

OPR



Orçamento por
RESULTADOS
no Estado de São Paulo:
experiências, desafios e perspectivas

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Orçamento por **RESULTADOS** no Estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas

1ª EDIÇÃO

SÃO PAULO
2015

CARTOLA

S446o Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo
Orçamento por Resultados no Estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas / Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo ; supervisão Consórcio NTConsult - PLAN. - São Paulo, SP : Cartola., 2015. 52 p. : il.

ISBN: 978-85-69245-00-1

1. Orçamento-programa - São Paulo (Estado). 2. Finanças públicas - São Paulo (Estado). 3. Administração pública - São Paulo (Estado). I. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. II. Título.

CDU: 336.14(815.6)

Índice para o catálogo sistemático:

1. Orçamento-programa - São Paulo (Estado)	336.14(815.6)
2. Finanças públicas - São Paulo (Estado)	336.13(815.6)
3. Administração pública - São Paulo (Estado)	35(815.6)

Catálogo na fonte elaborada pela bibliotecária Carolina Meirelles Meroni - CRB 10/2187

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Governador:

Geraldo Alckmin

Secretário de Planejamento e Gestão:

Marcos Antonio Monteiro

Subsecretário de Planejamento:

José Antonio Parimoschi

Coordenadora de Planejamento e Avaliação:

Cassiana Montesião Souza

Equipe técnica:

Adriane Elisa de Oliveira Santos

Caio Penko Teixeira

Fernando Vizotto Galvão

Lia Palm

Marialba Franca Bustamante

Marilia Koprowski Molina

Melissa Giacometti de Godoy

Og Oliveira Pinto

Pablo March Frota de Miranda Lima

Regina Elisabete Azevedo Beretta

Sinesio Pires Ferreira

Tarcila Peres Santos

Thiago Carmuega Rabaçal

Vanessa Domingos Silva

EXPEDIENTE

Coordenação:

Secretaria de Planejamento e
Gestão do Estado de São Paulo

Edição:

Isabel Marchezan e Marcela Donini / Cartola - Agência de
Conteúdo

Supervisão:

Consórcio NTConsult - PLAN

Projeto gráfico e diagramação:

Ulisses Romano / Visual Agência - Comunicação e Design

Revisão:

Simone Diefenbach Borges

É permitida a reprodução parcial ou total, desde que indicada a fonte.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	05
INTRODUÇÃO	07
1 CONCEITO	11
2 METODOLOGIA	15
3 CASOS-PILOTO	29
4 PERSPECTIVAS	47

UMA NOVA FERRAMENTA DE TRABALHO

É com satisfação que apresentamos a publicação de *Orçamento por Resultados no Estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas*. Ela mostra os desafios até agora experimentados na implantação desse instrumento de gestão de programas no governo do Estado de São Paulo, seus fundamentos metodológicos e as potencialidades de sua disseminação para aprimorar a gestão governamental.

O Orçamento por Resultados (OpR) foi introduzido no Estado de São Paulo em 2012, por meio do decreto n. 57.958. Desde então, a Secretaria de Planejamento e Gestão executa pilotos de Orçamento por Resultados com órgãos estaduais parceiros do programa, com o intuito de disseminar propostas para o conjunto da administração estadual nos períodos de elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.

Nesse sentido, vários passos já foram dados na trajetória de implantação do Orçamento por Resultados em São Paulo. A publicação que ora apresentamos traça alguns desses

passos: resume os princípios metodológicos que sustentam e norteiam o OpR; mostra os desafios e os resultados de dois daqueles pilotos com as Secretarias da Administração Penitenciária e da Educação; e aponta para as perspectivas de disseminação desse instrumento para o conjunto do governo.

Este tema é particularmente oportuno, tendo em vista que estamos em plena elaboração do novo PPA, que deverá ter como base os princípios propostos pelo Orçamento por Resultados como determina o decreto n. 61.174/2015, que disciplina a elaboração daquele Plano.

Espera-se que esse trabalho contribua não somente para aprimorar a elaboração e execução do novo PPA, mas, sobretudo, para reforçar e difundir essa ferramenta, entendendo-a como um meio para que realizem os anseios do governo e da população pela melhoria dos serviços e dos gastos públicos.

Boa leitura!

Marcos Antonio Monteiro
Secretário de Planejamento e Gestão

INTRODUÇÃO

O governo do Estado de São Paulo apresenta o Orçamento por Resultados, uma ferramenta consolidada internacionalmente como instrumento moderno de administração para instituições públicas e privadas



EM BUSCA DE TRANSPARÊNCIA E EFICÁCIA NA GESTÃO PÚBLICA

As administrações públicas mais modernas do mundo já adotam o Orçamento por Resultados (OpR), assim como entidades internacionais como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial, que não só usam como recomendam a prática. No Estado de São Paulo, a semente do OpR foi plantada em 2008, durante um seminário com organização do Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Desde então, o Executivo vem trabalhando para difundir gradativamente a cultura de resultados em sua gestão.

Atento à importância do tema, o Governo do Estado criou, em 2012, a Comissão de Supervisão para Implantação do Orçamento por Resultados. O grupo é responsável por estabelecer diretrizes gerais e referências metodológicas, assim como monitorar a implementação da ferramenta na administração pública estadual.

Esta publicação é mais um esforço no sentido de irradiar uma nova lógica de trabalho, que tira das políticas públicas o foco no cumprimento de atribuições e o joga no atingimento de objetivos. O propósito deste livro é apresentar as experiências paulistas de implementação do OpR conduzidas pela Secretaria de Planejamento e Gestão, revelando as lições e os desafios encontrados.

Também pretende-se informar à sociedade as motivações do governo estadual ao escolher uma ferramenta que proporciona mais transparência e eficácia à gestão. Além disso, espera-se proporcionar aos profissionais da administração pública um primeiro contato com os conceitos do OpR e sua metodologia, apresentando-os assim à gestão por resultados, com recomendações de aplicação e leituras que aprofundem certos aspectos do método.

O primeiro capítulo explica o conceito de OpR, que, como o próprio nome sugere, direciona a alocação de recursos orçamentários para os resultados. O leitor entenderá quais as vantagens de se adotar esse método, por que organizações do mundo inteiro estão se voltando a essa lógica e o que buscam com essa mudança. Tais tópicos são aprofundados no capítulo seguinte, com o detalhamento das etapas de aplicação do método.

No segundo capítulo, são explicados conceitos como Cadeia de Resultados e Quadro Lógico, ferramentas centrais na metodologia do OpR por auxiliarem na elaboração dos programas públicos, voltados para resultado. Os dois instrumentos são detalhados para que possam servir de guia básico para a ferramenta.

O terceiro capítulo conta a experiência do governo de São Paulo até o momento. São apresentados os dois projetos-piloto conduzidos pela

SPG. O primeiro deles, que inaugurou o OpR no Estado, foi executado pela Secretaria da Administração Penitenciária. O segundo caso é o da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

Ambos os casos-piloto estão aqui explicitados em detalhe para que técnicos, gestores e demais interessados possam aprender com as lições das experiências já executadas.

O capítulo final desta publicação apresenta os desafios da implementação do OpR como um todo, a partir dos casos paulistas

e de estudos nacionais e internacionais sobre o tema. As perspectivas para os próximos quatro anos, já firmadas no Plano Plurianual 2016-2019, são referidas. Com base nas experiências vividas e conhecidas, o governo estadual, por meio da SPG, apresenta também como planeja dar sequência à implementação da metodologia nos demais órgãos do executivo. Por fim, são feitas recomendações básicas para que a aplicação do OpR seja bem-sucedida na administração pública. ●

PARA SABER MAIS

► **Sobre o seminário internacional *Performance Budgeting: Orçamento por Resultados*:**
http://www.fazenda.sp.gov.br/seminario_orcamento

► **Sobre o decreto n. 57.958, de 5 de abril de 2012, que instituiu o OpR em São Paulo:**
<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57958-05.04.2012.html>

CONCEITO

Clareza de objetivos e transparência nos resultados são palavras de ordem do OpR e preceitos fundamentais da administração pública: eis a principal razão para adotar essa nova metodologia

1

ADMINISTRAÇÃO VOLTADA AO IMPACTO PARA QUEM INTERESSA: A SOCIEDADE

Controlar os gastos públicos é uma preocupação global neste segundo milênio. Cada vez mais, a sociedade cobra resultados do poder público e encontra meios para fiscalizá-lo. No mundo todo, governos já atentaram para isso e trabalham para tornar suas administrações mais eficazes, responsáveis e transparentes.

Nesse contexto, o Orçamento por Resultados (OpR) apresenta-se como um método eficaz para auxiliar os profissionais da administração pública na elaboração, execução e avaliação de seus programas, além de atender aos anseios da sociedade civil. Este método permite que a alocação dos recursos orçamentários seja feita de forma responsável, direcionando-os ao atingimento de resultados predeterminados.

Utilizado inicialmente na Gestão por Resultados, o OpR foi difundido originalmente na iniciativa privada e hoje é instrumento fundamental no setor público de diversos países, como Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, Suécia, Dinamarca, Holanda, França, Alemanha, Canadá, Japão, México, Chile, Colômbia e no próprio Brasil, onde já se aplica o método nos diferentes níveis federativos (federal, estadual e municipal).

No Estado de São Paulo, o OpR vem sendo adotado com o objetivo de auxiliar o governo a implementar políticas públicas que atendam

de forma mais concreta aos interesses e às expectativas dos cidadãos.

Isso porque o método que aqui se apresenta ajuda os gestores a evitar um erro comum na administração, seja pública ou privada: focar nas atividades-meio e não na solução de problemas ou no atendimento de demandas da sociedade. As atividades são importantes na medida em que pavimentam o caminho para os resultados, mas não devem ser um fim em si mesmas. Tanto os processos quanto os insumos são pensados a partir dos resultados esperados, sem se sobrepor ao real objetivo da aplicação dos recursos públicos (sejam financeiros, humanos, ou outros). Assim, o OpR busca evitar a alocação inadequada de verbas ou mesmo o seu desperdício.

No documento intitulado *Results-Based Management in the United Nations Development System: Progress and Challenges*, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que o OpR consiste em uma formulação do orçamento baseada em objetivos e resultados esperados. Esses resultados justificam os recursos despendidos nas atividades, que estão necessariamente relacionadas ao seu cumprimento. Por fim, no OpR, a performance e o desempenho são medidos por indicadores objetivos.

Contudo, não existe um modelo único e rí-

gido. A aplicação do OpR é ajustada de acordo com as normas de cada país ou região, considerando a totalidade das receitas e despesas e as restrições legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal no caso brasileiro. Mas é importante frisar que, dentro do processo escolhido, é preciso haver padronização de aplicação, terminologias e entendimento.

O OpR trabalha com ferramentas que auxiliam os gestores nas diferentes etapas do ciclo de implementação de um programa: da sua elaboração ao monitoramento e avaliação (M&A). Durante a elaboração, as ferramentas disponíveis permitem colocar em evidência o encadeamento do processo, garantindo que todos os esforços estejam direcionados ao mesmo objetivo. Na fase do M&A, o OpR estabelece critérios para a elaboração e uso dos indicadores pertinentes a todo o trabalho, não só aos resultados alcançados. Sem esses dois pilares, análise do encadeamento dos processos e M&A, não existe a implementação plena do OpR.

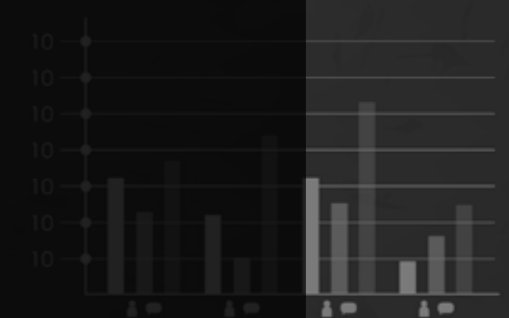
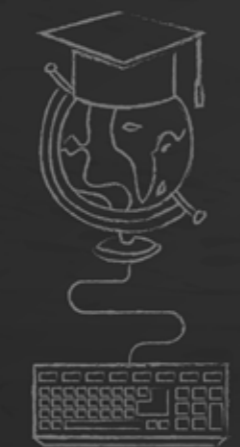
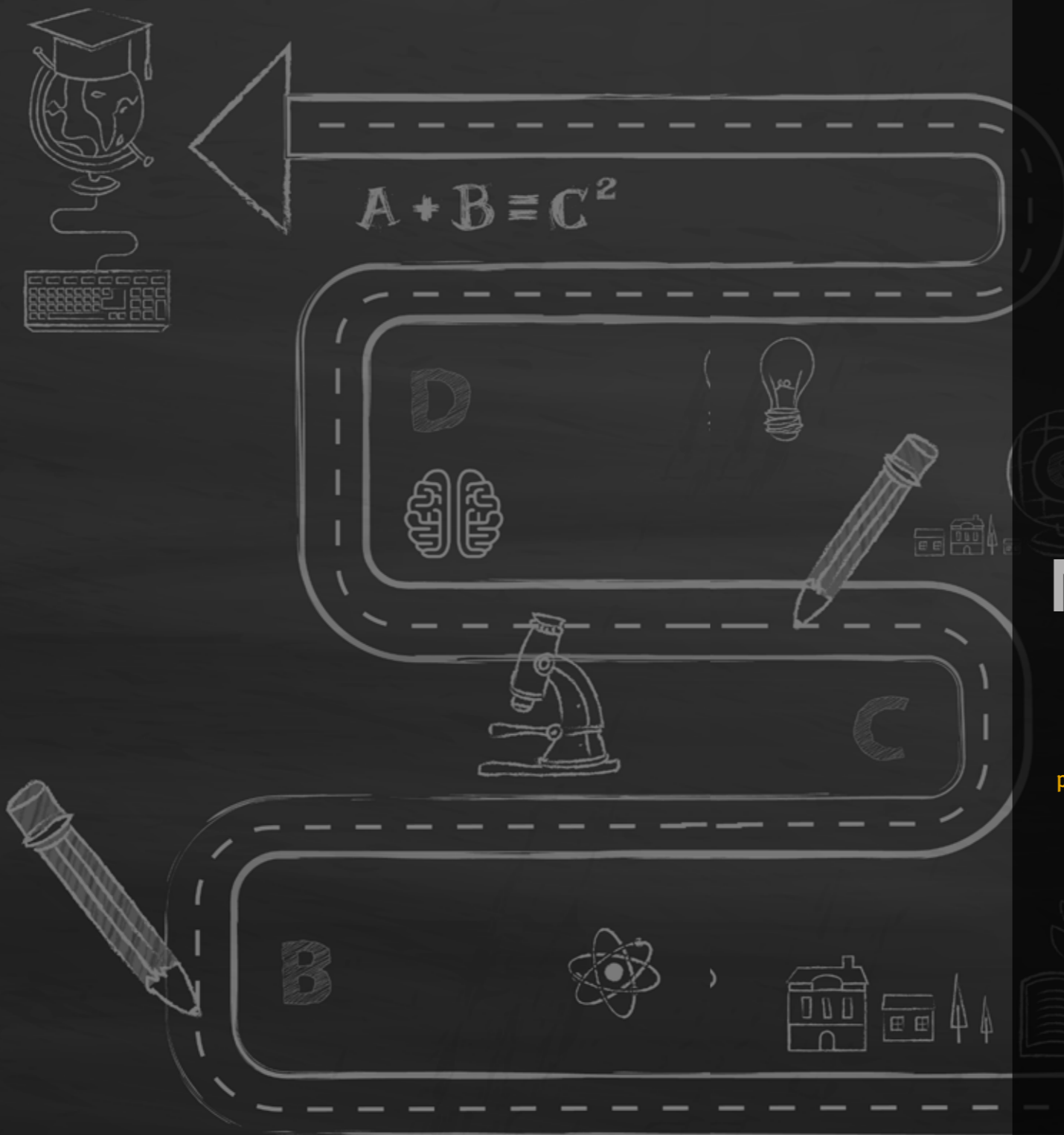
As informações geradas pelo OpR representam um ganho para a gestão pública na medida em que oferecem subsídios para a tomada de decisão sobre a alocação do dinheiro público e mudanças de rumo na execução dos programas. Permitem medir os resultados e aprender tanto com os processos bem-sucedidos quanto com eventuais falhas. Daí a importância de definir indicadores precisos de desempenho, como veremos no próximo capítulo. Uma avaliação bem executada produz informações relevantes não só para o programa em curso como para programas futuros e, conseqüentemente, uma alocação mais eficiente de recursos.

Adicionalmente, ao definir sistemáticas de M&A mais qualificadas, os programas ge-

ridos com base no OpR possibilitam maior transparência da administração pública frente aos contribuintes e órgãos de controle. Essa prestação de contas, aliada à qualificação dos resultados e da execução dos programas, traz ganhos de governabilidade e credibilidade às administrações que optam pelo OpR. Não por acaso, iniciativas do mundo todo estimulam governos a repensar seus modelos de gestão em direção aos impactos reais na sociedade, inclusive como um meio de medir os resultados de financiamentos internacionais.

Vale ressaltar que implementar o OpR demanda contínuo comprometimento, esforço, tempo e recursos. Trata-se de uma mudança de cultura que requer determinação política, capacitação técnica constante do quadro de funcionários e ajustes na estrutura das instituições.

Em São Paulo, os esforços do governo estadual estão direcionados a melhorar o desempenho geral de suas políticas. No futuro, espera-se que todas as unidades administrativas incorporem a lógica dos resultados no seu cotidiano em todos os níveis de gestão, não só na orçamentação dos programas, mas também no planejamento e na execução. ●



METODOLOGIA

A pavimentação do caminho para o futuro das políticas públicas segundo uma nova lógica de gestão se divide em duas fases: elaboração do programa e monitoramento & avaliação

2



A

COMO É A CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRADA PARA OS RESULTADOS

O Orçamento por Resultados (OpR) é uma metodologia usada para a elaboração, a gestão, o monitoramento e a avaliação de programas. Para desenvolver um programa baseado na sua lógica, é importante conhecer as nomenclaturas usuais e entender as etapas do processo.

Considerando que o foco do OpR está nos resultados, como o nome sugere, é a partir deles que os programas devem começar a ser desenhados. Entretanto, é preciso considerar o processo como um todo; não se pode olhar exclusivamente para os resultados. O ponto forte da metodologia, como será apresentado, é o conceito de encadeamento de todos os níveis de um programa em direção ao resultado.

Apesar de a metodologia ser a mesma, existem diferentes formas possíveis para aplicar o OpR. Aqui será apresentado o modelo adotado pelo governo estadual de São Paulo, que se baseia em padrões internacionais respeitando as normas e legislações da realidade brasileira, além das especificidades do contexto paulista. Os conceitos utilizados neste capítulo estão de acordo com as proposições oferecidas pela consultoria do Fundo Monetário Internacional (FMI) à Secretaria de Planejamento e Gestão.

A implementação do OpR na administração pública paulista, assim como preconiza a metodologia, tem duas grandes fases: a primeira

é a elaboração do programa, e a segunda, a de monitoramento e avaliação (M&A). A fase de elaboração do programa é dividida em cinco etapas:

1. Alinhamento estratégico
2. Resultado do programa e produtos
3. Processos de trabalho e ações
4. Proposta de estrutura dos programas
5. Proposta de metas e recursos dos programas

Na segunda fase, o monitoramento acontece na fase de execução, e a avaliação, após ciclos de implementação. A seguir, serão explicadas cada uma das etapas.

ELABORAÇÃO DO PROGRAMA

Sabendo que é por meio de programas que os órgãos públicos intervêm em um cenário com o objetivo de mudá-lo, fazer um planejamento a partir dos resultados esperados possibilita traçar os caminhos para se chegar à situação desejada.

Os gestores públicos precisam ter clareza sobre aonde a organização pretende chegar (resultados), para então definir como chegar lá (programas). Para ajudar nessa tarefa, o OpR conta com a ferramenta da Cadeia de Resultados, que mostra a relação de causa e efeito

NOMENCLATURA ADOTADA PELA SPG

- ▶ **AÇÃO:** é um instrumento de programação dos recursos que financiam os **insumos** utilizados em um **processo de trabalho** do qual resulta um **produto**. É orçamentária quando usa recursos que integram os orçamentos anuais, e não orçamentária quando, ao contrário da primeira, usa recursos do setor privado, do terceiro setor ou incentivos fiscais, entre outras fontes.
- ▶ **INSUMOS:** quinto nível da Cadeia de Resultados. Recursos orçamentários e humanos, materiais e tecnologia necessários para a execução de **processos** ou ações que gerarão os produtos.
- ▶ **PROCESSOS:** quarto nível da Cadeia de Resultados. Trabalho realizado para converter insumos em **produtos**.
- ▶ **PRODUTOS:** terceiro nível da Cadeia de Resultados. Bens e serviços entregues pelo programa aos beneficiários (público externo ao órgão). Um conjunto de produtos gera um **resultado**.
- ▶ **RESULTADO:** segundo nível da Cadeia de Resultados. Representa um efeito positivo provocado pelo programa

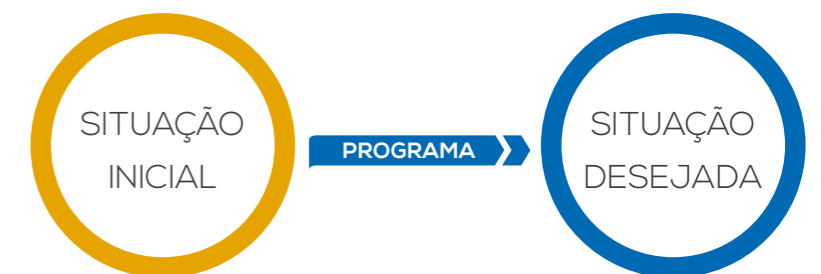
na vida daqueles que são atendidos. Consequência da entrega dos **produtos**, essa mudança pode ser a garantia de acesso ou uso de determinados serviços públicos. Também pode ser uma mudança nas condições de vida ou na situação social, econômica ou ambiental de pessoas ou regiões.

- ▶ **IMPACTO:** primeiro nível da Cadeia de Resultados. Representa as mudanças de longo prazo na sociedade, para as quais os programas do PPA contribuem, mas que não dependem apenas da ação governamental, embora o governo espere induzi-las.
- ▶ **INDICADORES:** medidas usadas para monitorar e avaliar produtos, **resultados** e **impactos**. São instituídos no PPA e também integram os orçamentos anuais. Cada indicador tem uma meta a ser atingida.
- ▶ **PROGRAMA:** intervenção conduzida por um órgão ou entidade do Estado com o objetivo de alterar uma situação inicial para uma situação desejada. É um conjunto de ações que geram **produtos** necessários para atingir o **resultado** do programa.

to entre impacto, resultados e os produtos do programa. É como se fosse uma escada onde só é possível subir no próximo degrau se o passo anterior for cumprido. Esse encadeamento lógico entre os diferentes níveis do programa assegura que o processo esteja alinhado com o resultado.

Por exemplo, se a Secretaria da Educação pretende ampliar o acesso à rede estadual, ela deverá entregar bens ou serviços que ajudem a alcançar essa meta, como transporte regular e especializado. Na Cadeia de Resultados, esses bens ou serviços são chamados de produtos. Para que se traduzam em resultados, os produtos precisam ser logicamente necessários — ou seja, indispensáveis — para sua consecução,

adequadamente executados e dirigidos a um grupo específico de beneficiários. Produtos entregues parcialmente ocasionarão resultados incompletos; e produtos sem um público-alvo claramente definido dificultam a identificação do atingimento do resultado, principalmente do ponto de vista da eficiência do gasto.





A Cadeia de Resultados também precisa considerar os insumos e os processos de trabalho necessários para a entrega dos produtos e, por consequência, o alcance dos resultados, pois é a partir dela que a matriz de planejamento do programa será desenhada. Por exemplo, se o resultado pretendido é uma rede de transporte operante, moderna, segura, acessível e de qualidade, e para isso está prevista a entrega de produtos como estradas reformadas, é preciso definir os processos que gerarão as obras, além de identificar e quantificar os recursos necessários para executá-las.

O gestor deve utilizar a Cadeia de Resultados quando estiver elaborando os programas da sua área. Seus componentes e conceitos contribuem para a exata especificação dos atributos do programa. Para ajudar no desenho geral de um programa centrado em OpR e elaborar as matrizes de planejamento, a Secretaria de Planejamento e Gestão utiliza o Quadro Lógico, ferramenta que será detalhada mais adiante.

Para esclarecer como vem se desenvolvendo a elaboração de um programa por meio do OpR no Estado de São Paulo, suas etapas serão explicadas a seguir.

ETAPA 1: ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

O alinhamento estratégico é o momento em que se descreve o cenário atual que será alterado com a execução do programa, ou seja, o problema a ser solucionado ou a demanda a ser atendida. Além disso, é quando se evidenciam os resultados pretendidos.

Para tanto, consideram-se as Diretrizes e os Objetivos Estratégicos do governo, definidos no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. As diretrizes estratégicas refletem a visão do governo a partir da qual se observa a realidade e são importantes para a realização do diagnóstico da situação atual. A partir dessa observação, apontam-se as necessidades que se pretende atender e/ou os problemas que se quer solucionar.

Nesta etapa, então, os problemas são identificados, e os resultados, definidos. Para a primeira tarefa, é necessário considerar as demandas, os interesses e as expectativas da sociedade. Analisar a situação socioeconômica e ambiental também contribui para identificar problemas.

Os resultados devem ser uma resposta aos problemas identificados. Para a correta defi-

nição dos resultados, fixa-se o público-alvo sobre o qual o efeito será percebido. Cada resultado dará origem a um programa.

Alinhados com os objetivos estratégicos do governo estadual, os resultados são aprovados pelo secretário responsável, dando início ao trabalho das respectivas equipes técnicas, que irão elaborar as propostas de programas para o PPA.

ETAPA 2: RESULTADO DO PROGRAMA E PRODUTOS

Nesta segunda etapa, especificam-se os elementos centrais do programa: resultado, público-alvo, produtos e indicadores.

O público-alvo, identificado na etapa anterior, é descrito de acordo com o segmento populacional a que pertence e pode compreender cidadãos ou comunidades, pessoas jurídicas, organizações ou entidades, e ainda localidades ou regiões do Estado. Se possível, devem ser descritas suas características principais, como faixa etária e renda.

Em um exemplo hipotético, se o resultado pretendido é “educandos da rede estadual de ensino com habilidades e competências desenvolvidas e ampliadas”, o público seria “a população entre seis e 17 anos no Estado de São Paulo que não será atendida pelas redes municipal ou privada de ensino estimada em 3,8 milhões de pessoas em 2014”.

Neste momento, definem-se os indicadores que medirão o resultado do programa. Eles devem mensurar os efeitos gerados no público-alvo, como o acesso aos produtos ofertados (bens ou serviços) e/ou mudanças na vida do beneficiário a partir do uso dos produtos. Ain-

O QUE SÃO DIRETRIZES E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS?

► **DIRETRIZES** indicam prioridades para a atuação das secretarias de Estado e de suas entidades supervisionadas e estratégias de como devem ser estruturados e encaminhados os programas do PPA nos quatro anos seguintes.

► **OBJETIVOS ESTRATÉGICOS** representam os impactos mais gerais com os quais o governo do Estado de São Paulo pretende contribuir no próximo PPA.

PARA DEFINIR UM RESULTADO, O GESTOR DEVE SE PERGUNTAR:

- 1 QUAL A SITUAÇÃO-PROBLEMA OU NECESSIDADE QUE O PROGRAMA PRETENDE SOLUCIONAR?
- 2 QUAL O PÚBLICO-ALVO DO PROGRAMA, OU SEJA, OS SEUS BENEFICIÁRIOS?
- 3 QUAL O EFEITO QUE SE ESPERA ALCANÇAR NESSE PÚBLICO-ALVO COMO SOLUÇÃO AO PROBLEMA IDENTIFICADO?

da no resultado do programa, é hora de projetar as metas para cada indicador, definindo se o objetivo é manter, aumentar ou diminuir os valores correntes.

As condições externas sobre as quais o governo não tem controle são mapeadas; são os pressupostos necessários para que se alcancem as metas de resultado do programa. Nesta etapa, também são registrados quais os produtos indispensáveis para o atingimento do resultado: bens ou serviços a serem entregues pelo programa a seus beneficiários diretos. Usando novamente o exemplo do resultado “educandos da rede estadual de ensino com habilidades e competências desenvolvidas e ampliadas”, alguns produtos necessários seriam: ensino fundamental, ensino médio e educação integral.

Assim como para o resultado, definem-se indicadores para os produtos. Eles aproximam-se de contadores, expressando a quantidade de um bem ou serviço que foi entregue aos beneficiários do programa. Permitem calcular a relação entre o volume de um produto entregue e os recursos orçamentários alocados para sua produção.

Outros indicadores estabelecidos são os de impacto. São medidas que refletem os desdobramentos do projeto, ou seja, procuram mensurar os efeitos do programa. No caso descrito, alguns indicadores relevantes seriam: número de crianças que frequentaram mais de 80% das aulas, seu peso, sua altura, seu índice de massa corpórea e notas de provas.

ETAPA 3: PROCESSOS DE TRABALHO E AÇÕES

A terceira etapa diz respeito aos processos de trabalho que gerarão os produtos e à identificação das unidades responsáveis pela sua execução. Também são modeladas as ações orçamentárias e não orçamentárias, ou seja, é hora de identificar os insumos necessários para cada processo de trabalho e a origem das fontes de recursos.

Um processo de trabalho é um projeto ou conjunto de atividades desenvolvidas para gerar os produtos já definidos. Vale salientar que os processos podem ser realizados diretamente pelo órgão ou entidade ou por meio de parcerias com outras esferas de governo, entidades sociais ou setor privado. Já os responsáveis são as unidades administrativas da secretaria que irão executar diretamente as atividades e responder pela gestão e controle dos recursos orçamentários necessários.

QUADRO LÓGICO

As tarefas desenvolvidas nas etapas 2 e 3, vistas até aqui, implicam na construção do Quadro Lógico, método que auxilia as equipes e os gestores na elaboração do programa. A

ferramenta reúne as principais informações de um programa, de forma estruturada. Ela serve também para padronizar terminologias, o que facilita a comunicação entre os envolvidos.

Como se vê na figura da página 22, há um encadeamento entre todos os aspectos explicitados em um Quadro Lógico. No exemplo hipotético do resultado “educandos da rede estadual de ensino com habilidades e competências desenvolvidas e ampliadas”, todos os produtos entregues estarão voltados a esse objetivo (no exemplo da figura a seguir, destaca-se apenas um produto, entre os muitos que um Quadro Lógico pode apresentar).

ETAPA 4 PROPOSTA DE ESTRUTURA DOS PROGRAMAS

Nesta etapa, as equipes técnicas analisam o programa proposto à luz dos demais e preparam as informações das fichas de programa, dos produtos, das ações e dos indicadores para a análise da Secretaria de Planejamento e Gestão.

Ao revisar um conjunto de programas, as equipes podem identificar eventuais superposições ou lacunas, como produtos diferentes que contribuem para um mesmo resultado ou insumos ainda não alocados. Este é o momento de a autoridade máxima do órgão tomar decisões sobre o conjunto de programas, seus objetivos, produtos e ações.

Os passos seguintes desta etapa se referem ao detalhamento dos atributos de programas, ações e produtos. É hora de classificar cada um conforme seu objetivo e seu público-alvo. No caso dos programas, eles podem ser de três tipos, como segue.

▶ **Finalísticos:** seu objetivo expressa o resul-

AO FINAL, A MATRIZ DE PLANEJAMENTO DO QUADRO LÓGICO CONTERÁ AS SEGUINTEs INFORMAÇÕES:

- ▶ UM RESUMO DO PROGRAMA, QUE APRESENTE OS RESULTADOS E OS IMPACTOS, A DESCRIÇÃO DOS PRODUTOS E OS PROCESSOS DE TRABALHO NECESSÁRIOS PARA A REALIZAÇÃO DE CADA PRODUTO, ALÉM DE ESPECIFICAR O PÚBLICO-ALVO, IDENTIFICADO NA ETAPA ANTERIOR.
- ▶ INDICADORES E METAS PARA MONITORAR O ANDAMENTO DO PROGRAMA E, AO FINAL, AVALIAR SEUS RESULTADOS.
- ▶ PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS PARA O ATINGIMENTO DE METAS OU REALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE TRABALHO. SÃO CONDIÇÕES SOBRE AS QUAIS O ÓRGÃO NÃO TEM CONTROLE.

tado a ser alcançado para um público-alvo externo ao órgão.

- ▶ **De melhoria de gestão de políticas públicas:** o público-alvo do programa é interno ao órgão. O objetivo é ganhar eficiência, eficácia e efetividade nas políticas públicas. Muitas vezes, seus produtos e resultados contribuem para mudanças no padrão da entrega de um produto finalístico.
- ▶ **De apoio administrativo:** objetiva contribuir para a manutenção da organização pública e para concretizar resultados finalísticos e melhorias na gestão de políticas públicas. Seu público-alvo é interno ao órgão. Programas desse tipo devem ser exceção. O processo de classificação observa a categorização dos programas: setoriais (exe-

É consenso no âmbito da gestão por resultados a utilização de indicadores que obedecem aos critérios SMART. A sigla, em inglês, significa: **s**pecific (específicos), **m**easurable (mensuráveis), **a**ttainable (alcançáveis), **r**elevant (relevantes) e **t**ime-bound (pontuais).*

* Critérios originalmente formulados por George T. Doran.

QUADRO LÓGICO

EXEMPLO HIPOTÉTICO DE PROGRAMA DE EDUCAÇÃO ELABORADO COM A AJUDA DA FERRAMENTA

PROGRAMA 0000:	Desenvolvimento da educação básica na rede estadual paulista					
Objetivo:	Ampliar o nível das competências e habilidades dos alunos da rede estadual de educação básica do Estado de São Paulo	Valor do programa no período:	R\$ 49.599.500.000			
Público-alvo:	Crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos do Estado de São Paulo	Recursos orçamentários:	R\$ 49.582.500.000			
Órgão responsável:	Secretaria Estadual de Educação	Recursos não orçamentários:	R\$ 17.000.000			
CADEIA DE RESULTADOS						
OBJETIVO ESTRATÉGICO: Sociedade mais equânime e com elevado nível de formação educacional						
RESULTADO: Educandos da rede estadual de ensino com habilidades e competências desenvolvidas e ampliadas	INDICADORES DE RESULTADO	Valor mais recente	Período de referência	Fonte de informação	Meta ao final do PPA	Pressupostos
	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no Estado de São Paulo no ensino médio	4,4	2013	MEC/Inep Censo Escolar	5,1	
	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no Estado de São Paulo no ensino fundamental - ciclo I	5,7	2013	MEC/Inep Censo Escolar	6	
	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no Estado de São Paulo no ensino fundamental - ciclo II	3,7	2013	MEC/Inep Censo Escolar	4,5	
PRODUTO 1: Ensino fundamental oferecido aos alunos	INDICADORES DE PRODUTO	Valor mais recente	Período de referência	Fonte de informação	Meta ao final do PPA	Pressupostos
	Número de matrículas no ensino fundamental (ciclos I e II)	2.332.719	2013	MEC/Inep Censo Escolar	2.500.000	
	Taxa bruta de frequência escolar no ensino fundamental (ciclos I e II) no Estado de São Paulo	98,7	2013	IPEA DATA: PNAD	98,8	A maior parte das matrículas no ensino fundamental é da rede municipal, o que impede que o Estado tenha total governabilidade para modificar o resultado desse indicador
AÇÃO 1111: IMPLANTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE						
Processos de trabalho		Unidade responsável	Insumos	Recursos orçamentários		
<ul style="list-style-type: none"> Gestão das matrículas dos alunos Implementação de Base Curricular Unificada Desenvolvimento e distribuição de materiais didáticos ou paradidáticos permanentes ou de consumo Orientação técnica de profissionais das escolas Atribuição de classes/aulas. Gestão da folha de pagamento dos professores Aulas ministradas conforme calendário escolar 		<ul style="list-style-type: none"> Coordenadoria de Gestão Pedagógica Coordenadoria de Recursos Humanos Diretorias de Ensino (escolas) 	<ul style="list-style-type: none"> Professores Materiais de consumo Contratos com instituições para desenvolvimento de materiais Equipes de apoio 	R\$ 31.400.000.000		

cutados por um só órgão) ou multissetoriais. Ainda nesta etapa, indica-se o prazo de execução do programa (se de natureza contínua ou temporária); define-se a área geográfica de atuação do programa (municipal, estadual ou regional); e detalham-se os fatores de risco envolvidos. Estes podem ser jurídicos, administrativos, orçamentários ou institucionais, e com nível de gravidade alto, médio ou baixo.

ETAPA 5

PROPOSTA DE METAS E RECURSOS DOS PROGRAMAS

Após a Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) analisar e compatibilizar as propostas de programas de todas as secretarias e entidades supervisionadas, inicia-se a etapa final de elaboração dos programas do PPA. Neste momento, especificam-se as metas de resultados dos programas e de cada produto e definem-se os recursos totais para o programa considerando as previsões de receita disponíveis.

As metas do PPA consideram o que se pretende atingir em cada um dos quatro anos correspondentes. Por sua vez, cada meta anual é definida com base nas diretrizes e objetivos estratégicos do governo e na disponibilidade de recursos.

Podem ser necessários ajustes na estrutura dos programas, o que deve ser feito pela SPG em contato com as secretarias responsáveis. Ao especificar as metas, é preciso informar o quanto daquele resultado será atingido no período; no caso de produtos, o quanto será entregue no final de cada ano e ao final do PPA.

A autoridade máxima do órgão, então, decide sobre as propostas de metas e recursos. Por fim, a conclusão da elaboração de progra-

mas voltados a resultados se dá com o envio, ao Legislativo, dos projetos de lei do PPA, de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentária Anual (LOA).

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (M&A)

A fase de monitoramento e avaliação (M&A) é posterior às cinco etapas da elaboração do programa e está associada às principais vantagens do OpR: fornecer informações que permitam monitorar a execução, avaliar os resultados e, a partir disso, melhorar a implementação de programas com base em critérios de eficácia do gasto.

Para garantir o sucesso do M&A, além de contar com bons indicadores, é imprescindível ter o registro de todas as informações sobre a execução do programa. Isso requer sistemas de gestão da informação, além de uma adaptação da cultura organizacional para incentivar o trabalho das equipes técnicas na alimentação dos indicadores ao longo da execução do programa.

O MONITORAMENTO DOS PRODUTOS DEVE SER CAPAZ DE RESPONDER ÀS SEGUINTE PERGUNTAS:

- ▶ Como a ação que resulta naquele produto vem sendo realizada?
- ▶ Quem a está executando?
- ▶ Que recursos estão sendo utilizados?
- ▶ Quando estará concluído ou quando será entregue o produto?
- ▶ Onde está sendo executado?

DA CADEIA DE RESULTADOS À ESTRUTURA DO PROGRAMA



O monitoramento ocorre principalmente no nível das atividades e dos produtos, e fica para a fase da avaliação a incumbência de medir e qualificar os resultados do programa. Monitorar os produtos é verificar se e como os bens e serviços definidos no programa estão sendo entregues. É a hora de identificar se é preciso fazer ajustes nos insumos ou nas atividades ou ações que levam à entrega dos produtos. Se houver divergências em relação ao que estava previsto, os gestores podem usar outras ferramentas, como a avaliação, para tomar as providências necessárias.

Juntamente com o monitoramento, a avaliação dos resultados é crucial no OpR. No nível dos resultados, é preciso saber se os produtos provocaram as mudanças esperadas. Os responsáveis checam se os beneficiários têm acesso aos bens ou serviços previstos e se os estão utilizando. Além disso, é preciso estar atento para o surgimento de resultados não esperados.

No último nível, a avaliação mede os impactos do programa, aqueles mais abrangentes e de longo prazo, que vão além do simples uso dos bens ou serviços oferecidos aos beneficiários. É o momento de verificar se o processo está se movendo na direção e no ritmo esperados.

Diferentemente do monitoramento, a avaliação vai além da análise dos resultados em relação às metas previstas. É ela que dá significado aos dados coletados durante o monitoramento. Não basta verificar se os produtos estão sendo entregues, mas se estão sendo entregues segundo os parâmetros previstos. A avaliação busca explicar como os resultados e produtos se realizaram ou, em caso negativo, por que não se concretizaram, além de confirmar a relação de causalidade entre os

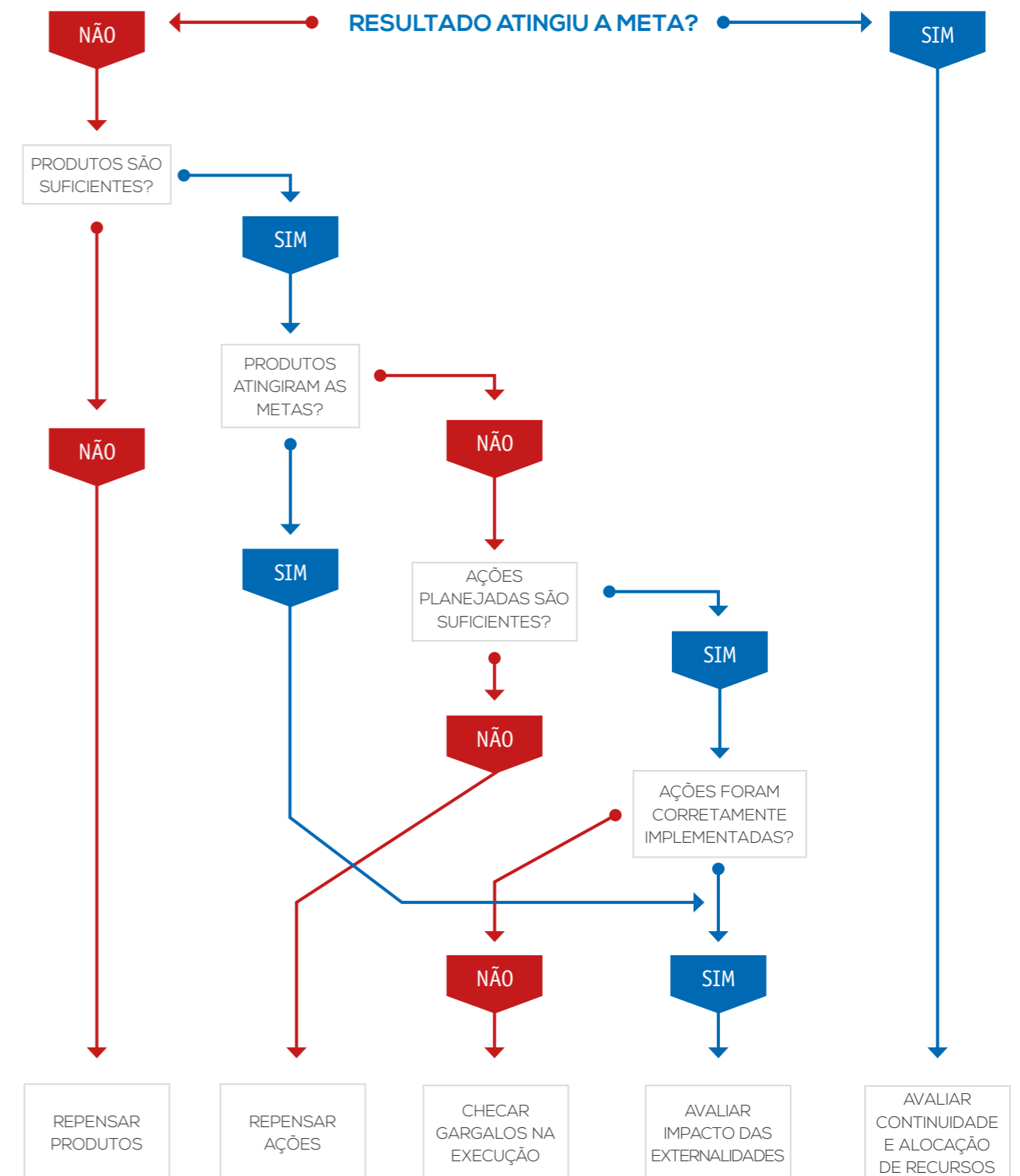
produtos e as mudanças esperadas.

Avaliar requer ainda usar os dados obtidos no monitoramento e no próprio processo de avaliação para propor melhorias na gestão e condução de futuros programas.

De acordo com a SPG, o processo de avaliação busca identificar se:

- ▶ *O diagnóstico e as hipóteses constitutivas dos programas, ações e respectivos produtos estão adequados.*
- ▶ *Os produtos estão sendo entregues segundo os parâmetros previstos (temporais, econômicos e de qualidade).*
- ▶ *Os beneficiários têm acesso a esses produtos, utilizam-nos e respondem a seu uso conforme o esperado.*
- ▶ *Os efeitos ou mudanças esperadas nos beneficiários aconteceram e geraram os impactos previstos.* ●

FLUXOGRAMA EM M&A





CASOS-PILOTO

A implementação do novo método em São Paulo começou por dois casos-piloto. Os órgãos pioneiros foram a Secretaria da Administração Penitenciária e a Secretaria da Educação

3

O DESAFIO ASSUMIDO PELO GOVERNO DE SÃO PAULO

O Orçamento por Resultados (OpR) é um capítulo de uma estratégia mais ampla, a Gestão por Resultados, e, no Estado de São Paulo, o modelo não é diferente. O OpR é um dos projetos implementados dentro dessa abordagem que busca uma mudança cultural na administração pública.

A aplicação do OpR obedeceu à legislação brasileira sobre o ciclo orçamentário, baseada em três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Dentro da metodologia do OpR, os conceitos técnicos de programas e ações são substancialmente ampliados — o que não implica conflitos com as normas em vigor, considerando que as novidades são referentes a dimensões e significados.

O interesse do governo de São Paulo pelo OpR remonta a 2008, quando o Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) organizaram um seminário internacional sobre o tema na capital paulista. Pouco tempo depois, foi assinado um termo de assistência técnica com o FMI para realizar um diagnóstico e um mapa de recomendações para um projeto de reforma de médio prazo.

Para colocar a mudança em prática, a primeira providência da administração estadual foi a publicação do decreto n. 57.958, de 5 de abril de 2012, que instituiu a Super-

visão do Projeto de Orçamento por Resultados, responsável por fornecer as diretrizes estratégicas do projeto, acompanhar sua implantação e propor sua disseminação, além de consolidá-lo. A Comissão de Supervisão foi constituída pelos secretários estaduais da Fazenda, de Gestão Pública e da então Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, que a presidia.

A estrutura programática desenvolvida com as organizações públicas do Estado contém dois níveis: o programa e a ação. Os instrumentos de planejamento permanecem similares aos que já eram usados, mas agora os esforços do órgão são mais claramente vinculados aos resultados, às mudanças positivas desejadas para a sociedade, e isso requer muito mais planejamento e políticas públicas bem formuladas.

A implementação do Orçamento por Resultados também foi respaldada por dois outros projetos, que fazem parte da mesma metodologia e têm funções complementares: o Projeto Sistema de Custos dos Serviços Públicos e o Projeto de Avaliação de Políticas Públicas. Eles auferem a relação de causalidade entre os diferentes níveis da Cadeia e ajudam a tomar decisões de alocação de recursos.

O Sistema de Custos ficou sob a coordenação da Secretaria da Fazenda, e também conta com o apoio técnico do FMI. Seu papel é levantar os custos dos serviços prestados

pelo governo estadual por meio dos diversos órgãos que compõem a administração, identificando os gastos no terceiro nível da Cadeia de Resultados — os produtos (bens ou serviços), que conduzem aos resultados e, depois, aos impactos sociais. Os bens ou serviços que tiveram seus custos apurados representam, em paralelo, os produtos das ações nas quais estão alocados os recursos por meio da Lei Orçamentária Anual, entrando, por lei, na lógica orçamentária do Estado.

Já o Projeto de Avaliação de Políticas Públicas, sob responsabilidade da SPG, pretende mensurar o impacto das políticas públicas e revelar a relação de causalidade entre os produtos gerados pelos órgãos e os resultados esperados; e entre estes resultados e os impactos sociais desejados. Por exemplo: o governo aplica R\$ 8 milhões na matrícula de 15 mil detentos em educação básica (produto) com o objetivo de melhor capacitá-los para o trabalho e reduzir as penas (resultados), o que, após o cumprimento da pena, deve facilitar sua reintegração à vida em sociedade (impacto social). A combinação dos resultados dos projetos de custos e de avaliação de políticas permite saber em que medida as 15 mil matrículas de presos sentenciados na educação básica colabora para a capacitação ao trabalho, e o quanto, ou como, esta última contribui para a reintegração social do egresso — além de estabelecer quanto custa cada bem ou serviço oferecido pelas organizações públicas.

IMPLEMENTAÇÃO

A estratégia de implementação do OpR determinada pela administração paulista foi

começar com projetos-piloto, e o primeiro deles teve lugar na Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), a partir de 2012. No ano seguinte, começou a execução do segundo projeto-piloto, na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE).

Foi fundamental o engajamento dos titulares das duas pastas, respectivamente Lourival Gomes e Herman Jacobus Cornelis Voorwald, que acreditaram na metodologia e se responsabilizaram pessoalmente para que os pilotos avançassem nas referidas secretarias. A participação dos líderes das organizações no OpR faz toda a diferença para o engajamento das equipes com as propostas.

A seguir, será apresentado um resumo das experiências nas duas pastas que abrigaram os projetos-piloto, elaborado a partir dos relatórios desenvolvidos pelo consórcio NTConsult - PLAN, responsável pela consultoria prestada à SPG na implementação do Orçamento por Resultados. ●

O comprometimento e a participação dos gestores das organizações que adotaram o OpR foi fundamental para o engajamento das equipes nas mudanças que precisavam ser implementadas e para o sucesso delas.

REINTEGRAÇÃO SOCIAL ACIMA DE TUDO

O Estado de São Paulo concentra a maior população prisional do Brasil. Em 2014, eram 200 mil pessoas (de acordo com o relatório do PPA 2012-2015 enviado à Assembleia Legislativa paulista). Zelar pelas condições em que esses detentos cumprem pena, bem como pela reintegração dos egressos do sistema, é a missão dos 35 mil servidores da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), criada em 1993. A pasta administra 152 estabelecimentos prisionais e teve, em 2014, orçamento de R\$ 3,96 bilhões.

Com esses recursos, a secretaria administra a execução de penas privativas de liberdade, as medidas de segurança detentivas e penas alternativas à prisão, além de proporcionar as condições e a assistência necessárias para manter a dignidade do preso como cidadão e promover a sua reinserção social. Dividida em cinco coordenadorias prisionais regionais, uma coordenadoria de saúde do sistema penitenciário e uma coordenadoria de reintegração social e cidadania, a SAP também supervisiona as atividades da Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel (Funap), que atua na capacitação dos detentos para o trabalho.

Em 2012, a Administração Penitenciária já era um caso-piloto do projeto Sistema de Custos dos Serviços Públicos, coordenado pela Secretaria da Fazenda. O interesse das secre-

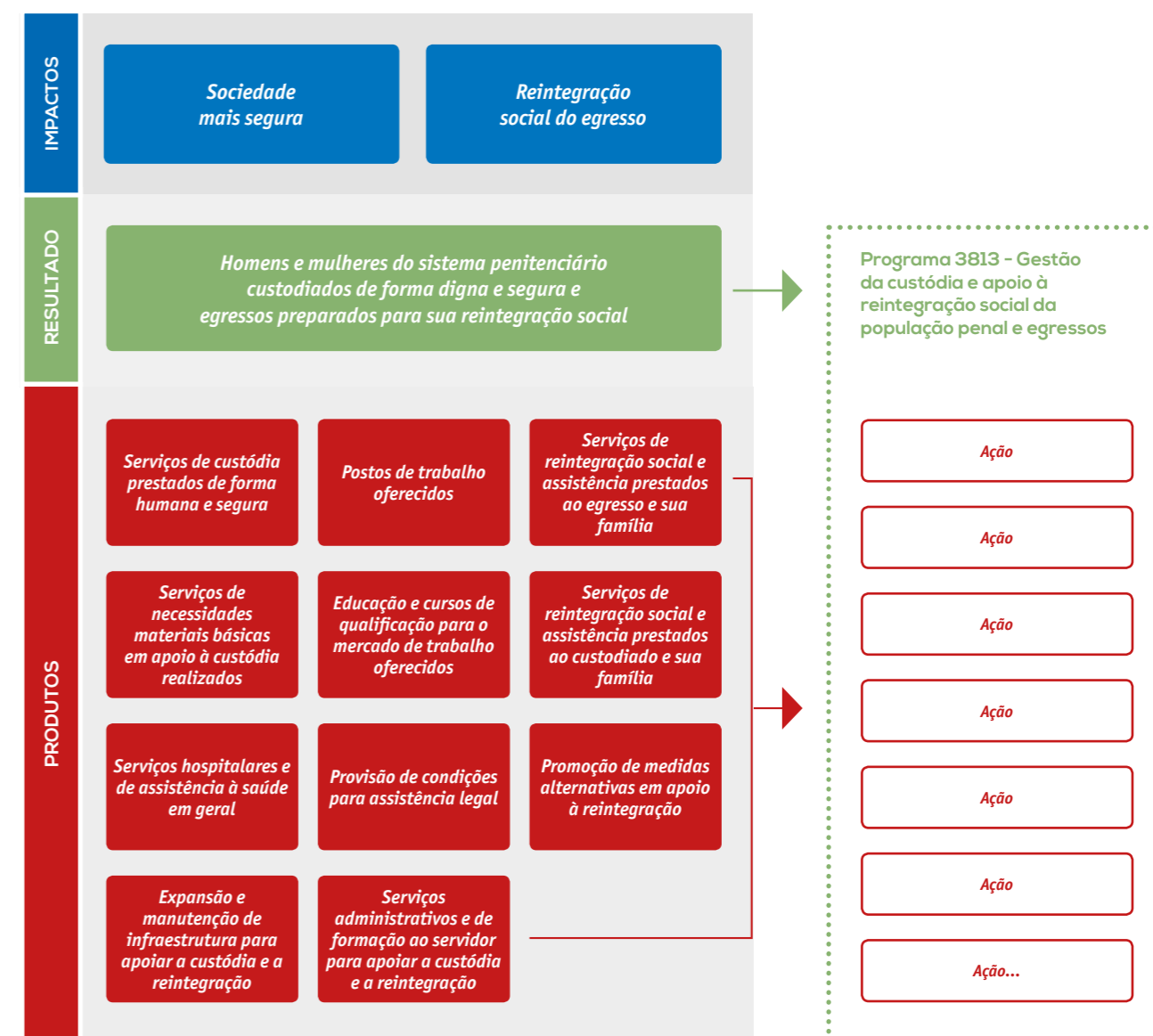
tarias foi considerado no planejamento dos projetos-piloto, e a SAP foi procurada porque, lá, já havia uma reflexão em andamento sobre os produtos e serviços que a secretaria presta graças ao Sistema de Custos.

Apesar da disposição e do entusiasmo da equipe da SAP pelo projeto, houve uma barreira a superar no início: a falta de sistematização das informações sobre o sistema prisional. O setor penitenciário, socialmente, não recebe muitas luzes, e por isso conta com menos bibliografia. Isso se refletia na produção de informações internas.

A equipe da SAP abriu todas as portas necessárias para os técnicos chegarem aos dados. Do primeiro ao mais alto escalão, houve envolvimento de gestores e técnicos, e o diálogo fluiu com facilidade. O detentor do conhecimento da metodologia não participa e não entende a realidade técnica e a política da pasta, e, por isso, a participação das equipes internas é fundamental — mas é preciso que a metodologia faça sentido no dia a dia de trabalho desses profissionais.

CADEIA DE RESULTADOS

Por cerca de três meses, as equipes se concentraram em desenvolver um planejamento que incluía a construção da Cadeia de Resultados da pasta, ou seja, definir os resultados, mapear quais produtos seriam entregues, e



como essa construção se tornaria referência para o programa.

Esses técnicos escolheram construir a Cadeia de Resultados a partir de duas premissas, duas realizações que representam a soma do sucesso de todos os resultados: uma sociedade mais segura e a reintegração social do egresso.

Para chegar a isso, os objetivos de curto e médio prazos foram resumidos em um único resultado, com 11 produtos a ele relacionados (dois dos quais são chamados produtos de apoio). No gráfico acima, estão expostos os impactos e o resultado, os produtos e as ações a eles correspondentes.

Essa estrutura passou, então, por uma análise quantitativa. Listou-se o que cada produto oferece e como seria viabilizado na Cadeia de Resultados, e se identificou as relações entre os produtos para fins de agrupamento. Posteriormente, partiu-se para a identificação dos possíveis efeitos dos produtos sobre os resultados, e se estabeleceu as relações causais, ou seja: como os produtos contribuem para a concretização do resultado.

Então, iniciou-se uma revisão da estrutura de programas da SAP, em oficinas integradas por representantes de todas as coordenadorias e da Fundap, além dos técnicos da Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG). Uma nova estrutura programática foi desenvolvida a partir da Cadeia de Resultados, na qual as nove ações foram agrupadas em um único programa, denominado “Gestão da custódia e apoio à reintegração social da população penal e egressos” (uma décima ação ficou sob o programa “Comunicação social”, de âmbito multissecretarial, que foi mantido).

A nova configuração representa uma substancial mudança com relação à estrutura em vigor no PPA 2012-2015, composta por 13 ações e dois programas (além da Comunicação Social). A figura ao lado permite a comparação.

As três principais diferenças entre a nova proposta e a situação anterior são:

- ▶ A maioria das ações projetadas corresponde efetivamente às entregas finalísticas promovidas pela SAP, enquanto o PPA 2012-2015 apresentava ações-meio, de suporte aos serviços ofertados;
- ▶ Estão explicitados todos os grupos de produtos disponibilizados pela SAP a seus beneficiários, o que representa mais transparência na apresentação dos serviços;

- ▶ Existe coerência entre as ações listadas e o programa designado, na medida em que as primeiras possuem objetivos em comum.

REVENDO O ORÇAMENTO

O passo seguinte envolveu a área de orçamento das duas secretarias, Administração Penitenciária e Planejamento, para modelar como seriam alocadas as despesas, quais elementos se tornariam itens de gasto alocados em cada ação. Basicamente, seguiram-se os seguintes passos:

- ▶ Identificação das despesas relacionadas a cada nova ação: as despesas do dia a dia da SAP foram distribuídas no novo escopo de ações, para estabelecer a correlação entre o que vinha sendo praticado e a nova grade que seria adotada. Por exemplo, as despesas com a alimentação dos presos referem-se à nova ação “6141 – Provisão de serviços de necessidades materiais básicas aos custodiados”.
- ▶ Comparação entre essas despesas e os itens de despesa orçamentários: após o levantamento das despesas que seriam executadas em cada ação, verificou-se se esses gastos correspondiam a itens específicos na classificação orçamentária. Por exemplo: correspondem às despesas com a alimentação dos presos os itens de despesa “Gêneros alimentícios” e “Alimentação”.
- ▶ Apuração das despesas para transpor os recursos: o mapa da distribuição dos gastos nas novas ações permitiu apurar o montante correspondente. Com a melhoria contínua e a maturação dos processos, os gastos serão estimados com mais precisão, facilitando o planejamento.

PREVISTO PELO PPA 2012 / 2015

PROGRAMA 3811 Custódia e reintegração social da população penal paulista, egressos e familiares		PROGRAMA 3812 Modernização do sistema penal paulista		PROGRAMA 2826 Comunicação social				
AÇÕES	4296	Trabalho remunerado; população prisional capacitada em oficinas especializadas	AÇÕES	1897	Expansão e aperfeiçoamento do sistema penal paulista	AÇÃO	5576	Publicidade de utilidade pública
	4298	Ensino fundamental, médio, profissionalizante e atividades culturais		5628	Formação e aperfeiçoamento de servidores do sistema penal paulista			
	5324	Atendimento jurídico à população prisional		5770	Gerenciamento de recursos de tecnologia da informação e comunicação			
	5327	Gestão administrativa da FUNAP		5772	Sistema de teleaudiência criminal			
	8062	Alocação de mão de obra da população prisional		6124	Monitoramento eletrônico de presos			
	5323	Atendimento psicossocial e material à população prisional, egressos e seus familiares						
	5326	Atenção integral à saúde da população prisional						
	5328	Gerenciamento e suporte das necessidades básicas da população penal						

EXECUTADO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2013

PROGRAMA 3813 Gestão da custódia e apoio à reintegração social da população penal e egressos		PROGRAMA 2826 Comunicação social			
AÇÕES	6139	Gestão humana e segura da custódia	AÇÃO	5576	Publicidade de utilidade pública
	6140	Assistência ao egresso e à família			
	6141	Provisão de serviços de necessidades materiais básicas			
	6142	Serviços de atenção à saúde dos custodiados			
	6143	Formação educacional e profissional			
	6144	Provisão de postos de trabalho			
	6145	Assistência legal aos custodiados e serviços de apoio			
	2470	Expansão e manutenção da infraestrutura			
	6146	Suporte administrativo e formação do servidor			

A proposta orçamentária da SAP para o ano seguinte foi encaminhada com a nova estrutura de programas e, em 2013, a secretaria executou seu orçamento já dentro do novo modelo.

CONSTRUINDO INDICADORES

Uma vez mapeados, ações, produtos e resultados requerem indicadores que meçam sua efetividade, eficiência e impacto. No segundo ano do projeto-piloto, começou a construção desses parâmetros para o programa da SAP e, a partir deles, a estruturação da sistemática de monitoramento e acompanhamento de desempenho para os períodos seguintes.

Indicadores são medidas para aferir o desempenho da organização em relação aos marcos de toda a Cadeia. Assim, os indicadores medem a entrega dos produtos, o atingimento dos resultados e dos impactos. Cada aspecto de um resultado tem de ser medido, então pode haver mais de um indicador para cada um deles. Em face dos instrumentos de planejamento existentes, o indicador precisa ser calculável, no mínimo, uma vez por ano.

A construção desses parâmetros é uma das etapas mais relevantes do projeto, visto que o OpR se apoia fortemente no monitoramento e na avaliação para que, com esse acompanhamento, o setor público melhore sua capacidade e suas entregas, definindo com mais precisão onde está e para onde vai o planejamento. Não basta revisar a estrutura de programas. É preciso monitorar, gerar informações e fazer uso dessas informações para melhor gerir os programas e tomar decisões.

Mais oficinas reunindo representantes das duas secretarias foram realizadas, durante as quais se mapeou bancos de dados disponíveis. Com o apoio da literatura existente sobre o tema — incluindo recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre Práticas Padronizadas para o Tratamento de Prisioneiros (de 1955, atualizadas a cada cinco anos), relatórios da Organização Mundial da Saúde e da Cruz Vermelha e textos acadêmicos sobre a questão penitenciária, planos plurianuais de outros Estados e de outros países, como Estados Unidos, Inglaterra e Austrália —, o grupo chegou a um conjunto de indicadores para todos os níveis de resultado.

Em um trabalho iniciado em meados de 2013 que contou com o apoio da Fundação Seade e de técnicos da SAP, posteriormente ampliado para envolver técnicos da Coordenadoria de Planejamento e Avaliação, foram elaborados os indicadores. Para os anos de 2013 e 2014, a SAP apurou e monitorou oito indicadores, referentes a produtos e resultados, que já contavam com uma série histórica passível de análise e foram validados pelo secretário da pasta. Mesmo sem ainda abranger a totalidade dos produtos e resultados, foi um passo importante.

A partir de 2014, já contando com o apoio do consórcio NTConsult - PLAN, os indicadores foram revistos e incorporaram melhorias propostas.

Os indicadores baseiam-se, essencialmente, em informações produzidas pela própria secretaria (mesmo que eventualmente reunidas e divulgadas por outra instituição, como por exemplo o sistema Infopen do Ministério da Justiça). São registros administrativos diversos, tais como movimentação dos custo-

diados, atendimentos médicos e presença em atividades de educação e trabalho. A título de exemplo, uma das métricas é “Proporção de custodiados pela SAP contaminados com tuberculose, por 100 mil”. A fórmula para aferir essa métrica é a seguinte: $(A/B) \times 100.000$, onde A é o “número de custodiados pela SAP contaminados com tuberculose no ano” e B é o “número de custodiados pela SAP, em 1 de julho”.

INFORMAÇÃO: MATÉRIA-PRIMA PRECIOSA

A disponibilidade e a qualidade das informações foram o maior obstáculo a ser transposto no processo de estabelecimento dos indicadores, especialmente porque a estrutura da SAP havia crescido bastante nos anos anteriores. Por isso mesmo, a maior lição, entre tantas deixadas pelo estudo-piloto na Administração Penitenciária, foi a necessidade de manter registros administrativos de qualidade e organizados - a matéria-prima essencial para a produção de bons indicadores.

A experiência comprovou que é essencial uniformizar a produção de informações sobre os servidores, o público-alvo e os produtos que a secretaria entrega, e também padronizar o armazenamento e o acesso a estes dados. Graças ao esforço do órgão, no ano de 2015 já é possível perceber melhora no levantamento e na padronização das informações recebidas nas coordenadorias. Isso facilita o trabalho de consolidação e aumenta a confiabilidade dos dados, permitindo ao órgão usufruir da principal vantagem de adotar o sistema de Orçamento por Resultados: enxergar-se e medir-se melhor. ●


PASSO A PASSO

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO NA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

A SAP

COORDENADORIAS

- ▶ Coordenadoria da Região Metropolitana
- ▶ Coordenadoria do Vale do Paraíba e Litoral
- ▶ Coordenadoria da Região Nordeste
- ▶ Coordenadoria da Região Central
- ▶ Coordenadoria da Região Oeste
- ▶ Coordenadoria de Saúde
- ▶ Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania


FUNDAÇÃO PROF.
DR. MANOEL PEDRO
PIMENTEL (FUNAP)


152
ESTABELECIMENTOS
PRISIONAIS


35.000
SERVIDORES

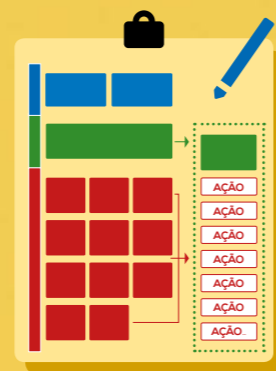

ORÇAMENTO 2014:
R\$ 3,96 BI

1. BANCO DE DADOS



Técnicos da SPG se unem a especialistas da SAP para o levantamento de informações, estatísticas e registros, elaborando um mapa das atividades do órgão.

2. CADEIA DE RESULTADOS



Veja mais na página 33.

A equipe estabeleceu o impacto desejado e, a partir dos dados apurados, formulou ações, produtos e resultados para chegar a ele.

4. ANÁLISE DE DESPESAS

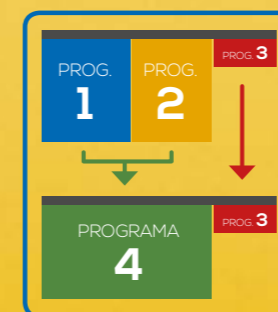


Com a nova grade de programas da secretaria, fez-se a revisão dos gastos da pasta:

- identificando as despesas relativas a cada ação na nova grade;
- comparando as despesas encontradas com os itens de despesa orçamentários já definidos na LOA;
- reorganizando e distribuindo as despesas anteriormente definidas na nova estrutura de ações.

3. NOVA DISTRIBUIÇÃO

Para cumprir a Lei de Diretrizes Orçamentárias, os produtos e resultados da Cadeia de Resultados precisam estar atrelados a ações orçamentárias. Assim, o próximo passo foi o redesenho dos programas que vinham sendo executados pela SAP.



Veja mais na página 35.

5. INDICADORES



O banco de dados da secretaria também foi matéria-prima para a criação das métricas que vão auferir a entrega dos produtos e o atingimento dos resultados e impactos a partir de 2016.

6. CAPACITAÇÃO



Seminários e treinamentos estão, desde 2014, disseminando o conhecimento adquirido nos projetos-piloto para outras secretarias estaduais, que vão elaborar o PPA 2016-2019 com base na metodologia do OpR. Ao longo dos próximos anos, a capacitação continua, como forma de consolidar a metodologia em todo o governo do Estado.

3.2 O CASO DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

VISÃO DE LONGO PRAZO PARA FORMAR MELHORES CIDADÃOS

A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE) é a pasta que teve o maior orçamento em 2014: R\$ 27 bilhões. Com cerca de 315 mil funcionários, atende a 4,3 milhões de alunos do ensino básico (fundamental e médio) por meio de 5,3 mil escolas — que, por sua vez, se dividem entre 91 diretorias de ensino.

Os números superlativos dão uma ideia da complexidade da estrutura que abrigou o segundo projeto-piloto do Orçamento por Resultados (OpR) em São Paulo, que já começa com uma particularidade. Em 2013, quando aderiu à gestão por resultados, a pasta já contava com objetivos de longo prazo estabelecidos no projeto Visão 2030, um planejamento da administração estadual que unifica as metas de toda a área educacional.

O programa Educação: compromisso de São Paulo, instituído pelo decreto n. 57.571 de 2011, representa o planejamento estratégico, de longo prazo, da Secretaria da Educação, formalizado no diagnóstico do Visão 2030. É um plano baseado em cinco pilares estratégicos: valorizar e investir no desenvolvimento do capital humano da secretaria; aprimorar as ações e a gestão pedagógica da rede com foco nos resultados dos alunos; lançar as bases de um novo modelo de escola

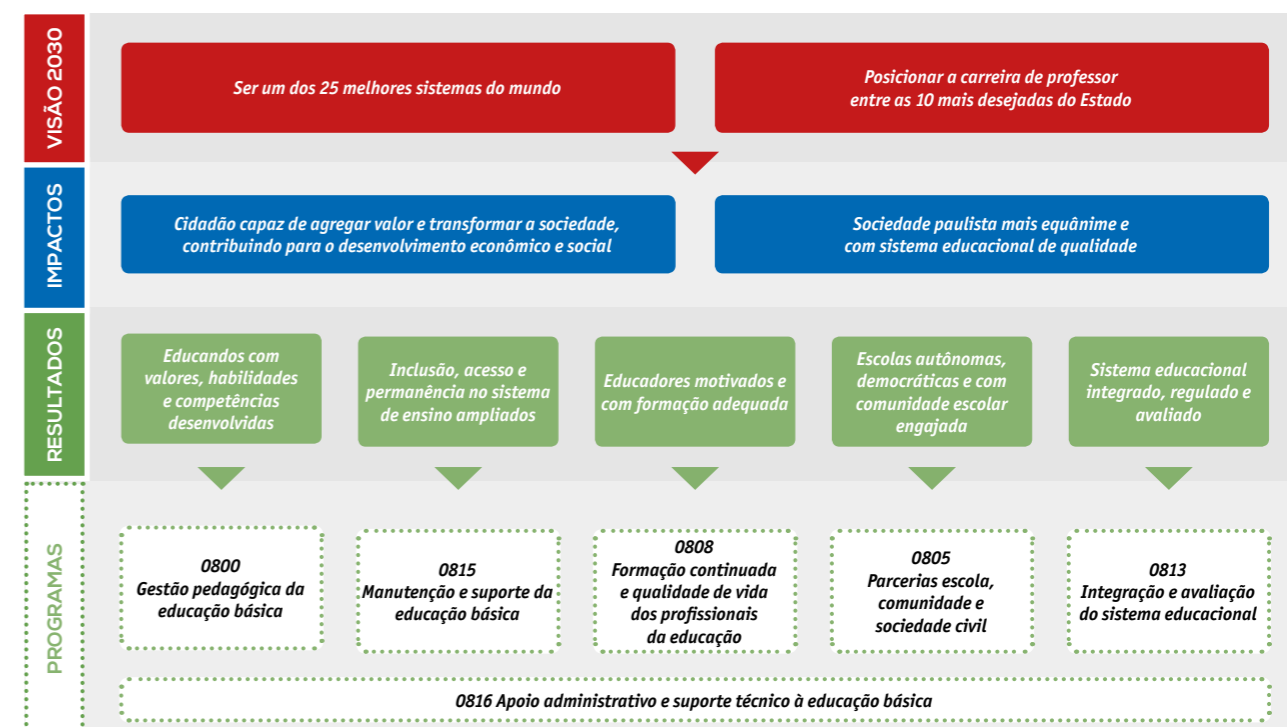
e um novo regime de carreira do magistério; viabilizar mecanismos organizacionais e financeiros para operacionalizar este plano; mobilizar, engajar e responsabilizar a rede, os alunos e a sociedade em torno do processo de ensino-aprendizagem.

Essas diretrizes culminaram na formulação da visão de futuro da secretaria, redigida em dois tópicos, que se sobrepõem aos impactos e resultados determinados pelo Quadro Lógico: ser um dos 25 melhores sistemas educacionais do mundo e posicionar a carreira de professor entre as 10 mais desejadas do Estado. O trabalho da Coordenadoria de Planejamento e Avaliação da SPG junto com os profissionais da pasta foi basicamente analisar essa documentação e propor uma Cadeia de Resultados que representasse esse planejamento estratégico.

CADEIA DE RESULTADOS

Um grupo composto por profissionais da SPG e da área de orçamento da SEE elaborou propostas preliminares de resultados e produtos. Isso foi validado por discussões que envolveram todas as coordenadorias e áreas centrais da Educação, que também colaboraram para reestruturar os programas de forma

CADEIA DE RESULTADOS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO



a dialogar com os resultados planejados.

Foram discussões tão extensas quanto a abrangência dos serviços e as incumbências da pasta. Um exemplo de reformulação se refere à questão da merenda escolar: havia em torno de cinco ações, entre as quais recurso para o treinamento das merendeiras e compra de materiais de cozinha. O orçamento mostrava mais o que ia ser adquirido do que o trabalho que devia ser feito e não deixava clara a relação de causalidade entre, por exemplo, o trabalho das merendeiras e a qualidade do ensino. A solução foi reunir tudo isso em uma só ação, relacionada a resultados: inclusão, acesso e permanência.

O diagnóstico foi que a secretaria executava muitos programas, mas não estava claro aonde exatamente se queria chegar com eles. Faltava clareza de qual era o resultado

perseguido. Com o OpR, os orçamentos foram organizados e padronizados. Clareza que não serve somente aos servidores, mas ao Estado como um todo, e é importante na hora de priorizar ações e direcionar recursos.

A quantidade de produtos e resultados que compõem a Cadeia de Resultados da SEE reflete a realidade encontrada pelos técnicos: ao contrário da Administração Penitenciária, a Educação é uma área com abundância de informações disponíveis, graças a levantamentos de nível federal e de nível estadual como o Censo Escolar, o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) ou a Prova Brasil. O que parecia uma vantagem acabou se mostrando um desafio, pois a grande quantidade de dados também torna mais difícil fazer escolhas e priorizar as mensurações. Moni-

torar e acompanhar tudo é inviável, então é necessário encontrar o ponto de equilíbrio entre zero e muita informação.

O grande volume de dados para analisar não foi impeditivo para que a nova proposta de programas fosse apresentada em tempo para ser executada no orçamento de 2014.

CONSTRUINDO INDICADORES

Como monitorar 5 mil escolas? A estrutura da educação é enorme no Estado de São Paulo, de forma que não é possível para a SEE checar o que acontece em cada instituição. Então, o foco foi direcionado aos itens sobre os quais a secretaria tem controle centralizado do fornecimento, mas não do uso, como por exemplo o material escolar.

Assim, dados e estatísticas que já são apurados periodicamente, como os da Prova Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) ou do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), servem de telescópio para visualizar e medir o que acontece na ponta do sistema. Registros administrativos da própria secretaria possibilitam medir as entregas de produtos e serviços que vão permitir atingir os resultados. Esses são os tipos de informação que embasam os indicadores do Orçamento por Resultados dentro da Secretaria da Educação.

APRENDIZADO PARA O FUTURO

Embora recente, a aplicação do OpR dentro da SEE já tem ganhos para o futuro da gestão no Estado de São Paulo. Diante da dimen-

são da estrutura da pasta, o OpR garantiu aos técnicos maior segurança sobre definições importantes do modelo adotado. Ficou clara também a importância de o planejamento central ser desdobrado em planejamentos para cada área, como as coordenadorias, no caso da Educação, fazendo com que as áreas entendam, incorporem e atuem segundo essa nova lógica.

O segundo estudo-piloto também deixou um legado para o Plano Plurianual (PPA) de 2016-2019 (que vai irradiar o OpR para todas as secretarias estaduais). Como a variedade de dados na área da Educação deu origem a um volume grande demais de indicadores, a SPG decidiu adotar, para os próximos projetos, um limite de indicadores por nível na Cadeia de Resultados. Os resultados, por exemplo, serão mensurados por até quatro indicadores; os produtos, por pelo menos um e no máximo três.

O caso-piloto da Educação evidenciou também a importância de se definir com clareza o que é um serviço, qual o bem a ser ofertado por uma organização — em poucas palavras, expressar algo compreensível para o público interno, para o público-alvo e para quem toma a decisão. Por exemplo, o que são “necessidades básicas”? “Atendimento educacional a pessoas com necessidades especiais” é um conceito que todos entendem? Traduzir de forma clara o que as secretarias fazem e o que entregam foi um desafio e, ao fim, um aprendizado. ●

3.3 O LEGADO DOS CASOS-PILOTO

LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA OS PRÓXIMOS PASSOS NA ESTRADA DOS RESULTADOS

A implementação do Orçamento por Resultados (OpR) sobrepõe uma lógica gerencial àquela técnica que predominava na elaboração dos orçamentos. Com isso, modifica boa parte dos pressupostos que regem as práticas vigentes. Para disseminar essa nova visão no Estado de São Paulo, um seminário foi promovido em novembro de 2014 para repassar a representantes de todas as secretarias estaduais as experiências dos dois casos-piloto. Já em 2015, foi realizada uma capaci-

tação, também para profissionais das diversas pastas, sobre a metodologia baseada no OpR para a elaboração de programas do PPA. Outros encontros de capacitação devem ser realizados nos próximos anos, ao longo da execução do PPA, para consolidar o sistema.

Além da metodologia, esses treinamentos também devem incorporar parte do aprendizado que resultou dos projetos-piloto nas secretarias da Administração Penitenciária e da Educação. As principais lições estão listadas a seguir.

LIÇÕES QUE A IMPLEMENTAÇÃO DO OPR VAI APROVEITAR

- ▶ *Necessidade de informações de boa qualidade: a matéria-prima para a sistematização de produtos e para a construção de indicadores são os registros administrativos, a documentação de cada órgão. Essas informações precisam ser:*
 - organizadas, de forma que o acesso a elas seja fácil;
 - padronizadas, para que a compreensão dos registros e de sua relevância seja universal.
- ▶ *Abertura ao diálogo: a construção do OpR depende da combinação de dois tipos de conhecimento. De um lado, a excelência técnica de quem domina as ferramentas de gestão e, de outro, o conhecimento específico dos servidores da área (seja sistema prisional, educação, saúde ou outra), que executam e participam das atividades cotidianas de cada órgão. Não há relação de subordinação, e nenhum dos lados diz ao outro o que fazer. Os conhecimentos individuais são combinados.*

- ▶ *Envolvimento dos líderes: a participação dos gestores, das pessoas que tomam as decisões, no processo de mudança é fundamental para conferir legitimidade ao novo método, conquistar a confiança e garantir o engajamento dos servidores em geral — as pessoas que, em última análise, colocarão a Cadeia de Resultados em operação. Os secretários envolvidos nos dois casos-piloto tiveram papel decisivo na implantação do OpR, na medida em que assumiram a responsabilidade de realizar as mudanças.*
- ▶ *Importância da avaliação e do monitoramento: até hoje, para gerar informação sobre objetivos atingidos, as secretarias precisavam do apoio da SPG. A partir do OpR, é preciso que cada pasta faça a avaliação e o monitoramento de seus resultados para que os tomadores de decisão e gestores tenham informações mais qualificadas à disposição. A avaliação é ferramenta para embasar mudanças. Portanto, o monitoramento que antes era feito apenas com vistas à prestação de contas passa a ser feito com foco nos planos para o futuro.*

- ▶ *Limite de indicadores: se ter pouca informação é um problema, dispor de informações demais também o é. A experiência na Secretaria da Educação demonstrou que é preciso um limite para o número de indicadores da Cadeia de Resultados, sob pena de não ser possível monitorar todos eles. Assim, ficou estabelecido para o PPA 2016-2019 o limite de um a quatro indicadores por resultado e de um a três por produto.*
- ▶ *Conciliação de objetivos: a implementação na Educação exigiu uma adaptação da equipe de técnicos, que construíram a Cadeia de Resultados a partir de objetivos de longo prazo — as metas definidas pelo projeto Visão 2030. Assim, os impactos do OpR nesta pasta obedeceram aos dois objetivos "maiores", comprovando que é possível construir uma nova Cadeia de Resultados sem abrir mão de compromissos já assumidos pelo Estado.*

RECOMENDAÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO

A partir do aprendizado com os casos-piloto e de estudos produzidos pela ONU, a Secretaria de Planejamento e Gestão de São Paulo estabeleceu recomendações práticas para a implementação do OpR na administração pública, tais como:

- ▶ *Fortalecer redes de conhecimento e comunidades de prática da ferramenta.*
- ▶ *Investir no desenvolvimento de melhores técnicas e orientações para mensurar resultados de longo prazo em áreas não tão facilmente propícias para medição.*
- ▶ *Padronizar termos e desenvolver sistema comum de monitoramento de resultados.*
- ▶ *Monitorar produtos e resultados continuamente. Entre as recomendações possíveis, está a alternativa de estabelecer prazos para verificar o estado do trabalho a fim de garantir que o monitoramento seja realizado com frequência.*
- ▶ *Equilibrar o monitoramento dos produtos com os de resultados e impactos. Quando os gestores produzem relatórios apenas sobre o que realizam (produtos), podem passar a mensagem — errada — de que os resultados e impactos são menos importantes.*
- ▶ *Intensificar os esforços para internalizar e manter uma cultura baseada em resultados nas organizações. Para isso, recomenda-se investir em capacitação para o uso do OpR e revisar periodicamente os modelos aplicados.*
- ▶ *Dar feedback às equipes é fundamental. Sem isso, os profissionais ficam sem saber se o resultado de seu esforço é suficiente ou não, o que pode gerar desestímulo.*
- ▶ *Desenvolver mecanismos que visem a sistemas de avaliação independentes. Esses mecanismos devem avaliar relevância, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do modelo.*
- ▶ *Impor limites ao número de indicadores por nível da Cadeia de Resultados ajuda no processo de sua elaboração em cadeias muito complexas.*

PERSPECTIVAS

É hora de consolidar a mudança de cultura que o OpR demanda e investir na fase de avaliação. A disseminação da metodologia para outras secretarias começa no PPA 2016-2019

RUMO À CONSOLIDAÇÃO: O FUTURO DO OPR NO ESTADO DE SÃO PAULO

A abertura para o diálogo tem sido fundamental na implementação do Orçamento por Resultado (OpR) como método de gestão no Estado de São Paulo. Os casos-piloto conduzidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) na Secretaria da Educação (SEE) e na Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) provaram que é possível facilitar o processo de adaptação às novas ferramentas quando há colaboração de todas as partes envolvidas.

A implementação do OpR requer mudanças na cultura da administração. O maior desafio nesta fase é criar um consenso baseado em resultados. Isso não é exclusividade do caso paulista — toda organização que se propõe a trabalhar com Gestão por Resultados ou Orçamento por Resultados depara com esse obstáculo, já que é costume, tanto em organizações públicas quanto privadas, focar atenções nas atividades e não nos objetivos finais. É essa lógica que está em processo de mudança.

Motivar as equipes e mostrar a elas o quanto a nova ferramenta faz sentido e traz melhorias facilita a adaptação ao novo método e a criação dessa nova forma de trabalho. Entende-se como uma cultura de resultados consolidada um cenário no qual existam: demanda por informações referentes aos resultados; estruturas organizacionais de in-

centivo e de apoio às práticas; um regime de prestação de contas; a capacidade de aprender e adaptar-se; a capacidade de medir resultados; e funções e responsabilidades claras.

De acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas intitulado *Results-Based Management in the United Nations Development System: Progress and Challenges*, um dos inibidores para criar a cultura de resultados é que, muitas vezes, na prática, os gestores responsáveis por determinadas ações não têm o poder decisório que deveriam para realocar recursos, por exemplo. O efeito disso é o risco de os gestores definirem resultados fáceis de atingir, minando assim o potencial do OpR como uma ferramenta de mudança real.

Uma das primeiras dificuldades com que uma equipe externa responsável pela capacitação depara, como é o caso da SPG, é adentrar o universo do órgão onde será implementado o OpR. Conforme aprendeu-se com a experiência na SEE, é preciso alinhar as informações sobre o tema. Quem detém o conhecimento sobre educação, por exemplo, é a equipe da Secretaria da Educação. Por isso, é fundamental a participação ativa dos técnicos e gestores que recebem a capacitação.

Tal mudança não acontece da noite para o dia, e esses são apenas os primeiros passos. A SPG tem o dever de apoiar todas as demais

secretarias no processo de implantação, mas a consolidação do modelo vai demandar comprometimento de ambos os lados.

Da sua parte, a equipe capacitadora deve atuar como apoiadora, e não como uma instância superior que irá fazer cobranças. É preciso que a equipe de Planejamento e Gestão esteja treinada para atuar de forma mais próxima às outras secretarias e não só de maneira reativa, pois a ideia é agir a partir de uma lógica de rede e de colaboração. Os resultados dessas construções podem ser mais demorados, mas são mais ricos.

No momento inicial da capacitação, não é raro encontrar uma estrutura organizacional que necessita ser alterada. É comum os programas serem desenhados em função da organização da instituição e não dos seus objetivos, o que vai de encontro à lógica do OpR. Situações como essa geram problemas, como programas que apresentam duplicidade de esforços para um mesmo resultado, por exemplo. Antes de iniciar um trabalho com o OpR, é preciso, portanto, conhecer a fundo a estrutura do órgão que adotará o método.

Ainda em relação ao organograma, é um desafio garantir que a nova metodologia seja repassada a todos os níveis da organização e que todos estejam alinhados em seus propósitos e práticas. Por isso é fundamental uniformizar o entendimento e a aplicação da ferramenta.

É importante frisar que, ao adotar o OpR, padronizando um método de gestão e dando peso importante à informação, não se busca automatizar decisões nem sobrepor o ponto de vista técnico ao político. O Estado é governado por um grupo eleito democraticamente, e isso precisa ser respeitado. O que o siste-

ma faz é auxiliar esses governantes com subsídios para tomar decisões e atuar de forma mais segura. O desafio dos técnicos é saber exatamente o tipo de informação que devem preparar e como fazer com que ela chegue às mãos de quem vai decidir.

À medida que se começa a construir as propostas orçamentárias com base no OpR, percebe-se o desafio de equilibrar as metas com os recursos, que são limitados. É preciso mirar o resultado sem deixar de considerar os recursos humanos, materiais e financeiros que serão necessários. A eficiência do gasto é o que guia o gestor no momento de estabelecer as metas, ou seja, os objetivos não podem ser inatingíveis nem abaixo do que se pode realizar com os recursos disponíveis.

PRÓXIMOS PASSOS

O compromisso com a metodologia do OpR, firmado no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, foi um ganho para o Estado. A partir de então, toda a administração direta e indireta de São Paulo deverá elaborar seus programas dentro da lógica de resultados. É o que determina o Art. 3º do decreto n. 61.147, de 18 de março de 2015, que fixa normas para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019.

O novo PPA inaugura uma nova fase na implementação do método na gestão do Estado de São Paulo. Com a experiência dos casos-piloto, a SPG tem bases mais sólidas para dar sequência a esse processo em colaboração com as demais secretarias. O relato da trajetória percorrida até aqui passa segurança às equipes e facilita o entendimento do que se espera com a adoção do OpR como método de gestão. ●

NA ESTRUTURA

- ▶ *Objetivos estratégicos do PPA acompanhados de indicadores de impacto*
- ▶ *Programas associados aos objetivos estratégicos*
- ▶ *Programas detalhados até o nível dos produtos*
- ▶ *Ações registradas durante a elaboração do PPA, apresentadas na LDO e detalhadas na LOA*
- ▶ *Metodologia do OpR para elaborar, monitorar e avaliar programas*

MAIS INDICADORES

- ▶ *De impactos: acompanham os objetivos estratégicos do governo*
- ▶ *De resultados: medem o alcance dos objetivos dos programas*
- ▶ *De produtos: monitoram a produção e a entrega de bens ou serviços públicos*

AO LONGO DA VIGÊNCIA DO PPA

- ▶ *LDO definirá metas anuais dos indicadores dos produtos e dos resultados dos programas*
- ▶ *Alterações de metas e de programas da lei do PPA serão consolidadas e formalizadas em anexo próprio na LOA*

MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

- ▶ *Sistemas informatizados ajustados à metodologia do OpR*
- ▶ *Acompanhamento contínuo dos programas por meio de monitoramento e avaliação*
- ▶ *Portal do PPA para divulgação das metas e resultados*

PARA SABER MAIS

- ▶ **Sobre o Plano Plurianual (PPA):**
<http://www.ppa.sp.gov.br>

REFERÊNCIAS

BESTER, Angela. **Results-Based Management in the United Nations development system: progress and challenges.**[S.l.: s.n.], 2012.

BEZERRA, Ricardo Alfredo Ribeiro. **Orçamento de Resultados: incentivos para implantação do orçamento de resultados no Brasil.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual para Elaboração de Programas do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.** São Paulo: [s.n.], 2015.

DORAN, George T. There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. **Management Review**, v. 70, n. 11, 1981.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Novas Abordagens do Orçamento Público.** Orçamento por Resultados: tendências, perspectivas e desafios. Brasília: [s.n.], [2015?].

FORGHIERI, Cláudio Cintrão. **Orçamento por Resultado - OpR.** Um instrumento para a gestão pública orientada para mudanças sociais. São Paulo: [s.n.], 2014.

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. **Indicadores para Monitoramento de Programas e Projetos.** São Paulo: [s.n.], 2006.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 4, p. 53-77, out.-dez., 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr.-jun., 2005.

KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. **Ten steps results-based monitoring and evaluation system.** Washington DC: The World Bank, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Abordagem de programa, gestão e monitoramento por resultados (RBM), aplicada pela UNESCO: princípios norteadores.** Brasília: [s.n.], 2011.

