



**SAGRES**  
POLÍTICA E GESTÃO ESTRATÉGICA APLICADAS

**METODOLOGIA  
SAGRES DE ANÁLISE  
DE PROGRAMAS E  
PROJETOS  
ESTRATÉGICOS  
DE GOVERNO**

Ridauto Lúcio Fernandes

Verônica Korilio

Luiz Eduardo Rocha Paiva

**Brasília, DF, 22 de outubro de 2019**



## **METODOLOGIA SAGRES DE ANÁLISE DE PROGRAMAS E PROJETOS ESTRATÉGICOS DE GOVERNO**

### **1. INTRODUÇÃO**

Quem não está acostumado com a administração pública, normalmente, não faz ideia da dificuldade por que passa um gestor público para fazer bom uso dos recursos à sua disposição. Essa dificuldade é ainda maior quando se trata de utilizar recursos financeiros. Como é difícil gastar bem o dinheiro público!

Além da burocracia que emperra a máquina pública e da exigentíssima legislação a ser atendida, o gestor tem, ainda, um desafio a enfrentar: como eleger prioridades; como escolher onde aplicar os recursos, normalmente insuficientes para atender a todas as demandas.

À medida em que se vai subindo na hierarquia dos gestores, a dificuldade aumenta. Num nível muito alto, como a chefia de um governo federal, estadual ou municipal, o gestor tem que escolher entre coisas muito distintas, quando vai priorizar a aplicação de seus poucos recursos financeiros. E, para fazer a escolha, tem que comparar...

A Metodologia Sagres de Análise de Programas e Projetos Estratégicos de Governo visa dar a um governante, Chefe do Poder Executivo em qualquer das esferas de poder, uma ferramenta que minimiza o subjetivismo que é inerente a esse tipo de comparação e permite apresentar justificativas para as escolhas tomadas, com base em critérios aceitos por estudiosos da estratégia, da geopolítica e da alta administração. Mais que isso, critérios ancorados no bom senso e no bem comum, o que permite ter a concordância de qualquer cidadão de bem, com ou sem estudos, para sua aplicação.

### **2. APRESENTAÇÃO DOS CRITÉRIOS**

Os critérios eleitos foram agrupados em três conjuntos. Esses conjuntos são hierarquizados. Assim, o primeiro conjunto tem mais importância que o segundo, que, por sua vez, tem mais importância que o terceiro. E assim será considerado quando os três conjuntos forem agrupados para se obter uma comparação final, consolidadora da prioridade que cada programa ou projeto terá na aplicação dos recursos.

#### **a. Primeiro conjunto de critérios: entregas à sociedade**

O primeiro conjunto de critérios contém aqueles elementos que são a alma de um Governo. São as entregas principais que qualquer governo deve fazer à sociedade que o empoderou, o farol que brilha na escuridão e para onde devem ser dirigidos os esforços, mesmo que a direção seja pífia e o entorno seja hostil. Essas entregas, que estão listadas no Preâmbulo da Constituição Federal, podem ser resumidas em cinco: **DESENVOLVIMENTO, DEFESA, SEGURANÇA, BEM-ESTAR e REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES.**



b. Segundo conjunto de critérios: custo-benefício

Vencida a etapa de análise dos benefícios impagáveis, ou seja, as entregas principais, para as quais “não há preço”, o segundo conjunto de critérios vai permitir analisar o custo da implementação do programa ou projeto, o custo de sua descontinuidade, caso já tenha sido iniciado e tenha que ser interrompido e os benefícios adicionais decorrentes de sua execução.

Para percorrer esta etapa da análise, será observado(a):

- o custo total do programa ou projeto (quanto menos custoso, mais vantajosa sua adoção);
- o percentual desse custo que já foi investido (quanto maior, mais vantajosa a sua continuidade, uma vez que mais recurso será perdido, se for descontinuado);
- se já existem recursos alocados para sua implementação, ou se ainda não há dotação orçamentária que contemple o programa/projeto (havendo recursos alocados, deve ser priorizado, uma vez que a alocação desses recursos costuma ser muito difícil);
- o tamanho da população que será beneficiada com o programa ou projeto (quanto mais beneficiados, mais prioritário deve ser);
- a quantidade de empregos que será gerada com a implantação ou a continuidade do programa ou projeto (esse “benefício”, a geração de emprego, é destacado dos demais em função de sua ação catalizadora na redução das desigualdades e na diminuição da pobreza);
- o retorno em arrecadação que deverá ocorrer, se o programa ou projeto for implantado ou continuado (quanto mais retorno em arrecadação, mais prioritário, pois a arrecadação gerada vai permitir novos investimentos governamentais);
- a redução de despesas decorrente da implementação ou continuidade do programa/projeto (quanto mais despesas reduzidas, mais prioritário, pois a economia vai permitir novos investimentos governamentais); e
- a geração de oportunidades para a iniciativa privada decorrente da implementação ou manutenção do programa/projeto (quanto mais oportunidades geradas, mais prioritário, dentro da política de desestatização).

Esses critérios, ainda que agrupados sob um único “guarda-chuvas”, deverão ter pesos distintos, uma vez que impactam de forma distinta na sociedade, que terá que pagar pelo custo e deverá se beneficiar dos resultados.

c. Terceiro conjunto de critérios: alinhamento com as estratégias já traçadas

Resta, para completar a análise, observar se há coerência entre os programas e projetos e as estratégias previamente delineadas. Uma alteração abrupta de uma direção estratégica, com a priorização de um programa ou projeto que não está alinhado com a direção anterior, costuma trazer dificuldades de coordenação e de apoio ao elemento novo, o que diminui sua chance de êxito.



Além disso, a estratégia delineada foi baseada no contrato implícito que foi feito entre o governante e o povo que o elegeu, cujas condições estiveram expostas, na plataforma eleitoral do candidato, em seu Programa de Governo. Priorizar programas ou projetos fora desse escopo pode ser visto como uma quebra de contrato, enfraquecendo o apoio popular e trazendo dificuldades para sua implementação e para o êxito esperado.

Assim, será verificado, nesse conjunto de critérios:

- em que medida o programa ou projeto está alinhado com o Programa de Governo e com a mensagem ao Poder Legislativo no ato de posse;
- em que medida o programa ou projeto está alinhado com as diretrizes ou linhas estratégicas do órgão responsável por definir a estratégia na esfera de poder considerada;
- qual a probabilidade do programa ou projeto em questão ser concluído ainda no mandato do governante que estuda sua implementação ou continuidade, ou, no caso de haver impossibilidade de sua conclusão, em que medida os benefícios esperados serão colhidos no tempo do mandato.

### 3. VERIFICAÇÃO PRELIMINAR À ANÁLISE

Trata-se de definir se um programa/projeto é realmente estratégico ou se deve ser reclassificado para não estratégico.

Os programas e projetos estratégicos são construídos para manter competências já adquiridas ou para incorporar novas competências que foram identificadas como **essenciais para atender, integralmente, a visão e a missão do Governo.**

Dessa forma, os programas/projetos estratégicos são, normalmente, demandas do planejamento estratégico. Havendo um planejamento estratégico vigente, normalmente desenhado na forma de um Mapa Estratégico, os programas/projetos estratégicos aparecerão intimamente ligados a um objetivo estratégico. Isso ocorrerá por serem os programas/projetos estratégicos originados daqueles objetivos. Assim, **caso um programa/projeto não guarde relação íntima com ao menos um dos objetivos estratégicos do Mapa, ele não será estratégico.**

No entanto, há que se considerar a hipótese, indesejável, de não haver um planejamento estratégico formal vigente ou, mesmo, de não haver a definição formal dos objetivos estratégicos de Governo. Nesse caso, sugere-se passar o programa/projeto pela peneira das cinco condições. Para ser considerado estratégico, ele deverá atender, ao menos, a UMA das condições, que são ligadas às **principais entregas que um bom governo deve fazer à sociedade.** Assim, deve-se responder aos seguintes questionamentos:

- O programa/projeto, uma vez implementado ou em execução, trará grande **DESENVOLVIMENTO** para significativa parcela da população, para considerável parcela física do território ou para parcela não tão significativa do território, mas considerada geopoliticamente estratégica?



- O programa/projeto, uma vez implementado ou em execução, trará grande aumento da **SEGURANÇA** para significativa parcela da população ou para parcela não tão significativa da população, mas para uma população residente em área considerada geopoliticamente estratégica?

- O programa/projeto, uma vez implementado ou em execução, facilitará sobremaneira a **DEFESA** nacional em face de uma ameaça externa, ou se constituirá em importante dissuasão a esta ameaça? Este questionamento será feito, exclusivamente, para programas e projetos federais.

- O programa/projeto, uma vez implementado ou em execução, trará grande **BEM-ESTAR** para significativa parcela da população ou para parcela não tão significativa da população, mas para uma população residente em área considerada geopoliticamente estratégica?

- O programa/projeto, uma vez implementado ou em execução, contribuirá, de forma muito importante, para a **REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES** existentes?

Respondido SIM a qualquer das cinco indagações, o programa/projeto será considerado estratégico e prosseguirá na análise.

Respondido NÃO a todas as cinco indagações, o programa/projeto será considerado não estratégico. No entanto, o analista não o descartará sem, antes, classificá-lo em uma de três categorias:

**RELEVANTE:** programa/projeto não estratégico, mas que, ainda assim, se implementado ou em execução:

- trará algum desenvolvimento para significativa parcela da população nacional, ou grande desenvolvimento para uma pequena parcela da população nacional não-residente em área geopoliticamente estratégica, ou para parcela física não considerável do território nacional e não considerada geopoliticamente estratégica; ou

- trará algum aumento da segurança para significativa parcela da população nacional ou grande aumento da segurança para uma pequena parcela da população nacional não-residente em área geopoliticamente estratégica; ou

- facilitará de alguma forma a defesa nacional face a uma ameaça externa, ou se constituirá em alguma dissuasão a esta ameaça; ou

- trará algum bem-estar para significativa parcela da população nacional ou grande bem-estar para uma pequena parcela da população nacional não-residente em área considerada geopoliticamente estratégica; ou

- trará contribuição significativa, ainda que não muito importante, para a redução das desigualdades existentes.

**CONSIDERÁVEL:** programa/projeto não estratégico e não relevante mas que, se implementado ou em execução, facilitará o êxito de programas/projetos estratégicos ou relevantes.

**IRRELEVANTES:** os demais.



Feita a classificação anterior, de maneira sintética e subjetiva, o programa/projeto será arquivado e não prosseguirá na análise.

#### 4. ANÁLISE DO PROGRAMA OU PROJETO

Analisar é dividir o todo em partes. De cada parte, extrair uma conclusão parcial e, numa síntese final, chegar à conclusão que se busca com o processo. Na análise dos programas e projetos governamentais, visando definir seu grau de importância e priorizar os recursos, cada programa ou projeto será observado, sucessivamente, por cada um dos três conjuntos de critérios explicitados anteriormente.

##### a. 1º Passo: análise quanto às entregas para a sociedade

Neste passo, o analista dará graus, de ZERO a DEZ, para o programa/projeto em relação a três quesitos: DESENVOLVIMENTO (quesito nº 1), SEGURANÇA E DEFESA (quesito nº 2) e BEM-ESTAR E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES (quesito nº 3), onde ZERO será o menor grau, correspondente a nenhuma contribuição em relação ao quesito e DEZ será o maior grau, correspondente à máxima contribuição em relação ao quesito. A nota final relativa às entregas para a sociedade será expressa pela seguinte fórmula:

$$ES = \sqrt{DV^2 + SD^2 + BE^2}$$

Onde ES é o grau de entregas para a sociedade (expresso até os centésimos de ponto), DV é o grau do quesito Desenvolvimento, SD é o grau do quesito Segurança e Defesa e BE é o grau do quesito Bem-Estar e Redução das Desigualdades. Deve-se observar que o grau final de entregas para a sociedade poderá ser maior que dez.

Observe-se, também, que, em relação à lista de entregas para a sociedade, aqui Segurança e Defesa aparecem mesclados como um quesito único. Embora sejam entregas essenciais para o que se entende como atribuições básicas de um governo, a análise foi pensada desta maneira de forma a não valorizar exageradamente dois critérios que, caso fossem tratados de forma isolada na fórmula, impactariam em dobro, tendo, no somatório, importância muito maior que o desenvolvimento ou o bem-estar, o que não seria correto, pois se trata de entregas relacionadas a um único aspecto, o uso da força (o monopólio estatal da força, no âmbito interno e o emprego da força como poder de combate e elemento dissuasor, no âmbito externo). Semelhante critério foi utilizado para agrupar Bem-Estar com Redução das Desigualdades, uma vez que a redução de desigualdades levará a um maior bem-estar social.

Ainda em relação aos critérios eleitos, vale salientar que aspectos como educação, saúde e outros não estão desconsiderados ou fora da equação. Ao contrário, é lícito e adequado pensar que um programa/projeto importante na área de educação, por exemplo, impacta tanto no desenvolvimento como no bem-estar e, quiçá, na segurança. Assim, há que se buscar os reflexos que o programa/projeto trará nos três quesitos elencados, não se necessitando criar quesitos adicionais. Além disso, mais à frente, nesta metodologia,



outros aspectos serão valorizados e permitirão que, de forma direta ou indireta, sejam também pontuados outros itens.

b. 2º Passo: análise quanto ao custo-benefício

Neste passo, o analista também dará graus. No entanto, os graus não serão de ZERO a DEZ. A amplitude da escala de graus de cada critério definirá sua importância relativa e o impacto que o critério terá no resultado do passo.

Dessa forma, e considerando a importância relativa de cada um dos oito subitens, será a seguinte a escala de pontuação para cada critério:

1) de ZERO a CINCO, será avaliado o custo total do programa ou projeto, considerando como ZERO um custo de 100 milhões de reais ou maior (esfera federal), 10 milhões de reais ou maior (esfera estadual) ou 1 milhão de reais ou maior (esfera municipal) e CINCO um hipotético “custo zero”, onde não há previsão de recursos públicos (mas pode haver previsão de recursos privados). O grau, expresso até os centésimos de ponto, será obtido por regra de três, considerando esses valores-base. A seguinte fórmula pode ser utilizada para obter os pontos:

$PONTOS = 5 - 5 \times CUSTO \text{ (em milhões de reais)} / (100, 10 \text{ ou } 1, \text{ de acordo com a esfera de poder considerada})$ . Pontuação negativa será considerada ZERO.

Exemplos:

- projeto federal, custo de 8 milhões de reais. Pontos =  $5 - 5 \times 8/100$ . Pontos = 4,6;
- projeto estadual, custo de 5,4 milhões de reais. Pontos =  $5 - 5 \times 5,4/10$ . Pontos = 2,3;
- projeto municipal, custo de 654.000 reais. Pontos =  $5 - 5 \times 0,654/1$ . Pontos = 1,73.

2) de ZERO a TRÊS, será avaliado o percentual desse custo que já foi investido, considerando ZERO um investimento ainda nulo e TRÊS um investimento, já feito, de 100% do valor total previsto ou mais. O grau, expresso até os centésimos de ponto, será obtido por regra de três, considerando esses valores-base. A seguinte fórmula pode ser utilizada para obter os pontos:

$PONTOS = 3 \times PERCENTUAL/100$

Ex: projeto em que já foi investido 63% do custo total. Pontos =  $3 \times 63/100$ . Pontos = 1,89.

3) de ZERO a DOIS, será avaliado se já existem recursos alocados para sua implementação, ou se ainda não há dotação orçamentária que contemple o programa/projeto. O que se considera é o percentual dos recursos totais que, no momento da análise, está já alocado ao programa/projeto. O grau, expresso até os centésimos de ponto, será obtido pela seguinte fórmula:

$PONTOS = 2 \times PERCENTUAL/100$

Ex: projeto em que já se encontra alocado 85% do custo total. Pontos =  $2 \times 85/100$ . Pontos = 1,70.



4) de ZERO a SEIS, será avaliado o tamanho da população que será beneficiada com o programa ou projeto, considerando ZERO como sendo nenhum habitante beneficiado e SEIS como sendo beneficiada 10% ou mais da totalidade da população do País, Estado ou Município, de acordo com os dados disponíveis mais recentes do IBGE. O grau, expresso até os centésimos de ponto, será obtido por regra de três, considerando esses valores-base. A seguinte fórmula pode ser utilizada para obter os pontos:

$$\text{PONTOS} = 6 \times \text{n}^\circ \text{ habitantes beneficiados} / 10\% \text{ da população (n}^\circ \text{ máximo de pontos} = 6,00)$$

Exemplos:

- projeto federal, 9.500.000 beneficiados. Pontos =  $6 \times 9.500.000 / 21.056.815$ . Pontos = 2,71;
- projeto do PR, 200.000 beneficiados. Pontos =  $6 \times 200.000 / 1.143.395$ . Pontos = 1,05;
- projeto de Catanduva (SP), 10.000 beneficiados. Pontos =  $6 \times 10.000 / 12.186$ . Pontos = 4,92;

Os exemplos consideram 10% da população estimada (2019) do País, do Estado do PR e do Município de Catanduva (SP), extraídos do site do IBGE.

5) de ZERO a CINCO, será avaliada a quantidade de empregos que será gerada com a implantação ou a continuidade do programa ou projeto. Face à dificuldade de obter esse dado e até o aperfeiçoamento do processo, a pontuação atribuída terá como base a avaliação pessoal do analista ou dados técnicos disponíveis e será expressa até os centésimos de ponto, obtida segundo a fórmula abaixo:

$$\text{PONTOS} = 7500 \times N / (P + 500000), \text{ onde:}$$

- N é o n° de empregos gerados; e
- P é a população do País, Estado ou Município, limitada, para fins de entrada na fórmula, a 20.000.000 de habitantes (entes com população maior terão, como entrada na fórmula, 20.000.000 de habitantes).

A pontuação máxima concedida será de 5,00 pontos.

Exemplos:

- projeto federal, 10.000 empregos gerados. Pontos =  $7.500 \times 10.000 / 20.500.000$ . Pontos = 3,66 (a população do Brasil é bem maior, mas o limite de entrada é de 20.000.000 hab);
- projeto do PR, 3.000 empregos gerados. Pontos =  $7.500 \times 3.000 / 11.933.957$ . Pontos = 1,89;
- projeto de Catanduva (SP), 1.000 empregos gerados. Pontos =  $7.500 \times 1.000 / 621.862$ . Pontos = 5,00 (a pontuação da fórmula foi de 12,06, mas o limite é 5,00);

Os exemplos consideram a população estimada (2019) do País, do Estado do PR e do Município de Catanduva (SP), extraídos do site do IBGE.



6) de ZERO a TRÊS, será avaliada a geração de riquezas que deverá ocorrer, se o programa ou projeto for implantado ou continuado. Uma das vertentes a ser considerada será o retorno em arrecadação proporcionado. Face à dificuldade de obter esse dado e até o aperfeiçoamento do processo, a pontuação atribuída será subjetiva, com base na avaliação pessoal do analista e será expressa, em pontos inteiros (sem casas decimais), de acordo com a seguinte tabela:

0 (ZERO) PONTOS	Não trará geração de riquezas
1 (UM) PONTO	Trará pequena geração de riquezas
2 (DOIS) PONTOS	Trará média geração de riquezas
3 (TRÊS) PONTOS	Trará grande geração de riquezas

7) de ZERO a TRÊS, será avaliada a redução de despesas decorrente da implementação ou continuidade do programa/projeto. Face à dificuldade de obter esse dado e até o aperfeiçoamento do processo, a pontuação atribuída será subjetiva, com base na avaliação pessoal do analista e será expressa, em pontos inteiros (sem casas decimais), de acordo com a seguinte tabela:

0 (ZERO) PONTOS	Não trará redução de despesas
1 (UM) PONTO	Trará pequena redução de despesas
2 (DOIS) PONTOS	Trará média redução de despesas
3 (TRÊS) PONTOS	Trará grande redução de despesas

8) de ZERO a TRÊS, será avaliada a geração de oportunidades para a iniciativa privada decorrente da implementação ou manutenção do programa/projeto. Face à dificuldade de obter esse dado e até o aperfeiçoamento do processo, a pontuação atribuída será subjetiva, com base na avaliação pessoal do analista e será expressa, em pontos inteiros (sem casas decimais), de acordo com a seguinte tabela:

0 (ZERO) PONTOS	Não gerará oportunidades para a iniciativa privada
1 (UM) PONTO	Gerará poucas oportunidades para a iniciativa privada
2 (DOIS) PONTOS	Gerará médias oportunidades para a iniciativa privada
3 (TRÊS) PONTOS	Gerará grandes oportunidades para a iniciativa privada

A nota final relativa ao custo-benefício será expressa pela seguinte fórmula:

$$CB = \sqrt{CT^2 + PI^2 + RC^2 + PB^2 + EG^2 + RA^2 + RD^2 + IP^2}$$

Onde CB é o grau de custo-benefício (expresso até os centésimos de ponto), CT é o grau do quesito Custo Total, PI é o grau do quesito Percentual Investido, RC é o grau do quesito Recursos Alocados, PB é o grau do quesito População Beneficiada, EG é o grau do quesito Empregos Gerados, RA é o grau do quesito Geração de Riquezas, RD é o grau do quesito Redução de Despesas e IP é o grau do quesito Iniciativa Privada.

### c. 3º Passo: análise quanto ao alinhamento com as estratégias já traçadas

Neste passo, o analista também dará graus em uma amplitude variável, à semelhança do passo anterior. A amplitude da escala de graus de cada critério definirá sua importância relativa e o impacto que o critério terá no resultado do passo.



Dessa forma, e considerando a importância relativa de cada um dos três subitens, será a seguinte a escala de pontuação para cada critério:

1) de ZERO a QUATRO, será avaliada em que medida o programa ou projeto está alinhado com o Programa de Governo e com a mensagem ao Poder Legislativo no ato de posse. Face à dificuldade de obter esse dado e até o aperfeiçoamento do processo, a pontuação atribuída será subjetiva, com base na avaliação pessoal do analista e será expressa, em pontos inteiros (sem casas decimais), de acordo com a seguinte tabela:

0 (ZERO) PONTOS	Totalmente desalinhado
1 (UM) PONTO	Pouco alinhado
2 (DOIS) PONTOS	Medianamente alinhado
3 (TRÊS) PONTOS	Bem alinhado
4 (QUATRO) PONTOS	Muito bem alinhado

2) de ZERO a DOIS, será avaliada em que medida o programa ou projeto está alinhado com as diretrizes ou linhas estratégicas do órgão responsável por definir a estratégia na esfera de poder considerada. Face à dificuldade de obter esse dado e até o aperfeiçoamento do processo, a pontuação atribuída será subjetiva, com base na avaliação pessoal do analista e será expressa, em pontos inteiros (sem casas decimais), de acordo com a seguinte tabela:

0 (ZERO) PONTOS	Totalmente desalinhado
1 (UM) PONTO	Medianamente alinhado
2 (DOIS) PONTOS	Muito bem alinhado

3) de ZERO a DOIS, será avaliada qual a probabilidade do programa ou projeto em questão ser concluído ainda no mandato do governante que estuda sua implementação ou continuidade, ou, no caso de haver impossibilidade de sua conclusão, em que medida os benefícios esperados serão colhidos no tempo do mandato. Face à dificuldade de obter esse dado e até o aperfeiçoamento do processo, a pontuação atribuída será subjetiva, com base na avaliação pessoal do analista e será expressa, em pontos inteiros (sem casas decimais), de acordo com a seguinte tabela:

0 (ZERO) PONTOS	Não deverá ser concluído no mandato
1 (UM) PONTO	Indefinido se será concluído ou não no mandato
2 (DOIS) PONTOS	Deverá ser concluído no mandato

A nota final relativa ao alinhamento com as estratégias será expressa pela seguinte fórmula:

$$AE = \sqrt{PG^2 + OR^2 + MG^2}$$

Onde AE é o grau de alinhamento estratégico (expresso até os centésimos de ponto), PG é o grau do quesito Programa de Governo, OR é o grau do quesito Órgão Responsável e MG é o grau do quesito Mandato do Governante.

## 5. SÍNTESE DO PROCESSO

O programa ou projeto receberá, ao final da análise, um grau final que será a soma das parcelas analisadas. Assim,

$$GF = ES + CB + AE.$$

## 6. INFLUÊNCIA PERCENTUAL DE CADA CRITÉRIO

A influência de cada critério da análise, em termos percentuais, no grau final, pode ser vista na figura a seguir.

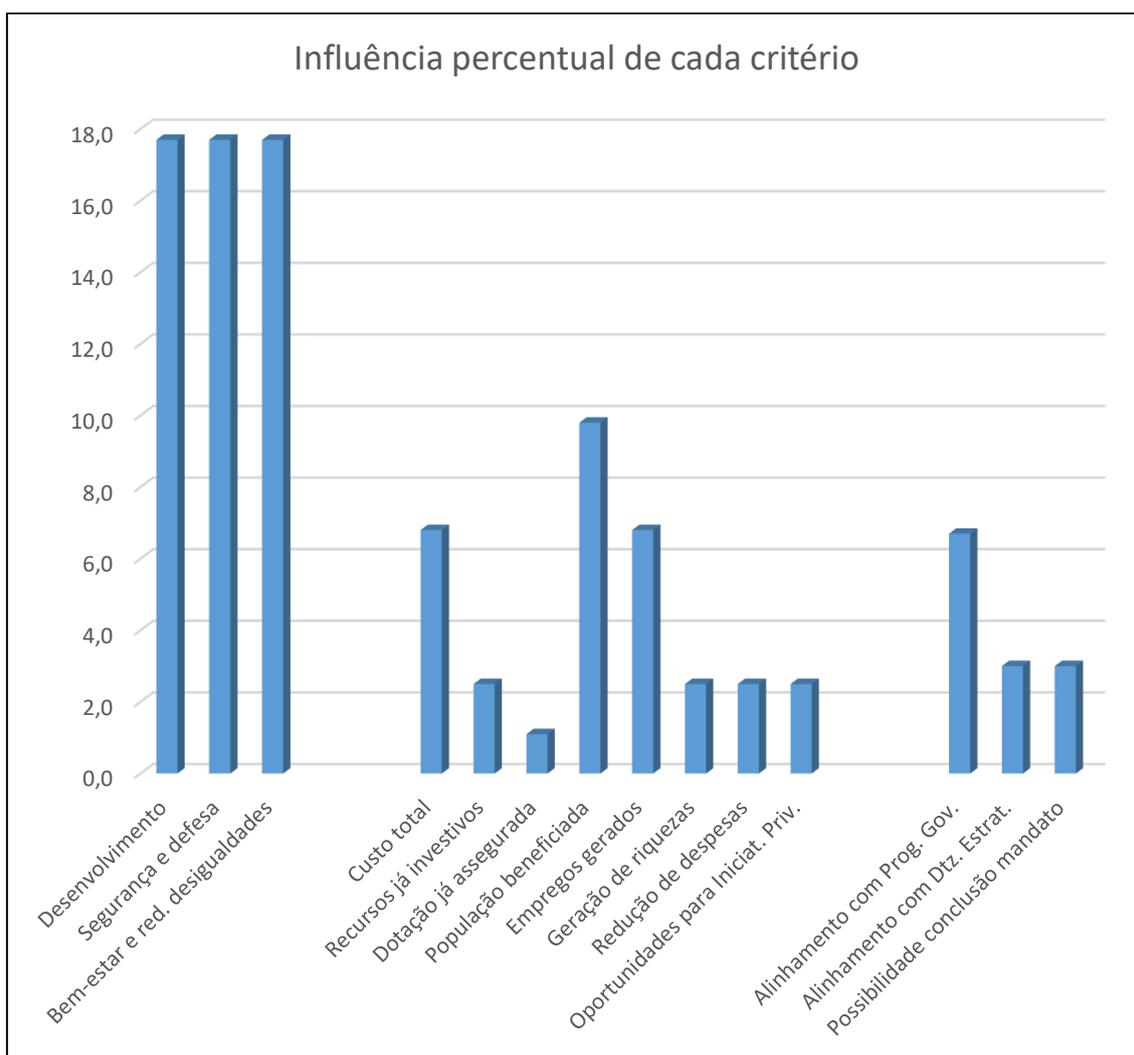


Figura 1: influência percentual de cada critério