GDF de uma forma geral.

As propostas envolvem atores, complexidade e ações diferentes que podem ser revisitadas e reagrupadas, sendo este um dentre outros desenhos possíveis para atingir os resultados. Não se trata, portanto, de um rol exaustivo, podendo haver outras ações capazes de contribuir para as diretrizes.

Feitos os devidos esclarecimentos, segue, abaixo, a representação gráfica que retrata todo o esforço de reunir, analisar e organizar as diversas informações obtidas no decorrer do estudo, em especial aquelas resultantes dos questionários submetidos aos servidores da SES-DF, tendo como finalidade a elaboração de plano de ação para aperfeiçoar o SAG, objetivo principal deste projeto de intervenção.

Quadro 7 - Plano de Ação

EIXO	CAUSAS CRÍTICAS	DIRETRIZES	ATORES ENVOLVIDOS	RECURSOS	AÇÕES	PRODUTOS	RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS	RESULTADO FINAL
INFORMAÇÃO	Informações de baixa qualidade e inadequadas às necessidades dos envolvidos	Aperfeiçoar as informações dos instrumentos de planejamento	SEEC-DF (SUPLAN, ASCOM, SUTTC), UO	Humanos, materiais, tecnológicos	Atualizar as informações do cadastro das ações orçamentárias, em especial, com as seguintes medidas:	Cadastro de ações revisado	Melhoria nas informações prestadas, de modo a auxiliar os gestores e fortalecer os instrumentos de planejamento	Aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento Governamental, com capacidade de contribuir para o monitoramento de programas de governo, resultando na melhoria da implementação de políticas públicas
					- revisar a finalidade e o produto de modo a refletir a principal entrega de bem e/ ou serviço da unidade;			
METODOLOGIA	Grande quantidade de ações com relevância e características diversas	Rever a metodologia do acompanhamento orçamentário	SEEC-DF (SUPLAN, SUTTC), UO	Humanos, tecnológicos, financeiros	- desmembrar e/ ou criar ações orçamentárias, para diminuir aquelas do tipo "guarda-chuva", principalmente nas ações finalísticas;	Informações do SAG revisadas		
					Revisar as informações das etapas do SAG de modo a ficarem mais apropriadas aos produtos e serviços da unidade;			
					Elaborar novos formatos de relatórios voltados às necessidades dos gestores, desenvolvidos com apoio da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTTC);	Relatório elaborado		
					Desenvolver, junto à Assessoria de Comunicação (ASCOM) da SEEC-DF, novos meios de divulgação dos resultados dos programas de governo, utilizando os dados dos instrumentos de planejamento.	Divulgação realizada		
					Ampliar o rol das ações padronizadas, com preenchimento automático pelo sistema, cabendo à unidade validar e/ ou ajustar as informações;	Rol de ações padronizadas ampliado		
					Simplificar os campos de preenchimento obrigatórios para as ações padronizadas;	Preenchimento das etapas simplificado		
					Inserir, no SAG, campo para a unidade relacionar informações gerenciais relevantes (meta/indicador do PPA, políticas estratégicas, dentre outros);	Etapas do SAG vinculada a informações relevantes		
					Priorizar a análise das etapas no SAG segundo critérios estabelecidos (ex. tipo de ação, valor, integrante do anexo de metas de prioridades da LDO, vínculo a meta e/ou indicador do PPA);	Regras de priorização incluídas		Foco nas ações mais relevantes para a implementação dos programas de governo
					Revisão do modelo de atualização de etapas do SAG.	Modelo de atualização revisado		

EIXO	CAUSAS CRÍTICAS	DIRETRIZES	ATORES ENVOLVIDOS	RECURSOS	AÇÕES	PRODUTOS	RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS	RESULTADO FINAL
<b>PERIODICIDADE</b>	As informações inseridas no SAG são, muitas vezes, intempestivas para contribuir para a tomada de decisão pelas unidades	Alterar a periodicidade do acompanhamento físico-financeiro	SEEC-DF (SUPPLAN), CLDF	Humanos, tecnológicos, financeiros	Encaminhar proposta de emenda à LODF para excluir o inciso III do artigo 153, retirando o relatório de desempenho físico-financeiro como integrante do RREO, cuja publicação é bimestral;	Artigo 153 da LODF alterado	Possibilidade de inclusão e acompanhamento das informações no SAG, conforme a necessidade	Aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento Governamental, com capacidade de contribuir para o monitoramento de programas de governo, resultando na melhoria da implementação de políticas públicas
					Propor a regulamentação do acompanhamento e da publicação do relatório em períodos diferenciados e flexíveis, a cargo do Poder Executivo;	Nova proposta de periodicidade regulamentada		
<b>INTEGRAÇÃO</b>	As informações encontram-se em diferentes sistemas/ base de dados não interligados	Integrar as informações dos sistemas SAG e PPA	SEEC-DF (SUPPLAN, SUTIC), UO	Humanos, tecnológicos, financeiros	Demandar, acompanhar e homologar, junto à área de tecnologia, um formulário de entrada, leitura e saída de informação entre os sistemas PPA e SAG.	Informações dos sistemas PPA e SAG integradas	Análise e processamento das informações integradas e em uma só plataforma	
					Capacitar os agentes de planejamento em ciclo de planejamento e orçamento, pelas equipes da SUPPLAN e da SUOP, em parceria com a Escola de Governo (EGOV);	Servidores capacitados		
<b>PESSOAS</b>	Conhecimento, algumas vezes, superficial do impacto das ações executadas para os resultados das políticas públicas	Aperfeiçoar a relação dos diversos atores com as informações resultantes dos instrumentos de planejamento	SEEC-DF (SUPPLAN, SUOP, EGOV), UO	Humanos, materiais, físicos, tecnológicos	Revisar os papéis dos envolvidos nos processos de planejamento e orçamento, a fim de identificar deficiências e sugerir melhorias.	Papéis revisados	Agentes de planejamento mais preparados e conscientes do seu papel	

Fonte: Autora (2022).

Para melhor compreensão da concepção do plano, segue uma breve exposição sobre cada eixo:

### **Informação**

Apesar dos avanços obtidos, ainda há muito a se fazer para que as informações geradas pelos instrumentos de planejamento contribuam para a melhoria dos programas de governo. Nesse sentido, o plano supramencionado destaca sugestões pontuais e práticas que podem fazer parte desse processo, dado o papel da SUPLAN na coordenação e gestão das informações dos diferentes órgãos e entidades do GDF.

O eixo trata da melhoria das informações e, para tanto, um dos principais pontos do plano é a análise, e eventual revisão, das ações orçamentárias, bem como das informações extraídas a partir delas no SAG. Além disso, ressalta a importância de dar mais atenção para a comunicação, tanto para os gestores, sob a forma de relatórios orientados pelas suas demandas e necessidades, quanto para os interessados pelos resultados dos programas de governo, dentro e fora do governo.

Por fim, agregue-se o trecho abaixo que reforça a necessidade de atuar e dar condições para a produção das informações desejadas desde o início do processo:

O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas, sintéticas. Informações oportunas para lidar com cada processo particular, com as peculiaridades que lhe são próprias. Essas informações existirão apenas quando a ação tiver sido desenhada e programada de forma a permitir que se cumpra a exigência de produzir informações apropriadas e a um ritmo adequado à tomada de decisões. E isso se consegue criando condições favoráveis (técnica e informacionalmente) para se estabelecer a obrigatoriedade do registro das informações necessárias que compõem o sistema de monitoramento (GARCIA, 2001, p. 30).

### **Metodologia**

Pode-se dizer que a principal ideia do eixo é a de prioridade, isto é, dar mais atenção ao que é relevante e estratégico. Para tanto, é abordada a necessidade de revisar a metodologia, tendo em mente que o instrumento deve atender aos objetivos pretendidos e não contrário. Antes de propor mudanças significativas no sistema, é preciso analisar a metodologia ali inserida.

Aproveita-se, também, para reforçar que o sistema SAG foi desenvolvido há mais de 20 anos, refletindo, em grande parte, a metodologia inicialmente concebida, ao

contrário do PPA WEB, baseado na nova estrutura do Plano Plurianual. Ou seja, deve ser levar em conta o fato de que nem a metodologia, nem o sistema foram revisados para acompanhar as mudanças que o PPA sofreu.

Como contribuição ao eixo, cita-se a obra "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post", que destaca a importância do uso de instrumentos e técnicas da gestão de informação, alinhado ao que consta no plano de ação. O documento elenca algumas medidas para registro e utilização das informações de avaliações de políticas públicas, conforme exposto abaixo, que também podem servir de referência para o presente estudo:

- identificação das fontes e necessidades de informação para avaliação daquela política;
- obtenção das informações identificadas como necessárias;
- registro e armazenamento padronizados das informações obtidas;
- desenvolvimento de produtos e serviços padronizados (relatórios de monitoramento/avaliação, por exemplo), baseados nas informações registradas e armazenadas para aquela política;
- distribuição e compartilhamento padronizado (entre os órgãos que têm relação com aquela política) dos produtos e serviços desenvolvidos; e
- uso das informações dos produtos e serviços distribuídos ou compartilhados (BRASIL, 2018, p. 28).

O sucesso das ações propostas depende da participação das unidades, de modo a possibilitar que diferentes pontos de vista e interesses possam ser adequadamente compartilhados e considerados na revisão da metodologia.

### **Periodicidade**

A mudança da periodicidade tem como objetivo dar mais flexibilidade ao uso do SAG e das informações ali inseridas, bem como à publicação do relatório de desempenho físico-financeiro. A título de exemplo, considere-se o Governo Federal<sup>10</sup>, cuja publicação do referido relatório é semestral, podendo ser modificada a cada exercício.

Para tanto, é necessário alterar a LODF para que o relatório de desempenho físico-financeiro não seja mais integrante do RREO, cuja publicação é bimestral. Desse modo, a definição dos prazos do acompanhamento orçamentário ficaria a critério do Poder Executivo, com base no que já consta no Decreto nº 39.118/ 2018, que disciplina o SAG:

---

<sup>10</sup> Disponível em "Orientador do Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento", [https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/acompanhamento\\_orcamentario:orientador\\_acompanhamento\\_orcamentario](https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/acompanhamento_orcamentario:orientador_acompanhamento_orcamentario).

Art. 5º: À Subsecretaria de Planejamento do Órgão Central de Planejamento e Orçamento compete:

IV - definir períodos de atualização das informações registradas no SAG, com vistas ao atendimento de demandas de cunho legal e gerencial (DF, 2018a).

Ressalta-se que essa mudança permite que o SAG seja utilizado ao longo do ano e não somente bimestralmente, a exemplo do SESPLAN, auxiliando na gestão e na implementação de políticas públicas. Por fim, há também o propósito de pesar e melhor gerir o tempo e esforço envolvidos nas diversas atividades dos órgãos e do OC, utilizando os instrumentos como aliados.

### **Integração**

Jannuzzi (2011) afirma que a dificuldade maior não é a existência da informação, mas a sua integração. E um dos pontos levantados pelos servidores da SES-DF foi este: a necessidade de integração dos sistemas responsáveis pelas diferentes informações do processo de planejamento e orçamento. Além disso, a unidade pontuou que a falta de comunicação entre tais sistemas e o SESPLAN, próprio da secretaria, dificulta a gestão das informações, gera retrabalho e abre brecha para o risco de haver dados desatualizados/divergentes.

O desenvolvimento do eixo deve contar com a efetiva participação das unidades no levantamento dos requisitos para o planejamento da integração de modo que as diferentes informações agreguem valor ao monitoramento.

Também sugere-se visitar o projeto da interoperabilidade das bases de dados administrativos do Governo Federal, que trata da possibilidade de comunicação e de troca de informações entre diferentes sistemas de informação:

O projeto nasceu da percepção de que existe bastante informação dentro do próprio governo, mas que, pelo fato de essas bases de dados não “conversarem entre si”, as informações são subutilizadas para gerar subsídios para a avaliação de políticas públicas e para tomada de decisão governamental (BRASIL, 2018, p. 27).

### **Pessoas**

O eixo "pessoas" é o último componente do plano de ação, um alicerce fundamental para que todos os anteriores tenham êxito.

Ter servidores capacitados e com conhecimento suficiente sobre o papel a ser desempenhado possibilita a produção e utilização de informação de maior qualidade. Para



tanto, entende-se que devem ser propiciados momentos de sensibilização para abordar problemas do processo e, em conjunto, propor sugestões de melhoria.

Dentre os atores que atuam com os instrumentos de planejamento, destaca-se o agente de planejamento, responsável por diversas atribuições. Em 2020, a Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF) fez levantamento do perfil desses servidores, por meio de questionários, respondidos por 166 agentes de planejamento, lotados em 77 UOs do GDF.

Para contribuir para o eixo em questão, foram considerados os resultados de perguntas realizadas a respeito da participação em eventos/ capacitação da SUPLAN para o desempenho das suas atividades, conforme consta abaixo, o que respalda a ação sugerida no plano (CGDF, 2020):

Tabela 9 - Participação em Treinamentos e Outras Atividades Oferecidas pela SUPLAN

Você participou de algum treinamento, ministrado pela SUPLAN, nos últimos dois anos, para o desempenho das suas atividades de Agente de Planejamento?	Não participei de nenhum treinamento	Curso de capacitação na EGOV	Reunião técnica	Atendimento individualizado	Número de Respostas
Secretarias	17	17	44	17	65
Administrações Regionais	9	11	24	11	35
Administração Indireta	10	14	38	11	51
Demais Órgãos	2	6	12	2	15
Total	38	48	118	41	166
Percentual	23%	29%	71%	25%	

Fonte: Relatório de Auditoria (CGDF, 2020).

Tabela 10 - Nº de Agentes de Planejamento que Gostariam de Participar de Capacitação

Você gostaria de participar de capacitações específicas para Agentes de Planejamento?	Sim	Não	Número de Respostas
Secretarias	63	2	65
Administrações Regionais	34	1	35
Administração Indireta	42	9	51
Demais Órgãos	13	2	15
Total	152	14	166
Percentual	92%	8%	100%

Fonte: Relatório de Auditoria (CGDF, 2020).

Em que pese o relevante papel dos agentes de planejamento, frisa-se que há outros importantes atores envolvidos, responsáveis pela definição, gestão e implementação das políticas públicas. Nesse sentido, a proposta de revisão dos papéis tem como objetivo verificar se há clara e adequada definição do processo, das atribuições e do fluxo de comunicação/ informação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva aos demais instrumentos de planejamento.

Para terminar, deve-se ter em mente que a apresentação do momento normativo não pretende esgotar o plano de ação, que está em constante reelaboração, conforme afirma Matus (1993, p. 300): "O plano situacional está sempre pronto e sempre sendo feito".

A isso soma-se o fato de que o desenho da política pública é, por natureza, incompleto. Dessa forma, a concepção de qualquer instrumento também deve ter essa premissa e não deve olhar para o plano como um produto acabado. É necessário entender que fazer ajustes faz parte do processo e da implementação das políticas. Além disso, há de se considerar a limitação dos dados e, também, da capacidade de analisá-los.

Por outro lado, Matus (1993) também argumenta que a necessidade de revisão do plano não pode ser usada como motivação para não dar início à sua execução.

### 4.2.3. MOMENTO ESTRATÉGICO

Para Matus (1993), este momento refere-se à análise da viabilidade (política, econômica, institucional, organizacional, tecnológica) do plano, confrontando o que deve ser ao que pode ser, considerando as incertezas e os conflitos entre os diferentes atores envolvidos.

Cabe destacar que nem toda incapacidade é superável e nem todo plano é viável a qualquer momento. Desta forma, para atingir o seu propósito, a proposta é identificar as ações que "cumprem o requisito de serem politicamente possíveis, econômica e tecnicamente factíveis e organizacionalmente realizáveis" (MATUS, 1993, p. 432). Desse modo, não basta definir as ações necessárias ao atingimento do objetivo, também deve-se saber como e quando agir, junto aos demais atores.

Há diversos métodos de análise das diferentes viabilidades. Para o trabalho, optou-se por recorrer ao conceito de fatores de contexto proposto por Cassiolato e Guerresi (2010):

São variáveis relevantes do contexto e fora da governabilidade dos responsáveis pela implementação do programa, que a depender do seu comportamento criam condições favoráveis ou desfavoráveis ao desempenho do programa (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 29).

Com base nesse entendimento, foram identificados os fatores de contexto, favoráveis e desfavoráveis, ora utilizados para analisar a implementação do plano de ação. Desse modo, recomenda-se atentar para os pontos levantados no quadro abaixo dado o possível impacto na implementação do plano de ação.

Quadro 8 - Fatores de Contexto

Fatores Favoráveis	Fatores Desfavoráveis
<p>Inclusão das unidades do GDF no desenvolvimento das ações, de forma a pactuar e legitimar as mudanças em conjunto com o órgão central de planejamento;</p> <p>Baixo dispêndio de recursos orçamentários para desenvolvimento da maior parte das ações. Os gastos referem-se, basicamente, a ajustes necessários nos sistemas;</p> <p>Sistemas SAG e PPA na plataforma web permitem, com mais facilidade, a inserção de novas funcionalidades e de relatórios;</p> <p>Independência na implementação das propostas de melhoria. Com isso, apesar do conjunto ser necessário para atingir o resultado final, os resultados intermediários podem ser conquistados à medida que as ações são realizadas.</p>	<p>Dependência do interesse, participação e disponibilidade das demais unidades para o sucesso das ações propostas;</p> <p>Quantidade elevada de projetos sob responsabilidade da área de tecnologia de informação, o que pode atrasar o atendimento de novas demandas;</p> <p>Resistência para alterar o SAG, sistema institucionalizado e utilizado por todas as unidades do GDF, bem como por órgãos de controle, como CGDF e TCDF;</p> <p>Falta de patrocínio da direção superior para a implementação das ações, bem como para articulação com as demais unidades envolvidas;</p> <p>Dificuldades para alterar os dispositivos legais, em especial a LODF;</p> <p>Corpo técnico reduzido na SUPPLAN para o volume de ações propostas;</p> <p>Existência de sistemas próprios, das unidades, com metodologia, linguagem e regramento diversos, pode dificultar a análise e o processamento das informações, assim como o interesse em tratar as diversas políticas públicas na mesma plataforma integrada.</p>

Fonte: Autora (2022).

Do conjunto de fatores desfavoráveis, depreende-se que os resultados estão, principalmente, relacionados à participação efetiva dos atores envolvidos no processo. Ademais, a possibilidade de melhoria do sistema e da gestão depende da dimensão política, considerando que a maior transparência dos resultados pode prejudicar ou expor o dirigente político e sua equipe.

Diante disso, é necessário entender o SAG, principalmente, como instrumento de ação pública e não apenas como uma ferramenta técnica e isenta, supondo que a simples inserção de novas funcionalidades é capaz de dirimir os entraves existentes.

Esse tema é discutido por Lascoumes e Gales (2012, p. 20) que entendem como "instrumentação da ação pública o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental."

Segundo os autores, a escolha do instrumento deve considerar a dimensão política além da técnica, mesmo que a primeira não esteja tão evidente. Nesse caso, frisa-se a assimetria nas capacidades de ação dos diferentes atores, considerando também o possível poder de atuação de forma desigual. Desse modo, é necessário politizar o olhar, pensar criticamente os instrumentos de política pública, entendendo que estes consolidam as relações de poder entre os atores.

Um instrumento não é jamais redutível a uma racionalidade técnica pura. Ele é indissociável dos agentes que programam seus usos, fazem-no evoluir e compõem, a partir dele, comunidades de especialistas (LASCOUMES; GALES, 2012, p. 22).

Consolida-se, desta forma, a ideia de que a ação pública depende de um agir em rede, fortalecida quando realizada de forma coordenada.

O sistema representa uma visão política de quem o desenha. No caso do acompanhamento físico-financeiro, a metodologia, os procedimentos e as regras impostas acabam por selecionar e formatar o tipo de informação que é produzida, ressaltando que nem sempre os gestores têm interesse em revelar tudo, sobretudo os problemas. Esse posicionamento, contudo, requer amadurecimento e tempo, como abaixo transcrito:

[...] a vinculação entre os resultados da avaliação e o orçamento, em regra, não é imediata, necessitando do "convencimento" dos tomadores de decisão, o que pode levar algum tempo (BRASIL, 2018, p. 46).

Em contraposição, entende-se que a informação deve ser parte de um aperfeiçoamento contínuo e deve ser vista como uma aliada para a melhoria da gestão e da implementação das políticas públicas, não como um risco político.

Após a análise de viabilidade, Matus (1993) propõe a análise das motivações dos atores, que combina o valor e o interesse para cada uma das ações sugeridas, como integrante da análise de viabilidade política. Em linhas gerais, para uma compreensão básica do que se trata, os atores podem aceitar, superar ou ignorar as eventuais restrições. E, com base nessa escolha, podem ser elaboradas estratégias de atuação, por meio de cooperação, cooptação e conflito com outros atores sociais, com o fim de gerar possibilidades de construir um caminho viável para atingir o objetivo esperado<sup>11</sup>.

#### **4.2.4. MOMENTO TÁTICO-OPERACIONAL**

Trata-se da implementação do plano, quando o conhecimento se transforma em ação, e do posterior monitoramento das ações (Matus, 1993).

O presente estudo funciona como um exercício metodológico em que a conclusão não é a etapa final para uma eventual aplicação do projeto de intervenção dado que a implementação do plano depende de aprovação pelas instâncias superiores, bem como do envolvimento de outras unidades de modo a torná-la mais representativa. Desse modo, a execução do plano não foi objeto do projeto.

---

<sup>11</sup> Sabe-se da importância deste tema para o trabalho, mas, por questão temporal para a sua exequibilidade, não foi possível a sua aplicação.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo propor melhorias ao SAG, instrumento responsável pelo acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias do DF. Para tanto, a escolha do formato de projeto de intervenção destinou-se a identificar propostas passíveis de serem aplicadas, na prática, para atacar o problema, "*o Sistema de Acompanhamento Governamental do Governo do Distrito Federal não subsidia adequadamente o monitoramento dos programas de governo do DF*".

Inicialmente, o capítulo 2 apresentou o processo de planejamento e orçamento do DF, em especial o de acompanhamento físico-financeiro e o instrumento SAG, foco do estudo, acompanhado da metodologia, da legislação referente e das principais definições adotadas. Em seguida, no capítulo 3, o estudo discorreu sobre o monitoramento de programas e o acompanhamento orçamentário no âmbito da SES-DF, com uma breve explanação sobre o SESPLAN, sistema institucional próprio, responsável pelo registro, acompanhamento e análise dos diversos instrumentos de pactuação da unidade.

Esses dois capítulos procuraram contextualizar o processo de planejamento e orçamento do DF e da SES-DF, preparando a autora para a parte prática do projeto de intervenção.

Conforme descrito no capítulo 4, a presente pesquisa inovou ao aplicar o método PES, estruturado pela ótica dos momentos, ao instrumento de política pública, de forma diversa da concepção inicial da metodologia, que utiliza o desenho de programa de governo como objeto.

O trabalho não teve como finalidade responder se determinada política pública teve sucesso ou não, mas sim concentrar esforços no seu acompanhamento, na interlocução junto aos atores envolvidos, em eventuais correções do processo, por meio do aperfeiçoamento dos instrumentos existentes. Por outro lado, deve-se considerar a existência de deficiências e a necessidade de melhorias na metodologia de elaboração, monitoramento e avaliação de programas de governo, ainda que não seja objeto do estudo.

Uma das principais contribuições deste estudo consiste em demonstrar que a metodologia aplicada obteve êxito, revelando-se capaz de: evidenciar a existência do problema, apresentando suas causas críticas e consequências; identificar os elementos necessários à construção do plano de ação; e identificar os fatores críticos de contexto. Esses pontos podem ser visualizados no quadro-síntese, abaixo, do projeto de intervenção, organizado pelos momentos do PES:

Quadro 9 - Quadro-Síntese do Projeto de Intervenção

<b>Momento</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Metodologia aplicada ao caso</b>	<b>Entrega</b>
<b>Explicativo</b>	Explicar a situação inicial e seus problemas relevantes	Evidenciação da existência do problema, além de identificação das causas críticas e das consequências de o Sistema de Acompanhamento Governamental do DF não subsidiar adequadamente o monitoramento dos programas de governo	Referências básicas e árvore de problemas do SAG
<b>Normativo</b>	Estruturar o programa para alcance dos resultados	Identificação e estruturação das sugestões de melhorias ao SAG, capazes de minimizar e/ ou eliminar as causas críticas identificadas no momento anterior	Plano de ação, baseado no modelo lógico do IPEA, organizado nos eixos informação, metodologia, periodicidade, integração e pessoas
<b>Estratégico</b>	Analisar a viabilidade do plano	Identificação dos fatores críticos de contexto à adoção das sugestões apontadas no plano de ação	Relação dos fatores críticos de contexto, favoráveis e desfavoráveis
<b>Tático-operacional</b>	Implementar o plano	Não foi objeto do estudo	Não foi objeto do estudo

Fonte: Autora (2022).

Destaca-se que o sucesso das ações propostas no plano depende da participação ativa das unidades, para que diferentes pontos de vista e interesses sejam compartilhados e considerados. Os usuários do SAG devem se apropriar do instrumento e do seu conteúdo, entendendo-o dentro do processo de planejamento e orçamento. Quanto mais útil, maior a possibilidade de o instrumento dispor de informações relevantes e, por consequência, ser empregada, contribuindo para a gestão das políticas públicas.

O desenvolvimento do projeto serviu como um exercício metodológico de investigação, no qual a SES-DF deu materialidade ao problema, por meio de discussões e aplicação de questionários. A coleta de dados também envolveu pesquisa bibliográfica e documental, além da utilização de conhecimento tácito e experiência na área dos servidores da SUPLAN.

Dada a heterogeneidade da maturidade na área de gestão dos diversos órgãos, a escolha da SES-DF foi de suma importância, por contar com uma equipe experiente na elaboração dos instrumentos de planejamento, além de possuir um sistema próprio de monitoramento, o SESPLAN. Desse modo, ainda que o trabalho tenha caráter exploratório, pode-se dizer que o



resultado foi significativo em relação ao que foi estudado, atendendo ao objetivo proposto, mesmo que não represente toda a área objeto da investigação.

Para uma futura aplicação do plano, recomenda-se, previamente, a realização de oficinas com as diversas unidades, possibilitando a apresentação do plano e viabilizando discussão, revisão e validação das ações, e isso, com o propósito de incluir diferentes contextos, percepções e expectativas.

Por fim, pode-se concluir que tão ou mais importante quanto às regras ou os sistemas formais de acompanhamento, monitoramento e avaliação, a questão central para a solução ou mitigação dos problemas identificados pelas políticas públicas passa por, pelo menos, duas dimensões:

- i. Centralidade política do tema/problema na agenda decisória central de governo;
- ii. Seleção, estabilidade, autonomia, capacitação permanente e engajamento/participação efetiva do corpo técnico na identificação e solução de problemas complexos no âmbito da administração pública em qualquer nível de governo ou esfera de poder.

Logo, os instrumentos não devem ser entendidos como um fim em si mesmo. O seu aperfeiçoamento faz sentido quando os conhecimentos e interesses mobilizados pelos atores se tornam capazes de influenciar a implementação das ações de governo resultando, conseqüentemente, na melhoria da própria política pública.

## 6. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/ PUC, 2002.

AMORIM, I. T. **A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3 Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. **LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília, 24 p., mai. 2000.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, v. 2 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : IPEA, 2018.

BUVINICH, M. R. **Ferramentas para o Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Sociais**. Brasília DF: UNICEF, 1999

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: IPEA, 2010.

CGDF – Controladora Geral do Distrito Federal. **Relatório de Auditoria Operacional**. Brasília: CGDF, 2020, 91 p. Não publicado.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais**. Brasília: ENAP, 2007.

COUTINHO, A. P.; CARDOSO JR., J. C. **O monitoramento de agendas estratégicas no PPA 2012-2015**. Brasília, v. 3, n. 1, p. 100 – 122, 2013.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1993.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 32.598, de 15 de dezembro de 2010. **Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências**. Brasília: 2010.

\_\_\_\_\_. **Manual Planejamento e Orçamento do Distrito Federal**. Brasília: 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 39.118, de 13 de junho de 2018. **Disciplina a implantação e utilização do Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG do Distrito Federal à estrutura dos programas de trabalho aprovados na Lei Orçamentária Anual.** Brasília: 2018a

\_\_\_\_\_. **Manual de Planejamento, Orçamento, Monitoramento e Avaliação da SES-DF.** Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Brasília: Secretaria de Estado de Saúde, nov. 2018. Brasília: 2018b

\_\_\_\_\_. Decreto n. 39.546, de 19 de dezembro de 2018. **Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.** Brasília: 2018c

\_\_\_\_\_. **Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2020-2023.** Brasília: 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.490, de 29 de janeiro de 2020. **Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023.** Brasília: 2020a

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.664, de 03 de setembro de 2020. **Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2021 e dá outras providências.** Brasília: 2020b

\_\_\_\_\_. **Instruções para monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2020/ 2023 - exercício 2020.** Brasília: 2020c.

\_\_\_\_\_. **Instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas no Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG.** Brasília: 2021a.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 140, de 17 de maio de 2021. **Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Economia e dá outras providências.** Brasília: 2021b

EV, L. S.; BURNI, A. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. **Teoria e Sociedade**, Minas Gerais, n. 22.2, jul./ dez. 2014. (AD)

FREITAS, W.; JABBOUR, C. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Estudo & Debate**, v. 18, n. 2, p. 7-22, 2011. (AD)

FROSSARD, L.; OLIVEIRA, M. Acompanhamento orçamentário. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 123 - 131, 2013.

GARCIA, R. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental** (texto para discussão n. 776). Brasília : IPEA, 2001.

GODINHO, J. O. **Plano de ações articuladas: estudo de caso sobre a contribuição do monitoramento para o aperfeiçoamento de políticas públicas.** 2017. 93 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Resolução n. 02, de 30 de junho de 2016. **Estabelece normas e diretrizes para apresentação de dissertações e**

**projetos de intervenção no âmbito do Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.**

JANNUZZI, P. M. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 1, p. 38-67, jan./jun. 2011.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Alínea, 2016.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. Pós Ci. Soc., v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1993. 2v. - (Série IPEA; 143)

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Tradução: Carpigiani, Maria Adelaide. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MOURA, A. M. **Governança das políticas ambientais no Brasil: desafios à construção de um sistema integrado de avaliação**. IPEA, 2013.

RITTEL, H. W.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

SELLERA, P. et al. A Implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Secretaria Estadual de Saúde do Distrito Federal (SES/DF). **Ciência & Saúde Coletiva**, 24 (6): 2085-2094, 2019.

SERPA, S. M. **Para que avaliar? Identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil**. 2010. 192 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

TARAPANOFF, K. **Técnicas para tomada de decisão nos sistemas de informação**. 2. ed. Brasília: Thesaurus, 1995.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ANEXO - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES DA SES-DF

Segue, abaixo, o questionário aplicado:

- 1) Selecione a atribuição pela qual é responsável, sendo possível indicar mais de uma:
  - Agente de planejamento - SAG e/ ou PPA
  - Responsável técnico pelo monitoramento do SAG
  - Responsável técnico pelo monitoramento do PPA
  - Responsável técnico pelo monitoramento do PDS
  - Responsável técnico pelo monitoramento da Pactuação Interfederativa
  - Gestor
  - Outros
  
- 2) O processo de acompanhamento orçamentário do SAG permite dar conhecimento das principais entregas e realizações da SES?
  - Sim
  - Na maioria das vezes
  - Na minoria das vezes
  - Não
  - Não sei
  
- 3) As informações do SAG contribuem para a elaboração da proposta orçamentária anual da SES?
  - Sempre
  - Nem sempre
  - Às vezes
  - Raramente
  - Nunca
  - Não sei
  
- 4) As informações do SAG são utilizadas para melhorar a execução orçamentária da SES?
  - Sempre
  - Nem sempre
  - Às vezes
  - Raramente
  - Nunca
  - Não sei
  
- 5) A respeito das informações da execução orçamentária prestadas no SAG, selecione uma das opções, considerando o caso da SES:
  - Sempre subsidia o processo de tomada de decisões
  - Na maioria das vezes subsidia o processo de tomada de decisões
  - Às vezes subsidia o processo de tomada de decisões
  - Raramente subsidia o processo de tomada de decisões
  - Não subsidia o processo de tomada de decisões
  - Não sei
  
- 6) Os responsáveis técnicos pelo acompanhamento do SAG e pelo monitoramento dos indicadores e metas da SES são os mesmos?
  - Sim
  - A maioria

- A minoria
  - Não
  - Não sei
- 7) Na sua opinião, há troca de informações entre os responsáveis técnicos pelo acompanhamento do SAG e os responsáveis pelo monitoramento dos indicadores e metas da SES para retroalimentação do processo?
- Sempre
  - Nem sempre
  - Às vezes
  - Raramente
  - Nunca
  - Não sei
- 8) Você conhece os indicadores e metas pactuados nos instrumentos de planejamento pela SES - PDS, PPA, Pactuação Interfederativa?
- Sim
  - A maioria
  - A minoria
  - Não
  - Não sei
- 9) Você consegue identificar para quais indicadores e metas pactuadas pela SES as ações orçamentárias executadas contribuem?
- Sim
  - A maioria
  - A minoria
  - Não
  - Não sei
- 10) O SAG possui informações que contribuem para o monitoramento dos indicadores e metas da SES?
- Sim. Há informações disponíveis capazes de contribuir adequadamente
  - Parcialmente. Há informações disponíveis capazes, em parte, de contribuir adequadamente
  - Não. Não há informações disponíveis capazes de contribuir adequadamente
  - Não sei
- 11) Há utilização das informações prestadas no SAG para o monitoramento dos indicadores e metas da SES?
- Sempre
  - Na maioria das vezes
  - Às vezes
  - Na minoria das vezes
  - Nunca
  - Não sei
- 12) Na sua opinião, a respeito das informações existentes no sistema SAG como fonte para subsidiar o monitoramento dos indicadores e metas da SES, marque a opção "a" ou "b" para cada um dos itens abaixo:

● Suficientes	Sim	Não
● Relevantes	Sim	Não
● Úteis	Sim	Não
● Tempestivas	Sim	Não
● Claras, simples	Sim	Não
● Completas	Sim	Não
● Linguagem Compatível, técnica	Sim	Não

13) Os resultados do monitoramento dos indicadores e metas da SES subsidiam a elaboração da proposta orçamentária anual da unidade?

- Sempre
- Nem sempre
- Às vezes
- Raramente
- Nunca
- Não sei

14) Os resultados do monitoramento dos indicadores e metas da SES são utilizados, pela unidade, para auxiliar na execução e/ ou alteração do orçamento?

- Sempre
- Nem sempre
- Às vezes
- Raramente
- Nunca
- Não sei

15) Há utilização das informações do SAG para outros fins pela Secretaria de Saúde, além da elaboração do relatório de desempenho físico-financeiro bimestral? Se sim, cite os principais?

16) Na sua opinião, quais as maiores dificuldades para que o processo de acompanhamento físico-financeiro contribua adequadamente para o monitoramento dos indicadores e metas da SES?

17) Na sua opinião, quais as sugestões de melhorias para o aprimoramento do processo de acompanhamento orçamentário e do SAG? Podem envolver, inclusive, mudanças metodológica, normas, gestão, sistema, pessoal, capacitação, entre outros.

18) Na sua opinião, há fatores favoráveis e/ ou desfavoráveis por parte da SES que podem impactar na adoção das sugestões propostas no item anterior?