



# Guia 2

**Guia para  
implementação de  
Políticas, Planos,  
Programas e Projetos de  
Desenvolvimento Regional**



**PUBLIX**  
INSTITUTO

# **Guia 2**

**Guia para  
implementação de  
Políticas, Planos,  
Programas e Projetos de  
Desenvolvimento Regional**



**SUDAM**  
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

# **AGRADECIMENTOS**

## **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)**

Comissão de Avaliação  
Benedito Barros Caldas  
Sérgio Felipe Melo da Silva  
Luis Eduardo da Silva Monteiro  
Adilton Pereira Ribeiro

## **Demais Colaboradores:**

Érika de Almeida Leite  
João Nepomuceno de Faria Pereira  
Rodrigo Portugal da Costa  
Admilson Fernando de Oliveira Monteiro  
Taciâne Almeida de Oliveira  
Keppler João Assis Da Mota Junior  
Márcio Bastos Guerra  
Narda Margareth Carvalho Gomes de Souza  
Neyvan Borges de Lima  
Vilmara Ferreira Salgado

## **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**

Ieva lazareviciute  
Thalita Torres Viana Cavalcante de Holanda  
Kassyá Cylene Assunção Fernandes

## **Instituto Publix**

**Elaboração do texto**  
Gilberto Porto  
Jéssica Morais de Moura  
Amanda Sad  
Lucas Lima Moreno  
Isadora Ernesto Silva Quaresma  
Euciana Amanda de Azevedo Ferreira

**Revisão do texto**  
Jane Graciele da Silva

**Projeto Gráfico e Diagramação**  
João Baptista de Miranda Bisneto

# SUMÁRIO

<b>1. Apresentação</b>	<b>6</b>
<b>2. Noções gerais sobre a implementação de políticas públicas</b>	<b>10</b>
2.1 Principais desafios da implementação de políticas públicas	15
<b>3. Elementos envolvidos na implementação de políticas públicas</b>	<b>24</b>
3.1 Modelos de implementação	27
3.2 Formas de execução	29
<b>4. Instrumentos de implementação de políticas públicas</b>	<b>44</b>
4.1 Matriz de Contribuição	46
<b>5. Modelo para implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional</b>	<b>56</b>
5.1 Atributos da implementação	58
5.2 Atores, atribuições e incentivos	61
<b>Considerações Finais</b>	<b>102</b>
<b>Referências</b>	<b>104</b>
<b>Anexo 1. Quadro Comparativo de Benchmarking em relação às formas de implementação e financiamento</b>	<b>110</b>
<b>Anexo 2. Modelo de maturidade organizacional</b>	<b>116</b>
<b>Anexo 3. Proposta de Acordo de Resultados para o PRDA</b>	<b>128</b>
<b>Anexo 4. Benchmarking de análise de riscos</b>	<b>132</b>

# 1 Apresentação

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresentam o Guia para implementação de Políticas Públicas, Planos, Programas e Projetos de Desenvolvimento Regional, concebido como instrumento de apoio ao processo de implementação de políticas públicas que tenham como foco o território da Amazônia Legal.

Esta publicação é parte do esforço de fortalecimento da capacidade institucional da Sudam, com vistas ao cumprimento da sua missão de promover o desenvolvimento includente e sustentável da região Amazônica. Tendo como ênfase o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), o guia foi desenvolvido em colaboração com o Instituto Publix e sistematiza elementos do processo de implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional.

Como fase do ciclo de políticas públicas, a implementação consiste no desafio de transformar intenções gerais em ações e resultados, sendo uma etapa de grande complexidade, que envolve diferentes atores e contextos. Considerando que o PRDA representa um importante instrumento de planejamento, norteador das intervenções públicas na região, é fundamental potencializar as formas de implementação desse plano, sendo fornecidas diretrizes e estratégias que permitam atingir os objetivos pré-estabelecidos e melhorar a execução dos programas e projetos que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

A publicação anterior já abordou aspectos relativos à formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional, sendo esta, portanto, a segunda publicação de um ciclo que enfatiza todo o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, tomando como base de exemplo a estruturação do PRDA.

A construção do documento se deu de maneira colaborativa, sendo analisada a experiência da Sudam e outras práticas que tratam da implementação de políticas públicas. Além disso, foram realizadas investigações sobre normativos e manuais do governo federal (Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas) e análise de experiências sobre gestão e governança de políticas públicas. Como resultado desse processo investigativo, apresenta-se uma proposta de arranjo institucional a ser constituído e operacionalizado visando obter melhores resultados na implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional com foco na Amazônia Legal.

Sobre a estrutura do guia, destaca-se que ele está dividido em cinco seções, incluindo esta apresentação, que aborda informações gerais acerca da produção do material, seus objetivos e sua forma de construção. Na segunda seção, apresenta-se uma introdução ao tema da implementação de políticas públicas, sendo feita uma reflexão, à luz da literatura, sobre os principais desafios que impactam essa etapa do ciclo, bem como apresentados aspectos introdutórios que influenciam a implementação do PRDA. A seção três faz uma sistematização dos principais elementos que estão envolvidos na implementação, com ênfase na descrição dos modelos de implementação de políticas públicas, formas de execução, atores envolvidos, recursos e a complexidade inerente à execução de programas e projetos. Na seção quatro, considerando experiências desenvolvidas em políticas brasileiras, são apresentados alguns instrumentos que auxiliam a implementação de políticas públicas, com destaque para a matriz de contribuição de projetos, o modelo de pactuação de resultados e a análise de maturidade para implementação de políticas públicas. Considerando esse arcabouço, a seção cinco se dedica a apresentar o modelo para implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional. Adota-se o PRDA como objeto de estruturação da proposta, de modo a descrever os atributos relevantes e

apresentar uma proposta de implementação que considera os seguintes aspectos: atores envolvidos, suas atribuições e possíveis incentivos à cooperação; recursos financeiros para implementação de programas e projetos; estratégias para implementação, com destaque para a matriz de contribuição, o modelo de maturidade, a pontuação de resultados, o modelo gestão e governança e a proposta de arranjo institucional a ser constituída. Por fim, também são abordados aspectos relativos aos riscos envolvidos na implementação do plano e estratégias para ampliar a comunicação nessa fase.

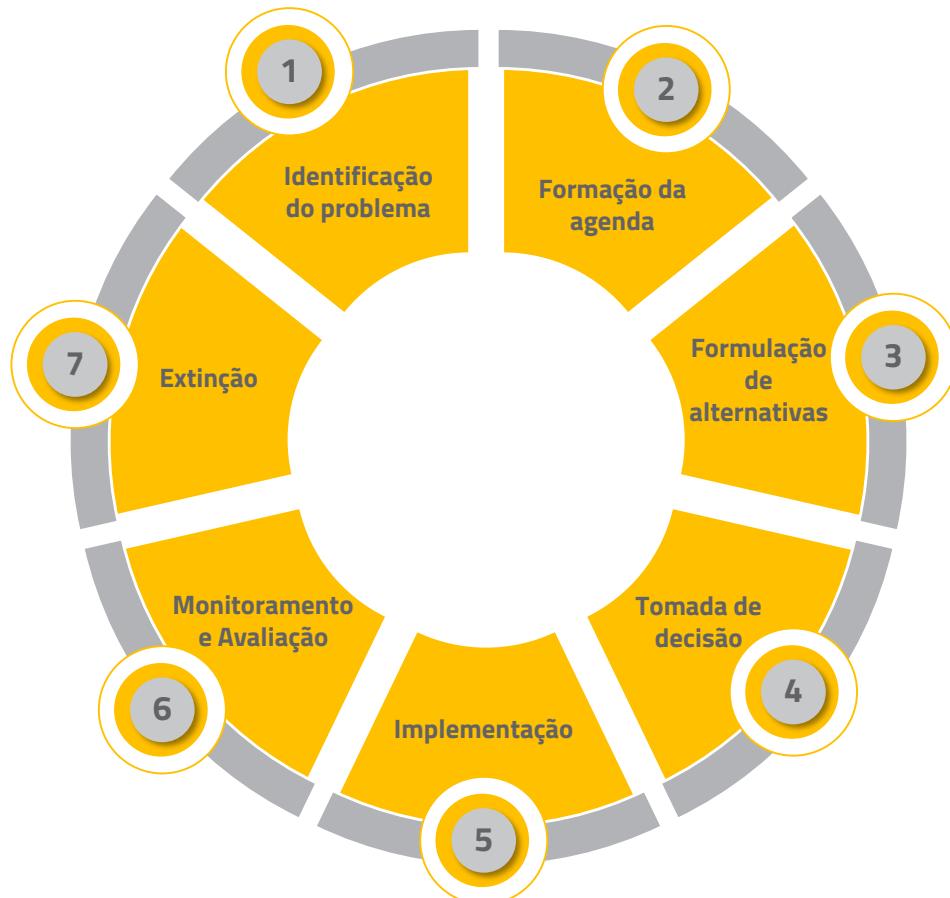
O guia é mais um esforço no sentido de construir uma proposta que auxilie na implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional e, portanto, está longe de esgotar todos os instrumentos e possibilidades que podem influenciar esse processo. O material sistematizado possibilita mobilizar os agentes envolvidos, congregando esforços simultâneos e recursos em prol do desenvolvimento, tornando-se um aliado para todos os atores envolvidos no processo de pensar o desenvolvimento territorial da Amazônia Legal.



# 2

Noções gerais sobre a implementação de políticas públicas.

Sabe-se que uma política pública surge como uma forma de equacionar problemas de maneira a promover a melhoria de aspectos que envolvem determinados indivíduos, regiões e contextos. O desenvolvimento dessa política se dá por meio de um ciclo, que sequencia um conjunto de fases interdependentes, à saber: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) monitoramento e avaliação; e 7) extinção. A etapa final do ciclo ocorre quando: o problema que originou a política é resolvido; quando a política é percebida como ineficaz; ou quando o problema, mesmo que ainda não resolvido, sai da pauta de agendas políticas formais (SECCHI, 2012).



*Figura 1. Ciclo das políticas públicas*  
Fonte: adaptado de Secchi (2012).

Existem variações desse modelo, sendo comum encontrar uma literatura fundamentada em quatro momentos principais: agenda, formulação, implementação e avaliação. A partir desse entendimento e após os problemas serem identificados, passa-se a delimitar quais deles entrarão na agenda. Nesse momento são estabelecidos os temas prioritários a serem tratados pelo Estado. Em seguida, na formulação, são estabelecidos os objetivos da política pública, seus formatos e modelos. Com a política formulada e aprovada, parte-se para a implementação, momento em que os planos formulados se tornarão realidade, sendo importante compreender o que deve ser executado e os diferentes agentes envolvidos nesse processo. Por fim, o último momento corresponde à avaliação, etapa em que os resultados das políticas públicas serão mensurados em suas várias dimensões (eficiência, eficácia, efetividade etc.).

Embora seja um esquema de visualização e interpretação sequenciado em fases, é importante ressaltar que a dinâmica de uma política pública é complexa e, na prática, essas

etapas se misturam e se inter-relacionam, de modo que as fronteiras entre as fases não são nítidas. Assim, os estudos sobre as políticas públicas podem abranger diversos aspectos desse ciclo e visam aprimorar a forma como os resultados chegam à população, ampliando a eficácia, a eficiência e a efetividade da ação governamental.

No que trata da fase de implementação de políticas públicas, objeto de discussão do presente guia, destaca-se que ela se refere ao processo pelo qual as políticas formuladas pelos governos ou outras autoridades são colocadas em prática com o objetivo de alcançar os objetivos e metas pretendidos. Isso envolve a aplicação de recursos, o engajamento dos atores, a tomada de decisões e gestão de processos para garantir que a política esteja sendo executada de forma efetiva e eficiente.



Na análise da expressão “implementação”, observa-se que ela deriva da noção de um implemento, significando pôr em prática, executar ou assegurar a realização de algo. Aprofundando essa reflexão, **a implementação está relacionada ao processo de fazer um resultado acontecer.**

Enquanto campo de estudo, Lotta (2019) aponta que as primeiras pesquisas sobre implementação de políticas públicas surgiram em 1970 com a finalidade de entender os problemas relacionados à implementação, os quais causavam déficits nos resultados esperados, desvios de rotas e estavam fortemente associados à forma como os atores executavam as políticas formuladas. Esses estudos passaram a se concentrar em entender o problema da dissociação entre a formulação e a implementação de políticas públicas, sendo norteados pela seguinte questão: por que há (e quais são) diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados?

Pressman e Vildawsky (1973) são os percussores dessa investigação e, motivados pelo fato de observarem uma grande distância entre objetivos concebidos nos processos decisórios e os resultados alcançados pela política, lançaram, em 1973, o livro “Implementação: como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland”. De acordo com Secchi (2012), a síntese da obra é que a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problemas técnicos ou administrativos, mas envolve um grande emaranhado de elementos políticos que, se não forem adequadamente observados, podem frustrar integralmente os planos elaborados.

No Brasil, as pesquisas sobre implementação ainda se encontram pulverizadas, existindo poucos estudos que sistematizam teorias sobre o tema, sendo mais amplo o número de trabalhos que se dedicam ao estudo de experiências isoladas de implementação de políticas públicas. Além disso, muitas vezes o termo “implementação de políticas públicas” é utilizado de forma metafórica, como um momento ou parte da política pública, ou como um sinônimo de execução, não se tratando de um objeto analítico investigativo que permita extrair lições e conclusões (LOTTA, 2019).

Nessa perspectiva, Gomes (2019, p. 40) destaca a necessidade de “construção de uma agenda coletiva de pesquisa a respeito da relação entre desenhos institucionais, implementação e resultado de políticas, que possa informar melhores teorias e práticas de gestão, mesmo com a diversidade de interesses analíticos existentes”.

2018, em Brasília, é a contribuição mais recente para os estudos do tema no país. Sob organização da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), da Universidade Federal do ABC (UFABC) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), o seminário reuniu diversos participantes e foi um marco importante no avanço da agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas.

Esse cenário vem fortalecendo o entendimento de que a implementação é um campo próprio de estudos, sendo ilusória a premissa de que se trata de um processo natural de colocar em prática os objetivos da política aprovada no plano da formulação (GOMES, 2019). Pelo contrário, a implementação é um processo complexo que geralmente envolve uma série de atores e instituições, incluindo funcionários públicos, organizações da sociedade civil, setor privado e cidadãos comuns. Também compreende várias etapas, como a definição de metas e objetivos claros, a alocação de recursos e a seleção de programas e intervenções adequados para atingir os objetivos estabelecidos. Para materializar esses resultados, o processo de implementação também pode incluir a elaboração de regulamentos, leis e diretrizes para orientar a execução das ações, bem como a coordenação de várias partes interessadas.

Em consequência, a implementação é percebida como um processo aberto e descentralizado, com uma dinâmica própria dada pelos atores (seus interesses, preferências, matrizes cognitivas, redes etc.) e instituições formais e informais que imperam nos contextos locais de ação (LIMA e D'ASCENZ, 2019, p. 135).



Como um dos trabalhos que permite a sistematização de resultados sobre a implementação de políticas públicas no Brasil, destaca-se o estudo desenvolvido por Pires e Gomide (2016), que aprofundam o debate sobre os arranjos institucionais que marcam a implementação de políticas públicas pelo governo federal no Brasil, sendo feita uma discussão sobre as capacidades estatais e o conceito de governança. Nessa pesquisa, os autores concluem que: (i) A combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais elevam as capacidades técnico-administrativas, acarretando melhores resultados em termos de eficácia (entrega de produtos); (ii) A interação dos agentes estatais com os agentes políticos, bem como a existência e funcionamento de canais para a participação dos agentes da sociedade civil nos processos das políticas públicas, trazem a oportunidade de rever os objetivos e introduzir inovações na política pública.

Esses apontamentos contribuem para o avanço dos debates sobre governança, demonstrando que os diversos tipos e níveis de capacidades do Estado afetam a implementação de políticas públicas de maneira distinta. A análise empírica, realizada com oito programas federais, evidenciou a existência de relações de causalidade importantes entre as capacidades estatais e o desempenho das políticas. Ademais, isso indica que as estruturas de governança para implementação de políticas públicas no Brasil são um campo de pesquisas promissor.

### Dica de leitura

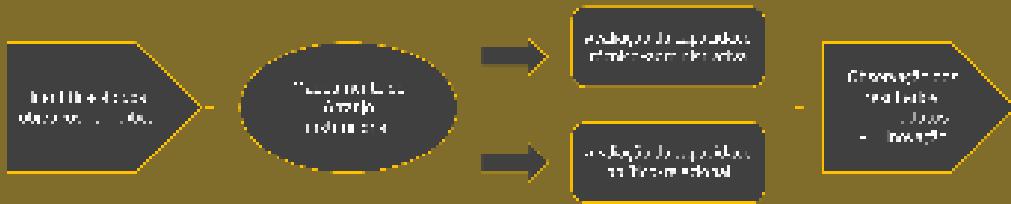
#### **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**

O estudo desenvolvido por Roberto Rocha Coelho Pires e Alexandre de Ávila Gomide se dedica ao exame dos arranjos institucionais que marcaram a implementação de políticas públicas pelo governo federal no Brasil.

Para a pesquisa, foram selecionados oito planos, programas ou projetos federais criados (reformulados ou expandidos) entre 2003 e 2013 e que pertencem a um mesmo contexto político-institucional – isto é, foram criados tendo como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e social, sob o mesmo marco normativo, oportunidades e desafios instituídos pela Constituição de 1988 e legislação subsequente. Além disso, os casos selecionados são de diferentes áreas temáticas (infraestrutura, industrial e social), permitindo a observação da ação do Estado em diferentes contextos de implementação.

Foram selecionados os oitos casos a seguir: Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV); Programa de Integração da Bacia do Rio São Francisco (PISF); Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM); Programa de Revitalização da Indústria Naval (RIN); Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); Plano Brasil Maior (PBM); Programa Bolsa Família (PBF); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Após a identificação dos objetivos das políticas selecionadas, cada uma foi submetida a um exame em três etapas, conforme ilustra o esquema desenvolvido pelos autores.



A etapa de mapeamento do arranjo institucional envolveu a análise da política, plano ou ação, por meio da identificação de atores, organizações, recursos e instrumentos envolvidos. Essa etapa se desdobrou na avaliação das capacidades técnico-administrativa e político-relacional. A primeira foi medida por meio da investigação da presença de burocracias governamentais profissionalizadas; funcionamento de mecanismos de coordenação intra-governamental; e a existência de procedimentos de monitoramento da implementação. A última foi executada por meio da análise das interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos; do funcionamento de mecanismos de participação social; e da presença da fiscalização de agências de controle.

Os resultados gerais indicaram a existência de relações de causalidade importantes entre as capacidades estatais e o desempenho das políticas públicas em todos os casos estudados, demonstrando que altas capacidades técnico-administrativas estão associadas à alta entrega de produtos (outputs) e altas capacidades político-relacionais estão vinculadas à alta inovação.

Acesse aqui ou pelo QR Code:



PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre Ávila. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

À luz desses elementos, evidencia-se que um bom plano de implementação é essencial para o sucesso de uma política. Se a implementação não for bem-sucedida, mesmo as políticas bem formuladas podem falhar em alcançar seus objetivos. Por isso, é importante que os governos e outras autoridades garantam que haja um planejamento adequado,

recursos suficientes, engajamento dos atores e mecanismos de gestão e governança para garantir uma implementação eficiente de políticas públicas.

A seguir, apresenta-se a sistematização dos principais desafios envolvidos na implementação de políticas públicas, seguida de uma breve discussão sobre esse elemento no que concerne ao Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).

## 2.1 Principais desafios da implementação de políticas públicas

O processo de implementação de políticas públicas corresponde “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas” (SILVA e MELO, 2000). É, geralmente, uma operação complexa e pode apresentar diversos desafios para os gestores do programa, projeto ou iniciativa que esteja sendo implementada. Também pode ser entendida como uma das etapas mais decisivas, visto que é nessa fase que as políticas públicas encontram a realidade e produzem os resultados e impactos necessários para ajustar ou resolver os problemas que motivaram a sua formulação (HUPE e HILL, 2021)

Diversos desafios são apontados pela literatura acerca dos percalços na etapa de implementação de políticas públicas, sendo sintetizado por Andrade e Ribeiro (2022) aspectos que envolvem a necessidade de relacionamento e coordenação com outras instâncias governamentais; a ausência ou insuficiência de recursos para a execução da política; a divergência no entendimento dos objetivos da política; a dificuldade de adaptação à realidade local; os conflitos de interesses; e a implementação distante da formulação.

Adicionalmente, é válido reforçar que o ambiente onde ocorre a implementação de políticas públicas muitas vezes é incerto e os formuladores enfrentam diversas limitações, sem o controle de determinados contextos e imprevisão de potenciais problemas que podem afetar o desenvolvimento da política como um todo.

Como forma de representar os principais problemas relacionados ao processo de implementação de políticas públicas, o estudo desenvolvido por Cline (2000) compara dois modelos analíticos, sendo o primeiro deles chamado de “modelo comunicacional” e o segundo de “arcabouço do regime de implementação”.

O primeiro modelo foi discutido por Goggin et al. (1990) e destaca problemas organizacionais relacionados às falhas de comunicação, que levam a problemas de implementação tais como incompetência técnica, pressão de preferências políticas ilegítimas, características estruturais de instituições e problemas de comunicação entre formuladores e implementadores.

Já o segundo modelo, formulado por Stoker (1991), discute a necessidade de cooperação entre os atores para viabilizar a implementação de políticas públicas, indicando a importância de instituir um “regime de implementação” fundamentado em acordos entre os atores que estabelecem um arcabouço institucional para promover os resultados desejados.



Partindo dessa ferramenta analítica, problemas de implementação decorrem da ausência de mecanismos que promovam a cooperação, o que explica a não concretização da política (OLIVEIRA e COUTO, 2019, p. 76).

A seguir, são descritos alguns dos principais problemas que afetam a implementação de políticas públicas.

### **2.1.1 Complexidade das políticas**

A implementação traz dilemas, como a necessidade de uma abordagem que considere a intersetorialidade e a regionalização, construindo respostas adaptadas aos problemas complexos das sociedades contemporâneas, tais como:

- I. Contemplação da diversidade social dos públicos-alvo da medida;
- II. Respeito às características socioculturais, regionais e locais de determinado povo;
- III. Conciliação de interesses das instituições envolvidas.

Visto que políticas públicas muitas vezes envolvem múltiplos atores, interesses e objetivos, a complexidade pode tornar a implementação difícil e desafiadora (MENDES e AGUIAR, 2017).

Além disso, sabe-se que a ação governamental é materializada a partir de políticas, planos, programas e projetos. Desse modo, a depender do nível de abrangência, será necessária a articulação de mecanismos diferentes para colocar em prática o que se deseja.

No caso específico de um Plano de Desenvolvimento Regional, destaca-se que, além de estabelecer elementos macro norteadores (diretriz, eixos, objetivos e indicadores), o documento também materializa um portfólio de programas e projetos que deverão ser executados.

### **2.1.2 Intersetorialidade**

Quando há o envolvimento de diversas esferas e setores governamentais na execução pode haver dificuldades de coordenação e governança, que tem por objetivo garantir a cooperação e harmonia entre as partes. Nesse ínterim, a falta de cooperação iminentemente atrasa ou impede a implementação bem-sucedida das estratégias traçadas na etapa de elaboração da política.

Além disso, a disputa pela agenda política e, consequentemente, pelos recursos disponíveis, dificulta a colaboração intersetorial em prol da execução de políticas governamentais (FERNANDES, CASTRO e MARCON, 2013). Dessa forma, é essencial que seja feito um trabalho de conscientização a fim de trazer uma mudança cultural para que se instale a colaboração e não a competitividade.

### 2.1.3 Restrição de recursos financeiros

A execução de políticas governamentais requer, muitas vezes, investimentos significativos em recursos materiais, humanos e tecnológicos. Assim, a falta de recursos financeiros pode dificultar ou impedir a implementação bem-sucedida de uma medida.

As políticas públicas, quando executadas por entes governamentais, estão sujeitas à restrição orçamentária, visto que dependem da previsão e execução do orçamento público, que é o instrumento de planejamento e controle das receitas e despesas do Estado. Tal orçamento tem base na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as normas para a elaboração e execução do orçamento anual, e na Lei Orçamentária Anual (LOA), que detalha as receitas e despesas previstas para cada ano.

Outrossim, as políticas públicas devem respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece limites e condições para os gastos públicos dos entes federados, visando garantir o equilíbrio fiscal, a transparência e a responsabilidade na gestão das finanças públicas.

Partindo dessa ferramenta analítica, problemas de implementação decorrem da ausência de mecanismos que promovam a cooperação, o que explica a não concretização da política (OLIVEIRA e COUTO, 2019, p. 76).



Buscando entender como a restrição de recursos financeiros pode afetar o desempenho das políticas públicas no Brasil, é válido destacar o relatório publicado em 2019 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual destaca dados que evidenciam os principais motivos das paralisações de grandes obras de infraestrutura, sendo destaque que muitos problemas dizem respeito a questões técnicas, abandono por parte das empresas e **problemas financeiros e/ou orçamentários**.

#### Levantamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre

#### Obras Paralisadas em 2019

A do CNJ consistiu em identificar os processos relacionados às obras públicas que estejam paralisadas, para que as pendências judiciais sejam solucionadas e os empreendimentos possam ser retomados, concluídos e entregues à sociedade.

Assim, em parceria com o Tribunal de Contas da União, foram levantadas 21 obras, dentre as quais 10% tinham motivo orçamentário/financeiro para a paralisação.

Além disso, em relação a obras de algumas creches e escolas analisadas, o CNJ encontrou que os principais entraves no repasse dos recursos estavam relacionados ao volume significativo de recurso inutilizados, atrasos nos repasses e, por fim, desvio de finalidade na utilização de recursos.



Acesse aqui ou pelo QR Code:



Conselho Nacional de Justiça. Diagnóstico sobre Obras Paralisadas. Brasília: CNJ, 2019.

A restrição orçamentária pode também, muitas vezes, refletir problemas de prioridades e alocação inefficiente. Sobre esse assunto, a nota técnica "O Dilema do Financiamento

Orçamentário das Políticas Públicas de Emprego”<sup>1</sup>, discorre sobre a priorização de políticas de emprego passivas (as quais buscam assegurar um nível mínimo de renda, como o seguro-desemprego e FGTS) em detrimento de políticas de renda ativa (que têm como objetivo aumentar a demanda por trabalho via criação de empregos públicos, frentes de trabalho e programas de apoio às micro e pequenas empresas). Nesse sentido, a priorização das políticas de renda passivas, cujo caráter é mais curto-prazista e imediato, por parte do governo, gera um esgotamento de recursos para as políticas de renda ativa, as quais naturalmente apresentam melhores resultados de médio e longo-prazo, além de serem um dos pilares que viabilizam crescimento econômico sustentável para o país.

Além disso, há também fatores regionais de alocação de recursos para políticas públicas que acabam levando à vantagem de algumas regiões em relação a outras. Nesse contexto, o estudo do IPEA “Financiamento Público à Inovação no Brasil: Contribuição para um Distribuição Regional mais Equilibrada”<sup>2</sup>, revela que no âmbito das Políticas Públicas de Inovação no Brasil, o apoio do governo manteve sua concentração na região Sudeste, especialmente em relação ao apoio financeiro. Por sua vez, a Região Norte recebeu investimento por empresa inovadora menor que a média nacional, o que aponta que o investimento em inovação na última década não contribuiu para a reversão das concentrações regionais.

#### **2.1.4 Limitações organizacionais e estruturais**

A aplicação das políticas pode também requerer que as instituições governamentais desenvolvam novas habilidades e conhecimentos. Por isso, a falta de capacidade institucional interna pode dificultar a implementação das políticas.

Nesse sentido, a limitada capacidade institucional é frequentemente associada a uma série de fatores, como a falta de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, além da dificuldade de ter lideranças eficazes e mecanismos de governança adequados (CLINE, 2000).

A falta de recursos humanos é um dos fatores mais críticos que afetam a capacidade institucional. A ausência de pessoal qualificado e treinado pode influenciar a qualidade da implementação da política pública e a capacidade da instituição em responder às necessidades e expectativas dos cidadãos. Outrossim, a insuficiência ou má gestão de recursos financeiros pode afetar a capacidade institucional, limitando as possibilidades da instituição em adquirir tecnologia adequada, desenvolver programas de treinamento e investir em recursos humanos.

Ademais, como esse processo frequentemente envolve mudanças significativas nas estruturas existentes, pode haver desconforto e/ou dificuldade de adaptação dos indivíduos ou grupos afetados pela mudança. A resistência à mudança pode também dificultar a execução bem-sucedida de políticas públicas.

#### **2.1.5 Falta de apoio público**

<sup>1</sup> PAIVA, Luis Henrique. *O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego*. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão; n. 1168). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5154/1/bmt\\_n.30\\_dilema.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5154/1/bmt_n.30_dilema.pdf). Acesso em: 13 abr. 2023.

<sup>2</sup> SANTANA, José Ricardo de; TEIXEIRA, André Luiz da Silva; RAPINI, Márcia Siqueira; ESPERIDIÃO, Fernanda. *Financiamento público à inovação no Brasil: contribuição para uma distribuição regional mais equilibrada?* Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 52, p. 57-91, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/796/512>. Acesso em: 13 abr. 2023.

Por fim, o apoio da sociedade e demais *stakeholders* é essencial para o sucesso da aplicação das políticas governamentais. **A falta de apoio pode levar à resistência ou apatia, dificultando o êxito do processo.**

Uma das principais razões para a eventual falta de apoio público é a falha de comunicação e transparéncia por parte dos atores que conduzem a política pública. Quando os cidadãos e partes interessadas não têm acesso a informações claras e precisas sobre as políticas públicas, é difícil entender os objetivos e benefícios propostos. Além disso, a falta de participação pública no processo de tomada de decisão pode levar a uma falta de confiança na capacidade do governo de atender às necessidades da população.

Existem diversas estratégias que podem ser usadas para melhorar o apoio público. **A comunicação clara e transparente é uma das mais importantes.** É essencial que as instituições forneçam informações precisas e oportunas sobre as políticas públicas, explicando seus objetivos e benefícios de maneira acessível para o público em geral.

Em suma, tendo em vista os desafios identificados, é importante que as **organizações que conduzem a implementação de políticas públicas considerem cuidadosamente os recursos necessários**. Ademais, é fundamental garantir que essas instituições tenham a capacidade para implementar as políticas. Outrossim, a coordenação e a cooperação entre esferas e setores são essenciais para o sucesso do processo. Finalmente, a comunicação clara e transparente com a sociedade pode fomentar o apoio e a compreensão popular e, assim, favorecer a implementação bem-sucedida de políticas públicas, planos, programas ou projetos.

## **2.1.6 PRDA: da formulação à implementação**

Considerando essa discussão conceitual sobre a fase de implementação de políticas públicas e os principais desafios envolvidos nesse processo, é válido contextualizar o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) enquanto instrumento de política pública que visa promover resultados transformadores para a região da Amazônia Legal.

Os Planos de Desenvolvimento Regional são instrumentos cujo objetivo principal é estabelecer estratégias, programas, indicadores e projetos que impulsionem o desenvolvimento sustentável em determinada região, podendo considerar um conjunto de municípios, estados ou até mesmo países. Geralmente, os planos estabelecem um horizonte temporal de execução factível e abrangem variadas dimensões da realidade regional, tais como: economia, sociedade, meio ambiente e instituições.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), atualizada por meio do Decreto nº 9.810 de 30 de maio de 2019, reforçou a necessidade de elaboração de diversos instrumentos de desenvolvimento regional, sendo uma dessas ferramentas o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). A competência para elaboração do plano já havia sido delimitada no art. 13 da Lei Complementar nº 124/2007, sendo estabelecido que o PRDA tem vigência de quatro anos e deve ser elaborado pela Sudam, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional<sup>3</sup>, os ministérios setoriais, os órgãos e as entidades federais presentes na sua área de atuação, em articulação com os governos estaduais, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais.

Na versão elaborada para o período de 2020-2023, o plano foi construído pela Sudam em parceria com o antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)<sup>4</sup>, representantes dos governos estaduais e contou com a participação de diferentes atores da sociedade por meio de uma Consulta Pública. O desenho metodológico do plano considerou a definição de um objetivo prioritário de redução de desigualdades regionais, sendo estabelecida uma estratégia que tem foco na utilização econômica e racional da biodiversidade amazônica, considerada como diferencial para o desenvolvimento produtivo e inclusivo, integrando e diversificando a base produtiva da região, com agregação de valor.

Sobre a delimitação da região da Amazônia Legal, consiste num recorte espacial e administrativo criado pelo governo federal para fins de planejamento e intervenção econômica, sendo área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), conforme definições da Lei Complementar nº 124 de 3 de janeiro de 2007. A área engloba 9 estados e 772 municípios brasileiros, correspondendo à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e parte do estado do Maranhão. Sua extensão é de aproximadamente 5.035.020 km<sup>2</sup>, correspondendo a cerca de 59% do território brasileiro e, de acordo com os resultados preliminares do Censo Demográfico 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, aproximadamente 27,2 milhões de pessoas habitam a área, o que representa aproximadamente 13% da população brasileira (IBGE, 2022)<sup>5</sup> (**Figura 2**).

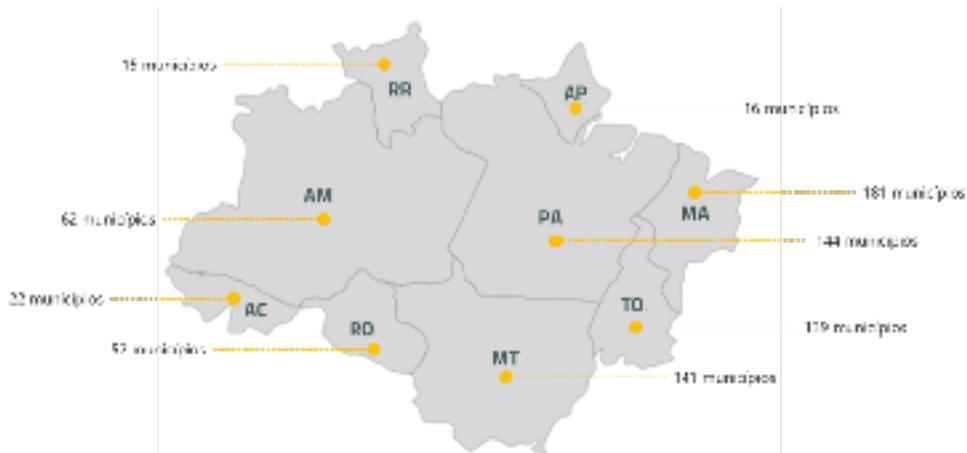


Figura 2. Recorte territorial da Amazônia Legal

Dado o porte e a importância da região, é fundamental fortalecer as capacidades de implementação do PRDA e dos demais instrumentos que são articuladores e indutores de políticas públicas de desenvolvimento da Amazônia Legal. Para tanto, é necessário reunir as melhores práticas e ferramentas de planejamento e gestão que possam aprimorar e qualificar as metodologias de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que tenham como ênfase o território amazônico, entendendo os desafios que circundam esse contexto.

Sob essa perspectiva, a Sudam elaborou o Relatório Anual de Avaliação do PRDA para o período de 2020 e 2021, apontando diversos desafios enfrentados no processo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação desse instrumento. Nessa esteira, foram compiladas as recomendações que visam trazer maior qualidade ao PRDA, favorecendo desde o seu processo de formulação até a estratégia de avaliação dos resultados obtidos.

<sup>4</sup> A partir do Decreto nº 11.347, de 1º de janeiro de 2023, o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Ministério da Integração Nacional passaram a integrar o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDIR).

<sup>5</sup> IBGE. Previsão da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico 2022 coletados até 25/12/2022 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=resultados>. Acesso em 20 de jan. de 2023.

A avaliação destaca que o período analisado coincide com a pandemia de Covid-19, o que afetou a execução do plano e a atuação da Sudam. Além disso, identifica áreas que precisam de ajustes e melhorias. Com base na análise, algumas das principais conclusões e recomendações são:

- A implementação do marco lógico do PRDA não está devidamente realizada, e é necessário mapear os insumos, atividades, produtos, resultados e os impactos esperados para melhorar a avaliação da política. Isso significa que, a fase de formulação da política pública não permitiu o adequado desenho da carteira de ações a serem executadas. Tal cenário impactou a forma de obter, monitorar e avaliar os resultados pretendidos.
- A aprovação do PRDA pelo Congresso Nacional é crucial para fortalecer o instrumento e garantir sua efetividade. No entanto, em que pese as diversas tratativas de sensibilização e mobilização dos atores para aprovação do documento, o mesmo, assim como os demais Planos de Desenvolvimento Regional, não foi sancionado pelos parlamentares. Esse aspecto não inviabiliza a implementação do PRDA, mas pode comprometer a sua legitimidade.
- A cooperação entre os diferentes níveis de governos, setor empresarial e sociedade civil é vital para o sucesso da implementação do PRDA. O momento de formulação do plano contou com o envolvimento de diversas partes interessadas, porém a ausência de um modelo de pontuação de resultados dificultou o engajamento desses atores na implementação do plano.
- A Sudam precisa coletar dados e informações de outras instituições atuantes na região para melhorar o monitoramento e relatório de cumprimento do PRDA. Há pouca clareza na sistemática de obtenção de informações sobre a execução dos programas e projetos, fato que dificulta a análise ampla sobre os resultados alcançados.
- A Sudam deve buscar o alinhamento dos recursos provenientes de transferências voluntárias com o PRDA, mesmo que não passem diretamente pela Instituição. A partir dessa iniciativa, será possível mensurar o montante de investimentos que vem sendo direcionado para a região e articulá-lo junto aos programas e projetos do PRDA.
- A elaboração de uma matriz de riscos e o estabelecimento de um sistema de acompanhamento das ações do PRDA são recomendados para melhorar o gerenciamento do plano. Com a gestão de riscos, será possível antecipar contramedidas a serem adotadas para diminuir o impacto do evento crítico percebido.
- A Sudam deve adotar uma cultura de vinculação de informações relacionadas à aprovação e execução de projetos aos programas e eixos do PRDA, além de sistematizar as ações realizadas em 2020 e 2021.

Em geral, a análise destaca a importância do PRDA e os esforços da Sudam para implementá-lo, mesmo diante dos desafios da pandemia de Covid-19. As recomendações visam aprimorar o processo de implementação e garantir que o PRDA atinja seus objetivos.

Além desse relatório, foram realizados *workshops* com a equipe da Sudam buscando estabelecer mecanismos para elaboração de um plano adequado à implementação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional. Uma das questões centrais discutidas foi: **como potencializar a implementação do PRDA?**

Para sistematizar as contribuições, foi utilizada a ferramenta *Mentimeter*, que é um instrumento interativo que possibilita a visualização das participações registradas. Desse modo, a equipe acessou o *link* disponibilizado e inseriu suas respostas. Como principais *insights* advindos dessa reflexão, foram sistematizados os seguintes pontos:

- Ter uma carteira de **projetos exequíveis** com metas a serem alcançadas;
- Definir **fontes de recursos** e buscar financiamento internacional para os programas e projetos;
- Ampliar a **convergência e alinhamento entre os instrumentos de financiamento** (FNO, FDA, Incentivos fiscais) e as diretrizes/estratégias do plano;
- Estabelecer **compromissos no planejamento orçamentário** das instituições envolvidas na execução dos projetos;
- Estar **alinhado às prioridades governamentais** e ser vinculado ao Plano Plurianual Federal;
- Estabelecer um **pacto de metas/termo de compromisso** entre as instituições e os atores envolvidos na implementação do plano;
- Integrar os **entes federativos** e ter **maior engajamento com o MIDR** no tocante às ações;
- Instituir um **modelo de Gestão e Governança** bem definido, com sinergia e funcionalidade entre todas as instâncias envolvidas na implementação do plano;
- Ampliar o **engajamento da alta gestão da autarquia** para viabilizar a implementação do PRDA;
- Estabelecer **estratégias eficientes de comunicação** e acesso às informações sobre a execução do plano pelos diferentes atores;
- Demonstrar internamente, para os servidores e **gestores, a importância do plano** e extrapolar para a sociedade e demais entes; e
- Articular politicamente a **aprovação do projeto de Lei do plano**.

Os aspectos assinalados estão associados à várias dimensões do processo de implementação, se articulando com as formas de execução, atores, recursos, instrumentos, estratégias de engajamento e apoio, comunicação, legitimação do plano etc. Esses elementos reforçam a necessidade de aprimoramento da implementação do PRDA, de modo que o desafio não seja apenas o de **colocar o plano no papel**, mas também executá-lo, significando estabelecer todo um arranjo que seja capaz de superar as lacunas já observadas e alavancar os resultados almejados.

Com vistas a alcançar esse objetivo, a seguir apresenta-se uma discussão sobre os principais elementos envolvidos na implementação de políticas públicas, sendo esse um insumo fundamental que permite auxiliar na construção da proposta de arranjo institucional para implementação do PRDA e demais políticas públicas para o território da Amazônia Legal.



# **3** Elementos envolvidos na implementação de políticas públicas

Há muitos fatores que influenciam a implementação de políticas públicas. A literatura destaca que esse processo pode variar a depender do desenho institucional, dos atores envolvidos e, especialmente, do contexto de implementação (LOTTA, PEREIRA e BICHIR, 2018)<sup>6</sup>.

Nesse sentido, é fundamental compreender os modos, formas ou estilos de implementação, ampliando o olhar para além de verificar se uma política está sendo entregue aos cidadãos como previsto em seu desenho original e quais estão sendo os efeitos gerados na população-alvo.

Isso significa que a análise da implementação de políticas públicas deve envolver outros fatores, superando a preocupação inicial que está concentrada apenas na capacidade de atingir os objetivos previstos. Assim, é necessário entender como outros elementos podem influenciar nesse processo, tais como a disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, a estrutura e a dinâmica das regras organizacionais, além do fluxo e disponibilização de informações (LIMA e D'ASCENZ, 2013)<sup>7</sup>.

Considerando essa discussão, Honig (2006)<sup>8</sup> infere que o processo de implementação comprehende três aspectos centrais: as **políticas, as pessoas e os lugares**. No contexto do desenvolvimento regional, esses aspectos merecem ser explorados, sendo possível destacar que o elemento da “**política**” se refere às escolhas institucionais feitas no momento da formulação do plano, sendo delimitados os objetivos, o público-alvo e a abrangência territorial das ações. O elemento “**pessoas**”, envolve os atores ou instituições que fazem parte da operacionalização do plano, seus lugares institucionais e suas visões normativas sobre a política. Já o elemento “**lugares**” se refere ao contexto local onde o plano está sendo implementado, já que uma política pode gerar resultados diversos a depender das condições e características do ambiente onde é implementada.

Ampliando essa discussão, Andrade e Ribeiro (2022) sistematizaram 6 dimensões que impactam na implementação de políticas públicas, conforme ilustra o **Quadro 1**.

Dimensões	Definição
Desenho institucional da política	Documento/instrumento do planejamento da política, elaborado na etapa da formulação da política. Esse instrumento serve para nortear a execução da política.
Recursos físicos, financeiros e humanos	Recursos físicos (instalações, equipamentos, materiais, tecnologias), financeiros (disponibilidade de dinheiro) e humanos (equipe de gestão e operacionalização) necessários para a efetiva execução da política.
Burocratas implementadores	Servidores públicos nos níveis políticos (burocratas de alto escalão), gerenciais (burocratas de médio escalão) e operacionais (burocratas de nível de rua), que tomam decisões que impactam no curso da política.
Participação Social	Grupos de interesse, público-alvo, sociedade civil organizada, grupo empresarial, mídia e a atuação isolada do cidadão, que atuam na execução da política para moldar a sua execução aos seus interesses e/ou necessidades.

<sup>6</sup> LOTTA, Gabriela Spanghero e PEREIRA, Guilherme Nunes e BICHIR, Renata Mirandola. *Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo*. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI, v. 3, n. ju 2018, p. 286-311, 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rppi/article/view/37055/20576>. Acesso em: 16 mar. 2023.

<sup>7</sup> LIMA, L. L; D'ASCENZI, L. *Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas*. Rev. Social. Polít., Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>. Acesso em: 16 de mar. de 2023.

<sup>8</sup> HONIG, Meredith I. *Complexity and policy implementation: challenges and opportunities for the field*. In: HONIG, Meredith I. (Ed.). *New directions in education policy implementation: confronting complexity*. Sunny Press, 2006.

Dimensões	Definição
Relacionamento Intergovernamental	Relações hierárquicas ou consultivas entre diversos órgãos no mesmo nível de governo (relação vertical) ou demais entes federados (relação horizontal). Essas relações visam orientar e subsidiar os órgãos implementadores na execução e monitoramento da política.
Contexto local	Fatores contextuais, como: tamanho da cidade; autonomia administrativa e política dos entes subnacionais; influência dos grupos de interesse; trocas de gestores eletivos por conta de término do mandato; substituição de cargos comissionados; corrupção e cultura local. Esses fatores impactam no curso da implementação da política e, consequentemente, nos seus resultados.

Quadro 1. Dimensões que impactam na implementação de políticas públicas

Fonte: Andrade e Ribeiro (2022).

Os autores destacam que esses fatores são condicionantes da implementação das políticas públicas e podem ser agrupados em duas principais macrodimensões:

- **Capacidade de gestão:** se dedica a analisar o Estado e o ambiente macro do processo político, compreendendo o desenho institucional da política, o relacionamento intergovernamental e a participação social;
- **Capacidade de gerência:** enfatiza a concepção e implantação dos processos administrativos, considerando as ferramentas de execução da política e as decisões tomadas, envolvendo os recursos físicos, financeiros e humanos, os burocratas implementadores e o contexto local.

Essas duas macrodimensões são indissociáveis e permitem **pensar a política pública** (planejar a gestão) e **agir** (executar a gerência) dentro de um determinado contexto, influenciando os resultados a serem alcançados (ANDRADE e RIBEIRO, 2022). O esquema apresentado na **Figura 3** foi desenvolvido pelos autores e ilustram essa interrelação.

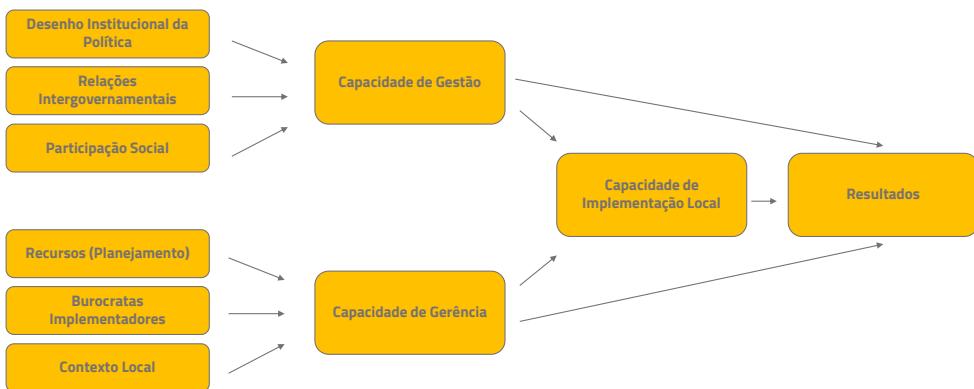


Figura 3. Modelo de Análise da Implementação Local de políticas públicas  
Fonte: adaptados de Andrade e Ribeiro (2022).

Fundamentado nesses aspectos, apresenta-se a seguir uma análise dos principais elementos envolvidos na implementação de políticas públicas, associando tais aspectos às políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional.

### 3.1 Modelos de implementação

Existem diferentes modelos de implementação de políticas públicas que podem ser adotados pelos governos e organizações. A literatura sintetiza duas abordagens distintas que classificam a implementação em *top-down* (de cima para baixo) ou *bottom-up* (de baixo para cima).

Secchi (2012) apresenta, de maneira resumida, os aspectos que envolvem cada uma dessas abordagens, destacando que, na prática, elas servem para orientar o modo como se dá o envolvimento dos demais atores no processo de implementação de determinada ação governamental. Ademais, esses modelos surgiram na década de 1960 como uma forma de entender e analisar como as políticas públicas eram desenvolvidas e implementadas.

O modelo *top-down* se concentra no papel do governo central na elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse modelo, o governo central define as políticas e as impõe aos governos locais ou a outras entidades para que as implementem. Isso significa que as decisões são tomadas por cima e descem até a base, sem muita participação das comunidades locais ou da sociedade civil. Assim, essa perspectiva tem como pressuposto a ideia de hierarquia e, por isso, a responsabilidade de implementação de uma política pública é essencialmente daqueles que estão no comando da gestão. **Esse modelo é caracterizado por uma forte centralização do processo decisório.**

Em geral, as políticas são elaboradas e planejadas em níveis superiores de governo e, em seguida, implementadas por bases inferiores da estrutura governamental com o intuito de garantir a eficácia e a eficiência da implementação, evitando desperdício de recursos e desvio dos objetivos.

Portanto, as principais vantagens associadas a esse modelo estão relacionadas ao maior controle e coordenação da implementação, à facilitação da mobilização de recursos e definição de prioridades, à garantia da coerência e integração das políticas e, por fim, à promoção da uniformidade do processo.

Por outro lado, o modelo *top-down* pode gerar resistência e falta de adesão por parte dos *stakeholders* por desconsiderar as particularidades regionais e demandas específicas das comunidades, podendo gerar rigidez excessiva na implementação, além de limitar a participação e controle social.

Já o modelo *bottom-up* se concentra na participação da comunidade e na influência da sociedade civil no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse modelo, a ideia é que as soluções para os problemas sociais sejam desenvolvidas em conjunto com as pessoas afetadas por esses problemas. Dessa forma, a comunidade local é vista como um agente-chave na identificação de questões e na busca de soluções, trabalhando em conjunto com as autoridades governamentais. Essa abordagem reforça a necessidade de implementar políticas em um processo que vai de baixo para cima ou da periferia para o centro, **buscando aumentar a participação e democratizar o processo decisório.**

Ao contrário do modelo *top-down*, o modelo *bottom-up* tem como vantagem a maior adesão e comprometimento dos *stakeholders*, o melhor atendimento às demandas específicas da região e das comunidades, o favorecimento da criatividade e da inovação na implementa-

ção e, finalmente, o fortalecimento da participação cidadã e democrática, além da prestação de contas por parte dos *policy-makers*<sup>9</sup>.

Por outro lado, esse tipo de estruturação da implementação dificulta a coordenação eficaz e a integração das políticas, podendo gerar desigualdades regionais e locais na implementação, dispersão de recursos e de objetivos, além de limitar a escala e abrangência das políticas.

Na **Figura 4** estão representados os fluxos de funcionamento dos modelos. No topo da pirâmide estão os decisores (geralmente na figura do governo central). Em sua base estão os implementadores ou sociedade civil. Percebe-se que no modelo *top-down* o fluxo segue dos decisores para os implementadores, enquanto no modelo *bottom-up* o fluxo é invertido.

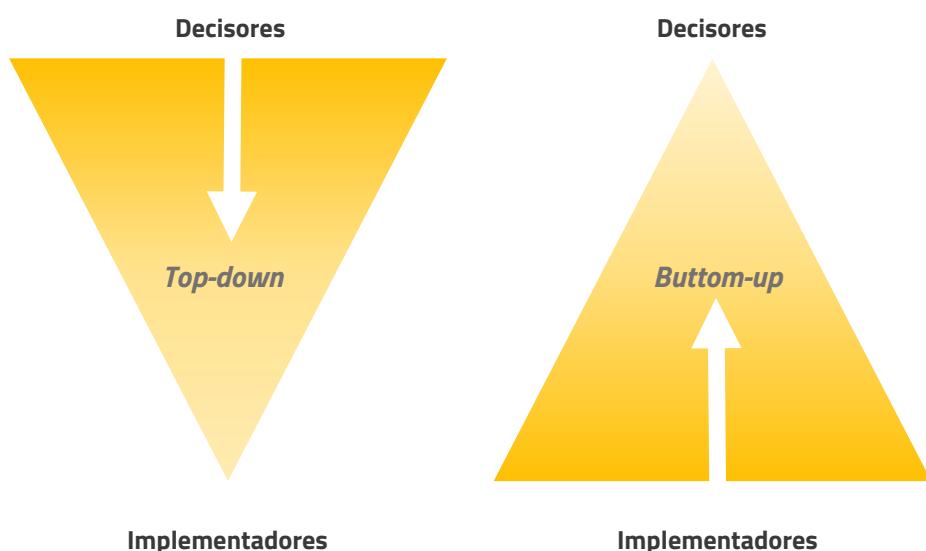


Figura 4. Modelo *top-down* e *bottom-up* de implementação de políticas públicas

Esses dois modelos se diferenciam quanto ao foco de análise, de modo que a abordagem *top-down* enfatiza as normas e planos e a *bottom-up* se debruça nos atores, suas ações e relações. Ademais, o modelo *top-down* considera a tomada de decisão como uma atividade exclusivamente política, enquanto a implementação corresponderia à execução de atividades com o objetivo de atender as metas definidas no processo de formulação da política. O modelo *bottom-up*, por sua vez, destaca o papel que os burocratas implementadores e as redes de atores desempenham ao se auto-organizarem e modelarem o processo de implementação (CORREA e RAMOS, 2020)<sup>10</sup>.

Ambos os modelos têm vantagens e desvantagens e podem ser mais ou menos adequados, dependendo do contexto e dos objetivos da política em questão. A perspectiva *top-down* pode ser mais eficiente e rápida na implementação de políticas públicas, embora possa não

<sup>9</sup> Os *policy-makers* são os decisores públicos, responsáveis por fazer políticas públicas. Encontram-se entre os atores públicos com algum poder de decisão a respeito de determinada política, podendo ser políticos eleitos, gestores públicos, agentes da administração pública ou de governo, isto é, políticos profissionais, burocratas ou dirigentes públicos.

<sup>10</sup> CORREA, Ramão; RAMOS, Marilia Patta. Um modelo de análise para o estudo do processo de implementação das políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. In: LIMA, Luciana Leite; SCHABACH, Letícia Maria (Orgs). Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes. Porto Alegre: Ed. UFRGS; CEGOV, 2020. p. 290-310, 2020. Disponível em: [http://rete.inf.br/wp-content/uploads/2020/07/2020\\_Livro\\_Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas-colet%C3%A2nea.pdf](http://rete.inf.br/wp-content/uploads/2020/07/2020_Livro_Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas-colet%C3%A2nea.pdf). Acesso em: 17 de mar. de 2023.

refletir as necessidades e prioridades da população, gerando falta de engajamento e resistência. Já o modelo *bottom-up* pode ser mais democrático e participativo, porém mais lento e difícil de gerenciar, devido à diversidade de opiniões e necessidades dos grupos afetados pela política. O **Quadro 2** apresenta uma síntese de algumas características desses modelos de implementação.

Modelo top-down	Modelo bottom-up
Decisões políticas e execução administrativa	Decisões parte dos burocratas individuais para a administração
Delimitação de atores/Núcleo Decisório	Rede de atores envolvidos na política pública
Tomada de decisão/Poder	Agentes implementadores interferem no resultado da política pública
Documentos/Normas oficiais	Negociação permanente, escassez de recursos e relações cliente/burocratas
Objetivos Claros	Discretionalidade
Centralização	Descentralização

Quadro 2. Algumas características dos modelos top-down e bottom-up

Fonte: Brite e Clemente, 2019.

Nem sempre uma política pública poderá ser enquadrada diretamente num desses modelos proposto, sendo necessário ressaltar que, para garantir o sucesso da implementação de políticas públicas, é importante considerar as características do contexto em que a política será implementada, as necessidades e prioridades da população, bem como os recursos e capacidades disponíveis para a implementação da política. **Além disso, uma abordagem combinada, que utilize elementos de ambos os modelos, pode ser mais adequada em determinados contextos, buscando uma maior integração entre as necessidades da população e as decisões do governo.**

### 3.2 Formas de execução

As políticas públicas, planos, programas e projetos podem ser implementados considerando variados arranjos de execução, sobretudo quando se observa a estrutura federada adotada no Brasil. Nesse âmbito, as principais formas de implementação são:

- **Implementação Direta:** nessa forma, o próprio governo ou instituição pública é responsável pela implementação da política. Essa forma de execução é comum em áreas como saúde, educação, segurança pública e assistência social.
- **Implementação Descentralizada:** nessa maneira a responsabilidade pela implementação é transferida para órgãos ou entidades subnacionais, como estados, municípios e regiões metropolitanas. Essa forma de execução é comum em políticas de desenvolvimento regional e infraestrutura, por exemplo.
- **Implementação Interfederativa:** nessa forma, a efetivação das ações governamentais é realizada em parceria entre diferentes esferas de governo, como a União, os estados e os municípios. Tal forma de operacionalização é comum em políticas de grande abrangência territorial, como projetos de infraestrutura, gestão de recursos hídricos e saneamento, por exemplo.

- **Implementação Cooperativa:** é realizada em parceria entre governo, sociedade civil e/ou setor privado. Essa forma de execução é comum em políticas de desenvolvimento sustentável, como projetos de recuperação de áreas degradadas, preservação ambiental e desenvolvimento social.
- **Implementação Intersetorial:** ocorre por meio do envolvimento de diferentes setores e áreas de atuação, em um esforço para abordar os problemas mapeados de forma mais abrangente e holística. Nesse contexto, a intersetorialidade é comum em políticas que abordam questões complexas e multifacetadas, como saúde, segurança alimentar, meio ambiente, entre outras. Pode também envolver a participação de diferentes órgãos governamentais, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e setor privado.
- **Implementação Terceirizada:** a execução, nesse caso, é realizada por organizações da sociedade civil, empresas privadas, ou outras entidades que não sejam do governo. Essa forma é comum em projetos de concessão de serviços públicos, como rodovias, aeroportos e sistemas de saneamento básico.
- **Implementação por meio de Incentivos:** nessa maneira, o governo oferece incentivos financeiros ou fiscais para que empresas, organizações da sociedade civil e/ou indivíduos implementem as políticas formuladas. Essa forma de execução é comum em políticas de inovação, por exemplo.

No **Quadro 3**, a seguir, estão exemplificadas políticas já implementadas no Brasil e a forma como se deu esse processo de operacionalização:

Implementação	Tipo comum de política	Exemplo
Direta	Área da saúde, educação, segurança pública e assistência social	Programa Bolsa Família: política de transferência de renda direta do governo brasileiro para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.
Descentralizada	Políticas de desenvolvimento regional e infraestrutura	Plano de Desenvolvimento Regional do Nordeste (PRDNE): plano que tem como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental dos nove estados da região Nordeste do Brasil, por meio da implementação de políticas públicas e investimentos em áreas prioritárias.
Interfederativa	Projetos de grande abrangência territorial, como projetos de infraestrutura, gestão de recursos hídricos e saneamento	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): política pública brasileira que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do país, por meio da colaboração entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal).
Cooperativa	Recuperação de áreas degradadas, preservação ambiental e desenvolvimento social	Programa Criança Feliz: política pública brasileira que tem como objetivo promover o desenvolvimento infantil de crianças em situação de vulnerabilidade, por meio de ações coordenadas entre diferentes setores, como saúde, assistência social e educação.
Intersetorial	Saúde, segurança alimentar, meio ambiente	Programa Saúde na Escola (PSE): política pública brasileira que busca promover a saúde e o bem-estar de crianças e adolescentes, por meio da integração de ações de saúde e educação.

Implementação	Tipo comum de política	Exemplo
Terceirizada	Projetos de concessão de serviços públicos, como rodovias, aeroportos e saneamento básico	Serviço de Limpeza Urbana na cidade de São Paulo: a coleta de lixo e a limpeza urbana são terceirizadas, sendo realizadas por empresas contratadas pela prefeitura.
Por Incentivo	Políticas de Inovação	Lei do Bem (Brasil): é uma política de estímulo à inovação que oferece incentivos fiscais para empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento. As empresas podem deduzir até 34% do valor investido em inovação do Imposto de Renda devido.

Quadro 3. Exemplos de diferentes formas de implementação de uma política pública

É importante destacar que essas formas de execução não são mutuamente excludentes e podem ser combinadas em diferentes arranjos de execução. A escolha da forma de execução de determinada política deve considerar a análise das vantagens e desvantagens e essa decisão também depende do contexto e dos objetivos específicos de cada iniciativa. A implementação direta, por exemplo, pode garantir maior controle do governo sobre o processo, mas pode ser limitada pela capacidade técnica e gerencial do próprio órgão. Por outro lado, a implementação descentralizada pode garantir maior proximidade entre a política e as demandas locais, podendo também ser desafiadora em termos de coordenação e alinhamento de objetivos.

### Formas de execução de políticas de desenvolvimento regional

Uma política pública, programa ou projeto pode ser implementado de várias formas simultâneas. Por exemplo, uma política de desenvolvimento regional pode ser implementada de forma interfederativa, com a participação ativa realizada em parceria entre diferentes esferas de governo, como a União, os estados e os municípios. Ao mesmo tempo, pode ser implementada de forma cooperativa, com a participação de diferentes setores e atores envolvidos na promoção do desenvolvimento regional, como empresas, universidades e organizações não governamentais. Essas políticas também possuem formas de execução intersetorial, já que os programas e projetos são de diferentes setores e áreas de atuação.



Considerando a análise de benchmarking realizada com outros planos de desenvolvimento (internacionais, estaduais e regionais) foi possível verificar qual o modelo de implementação proposto nos respectivos documentos. Devido ao caráter amplo e descentralizado que costuma permeiar esse tipo de planejamento, há diversas semelhanças entre as formas de implementação adotadas nesses instrumentos, sendo comum a descentralização e a cooperação (Quadro 4). No Anexo 1, há uma descrição completa acerca das formas de implementação de cada plano em questão.

Plano	Forma(s) de Implementação
<u>Nova Agenda Urbana na América Latina e no Caribe 2016-2036</u>	Descentralizada, Intersetorial e Cooperativa
<u>SICA - América Central e República Dominicana</u>	Descentralizada, Intersetorial e Cooperativa
<u>Plano de Desenvolvimento Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras e Sul do México</u>	Internacional, Intersetorial, Descentralizada e Cooperativa
<u>Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira 2030 (PDES)</u>	Descentralizada e Cooperativa
<u>Estratégia de Desenvolvimento Regional da Irlanda do Norte</u>	Direta, descentralizada e interfederativa

Piano	Forma(s) de Implementação
<u>PRDNE</u>	Descentralizada, interfederativa, cooperativa
<u>PRDCO</u>	<u>Descentralizada, interfederativa, cooperativa e Intersetorial</u>
<u>Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo.</u>	Descentralizada, Cooperativa e Intersetorial
<u>Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional - Alto da Serra do Botucaraí (2015-2030)</u>	Descentralizada, Cooperativa e Intersetorial
<u>Plano de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Piscicultura do Baixo Amazonas</u>	Intersetorial, Cooperativa e Descentralizada
<u>Plano de Bioeconomia do Pará</u>	<u>Descentralizada, Participativa e Intersetorial</u>
<u>Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal</u>	<u>Interfederativo, Intersetorial, Cooperativa e Descentralizada</u>
<u>Plano de Desenvolvimento Sustentável do Xingu</u>	Intersetorial, Cooperativa e Descentralizada
<u>RN 2035</u>	Descentralizada, Participativa e Intersetorial
<u>Plano Estratégico Ceará 2050</u>	Cooperativa, intersetorial, descentralizada e interfederativa
<u>Todos por Pernambuco</u>	Descentralizada e Cooperativa

Quadro 4. *comparativo de Benchmarking em relação às formas de implementação do Plano*

**Destaca-se que essa abordagem multifacetada pode aumentar a efetividade da política**, pois permite que diferentes abordagens e instrumentos sejam utilizados para atender às necessidades específicas de cada região, setor ou grupo de interesse. No entanto, é importante que haja coordenação e articulação entre as diferentes abordagens e instrumentos utilizados, de modo a evitar conflitos e garantir a convergência de esforços para o alcance dos objetivos da política pública.

Por conseguinte, a **escolha da forma de execução de políticas públicas, planos, programas e projetos deve ser baseada em uma análise criteriosa do contexto e dos objetivos específicos da iniciativa**, considerando os diferentes atores envolvidos e suas competências (GOMIDE e PIRES, 2014).

#### Você sabia?

De acordo com pesquisa publicada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap, 2018), que considerou a aplicação de um survey com 2.000 servidores públicos federais atuantes na Administração Direta Federal brasileira, foram observados os seguintes achados sobre as formas de execução das políticas públicas:

- 57% dos respondentes afirmaram trabalhar com a implementação da política pública em conjunto com outros ministérios do governo federal. Ou seja, segundo a percepção dos respondentes, a maior parte das políticas públicas implementadas pela administração pública federal apresenta caráter intersetorial;
- 42% responderam que também implementam a política pública em conjunto com os estados e os municípios, colocando o componente interfederativo em segundo lugar na comparação entre os diferentes parceiros possíveis para as políticas sob a responsabilidade do nível federal.
- 40% dos respondentes disseram atuar em associação com autarquias e empresas públicas do governo federal na implementação da política pública;



- 32% das políticas públicas identificadas são implementadas de modo colaborativo com organizações da sociedade civil tais como associações, fundações, cooperativas etc.;
- 25% apontam como parceiras as empresas privadas; e
- 21% informaram que política pública é implementada apenas pelo próprio órgão responsável.



Saiba mais aqui ou pelo QR Code.



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). Capacidades Estatais para Produção de Políticas Públicas: Resultados do Survey sobre o Serviço Civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018.**

### 3.2.2 Atores

São muitos os atores que trabalham de forma integrada e colaborativa, a fim de garantir o sucesso na implementação de uma política pública. Instituições governamentais, representantes da sociedade civil e empresas do setor produtivo podem ser envolvidos, além de organizações não governamentais, instituições de pesquisa, universidades e outras entidades que podem contribuir para que a implementação ocorra. Ou seja, há uma multiplicidade de atores participes, tanto dentro quanto fora das organizações estatais ou não estatais, formais ou informais (LOTTA, 2019).

É importante considerar que, nesses grupos multiorganizacionais, cada ator interage e defende diferentes perspectivas e valores. Desse modo, é necessário compreender **quem são esses atores e como eles interagem e agem sobre a implementação**. Em todo processo da implementação, ocorre a coordenação entre organizações e atores políticos e burocráticos que compõem o mesmo nível de governo (coordenação horizontal) ou que compõem diferentes níveis (coordenação vertical) (SOUZA, 2018)

A literatura sobre implementação de políticas públicas tem buscado analisar as práticas e interações dos atores envolvidos e compreender os comportamentos e o processo decisório. A maioria dos estudos se propõe a compreender como diferentes práticas/comportamentos geram diferentes resultados.

Nesse sentido, no que tange aos atores envolvidos na implementação de políticas públicas, há uma gama de possibilidade de recortes analíticos, com destaque para os estudos que tratam dos chamados “**burocratas de nível de rua**”, visto que esses são uma parte importante do campo de estudos sobre implementação (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA 2014).

O conceito de burocracia de nível de rua, consolidado por Lipsky (2010), refere-se aos funcionários que trabalham na linha de frente, ou seja, aqueles que trabalham diretamente na interação com usuários para provisão de serviços públicos em condições de escassez de recursos. Esses burocratas são responsáveis pelas interações cotidianas do Estado com usuários e realizam a entrega final de serviços. **Entre os exemplos de burocratas de nível de rua estão os policiais, professores, profissionais de saúde e outros.**

### Atores e suas discricionariedades

Conforme Lipsky (2010)<sup>7</sup>, é tarefa dos burocratas de nível de rua: triar, classificar e categorizar usuários; distribuir benefícios e sanções que afetem o bem-estar dos clientes; estruturar contextos de interação, determinando quando, com que frequência e sob que circunstâncias a ação ocorrerá; e ensinar aos cidadãos o papel de ser cliente/usuário do Estado. Tudo isso com uma margem de liberdade para tomada de decisão, ou seja, usando a discricionariedade.

Desse modo, a discricionariedade constitui-se como um conceito central para os estudos de implementação que têm como pressuposto a ideia de que vários atores decidem sobre várias coisas nas políticas públicas. Ressalta-se, contudo, que essa margem de liberdade para tomada de decisão não é ilimitada, pois a liberdade do indivíduo é limitada pelos contextos de atuação burocrática. Nesse sentido, a discricionariedade precisa ser analisada a partir da estrutura das regras, parâmetros organizacionais e atuação dos superiores. Assim, todos os funcionários sob as mesmas regras e atuando na mesma equipe possuem o mesmo espaço de discricionariedade.

Compreendendo a discricionariedade como espaço para a ação, considera-se que os indivíduos sob o mesmo espaço de discricionariedade podem agir de formas diferentes. Vários elementos podem contribuir para que os burocratas tenham um maior espaço para discricionariedade como, por exemplo, quando as regras são mais abrangentes, ambíguas, conflituosas, sobrepostas ou, ainda, quando não há uma regra definida.

Assim, observa-se que em seu cotidiano os burocratas implementadores lidam com processos de tomada de decisão para situações que lhes exigem soluções novas e adaptadas, sobre as quais eles nem sempre possuem as informações necessárias, sabem como agir diante situações inesperadas ou receberam instruções claras. Por essa razão, Lotta (2019) considera os burocratas de nível de rua como os atores que fazem as políticas públicas na prática.



Por estarem na linha de frente, em contato direto com a população, esses profissionais constituem-se na interface mais visível do Estado, materializando, assim, a imagem que os cidadãos têm sobre o governo (de modo positivo ou negativo). Portanto, esses burocratas são os principais atores de coordenação e implementação de políticas públicas, pois são eles que fazem as negociações entre as redes de implementadores e os usuários.

Para a temática do desenvolvimento regional, além da discussão do papel desempenhado pelos atores que estão na linha de frente de execução dos projetos, é importante entender a relação entre os múltiplos atores que estão envolvidos na coordenação das políticas, planos, programas e projetos.

No caso do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), o arranjo estabelecido é interfederativo e cooperativo e, por isso, além do papel desempenhado pela Sudam, **há uma intensa relação com órgãos do governo federal e governos subnacionais, que**

**podem participar ativamente da execução de algum programa ou projeto.** Além desses, destaca-se ainda o envolvimento de organismos de financiamento, os quais podem ter um papel preponderante na concessão de recursos para as iniciativas. Por outro lado, um conjunto de organizações da sociedade civil, instituições de ensino e pesquisa, além de empresas do setor privado, podem participar, de alguma maneira, de etapas da implementação do plano.

Como um campo de estudo em ascensão, é válido ressaltar a importância de que os atores envolvidos no processo de implementação sejam atuantes desde a etapa de formulação das políticas, planos, programas e projetos. Esse fato auxilia na compreensão das prioridades estabelecidas, evitando que, no momento da execução, surjam problemas relacionados à falta de entendimento e/ou concordância quanto à execução das ações definidas como prioritárias. Ademais, as pesquisas reforçam que quando os diferentes atores participam intensamente das fases de planejamento e negociação da política pública, são ampliadas as chances de êxito nos resultados a serem alcançados.

Além do envolvimento de diversos órgãos que compõem a estrutura do governo federal, os arranjos para implementação do PRDA podem incluir órgãos dos entes federados, assim como organizações privadas e do terceiro setor. A inclusão de tais organizações acompanha a tendência atual de envolver diversos agentes na busca de resolver problemas públicos e maximizar o bem-estar da sociedade.



Com base nesses elementos, evidencia-se que a participação desses diversos atores estatais e não estatais é um dos aspectos que influenciam a complexidade do processo de implementação, demandando um intenso esforço de coordenação interorganizacional para a efetiva transformação das políticas públicas em resultados.

No Guia Prático de Engajamento de *Stakeholders & Agenda de 2030*, disponibilizado pela ONU, há uma ampla discussão acerca da Teoria da Participação, que busca estabelecer como a contribuição de *stakeholders* pode ser canalizada para informar e apoiar a elaboração e a implementação de determinado projeto. De acordo com essa tese, o direito à participação pode estar relacionado ao direito de ter acesso à informação, ser consultado e/ou a participar diretamente no esboço, implementação e monitoramento da ação.

### Princípios do engajamento de qualidade

**I. Propósito:** Sabemos porque engajamos, desenvolvemos planos de participação e alocamos recursos e responsabilidades, construímos engajamento que perpetua durante todo o ciclo do PRDA e avaliamos a colaboração.

**II. Inclusão:** Mapeamos e analisamos os stakeholders, reconhecemos seu ponto de vista, facilitamos e quebramos barreiras que podem dificultar a participação, criamos um ambiente de segurança para o engajamento, reconhecemos e utilizamos canais tradicionais de participação.



**III. Transformação:** Escolhemos métodos que constroem entendimento e colaboração no meio de diferentes grupos na sociedade, compartilhando informações de diversas perspectivas, encorajamos e reconhecemos contribuições, buscamos métodos que integram perspectivas sociais, econômicas e ambientais.

**IV. Proatividade:** Construímos o plano de engajamento na etapa de implementação, comunicamos o escopo do engajamento para os stakeholders, providenciamos a informação necessária de forma acessível, respondemos questões e preocupações rapidamente.

Nesse sentido, a maneira como a participação é organizada desde o início do processo pode tanto criar parcerias e melhorar a tomada de decisões, quanto promover desconfiança e divisão. Outrossim, é importante que o engajamento de qualidade seja baseado em quatro princípios basilares, que são:



**Define-se recurso como sendo tudo o que é necessário para executar uma tarefa ou projeto, compreendendo pessoas, equipamentos, instalações, materiais, conhecimentos, experiências e dinheiro. A distribuição adequada dos recursos, sejam eles humanos, financeiros ou materiais, é fundamental para o sucesso de uma política pública.**

Observando especificamente os recursos financeiros, para que políticas, planos, programas e projetos sejam implementados é imprescindível que o montante de recursos necessários para a execução das ações seja estimado, bem como sejam previstas as possíveis fontes de financiamento que poderão ser levantadas para custear essa política.

Nesse sentido, os recursos são essenciais na implementação de políticas públicas, pois fornecem o suporte financeiro e material necessário para que as políticas sejam executadas com sucesso. Sem recursos adequados, as políticas podem ser mal implementadas, causando desperdício e resultando em fracasso.

Visando evitar tal problema, a alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros comprehende, entre outras coisas, a identificação das fontes de financiamento e a disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros necessários à implementação da política pública (TCU, 2021).



Existe um forte vínculo entre a etapa de formulação e implementação das políticas públicas, pois caso os programas e projetos definidos como prioritários não possuam recursos disponíveis para execução, não será possível alcançar os resultados pretendidos com a política pública.

No âmbito das políticas de desenvolvimento regional, os programas e projetos podem dispor de variadas fontes de recursos, à saber:

- **Recursos públicos:** são uma das principais fontes de financiamento para projetos de desenvolvimento regional e podem ser disponibilizados pelos governos federal, estadual ou municipal, podendo ou não estar associados a fundos específicos. Algumas organizações que podem direcionar recursos públicos para o desenvolvimento regional são:
  - Governo Federal: pode direcionar recursos orçamentários e técnicos para políticas de desenvolvimento regional por meio de ministérios e agências, como o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e o Ministério da Economia.
  - Governos estaduais e municipais: podem direcionar recursos públicos por meio de suas secretarias e agências responsáveis por áreas como meio ambiente, desenvolvimento econômico e infraestrutura.

- Fundos setoriais: podem ser específicos como o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) e o Fundo Amazônia. Direcionam recursos financeiros para programas e projetos voltados para a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável na região amazônica.
  - Instituições financeiras públicas: bancos públicos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco da Amazônia. Oferecem financiamento e crédito para programas e projetos de desenvolvimento regional.
  - Consórcios Públicos: a partir de parcerias estabelecidas entre dois ou mais entes federativos visando a realização de objetivos comuns, como a prestação de serviços públicas ou a execução de obras de infraestrutura. Essa modalidade de aquisição de recursos é respaldada pela Lei Federal nº 11.107/2005, o qual estabeleceu as normas gerais para a formação e gestão dos consórcios públicos no Brasil.
- **Recursos privados:** empresas locais, investidores e fundos de investimento são uma fonte importante de financiamento para projetos de desenvolvimento regional, na medida em que essas organizações estejam interessadas em investir em projetos que tenham potencial para gerar retornos financeiros. Algumas organizações que podem direcionar recursos privados para o desenvolvimento regional são:
- **Empresas nacionais e internacionais:** Grandes organizações que operam na região amazônica ou têm interesse em investir nela. Podem fornecer recursos financeiros e técnicos para programas e projetos de desenvolvimento da região.
  - **Fundações:** Fundações privadas, como a Fundação Ford, Fundação Gates e Fundação Rockefeller, podem oferecer financiamento e apoio técnico para programas e projetos do PRDA.
  - **Organizações não governamentais (ONGs):** ONGs locais e internacionais, como a WWF, Greenpeace e The Nature Conservancy, podem oferecer recursos financeiros, conhecimento técnico e apoio institucional para programas e projetos do PRDA, voltados para a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.
- **Recursos internacionais:** organizações e governos estrangeiros, ONGs e outras instituições multilaterais que podem fornecer recursos financeiros para projetos de desenvolvimento regional. Algumas delas são:
- **Banco Mundial:** Oferece empréstimos, doações e assistência técnica para projetos em países em desenvolvimento, incluindo aqueles voltados para o progresso sustentável e a conservação ambiental.
  - **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID):** Fornece recursos financeiros e assistência técnica para projetos de desenvolvimento na América Latina e no Caribe.
  - **Organização das Nações Unidas (ONU):** Através de suas diversas agências especializadas, como a UNESCO, UNDP, FAO e UNEP, fornece recursos financeiros e assistência técnica para programas e projetos.
  - **Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA):** Oferece assistência finan-

ceira e técnica para diversos projetos em países em desenvolvimento, incluindo aqueles voltados para o progresso sustentável e a conservação ambiental.

- **União Europeia (UE):** Através de seus programas de cooperação e desenvolvimento, a UE pode oferecer financiamento e assistência técnica para programas e projetos.
- **Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF):** Oferece recursos financeiros e assistência técnica para projetos que visam proteger o meio ambiente global e promover o desenvolvimento sustentável.
- **Parcerias público-privadas (PPPs):** são acordos estabelecidos entre o setor público e privado, com o objetivo de realizar obras ou prestar serviços de interesse público. Essas parcerias são firmadas com base em contratos de longo prazo, nos quais o setor privado assume parte dos riscos e investimentos, além de ser responsável pela gestão e operação dos serviços. Em troca, o setor público remunera o parceiro privado ao longo do tempo, de acordo com o desempenho e os resultados obtidos. Nesse modelo, os setores público e privado colaboram para planejar, financiar e executar projetos que beneficiem ambas as partes.

A maior parte das PPPs no Brasil estão vinculadas a investimentos em infraestrutura, as quais são impulsionadas, principalmente, pela limitação de recursos financeiros públicos (PECI e SOBRAL, 2007).

As experiências destacadas abaixo mostram que as PPPs podem ser uma ferramenta eficaz para alavancar recursos e conhecimento técnico do setor privado, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida nas regiões em que são implementadas:

- **Empresa de Planejamento e Logística (EPL):** utilizou PPPs para planejar e executar projetos de infraestrutura logística, como a Ferrovia de Integração Oeste-Leste e o Trem de Alta Velocidade Rio-São Paulo.
- **Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba (CODE-VASF):** estabeleceu PPPs para projetos de irrigação e abastecimento de água, como o projeto Pontal, em Pernambuco.
- **Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP):** firmou parcerias com empresas privadas para modernizar e expandir o Porto de Santos, o maior porto da América Latina.
- **Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene):** tem utilizado PPPs para apoiar a implementação de projetos de infraestrutura e desenvolvimento regional no Nordeste, incluindo parques eólicos e projetos de saneamento básico.

Na região da Amazônia Legal existem diversas PPPs sendo firmadas, entre elas destacam-se duas experiências:

## Experiência de Parcerias Público-Privadas

### Implantação, Operação e Manutenção de mini usinas Fotovoltaicas (Manaus)

A prefeitura de Manaus celebrou o projeto de PPP para Implantação, Operação e Manutenção de mini usinas Fotovoltaicas com capacidade estimada de 45 (quarenta e cinco) megawatts através da construção de 09 (nove) Centrais de Geração de Energia Fotovoltaica de 5 MW(ac) cada, visando atender a demanda energética de todas as unidades consumidoras da Prefeitura de Manaus no período de 27 (vinte e sete) anos.

Foi estabelecido que o empreendimento atenda as seguintes premissas:

1. Sustentabilidade legal, financeira e socioeconômica do projeto;
  2. Economia no custo mensal acumulado de no mínimo 10% ao ano, das contas de energia dos prédios administrativos objeto do Projeto;
  3. Responsabilidade fiscal, social e ambiental;
- 4. Vantajosidade para o Poder Público; e**
- 5. Viabilidade Econômico-financeira para os investidores.**

**Em 09/09/2022 ocorreu a assinatura do contrato no valor de R\$ 1.617.896.237,79, celebrado entre a Energia Limpa PPP SPE S.A. e a Secretaria Municipal de Administração Planejamento e Gestão - SEMAD do Município de Manaus.**

**A licitação dessa Concessão Administrativa ocorreu por meio de uma Concorrência do tipo Menor Preço em que era permitida a formação de consórcios com até 2 empresas. A concessionária vencedora é formada pela(s) empresa(s) Amazon Watt S.A. e a concessão terá um prazo de 27 anos.**

**Data da assinatura do contrato do projeto: 09/09/2022.**

**Segmento: Eficiência Energética e Tecnologia.**

**Valor do contrato: R\$ R\$ 1.617.896.237,79.**

**Partes: Energia Limpa PPP SPE S.A. e Secretaria Municipal de Administração Planejamento e Gestão (SEMAD) do Município de Manaus.**

**Objeto do contrato: Concessão dos serviços de implantação, operação e manutenção de mini usinas fotovoltaicas para geração de energia distribuída às unidades consumidoras da Prefeitura de Manaus.**

**Data da Consulta Pública: 17/10/2019.**

**Data da licitação: 30/11/2020.**

**Forma de licitação: A Concessão Administrativa ocorreu por meio de uma Concorrência do tipo Menor Preço em que era permitida a formação de consórcios com até 2 empresas.**

**Dados da vencedora: A concessionária vencedora foi a Amazon Watt S.A.**

**Prazo da PPP: 27 anos.**

**Saiba mais aqui ou pelo QR Code.**



### Experiência de Parcerias Público-Privadas

#### Resíduos Sólidos (Belém)

A outra experiência é a da PPP de Resíduos Sólidos de Belém. A PPP foi assinada em 11/10/2012 entre a Central de Tratamento de Resíduos – CTR Guajará e a Secretaria Municipal de Saneamento – SESAN do Município de Belém para execução dos serviços públicos de implantação e operação do Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos do Município de Belém em caráter de exclusividade, incluindo serviços de encerramento e recuperação ambiental do atual local de destinação final dos resíduos sólidos do Município.

**Data da assinatura do contrato do projeto: 09/09/2022.**

**Segmento: Eficiência Energética e Tecnologia.**

**Valor do contrato: R\$ R\$ 1.617.896.237,79.**



**Partes: Energia Limpa PPP SPE S.A. e Secretaria Municipal de Administração Planejamento e Gestão (SEMAP) do Município de Manaus.**

**Objeto do contrato: Concessão dos serviços de implantação, operação e manutenção de mini usinas fotovoltaicas para geração de energia distribuída às unidades consumidoras da Prefeitura de Manaus.**

**Data da Consulta Pública: 17/10/2019.**

**Data da licitação: 30/11/2020.**

**Forma de licitação: A Concessão Administrativa ocorreu por meio de uma Concorrência do tipo Menor Preço em que era permitida a formação de consórcios com até 2 empresas.**

**Dados da vencedora: A concessionária vencedora foi a Amazon Watt S.A.**

**Prazo da PPP: 27 anos.**

**Saiba mais aqui ou pelo QR Code.**



- **Crowdfunding:** é uma forma relativamente nova de financiamento que permite que indivíduos e empresas obtenham recursos financeiros de um grande número de pessoas, geralmente por meio da internet. Esse modelo pode ser particularmente útil para projetos de desenvolvimento regional que tenham forte apoio da comunidade.

No quadro comparativo a seguir, feito a partir da análise de *benchmarking* de outros planos regionais de desenvolvimento, há a relação entre o modelo de implementação proposto pelo plano e as fontes de financiamento previstas para viabilizar a execução de seus programas. É importante destacar que muitos documentos apresentam limitações nesse aspecto, pois não detalham quais são as fontes de recursos para implementar as ações definidas como prioritárias.

Piano	Fonte de Financiamento
Nova Agenda Urbana na América Latina e no Caribe 2016-2036	Não localizado
SICA - América Central e República Dominicana	Não localizado
Plano de Desenvolvimento Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras e Sul do México	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira 2030 (PDSE)	Fundo de Coesão por meio dos Programas POVT e POSEUR; Fundos Europeus
Estratégia de Desenvolvimento Regional da Irlanda do Norte	Orçamento governamental, fundos europeus e investimentos privados
PRDNE	Orçamento Federal e Estadual, BNB Sudene, BNDES, Banco do Brasil, Agências de Fomento, NDB, BID, Banco Mundial e Caixa Econômica. Além disso incentiva-se Concessões Públicas, PPPs, Mercado de Capitais, Fundos de Investimentos Setoriais e Fundos Climáticos e de Inclusão Social
PRDCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento do Centro-oeste (FDCO), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Green Climate Fund (GCF), Novo Banco de Desenvolvimento (BRICS), Corporação Andina de Fomento/Banco de Desenvolvimento de América Latina (CAF), Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), Global Environment Facility (GEF).
Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo.	Governo Federal e Estadual, Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE), além de instituições regionais e financiamento privado
Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional - Alto da Serra do Botucaraí (2015-2030)	Governo Federal e Estadual, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremos Sul (BRDE), Badesul, Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER), Secretaria da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação (SEAPI), Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE), entidades empresariais.
Plano de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Piscicultura do Baixo Amazonas	SEMAS, Comissão Permanente de estão dos Recursos Pesqueiro e Colônia de Pescadores, Banco da Amazônia, Banco do Brasil, BNDES
Plano de Bioeconomia do Pará	Orçamento Federal, Fundo Amazônia, Fundo Socioambiental (BNDES), Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, Emprapii, Garante Amazônia, Fundos de Impacto, Ciatec 4, Fundo Amazônia, Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa (FAPESPA), Banpará-Bio, Banco da Amazônia, Fundo da Amazônia Oriental (FAO), Fundos Comunitários.
Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) por meio do Mecanismo Financeiro do Consórcio.
Plano de Desenvolvimento Sustentável do Xingu	Governo Federal, Banco Mundial e Fundo Amazônia, Basa, Banco do Brasil, Banpará, Empresas Privadas
RN 2035	Não localizado

Plano	Fonte de Financiamento
Plano Estratégico Ceará 2050	Orçamento público estadual, PPPs, Banco Mundial, BID, recursos de fundos setoriais e programas federais e, por fim, recursos da sociedade civil (doações, parcerias ou outras formas de cooperação)
Todos por Pernambuco	Orçamento Estadual (SEPLAG) e PPPs. Além disso, BID e Banco Mundial

Quadro 5. Comparativo de Benchmarking em relação às suas fontes de financiamento

Cada fonte de financiamento tem suas vantagens e desvantagens, e a escolha da fonte de recursos dependerá das características específicas do projeto e das necessidades da comunidade local. É importante lembrar que a diversificação das fontes de financiamento pode aumentar a resiliência financeira do projeto e reduzir a dependência de uma única fonte de recursos.

Ademais, cabe ressaltar que no âmbito dos recursos governamentais, o **contexto macroeconômico influencia a disponibilidade de recursos**, podendo existir momentos de contingenciamento orçamentário e financeiro que podem prejudicar a implementação de políticas públicas.

Buscando evitar que a fase de implementação incorra na máxima de “ausência de recursos disponíveis” para execução da política pública, é importante que os atores envolvidos na implementação dialoguem sobre a forma como os projetos serão financiados, sendo articuladas diversas estratégias que possibilitem a captação dos recursos financeiros necessários para execução das iniciativas.

Isso significa que, além de um cronograma que seja capaz de estimar o montante a ser investido com a ação, se faz necessário desenvolver formas de financiamento e captação de recursos, assegurando que os resultados planejados possam ser de fato executados.

### 3.2.3 Complexidade do portfólio de projetos

A implementação de políticas públicas se dá por meio da materialização de ações, que geralmente consistem em projetos, sendo esses definidos como qualquer iniciativa que vise modificar algum aspecto da realidade social ou aperfeiçoar um processo interno de forma substancial (PMBOK, 2021).

Esses projetos se caracterizam como o meio de execução da implementação de uma política, plano ou programa, sendo a materialização prática do que precisa ser feito para que se alcance o desenvolvimento pretendido.

O portfólio de projetos envolvidos na implementação de uma política pública pode ser bastante complexo, envolvendo iniciativas em diferentes áreas como infraestrutura, economia, educação, saúde, meio ambiente, entre outras. Além disso, os projetos podem considerar interesses de diferentes atores, ter uma variedade de áreas de atuação, ser realizado com grande diversidade geográfica e abranger uma multiplicidade de objetivos e metas. Cada projeto é único e, por esse motivo, a sua implementação deve considerar processos de gestão, técnicas e ferramentas que sejam compatíveis com a sua característica. Nesse sentido, é comum que alguns projetos sejam realizados em ambientes com alto nível de

incerteza, onde não há compreensão clara de alguns elementos, que só vão se revelando na medida em que decisões vão sendo tomadas.

Um dos elementos que podem influenciar a implementação de políticas públicas é a forma como os projetos estão desenhados, pois **caso não exista clareza sobre o seu escopo, cronograma e recursos, não será possível tornar a sua execução factível**. É essencial que, nesta fase, os projetos já estejam bem estruturados a fim de garantir que ele seja executado de maneira eficiente e eficaz, atendendo aos objetivos estabelecidos e entregando os resultados esperados.



Para auxiliar na implementação desses projetos e diminuir os problemas que podem ser causados na sua execução, é importante conhecer os tipos de projetos que estão sendo postos em prática, sendo essa uma análise importante que potencializa as chances de êxito de uma dada política pública.

À luz desses tipos de projetos e para lidar com a sua complexidade, é importante adotar uma abordagem integrada, que leve em consideração a interconexão entre os diferentes projetos, garantindo a coerência e a sinergia entre as ações realizadas. Outra importante ação é promover a comunicação e a transparência em relação ao portfólio de projetos, divulgando informações relevantes e os resultados alcançados, garantindo a participação da sociedade civil e dos diferentes atores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas.

# **4** Instrumentos de implementação de políticas públicas

Realizada a discussão conceitual, que apresentou noções gerais da implementação de políticas públicas e os elementos que podem interferir nesse processo, segue o balanço dos principais instrumentos de gestão que vêm sendo adotados para facilitar a implementação de políticas públicas em variados arranjos, contextos e atores.

A análise desses instrumentos consiste num subsídio importante que poderá nortear a delimitação do modelo de gestão e governança das políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, sendo possível refletir sobre quais recentes técnicas e ferramentas os governos vêm adotando para alavancar o processo de implementação de suas políticas públicas.



Nesse sentido, atualmente há um consenso de que o processo de implementação pode ser responsável pela baixa efetividade das políticas públicas, sobretudo por existir um distanciamento entre aquilo que foi planejado pelos formuladores e o que de fato foi executado.

Essa reflexão enseja a necessidade de fortalecer instrumentos que sejam capazes de ***tirar o plano do papel***, isto é, fornecer condições adequadas para que a política pública que foi aprovada seja, de fato, executada.

#### **Como implementar políticas públicas ou, metaoricamente, tirar o plano do papel?**

A discussão sobre os resultados que podem ser alcançados a partir da execução de políticas públicas é realizada sob múltiplos olhares, de modo que diferentes autores atribuem pesos variados ao que de fato pode ser capaz de gerar os resultados esperados. Entre os elementos envolvidos nesse debate e, conforme apontam Marini e Martins (2009), é possível destacar:

- Consciência estratégica (formulação compartilhada e comunicação da estratégia);
- Liderança (capacidade de influenciar e mobilizar pessoas);
- Estrutura (definição clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade);
- Processos (definição detalhada de procedimentos);
- Projetos (desdobramento de resultados em iniciativas – delimitadas no tempo - que perpassam estruturas e processos e se submetem a regimes intensivos de monitoramento);
- Contratualização (pactuação de resultados com meios para seu alcance, mecanismos de verificação e incentivos);
- Pessoas (dimensionamento de equipes, capacitação, comprometimento, alinhamento de competências e valores);
- Tecnologias de informação e comunicações (inovação e integração tecnológicas, automação); e
- Recursos financeiros (disponibilidade, previsão, regularidade de fluxo e capacidade de investimento).



Embora exista essa multiplicidade de aspectos, esses fatores de modo restrito e desintegrado não asseguram o alcance dos resultados. É preciso harmonizar todas essas dimensões sob o abrigo de um bom modelo de gestão para resultados.

No entendimento do TCU (2021, p. 24), trata-se de **institucionalizar um plano de implementação da política pública**, o qual deverá sintetizar “a estratégia governamental para

tratamento do problema público, detalhando escopo, diretrizes, objetivos, indicadores, metas, custos, recursos e outros elementos necessários ao bom planejamento e controle da ação governamental em benefício da sociedade”.



O plano de implementação da política contempla a definição dos meios necessários para efetivação das ações propostas, com vistas ao atingimento das metas e alcance dos objetivos da política pública. É nesse momento que regras, rotinas e processos são convertidos de intenções para ações que produzem os resultados concretos da política pública (TCU, 2021).

Ainda nesse plano de implementação, são estabelecidos os processos necessários ao funcionamento da política, contemplando aspectos como o gerenciamento do escopo, dos prazos de implementação, dos custos, da qualidade, dos riscos, dos controles internos e dos recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos).

Para efetivar esse plano de implementação, é importante que sejam verificadas estratégias, técnicas e ferramentas que auxiliem as organizações nesse processo de execução das políticas públicas. É sob essa perspectiva que os instrumentos de implementação de políticas públicas são apresentados a seguir, podendo se traduzir em subsídios relevantes para alavancar a execução de políticas, planos, programas e projetos governamentais.

Esses instrumentos não são únicos ou determinantes de sucesso. Na verdade, consistem em estratégias que favorecem o processo de implementação de políticas públicas e que vêm sendo frequentemente disseminadas entre os atores governamentais que buscam melhorar o processo de implementação de suas políticas públicas.

## 4.1 Matriz de Contribuição

A Matriz de Contribuição é uma ferramenta utilizada na gestão de políticas públicas para **identificar as principais áreas de contribuição dos stakeholders (partes interessadas) no projeto**. É usada para mapear e analisar a importância relativa dos *stakeholders*, tendo em vista a compreensão de suas necessidades e expectativas.

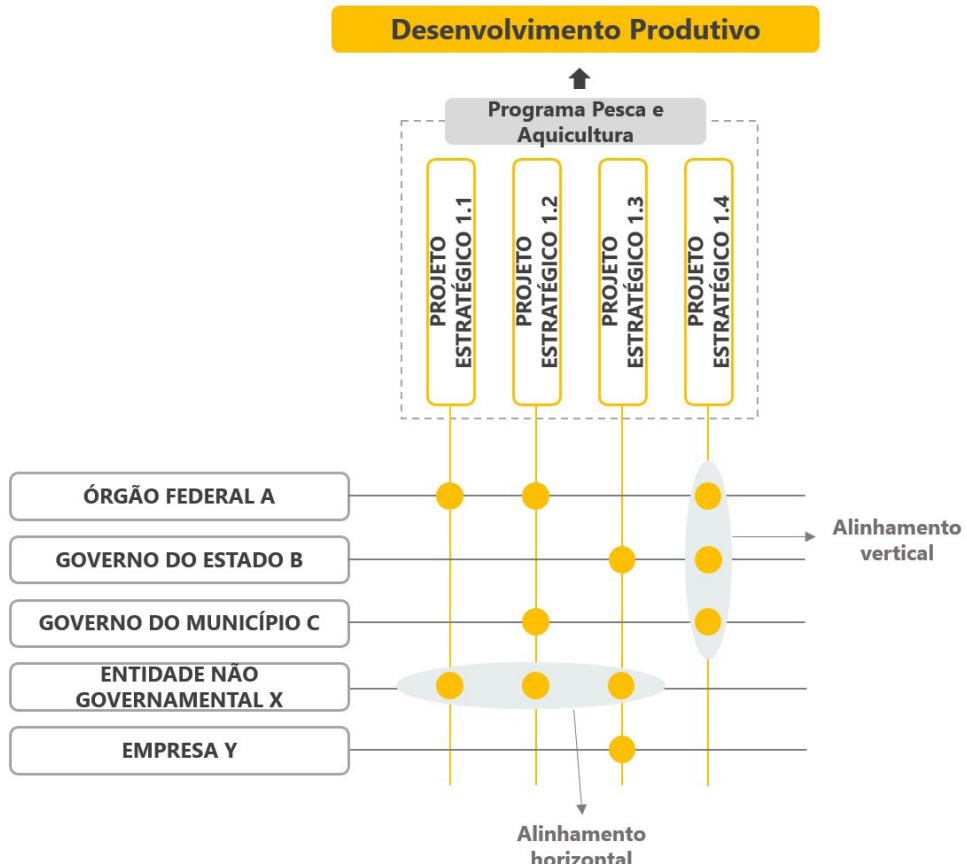
A elaboração da matriz se dá pelo **cruzamento dos elementos da estratégia, quaisquer que sejam, com os elementos das estruturas implementadoras**. O resultado é uma **rede de nós implementadores**, seja por um conjunto de baixa complexidade - um único ator envolvido por projeto - ou por um conjunto de múltiplos elementos de alta complexidade - diferentes atores participando de um mesmo projeto (MARTINS e MARINI, 2010).



### O que são as estruturas implementadoras?

São as unidades de uma ou mais organizações que possuem a função de realizar a estratégia definida, isto é, a política, plano, programa ou projeto instituído. Nesse sentido, não se limitam às organizações governamentais e podem incluir relações intergovernamentais (com organizações de entes federativos distintos), com organismos internacionais e com parceiros privados (organizações não governamentais, parcerias público-privadas etc.).

Para a implementação de políticas e planos, a matriz de contribuição dos projetos tem o objetivo de mapear a participação de todos os envolvidos na implantação de cada projeto estratégico, de modo a comunicar claramente onde cada um contribui dentro de todo o portfólio, como mostra o exemplo da **Figura :**



**Figura 5.** Elaboração da Matriz de Contribuição

Por meio da matriz, é possível visualizar o **alinhamento vertical**, ou seja, quais atores (públicos e privados) contribuem para a implantação do mesmo projeto estratégico. Assim, é possível estruturar arranjos de coordenação para que haja a melhor gestão do projeto, aplicando boas práticas como a definição de um gerente de projeto e a elaboração de um plano de implementação, de modo que todos saibam suas responsabilidades e sejam engajados a contribuir para o alcance dos resultados esperados.

A matriz também permite visualizar o **alinhamento horizontal**, possibilitando a integração e a realização de ajustes ao analisar cada ator com a quantidade de projetos que ele contribui. O alinhamento horizontal é, essencialmente, uma tarefa de conciliação e convergência de agendas, que busca viabilizar a participação efetiva em todos os projetos que o ator está envolvido.

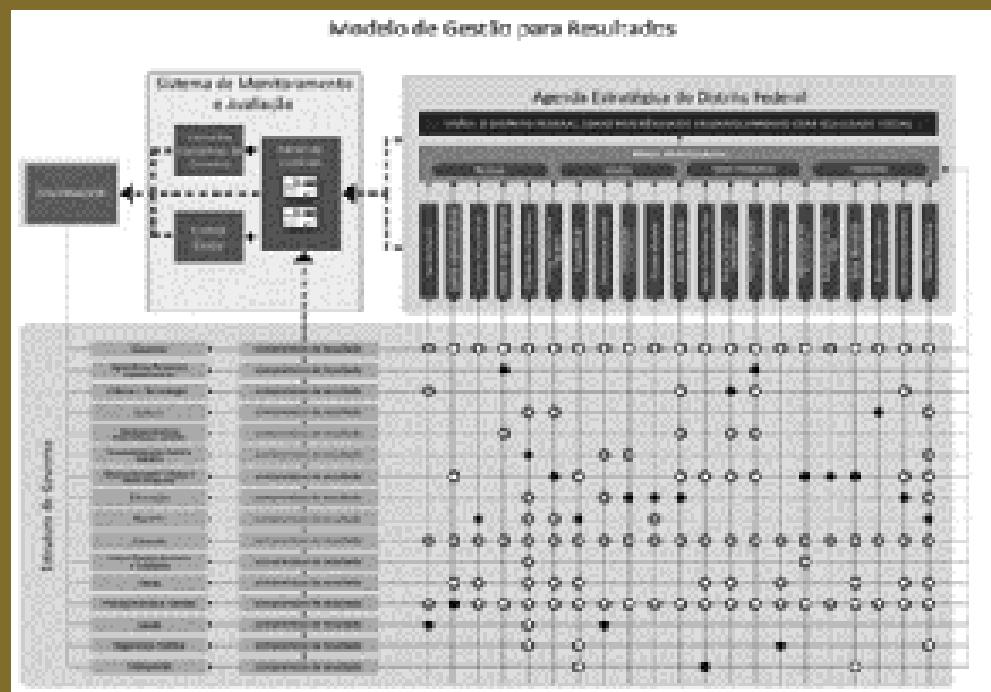
Depois que a matriz é preenchida, ela pode ser analisada a fim de identificar as principais áreas de contribuição dos atores envolvidos no processo de implementação. Nesse sentido, é útil para o entendimento da equipe acerca do grau de importância das partes interessadas para o sucesso do projeto e quais áreas precisam de mais atenção.

A matriz de contribuição é um instrumento importante para a gestão do plano e será muito utilizada nas fases de implementação e monitoramento. Ela permite que os gerentes considerem uma ampla variedade de fatores ao tomarem decisões importantes e ajuda a garantir que o projeto seja concluído com sucesso, dentro do prazo e orçamento previstos.

### **A Matriz de Contribuição elaborada no Governo do Distrito Federal**

O Governo do Distrito Federal adotou a Matriz de Contribuição como um instrumento que fez parte da implantação do seu modelo de gestão para resultados, iniciado em 2007, por meio do Decreto nº 27.691, visando os seguintes aspectos: i) dotar as ações do governo de seletividade e foco estratégico; ii) promover a transparência e o controle social; iii) promover a eficiência e a racionalização dos gastos públicos; e iv) promover a valorização e profissionalização dos servidores com base em resultados.

Combinada com diversas outras iniciativas, a matriz de contribuição permitiu que os 21 projetos definidos na Agenda Estratégica fossem endereçados às unidades, de modo a se ter uma visão compartilhada das ações a serem postas em prática.



Saiba mais aqui ou pelo QR Code.

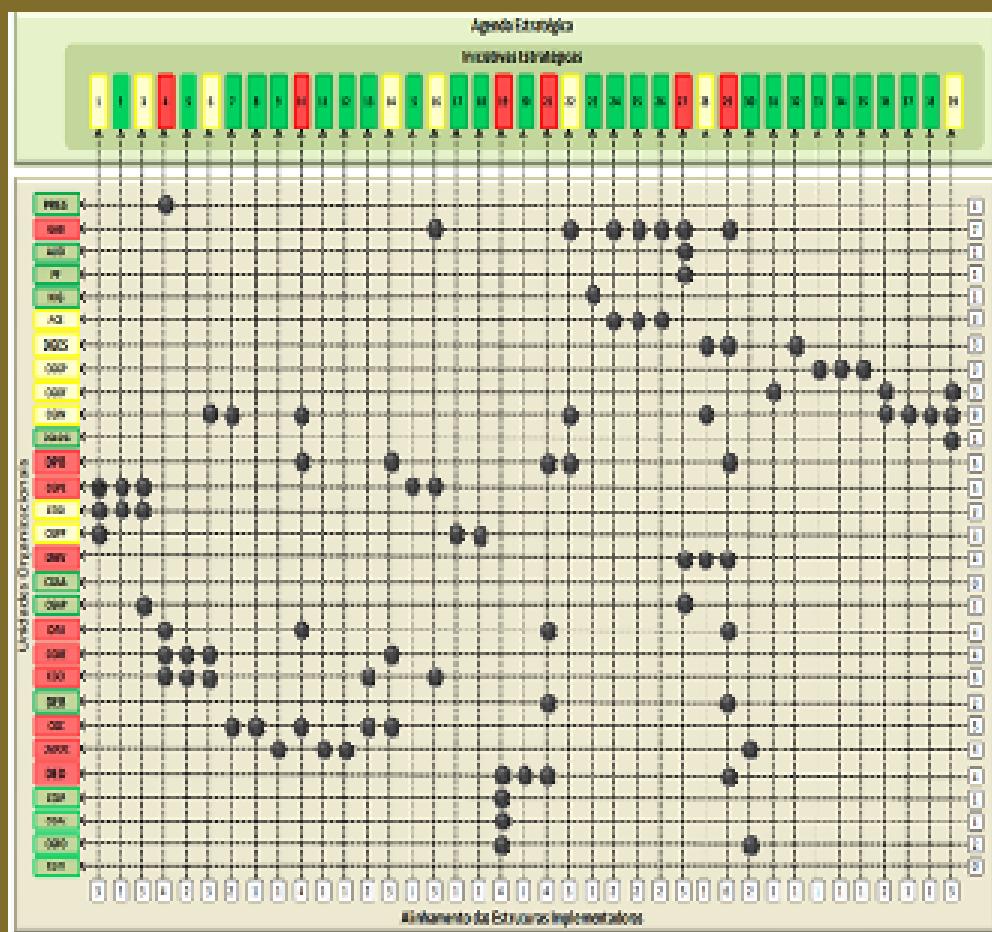


Referência: PRATES, C. A e AFONSO, A. B. Implantação do Modelo de Gestão para Resultados no Governo do Distrito Federal. IN.: MARINI, Caio e MARTINS, Humberto Falcão. Governança em ação. Brasília: Publix Editora, 2010.

## A Matriz de Contribuição elaborada na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior adotou a Matriz de Contribuição como um instrumento que fez parte da implantação de sua Estratégia Organizacional. A matriz de contribuição da Capes foi elaborada, em 2010, a partir das iniciativas estratégicas estabelecidas, assim como dos seus desdobramentos em ações. A matriz permite a análise da contribuição de cada unidade organizacional da Capes ao conjunto de iniciativas que compõe a agenda estratégica.

A matriz esquemática apresentada abaixo trata-se de uma versão resumida (uma vez que a matriz detalhada identifica a contribuição de todas as coordenações gerais da Capes para as 149 ações). A matriz se dá a partir do cruzamento das unidades organizacionais (coordenações gerais da Capes) com as iniciativas, revelando: unidades e iniciativas com relativa baixa complexidade (com um, dois ou três pontos de implementação, bordas iluminadas na cor verde); unidades e iniciativas com média complexidade (com quatro, cinco ou seis pontos de implementação, bordas iluminadas na cor amarela); e unidades e iniciativas considerados de alta complexidade (com sete ou mais pontos de implementação, bordas iluminadas na cor vermelha).



Saiba mais aqui ou pelo QR Code.

Referência: CAPES. Relatório de Gestão do exercício de 2013. Brasília, 2013.



## 4.1 Análise de maturidade para implementação de políticas públicas

A **análise de maturidade para implementação de políticas públicas ou diagnóstico institucional** é uma ferramenta importante para avaliar a capacidade das organizações de implementarem políticas públicas, planos, programas e projetos de forma efetiva e eficiente. Através da análise, é possível identificar se a organização (ou conjunto de organizações) possui os recursos e a estrutura necessária para implementar a agenda estratégica definida, além das principais lacunas e áreas críticas que precisam ser trabalhadas para que as organizações alcancem um nível de maturidade de gestão adequado.



O diagnóstico que faz a análise de maturidade organizacional é especialmente importante para as organizações que trabalham na implementação de políticas públicas, pois essas organizações têm a responsabilidade de utilizar recursos públicos de forma eficiente e eficaz.

No que tange à implementação de uma política pública com o envolvimento de múltiplas instituições, a análise de maturidade permite identificar os principais desafios que as instituições enfrentam e que podem impactar na implementação da política pública. A partir desse diagnóstico, planos de ação podem ser propostos visando alavancar a maturidade das instituições que apresentarem uma baixa maturidade em questões essenciais para a implementação da política pública.

Essa atuação em rede favorece o constante aprimoramento dos processos, o desenvolvimento de novas habilidades e competências, a melhoria da comunicação interna e externa, além das instituições terem a oportunidade de melhorar a capacidade de cumprir suas responsabilidades e atingir objetivos almejados.

É esperado que as organizações envolvidas estejam em diferentes graus de maturidade, onde algumas podem ter plenas condições de alcançar os resultados planejados outras dependerem de pequenos ajustes para contribuir para os resultados estabelecidos, o que pode implicar na necessidade de pactuar metas de desenvolvimento institucional e obter algum auxílio externo nesse sentido; ou ainda, que algumas organizações não disponham das condições mínimas necessárias para alcançar os resultados estabelecidos, requerendo intervenção ou esforço intensivo de transformação.



No caso das políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, o objetivo de se conhecer o grau de maturidade das instituições que compõem a rede de implementação é aumentar a maturidade das organizações envolvidas por meio da melhoria da capacidade individual e coletiva, localizadas em cada nível de maturidade.

A mensuração da maturidade envolve a avaliação de diversos aspectos da organização e, por isso, é importante que seja realizada uma análise multidimensional que conte tempo estratégia, estrutura, modelo institucional, processos, pessoas, sistemas de informações e custos e investimentos. As questões a serem investigadas devem ser adaptadas ao contexto de implementação da política que está em foco, no entanto, para fins de comparação, é importante manter o padrão de investigação para todas as instituições envolvidas. Segue uma relação de possíveis aspectos que podem ser analisados nessa proposta de diagnóstico institucional:

- **Planejamento:** avalia o processo de gestão estratégica, que vai desde a formulação até a implementação, comunicação e ferramentas de monitoramento dos indicadores de sua execução;
- **Processos:** analisa o grau de maturidade da organização em relação à gestão por processos, bem como a adequação e alinhamento desses com a estratégia organizacional;
- **Estrutura:** avalia a adequação dos critérios de departamentalização e divisão do trabalho adotados na organização, as informalidades existentes e seu alinhamento em relação à estratégia e aos processos de trabalho;
- **Sistemas de Informação:** avalia se os sistemas informacionais utilizados atendem às necessidades de seus usuários, considerando a qualidade e confiabilidade das informações fornecidas;
- **Pessoas:** analisa as características da gestão de pessoas, a conformidade do quadro de pessoal, adequação das competências, distribuição nas áreas e perfil; e
- **Orçamento:** avalia o orçamento disponível em relação ao necessário para a realização das ações propostas e a capacidade de execução físico-financeira da área.

Avaliando o contexto das questões apresentadas, cada organização avalia sua maturidade nas áreas e identifica os pontos que precisam ser trabalhados de forma prioritária, em uma escala de 1 a 4, sendo o primeiro nível nulo de maturidade e o último, uma maturidade elevada.

O Anexo 2 apresenta uma proposta modelo de instrumento de mensuração de maturidade. Antes do início da implementação de uma política pública, plano, programa ou projeto de desenvolvimento regional, as instituições envolvidas podem preencher o instrumento e compartilhar entre si os resultados. Desse modo, identifica-se *ex-ante* as capacidades individuais e coletivas, o que permite antever e mitigar eventuais gargalos e riscos.

### **O caso do Rio Grande do Norte na aplicação da análise de maturidade para implementação de políticas públicas**

O Governo do Estado do Rio Grande do Norte é um exemplo de ente governamental que aderiu ao modelo de análise de maturidade organizacional para potencializar o alcance da estratégia estabelecida com o Plano Estratégico RN 2035.

Antes de lançar o seu Mapa Estratégico, foi realizado o diagnóstico institucional, que buscou avaliar se a organização tem os meios e a estrutura necessária para implementar a agenda estratégica a ser definida, sendo analisadas as seguintes dimensões: planejamento; processos; estrutura; sistemas de informação; pessoas; e orçamento.

Os formulários de diagnóstico institucional foram preenchidos pelos membros do grupo técnico, totalizando 74 respostas tabuladas e analisadas utilizando ferramentas de estatística descritiva.

A análise dos dados possibilitou a elaboração de diagramas que sintetizam os graus de maturidade do Governo do Estado e que demonstraram, na época de realização, que o escore do Governo do Estado do RN varia entre 1,98 (praticamente o estágio inicial) e três (estágio em desenvolvimento) em todas as dimensões de análise.



Saiba mais aqui ou pelo QR Code.



## 4.2 Pactuação de Resultados

A pactuação de resultados consiste em um instrumento gerencial que busca estabelecer acordos entre os gestores públicos e as equipes responsáveis pela implementação das políticas públicas, com o objetivo de definir e mensurar métricas de desempenho que refletem os resultados esperados.

Relacionado à tendência da gestão para resultados, o instrumento tem sido adotado em diversas esferas da administração pública como na saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, entre outras áreas, além de serem observadas experiências diversas envolvendo organizações federais, governos estaduais e municipais.

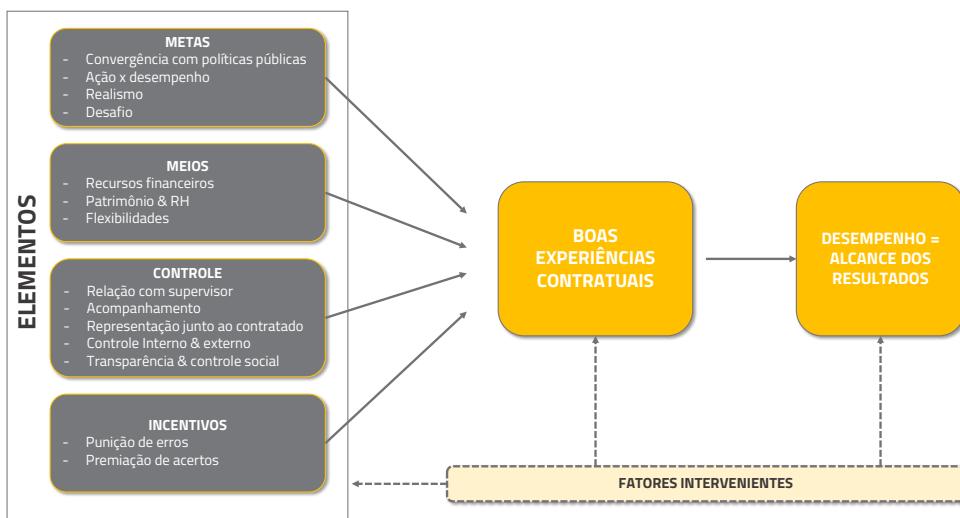
No Brasil, a prática de pactuar resultados é relativamente recente, ganhando mais destaque a partir da década de 2000. Existem várias nomenclaturas para se referir ao instrumento celebrado entre os gestores e as organizações envolvidas na execução da estratégica, sendo encontradas experiências que utilizam os termos “contratos de gestão”, “acordo de resultados”, “termos de compromisso”, entre outros.



Na prática, o uso de terminologias diferentes não altera a finalidade máxima do instrumento, que busca estabelecer um modelo de gestão mais eficiente e orientado para resultados, através de compromissos claros e mensuráveis para as políticas públicas.

A forma de celebração e as regras envolvidas com a pactuação desses instrumentos também variam e, dependendo de onde são aplicadas, podem envolver mecanismos de incentivos para o cumprimento das metas e o estabelecimento de sanções para os casos em que não sejam cumpridos os compromissos firmados. Sobre o modelo de pactuação de resultados, Martins e Marini (2010) destacam que ele deve comportar os seguintes elementos:

- Metas ou resultados;
- Meios, em sentido amplo, regras, recursos e obrigações;
- Controles ou formas de verificação do alcance dos resultados pactuados; e
- Incentivos positivos e negativos, materiais e simbólicos.
- Giacomini, Marini e Afonso (2009) discutem que uma experiência de pactuação de resultados é satisfatória quando atende aos seguintes elementos:
  - É capaz de gerar resultados efetivos, claros, bem definidos e alinhados aos resultados de Governo;
  - Possibilita assegurar ao contratado os meios suficientes para o alcance dos resultados pactuados;
  - Possui mecanismos de controle e verificação para saber se os recursos estão sendo empregados na geração dos resultados pactuados e se esses serão efetivamente



**Figura 6.** Modelo de pactuação de resultados

Fonte: Marini e Martins (2009).

Para a implementação das políticas públicas, a pactuação de resultados é vista como um elemento fundamental que permite que os diferentes atores definam as suas prioridades e firmem metas para executá-las. Assim, os acordos estabelecem metas e prazos para a realização das ações previstas nas políticas públicas e a consequente entrega de resultados à sociedade.

Associado a uma rotina de acompanhamento das ações pactuadas, busca-se aumentar a efetividade e a eficiência das políticas públicas por meio da definição de objetivos claros e da mensuração dos resultados alcançados. Além disso, o modelo de pactuação permite que os atores dialoguem sobre eventuais problemas que podem afetar a execução de determinada ação, sendo uma forma de destravar barreiras e articular estratégias para alcance de resultados.

Um dos elementos que podem influenciar a implementação de políticas públicas é a forma como os projetos estão desenhados, pois **caso não exista clareza sobre o seu escopo, cronograma e recursos, não será possível tornar a sua execução factível**. É essencial que, nesta fase, os projetos já estejam bem estruturados a fim de garantir que ele seja executado de maneira eficiente e eficaz, atendendo aos objetivos estabelecidos e entregando os resultados esperados.



### O modelo de Gestão para Resultados da cidade de Curitiba

O modelo de Gestão para Resultados da cidade de Curitiba foi instituído na gestão 2009-2012 e adotou a metodologia de governança baseada em redes e no gerenciamento intenso de resultados.

Como mecanismo para promover o alinhamento da Prefeitura à sua estratégia, foi adotado um modelo de contratualização em que os dirigentes dos órgãos e entidades da Prefeitura firmaram instrumentos denominados de contratos de gestão em que se comprometeram a cumprir as metas acordadas.

Os contratos firmados na prefeitura de Curitiba tinham a duração de um ano e podiam ser renovados até o final da gestão. Nesse modelo, foi instituído um grupo responsável por monitorar e avaliar o andamento dos contratos, sendo essa estrutura denominada de unidade de gestão do plano de governo.

O modelo de contratualização desenvolvido buscava reforçar ainda mais o papel estratégico do plano de governo, mediante o monitoramento e avaliação intensivos dos resultados e marcos pactuados. A elaboração dos contratos de gestão também foi uma oportunidade única de integração entre gestores e técnicos da Prefeitura, que definiram juntos as metas e responsabilidades de cada um para a obtenção dos resultados previstos.

Ademais, a divulgação dos contratos de gestão e do andamento das ações de governo para a população foi outro aspecto de grande importância no modelo de gestão para resultados adotado em Curitiba, sendo um estímulo ao bom desempenho da Prefeitura e representando avanços importantes para a consolidação de governos democráticos.

Saiba mais aqui ou pelo QR Code.



Referência: GIACOMINI, Carlos Homero; MARINI, Caio e AFONSO, Alexandre Borges. Em busca de uma Terceira Geração de Reformas Gerenciais: o Modelo de Gestão para Resultados da Cidade de Curitiba. IN.: MARINI, Caio e MARTINS, Humberto Falcão. Governança em ação. Brasília: Publix Editora, 2010.

### O modelo de Gestão para a Estado do Ceará

O governo do Ceará adotou um modelo de gestão para resultados que busca conectar os instrumentos de planejamento com a pactuação de compromissos anuais, utilizando o Acordo de Resultados como instrumento gerencial para alinhar os esforços setoriais à estratégia governamental.

A Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado (SEPLAG-CE), por meio do projeto de assistência técnica do Programa para Resultados (PforR) do Banco Mundial, desenvolveu, em 2016, um modelo de gestão que buscou a retomada da visão estratégica de longo prazo e da gestão orientada para resultados.

No entanto, foi identificado que os órgãos estaduais apresentam níveis diferentes de aproximação com esse modelo de gestão, o que exigiu a criação de uma metodologia de avaliação de resultados que envolve os objetos de pactuação (indicadores, entregas e financeiro) e os processos do Acordo de Resultados (pactuação e monitoramento).

Essa metodologia permite avaliar a aderência de cada setor ao processo, o alcance dos objetivos pactuados, bem como a proatividade em relação aos obstáculos nas políticas públicas e a produção de informações de qualidade. Para que essa metodologia funcione adequadamente, é importante que ela esteja alinhada com uma estrutura de governança capaz de descentralizar o processo decisório e mediar as relações de poder.

Saiba mais aqui ou pelo QR Code.



Referência: MACIEL, Everton; ARAÚJO, Anna Caroline. JUNIOR, Raimundo; SANTOS, Renata. Modelo de Monitoramento e Avaliação dos Acordos de Resultados. IN: VII Encontro Brasileiro de Administração Pública. Brasília,

Os Planos de Desenvolvimento Regional do Nordeste (PRDNE) e do Centro- Oeste (PRDCO) não abordam em profundidade modelos para pactuação de resultados. No caso do PRDNE, o documento destaca que execução do plano, exigirá, sem dúvida, uma nova Governança regional articulada em paralelo à construção de novas rotas de conhecimento, firmando assim a pactuação política e as tomadas de decisão a partir de plataformas inteligentes. Ademais, ressalta-se que a realização de reuniões regulares prevista na estrutura de governança da Sudene e a ativação de novas estruturas poderá dar vida à pactuação política e técnica em torno do PRDNE.

Já no PRDCO, há menção a um modelo de governança que deve contemplar, além da forma de execução do plano, os mecanismos de permanente e continuado monitoramento para eventual ajuste e reformulação das decisões diante das incertezas e mudanças das condições e resultados das ações. Esse sistema tem como princípio a avaliação dos resultados da implementação do PRDCO, buscando verificar a sua efetividade diante dos objetivos e resultados do desenvolvimento regional sustentável, materializados em metas de desempenho. Em que pese tenha esse direcionamento, não fica explícito em ambos os documentos como os atores se articulam e assumem os compromissos para execução dos programas e projetos.

# **5** Modelo para implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional

Esta seção apresenta o modelo proposto para implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, considerando o PRDA como categoria de análise e objeto de estruturação da proposta de um plano de implementação.

Durante a fase de implementação de uma política, é fundamental garantir que as estruturas - pessoas, recursos e processos - estejam operando corretamente e produzindo resultados conforme o planejado. Para isso, é necessário disponibilizar os recursos previstos e que os produtos e serviços ofertados por meio da política atendam aos padrões de qualidade, a fim de garantir a satisfação dos beneficiários e usuários. Além disso, é necessário assegurar que os custos de operação da política sejam razoáveis em relação aos seus benefícios, mantendo um nível satisfatório de eficiência e economicidade.

A literatura aponta que o plano de implementação sintetiza a estratégia a ser adotada para que a política pública formulada seja executada conforme o previsto, sendo necessário articular atores, recursos e mecanismos de gestão e governança que viabilizem a execução das ações definidas como prioritária. Nesse sentido, se o primeiro desafio está relacionado ao processo de formulação da política pública e remete a *colocar o plano no papel*, o segundo grande desafio é o da implementação, podendo ser resumido em *tirar o plano do papel*.

### O que é um plano de implementação?

Conforme documento elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o plano de implementação da política consiste no momento em que são definidos os processos e operações necessários ao seu funcionamento e são contemplados aspectos como gerenciamento do escopo, dos prazos de implementação, dos custos, da qualidade, dos riscos, dos controles internos e dos recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos). Ou seja, a elaboração do plano de implementação da política contempla a definição dos meios necessários para efetivação das ações propostas com vistas ao atingimento das metas e ao alcance dos objetivos da política pública. É o momento em que regras, rotinas e processos são convertidos de intenções em ações e no qual se produzem os resultados concretos da política pública.



Saiba mais aqui ou pelo QR Code.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Política pública em dez passos. Brasília, 2021. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos\\_web.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf).



A realidade geral das políticas públicas aponta que muitos planos caem no esquecimento, uma vez que não conseguem superar as limitações técnicas, as influências do contexto político, as restrições financeiras e os problemas de comunicação entre formuladores e implementadores (CLINE, 2000). Além disso, considerando planos que envolvem múltiplos atores, como é o caso dos planos de desenvolvimento regional, destaca-se a dificuldade de se gerar a cooperação necessária entre os atores da implementação.

Essas lacunas podem ser superadas quando as organizações definem um regime de implementação da política pública, o qual compreende um acordo entre os atores da implementação que identificam os valores a serem gerados durante o processo e provêm um arcabouço institucional para promover aqueles valores (STOKER, 1991).

À luz do exposto, apresenta-se uma proposta de implementação de políticas públicas, sendo utilizado o caso do PRDA como objeto de análise, destacando diversos atributos que influenciam a implementação do plano. Discute-se os elementos envolvidos nessa fase, considerando os atores envolvidos, suas atribuições e possíveis incentivos à cooperação;

os recursos financeiros necessários para implementação dos programas e projetos; e as estratégias que podem ser adotadas para potencializar a implementação do plano, com destaque para o modelo gestão e governança, a pontuação para alcance de resultados e a proposta de arranjo institucional a ser constituída. Ao final, também são abordados aspectos relativos aos riscos envolvidos na implementação do plano e possíveis estratégias que podem ser adotadas para ampliar a comunicação nessa fase.

## 5.1 Atributos da implementação

Entender a relação entre os múltiplos atores que estão envolvidos na coordenação das políticas, planos, programas e projetos é importante, pois cada iniciativa de governo apresenta particularidades no que tange ao arranjo relacional. Dando uma ênfase no PRDA como objeto de estruturação da proposta de um plano de implementação, observa-se que, enquanto instrumento que apresenta um conjunto de prioridades para a Amazônia Legal, este plano deve ser **cooperativo, interfederativo e intersetorial**.

No que se refere ao atributo da **cooperatividade**, o documento deve ter uma abordagem colaborativa tanto na sua formulação quanto implementação, o que envolve a participação de diversos *stakeholders*, incluindo governos, organizações da sociedade civil, instituições de ensino e pesquisa, empresas e cidadãos. Com isso, institui-se uma rede de engajamento entre os atores relevantes na implementação de programas e projetos, **compartilhando responsabilidades, recursos e insights relevantes**.

Essa característica visa garantir uma maior eficiência, eficácia e sustentabilidade na implementação do plano, além de melhorar a transparência e a prestação de contas aos cidadãos. Entretanto, é importante lembrar que a implementação cooperativa traz consigo a prerrogativa do  **comprometimento genuíno entre os diferentes atores**, bem como uma estrutura de governança adequada para apoiar a implementação.

O caráter **interfederativo**, por sua vez, **envolve a coordenação e a cooperação entre diferentes níveis de governo** (União e entes subnacionais) e, é particularmente interessante em países com estruturas federativas, como é o caso brasileiro, onde a responsabilidade pela prestação de serviços públicos é compartilhada entre diferentes esferas de governo.

Nesse sentido, a implementação interfederativa pode aumentar a eficiência e a eficácia da prestação de serviços públicos, evitando a duplicação de esforços e a fragmentação das políticas públicas, **garantindo que elas sejam adaptadas às necessidades e especificidades de cada localidade, promovendo a equidade e a inclusão regional e social**. No entanto, assim como o caráter cooperativo, ela também exige uma boa coordenação, comunicação e comprometimento entre os diferentes níveis de governo, além da definição de regras claras, papéis e responsabilidades.

A implementação interfederativa implica, portanto, em fazer com que os órgãos do governo federal sejam agentes executores de programas e projetos, assim como os demais entes subnacionais (estados e municípios), articulando esforços para cumprimento do plano.

Por fim, o último atributo do modelo de implementação é a **intersetorialidade, que envolve a colaboração entre diferentes setores governamentais e não governamentais na implementação de políticas públicas**, como é o caso do PRDA. Nesse contexto, assume-se que tais ações possam ter resultados mais eficazes quando há diferentes setores trabalhando em conjunto, compartilhando informações, recursos e responsabilidades.

Essa abordagem é especialmente relevante em áreas nas quais a execução da carteira de programas e projetos **exige uma abordagem integrada e coordenada**, como na promoção da saúde, na prevenção da violência, no combate à pobreza e na proteção ao meio ambiente. Assim, a intersetorialidade pode garantir que as intervenções sejam adaptadas às necessidades e demandas específicas de cada setor, considerando as interconexões e interdependências entre eles. Por outro lado, assim como as outras atribuições almejadas na implementação, a **isetorialidade também requer comprometimento, comunicação e confiança entre os diferentes setores envolvidos**. Por isso, é importante que haja convergência em relação às metas e objetivos, além da disponibilidade de recursos adequados para apoiar a colaboração intersetorial.

Em suma, a colaboração dos atores é essencial para a implementação bem-sucedida de uma carteira de programas e projetos advinda de um plano de desenvolvimento regional. A implementação é um processo complexo de organização e a colaboração entre os diferentes atores e setores envolvidos pode levar a resultados mais efetivos e sustentáveis.

A colaboração pode trazer diversos benefícios como o compartilhamento de conhecimentos e recursos, a cooperação em diferentes níveis, o maior engajamento e participação, a redução de conflitos e, por fim, o desenvolvimento de soluções mais sustentáveis. Assim, ela é imprescindível para a implementação bem-sucedida de uma carteira de programas e projetos.

Para fins de cooperação e coordenação interorganizacional, existem mecanismos que buscam facilitar a colaboração entre organizações que visam atingir objetivos comuns. Dentre eles, destacam-se:

- **Redes interorganizacionais:** são estruturas de colaboração entre organizações que compartilham interesses e objetivos em comum. As redes podem ser formais ou informais e podem envolver distintos tipos de entidades como governos, empresas e organizações da sociedade civil.
- **Parcerias público-privadas:** são acordos entre o setor público e o privado para fornecer serviços ou implementar projetos que beneficiem a sociedade. As parcerias podem envolver diferentes tipos de empresas, como concessionárias de serviços públicos ou empresas de tecnologia.
- **Acordos de cooperação técnica:** são acordos entre organizações a fim de possibilitar o compartilhamento de conhecimentos e recursos para atingir objetivos específicos. Tais acordos podem envolver organizações governamentais ou não governamentais, nacionais ou internacionais.

A experiência de implementação de mecanismos de cooperação e coordenação interorganizacional pode trazer diversos benefícios como o compartilhamento de experiências, a redução de custos, o aumento da eficiência, a ampliação do alcance de programas e projetos, além da promoção de soluções mais sustentáveis e duradouras. No entanto, a instauração desses mecanismos também pode acarretar desafios quanto ao alinhamento de interesses e objetivos entre as organizações, falta de confiança entre os parceiros e pouca clareza na definição de papéis e responsabilidades.

### **Exemplos de Mecanismos de Cooperação e Coordenação Interorganizacional - Redes Interorganizacionais**



Um exemplo é a Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres (RENCSTAS). Trata-se de uma organização da sociedade civil que reúne diversas entidades como ONGs, órgãos governamentais, universidade e empresas, com o objetivo de combater o tráfico de animais silvestres no Brasil.

O RENCTAS atua por meio da sensibilização da opinião pública, da capacitação de agentes públicos e privados, com o monitoramento e a denúncia de casos de tráfico de animais, produção de informações e conhecimentos sobre o tema e a articulação com outros atores relevantes na área.



Saiba mais aqui ou pelo QR Code:



### **Exemplos de Mecanismos de Cooperação e Coordenação Interorganizacional - Acordos de Cooperação Técnica**

A Cooperação Técnica da Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS e Organização Mundial da Saúde - OMS no Brasil tem por objetivo o desenvolvimento de políticas, programas e projetos na área da saúde, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

O acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Saúde do Brasil e a OPAS é um exemplo de como a colaboração entre organizações pode trazer benefícios concretos para a sociedade, como a melhoria da qualidade e acesso aos serviços de saúde. Além disso, o acordo contribui para o fortalecimento da cooperação internacional, troca de experiências e boas práticas entre países da região.



Saiba mais aqui ou pelo QR Code:

Outro aspecto relevante que deve ser mencionado como um atributo da implementação de políticas públicas consiste na necessidade de se ter bons projetos capazes de promover transformação territorial e gerar benefícios para a população local. Sobre esse assunto, destaca-se que nem sempre os projetos se apresentam estruturados com bom nível de informação e detalhamento.

Assim, durante a fase de formulação de uma política pública, é essencial que os projetos sejam formulados com o máximo de detalhes possíveis, sendo definidas as entregas, objetivos, atores envolvidos e recursos financeiros necessários para a sua execução entre outros elementos. Recomenda-se seguir a estrutura do modelo lógico, já que essa metodologia implica em organizar as ações componentes de uma política, plano, programa ou projeto de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção.

É na fase de implementação que também devem ser identificadas a fontes de recursos previstas para os projetos e, caso algum deles ainda não possua recursos previstos, deve-se buscar formas alternativas de financiamento. Para avaliar a viabilidade dos recursos, é importante considerar a quantia estimada para a realização do projeto e a capacidade de seguir diretrizes e obter recursos de diferentes fontes, conforme será apresentado adiante.

### Acelerando a estruturação de projetos no setor público

Tornar as organizações públicas mais aderentes aos desafios contemporâneos exige fornecer uma visão sistêmica que ajude as lideranças públicas e suas equipes a transformar suas organizações, em busca de produzir mais resultados.

À luz desse contexto, é fundamental incentivar a reflexão sobre como melhorar a execução ágil e pragmática de projetos voltados para traduzir ideias em iniciativas, com potencial de gerar resultados sustentáveis. Diante dos desafios de gerir projetos, busca-se reduzir o número de falhas existentes, observadas ao longo de anos de trabalho e pesquisas no setor público, aumentando a adoção de boas práticas que impactem no aumento do quantitativo de projetos exitosos.

Para tanto, é fundamental investir em técnicas que permitam ter projetos bens estruturados, sendo este o propósito do Canvas Ágil de Projetos. Essa metodologia foi desenvolvida para possibilitar a concepção, configuração, implantação e gestão eficaz de um projeto, que é definido aqui como um conjunto de atividades que fornecem um ou mais produtos (soluções) para um determinado problema.

Atividades como a estruturação e implantação completa do projeto, o desenvolvimento de interfaces entre áreas e disciplinas heterogêneas e a identificação das relações de entrada-saída durante a integração demandam grandes esforços, sendo fundamental buscar a redução do espaço de incertezas para a sua plena implantação.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

MOTA, João Paulo. CANVAS ÁGIL DE PROJETOS: Estruturação, Design & Aceleração da Carteira de Projetos. Publix Ideias, 2022.



Na sequência, são apresentados os elementos envolvidos na implementação de políticas públicas, destacando os atores envolvidos, suas atribuições e possíveis incentivos à cooperação; recursos financeiros para implementação de programas e projetos; estratégias para implementação, com destaque para o modelo gestão e governança, a pactuação para alcance de resultados; e a proposta de arranjo institucional a ser constituída.

## 5.2 Atores, atribuições e incentivos

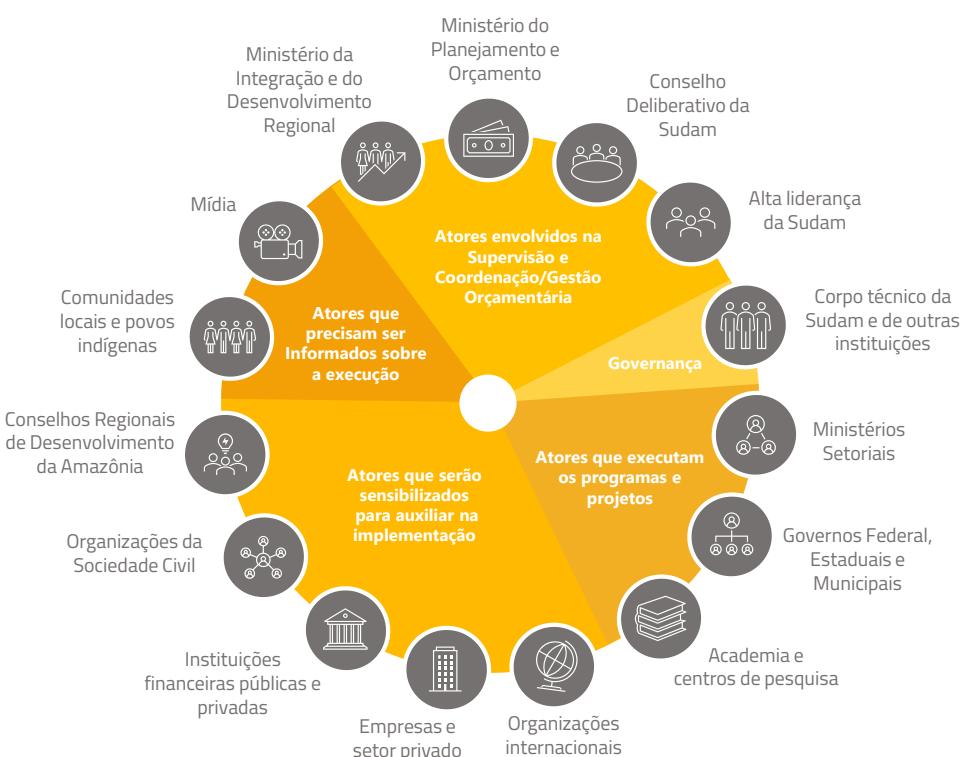
A implementação de uma política pública envolve uma ampla gama de atores que atuam em diferentes níveis e setores. Nesta seção, a multiplicidade e as atribuições de atores envolvidos na implementação de uma política pública serão exemplificadas por meio do PRDA, sendo destacado a importância da coordenação e cooperação entre eles para garantir o sucesso do plano. Além disso, são apresentados os incentivos, tanto pecuniário quanto não pecuniário, que podem ser aplicados para promover o engajamento e a motivação desses atores na busca de resultados eficazes e sustentáveis para a região amazônica.

## 5.2.1 Atores e Atribuições

A implementação de uma política, plano, programa ou projeto de desenvolvimento regional envolve diversos atores, que desempenham papéis importantes na concepção, financiamento, execução e monitoramento. Nesse contexto, a partir da análise do PRDA, será exemplificado os elementos que compõem a rede de atores envolvidos em um plano desse porte, refletindo, por exemplo, que para que os programas e projetos do PRDA sejam implementados de forma eficaz é fundamental que os atores envolvidos saibam quais outros atores foram estabelecidos e os seus respectivos papéis.

Nesse plano, destacam-se duas principais categorias de atores envolvidos: aqueles que têm projetos associados, bem como outros que não participam de um projeto específico, mas podem ser articuladores de iniciativas que ajudem na implementação. Na lista de atores que estão vinculados à implementação do PRDA é possível considerar quatro principais grupos: os atores envolvidos na Supervisão e Coordenação; os que executam os programas e projetos; os que serão sensibilizados para auxiliar na implementação; e, por fim, os atores que precisam ser informados sobre a execução do plano. Esses grupos também podem ser observados na implementação de outras políticas públicas diversas.

A **Figura 7** representa visualmente os possíveis atores envolvidos na implementação do plano e, na sequência, apresenta-se um detalhamento maior desses grupos, bem como as suas responsabilidades na fase de implementação.



**Figura 7.** Exemplo ilustrativo da rede de atores envolvidos na implementação de um plano, considerando o contexto do PRDA

### Atores envolvidos na Supervisão e Coordenação / Gestão Orçamentária

- **Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (MIDR):** definida pelo Decreto nº 9.810/2019, a Câmara do MIDR é a instância estratégica máxima de governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A

ela compete, de forma não exaustiva, as atribuições que já são de sua competência relacionadas ao estabelecimento de diretrizes e à articulação para a convergência das ações de desenvolvimento regional.

- **Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO):** órgão que tem atuação na coordenação de recursos e gestão orçamentária para implementação de projetos. Algumas ações do plano são financiadas com recursos da União, sendo fundamental prever e assegurar as metas e recursos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual em relação aos projetos e atividades previstas para a região.
- **Alta liderança da Sudam:** como órgão responsável pelo PRDA, a alta liderança da Sudam coordena, supervisiona e apoia a implementação das políticas, planos, programas e projetos, trabalhando em colaboração com outros atores governamentais, privados e da sociedade civil. Assim, esse ator possibilita a articulação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e os setores público e privado, promovendo a cooperação e a integração de esforços para o desenvolvimento da região amazônica. Além dessas responsabilidades, a Sudam também atua na mobilização de recursos financeiros e técnicos para a implementação do PRDA, incluindo a captação de investimentos e a busca por parcerias com outras instituições e organismos nacionais e internacionais.
- **Conselho Deliberativo - Condel:** é o órgão colegiado responsável pela aprovação do PRDA. Assim, compete ao Condel, de forma não exaustiva, as seguintes atribuições, que já constam em seu regimento interno : emitir diretrizes para a elaboração do PRDA; e aprovar as entregas que compõem o PRDA. Especificamente na fase de implementação do PRDA, o Condel também desempenha um papel relevante, por ser uma instância que colabora no processo de pactuação de resultados e na articulação com os demais atores envolvidos nessa etapa.
- **Equipe técnica da Sudam e de outros órgãos governamentais:** o corpo técnico é responsável, entre outras atividades, por planejar, elaborar, executar e acompanhar projetos que se alinham aos objetivos da política pública. Isso envolve a realização de estudos técnicos e socioeconômicos, identificação das áreas prioritárias de atuação, geração de relatórios e diversas outras atividades. Essa equipe atua em estreita colaboração com outras instituições e órgãos governamentais, desempenhando papel central para viabilizar a implementação de políticas, planos, programas e projetos.

Levando em conta os agentes internos da Sudam, ressalta-se a participação deles no modelo de governança proposto para o PRDA, dispostos em uma estrutura com variados níveis de envolvimento, além de uma Secretaria Executiva para apoiar a governança, agilizando a interação entre *stakeholders*, além de fomentar articulações verticais e horizontais, superando estruturas meramente político-administrativas.

A organização da governança é crucial para o bem comum, com o objetivo de reunir os atores locais em uma ação conjunta de articulação, mobilização, cooperação e responsabilidade, ou seja, enfatizar a efetivação de um pacto federativo no contexto das pautas de desenvolvimento, argumentando que elas devem ser colocadas em prática por meio do sistema de gestão do plano.

### Atores que executam os programas e projetos

- **Governos federal, estaduais e municipais:** Esses atores governamentais desempenham um papel fundamental no fornecimento de recursos financeiros, técnicos e institucionais para a implementação de políticas públicas. Eles também são responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento regional, meio ambiente, infraestrutura e avanços socioeconômicos. Exemplos: Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, governos estaduais e prefeituras dos municípios da região amazônica. No caso dos entes municipais, destaca-se que, embora eles possam não figurar como atores que são responsáveis por projetos específicos, eles podem ter alguma ação no seu limite territorial, fornecendo, nesses casos, informações pertinentes para auxiliar na execução do projeto previsto.

### Atores que serão sensibilizados para auxiliar na implementação

- **Academia e centros de pesquisa:** Universidades e institutos de ensino e pesquisa podem contribuir com conhecimento técnico e estudos que embasem e orientem a elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos. Exemplos: Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA).
- **Organizações internacionais:** são exemplos a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia, a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Europeia e a *Global Environment Facility* (GEF). Elas podem fornecer financiamento, assistência técnica e capacitação para apoiar a implementação de políticas públicas.
- **Instituições financeiras públicas e privadas:** Bancos públicos e privados, fundos de investimento e agências de fomento fornecem financiamento e crédito para programas e projetos de desenvolvimento regional. Exemplos: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco da Amazônia, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- **Empresas e setor privado:** Empresas nacionais e internacionais podem investir em projetos de infraestrutura, energia, transporte e outros setores relevantes para o desenvolvimento sustentável da região amazônica, além de contribuir com conhecimento técnico e tecnologias. Exemplos: Empresas de energia, construção civil, agro-negócio e tecnologia.
- **Organizações da Sociedade Civil (OSC):** Essas organizações podem oferecer recursos financeiros, conhecimento técnico e apoio institucional para diversas políticas públicas voltadas para a conservação ambiental, o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento das comunidades locais. Exemplos: *World Wide Fund for Nature (WWF)*, *Greenpeace*, *The Nature Conservancy* e Instituto Socioambiental (ISA).
- **Conselhos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia:** São conselhos consultivos agrupados territorialmente, compostos por representantes dos estados, municípios, sociedade civil e mercado. A eles compete, de forma não exaustiva:
  - participar da elaboração do diagnóstico e propor projetos para o PRDA;

- auxiliar a Sudam no monitoramento da execução, dos riscos e na avaliação do PRDA;
- estimular a formação de parcerias para a implantação dos programas e projetos;
- discutir formas que viabilizem a implantação dos programas e projetos; e
- discutir sobre o encaminhamento à Sudam de questões relacionadas à articulação e execução dos programas e projetos do PRDA, para deliberação do Condel.

#### **Atores que precisam ser informados sobre a execução do plano**

- **Comunidades locais e povos indígenas:** Esses atores são fundamentais para a implementação de políticas públicas com enfoques regionais, pois são diretamente afetados pelas políticas e projetos desenvolvidos na região amazônica. Eles podem contribuir com conhecimentos tradicionais, participar da implementação de projetos e monitorar os impactos das ações executadas nas comunidades locais.
- **Mídia:** Esse ator desempenha um papel fundamental na disseminação de informações sobre a execução de políticas públicas e na promoção da conscientização e do engajamento do público em relação às políticas, programas e projetos implementados. Por ser um dos principais canais de comunicação entre os tomadores de decisão, a sociedade civil e a mídia precisam ser informadas sobre os avanços e desafios durante a execução do plano em questão.

Para garantir a implementação bem-sucedida de políticas, planos, programas e projetos, é fundamental que os órgãos responsáveis coordenem e promovam a cooperação e colaboração entre esses diversos atores. A participação efetiva de todos os atores envolvidos é essencial para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas eficazes, que atendam às necessidades e expectativas das comunidades locais e contribuam para o desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental na região amazônica.

Por fim, cabe destacar o enquadramento dos principais atores citados no modelo de Governança elaborado especificamente para o caso do PRDA (**Figura 8**).

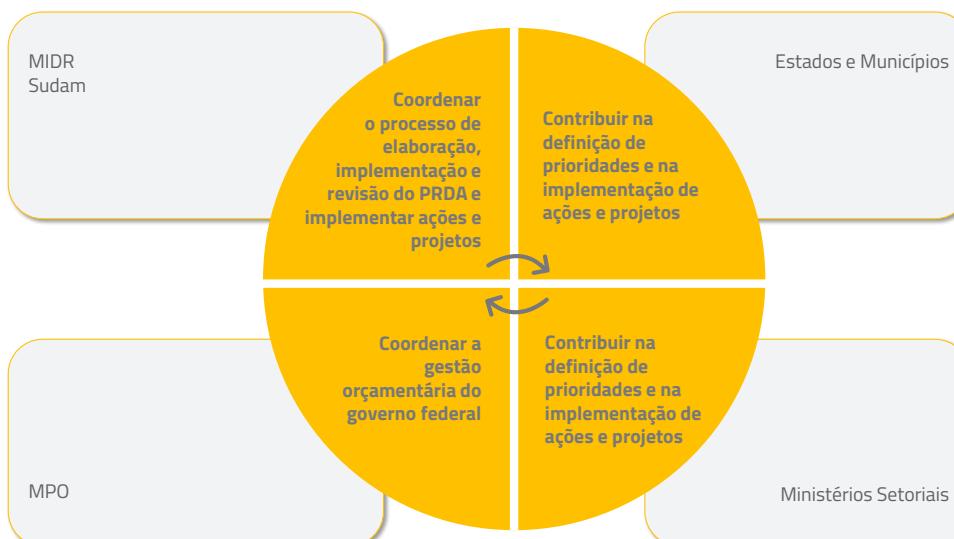


Figura 8. Exemplo ilustrativo do Modelo de Governança, considerando o contexto do PRDA

## 5.2.2 Incentivos

Vários estudos indicam que o reconhecimento pelo bom desempenho não precisa, necessariamente, estar atrelado ao pagamento de recompensas monetárias. No que tange à implementação de uma política pública, é importante considerar essa descoberta e adaptar as estratégias de incentivo para promover o engajamento e a motivação dos atores envolvidos. A literatura sobre incentivos sugere que atenção, elogios diante dos colegas e delegação de atividades podem melhorar o desempenho significativamente.

Além disso, em alguns casos, os modelos de incentivo financeiro podem prejudicar a motivação intrínseca e, consequentemente, diminuir o desempenho. Isso ocorre porque atividades essencialmente motivadoras são realizadas pelo prazer, desafio, interesse ou propósito que proporcionam, e a recompensa monetária pode ser contraproducente nesses casos.

No âmbito do PRDA, por exemplo, é importante reconhecer que a natureza e o conteúdo do trabalho podem ser as verdadeiras fontes de incentivo para muitos atores. Incentivos financeiros vinculados a resultados nem sempre motivam a maioria deles, independentemente do método utilizado. Portanto, é fundamental que os atores envolvidos na implementação se comprometam com uma gestão voltada para resultados, buscando incentivos não financeiros que influenciem positivamente o desempenho.

Nessa perspectiva de gestão orientada para resultados, os incentivos não pecuniários concedidos aos órgãos envolvidos podem incluir diversas iniciativas. Uma dessas ações é a criação de um **Prêmio de Reconhecimento**, destinado a organizações que cumpram efetivamente os acordos de resultado, considerando aspectos como orçamento, prazo e metas alcançadas. Essa ação poderá aumentar a visibilidade e a reputação das organizações premiadas, incentivando outras a seguirem o mesmo caminho. A divulgação dos vencedores pode ocorrer por meio de eventos, publicações e mídias sociais.

Além disso, pode-se oferecer **Programas de Desenvolvimento e Capacitação** para as organizações vencedoras. Os programas podem incluir visitas técnicas, cursos e *workshops* realizados pela própria Sudam ou por instituições parceiras. Esse apoio pode ser especialmente útil para organizações com menor capacidade institucional, fortalecendo o conhecimento técnico e gerencial das organizações e melhorando seu desempenho na implementação de projetos.

Outra ação importante é a **Priorização da Captação de Recursos** destinados para organizações que apresentem um histórico consistente de cumprimento de contratos e sucesso na implementação de projetos. Isso servirá como um incentivo adicional para que essas organizações continuem aprimorando suas práticas e se mantenham comprometidas com o desenvolvimento sustentável da região.

Por fim, podem ser oferecidos **cursos para as organizações com baixo desempenho**, que apresentem dificuldades no cumprimento de projetos. Esses cursos podem ser voltados para a gestão de projetos ou capacitação em áreas específicas, com o objetivo de identificar e solucionar os gargalos que impedem o alcance de um desempenho satisfatório, permitindo que elas contribuam de forma mais efetiva para o desenvolvimento da Amazônia.

### **Experiências da utilização de mecanismos de incentivos não pecuniários**

O Programa Municípios Verdes (PMV) é uma iniciativa do governo do estado do Pará que visa combater o desmatamento e promover a sustentabilidade do desenvolvimento regional. O PMV utiliza incentivos não financeiros como capacitação, apoio técnico e reconhecimento público para engajar os municípios na adoção de práticas sustentáveis e na promoção do desenvolvimento local de forma responsável.

O Programa Cidades Sustentáveis é uma iniciativa nacional que tem como objetivo auxiliar os municípios na adoção de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. A iniciativa oferece capacitação e apoio técnico aos gestores públicos, além de promover o intercâmbio de experiências e reconhecimento das cidades que se destacam na implementação das práticas sustentáveis.

O Banco do Nordeste, uma instituição financeira voltada ao desenvolvimento regional do Nordeste do Brasil, realiza o Prêmio Banco do Nordeste de Microcrédito, que reconhece as melhores práticas em microcrédito produtivo orientado na sua área de atuação. A premiação tem como objetivo estimular e divulgar ações inovadoras e bem-sucedidas na área de microcrédito, promovendo a inclusão financeira e o desenvolvimento.



No momento da estruturação de mecanismos de incentivos não pecuniários, deve-se observar alguns pontos que podem contribuir para que, de fato, os incentivos oferecidos gerem o resultado esperado. Assim, é importante que as ações para aumentar o engajamento sejam elaboradas em conjunto com o público envolvido, a fim de garantir legitimidade e aderência. Além disso, essas ações precisam ser contínuas para terem efetividade.

É importante, também, promover a visão do todo e valorizar o papel que cada ator desempenha. Considerando que as características de cada um são únicas e diferentes, é fundamental promover trocas contínuas para adaptação e aprendizagem mútua.

Em suma, a gama de opções de incentivos de atores apresentadas para implementação de políticas, planos, programas e projetos, possibilita que PRDA e outros planos lancem mão de um sistema de incentivos pecuniários e não pecuniários para o alcance das metas planejadas, privilegiando o atingimento de resultados pelos atores, ou seja, a política de incentivos deve estar atrelada à pactuação de compromissos e resultados. Nesse sentido, é importante estimular o engajamento das equipes técnicas setoriais e aperfeiçoar programas e projetos de modo contínuo, tendo por base a mensuração de resultados.

### **Recursos financeiros**

A implementação bem-sucedida de uma política pública depende diretamente da disponibilidade de recursos financeiros adequados, que são cruciais para garantir que a carteira de programas e projetos seja executada. Tomando o PRDA como exemplo analítico, observa-se que diversas são as fontes de recursos necessárias para viabilizar a implementação do plano, tais como orçamentos públicos, linhas de crédito, parcerias público-privadas, investimentos estrangeiros diretos, recursos dos fundos regionais e incentivos fiscais e financeiros.

A busca por recursos financeiros requer o envolvimento de todos os atores interessados, incluindo os governos federal, estadual e municipal, instituições públicas e privadas e organizações não governamentais. Uma coordenação efetiva entre esses atores é fundamental

para garantir a otimização dos recursos disponíveis e a implementação eficiente de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional.

Para o caso do processo de captação de recursos para financiamento de programas e projetos delimitados no contexto do PRDA, destaca-se o papel central de articulação da Sudam e dos atores que são responsáveis pela execução dessa carteira. A busca por fontes finanziadoras é um processo complexo que demanda atenção dos gestores, compreendendo algumas etapas básicas a serem cumpridas, tais como: planejamento prévio para a organização de um projeto bem estruturado; identificação do organismo ideal para o pleito de financiamento; e acompanhamento minucioso e eficiente na demonstração dos resultados e contrapartidas. Para boa execução das políticas públicas, o ideal é que no momento de formulação e priorização dos projetos, já sejam consideradas as suas fontes de financiamento e regras das instituições para disponibilização dos recursos.

A **Figura 9** ilustra um modelo de viabilização financeira tomando como base o PRDA e, na sequência, apresentam-se as principais fontes de recursos utilizadas no contexto da implementação do plano, bem como os riscos associados aos recursos que não se concretizarem.



**Figura 9.** Exemplo ilustrativo de um modelo de viabilização financeira, considerando o contexto do PRDA

## Orçamento Público

O **orçamento público**, tanto em âmbito federal quanto estadual, é uma das principais fontes de recursos para implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, inclusive do PRDA. Por meio de políticas públicas e ações governamentais, os recursos são direcionados para programas e projetos voltados ao desenvolvimento da região amazônica. Assim, é importante que as instituições envolvidas em uma política pública estejam atentas às oportunidades de financiamento e às prioridades orçamentárias. Entre os recursos públicos, destacam-se aqueles provenientes dos orçamentos da União e das demais unidades da federação.

### Riscos potenciais:

- **Risco fiscal:** Déficits orçamentários e crises fiscais podem levar à redução dos recursos públicos disponíveis para a implementação de uma política de fomento ao

desenvolvimento regional, limitando a capacidade de financiar programas e projetos de desenvolvimento. A necessidade de ajustes fiscais pode resultar em cortes nos gastos públicos, afetando negativamente os investimentos em áreas prioritárias para o desenvolvimento da Amazônia.

- **Risco político:** Mudanças na administração pública e nas prioridades políticas podem afetar a alocação de recursos do orçamento público, comprometendo a continuidade e a efetividade dos programas e projetos de desenvolvimento regional. O risco político pode ser particularmente significativo em projetos que envolvem grandes investimentos em infraestrutura e desenvolvimento regional, que muitas vezes são financiados por governos ou organismos internacionais. Esses projetos podem ser afetados por mudanças nas prioridades políticas ou na orientação estratégica do governo, o que pode levar à suspensão ou cancelamento do projeto. A instabilidade política pode gerar incertezas quanto à disponibilidade de recursos orçamentários e ao comprometimento do governo com a política de desenvolvimento regional.
- **Risco de ineficiência e má gestão:** A má gestão e a falta de transparência na alocação de recursos públicos podem levar a ineficiências, desperdícios e até mesmo corrupção, reduzindo a efetividade dos investimentos públicos no desenvolvimento regional. Assim, no contexto ilustrativo do PRDA, observa-se que caso ocorra a falta de planejamento e coordenação entre diferentes níveis de governo e órgãos responsáveis pela implementação do plano, pode resultar em projetos fragmentados e ineficientes.

### **Linhas de crédito e financiamento**

O acesso às **linhas de crédito e financiamento** também é fundamental para fomentar o desenvolvimento regional. Bancos e instituições financeiras, tanto nacionais quanto internacionais, oferecem recursos para implementação de diversos programas e projetos. Nesse sentido, bancos públicos e privados como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco da Amazônia atuam como agentes financiadores de projetos na região, oferecendo linhas de crédito específicas para diversos setores e atividades. Por exemplo, instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) oferecem financiamento para projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável e à conservação ambiental na Amazônia. Além dos bancos e instituições financeiras, outros programas específicos de financiamento, como os oferecidos pelo BNDES e Finep, proporcionam recursos para projetos de desenvolvimento e inovação. Esses programas podem incluir subsídios, empréstimos e garantias, dependendo da natureza do projeto e das necessidades de financiamento.

### **Riscos potenciais:**

- **Risco de crédito:** condições econômicas adversas ou a percepção de risco elevado podem causar restrições no acesso ao crédito para programas e projetos de desenvolvimento regional.
- **Risco de taxa de juros:** oscilações nas taxas de juros podem encarecer o financiamento, tornando os projetos menos viáveis economicamente.
- **Risco regulatório:** mudanças nas políticas e regulamentações financeiras podem limitar a disponibilidade ou as condições das linhas de crédito oferecidas para projetos do PRDA.

## Parcerias Público-Privadas

Destaca-se, ainda, a importância das **parcerias público-privadas** (PPPs), que são uma alternativa eficaz para alavancar recursos e compartilhar riscos na implementação de projetos de infraestrutura e serviços públicos. As PPPs permitem que os setores público e privado colaborem em projetos de interesse mútuo, beneficiando-se de suas respectivas competências e capacidades financeiras. As PPPs podem ser aplicadas de diversas maneiras pelos atores responsáveis durante a execução de programas e projetos. Seguem alguns exemplos:

- **Infraestrutura e logística:** Estabelecer parcerias para construção e manutenção de estradas, hidrovias, portos e aeroportos, facilitando o transporte e a integração regional;
- **Energia:** Promover projetos de energia renovável como hidrelétricas, eólicas e solares, em colaboração com o setor privado;
- **Saúde e educação:** Viabilizar a construção e gestão de hospitais e escolas, expandindo o acesso e a qualidade desses serviços na região;
- **Desenvolvimento econômico:** Fomentar a criação de parques tecnológicos, incubadoras de empresas e polos industriais, gerando emprego e renda na Amazônia Legal;
- **Meio ambiente e conservação:** Estimular o desenvolvimento de projetos de conservação ambiental e turismo sustentável, em parceria com empresas especializadas; entre outros.

### Riscos potenciais:

- **Risco de insolvência e instabilidade financeira:** O envolvimento do setor privado em projetos de grande porte pode gerar riscos financeiros, como a insolvência ou a incapacidade de cumprir com as obrigações financeiras por parte dos parceiros privados. Isso pode levar à necessidade de resgates financeiros pelo setor público, comprometendo a sustentabilidade fiscal e a capacidade de investimento em outras áreas prioritárias.
- **Risco de desequilíbrio na distribuição de riscos e responsabilidades:** Pode ocorrer quando o setor público assume a maior parte dos riscos financeiros, operacionais e legais, enquanto o setor privado obtém benefícios desproporcionais, como lucros excessivos ou garantias contratuais que limitam sua exposição a riscos.
- **Risco de ineficiência e falta de competitividade:** A falta de concorrência na seleção de parceiros privados ou a existência de monopólios e oligopólios pode levar a ineficiências e custos mais altos para o setor público e para os usuários dos serviços e projetos financiados pelas PPPs.
- **Risco de comprometimento da qualidade dos serviços:** A busca pelo lucro e a redução de custos por parte do setor privado podem levar à queda na qualidade dos serviços e projetos financiados pelas PPPs, prejudicando a população e comprometendo os objetivos de desenvolvimento sustentável e inclusivo da região amazônica.

Podem desempenhar um papel importante no financiamento do desenvolvimento regional. Através do IED, empresas e investidores estrangeiros aportam recursos e conhecimento técnico em setores-chave da economia amazônica como energia, mineração, agroindústria e turismo. Para atrair o IED, é fundamental que a Amazônia ofereça um ambiente de negócios estável e competitivo, além de políticas de investimento bem definidas.

#### **Riscos potenciais:**

- **Risco político e regulatório:** mudanças políticas, instabilidade e incertezas regulatórias podem afetar negativamente a atratividade da Amazônia para investidores estrangeiros, limitando a entrada de IED.
- **Risco macroeconômico:** crises econômicas, flutuações cambiais e outros fatores macroeconômicos podem afetar o apetite dos investidores estrangeiros.
- **Risco reputacional e ambiental:** preocupações com a sustentabilidade, questões ambientais e impactos sociais podem inibir os investimentos estrangeiros em projetos na Amazônia, especialmente se não forem adequadamente gerenciados e mitigados.

#### **Fundos Regionais:**

Além dos recursos repassados diretamente pelos governos federal, estaduais e municipais, os **fundos regionais** desempenham um papel importante na promoção do desenvolvimento e na redução das desigualdades regionais. Essas fontes de recursos são destinadas à investimentos em infraestrutura, educação, saúde e outras áreas prioritárias, destacando-se:

- O **Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)**, que tem como objetivo fomentar o desenvolvimento econômico e social da região Norte. Por meio de linhas de crédito a juros mais baixos, o FNO viabiliza projetos de empreendedores, contribuindo para a geração de emprego e renda. Esse é um dos principais instrumentos de desenvolvimento e atende somente os sete estados da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins). Anualmente são contratados bilhões de reais, distribuídos pelos seus 450 municípios. Algumas das principais características dessa fonte de financiamento é a assistência prioritária aos empreendedores rurais e urbanos de micro e pequeno porte; municípios da faixa de fronteira; e municípios classificados pela PNDR como de baixa e média renda.
- O **Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)** é responsável por financiar projetos voltados para o desenvolvimento sustentável. Com recursos oriundos de tributos federais, o FDA apoia projetos em áreas como infraestrutura, inovação, conservação ambiental e desenvolvimento social. Compete ao Fundo atuar como indutor do desenvolvimento na Amazônia Legal, assegurando recursos para a implantação de empreendimentos de interesse da região. Dessa forma, enquanto fonte financiadora, o FDA tem grande potencial para permitir o alcance dos objetivos do PRDA, sendo necessário ampliar a atuação desse instrumento.

#### **Riscos potenciais:**

- **Risco político:** mudanças na administração pública e nas prioridades políticas podem levar à realocação de recursos dos fundos regionais, comprometendo a disponibilidade de financiamento para políticas públicas da região.

- **Risco fiscal:** crises fiscais e orçamentárias podem resultar em cortes de recursos destinados aos fundos regionais, limitando a capacidade de financiar projetos na Amazônia.
- **Risco de ineficiência:** a má gestão dos fundos regionais e a falta de transparência na alocação de recursos podem gerar ineficiências e desperdícios, comprometendo a efetividade dos investimentos.

**Incentivos e benefícios fiscais e financeiros:** são instrumentos utilizados pelos governos para estimular o desenvolvimento de determinadas regiões ou setores econômicos, por meio da concessão de benefícios tributários, como redução ou isenção de impostos. No contexto do PRDA, os incentivos fiscais podem ser empregados para atrair investimentos privados e incentivar o desenvolvimento sustentável da região amazônica, promovendo a geração de emprego e renda e a diversificação da economia local.

#### **Riscos potenciais:**

- **Risco técnico:** pouca disponibilidade de corpo técnico para realização de vistorias, necessidade de normativos que estruturem o processo de concessão de incentivos, estabelecendo critérios e padrões de análise de pleitos de incentivos fiscais.
- **Risco de competição predatória:** A competição entre estados e municípios na concessão de incentivos fiscais pode levar a um ambiente hostil, em que os governos concedem benefícios cada vez maiores para atrair investimentos, prejudicando a sustentabilidade fiscal e a cooperação entre as unidades federativas.
- **Risco de concentração de investimentos e desigualdades regionais:** A concessão de incentivos fiscais pode favorecer a concentração de investimentos em áreas específicas, exacerbando desigualdades regionais e não contribuindo para o desenvolvimento harmônico e integrado da Amazônia Legal.
- **Risco de incentivo a atividades insustentáveis ou predatórias:** A falta de critérios e mecanismos de controle na concessão de incentivos fiscais pode estimular investimentos em atividades econômicas insustentáveis ou predatórias, comprometendo os objetivos de desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente na região amazônica.

No que tange à **mitigação de riscos relacionados aos recursos envolvidos na implementação**, a publicação “Política Pública em Dez Passos” do Tribunal de Contas da União (TCU) fornece um guia abrangente para garantir a efetividade e a transparência na implementação de políticas públicas. Ao considerar o contexto da implementação de diversas políticas públicas, é essencial tomar cuidados e medidas específicas para assegurar que as fontes de financiamento estejam aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas. Nesse sentido, destacam-se abaixo alguns dos principais pontos a serem observados:

- **Diversificação das fontes de financiamento:** identificar e analisar as fontes de financiamento disponíveis, tanto no setor público quanto no privado, para garantir a sustentabilidade financeira das políticas públicas e, assim, minimizar a dependência de uma única fonte.
- **Transparência e responsabilidade:** estabelecer mecanismos de transparência e responsabilidade no processo de alocação e gestão de recursos financeiros. Isso inclui

a divulgação de informações sobre os projetos financiados, os montantes alocados e os resultados alcançados com a política pública.

- **Controle interno e externo:** Implementar sistemas de controle interno e externo eficazes para monitorar a utilização de recursos financeiros e garantir a conformidade com as normas e boas práticas de finanças públicas.
- **Auditorias:** Realizar auditorias periódicas, tanto internas quanto externas, para verificar a aplicação correta dos recursos financeiros e identificar possíveis irregularidades ou falhas no sistema.
- **Capacitação:** Investir na capacitação de gestores e servidores públicos envolvidos na implementação da política pública, para garantir a correta aplicação dos recursos financeiros e a aderência às normas e boas práticas.

Em suma, a implementação de políticas, planos, programas e projetos requer a **mobилизаçāo de recursos financeiros de diversas fontes e mecanismos**. A combinação eficiente de orçamentos públicos, linhas de crédito, parcerias público-privadas, investimentos estrangeiros diretos, fundos regionais e incentivos fiscais permitirá a realização de programas e projetos que promovam o desenvolvimento sustentável da Amazônia e a melhoria da qualidade de vida de sua população. Esse cenário perpassa, necessariamente, pelos seguintes aspectos:

- Capacidade de otimização dos recursos orçamentários da União e das demais unidades da federação;
- Qualidade da aplicação e distribuição dos financiamentos; e

Articulação de iniciativas relacionadas a formas e modelos de financiamento ainda pouco utilizados na região, principalmente com a participação de agentes privados, estímulo ao mercado de capitais e o fomento à captação de recursos em fundos setoriais nacionais e internacionais.

Uma publicação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) denominada **Mapeamento de soluções inovadoras de financiamento para projetos e políticas voltados ao desenvolvimento sustentável** apresenta experiências internacionais de arranjos não tradicionais para o financiamento de projetos sustentáveis. A publicação decorre do relatório fruto da parceria do PNUD com a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV) e fornece um mapeamento de soluções inovadoras de financiamento adotadas em outros países que têm potencial de replicabilidade no Brasil.

Segundo a publicação, o termo financiamento inovador é um conjunto de ações relacionadas ao financiamento para o desenvolvimento que extrapola o conceito tradicional de repasses e doações. Os mecanismos inovadores de financiamento são catalisadores essenciais na colaboração de parcerias entre os setores público e privado. Esta parceria reduz os riscos do projeto e cria um foco comum na entrega e na execução de resultados.

O financiamento inovador é caracterizado por: uso de recursos públicos para catalisar financiamento privado e investir em desenvolvimento sustentável; redução do déficit de recursos entre setores público e privado para alcançar objetivos de sustentabilidade; aplicação em empresas sociais, cooperativas e setores da sociedade civil; participação de investidores variados com diferentes expectativas de retorno; transferência de conhecimento e tecnologia; e integração entre o setor público e privado.

mento, pesquisa e desenvolvimento técnico; atuação em setores fundamentais de países em desenvolvimento e fomento ao emprego e renda; engajamento em setores sociais e ambientais; e adaptação para atuar em diversos setores, abordando temas como empoderamento feminino, infraestrutura resiliente, inclusão financeira, práticas agrícolas e transparência na cadeia de suprimentos. Algumas experiências são relatadas na publicação, destacando-se:

O Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020) é instrumento que reúne fundos do PORTUGAL 2020, Banco Europeu de Investimento (BEI) e Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB) para apoiar a reabilitação e revitalização urbanas em Portugal. O programa oferece produtos financeiros com condições mais vantajosas que as do mercado, focados na reabilitação urbana e eficiência energética na habitação. Considerado um modelo a ser seguido na Europa, o IFRRU 2020 utiliza uma pequena quantidade de fundos estruturais para atrair investimentos públicos e privados. As entidades gestoras financeiras selecionadas disponibilizam empréstimos ou garantias para financiar operações de reabilitação urbana. Os municípios definem os territórios de intervenção, articulando investimentos públicos e privados. O programa tem previsão de conclusão em 2023 e visa financiar a reabilitação integral de edifícios, promovendo a fixação de pessoas e atividades econômicas, a criação de riqueza e emprego, o urbanismo sustentável e a diminuição do consumo anual de energia primária na habitação.

### **Mapeamento de soluções inovadoras de financiamento para projetos e políticas voltados ao desenvolvimento sustentável**

#### **Experiência +Mulheres +Natureza**

O programa +Mulheres +Natureza, na Costa Rica, visa reduzir a lacuna de gênero e apoiar a natureza, lançando três instrumentos financeiros no valor de US\$ 30 milhões por ano. Esses mecanismos aumentam o acesso das mulheres a financiamentos em atividades relacionadas à biodiversidade, como turismo, silvicultura, agricultura e pesca. Os instrumentos incluem: 1) Crédito Natura Mulher, com créditos de US\$ 800 a US\$ 16.000 e juros entre 8% e 15% ao ano; 2) Crédito Mulher Rural, com juros de 4% a 7% ao ano e prazo de até 10 anos; 3) PSA Mulheres de FONAFIFO, disponibilizando fundos de US\$ 26 milhões para serem acessados por mulheres. O programa envolve diversas instituições e busca transformar barreiras estruturais de gênero, como a posse da terra, para a próxima geração de esquemas de PSA.

#### **Experiência do Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbanas**

O IFRRU 2020, instrumento financeiro que reúne fundos do PORTUGAL 2020, Banco Europeu de Investimento (BEI) e Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB) para apoiar a reabilitação e revitalização urbanas em Portugal. O programa oferece produtos financeiros com condições mais vantajosas que as do mercado, focados na reabilitação urbana e eficiência energética na habitação. Considerado um modelo a ser seguido na Europa, o IFRRU 2020 utiliza uma pequena quantidade de fundos estruturais para atrair investimentos públicos e privados. As entidades gestoras financeiras selecionadas disponibilizam empréstimos ou garantias para financiar operações de reabilitação urbana. Os municípios definem os territórios de intervenção, articulando investimentos públicos e privados. O programa tem previsão de conclusão em 2023 e visa financiar a reabilitação integral de edifícios, promovendo a fixação de pessoas e atividades econômicas, a criação de riqueza e emprego, o urbanismo sustentável e a diminuição do consumo anual de energia primária na habitação.

Saiba mais aqui ou pelo QR Code.



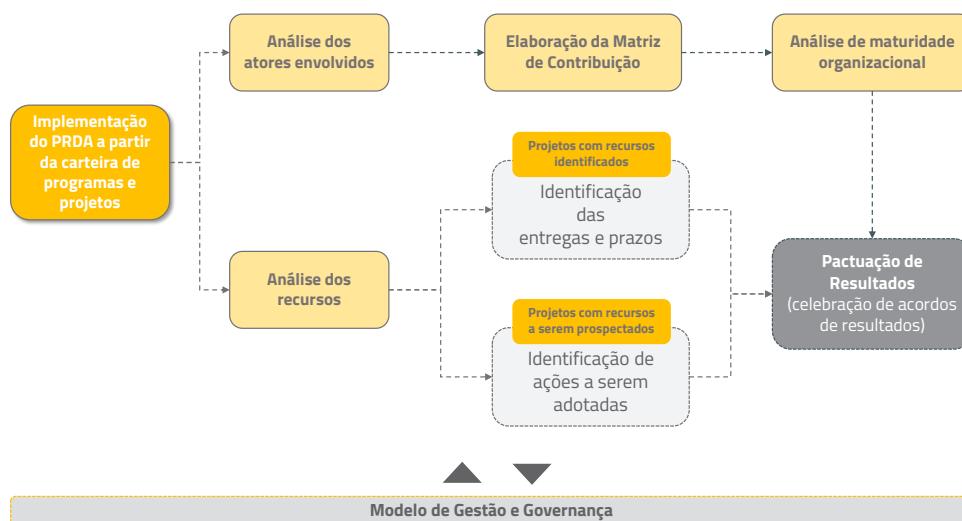
### 5.3.Estratégias para implementação de políticas públicas

Nas seções anteriores, já foram apresentados os atributos que influenciam na implementação de políticas públicas, os atores que possuem responsabilidades nessa fase e os possíveis recursos que devem ser considerados para viabilizar a execução de programas e projetos. Contudo, esses elementos por si só não são capazes de produzir os efeitos desejados, sendo necessário que o plano de implementação de políticas públicas também considere um **conjunto de estratégias que possam impulsionar essa fase**.

Isso significa que os elementos do plano definidos no momento da formulação sob a forma de objetivos, indicadores, programas, projetos, iniciativas *etc.* **não são autoexecutáveis nem as organizações são auto-orientadas para resultados** (MARINI, e MARTINS, 2009). Na visão dos autores, os desafios enfrentados pelos atores responsáveis pelos programas e projetos e a dificuldade em alocar recursos nas ações estratégicas tendem a promover a perda de controle sobre os mecanismos de implementação, fazendo com que os elementos definidos na formulação do plano se percam em algum espaço entre a estratégia e os processos.

Diante dessa perspectiva, **é fundamental que a fase de implementação considere um conjunto de estratégias que possibilite a política pública operar de forma consistente e que seu desempenho seja satisfatório**.

Adotando o PRDA como categoria de análise, a **Figura 10** apresenta uma proposta que envolve um conjunto de estratégias a serem adotadas para implementação do plano.



**Figura 10.** Exemplo ilustrativo de estratégias a serem adotadas na implementação, considerando o contexto do PRDA

Nesse modelo analítico, a implementação do plano parte da carteira de programas e projetos. Na sequência, são considerados dois elementos centrais: atores e recursos. No que se refere aos atores, analisa-se aqueles envolvidos na implementação, sendo elaborada a matriz de contribuição dos programas e projetos e aplicada a análise de maturidade organizacional. Já no que trata dos recursos, é necessário proceder a identificação dos programas e projetos que já possuem recursos assegurados, sendo verificadas as entregas previstas para essas ações e os prazos estimados. Para os programas e projetos em que não há fontes de financiamento estabelecidas, é importante identificar quais ações deverão ser adotadas, as quais envolverão estratégias para captação de recursos. A parte final do

modelo acontece com a pontuação de resultados, momento em que os atores envolvidos celebram acordos de resultados e se comprometem publicamente com ações para implementação do PRDA. Toda essa estratégia é suportada por um modelo de gestão e governança que identifica as instâncias de governança e os *stakeholders*, estabelecendo responsabilidades para cada um e definindo diretrizes de comunicação, transparéncia e prestação de contas.

### **Exemplo da implementação de Projeto do PRDA**

Durante o processo de elaboração do PRDA são definidos os programas e projetos a serem implementados. É fundamental que, neste momento, as equipes adotem as ferramentas e técnicas sugeridas, de modo a se ter o máximo de informações disponíveis sobre esse projeto que será executado. Com o plano aprovado, dar-se início a sua fase de implementação. A seguir, apresenta-se um exemplo ilustrativo da implementação de um projeto contido na carteira do PRDA 2020-2023.

<b>Estatística Pesqueira da Zona Costeira do estado do Amapá</b>	
Objetivo do Projeto:	Estimar a produção de pescado marinho e estuarino no estado a partir do monitoramento dos desembarques da pesca comercial.
ODS relacionado:	
Eixo do PRDA:	Desenvolvimento Produtivo
Programa Estratégico do PRDA:	Programa Pesca e Aquicultura
Objetivo do Programa Estratégico do PRDA:	Fomentar ações que promovam o fortalecimento da cadeia produtiva da pesca e aquicultura, com aumento de produtividade e competitividade, levando em consideração os aspectos econômicos, sociais e ambientais e as particularidades da Região.
Público beneficiário:	Atores envolvidos na cadeia produtiva da pesca costeira (pescadores e suas famílias, organizações sociais ligadas à pesca, empresas de beneficiamento e distribuição de pescado, entre outros), bem como os órgãos governamentais ligados à gestão de recursos naturais e desenvolvimento econômico.
Municípios impactados:	Oiapoque, Calçoene e Amapá (sede municipal e distrito do Sucuriju), situados no setor oceânico, e Macapá (sede municipal e distrito do Bailique) e Santana, localizados no setor estuarino.
Ente responsável:	Governo do Estado do Amapá.
Stakeholders envolvidos:	Sudam, empresa executora do projeto, municípios impactados, atores do público-alvo do projeto.
Vigência:	2019-2023
Fonte de Financiamento e Orçamento:	R\$ 1,03 milhões, sendo R\$ 1,02 milhões de recursos da Sudam e a contrapartida do estado do Amapá de R\$ 5,7 mil.

**Quadro 6.** Exemplo de informações preliminares de um projeto

Esse é o conjunto de informações preliminares que são úteis para seguir o modelo de implementação sugerido. A partir deles deve-se proceder duas análises fundamentais:



#### **Análise dos atores envolvidos:**

1. Avaliar todos os atores que tem participação no projeto;
2. Elaborar matriz de contribuição, permitindo visualizar como os diversos atores estão atuando; e
3. Aplicar a análise do modelo de maturidade organizacional, de modo a verificar as capacidades dos atores para implementação do projeto e identificar possíveis ações corretivas.

### Análise dos recursos:

1. No caso de projetos com recursos identificados, deve-se proceder a identificação de todas as entregas e prazos, visando se ter o detalhamento do cronograma do projeto;
2. No caso de projetos com recursos a serem prospectados, deve-se proceder a identificação das ações a serem adotadas para buscar o respectivo financiamento.

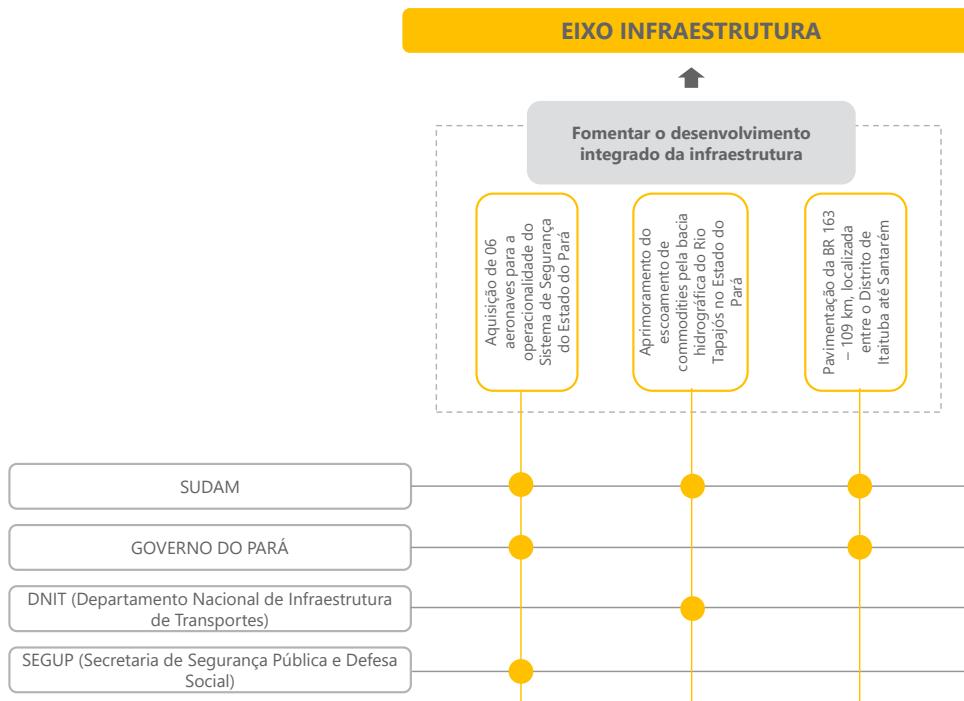


Com essas análises e repetido o processo para todos os projetos, realiza-se a pontuação de resultados com as instituições envolvidas, visando celebrar acordos de resultados que impulsionem a implementação da política pública. A seguir, cada um desses elementos é explorado em detalhe.

### 5.3.1 Matriz de Contribuição

A matriz de contribuição tem o objetivo de mapear a participação de todos os envolvidos na implementação de programas e projetos estratégicos, de modo a comunicar claramente onde cada ator um contribui dentro de todo o portfólio.

Sendo uma estratégia que auxilia na implementação de políticas, planos, programas e projetos e à luz dos conceitos discutidos no item 4.1, foi elaborado um exemplo ilustrativo que pode orientar a aplicação dessa ferramenta no PRDA.



**Figura 11.** Exemplo ilustrativo da Matriz de Contribuição usando projetos do PRDA (2020-2023)

Esse modelo pode ser ainda mais detalhado, mas já deixa claro que para cada projeto a ser implementado, existe uma articulação de atores envolvidos. Tais atores devem ter amplo conhecimento sobre o projeto, indicando, no momento da pontuação de resultados, quais serão as entregas que irão atuar.

### 5.3.2 Modelo de maturidade organizacional

A aplicação de um instrumento para avaliar a maturidade organizacional das instituições que possuem responsabilidade na execução de programas e projetos é indispensável para avaliar e aprimorar a capacidade dessas organizações em lidar com os desafios apresentados no plano. Assim, é fundamental que as instituições envolvidas possuam maturidade adequada para gerenciar e implementar as iniciativas propostas e para superar a complexidade e a diversidade dos desafios enfrentados.

Nesse contexto, foi elaborado um modelo de instrumento que tem como principal objetivo verificar se as instituições envolvidas na execução de políticas públicas com enfoque no desenvolvimento regional possuem capacidades e maturidade organizacional para implementação das ações. Desse modo, identifica-se ex-ante as capacidades individuais e coletivas, o que permite antever e mitigar eventuais gargalos e riscos.

O instrumento é composto pelas dimensões:

- Estrutura e Pessoas;
- Planejamento;
- Sistemas informacionais;
- Valores, Habilidade e Cultura Organizacional;
- Processos; e
- Orçamento.

Ao todo, o modelo multiestágio conta com 28 itens, os quais foram definidos para auxiliar na identificação de riscos e na promoção de uma cultura de aprendizado e melhoria contínua. Para cada item, são apresentados quatro contextos, que variam, em um *continuum*, de um nível inicial (contexto 1) a um nível otimizado (contexto 4). Com base na avaliação de cada dimensão individualmente ou de todas as dimensões de modo coligido, verifica-se o nível de maturidade organizacional.

#### Preenchendo e interpretando um instrumento de maturidade organizacional



1. A equipe técnica da Sudam deve identificar quais instituições possuem projetos a serem executados no PRDA e convidá-las para participar de oficina para aplicação do Modelo de maturidade organizacional;
2. Nessa oficina, deve-se explicar o instrumento e a sua finalidade, tirando as dúvidas dos participantes;
3. Após esse momento inicial, deve-se analisar cada uma das dimensões presentes no instrumento (Estrutura e Pessoas; Planejamento; Sistemas informacionais; Valores, Habilidade e Cultura Organizacional; Processos; e Orçamento), de modo que o grupo saiba quais aspectos serão avaliados;

4. Com esse alinhamento realizado, deve-se iniciar o preenchimento, sendo que, para cada item dentro de uma dimensão, é necessário avaliar a situação atual da organização em um contexto que varia de 1 (nível inicial) a 4 (nível otimizado). Cada afirmação corresponde a uma pontuação linear, da seguinte forma:

- Afirmações do contexto 1 equivalem a 1 ponto (menor estágio de desenvolvimento organizacional);
- Afirmações do contexto 2 equivalem a 2 pontos (estágio intermediário baixo de desenvolvimento organizacional);
- Afirmações do contexto 3 equivalem a 3 pontos (estágio intermediário de desenvolvimento organizacional);
- Afirmações do contexto 4 equivalem a 4 pontos (estágio otimizado de desenvolvimento organizacional);

OBS: As opções de contexto estão disponíveis para cada item e deve-se escolher a opção que melhor representa a realidade da organização.

5. Após essa análise, é necessário somar os pontos de cada contexto selecionado em cada dimensão, de modo a se obter o score total dessa dimensão. Quanto maior o score, maior a maturidade organizacional naquela dimensão.

6. Para ter o desempenho final da organização, repita o processo para todas as dimensões do instrumento. Com isso, será possível calcular o valor da maturidade geral, somando os scores de todas as dimensões. Quanto maior o valor, maior o nível de maturidade organizacional da instituição.

7. Use os resultados para identificar áreas que precisam de melhoria e promover uma cultura de aprendizado e aprimoramento contínuo na organização.

8. Compartilhe os resultados com outras instituições envolvidas, a fim de criar uma base sólida para a tomada de decisões e o engajamento de stakeholders, aumentando



Ao avaliar e comunicar o nível de maturidade das instituições, cria-se uma base sólida para a tomada de decisões e o engajamento de stakeholders, o que, por sua vez, aumenta a credibilidade e a confiança na política pública. Como uma boa prática, antes do início da implementação de uma política, plano, programa ou projeto, as instituições envolvidas podem preencher o instrumento e compartilhar entre si os resultados. Assim, a aplicação do modelo de maturidade pode contribuir para que as instituições envolvidas possuam a capacidade necessária para enfrentar os desafios inerentes à execução dos programas e projetos propostos.

O Anexo 2 apresenta uma proposta de modelo de instrumento de mensuração de maturidade desenvolvido tomando como base o PRDA.

### **5.3.3 Pactuação de Resultados**

A pactuação de resultados é uma ferramenta de gestão que tem como propósito estabelecer acordos entre as organizações envolvidas na implementação das políticas públicas. Seu objetivo é definir, pactuar e mensurar métricas que reflitam os resultados esperados da ação governamental.

Nesta seção, a pactuação de resultados será exemplificada considerando a fase de implementação do PRDA, bem como as lacunas a serem superadas para permitir a melhor execução do plano. Destaca-se que, em qualquer política pública, é fundamental considerar um modelo de pactuação que permita que os diferentes atores definam suas prioridades e estabeleçam metas para alcançá-las.

Nessa proposta, o instrumento a ser celebrado é denominado de **acordo de resultados** e ele é um documento formal que estimula o compromisso das organizações com a implementação do plano. Destaca-se que não se trata de assegurar garantias ou de mecanismo que possibilite sanções, traduzindo-se numa ferramenta de **transparência, engajamento e comprometimento** com as entregas. Ademais, a partir do modelo de pactuação é possível estimular o diálogo entre os atores sobre eventuais problemas que podem afetar a execução de determinada ação, sendo uma forma de destravar barreiras e articular estratégias para alcance de resultados.

Para pactuação de resultados no âmbito do PRDA é recomendado que seja adotado o seguinte processo (**Figura 12**):



**Figura 12.** Exemplo ilustrativo de etapas para pactuação de resultados, considerando o contexto do PRDA

### Elaboração da minuta do instrumento

Nesse momento, a Sudam, enquanto órgão responsável pela coordenação do PRDA, deve consultar os seguintes inssumos para elaboração de uma proposta de acordo de resultados:

- Documento do PRDA elaborado: Deve ser utilizado como referência a versão aprovada no CONDEL.
- Análise da carteira de programas e projetos (atores e recursos): para elaboração da minuta do acordo de resultados, é fundamental analisar a carteira de programas e projetos definida como prioritária no plano, sendo identificados os atores que atuam em cada projeto, a situação quanto aos recursos previstos para a sua implementação e as possíveis entregas (marcos) que o projeto terá ao longo do PRDA.
- Matriz de Contribuição dos programas e projetos: a Matriz de Contribuição permite identificar as principais áreas de contribuição dos *stakeholders* (partes interessadas) nos programas e projetos, sendo possível visualizar de modo esquemático os alinhamentos horizontais e verticais.
- Análise de maturidade organizacional: com a aplicação do instrumento de maturidade

organizacional, é possível perceber as diferentes capacidades dos atores para implementar os programas e projetos, podendo ser necessário o investimento em alguma dimensão para fortalecer a capacidade desse ator na implementação do PRDA.

À luz desses elementos, é elaborada, de forma conjunta com os demais atores, uma minuta do acordo de resultados, o qual deverá conter:

- Identificação do programa/projeto: eixo; objetivo estratégico do PRDA vinculado; nome do programa/projeto; e ODS relacionado;
- Entrega pactuada para o programa/projeto: detalhamento de entregas (marcos) relevantes a serem considerados com a indicação de metas, recursos estimados e fontes de financiamento e prazos;
- Nome da organização responsável por cada entrega.

A **Figura 13** representa visualmente esses itens.

EIXO DO PRDA	OBJETIVO ESTRÁTÉGICO DO PRDA	NOME DO PROGRAMA/PROJETO	ODS RELACIONADO	ENTREGAS PACTUADAS	META	RECURSOS ESTIMADOS	FONTE DE FINANCIAMENTO	PRAZO	RESPONSÁVEL
				Entrega 1	X	R\$	Fonte	XX/XX/XX	Organização
				Entrega 2	X%	R\$	Fonte	XX/XX/XX	Organização
				Entrega n	X	R\$	Fonte	XX/XX/XX	Organização

Figura 13. Exemplo ilustrativo de itens de acordo de resultados, considerando o contexto do PRDA

É importante destacar que os programas e projetos instituídos pelo PRDA terão níveis de detalhamento diferentes, sendo que alguns deles já possuem amplas informações e outros ainda poderão estar em fase inicial de detalhamento. Ressalta-se que, para um adequado funcionamento da pactuação de resultados, **é fundamental que sejam estabelecidas entregas até mesmo para aqueles projetos que ainda não possuam fontes de recursos asseguradas**, sendo que nesses casos, deverão ser estabelecidas entregas relativas ao que deve ser feito pela organização para permitir a viabilização dessa iniciativa.

Adicionalmente, os acordos de resultados poderão incluir outros itens de pactuação que não estejam diretamente associados aos programas e projetos do PRDA, mas que sejam aspectos relevantes a serem desenvolvidos pelas organizações e que podem contribuir para o alcance dos resultados do plano. Esses elementos são denominados de **Agenda de melhorias** e poderão ser obtidos, por exemplo, a partir da aplicação do modelo de maturidade, se referindo à necessidade de a organização realizar a capacitação das suas equipes, adquirir sistemas, mapear processos *etc.*

Por fim, o último ponto de destaque é que é recomendada a celebração de acordos de resultados por **Eixo do PRDA**. Isso facilita a organização das entregas e possibilitará, na fase monitoramento e avaliação, a realização de reuniões específicas sobre o desempenho de cada eixo. Neste sentido, caso uma organização participe de programas e projetos de mais de um eixo, ela deverá assinar mais de um instrumento.

### Análise pelos atores envolvidos

Com a minuta do acordo de resultados elaborada, a segunda etapa é a análise pela organização. Para tanto, a Sudam deve encaminhar o instrumento, definindo um prazo para que a organização responsável retorne com a validação. Como a etapa anterior já contou com a construção coletiva e dialogada, esse é mais um momento em que a organização avalia e direciona os esforços que serão necessários para cumprir com aquilo que está sendo estabelecido.

Algumas organizações utilizam esse momento para desdobramento do acordo de resultados internamente, definindo junto às suas áreas os setores que serão responsáveis por auxiliar nesse processo e verificando se os recursos necessários estarão de fato disponíveis.

### Assinatura do instrumento

Com a validação da proposta pelas organizações envolvidas, é realizada a assinatura do instrumento pelas lideranças. Esse é um momento formal que, a partir de um ato simbólico, estimula um compromisso mútuo entre os diversos atores envolvidos em prol do sucesso dos programas projetos e, consequentemente, alcance dos objetivos estratégicos do plano.

Algumas organizações realizam um evento para pactuação de resultados, convidando as partes interessadas, os atores da mídia e representantes da sociedade para fazer parte desse momento.

### Publicização e revisão

A última etapa da pactuação de resultados é a publicização do instrumento assinado, fazendo com que o compromisso instituído se torne público para os demais agentes. Geralmente, o documento é disponibilizado nos sites das organizações, sendo recomendada a criação de uma página do PRDA que dê transparência a cada um dos acordos de resultados pactuados para cada eixo do plano.

Ressalta-se que esse instrumento possui caráter dinâmico, sendo alvo de reuniões periódicas para saber se os recursos estão sendo empregados na geração dos resultados pactuados e se esses serão efetivamente alcançados e se mantêm relevantes.

Caso uma organização deseje rever algum dos elementos pactuados, ela deverá solicitar a revisão do instrumento, apresentando justificativas a serem analisadas pela equipe de gestão e governança.

O acordo de resultados tem vigência durante todo o período de execução do PRDA, cabendo a sua atualização sempre que algum ator julgar pertinente incluir uma nova entrega para pactuação.

No Anexo 3 é apresentado um modelo de acordo de resultados que poderá ser adotado para o PRDA, sendo importante ressaltar que esse instrumento de implementação se aplica a diversas políticas, planos, programas e projetos.

### 5.3.4 Modelo de Gestão e Governança

O modelo de gestão e governança é o que fornece suporte para operacionalização das estratégias de implementação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional. Assim, a governança compreende, essencialmente, os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2021).

De acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020), toda e qualquer organização pública deve existir somente em decorrência da necessidade dos seus serviços ou das políticas públicas que implementa. Assim, estruturas de Estado dissociadas dessa realidade e que se caracterizem por serem inchadas, caras, lentas e burocráticas não coadunam com os objetivos a que se propõem, nem com os resultados que delas se esperam.

Sobre esse assunto, o documento destaca os esforços significativos que vêm sendo empreendidos ao redor do mundo para rever as estruturas de Estado, de modo a aumentar a capacidade de entrega dos resultados demandados pela sociedade, em termos de serviços e políticas públicas, reduzir o seu custo e melhorar o gerenciamento dos seus riscos. Esses aspectos perpassam, necessariamente, por um modelo de gestão e governança. Com base nesses aspectos, o foco da governança está em identificar as instâncias internas e de apoio, estabelecer responsabilidades para cada uma, identificar os *stakeholders*, definir diretrizes de comunicação, transparência e prestação de contas, e garantir o balançamento de poder e a separação de funções na tomada de decisões.

#### Referencial Básico de Governança Organizacional

De acordo com o TCU, a governança pública serve para aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm. É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. Este conceito, derivado principalmente da governança corporativa, foi delineado e adotado pelo TCU em virtude do propósito de apoiar a melhoria do desempenho das organizações públicas jurisdicionadas.

O propósito da governança não é, nem poderia ser, a criação de mais controles e de mais burocracia. Ao contrário, a governança provê formas de descobrir oportunidades de remover controles desnecessários, que se tornam empecilhos à entrega de resultados, pois seu objetivo é a melhoria do desempenho da organização para a geração de valor (adaptado de OCDE (2017)). Por isso, a mera adoção burocrática de práticas, sem foco nos resultados, não conduz à boa governança e nem condiz com ela. Todas as práticas de governança servem para criar contextos favoráveis à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, com sustentabilidade.



Saiba mais aqui ou pelo QR Code.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial Básico de Governança Organizacional, 3ª edição. Brasília: TCU, 2020.



Nesse sentido, ressalta-se que é essencial valorizar a governança como um meio de unir as partes interessadas em um esforço conjunto de coordenação, mobilização, colaboração e responsabilização em benefício do bem comum. Isso implica em priorizar a implementa-

ção efetiva de um pacto federativo nas agendas de desenvolvimento, garantindo que elas sejam gerenciadas através do sistema de gestão do plano. Essa abordagem é respaldada legalmente pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que trata da política de governança da administração pública federal.

Além disso e considerando a abordagem territorial, o modelo de governança deve contemplar a participação das diversas entidades (públicas e privadas), por meio da **governança territorial**, que se refere à forma como diferentes atores (sociais, econômicos e institucionais) se organizam e se estruturam territorialmente para gerir assuntos públicos (DALLABRIDA, 2006).

O estímulo a participação efetiva dos *stakeholders* que se envolvem com a política pública é fundamental, estabelecendo papéis e responsabilidades, de modo que todos se comprometam com a implantação dos projetos e a resolução de problemas, assegurando o sucesso do plano.

Ademais, o modelo além de incluir a regionalização, deve permitir a governança colaborativa, ou seja, uma governança em rede ou pluri-institucional, onde a colaboração advém da confiança e da interdependência e vai além da cooperação (que pode ser esporádica), porque baseia-se em reciprocidade, integração, formalização, alinhamento finalístico e de longo prazo (AGRANOF, 2007; KOLIBA et al., 2017).

Em síntese, e considerando o modelo de governança aplicado ao PRDA, destaca-se que para que o plano seja concretizado com êxito, é fundamental que as instituições públicas e os representantes da sociedade adotem algumas medidas e práticas organizacionais, tais como:

- a) estabelecer pactos de metas, planos de desenvolvimento e padrões estratégicos de parcerias, por meio de arranjos institucionais legítimos e duradouros, com o compartilhamento de responsabilidades;
- b) garantir a compatibilidade entre autonomia e cooperação, tanto vertical quanto horizontal, para que o poder central e os governos subnacionais possam exercer suas funções adequadamente;
- c) reforçar as capacidades político-institucionais dos governos subnacionais, levando em conta as prioridades regionais e sua convergência, evitando sobreposições, paralelismos e desperdícios;
- d) criar um modelo de planejamento integrado entre os governos amazônicos, com a partilha de responsabilidades e o intercâmbio de conhecimentos, para a execução conjunta de programas e projetos, sendo as Secretarias de Planejamento as principais articuladoras.

No PRDA, a instância responsável por liderar o processo de governança é a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, em conjunto com o Conselho Deliberativo da Sudam. Como um plano estratégico que orienta o desenvolvimento da região amazônica, a implementação efetiva do PRDA e a superação dos desafios que se apresentam exigem a implementação de um conjunto de instrumentos de ação (matriz de contribuição, modelo de maturidade, pactuação de resultados), além de uma gestão de risco eficaz e de uma ampla comunicação entre os atores.

Assim, o modelo de governança proposto para o PRDA prevê uma estrutura com diferentes níveis de participação, mais uma Secretaria Executiva de apoio à governança, visando dinamizar o envolvimento dos *stakeholders* e impulsionar as articulações verticais e horizontais, indo além de estruturas puramente político-administrativas, conforme apresentado na **Figura 14**.

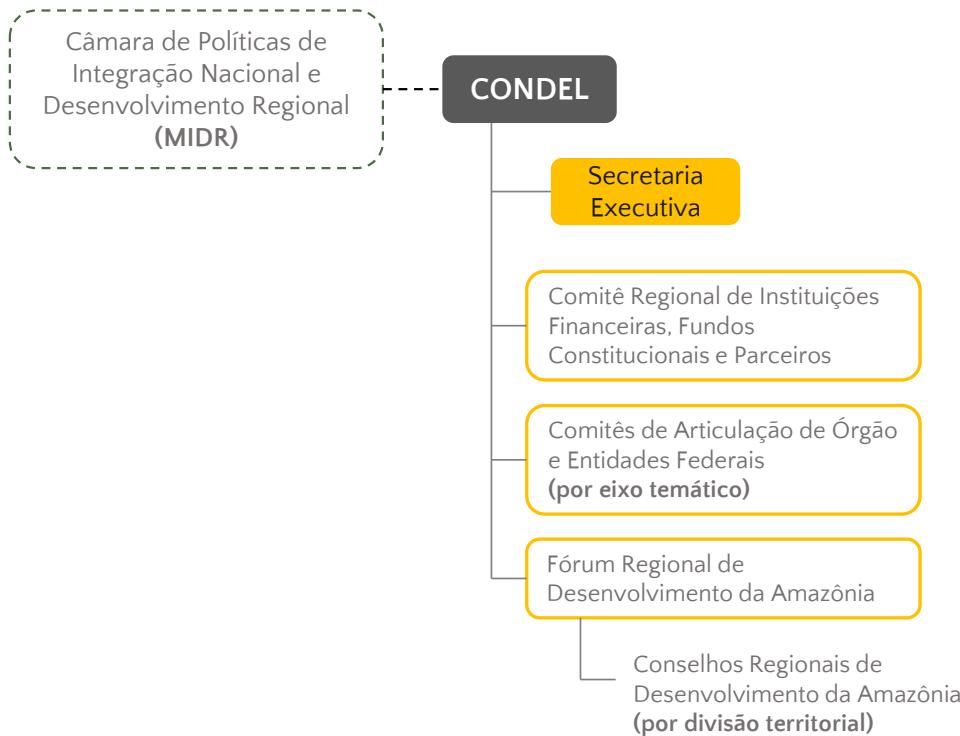


Figura 14. Exemplo ilustrativo de modelo de governança, considerando o contexto do PRDA

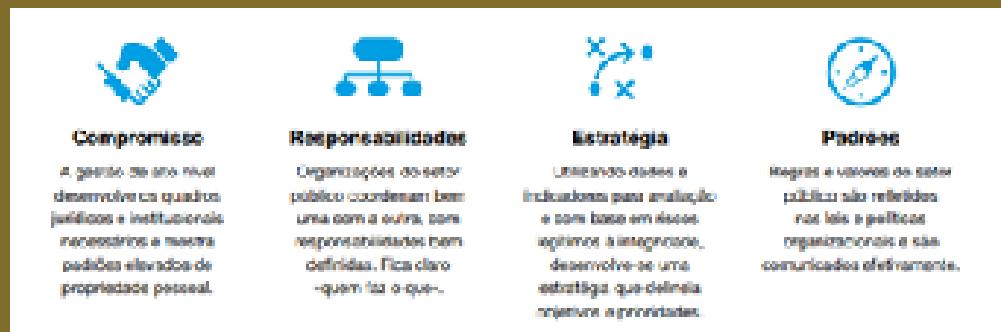
Um outro aspecto a ser evidenciado se refere à necessidade de que todos os agentes envolvidos nesse modelo de gestão e governança conheçam e se comprometam com as diretrizes de integridade pública. De acordo com manual da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as práticas de corrupção e de mal utilização de recursos leva a políticas públicas erradas, desperdiça recursos públicos e mina a confiança na capacidade dos governos de servir ao interesse público, sendo fundamental que se criem respostas fundamentadas em medidas e ferramentas para ajudar os governos a melhorar a integridade pública.

Baseando-se nessas boas práticas, a OCDE adotou a Recomendação sobre Integridade Pública, a qual estabelece um novo padrão para ajudar a prevenir a corrupção por meio de uma estratégia abrangente para a integridade pública com ênfase na implementação. A recomendação também serve como um roteiro apoiado em treze princípios que permitem que todos os atores envolvidos com o setor público conheçam e apliquem tais orientações.

### Análise dos recursos financeiros:

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública fornece aos formuladores de políticas uma visão para uma estratégia de integridade pública. Ela desloca o foco das políticas de integridade ad hoc para uma abordagem dependente do contexto, comportamental e baseada em risco, com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade. Alguns aspectos que podem ser destacados se referem à:

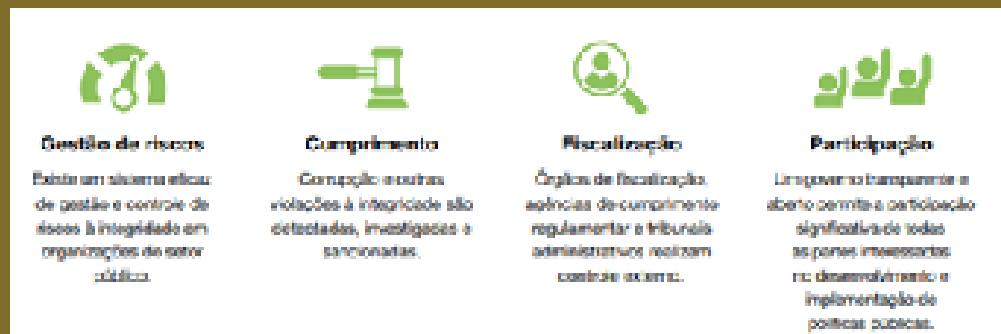
#### Um SISTEMA de integridade coerente e abrangente



#### Uma CULTURA de integridade pública



#### Uma real PRESTAÇÃO DE CONTAS



Acesse aqui ou pelo QR Code:

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Manual de Integridade Pública da OCDE, 2022.

## Proposta de arranjo institucional

Esta seção apresenta a proposta de normativo de arranjo Institucional a ser instituído para implementação do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), considerando normas e procedimentos da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Embora tenha sido construído com um olhar direcionado para o PRDA, destaca-se que o modelo proposto pode ser adaptado para aplicação no contexto de diversas outras políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional.

### I. Disposições preliminares a serem consideradas:

Essa proposta tem como objetivo disciplinar o pactuação de resultados no âmbito da implementação do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), considerando os seguintes aspectos:

- a. A necessidade de promover o desenvolvimento incluente e sustentável da região Amazônica;
- b. O objetivo central do PRDA que visa reduzir as desigualdades regionais e em consonância com os ditames da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR);
- c. A importância da adoção de um plano regional de desenvolvimento contendo uma visão para o período de 2024-2027, que envolveu diversas instituições da região, a partir de um processo de diálogo com vários segmentos da sociedade; e
- d. O resultado de diversas oficinas com grupos técnicos e reuniões de validação com responsáveis pelas organizações atuantes no PRDA para elaboração e definição de programas de projetos estratégicos.

Para os fins deste instrumento, entende-se por **Acordo de Resultados** o instrumento de contratualização de resultados, celebrado entre os órgãos com atuação direta na implementação do PRDA.

O Acordo de Resultados deve estar pautado nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e economicidade. Ele visa, primordialmente:

- a. viabilizar a implementação do PRDA, por meio de mecanismos da pactuação de métricas entre os atores envolvidos;
- b. melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade e qualificar a utilização de recursos públicos;
- c. dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a implementação do PRDA; e
- d. estimular, valorizar e dar destaque organizações que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos.

## II. Da Elaboração

Os Acordos de Resultado serão formalizados por um instrumento que contenha, sem prejuízo de outras especificações, **resultados a serem alcançados, fixados por meio de entregas de programas e projetos estratégicos e agenda de melhorias na gestão, com prazos de execução e responsáveis objetivamente definidos.**

O Plano de Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) 2024-2027 será utilizado como fonte para definição dos resultados a serem pactuados.

O instrumento deverá conter os seguintes elementos:

- a. Eixo do PRDA: se refere ao eixo ao qual o programa/projeto está vinculado;
- b. Objetivos Estratégico do PRDA: se refere ao objetivo estratégico ao qual o programa/projeto está vinculado;
- c. Nome do Programa/Projeto;
- d. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionado: se refere ao principal ODS com o qual o programa/projeto contribui;
- e. Entregas pactuadas: se refere às entregas (marcos) do programa/projeto que serão alvos de acompanhamento;
- f. Meta: se refere ao quantitativo da entrega prevista, seja em número ou percentual;
- g. Recurso estimado (R\$): se refere ao montante de recursos estimado para a entrega prevista;
- h. Fonte de financiamento: se refere ao local de onde sairão os recursos estimados;
- i. Prazo: se refere à data limite para conclusão da entrega prevista; e
- j. Responsável: se refere à organização que tem a responsabilidade de executar a entrega prevista.

## III. Da Formalização

É condição para a assinatura, revisão e renovação dos Acordos de Resultado a elaboração de parecer técnico pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) sobre o total atendimento das exigências desta proposta e a compatibilidade das métricas pactuados com as finalidades contratadas.

Além disso, são signatários dos Acordos de Resultados são os representantes legais das organizações que atuam diretamente na implementação de programas e projetos do PRDA e demais partes intervenientes, quando houver.

A Sudam é responsável pela coordenação executiva dos Acordos de Resultados, tendo a atribuição de auxiliar o Conselho Deliberativo (Condel) no acompanhamento dos instrumentos.

O extrato dos acordos de resultados e seus adiantamentos serão **publicados pela imprensa oficial** e divulgados na página da Sudam na internet, sem prejuízo de sua divulgação pelas demais partes signatárias do instrumento.

#### **IV. Do Acompanhamento e Avaliação**

Os dirigentes das organizações signatárias promoverão o Acordo de Resultados por meio de sua efetiva participação na elaboração e acompanhamento, garantindo a divulgação interna do seu conteúdo e avaliações.

O acompanhamento e monitoramento dos Acordos de Resultados serão realizados por meio de reuniões e **relatórios periódicos** a serem elaborados pela Sudam.

Para a avaliação dos Acordos de Resultados será instituída uma Comissão de Avaliação composta, no mínimo, pelos seguintes membros:

- a. 1 (um) representante do Sudam;
- b. 1 (um) representante de cada ator signatário;

Assim, a Comissão de Avaliação reunir-se-á ordinariamente ao final de cada período avaliativo e extraordinariamente sempre que necessário. Nessas reuniões fica facultada a participação de um representante da sociedade civil, indicado pela Sudam na Comissão de Avaliação.

Ademais, a Comissão de Avaliação poderá contar com o suporte técnico de colaborador eventual, especialista nas áreas de conhecimento das ações previstas nos Acordos de Resultados.

A participação na Comissão de Avaliação se dará, sempre que possível, sem prejuízo das atribuições ordinárias do servidor designado, não ensejando remuneração de qualquer espécie. Tal contribuição visa:

- a. avaliar os resultados alcançados pelos signatários, considerando o desempenho das entregas dos programas e projetos pactuadas;
- b. recomendar alterações nos Acordos de Resultados, principalmente quando se tratar de necessidade de alinhamento de entregas pactuadas;
- c. proceder, ao final de cada período, à avaliação de desempenho institucional dos signatários.

Portanto, as observações realizadas pela Comissão de Avaliação incluirão, sem prejuízo de outras informações, os fatores e circunstâncias que tenham dado causa ao descumprimento, pelo signatário, das metas estabelecidas, bem como as medidas adotadas para a correção das falhas detectadas.

A Comissão de Avaliação encaminhará aos signatários dos Acordos de Resultados o documento contendo suas análises. As organizações envolvidas enviarão à Comissão de Avaliação um relatório de execução demonstrando e justificando o grau de desempenho alcançado no período.

Em caso de contingenciamento de recursos, a Comissão de Avaliação se reunirá de forma extraordinária para redefinição das metas afetadas.

## V. Da Vigência, Renovação e Revisão

Os acordos de resultado terão **vigência mínima de 1 (um) ano e máxima de 4 (quatro) anos.**

Os signatários, no entanto, verificarão a necessidade de revisão dos acordos de resultado pelo menos uma vez a cada 12 (doze) meses.

## VI. Disposições Finais

Os responsáveis pelas organizações que atuarão na celebração dos Acordos de Resultados promoverão as ações necessárias ao cumprimento do instrumento, sob pena de responsabilização por eventual irregularidade, ilegalidade ou desperdício na utilização de recursos ou bens.

Nesse sentido, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos ou quando assim o exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, os responsáveis pela fiscalização representarão junto aos órgãos competentes para a adoção de medidas administrativas e judiciais cabíveis, visando à proteção do patrimônio público e à punição dos infratores, sob pena de responsabilização.

A substituição da autoridade signatária não exime o cumprimento das obrigações assumidas no Acordo de Resultados, ressalvada a possibilidade de revisão.

### 5.3.4 Análise de riscos envolvidos na implementação

A análise de riscos é uma etapa crucial no processo de implementação de políticas públicas, pois **permite identificar e avaliar potenciais ameaças e vulnerabilidades que podem afetar negativamente os resultados esperados.** Nesse sentido, essa análise influencia diretamente na eficácia e na efetividade das políticas públicas, já que, a partir desse procedimento, será possível tomar decisões de forma a antecipar soluções possíveis para situações prováveis.

No Brasil, a indução do processo sistemático da gestão de riscos vem sendo ampliado na agenda governamental, recebendo influência de estudos e procedimentos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

Atualmente, há um arcabouço normativo que norteia a implementação da gestão de riscos em instituições públicas federais, tendo com um dos marcos referenciais a Instrução Normativa Conjunta nº 1/MP-CGU, de 10 de maio de 2016, que estabeleceu prazo para implantação de uma política de riscos nos órgãos do poder executivo federal. Esse normativo foi fortalecido com a publicação do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que incluiu formalmente a gestão de riscos como diretriz da governança pública.

Ao realizar a análise de riscos, é possível identificar quais são as principais ameaças que

podem impactar o sucesso da política pública. Isso inclui não apenas riscos físicos, como desastres naturais ou acidentes, mas também **riscos econômicos, políticos e sociais**. Com isso, é possível elaborar **um plano de gerenciamento de riscos** que permita mitigar essas ameaças e minimizar seus efeitos.

Outra vantagem da análise de riscos é a possibilidade de realizar uma **avaliação contínua e periódica da política pública**. Ao monitorar constantemente os riscos identificados, é possível realizar ajustes e correções, garantindo que ela permaneça relevante e efetiva ao longo do tempo.

### **Princípios e diretrizes da gestão de riscos**

Estudo desenvolvido por Ramos (2020) sistematiza, com base na teoria e na prática, o ferramental relacionado à gestão de riscos no setor público e as variáveis que impactam na implementação das políticas públicas, demonstrando os ganhos advindos com sua adoção. A autora aponta os seguintes princípios e diretrizes da gestão de riscos:

- Prover razoável segurança no cumprimento da missão e no alcance dos objetivos institucionais;
- Facilitar a identificação de oportunidades e ameaças;
- Melhorar a prestação de contas à sociedade;
- Estabelecer base confiável e auxiliar a tomada de decisão;
- Melhorar a eficácia e eficiência operacionais;
- Agregar valor e proteger o ambiente interno;
- Estimular a transparência;
- Apoiar a melhoria contínua institucional;
- Usar efetivamente as melhores informações disponíveis;
- Considerar fatores culturais e humanos;
- Abordar explicitamente a incerteza e sua natureza;
- Alocar e utilizar eficazmente os recursos;
- Fomentar a gestão proativa;
- Prezar pela conformidade legal e normativa dos processos;
- Melhorar a governança;
- Melhorar o controle interno da gestão;
- Melhorar a prevenção de perdas e a gestão de incidentes;
- Melhorar a aprendizagem organizacional e fomentar a gestão; e
- Aumentar a capacidade da organização de se adaptar a mudanças.



Acesse aqui ou pelo QR Code:

RAMOS, Flávia Cristina Canêdo. Gestão de riscos aplicada às políticas públicas: sistematização teórica e prática das contribuições dos estudos de implementação. [Dissertação de mestrado]. Escola Nacional de Administração Pública, 2020.

Nesse contexto, ao adotar uma abordagem baseada em riscos é possível garantir eficácia, efetividade, transparência e participação social na implementação da carteira de programas e projetos determinados pela política pública.

## Metodologia

A gestão de possíveis instabilidades envolvidas na implementação de uma política pública, plano, programa ou projeto de desenvolvimento regional passa **pelo tratamento dos riscos identificados ainda na etapa preparatória**. Na concepção da iniciativa de desenvolvimento regional, são mapeados os possíveis eventos que, se ocorrerem, têm um efeito positivo ou negativo sobre os resultados esperados.

Nessa etapa observam-se as entregas a serem desenvolvidas para a criação da política pública, os prazos para elaboração, os recursos disponíveis, a interferência com outros projetos, o grau de comprometimento dos *stakeholders* e outros fatores externos à Sudam.

O Guia 1 aborda o processo de elaboração da matriz de riscos do projeto. As etapas desse processo são apresentadas na **Figura 15**, a seguir:



Figura 15. Processo de Gestão de Riscos

Na **identificação dos riscos** são levantados os eventos relacionados às diferentes dimensões que podem impactar a implementação da política pública. Sobre essa etapa e considerando o estudo de *benchmarking* realizado com outros planos de desenvolvimento regional (disponível no **Anexo 4**), foi possível sistematizar um conjunto de possíveis de riscos que podem influenciar a implementação da carteira de programas e projetos do PRDA, separados em algumas dimensões, conforme o **Quadro 7**:

Dimensão	Exemplos de eventos de risco na implementação da carteira de programas e projetos do PRDA
Escopo	Desalinhamento entre a estratégia definida pelo PRDA e a execução prática; Projetos em desacordo com o objetivo estratégico previamente estabelecido; Entregas insuficientes (lacunas) para o alcance dos resultados esperados em um ou mais objetivos estratégicos.
Prazo	Prazos de implementação pouco realistas; Atraso nas licenças ambientais necessárias para o início das atividades previstas no PRDA; Atraso no repasse de recursos financeiros para a execução dos programas e projetos.
Custo	Orçamento insuficiente; Aumento de custos devido à conjuntura macroeconômica (inflação e variações cambiais); Aumento de custos devido a mudanças regulatórias ou legislativas em meio à execução; Aumento de custos devido a imprevistos e contingências, como desastres naturais e eventos imprevisíveis; Projetos iniciados sem previsão orçamentária.
Qualidade	Baixo engajamento dos <i>stakeholders</i> nas etapas de implementação do plano; Risco de não atender aos padrões ambientais e sociais exigidos para a execução das políticas públicas; Risco de não atingir os objetivos e metas estabelecidos no PRDA; Não atendimento das expectativas da população local quanto aos benefícios esperados com a implementação do plano; Baixa maturidade dos indicadores.

Quadro 7. Exemplos de eventos de riscos envolvidos na implementação, considerando o contexto do PRDA

Além dos eventos de risco, é interessante que **sejam descritas as causas e as consequências de cada item**, de modo a auxiliar nas etapas de avaliação e tratamento. O levantamento das causas e consequências pode ser feito utilizando diferentes ferramentas como, por exemplo, *brainstorming*, método *Bow Tie*, Diagrama de Ishikawa, entre outros.

Após a identificação dos riscos, a próxima etapa é qualificá-los por meio da **avaliação de probabilidade e impacto**.

- **Probabilidade:** avalia qual a chance de ocorrência do evento, conforme percepção, experiência e conhecimento dos envolvidos no mapeamento de riscos, seguindo os parâmetros do **Quadro 8**, a seguir:

Probabilidade	Descrição da probabilidade	Peso
Muito baixa	<b>Improvável:</b> em situações excepcionais, o evento poderá ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	<b>Rara:</b> de forma inesperada ou causal, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	<b>Possível:</b> de alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam, moderadamente, essa possibilidade.	5
Alta	<b>Provável:</b> de forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
Muito alta	<b>Praticamente certa:</b> de forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

Quadro 8. Parâmetros para classificação da probabilidade

Fonte: TCU, 2018<sup>11</sup>

- **Impacto:** avalia qual será a repercussão caso o risco ocorra. Os parâmetros apresentados no **Quadro 9** são utilizados para apoiar a classificação do impacto.

Impacto	Descrição da probabilidade	Peso
Muito baixo	Mínimo: não compromete o alcance dos objetivos/ resultados.	1
Baixo	Pequeno: compromete em alguma medida o alcance de algum objetivo, mas não impede o alcance da maioria dos objetivos/ resultados.	2
Médio	Moderado: compromete razoavelmente o alcance dos objetivos/ resultados.	5
Alto	Significativo: compromete a maior parte do alcance dos objetivos/ resultados.	8
Muito alto	Catastrófico: compromete totalmente ou quase totalmente o alcance dos objetivos/ resultados.	10

Quadro 9. Parâmetros para a classificação do impacto

Fonte: adaptado de TCU, 2020<sup>12</sup>

Em caso de impacto em mais de um resultado, a classificação do risco assume o resultado mais significativo.

<sup>11</sup> TCU – Tribunal de Contas da União <sup>6</sup>gestão de Riscos – <sup>a</sup>valiação de maturidade. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm>. Acesso em: 10 de jan. de 2023.

<sup>12</sup> TCU – Tribunal de Contas da União <sup>1</sup>Manual de Gestão de Riscos do TCU, 2<sup>a</sup> edição. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos>. Acesso em: 10 de jan. de 2023.

Resultado	Baixo	Médio	Alto
Escopo	Mudança de escopo que não altera o produto	Mudança de escopo que altera partes do produto	Alteração de escopo que altera significativamente o produto
Prazo	Atraso em entregas do projeto que não altera o prazo final	Atraso em entregas do projeto que altera o prazo final dentro de uma margem aceitável	Atraso em entregas do projeto que altera o prazo final de forma inaceitável
Custo	Variação insignificante do custo do projeto	Variação do custo do projeto dentro de uma margem aceitável	Variação do custo do projeto de forma inaceitável
Qualidade	Redução da qualidade quase imperceptível	A redução da qualidade será percebida	Redução da qualidade inaceitável

Quadro 10. Classificação do impacto nos resultados do projeto

Uma vez que as duas perspectivas foram avaliadas, é calculado o grau de severidade do risco, multiplicando os pesos atribuídos à probabilidade e ao impacto.

#### Grau de Severidade = Probabilidade x Impacto

Grau de Severidade	Sigla	Valor do Risco	Cor na Matriz
Risco Extremo	RE	80 a 100	Red
Risco Alto	RA	40 a 79,99	Orange
Risco Médio	RM	10 a 39,99	Yellow
Risco Baixo	RB	0 a 9,99	Green

Quadro 11. Grau de severidade do risco

Fonte: TCU, 2018

É importante salientar que o grau de risco se refere ao nível do impacto antes da adoção de medidas de tratamento ou criação de controles.

O resultado da avaliação é dado por meio da matriz de riscos apresentada na **Figura 16**. A matriz é uma ferramenta importante para a tomada de decisão, pois com ela é possível direcionar ações com base na declaração de apetite ao risco, a partir de uma lista extensa de probabilidades.



Figura 16. Matriz de riscos  
Fonte: TCU, 2018

Quanto ao **tratamento**, para cada risco identificado e avaliado, uma ação será estabelecida de acordo com a faixa (verde, amarelo e vermelho), conforme cada classificação.

Nível de Severidade	Cor na Matriz	Tratamento do Risco
<b>Alto</b>	Red	Eliminar / Transferir
<b>Médio</b>	Yellow	Mitigar / Compartilhar
<b>Baixo</b>	Green	Aceitar

Quadro 12. Resposta aos riscos do projeto

Respostas aos riscos considerados altos:

- **Eliminar** a causa do risco;
- **Transferir** todo o risco para terceiros.

Respostas aos riscos considerados médios:

- **Mitigar** a probabilidade, impacto ou ambos;
- **Compartilhar** parte do risco com terceiros.

Respostas aos riscos considerados baixos:

- **Aceitar** e não adotar nenhuma medida.

Para os riscos que requerem a adoção de alguma ação de tratamento, é importante registrar **o que será realizado (plano de ação), o responsável e o prazo para conclusão**.

Os planos de ação devem ser incorporados ao cronograma de formulação da política pública definida.



Figura 17. Processo de monitoramento e comunicação de riscos

O **monitoramento de riscos** deve ser periódico, de modo a possibilitar a identificação de fragilidades e a atualização da matriz de riscos, conforme o plano for sendo implementado. Além disso, é importante observar o desempenho e a eficiência do plano de ação, fazendo ajustes e incluindo novas iniciativas, caso necessário.

Os riscos mudam ao longo do tempo, bem como sua probabilidade de ocorrência e impacto, por isso devem ser monitorados para que os gestores possam tomar decisões, solicitando ajustes de forma tempestiva.

Para os riscos altos ou extremos, além da atualização da avaliação e do plano de ação, é recomendado criar indicadores-chave de risco para monitoramento contínuo.

Os indicadores-chave de risco ou KRI (*Key Risk Indicator*) são utilizados para sinalizar aos gestores a necessidade de tomar ações a fim de evitar que o risco aconteça, funcionando como um alerta. Assim, no momento de escolher o indicador, é necessário ter foco na causa do risco, buscando métricas que auxiliem na avaliação da probabilidade, como mostra o exemplo do **Quadro 13**:

Evento de risco	Causa	Indicador-chave de risco
Falta de recursos orçamentários em meio à execução	Subestimação dos custos envolvidos na etapa de elaboração de determinado projeto	Desvio de Custos: Indicador que mede as diferenças entre os custos reais e os custos previstos no orçamento do plano. Um desvio significativo pode apontar que os custos saíram de controle e que medidas corretivas precisam ser tomadas

Quadro 13. Exemplo de indicador-chave de risco

Durante todas as etapas do processo de gestão de riscos deve haver uma **efetiva comunicação para informar e consultar os stakeholders, conforme o seu nível de envolvimento**. Os riscos de severidade alta ou extrema devem ser objeto de monitoramento a ser acompanhado pelas instâncias mais elevadas do modelo de governança do plano.

Nesse entendimento, há uma questão central a ser abordada e que envolve a compreensão da implementação de políticas públicas como um processo político que, para ser bem-sucedida, deve ser envolvida de intenso acompanhamento. O foco, neste momento, recai no comportamento dos atores que estão na linha de frente do processo e que tem poder de influenciar as demais ações, seja no que trata da aprovação legal de instrumento que legitime a política pública, seja no aspecto financeiro que é capaz de influenciar na disponibilização de orçamentos e recursos para execução dos projetos priorizados.

Tais elementos fazem parte do que é chamado de “risco político”, estando esse ligado ao grau de estabilidade da política e a capacidade de que os tomadores de decisão têm para influenciá-la. De maneira sintética, o risco político se refere à probabilidade de que ações políticas produzam mudanças nos resultados esperados, sendo necessário levar em consideração que possíveis ameaças derivadas do risco político podem afetar substancialmente a implementação de planos.

Neste âmbito e tratando especificamente do PRDA, destaca-se que a não aprovação do plano é um dos fatores de riscos a ser previamente levantado. À exemplo do PRDA 2020-2023, observa-se algumas dificuldades na implementação desse plano que são decorrentes da fragilidade legal do instrumento, em virtude da ausência de aprovação pelo Congresso Nacional.

Em que pese tenha sido concluída a elaboração pela equipe da Sudam e que o plano tenha sido aprovado pelo Conselho Deliberativo em 2019, trazendo legitimidade pelos membros do colegiado como política orientadora de ações para a Amazônia Legal, observa-se que o plano não foi transformado em lei, estando desde 2019 na Câmara dos Deputados, sob regime de urgência, para deliberação e aprovação pelas comissões temáticas.

Diversas medidas foram adotadas pela Sudam para promover a aprovação do Projeto de

Lei nº 6.162/2019, incluindo o desenvolvimento de uma plataforma onde foram inseridos todos os projetos constantes da Carteira do PRDA, com descriptivos sobre os títulos, objetivos, financiamentos e breve resumos sobre os projetos, além de reuniões com parlamentares, secretários estaduais, federações, confederações, instituições públicas e privadas com o intuito de divulgar e buscar apoio à implementação e à aprovação do Plano.

Também foram realizadas ações que buscavam atenuar o risco da não aprovação do dispositivo legal, sendo produzidas cartilhas para divulgação do PRDA e da Carteira de Projetos a todos os parlamentares (deputados federais e senadores) dos estados da Amazônia Legal para que os projetos do Plano Regional pudessem ser contemplados com os recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

Essas medidas reforçam que o risco político é capaz de interferir na dinâmica de implementação do instrumento, sendo fundamental colocar em prática iniciativas que fortaleçam a legitimidade do plano e possibilite a viabilização de recursos para a sua execução.

#### **4.4 Proposta de Plano de Comunicação**

As políticas públicas, planos, programas e projetos devem contemplar em todas as fases, desde antes da execução até o encerramento e divulgação dos resultados, um processo de comunicação consistente e integrado. Assim, é de suma importância estabelecer um plano de comunicação com ações específicas para cada fase, de modo a assegurar a fluidez das informações entre as partes. O foco do plano de comunicação não deve ser apenas o de divulgar o resultado do processo de elaboração, pois também é um instrumento utilizado no decorrer do processo para auxiliar na articulação e no engajamento dos diversos atores e partes interessadas.

Um plano de comunicação pode ser entendido como um conjunto de ações integradas que tem por objetivo disseminar informações qualificadas a determinados públicos, utilizando-se de ferramentas adequadas para alcançar tal fim. Por meio desse plano, objetiva-se conseguir maior engajamento e envolvimento dos principais atores, assim como o envolvimento da sociedade e principais públicos interessados.

Durante a implementação do plano devem ser adotadas estratégias para comunicar como anda a sua execução, o que implica em estabelecer métodos e rotinas para acompanhamento e troca de informações nos níveis estratégico e operacional envolvendo as demais partes interessadas.

Para garantir o sucesso na implementação, é fundamental que todos os envolvidos compreendam claramente o escopo e as expectativas do plano. Dessa forma, será possível alinhar esforços e recursos para alcançar resultados efetivos e duradouros. No caso ilustrativo do PRDA, considera-se necessário identificar os principais *stakeholders* envolvidos no desenvolvimento e implementação do plano. Esses atores podem incluir governos locais e regionais, instituições de fomento ao desenvolvimento, empresas, organizações não governamentais, entre outros (vide a seção 5.2.1 deste relatório). Esse público comprehende tomadores de decisão e atores consultados, bem como outras partes interessadas no desenvolvimento da região, sendo fundamental delimitar bem os públicos para que a comunicação seja assertiva. Ao envolver ativamente esses *stakeholders* desde o início, é possível criar um ambiente propício à colaboração, compartilhamento de informações e alinhamento de interesses.

As principais informações a serem comunicadas na fase de implementação referem-se à mobilização dos diversos atores envolvidos e ao monitoramento e avaliação de sua execução. Inicialmente, é essencial informar ao público-alvo e aos *stakeholders* sobre o início da implementação, utilizando os canais de comunicação estabelecidos no plano. Isso inclui realizar atualizações no site oficial, postagens nas redes sociais, além de e-mails e comunicados à imprensa. A divulgação de informações precisas e atualizadas é crucial para estabelecer a confiança e o engajamento dos interessados.

Em seguida, é importante divulgar informações detalhadas sobre os projetos e iniciativas que compõem a política pública, incluindo cronogramas, metas e benefícios esperados. Essa transparência permite que os *stakeholders* compreendam o escopo e os objetivos dos projetos, podendo acompanhar e avaliar seu progresso. Para o caso do PRDA, a divulgação dessas informações contribui para a promoção do plano como um importante instrumento estratégico eficaz para o desenvolvimento regional.

Estabelecer um canal de comunicação eficiente e transparente para atualizações periódicas sobre o progresso da implementação é outro aspecto fundamental. Isso pode incluir a criação de um boletim informativo, a publicação de relatórios de progresso e a realização de reuniões abertas com os *stakeholders*. Essa abordagem garante que os interessados estejam sempre informados e possam participar ativamente das decisões e ajustes que possam ser necessários durante a implementação.

Para promover o engajamento e a colaboração dos *stakeholders*, é recomendável organizar eventos (presenciais ou *online*) para apresentar a política pública e detalhar seus projetos específicos. Esses eventos podem incluir seminários, *workshops* e conferências, nos quais os participantes terão a oportunidade de conhecer os projetos em detalhes, compartilhando experiências e estabelecendo conexões com outros atores envolvidos no desenvolvimento regional.

Além disso, estabelecer parcerias com organizações e instituições relevantes é uma estratégia valiosa para ampliar o alcance das comunicações e potencializar o impacto. Essas parcerias podem incluir acordos de cooperação, apoio mútuo em eventos e campanhas de divulgação conjuntas, o que permite alcançar um público mais amplo e diversificado, além de fortalecer a imagem e a credibilidade do instrumento como uma iniciativa de desenvolvimento regional efetiva e inovadora.

Os meios e formatos de comunicação dessas informações precisam levar em consideração quais são os principais formatos utilizados por cada público. Nesse contexto, a depender do público, podem ser feitas reuniões programadas, *workshops*, quadros informativos, panfletos, *flyers*, *folders*, *banners*, cartazes, notícias, publicações, vídeos, *dashboards*, entre outros, tanto no meio digital quanto físico/presencial.

Os canais de comunicação a serem utilizados precisam estar alinhados ao tipo de informação e a como ela será apresentada, considerando plataformas e locais que os públicos-alvo mais utilizam/frequentam, para o alcance de mais indivíduos. Para além disso, é necessário avaliar quais são as plataformas mais modernas que possibilitam o melhor aproveitamento da comunicação, ou seja, que auxiliem na disseminação pretendida e consequente geração de engajamento, sendo de fácil manuseio por quem comunica e quem recebe a informação.

Assim, sugere-se a utilização de canais tais como: *site* institucional da Sudam e/ou da política pública em específico, *sites* externos de notícias confiáveis, redes sociais oficiais, intra-

net, entre outros. Nesses canais podem ser divulgados *flyers* e *folders* eletrônicos/digitais, notícias, vídeos, publicações e painéis/*dashboards*, a depender de cada público.

A avaliação da efetividade das comunicações é fundamental para garantir o sucesso da implementação da política pública e, mais especificamente, do PRDA. Ressalta-se que um bom plano de comunicação não somente informa, como também tem mecanismos para verificar e garantir que o público-alvo e os *stakeholders* estão sendo alcançados pelos canais estabelecidos. No contexto da implementação do PRDA, não se descarta a importância das ações de monitoramento do alcance das iniciativas de divulgação, de análise do engajamento nas redes sociais e de verificação do acesso às informações no site oficial do PRDA ou da Sudam.

Apresentam-se, abaixo, os principais critérios a serem avaliados pela Sudam no que tange à execução do plano de comunicação na fase de implementação do PRDA:

- Clareza das mensagens: garantir que as informações sobre o PRDA e seus projetos estão sendo comunicadas de forma clara e comprehensível. São necessárias revisões regulares dos materiais de comunicação, além de conceitos e termos técnicos para que sejam explicados de forma acessível ao público-alvo.
  - As informações sobre o PRDA e seus projetos são comunicadas ao público-alvo e *stakeholders* de forma clara e comprehensível?
  - Os materiais de comunicação estão atualizados e consistentes em relação aos objetivos e metas do PRDA?
- Engajamento: deve-se verificar se o público-alvo e os *stakeholders* demonstram interesse, participando das ações e projetos do PRDA. Isso pode ser medido por meio da frequência e qualidade das interações nas redes sociais, inscrições em eventos relacionados ao PRDA e *feedbacks* recebidos.
  - O plano de comunicação promove a participação ativa e o engajamento dos *stakeholders* nas ações e projetos do PRDA?
  - Os eventos e iniciativas de engajamento estão sendo bem recebidos e frequentados pelos *stakeholders*?
- *Feedback*: deve-se garantir um canal eficiente para receber e responder a perguntas, críticas e sugestões relacionadas ao PRDA. Assim, é necessário realizar análises de se que o canal está disponível e divulgado, e com processos estabelecidos para avaliar e incorporar *feedbacks* recebidos nas futuras ações de comunicação e implementação do PRDA.
  - Existe um canal eficiente e acessível para que os *stakeholders* possam enviar perguntas, críticas e sugestões relacionadas ao PRDA?
  - O *feedback* recebido está sendo analisado e utilizado para melhorar o plano de comunicação e a implementação do PRDA?
- Monitoramento e análise: deve-se examinar se os indicadores-chave de desempenho e metas estabelecidas para as ações de comunicação estão sendo acompanhados e avaliados periodicamente. A utilização de ferramentas de análise e monitoramento,

como *Google Analytics* e métricas de redes sociais, podem ser relevantes para verificar o desempenho das ações e identificar áreas que necessitam de melhorias ou ajustes. A análise dos dados coletados ajudará a refinar as estratégias de comunicação, garantindo a efetividade das ações.

- Os indicadores-chave de desempenho (KPIs) e metas estabelecidas no plano de comunicação estão sendo monitorados e analisados regularmente?
- As análises dos dados coletados estão sendo utilizadas para ajustar as estratégias de comunicação e melhorar a efetividade das ações?

A avaliação contínua e a adaptação das ações de comunicação são cruciais para garantir que o PRDA alcance seus objetivos e promova o desenvolvimento regional sustentável de maneira eficiente e transparente.

O **Quadro 14** apresenta uma síntese das ações propostas para o plano de comunicação voltado à implementação do PRDA:

Fase de Implementação	Ação de Comunicação	Público-alvo	Ferramentas de Comunicação	Canais de Comunicação
Início da implementação	Informar sobre o início da implementação do PRDA	<i>Stakeholders</i> , tomadores de decisão, atores consultados, público em geral	E-mails, comunicados à imprensa, atualizações no site, postagens nas redes sociais	Site oficial do PRDA/Sudam, redes sociais oficiais, e-mails, imprensa
Implementação de projetos e iniciativas do PRDA	Comunicar detalhes dos projetos e iniciativas que compõem o PRDA	<i>Stakeholders</i> , tomadores de decisão, atores consultados, público em geral	Relatórios, boletins informativos, reuniões abertas	Site oficial do PRDA/Sudam, redes sociais oficiais, reuniões (presenciais ou online)
Monitoramento e Avaliação	Atualizações periódicas sobre o progresso da implementação	<i>Stakeholders</i> , tomadores de decisão, atores consultados, público em geral	Relatórios de progresso, boletins informativos, reuniões abertas	Site oficial do PRDA/Sudam, redes sociais oficiais, reuniões (presenciais ou online)
Engajamento e Colaboração	Organização de eventos para apresentar o PRDA e seus projetos	<i>Stakeholders</i> , tomadores de decisão, atores consultados, público em geral	Eventos (seminários, workshops, conferências), flyers, folders, banners, cartazes, vídeos, dashboards	Eventos (presenciais ou online), site oficial do PRDA/Sudam, redes sociais oficiais
Parcerias	Estabelecimento de parcerias com organizações e instituições relevantes	Parceiros estratégicos, <i>stakeholders</i> , tomadores de decisão, atores consultados, público em geral	Acordos de cooperação, apoio mútuo em eventos, campanhas de divulgação conjuntas	Canais dos parceiros, site oficial do PRDA/Sudam, redes sociais oficiais, eventos (presenciais ou online)

Fase de Implementação	Ação de Comunicação	Público-alvo	Ferramentas de Comunicação	Canais de Comunicação
Avaliação de Comunicação	Monitoramento do alcance das iniciativas de divulgação, análise do engajamento nas redes sociais, verificação do acesso às informações	<i>Stakeholders</i> , tomadores de decisão, atores consultados, público em geral	<i>Google Analytics</i> , ferramentas de monitoramento de redes sociais	Site oficial do PRDA/Sudam, redes sociais oficiais, ferramentas de análise e m

Quadro 14. Exemplo ilustrativo de componentes do plano de comunicação da fase de implementação, considerando o contexto do PRDA

# **Considerações Finais**

As políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional são instrumentos de grande relevância para a implantação de ações e conciliação de interesses de diversos atores, em prol da redução das desigualdades com desenvolvimento local.

Com o objetivo de aprimorar, continuamente, esses instrumentos e buscar efetivos resultados, este guia sistematizou diversas informações relacionadas à fase de implementação dessas políticas públicas, discutindo elementos da teoria e da prática e adotando o Plano de Desenvolvimento da Amazônia Legal (PRDA) como categoria de análise e objeto de estruturação da proposta de um plano de implementação.

Nesse processo, foi possível refletir que a implementação consiste no desafio de transformar intenções gerais em ações e resultados, sendo uma etapa de grande complexidade, que envolve diferentes atores e contextos. À luz das lacunas a serem superadas, o documento sistematizou uma proposta para implementação de políticas públicas, descrevendo os atributos relevantes envolvidos nessa fase e destacando aspectos relativos aos atores envolvidos, suas atribuições e possíveis incentivos à cooperação; recursos financeiros para implementação de programas e projetos; estratégias para implementação, com destaque para a matriz de contribuição, o modelo de maturidade, a pactuação de resultados, o modelo gestão e governança e a proposta de arranjo institucional a ser constituída. Por fim, também foram abordados aspectos relativos aos riscos envolvidos na implementação das políticas públicas e estratégias para ampliar a comunicação nessa fase.

A intenção maior do guia foi fornecer um conjunto de insumos que, fundamentado numa ampla literatura e numa pesquisa de benchmarking, fosse capaz de apresentar uma proposta para garantir que as estruturas - pessoas, recursos e processos - estejam operando corretamente e produzindo resultados conforme o planejado no momento de formulação dessa política pública.

# **Referências**

AGRANOFF, R. **Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations.** Georgetown University Press, Washington, D. C, 2007.

ANDRADE, J. R. G; RIBEIRO, E. M. **Capacidade de Implementação Local de Políticas Públicas: Constructos baseados na Teoria da Administração Política.** In: XLVI Encontro da ANPAD, 2022. Disponível em: <http://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/6a1a681b16826ba2e48fedb-229db3b65.pdf>. Acesso em: 16 de mar. de 2023.

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam. Relatório do Projeto BRA10-40149-2022: **Produto 1. Elaboração de metodologia para formulação de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional.** Brasília, 2023.

BRITES, Carla Mario; CLEMENTE, Augusto Junior. Implementação de Políticas Públicas: Breve revisão da literatura. **NAU Social**, v. 10, n. 18, 2019. Acesso em: 09 de mai. de 2023.

CLINE, Kurt D. *Defining the implementation problem: organization management versus cooperation.* **Journal of Public Administration Research and Theory**, Jul. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024281>. Acesso em: 16 de mar. de 2023.

CORREA, Ramão; RAMOS, Marilia Patta. **Um modelo de análise para o estudo do processo de implementação das políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul.** IN.: LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia Maria (Orgs). Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes. Porto Alegre: Ed. UFRGS; CEGOV, 2020. p. 290-310, 2020. Disponível em: [http://rete.inf.br/wp-content/uploads/2020/07/2020\\_Livro\\_Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-colet%C3%A2nea.pdf](http://rete.inf.br/wp-content/uploads/2020/07/2020_Livro_Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-colet%C3%A2nea.pdf). Acesso em: 17 de mar. de 2023.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL, 3. Santa Cruz do Sul: 2006. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2006/textos3/04.pdf>. Acesso em: 13 de abr. de 2023.

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. **Desafios para implementação de políticas públicas: intersetorialidade, regionalização.** In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 16-18 abr. 2013. Brasília, DF. Painel 07/025: Governança em rede: inovações da gestão regionalizada em Minas Gerais. Brasília, DF, 2013. P. 1-20. Disponível em: <https://silo.tips/download/desafios-para-implementacao-de-politicas-publicas-intersetorialidade-e-regionaliz>. Acesso em: 16 de mar. de 2023.

GIACOMINI, Carlos Homero; MARINI, Caio e AFONSO, Alexandre Borges. **Em busca de uma Terceira Geração de Reformas Gerenciais: o Modelo de Gestão para Resultados da Cidade de Curitiba.** IN.: MARINI, Caio e MARTINS, Humberto Falcão. Governança em ação. Brasília: Publix Editora, 2010. Disponível em: [https://institutopublix.com.br/wp-content/uploads/2019/01/2009\\_MARTINS-FALC%C3%83O\\_MARINI\\_Governan%C3%A7a-em-A%C3%A7%C3%A3o-vol.1.pdf](https://institutopublix.com.br/wp-content/uploads/2019/01/2009_MARTINS-FALC%C3%83O_MARINI_Governan%C3%A7a-em-A%C3%A7%C3%A3o-vol.1.pdf). Acesso em: 20 de mar. de 2023.

GOMES, Sandra. **Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados.** IN.: LOTTA, Gabriela (Org). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 14 de mar. de 2023.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia. Arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>. Acesso em: 16 de mar. de 2023.

HONIG, Meredith I. **Complexity and policy implementation: challenges and opportunities for the field.** In: HONIG, Meredith I. (Ed.). *New directions in education policy implementation: confronting complexity*. Sunny Press, 2006.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance. **Implementing Public Policy**, p. 1-100, 2021. Disponível em: <https://www.torrossa.com/it/resources/an/5282218>. Acesso em: 16 de mar. de 2023.

IBGE. Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico 2022 coletados até 25/12/2022 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=resultados>. Acesso em 20 de jan. de 2023.

KOLIBA, Christopher; MEEK, Jack W.; ZIA, Asim. **Governance networks in public administration and public policy.** Routledge, 2017.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. **Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades.** IN.: LOTTA, Gabriela (Org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 14 de mar. de 2023.

LIMA, L. L; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>. Acesso em: 16 de mar. de 2023.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service.** Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 14 de mar. de 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero e PEREIRA, Guilherme Nunes e BICHIR, Renata Mirandola. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, v. 3, n. ju 2018, p. 286-311, 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rppi/article/view/37055/20576>. Acesso em: 16 mar. 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília. 65 (4): 463-492 out/dez 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1836>. Acesso em: 14 de mar. de 2023.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.** IN.: LOTTA, Gabriela (Org.). Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 14 de mar. de 2023.

MARINI, Caio e MARTINS, Humberto Falcão. **Governança em ação**. Brasília: Publix Editora, 2010. Disponível em: [https://institutopublix.com.br/wp-content/uploads/2019/01/2009\\_MARTINS-FALC%C3%83O\\_MARINI\\_Governan%C3%A7a-em-A%C3%A7%C3%A3o-vol.1.pdf](https://institutopublix.com.br/wp-content/uploads/2019/01/2009_MARTINS-FALC%C3%83O_MARINI_Governan%C3%A7a-em-A%C3%A7%C3%A3o-vol.1.pdf). Acesso em: 17 de mar. de 2023.

MARTINS, Humberto Falcão e MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2009. Disponível em: [https://institutopublix.com.br/wp-content/uploads/2019/01/2010\\_MARTINS-FALC%C3%83O\\_MARINI\\_Um-Guia-de-Governan%C3%A7a-para-Resultados-na-Administra%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica.pdf](https://institutopublix.com.br/wp-content/uploads/2019/01/2010_MARTINS-FALC%C3%83O_MARINI_Um-Guia-de-Governan%C3%A7a-para-Resultados-na-Administra%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica.pdf). Acesso em: 17 de mar. de 2023.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos; AGUIAR, Fábio Campos. Implementação da política de saúde pública e seus desafios na era digital. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 1104-1121, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612169426>. Acesso em: 16 de mar. de 2023.

MOTA, Joao Paulo. **CANVAS ÁGIL DE PROJETOS: Estruturação, Design & Aceleração da Carteira de Projetos**. Publix Ideias, 2022. Disponível em: <https://institutopublix.com.br/canvas-agil-de-projetos>. Acesso em: 03 de mai. de 2023.

PAIVA, Luis Henrique. O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão; n. 1168). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5154/1/bmt\\_n.30\\_dilema.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5154/1/bmt_n.30_dilema.pdf). Acesso em: 13 abr. 2023.

**PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI)**. Guia PMBOK®: **Um Guia para o Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos**, 7ª edição, Pennsylvania: PMI, 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Manual de Integridade Pública da OCDE, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 05 de mai. de 2023.

OLIVEIRA, Tiago Chaves. **Guia referencial para gerenciamento de projetos e portfólios de projetos**. Brasília: Enap, 2021. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6155/1/GR%20Gerenciamento%20de%20Projetos%20e%20Portfolios%20-%20Final.pdf>. Acesso em 13 de mar. de 2023.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. **Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas**. IN.: LOTTA, Gabriela (Org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 14 de mar. de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. **Stakeholders Engagement & The 2030 Agenda: A Practical Guide**. 2020. Disponível em: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2703For\\_distribution\\_Stakeholder\\_Engagement\\_Practical\\_Guide\\_REV\\_11SEPT.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2703For_distribution_Stakeholder_Engagement_Practical_Guide_REV_11SEPT.pdf). Acesso em: 10 de jan. de 2023.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 de mar. de 2023.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

RAMOS, Flávia Cristina Canêdo. Gestão de riscos aplicada às políticas públicas: sistematização teórica e prática das contribuições dos estudos de implementação. [Dissertação de mestrado]. Escola Nacional de Administração Pública, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bits-tream/1/5205/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20mestrado%20FI%C3%A1via%C2%20Can%C3%AAdo%20com%20ficha%20%282%29.pdf>. Acesso em: 03 de mai. de 2023.

SANTANA, José Ricardo de; TEIXEIRA, André Luiz da Silva; RAPINI, Márcia Siqueira; ESPERIDIÃO, Fernanda. Financiamento público à inovação no Brasil: contribuição para uma distribuição regional mais equilibrada? Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 52, p. 57-91, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/796/512>. Acesso em: 13 abr. 2023.

SECCHI, Leonardo. Ciclo de políticas públicas. SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo, SP: Cengage Learning, p. 33-60, 2012.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: Unicamp – Núcleo de Estudos e Políticas Públicas – NEPP, 2000. (Caderno nº 48) Disponível em: <https://www.nepc.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepc48>. Acesso em: 16 de mar. de 2023.

SOUZA, Celina. **Coordenação de Políticas Públicas** (Coleção Governo e Políticas Públicas). Brasília, DF: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3329>. Acesso em: 14 de mar. de 2023.

STOKER, Robert P. **Reluctant partners: Implementing federal policy**. University of Pittsburgh Pre, 1991.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Política pública em dez passos**. Brasília, 2021. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos\\_web.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf). Acesso em: 17 de mar. de 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **gestão de Riscos - avaliação de maturidade**. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm>. Acesso em: 10 de jan. de 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de Gestão de Riscos do TCU**, 2ª edição. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos>. Acesso em: 10 de jan. de 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial Básico de Governança Organizacional**, 3ª edição. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 04 de mai. de 2023.



# Anexo 1

Quadro Comparativo de  
Benchmarking em relação às  
formas de implementação e  
financiamento

Promoção	Forma(s) de Implementação	Financiamento	O que o Plano diz a respeito
<u><a href="#">Nova Agenda Urbana na América Latina e no Caribe 2016-2036</a></u>	Descentralizada, Intersetorial e Cooperativa  Não localizado		A implementação da Nova Agenda Urbana na América Latina e no Caribe é de responsabilidade dos países da região, que devem adaptar as diretrizes do documento às suas realidades locais. A implementação da Nova Agenda Urbana é, portanto, descentralizada e envolve uma série de atores locais, incluindo governos locais, organizações da sociedade civil e setor privado.
<u><a href="#">SICA - América Central e República Dominicana</a></u>	Descentralizada, Intersetorial e Cooperativa  Não localizado		O SICA trabalha em conjunto com as instituições nacionais e regionais para implementar as ações previstas em seu plano estratégico. Além disso, o bloco promove a participação da sociedade civil e do setor privado no processo de integração regional.
<u><a href="#">Plano de Desenvolvimento Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras e Sul do México</a></u>	Internacional, Intersetorial, Descentralizada e Cooperativa  Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)		A implementação do plano é coordenada pelos governos dos quatro países da região, com o apoio de organizações internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). A implementação é realizada de forma descentralizada, com a participação de diferentes atores locais, incluindo governos locais, organizações da sociedade civil e setor privado.
<u><a href="#">Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira 2030 (PDES)</a></u>	Descentralizada e Cooperativa  Fundo de Coesão por meio dos Programas POVT e POSEUR; Fundos Europeus		A implementação do PDES é coordenada pelo governo regional da Madeira, com a participação de diferentes atores locais, como empresas, organizações da sociedade civil e universidades. O plano é implementado de forma

Plano	Forma(s) de Implementação	Financiamento	O que o Plano diz a respeito
<u>Estratégia de Desenvolvimento Regional da Irlanda do Norte</u>	Direta, descentralizada e interfederativa	Orçamento governamental, fundos europeus e investimentos privados	<p>descentralizada, com a participação ativa dos municípios e freguesias da região.</p> <p>A implementação do plano tem elementos direto por meio de obras de infraestrutura, é descentralizada no que se diz respeito à transferência de responsabilidades e recursos para os governos locais e para as comunidades. Por mim, o documento também deixa clara a implementação e cooperação governamental, especialmente na coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo na implementação das políticas de desenvolvimento.</p>
<u>PRDNE</u>	Descentralizada, interfederativa, cooperativa	Orcamento Federal e Estadual, BNB Sudene, BNDES, Banco do Brasil, Agências de Fomento, NDB, BID, Banco Mundial e Caixa Econômica. Além disso incentiva-se Concessões Públicas, PPPs, Mercado de Capitais, Fundos de Investimentos Setoriais e Fundos Climáticos e de Inclusão Social	<p>O Plano sugere implementação de um processo de planejamento contínuo participativo, envolvendo diversos atores sociais, tais como representantes do governo estadual, da academia, do setor privado e da sociedade civil organizada.</p>

Plano	Forma(s) de Implementação	Financiamento	O que o Plano diz a respeito
<u>Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo.</u>	Descentralizada, Cooperativa e Intersetorial	Governo Federal e Estadual, Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE), além de instituições regionais e financiamento privado	A implementação do PDVRP envolve a articulação e cooperação entre diferentes setores e atores sociais, incluindo governos municipais e estadual, empresas, organizações da sociedade civil e comunidades locais.
<u>Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional - Alto da Serra do Botucaráí (2015-2030)</u>	Descentralizada, Cooperativa e Intersetorial	Governo Federal e Estadual ,Banco Regional de Desenvolvimento do Extremos Sul (BRDE), Badesul, Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER), Secretaria da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação (SEAPI), Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE), entidades empresariais.	A implementação do PEDR envolve a articulação e cooperação entre diferentes setores e atores sociais, incluindo governos municipais e estadual, empresas, organizações da sociedade civil e comunidades locais
<u>Plano de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Piscicultura do Baixo Amazonas</u>	Intersetorial, Cooperativa e Descentralizada	SEMAS, Comissão Permanente de estudo dos Recursos Pesqueiro e Colônia de Pescadores, Banco da Amazônia, Banco do Brasil, BNDES	A implementação do Plano sugere o engajamento de diferentes setores, como o governo, a sociedade civil, as comunidades locais e os pescadores e piscicultores, em um processo de diálogo e participação social.
	Descentralizada, Participativa e Intersetorial	Orçamento Federal, Fundo Amazônia, Fundo Socioambiental (BNDES), Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, Emprapii, Garante Amazônia, Fundos de Impacto, Criatec 4, Fundo Amazônia, Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa (FAPESPA), Banpará-Bio, Banco da Amazônia, Fundo da Amazônia Oriental (FAO), Fundos Comunitários.	A implementação do Plano de Bioeconomia do Pará envolve a atuação de diversos atores sociais, como representantes do governo estadual, da academia, do setor empresarial e da sociedade civil organizada. O processo de implementação é participativo e intersetorial, e busca promover a articulação entre diversos setores e políticas públicas.
<u>Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal</u>	Interfederativo, intersetorial, Cooperativa e Descentralizada	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) por meio do Mecanismo Financeiro do Consórcio.	A implementação do Plano de Recuperação Verde pode ser classificada como uma implementação intersetorial, cooperativa e descentralizada, uma vez que envolve a atuação conjunta de diversos setores, níveis de governo e atores sociais, a cooperação entre diferentes países e

<b>Plano</b>	<b>Forma(s) de Implementação</b>	<b>Financiamento</b>	<b>O que o Plano diz a respeito</b>
<u>Plano de Desenvolvimento Sustentável do Xingu</u>	Intersetorial, Cooperativa e Descentralizada	Governo Federal, Banco Mundial e Fundo Amazônia, Basa, Banco do Brasil, Banpará, Empresas Privadas	A implementação do Plano envolve a atuação conjunta de diferentes setores, como o governo, a sociedade civil, as comunidades locais e os povos indígenas, em um processo de diálogo e participação social.
<u>RN 2035</u>	Descentralizada, Participativa e Intersetorial	Não localizado	A implementação do programa se baseia em uma governança inovadora, que envolve a participação ativa de diversos atores sociais, como representantes do governo estadual, da academia, do setor privado e da sociedade civil organizada. O processo de implementação do programa é contínuo e envolve monitoramento e avaliação dos resultados alcançados.
<u>Plano Estratégico Ceará 2050</u>	Cooperativa, intersetorial, descentralizada e interfederativa	Orcamento público estadual, PPPs, Banco Mundial, BID, recursos de fundos setoriais e programas federais e, por fim, recursos da sociedade civil (doações, parcerias ou outras formas de cooperação)	O Plano Ceará 2050 prevê uma abordagem de desenvolvimento integrado e sustentável, que envolve ações em diversas áreas, como infraestrutura, educação, saúde, segurança, meio ambiente, entre outras. Para isso, o plano propõe a criação de uma rede de parcerias e cooperação entre diferentes atores e setores, incluindo o setor público, privado e a sociedade civil.
<u>Todos por Pernambuco</u>	Descentralizada e Cooperativa	Orcamento Estadual (SEPLAG) e PPPs. Além disso, BID e Banco Mundial	O programa busca a integração de diversas políticas públicas e setores, visando a articulação de esforços para o alcance dos objetivos propostos. Ademais, sugere envolvimento ativo de diversos atores sociais como representantes do governo estadual, da sociedade civil organizada, dos municípios e da iniciativa privada. Conta também com descentralização de recursos e responsabilidades.



# **Anexo 2**

Modelo de maturidade  
organizacional

Dimensão	QUESTÃO	Contexto 1	Contexto 2	Contexto 3	Contexto 4
		A Instituição não conhece suas atribuições constantes no Regimento interno e suas atribuições não estão definidas para a Organização.	A Instituição conhece suas atribuições constantes no Regimento interno e suas atribuições não estão definidas para a Organização.	A Instituição conhece suas atribuições constantes no Regimento interno e suas atribuições estão definidas para a Organização.	A Instituição conhece suas atribuições constantes no Regimento interno e suas atribuições estão definidas para a Organização.
1.1	<b>DIMENSÃO 1 - As atribuições da Instituição estão claramente definidas?</b>				
	<b>DIMENSÃO 1 - A forma de organização (departamentalização, amplitude de comando etc.) está adequada frente ao volume e à natureza das atribuições da Instituição?</b>				

Dimensão	QUESTÃO	Contexto 1	Contexto 2	Contexto 3	Contexto 4
1.3	<b>DIMENSÃO 1 - Os programas de desenvolvimento de capacitação atendem as necessidades da Instituição e colaboram para o alcance dos objetivos da Instituição?</b>	<p>Não existem (ou existem esporadicamente) programas de capacitação e de desenvolvimento. As ações de capacitação não são uma atividade estruturada dentro da Instituição, na maioria das vezes desvinculadas aos objetivos da Instituição.</p>	<p>Existem programas de capacitação e de desenvolvimento, atendendo as necessidades da Instituição.</p> <p>Os treinamentos são realizados a partir de necessidades fragmentadas e, portanto, algumas vezes desvinculados aos objetivos da Instituição.</p>	<p>Existem programas de capacitação e de desenvolvimento que atendem às necessidades da Instituição e a um plano de treinamento desenhado de forma alinhada aos objetivos da Instituição. Mas, questões de ordem operacional impedem a sua execução plena.</p>	<p>Os programas de capacitação são alinhados aos objetivos da Instituição e se baseiam em um plano de desenvolvimento de competências. A sua execução é satisfatória e atende os resultados pretendidos.</p>
1.4	<b>DIMENSÃO 1 - Qual o nível de absenteísmo da Instituição?</b>	Elevado/Alto	Moderado	Baixo	Muito baixo/Inexistente
1.5	<b>DIMENSÃO 1 - Qual o nível de rotatividade da Instituição?</b>	Elevado/Alto	Moderado	Baixo	Muito baixo/Inexistente

Dimensão	QUESTÃO	Contexto 1	Contexto 2	Contexto 3	Contexto 4
1.6	<b>DIMENSÃO 1 - O quantitativo de pessoal da Instituição é adequado para suas ações?</b>	O alcance dos resultados pretendidos é inviável em função da equipe disponível.	A equipe disponível não é suficiente para o alcance de todos os resultados pretendidos, mas ela entrega parte dos resultados de forma exitosa. E, já estão em andamento processos de solicitação e seleção de pessoal.	A equipe disponível não é suficiente para o alcance de todos os resultados pretendidos, mas ela entrega parte dos resultados de forma exitosa. E, já estão em andamento processos de solicitação e seleção de pessoal.	A equipe disponível é suficiente e adequada ao alcance dos resultados pretendidos.
1.7	<b>DIMENSÃO 1 - A instituição dispõe de metodologia objetiva para realizar o dimensionamento da força de trabalho?</b>		A instituição não dispõe de metodologia para dimensionamento da força de trabalho. As decisões relacionadas à dimensionamento da força de trabalho são tomadas estritamente em função da percepção do RH.	A instituição não dispõe de metodologia para dimensionamento da força de trabalho. O dimensionamento da força de trabalho é realizado somente a partir da indicação de necessidades apontadas pelo corpo gerencial.	A instituição dispõe de metodologia para dimensionamento da força de trabalho. No entanto, essa metodologia está em implantação e por isso, ainda é baseada em critérios não consolidados, subjetivos.

Dimensão	QUESTÃO	Contexto 1	Contexto 2	Contexto 3	Contexto 4
1.8	<b>DIMENSÃO 1 - A equipe técnica possui as competências necessárias para executar as suas atribuições e alcançar os resultados pretendidos pela Instituição?</b>	<p>Não está definido qual é o perfil de competências ideal (conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes) dos colaboradores da Instituição.</p>	<p>O perfil de competências ideal está definido, porém não está alinhado às necessidades da Instituição e tal fato, representa um obstáculo ao alcance dos resultados pretendidos.</p>	<p>O perfil de competências ideal está definido, porém não está plenamente alinhado às necessidades da Instituição. Contudo, não representa um obstáculo ao alcance dos resultados pretendidos.</p>	<p>O perfil de competências ideal está definido, é gerenciado e está alinhado às necessidades da Instituição. Representa uma força ao alcance dos resultados pretendidos.</p>
2.1	<b>DIMENSÃO 2 - Os servidores conhecem suas contribuições para o alcance dos objetivos da Instituição?</b>	<p>Os servidores não sabem qual a sua contribuição para o alcance dos seus objetivos da Instituição.</p>	<p>Os servidores sabem quais são os objetivos da Instituição e ações sob sua responsabilidade, mas não tem ciência das ações sob sua responsabilidade que impactam nos demais servidores (inclusive de outras Instituições). Existe parcialmente um desdobramento dos objetivos da Instituição em iniciativas setoriais e planos de ações, mas seu monitoramento é precário.</p>	<p>A Instituição sabe quais são os objetivos da Instituição e ações sob sua responsabilidade e como elas impactam nos demais servidores (inclusive de outras Instituições). Existem objetivos da Instituição se desdobram em projetos setoriais e planos de ações de curto e médio prazo, com monitoramento sistemático.</p>	

Dimensão	QUESTÃO	Contexto 1	Contexto 2	Contexto 3	Contexto 4
2.2	<b>DIMENSÃO 2 - A Instituição monitora e avalia o alcance dos seus objetivos?</b>	A Instituição não monitora o alcance dos seus objetivos e o andamento das iniciativas de ter indicadores, não os utiliza para monitorar os objetivos da Instituição.	A Instituição acompanha o andamento de suas iniciativas, no que tange a prazo, responsáveis e execução físico-financeira. Mas, apesar de ter indicadores, não os esporadicamente, mas não emite relatórios de diagnóstico e proposição de melhorias para a alta direção.	A Instituição acompanha o andamento de suas iniciativas, no que tange a prazo, responsáveis e execução físico-financeira, monitora seus indicadores sistematicamente, e emite relatórios de diagnóstico e proposição de melhorias.	A Instituição acompanha o andamento de suas iniciativas no que tange a prazo, responsáveis e execução físico-financeira, monitora seus indicadores esporadicamente, mas não emite relatórios de diagnóstico e proposição de melhorias para a alta direção.
2.3	<b>DIMENSÃO 2 - A relação da Instituição com parceiros contribui para o alcance dos objetivos da Instituição?</b>	A Instituição não articula com parceiros visando o alcance dos objetivos da Instituição pretendidos.	A Instituição articula precariamente com parceiros visando o alcance dos objetivos da Instituição pretendidos.	O relacionamento da Instituição com parceiros é satisfatório, porém não gera resultados impactantes para os objetivos da Instituição.	O relacionamento da Instituição com parceiros é satisfatório e gera resultados impactantes para os objetivos da Instituição.
3.1	<b>DIMENSÃO 3 - A Instituição dispõe de sistemas e mecanismos informacionais para subsidiar a tomada de decisão?</b>	Não existem sistemas e mecanismos informacionais para subsidiar a tomada de decisão.	Existem sistemas e mecanismos informacionais somente para coleta e guarda de informações, sem o tratamento e disponibilização devidos.	Existem sistemas e mecanismos informacionais para coleta, tratamento e guarda de informações, porém há uma subutilização desses mecanismos.	Existem sistemas e mecanismos informacionais utilizados efetivamente para acompanhar a execução e alcance dos objetivos, e subsidiar a tomada de decisão de forma tempestiva e confiável.
<b>Sistemas inform.</b>					

Dimensão	QUESTÃO	Contexto 1	Contexto 2	Contexto 3	Contexto 4
3.2	<b>DIMENSÃO 3 - Os sistemas de TI utilizados na instituição atendem aos processos e rotinas?</b>	Os sistemas de TI utilizados pela instituição não atendem aos processos e rotinas de trabalho da Instituição.	Os sistemas de TI utilizados na Instituição abrangem os processos e rotinas de trabalho somente nas funções de nível gerencial.	Os sistemas de TI utilizados na Instituição abrangem os processos e rotinas de trabalho somente nas funções de níveis gerencial e estratégico.	Os sistemas de TI utilizados na Instituição abrangem os processos e rotinas de trabalho nas funções de todos os níveis: gerencial, estratégico e operacional.
3.3	<b>DIMENSÃO 3 - A Instituição é capacitada suficientemente para conhecimento e uso das funcionalidades dos sistemas de TI utilizados?</b>	O conhecimento técnico e operacional necessário para a utilização dos sistemas de TI hoje utilizados foram adquiridos com a rotina, sem capacitação.	O conhecimento técnico e operacional necessário para a utilização dos sistemas de TI hoje utilizados foram adquiridos por repasse dos colegas de trabalho.	O conhecimento técnico e operacional necessário para a utilização dos sistemas de TI hoje utilizados são adquiridos por capacitação de curto prazo, sem o devido aprofundamento e temporalidade necessária para atualizações.	O conhecimento técnico e operacional necessário para a utilização dos sistemas de TI hoje utilizados são adquiridos por capacitação aprofundada e renovada sempre que necessário.
4.1	<b>DIMENSÃO 4 - Os princípios e valores organizacionais são disseminados e internalizados na instituição?</b>	A Instituição desconhece os princípios e valores organizacionais e não existem ações para desenvolvê-los.	Os princípios e valores organizacionais são disseminados informalmente, sem ações para desenvolvê-los.	Os princípios e valores organizacionais são disseminados, mas não estão internalizados devido a insuficiência ou imaturidade das ações para desenvolvê-los.	Os princípios e valores organizacionais são disseminados e internalizados por meio de ações efetivas para desenvolvê-los.

Dimensão	QUESTÃO	Contexto 1	Contexto 2	Contexto 3	Contexto 4
4.2	<b>DIMENSÃO 4 - Há ações e instrumentos estruturados visando a melhoria do clima organizacional?</b>	Não há avaliação do clima organizacional nem ações visando a sua melhoria.	Há avaliações do clima organizacional de forma esporádica (prazo superior a 3 anos), porém as informações coletadas não são transformadas em ações para a melhoria do clima.	Há avaliações do clima organizacional no prazo de 2 a 3 anos e, a partir das informações coletadas, são realizadas algumas ações visando a sua melhoria.	Há avaliações do clima organizacional frequentemente (em um prazo inferior a 2 anos) e, a partir das informações coletadas, são realizadas diversas ações visando a sua melhoria.
4.3	<b>DIMENSÃO 4 - Existem práticas estruturadas para comunicação interna na Instituição?</b>	Não há práticas de disseminação e uso da comunicação interna na Instituição.	Há práticas esporádicas de disseminação e uso da comunicação interna na Instituição.	A Instituição está aperfeiçoando suas ferramentas para otimizar as práticas de disseminação e uso das comunicações internas, buscando torná-las mais efetiva.	A Instituição executa rotineiramente práticas de disseminação e uso da comunicação interna através de ferramentas consolidadas e estruturadas.
4.4	<b>DIMENSÃO 4 - Existe sistemática de feedback da implementação dos planos de ação da Instituição pela instituição?</b>	Não há coleta de feedbacks pela Organização a respeito da viabilidade, implementação e resultados alcançados a respeito dos planos de ação expostos.	Não há coleta de feedbacks pela Organização a respeito da viabilidade e implementação, mas há coleta de informações referentes aos resultados alcançados dos planos de ação expostos.	Não há coleta de feedbacks pela Organização a respeito da viabilidade, há coleta somente de informações correspondentes a implementação e resultados alcançados a respeito dos planos de ação expostos.	Há coleta periódica dos feedbacks pela Organização, incluindo consolidação e análise a respeito de viabilidades, desenvolvimento das implementações e das informações referentes aos resultados alcançados.

Dimensão	QUESTÃO	Contexto 1	Contexto 2	Contexto 3	Contexto 4
4.5	<b>DIMENSÃO 4 - Existem práticas de reconhecimento e disseminação do trabalho realizado com êxito dentro da Instituição (feedback)?</b>	Não há prática de disseminação e reconhecimento de trabalhos exitosos dentro da Instituição.	Há práticas de reconhecimento de trabalhos exitosos, mas somente individualmente. A disseminação entre colaboradores ainda não ocorre.	Há práticas esporádicas de disseminação e reconhecimento de trabalhos exitosos dentro da Instituição.	A Instituição executa sistematicamente a disseminação e reconhecimento de trabalhos exitosos entre seus colaboradores.
4.6	<b>DIMENSÃO 4 - A Instituição já participou da execução e levantamento de estudo sobre as competências existentes na Organização?</b>	Não há participação para este fim.	Há participações eventuais sem o retorno de resultados, e sem os direcionamentos necessários.	Há participações eventuais com o retorno de resultados, porém com poucos direcionamentos necessários.	Há participações periódicas com o retorno de resultados e com os direcionamentos necessários.
4.7	<b>DIMENSÃO 4 - A gestão do conhecimento contribui na melhoria dos processos, produtos e serviços da Instituição?</b>				
			<p>A gestão do conhecimento é precária, não há compartilhamento de conhecimento de forma sistematizada.</p> <p>O conhecimento é informal, ocorrendo de pessoa para pessoa, dentro das suas Instituições.</p>	<p>O conhecimento está nas pessoas e não é sistematizado.</p> <p>O compartilhamento do conhecimento é informal, ocorrendo de pessoa para pessoa, dentro das suas Instituições.</p>	<p>Há um esforço de armazenamento e sistematização do conhecimento, mas a acessibilidade e o compartilhamento são insuficientes.</p> <p>O armazenamento, a sistematização e o compartilhamento são realizados de forma efetiva. A gestão do conhecimento assegura a melhoria nos processos, produtos e serviços.</p>

Dimensão	QUESTÃO	Contexto 1		Contexto 2		Contexto 3		Contexto 4	
		5.1	DIMENSÃO 5 - As rotinas e procedimentos de trabalho de sua Instituição estão estruturados?	5.2	DIMENSÃO 5 - A Instituição tem conhecimento das relações existentes entre os seus processos e os processos de outras Instituições?	5.3	DIMENSÃO 5 - Os processos de trabalho da Instituição estão alinhados com os resultados estratégicos da Organização?		
Processos			As rotinas e procedimentos da Instituição não estão estruturados. Não existe um padrão de execução e a forma de realizar as atividades depende de quem as executa.		Algumas rotinas e procedimentos da Instituição existem, existindo um padrão de execução. Mas, a maior parte deles, ainda não foram padronizados e forma de realizar as atividades depende de quem as executa.		As rotinas e procedimentos da Instituição já estão, em sua maior parte, estruturados, existindo um padrão de execução. Sendo recorrente, ações e propostas de melhoria.	As rotinas e procedimentos da Instituição estão estruturados, existindo um padrão de execução. Poucos não foram padronizados.	
					Sem conhecimento ou conhecimento parcial dos processos de trabalho da minha Instituição e de suas relações com os processos de outras Instituições.		Há conhecimento dos processos executados pela minha Instituição, porém não há conhecimento sobre as relações com os processos de outras Instituições.	Há conhecimento dos processos da minha Instituição e das relações com os processos de outras Instituições, contudo os processos são estanques (não há melhoria).	Há conhecimento dos processos da minha Instituição e das relações com os processos de outras Instituições, e identifica-se integração e constante melhoria entre eles.
							Os processos de trabalho e produtos da Instituição estão alinhados às diretrizes estratégicas da Organização, mas o seu desempenho operacional (tempo, custo e qualidade) não é suficiente para o alcance dos resultados pretendidos. No entanto, os processos são estanques (não há melhoria).	Os processos de trabalho e produtos da Instituição estão alinhados às diretrizes estratégicas da Organização, e o seu desempenho operacional é suficiente para o alcance dos resultados pretendidos. No entanto, os processos são estanques (não há melhoria).	Os processos de trabalho e produtos da Instituição estão alinhados às diretrizes estratégicas da Organização, e o seu desempenho operacional é suficiente para o alcance dos resultados pretendidos e há melhoria contínua nos processos.

Dimensão	QUESTÃO	Contexto 1	Contexto 2	Contexto 3	Contexto 4
6.1	<b>DIMENSÃO 6 - A Instituição consegue planejar seu orçamento?</b>	A Instituição não faz planejamento orçamentário.	A Instituição faz o planejamento orçamentário, mas ele tem muitas falhas.	A Instituição faz o planejamento orçamentário, e ele tem poucas falhas.	O planejamento orçamentário da Instituição é adequado.
6.2	<b>DIMENSÃO 6 - A Instituição consegue executar o orçamento planejado?</b>	O orçamento não é executado.	O orçamento é executado parcialmente com prejuízo.	O orçamento é executado parcialmente sem prejuízo.	O orçamento é executado conforme previsto.
6.3	<b>DIMENSÃO 6 - Os recursos financeiros planejados são disponibilizados dentro do prazo para a Instituição?</b>	Não há previsão de disponibilização de recursos financeiros necessários.	Os recursos financeiros são disponibilizados com muito atraso.	Os recursos financeiros são disponibilizados com pouco atraso.	Os recursos financeiros são disponibilizados no prazo previsto.
6.4	<b>DIMENSÃO 6 - A Instituição consegue alcançar seus resultados de acordo com os recursos financeiros disponibilizados?</b>	Os recursos financeiros disponíveis não são suficientes, e apresenta-se como uma barreira ao alcance dos resultados da Instituição.	Os recursos financeiros disponíveis não são suficientes, mas não inviabiliza o alcance dos resultados da Instituição.	Os recursos financeiros disponíveis são suficientes e viabiliza o alcance dos resultados da Instituição.	Os recursos financeiros disponíveis são acima do necessário e permitem atender outras demandas/investimentos, tais como as iniciativas estratégicas.



# Anexo 3

Proposta de Acordo de  
Resultados para o PRDA



## ACORDO DE RESULTADOS

### PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (PRDA) 2024-2027

#### EIXO DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

Essa proposta tem como objetivo disciplinar o pactuação de resultados no âmbito da implementação do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), considerando os seguintes aspectos:

- A necessidade de promover o desenvolvimento includente e sustentável da região Amazônica;
- O objetivo central do PRDA que visa reduzir as desigualdades regionais e em consonância com os ditames da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR);
- A importância da adoção de um plano regional de desenvolvimento contendo uma visão para o período de 2024-2027, que envolveu diversas instituições da região, a partir de um processo de diálogo com vários segmentos da sociedade; e
- O resultado de diversas oficinas com grupos técnicos e reuniões de validação com responsáveis pelas organizações atuantes no PRDA para elaboração e definição de programas de projetos estratégicos.

Para os fins deste instrumento, entende-se por Acordo de Resultados o instrumento de contratação de resultados, celebrado entre os órgãos com atuação direta na implementação do PRDA. O Acordo de Resultados deve estar pautado nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e economicidade. Ele visa, primordialmente:

- a. viabilizar a implementação do PRDA, por meio de mecanismos da pactuação de métricas entre os atores envolvidos;
- b. melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade e qualificar a utilização de recursos públicos;
- c. dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a implementação do PRDA;
- d. estimular, valorizar e dar destaque organizações que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos.

## 1. Pactuação

EIXO DO PRDA	OBJETIVO ESTRATÉGICO DO PRDA	NOME DO PROGRAMA/PROJETO	ODS RELACIONADO	ENTREGAS PACTUADAS	META	RECURSO ESTIMADO R\$	FONTE DE FINANCIAMENTO	PRAZO	RESPONSÁVEL
EIXO DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO	INserir aqui o OBJETIVO RELACIONADO	Inserir aqui o nome do Programa/Projeto	Indique aqui	Escreva aqui o nome da entrega prevista	Indique aqui o quantitativo	Indique aqui o valor orçado, caso exista	Indique aqui a fonte de financiamento	Indique aqui a data prevista de conclusão da entrega	Indique aqui a organização responsável pela entrega
		Inserir aqui o nome do Programa/Projeto	Indique aqui	Escreva aqui o nome da entrega prevista	Indique aqui o quantitativo	Indique aqui o valor orçado, caso exista	Indique aqui a fonte de financiamento	Indique aqui a data prevista de conclusão da entrega	Indique aqui a organização responsável pela entrega
		Inserir aqui o nome do Programa/Projeto	Indique aqui	Escreva aqui o nome da entrega prevista	Indique aqui o quantitativo	Indique aqui o valor orçado, caso exista	Indique aqui a fonte de financiamento	Indique aqui a data prevista de conclusão da entrega	Indique aqui a organização responsável pela entrega
		Inserir aqui o nome do Programa/Projeto	Indique aqui	Escreva aqui o nome da entrega prevista	Indique aqui o quantitativo	Indique aqui o valor orçado, caso exista	Indique aqui a fonte de financiamento	Indique aqui a data prevista de conclusão da entrega	Indique aqui a organização responsável pela entrega
		Inserir aqui o nome do Programa/Projeto	Indique aqui	Escreva aqui o nome da entrega prevista	Indique aqui o quantitativo	Indique aqui o valor orçado, caso exista	Indique aqui a fonte de financiamento	Indique aqui a data prevista de conclusão da entrega	Indique aqui a organização responsável pela entrega
		Inserir aqui o nome do Programa/Projeto	Indique aqui	Escreva aqui o nome da entrega prevista	Indique aqui o quantitativo	Indique aqui o valor orçado, caso exista	Indique aqui a fonte de financiamento	Indique aqui a data prevista de conclusão da entrega	Indique aqui a organização responsável pela entrega

## 2. Agenda de Melhorias

Dimensão	Melhoria	Meta	Recurso Estimado R\$	Fonte de Financiamento	Prazo	Responsável
INserir aqui a dimensão organizacional	Escreva aqui o nome da melhoria a ser executada	Indique aqui o quantitativo	Indique aqui o valor orçado, caso exista	Indique aqui a fonte de financiamento	Indique aqui a data prevista de conclusão da entrega	Indique aqui a organização responsável pela entrega
INserir aqui a dimensão organizacional	Escreva aqui o nome da melhoria a ser executada	Indique aqui o quantitativo	Indique aqui o valor orçado, caso exista	Indique aqui a fonte de financiamento	Indique aqui a data prevista de conclusão da entrega	Indique aqui a organização responsável pela entrega
INserir aqui a dimensão organizacional	Escreva aqui o nome da melhoria a ser executada	Indique aqui o quantitativo	Indique aqui o valor orçado, caso exista	Indique aqui a fonte de financiamento	Indique aqui a data prevista de conclusão da entrega	Indique aqui a organização responsável pela entrega
INserir aqui a dimensão organizacional	Escreva aqui o nome da melhoria a ser executada	Indique aqui o quantitativo	Indique aqui o valor orçado, caso exista	Indique aqui a fonte de financiamento	Indique aqui a data prevista de conclusão da entrega	Indique aqui a organização responsável pela entrega

E por estarem assim justas e acordadas, firmam o presente Contrato, em 04 (quatro) vias de igual teor e forma.

Local, de de 2024

REPRESENTANTE LEGAL  
ÓRGÃO SIGNATÁRIO

REPRESENTANTE LEGAL  
ÓRGÃO SIGNATÁRIO

REPRESENTANTE LEGAL  
ÓRGÃO SIGNATÁRIO

REPRESENTANTE LEGAL  
ÓRGÃO SIGNATÁRIO



# Anexo 4

Benchmarking de análise  
de riscos

**Avaliação de Risco - Zona de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) Abuanã-Madeira**

Risco-Chave	Probabilidade	Impacto	Grau de Risco	Resposta ao Risco
Não aprovação do dispositivo legal	2	5	10	Médio Transferir/Compartilhar
Baixa articulação entre os atores	2	5	10	Médio Mitigar
Baixa destinação/direcionamento de programas orçamentários e recursos	5	8	40	Alto Transferir/Compartilhar
Sequestro, distorção e manipulação da narrativa de comunicação	8	8	64	Alto Eliminar
Descontinuidade do projeto	5	10	50	Alto Aceitar
Ingerências externas de governança	5	8	40	Alto Transferir/Compartilhar
Conflito entre os atores	5	5	25	Médio Mitigar
Conflitos e dificuldades para a regularização fundiária	8	5	40	Alto Mitigar
Baixa capacitação entre os municípios	5	5	25	Médio Transferir/Compartilhar
Uso do projeto para promoção pessoal ou institucional indevidas	5	5	25	Médio Eliminar

## Avaliação de Risco - Plano de Bioeconomia do Pará

Grupo	Relação	Nível
Engajamento	Governança, coordenação e compromisso político para com o Plano	Baixo
Adequação	Harmonia entre desenho, implementação de ações e os objetivos acordados no Plano	Médio
Socioambientais	Eventuais efeitos socioambientais adversos resultantes da implementação do Plano	Médio
Provisão de Recursos	Provisão dos meios para a sua consecução	Alto
Gênero e Intergeracional	Protagonismo de jovens e mulheres	Alto

### Avaliação de Risco - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)

A Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) desenvolveu, em 2021, o Plano de Gestão de Risco nº 29/2022/DPA<sup>47</sup>, que visa a Implementação do Sistema de Gestão de Riscos na Diretoria de Planejamento e Avaliação. O objetivo geral do documento é o mapeamento de riscos levantados a partir dos macroprocessos e processos identificados na Diretoria. A partir da metodologia e das ferramentas propostas, é perfeitamente adaptável à aplicação na fase de implementação de um Plano Regional de Desenvolvimento, como o PRDA 2024-2027.

Etapa 1	Ambiente e Objetivos
Etapa 2	Identificação de eventos de riscos
Etapa 3	Avaliação de eventos de riscos e controles
Etapa 4	Resposta ao risco
Etapa 5	Informação, comunicação e monitoramento

**Quadro 1.** Etapas da Metodologia da Gestão de Riscos e Controles Internos da Sudeco

Com foco analítico nas etapas 2 e 3, o Plano propõe a Identificação dos Eventos de Riscos, utilizando a ferramenta Bow-Tie. O detalhamento de todas as etapas propostas pelo Órgão está no documento disponibilizado no website da Sudeco. Nesse sentido, inicialmente levando em consideração a identificação um evento de risco hipotético, proposto no Plano, tem-se:

<b>Macroprocesso:</b> Identificar oportunidades de investimentos em atividades produtivas e fomentar iniciativas de desenvolvimento regional <b>Processo:</b> Identificar oportunidades de investimentos em atividades produtivas
---

Item	Descrição	Causa	Consequência
1	Redução dos recursos orçamentários destinados à Sudeco por baixa efetividade nas políticas implementadas.	Ausência de projetos por falta de estratégia, dados, diagnósticos, equipe qualificada e governanças setoriais e territoriais.	Fragilidade institucional

**Quadro 2.** Identificação do Evento de Risco

Em seguida, na etapa de Avaliação de Eventos de Riscos e Controles, faz-se a análise sobre a probabilidade e o impacto de ocorrência dos riscos identificados, sem qualquer controle existente. O resultado é o nível de "Risco Inerente" de determinado evento:

Item	Evento de Risco	Probabilidade	Impacto	Probabilidade x Impacto	Nível do Risco
1	Redução dos recursos orçamentários destinados à Sudeco por baixa efetividade nas políticas implementadas.	3	3	9	Risco Alto

**Quadro 3.** Avaliação do Risco Inerente

Item	Evento de Risco	Controle Existente	Desenho do Controle	Operação de Controle
1	Redução dos recursos orçamentários destinados à Sudeco por baixa efetividade nas políticas implementadas.	Capacitação do quadro técnico envolvido na elaboração das políticas públicas	Há procedimentos de controles formalizados, mas não estão adequados (insuficientes)	Os procedimentos de controle estão sendo parcialmente executados
		Articulação intersetorial	Há procedimentos de controles formalizados, mas não estão adequados (insuficientes)	Procedimentos de controle são executados e com evidência de sua realização
		Elaboração de diagnósticos técnicos em temas de desenvolvimento regional	Há procedimentos de controles, mas não são adequados e nem estão formalizados	Os procedimentos de controle estão sendo executados, mas não são adequados nem estão formalizados

**Quadro 4.** Avaliação dos controles existentes

Finalizada a etapa anterior, identificou-se que o nível de "Risco Residual", mesmo com os controles informados, se mantém alto, conforme demonstra a tabela a seguir:

Item	Evento de Risco	Probabilidade	Impacto	Probabilidade x Impacto	Nível do Risco
1	Redução dos recursos orçamentários destinados à Sudeco por baixa efetividade nas políticas implementadas.	3	3	9	Risco Alto

**Quadro 5.** Avaliação do Risco Residual



SUDAM



PNUD

**PUBLIX**  
INSTITUTO

