



CONSTRUINDO PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS COM BASE NO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

**CASSIANA MONTESIÃO DE SOUSA
ADRIANE ELISA DE OLIVEIRA SANTOS
MARIALBA FRANCA BUSTAMANTE
MARILIA KOPROWSKI MOLINA**



CONSTRUINDO PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS COM BASE NO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

Cassiana Montesião de Sousa
Adriane Elisa de Oliveira Santos
Marialba Franca Bustamante
Marília Koprowski Molina

RESUMO

O artigo apresenta a proposta metodológica e conceitual para elaboração, monitoramento e avaliação de programas governamentais voltados a resultados, desenvolvida no âmbito do projeto Orçamento por Resultados (OpR) do Governo do Estado de São Paulo. Seu conteúdo consolida os aprendizados gerados, ao longo dos últimos três anos, a partir das experiências pilotos implementadas nas Secretarias de Administração Penitenciária, da Educação e da Cultura e no Centro Paula Souza e Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual – Iamspe. A proposta metodológica do Orçamento por Resultados foca a definição clara dos resultados esperados a partir da atuação governamental e o acompanhamento dos programas, com vistas a aprimorá-los e a subsidiar o processo de decisão sobre gastos públicos. Por meio da prática do OpR espera-se a construção de um orçamento verdadeiramente relacionado com os resultados definidos pelo governo, que faça o uso mais eficiente e eficaz dos recursos públicos, proporcione a melhoria geral de desempenho do setor público e o aprimoramento da transparência e do processo de prestação de contas à sociedade.

INTRODUÇÃO

Cada vez mais a sociedade demanda dos governos um maior e melhor controle dos gastos públicos. Governos em todo o mundo, incluindo Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, Suécia, Dinamarca, Holanda, França, Alemanha, Coreia, Estados Unidos da América, México, Japão, Chile, Colômbia, Canadá e o próprio Brasil, já se atentaram para isso e trabalham para tornar suas administrações mais eficazes, eficientes, responsáveis e transparentes.

Dentre as iniciativas em desenvolvimento, destacam-se aquelas voltadas ao aprimoramento do ciclo de planejamento e orçamento públicos e dos processos de elaboração e execução de seus três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA) e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais.

Este artigo se propõe a apresentar uma dessas experiências. Trata-se da proposta metodológica e conceitual do Orçamento por Resultados (OpR), adotada pelo Governo do Estado de São Paulo para elaboração dos Programas do próximo Plano Plurianual (PPA 2016-2019), conforme estabelece o Decreto nº 61.174, de 18 de março de 2015, em seu Art. 3º, § 2º.

A metodologia do Orçamento por Resultados consiste em gerir todo o ciclo de planejamento e orçamento governamental, que compreende a elaboração, o monitoramento da execução e a avaliação de desempenho dos Programas, com foco nos resultados almejados e nos efetivamente alcançados pelo Governo.

O Orçamento por Resultados (OpR) foi introduzido no Estado de São Paulo pelo Decreto Estadual nº 57.958, de 5 de abril de 2012. Ao longo dos últimos três anos, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) adaptou as ferramentas e processos do OpR, com o auxílio de consultores do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).

Os conceitos e ferramentas apresentados neste artigo são resultados dos aprendizados das aplicações do OpR na Secretaria de Administração Penitenciária,

Secretaria da Educação, Secretaria da Cultura, Centro Paula Souza e no Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE)¹.

O artigo está estruturado em três seções. Primeiramente, serão apresentados os conceitos e as ferramentas gerais do método de Orçamento por Resultados. Na seção seguinte, descrevem-se as etapas propostas para elaboração de programas, com base nessa metodologia. Por fim, são apresentadas as conclusões deste trabalho com destaque para papel do monitoramento e da avaliação na consolidação do método ao longo de todo o ciclo de gestão dos programas.

CONCEITOS E FERRAMENTAS DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS²

O eixo central da metodologia do OpR é o Programa. Um Programa é entendido como uma intervenção conduzida por um órgão ou entidade do Estado com o objetivo de alterar uma situação inicial para uma situação desejada, como ilustra a Figura 1, a seguir.

Figura 1: Programa*



* Figura adaptada de Alberto S. BRITO (2014).

¹ Para conhecer mais sobre a implantação do Orçamento por Resultados no Estado São Paulo, recomenda-se a leitura dos artigos “**A experiência em Orçamento por Resultados do Estado de São Paulo: dos projetos pilotos às propostas de inovação para PPA 2016-2019**”. “**Monitoramento de Resultados e Avaliação de Causalidade – A experiência do Orçamento por Resultados na Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo**” também apresentados neste VIII Congresso Consad de Gestão Pública.

² Os conteúdos e figuras apresentadas nesta e na seção seguinte foram retirados do **Manual para Elaboração de Programas do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019**, elaborado pela equipe da Coordenadoria de Planejamento e Avaliação do Governo do Estado de São Paulo.

A situação inicial sobre a qual o Programa atuará é entendida como um problema, uma necessidade ou uma demanda específica da sociedade. A situação desejada é uma mudança positiva provocada pelo Programa e recebe o nome de resultado.

O Programa compreende um conjunto de ações que geram produtos. Os produtos são necessários para a concretização de um resultado comum preestabelecido. Quando vários resultados são alcançados por diferentes programas, esses resultados contribuem ou induzem mudanças mais amplas no conjunto da sociedade, denominadas de impactos.

A atuação governamental produzirá as mudanças desejadas na medida em que os gestores públicos tenham clareza sobre 'onde' a organização pretende chegar (resultados), para então definir o 'como' chegar lá (Programas).

As relações de causa-e-efeito de um Programa são descritas na sua Cadeia de Resultados, conforme a Figura 2, a seguir, que mostra o encadeamento lógico entre impacto, resultado esperado e os produtos do Programa elaborado para alcançá-lo.

Figura 2: Cadeia de Resultados



As relações de causa-e-efeito de um Programa podem ser descritas da seguinte maneira:

- Recursos custeiam os Insumos necessários para executar os processos internos de trabalho.
- Processos de trabalho adequadamente realizados utilizam os Insumos e geram Produtos (bens ou serviços).
- Os Produtos com a qualidade e quantidade especificadas chegam ao público-alvo do programa no tempo previsto.
- O uso dos Produtos pelo público-alvo do Programa geram os Resultados projetados.
- Os Resultados alcançados por vários programas contribuem para gerar os Impactos mais gerais na sociedade buscados pelo governo.

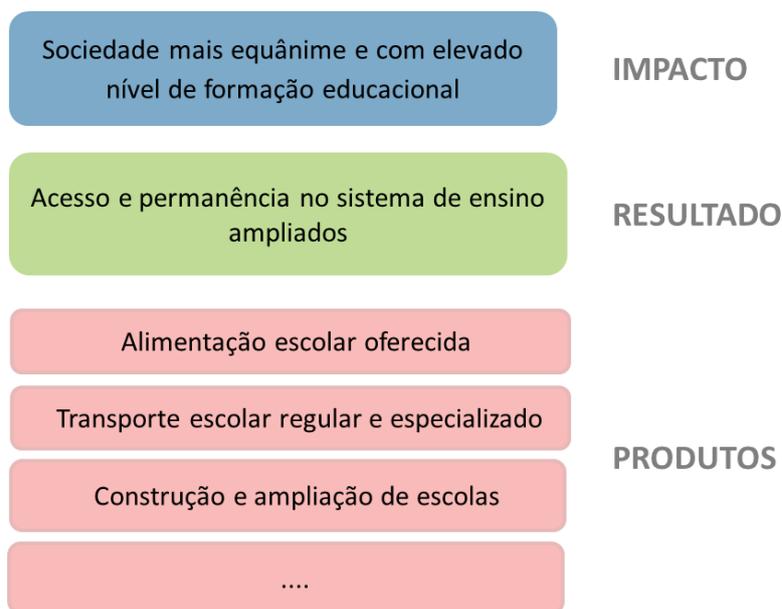
Cada nível da Cadeia de Resultados precisa ser plenamente satisfeito para avançar rumo ao Resultado e ao Impacto projetados. Por exemplo: um Produto só será gerado e entregue ao seu beneficiário se os Processos de trabalho converterem Insumos em bens ou serviços, conforme planejado; do contrário, os níveis seguintes da cadeia ficam comprometidos.

Resultado e Produtos são os pontos centrais da Cadeia de resultados, pois expressam exatamente o que a organização precisa realizar (Produto) e para quê o faz (Resultado).

O Resultado representa o efeito (positivo) provocado no público-alvo atendido pelo programa. Este efeito é entendido como:

- Acesso ou o uso dos bens e serviços pelos beneficiários diretos do programa; e/ou
- Mudança nas condições de vida ou da situação social, econômica ou ambiental dos beneficiários dos Programas como decorrência direta da fruição dos bens e serviços.

A figura abaixo apresenta um exemplo hipotético da relação de causa e efeito entre Produto, Resultado e Impacto no contexto da política de educação básica.

Figura 3: Exemplo de Cadeia de Resultados

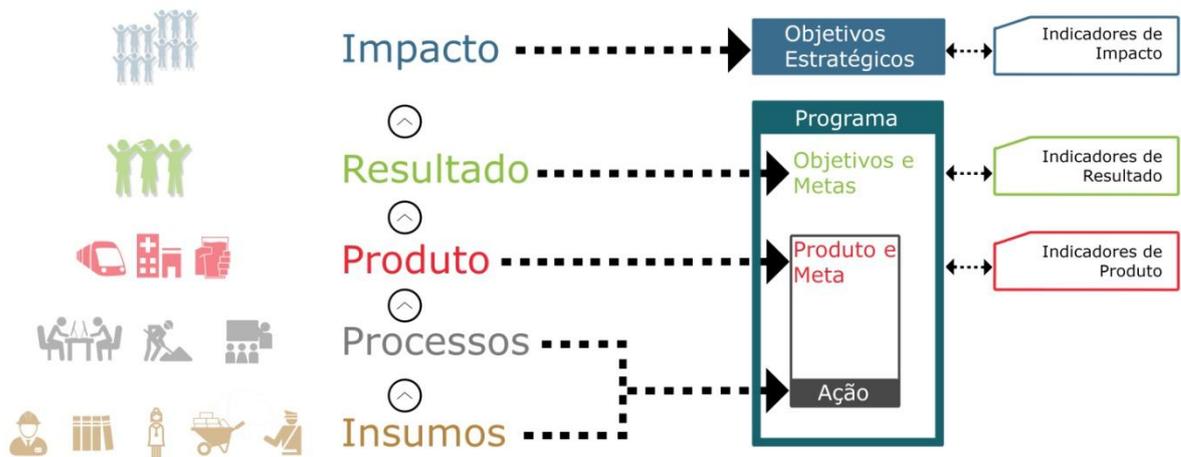
No exemplo, observa-se que um conjunto de produtos deve ser necessário e suficiente para gerar um resultado específico. Por sua vez, este resultado contribui para a consecução de uma mudança maior na sociedade, denominada impacto.

Quanto mais próximo da base da Cadeia, maior o controle do gestor sobre seus elementos. Enquanto a governabilidade sobre insumos e processos é ampla, à medida que se avança nos níveis da Cadeia de Resultados, a governabilidade vai diminuindo. Isso acontece porque outros aspectos – como complexidade do problema a ser resolvido, estrutura e organização interna dos órgãos envolvidos, fenômenos externos etc. – interferem no alcance do resultado.

Se tudo acontecer conforme o planejado, as metas de resultado de um programa tendem a ser atingidas. Mas o alcance da meta está sujeito à variação de certas condições externas sobre as quais a organização não tem controle. Tais condições são denominadas pressupostos. Os pressupostos mais críticos de vem ser identificados durante o planejamento de um Programa.

A Cadeia de Resultados será utilizada para apoiar a formulação dos programas governamentais. Seus componentes e conceitos contribuem para a exata especificação dos atributos do Programa. A figura a seguir apresenta de maneira esquemática a relação entre os níveis da Cadeia de Resultado e os atributos do Programa.

Figura 4: Da Cadeia de Resultados à Estrutura do Programa



Nota-se que o Impacto se correlaciona ao Objetivo Estratégico de Governo para o qual o programa contribui. O Objetivo do Programa expressa o Resultado desejado. Os Produtos da Cadeia de Resultado são exatamente os mesmos Produtos gerados e entregues ao Público-Alvo do Programa. Os Processos de trabalho se relacionam às atividades e projetos realizados pelos órgãos para gerar os produtos. E os Insumos mantém relação com os elementos de despesa.

Para construir a cadeia de resultados de um Programa, a metodologia de Orçamento por Resultado recomenda o uso do Quadro Lógico. Ele é a ferramenta que apoia as etapas e passos para elaboração de Programas, registrando os trabalhos realizados nas diferentes etapas e consolidando suas informações mais relevantes para a tomada de decisão sobre o Programa.

Criado pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) nos anos 1960, o Quadro lógico foi posteriormente adaptado pela agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ) para seu método de planejamento de projetos, conhecido como ZOPP (*Ziel-Orientierte Projekt Planung*).

O método do Quadro Lógico, atualmente utilizado por muitas agências internacionais de desenvolvimento, foi adaptado pela equipe da Secretaria de Planejamento e Gestão para ser a ferramenta de suporte às equipes técnicas das Secretarias de Estado na elaboração das suas propostas de Programas do PPA 2016-2019. A figura 5 apresenta os componentes do Quadro Lógico de acordo com a utilização esperada para a elaboração do PPA.

Figura 5: Quadro Lógico de um Programa

Programa:

<i>Objetivo:</i>	<i>Valor do Programa no Período:</i>
<i>Público Alvo:</i>	<i>Recursos Orçamentários:</i>
<i>Órgão:</i>	<i>Recursos Não Orçamentários:</i>

Cadeia de Resultados

Objetivos Estratégicos:

Resultado:	<i>Indicadores de Resultado:</i>	<i>Valor mais recente</i>	<i>Período de Referência</i>	<i>Fonte da Informação</i>	<i>Meta ao Final do PPA</i>	<i>Pressupostos</i>

Produto:	<i>Indicadores de Produto:</i>	<i>Valor mais recente</i>	<i>Período de Referência</i>	<i>Fonte da Informação</i>	<i>Meta ao Final do PPA</i>	<i>Pressupostos</i>
Ação:	<i>Processo de trabalho 1:</i>	<i>Unidade Responsável</i>	<i>Insumos</i>	<i>Recursos</i>		

Produto:	<i>Indicadores de Produto:</i>	<i>Valor mais recente</i>	<i>Período de Referência</i>	<i>Fonte da Informação</i>	<i>Meta ao Final do PPA</i>	<i>Pressupostos</i>
Ação:	<i>Processo de trabalho 1:</i>	<i>Unidade Responsável</i>	<i>Insumos</i>	<i>Recursos</i>		

O Quadro Lógico reúne as informações mais relevantes sobre programas. As cores correspondem aos níveis da Cadeia de Resultados, conforme figura 2.

O Quadro Lógico do Programa para o PPA 2016-2019:

- Apresenta as informações mais importantes sobre o Programa num único quadro;
- Padroniza o uso dos conceitos, aumenta precisão e comunica informações;
- Apresenta definição clara do resultado a ser alcançado pelo Programa
- Expressa pressupostos e riscos para o alcance das metas de resultados do Programa;

- Apresenta a relação lógica dos elementos do Programa;
- Comunica informações para preparar a execução, o monitoramento e a avaliação do Programa.

COMO ELABORAR UM PROGRAMA PASSO A PASSO

Nesta seção, são apresentados e detalhados as etapas e os conceitos para a elaboração de um Programa, com base na metodologia do Orçamento por Resultados (OpR).

As etapas para a elaboração de um Programa são indicadas a seguir:

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

A seguir, apresenta-se o que é cada etapa, os passos sugeridos para sua realização e algumas definições e conceitos importantes.

Etapa 1 - Alinhamento Estratégico

O Alinhamento Estratégico é a etapa na qual o órgão ou entidade governamental caracteriza e analisa a situação inicial a ser enfrentada pelos Programas e define a situação desejada, à luz das diretrizes e objetivos estratégicos de governo e dos diagnósticos e desafios setoriais.

Essa situação inicial é representada por um problema, desafio, carência ou demanda da sociedade, que será objeto de intervenção governamental.

Suponha que a Secretaria da Educação, ao construir seu diagnóstico e considerando as diretrizes políticas, conclua que um dos desafios é que apesar a educação ser um direito, nem todos têm acesso ao ensino na idade certa, e parte dos alunos ingressantes não concluem o ensino médio.

A descrição da situação inicial, sempre que possível, deve estar referenciada em indicadores e séries históricas. No exemplo, os indicadores abaixo poderiam ser utilizados com essa finalidade:

- No Estado de São Paulo, em 2012, mais de 30% da população de 18 a 24 anos não tinha o Ensino Médio completo.
- Dentre as famílias mais pobres, esse percentual ultrapassava os 50%.
- A Taxa de abandono do Ensino Médio todas as Redes de Ensino foi de 4,5, em 2011.

A partir da situação inicial, deve-se definir a situação desejada aonde se quer chegar. A esta situação damos o nome de Resultado.

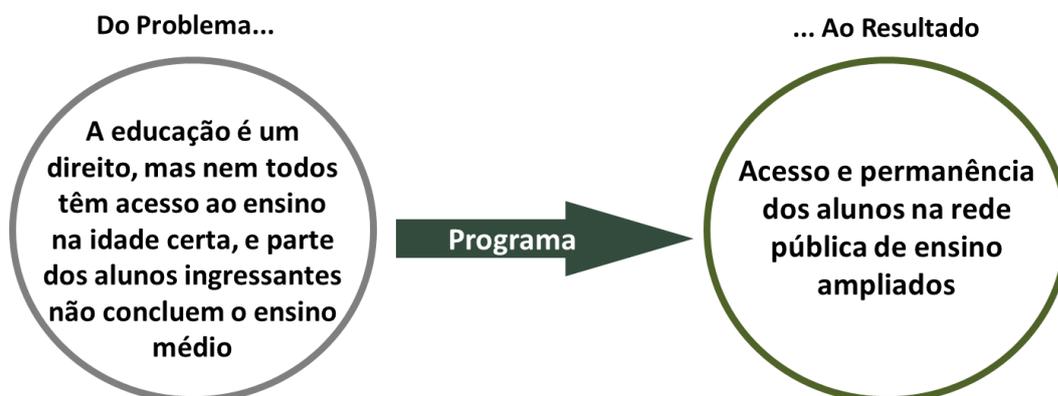
Resultado é a situação desejada que se espera alcançar por meio de um programa. O resultado é, portanto, uma resposta ao problema identificado.

Características de um Resultado:

- Visa dar resposta a um problema específico;
- Seus efeitos são percebidos em um público-alvo particular;
- Os efeitos são consequência direta da fruição dos bens e serviços oferecidos pelo Programa.

A figura a seguir apresenta de maneira esquemática os resultados estabelecidos para o problema hipotético.

Figura 6: Do problema ao resultado



Como se observa na Figura 6, para cada resultado planejado deve-se elaborar um Programa. Recomenda-se que os resultados propostos sejam aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade governamental. A partir da proposta validada, as equipes técnicas devem construir e planejar os Programas, conforme indicado nas etapas subsequentes.

Etapa 2 – Resultado do Programa e Produtos

Com esta etapa, inicia-se a elaboração do Quadro Lógico do Programa, com a definição dos elementos centrais do programa: Resultados e Produtos.

Em relação ao Resultado do Programa, nesta etapa, serão detalhados: Público-alvo, Indicadores e pressupostos.

a) Público-alvo

O público-alvo é parte de um segmento populacional potencial que foi selecionado para ser atendido pelo Programa. É nesse público que deve se manifestar o Resultado desejado do Programa.

O público-alvo de um programa pode compreender:

- Cidadãos ou comunidades
- Pessoas jurídicas, organizações ou entidades
- Localidades ou regiões do Estado

b) Indicadores de resultado do Programa

Os Indicadores de resultado medem os efeitos do Programa gerados no público-alvo, compreendendo:

- acesso do público-alvo do Programa aos produtos (bens ou serviços) ofertados; e/ou
- mudança nas condições de vida ou na situação dos beneficiários como efeito do uso dos produtos do Programa.

O indicador deve ser:

- coerente com o resultado que se pretende atingir.
- capaz de medir um aspecto do resultado a ser registrado. Se houver mais de um aspecto, cada um deve ter seu próprio indicador. Por exemplo, para medir “acesso e permanência” de alunos na educação

básica, são necessários pelo menos dois indicadores: acesso e permanência.

- passível de ser calculado: existência de fonte segura e organizada de dados, com identificação do responsável pela apuração dos resultados e do responsável pelo preenchimento das informações nos sistemas de acompanhamento.
- passível de ser calculado, pelo menos, a cada ano.

As fontes das informações para cálculo do Indicador de resultado são os próprios registros administrativos feitos pelas próprias equipes de execução dos programas. Também podem ser externas à organização, a depender do tema e da abrangência do indicador. São exemplos dessas fontes, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/PNAD e a Pesquisa de Orçamentos Familiares/POF do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE, e o Censo Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/INEP.

Para cada Indicador de resultado, recomenda-se informar:

- Nome do indicador (Denominação do indicador)
- Unidade de medida (Nome da unidade de medida em que são mensurados as quantidades ou valores utilizados no indicador)
- Fonte da informação (Identificação da instituição responsável pelo acompanhamento, apuração e divulgação do indicador)
- Valor mais recente (última informação existente sobre o indicador)
- Período de Referência (ano ou mês a que se refere o valor mais recente)

c) Pressupostos

Os Pressupostos, por sua vez, são condições ou fenômenos externos sobre os quais o órgão não tem controle, mas que precisam acontecer para que se alcance o resultado do programa. A importância da clara identificação dos pressupostos é prever a factibilidade de um programa.

Os pressupostos também geram informações importantes para orientar o monitoramento dos programas. Os pressupostos mais críticos devem ser previstos e registrados durante o planejamento de um Programa.

Caso seja alta a possibilidade de o fato ou fenômeno não ocorrer, a viabilidade do programa fica comprometida. A equipe técnica do programa deve avaliar se o programa tem realmente condições de ser mantido.

Em relação aos Produtos, espera-se ter clareza de quais são seus indicadores e pressupostos.

a) Produtos

Produtos são o segundo elemento da Cadeia de Resultados a ser detalhado na elaboração de um programa. Representa os bens ou serviços entregues pelo programa a seus beneficiários diretos. Produtos são necessários para se atingir o resultado do Programa.

Características de Produto:

1. Corresponde a um bem ou um serviço entregue ao público-alvo do programa;
2. É indispensável para o alcance do resultado;
3. Dirigido a um usuário específico, geralmente externo à organização;
4. O processo de trabalho que o gera é claramente identificado;
5. Os recursos (\$\$) do programa necessários para produzi-lo são significativos;
6. Constitui informação relevante para usuários, cidadãos e prestação de contas.

Recomenda-se realizar dinâmica de grupo para conhecer:

- Os produtos já existentes;
- Obter ideias para novos produtos;
- Efetuar melhoramentos nos produtos existentes, caso necessário.

Um Produto deve ser descrito como o bem ou serviço finalizado e entregue. Sua denominação deve ser clara e de fácil compreensão.

Exemplo de produtos para o resultado hipotético “Acesso e permanência no sistema de ensino ampliados”:

- Alimentação escolar
- Transporte escolar
- Rede física escolar construída e ampliada

- Prédios escolares conservados e mantidos
- Prevenção e proteção da comunidade escolar

b) Indicadores para medir cada Produto

O Indicador de Produto aproxima-se de um contador, expressando a quantidade de um bem ou serviço que foi entregue aos beneficiários do programa.

Esse Indicador permite calcular a relação entre o volume de um Produto entregue e os recursos orçamentários alocados para sua produção. Exemplo: Produto: Alimentação escolar; Indicador: número de refeições servidas aos alunos por mês.

Quando impossível quantificar o produto ofertado, por falta de registro administrativo específico, a organização pode usar medida alternativa. Exemplo: Produto: Alimentação escolar; Indicador: número médio de alunos alimentados por mês.

Além do indicador de quantidade, o Produto pode ser mensurado por outros indicadores (recomenda-se até dois outros). Os demais serão úteis para identificar outros aspectos relevantes para o entendimento do produto, como cobertura, qualidade ou prazo de entrega, como destacado a seguir:

- **Diferenciação** – indicador que especifica o tipo de Produto, numa categoria genérica, que foi entregue. Exemplo: Produto: transporte escolar garantido. Indicador 1 (quantidade): número de alunos transportados por mês. Indicador 2 (diferenciação): número de alunos transportados com serviço eventual (para excursões e eventos). Indicador 3 (diferenciação): número de alunos transportados com serviço de transporte especializado ao mês (trajeto casa-escola dos alunos da educação especial).
- **Cobertura** – indicador que mostra oferta em relação à base geográfica ou população ou organizações (entre outros critérios possíveis). Exemplo: Produto: Educação integral oferecida aos alunos. Indicador 1 (quantidade): número de alunos matriculados na educação integral. Indicador 2 (cobertura): proporção de alunos da rede estadual matriculados na educação integral. Indicador 3 (cobertura): proporção de escolas da rede estadual com educação integral.

- **Qualidade** – indicador para acompanhar qualidade do produto oferecido. Requer parâmetros técnicos confiáveis e exige um trabalho cuidadoso de registro. Exemplo: Produto: alimentação escolar. Indicador 1: número de refeições servidas aos alunos por mês. Indicador 2 (qualidade) – percentual de refeições servidas por mês que fornecem, pelo menos, 20% das necessidades nutricionais dos alunos.
- **Prazo/tempo** - indicador que mede o tempo utilizado para a geração do produto (em horas, dias ou meses). Exemplo: Produto: Materiais didáticos e paradidáticos entregues aos alunos. Indicador 1 (quantidade): número de kits escolares distribuídos aos alunos por ano. Indicador 2 (prazo/tempo): proporção de kits escolares entregues até o final do primeiro mês de aula.

Para cada indicador, será necessário informar:

- Nome do indicador (Denominação do indicador)
- Unidade de medida (Nome da unidade de medida em que são mensurados as quantidades ou valores utilizados no indicador)
- Fonte da informação (Identificação da instituição responsável pelo acompanhamento, apuração e divulgação do indicador)
- Valor mais recente (última informação existente sobre o indicador)
- Período de Referência (ano ou mês a que se refere o valor mais recente)

c) Pressupostos

Como mencionado anteriormente, os Pressupostos são fatos ou fenômenos externos sobre os quais o órgão não tem controle, mas que precisam acontecer para que se alcancem as metas de produtos.

Os pressupostos mais críticos devem ser previstos e registrados durante o planejamento do Programa. Caso seja alta a possibilidade de o fato ou fenômeno não ocorrer, a viabilidade de oferta do Produto fica comprometida e a equipe técnica do programa avaliará se o Produto deve realmente ser mantido.

Exemplo: Produto: Ensino Fundamental

- Indicador: número de matrículas no ensino fundamental (ciclos I e II)
- Unidade de medida: número
- Fonte de informação: Secretaria da Educação
- Valor mais recente: 2.300.000
- Período de referência: 2013
- Pressuposto: Mantendo o mesmo nível de municipalização do ensino fundamental

Após a especificação do Resultado e dos produtos, recomenda-se realizar a análise de consistência do Programa.

A Análise de consistência implica na verificação das relações de causa e efeito do Programa. A análise é realizada no “sentido Vertical” e no “sentido Horizontal” da matriz do Quadro Lógico.

- Na análise de consistência vertical, são verificadas as relações entre produtos e resultado e entre resultado e impacto.
- Na análise de consistência horizontal, verifica-se se os elementos que detalham produtos e resultado estão em conformidade e adequados para explicá-los e medi-los.

As figuras abaixo apresentam de maneira esquemática a lógica da análise de consistência vertical e horizontal.

Figura 7: Análise de Consistência Vertical

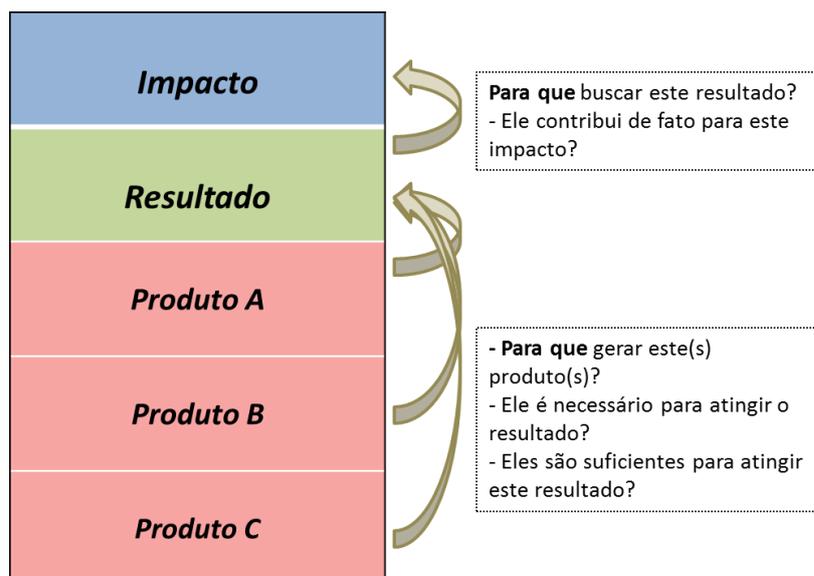


Figura 8: Análise de Consistência Horizontal

Impacto						
Resultado	<i>Indicadores de resultado</i>	<i>Valor mais recente</i>	<i>Período de referência</i>	<i>Fonte da informação</i>	<i>Meta ao final do PPA</i>	<i>Pressupostos</i>
Produto A	<i>Indicadores de produto</i>	<i>Valor mais recente</i>	<i>Período de referência</i>	<i>Fonte da informação</i>	<i>Meta ao final do PPA</i>	<i>Pressupostos</i>

Algumas questões orientam a análise das relações de causa e efeito presentes nos níveis de produto, resultado e impacto.

- *Produto é necessário para alcançar o resultado?* Se sim, avance para o próximo produto. Se não, avalie se é necessário rever o produto ou mantê-lo. Repita a operação para cada produto.
- *Produtos são suficientes para alcançar o resultado?* Se não, analise se há produtos não mencionados ou se é preciso rever abrangência do resultado. Se sim, o resultado tem condições de ser alcançado.
- *Resultado contribui para o impacto?* Lembre-se que um resultado contribui para alcançar um impacto, mas nunca será responsável sozinho por gerá-lo. A mudança desejada na sociedade depende de outros resultados, governamentais e não governamentais.

A análise de consistência horizontal deve ser feita para resultado e produtos em relação aos indicadores e pressupostos.

- *Indicador mede corretamente o resultado ou produto?* Se não, verifique quais indicadores de resultado são inadequados, volte à Etapa 2: Resultado ou Etapa 3: Produtos, e reveja os indicadores propostos. Se sim, analise os pressupostos.

- Qual o risco de o Pressuposto não se concretizar e comprometer o alcance da meta? Se o risco é alto, deve-se ponderar se este resultado realmente deve ser buscado, se há necessidade de rever metas, ou ainda se o programa realmente tem condições de ser bem executado.

Ao final desta etapa, as informações mais importantes do programa sobre onde queremos chegar já terão sido elaboradas e poderão ser registradas no quadro lógico do programa, conforme indica a figura a seguir.

Figura 9: Construindo o Quadro Lógico do Programa – Resultado e Produtos

Programa:

<i>Objetivo:</i>	<i>Valor do Programa no Período:</i>
<i>Público Alvo:</i>	<i>Recursos Orçamentários:</i>
<i>Órgão:</i>	<i>Recursos Não Orçamentários:</i>

Cadeia de Resultados

<i>Objetivos Estratégicos:</i>						
Resultado:	<i>Indicadores de Resultado:</i>	<i>Valor mais recente</i>	<i>Período de Referência</i>	<i>Fonte da Informação</i>	<i>Meta ao Final do PPA</i>	<i>Pressupostos</i>
	–					
Produto:	<i>Indicadores de Produto:</i>	<i>Valor mais recente</i>	<i>Período de Referência</i>	<i>Fonte da Informação</i>	<i>Meta ao Final do PPA</i>	<i>Pressupostos</i>
	–					
Ação:	<i>Processo de trabalho 1:</i>	<i>Unidade Responsável</i>	<i>Insumos</i>	<i>Recursos</i>		

Etapa 3 - Processos de Trabalho e Ações

Nesta etapa, serão apresentadas orientações para identificar e detalhar os processos de trabalhos dos quais resultam os produtos do Programa e para modelar as respectivas Ações. Ao final desta etapa, o Quadro Lógico do Programa estará com todos os campos referentes à Cadeia de Resultados preenchidos.

Um processo de trabalho é um projeto ou um conjunto de atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades para gerar seus produtos. O processo de trabalho expressa o que será efetivamente feito no âmbito da ação governamental, seu escopo, forma de implementação e delimitações.

Um encadeamento de diferentes atividades no tempo não indica diferentes processos de trabalho, mas apresenta a sequência lógica de desenvolvimento dos trabalhos.

Um processo de trabalho pode ser realizado diretamente pelo órgão ou entidade ou por meio de parcerias com outras esferas de governo, entidades sociais ou setor privado. De todo modo, é necessário identificar a(s) unidade(s) responsável(is) pela execução dos trabalhos.

A Ação é um instrumento de programação dos recursos que financiam os insumos utilizados em um processo de trabalho do qual resulta um produto.

Após identificado o processo de trabalho, o passo seguinte para modelar uma Ação é identificar os insumos que serão utilizados em cada processo de trabalho. Insumos consistem nos meios ou recursos utilizados nos processos de trabalho, tais como: recursos humanos, materiais, tecnológicos, informacionais, etc. Os insumos estão relacionados aos elementos de despesa (identificadores de gastos públicos).

Também será necessário identificar a origem das fontes de recursos que irão financiar as despesas ao longo do período (do PPA ou de um exercício): recursos orçamentários ou não orçamentários.

Os recursos orçamentários financiam as despesas dos Orçamentos Anuais e são classificados por fontes de receita:

- Próprios do Tesouro do Estado
- Vinculados Estaduais
- Fundo Especial de Despesa
- Vinculados Federais
- Próprios da Administração Indireta, exceto gastos correntes das empresas estatais não dependentes
- Operações de Crédito

Os recursos não orçamentários são aqueles que não integram os Orçamentos Anuais, mas estão previstos no Plano Plurianual. Compõem-se de recursos oriundos de:

- Setor privado
- Terceiro setor
- Incentivos fiscais
- Gastos correntes das empresas estatais não dependentes
- Parcerias e contrapartidas de Estados e Municípios

Regra geral: Um produto é gerado por um único processo de trabalho.

Exemplo: Produto Ensino Fundamental

Processo de trabalho composto pelas seguintes atividades:

- Gestão das matrículas dos alunos
- Implementação de Base Curricular Unificada
- Desenvolvimento e distribuição de materiais didáticos ou paradidáticos
- Orientação técnica de profissionais das Escolas
- Atribuição de classes
- Gestão da folha de pagamento dos professores
- Aulas ministradas conforme calendário escolar

Ação: Implantação do Ensino Fundamental de qualidade

Mas eventualmente um produto pode ser gerado por mais de um processo de trabalho. Neste caso, será necessário identificar as atividades principais ou etapas do projeto que compõem cada um dos processos, além de indicar as unidades responsáveis pelo diferentes trabalhos. Exemplo: Produto Alimentação escolar

Processo de trabalho 1: Sistema descentralizado

- Definição e Repasse de recursos aos municípios
- Suprimento de utensílios e equipamentos básicos de cozinha
- Orientações técnicas às merendeiras
- Acompanhar prestação de contas

Ação: Sistema descentralizado de Merenda escolar

Processo de trabalho 2: Sistema centralizado

- Definição e Repasse de recursos às escolas para alimentos perecíveis (PEME)
- Definição de cardápio, aquisição e distribuição de gêneros alimentícios
- Suprimento de utensílios e equipamentos básicos de cozinha
- Supervisão, capacitação e orientações técnicas às merendeiras

Ação: Sistema centralizado de Merenda escolar

Ao final desta etapa, o Quadro Lógico do Programa está completo com informações sobre onde queremos chegar? (resultado e produtos) e como chegar lá? (processos de trabalho e ações). A figura a seguir indica os campos do Quadro Lógico que terão condições de ser preenchidos nesta etapa.

Figura 10: Construindo o Quadro Lógico do Programa – Processos de trabalho

Cadeia de Resultados

Objetivos Estratégicos:						
Resultado:	Indicadores de Resultado:	Valor mais recente	Período de Referência	Fonte da Informação	Meta ao Final do PPA	Pressupostos
	-					
Produto:	Indicadores de Produto:	Valor mais recente	Período de Referência	Fonte da Informação	Meta ao Final do PPA	Pressupostos
	-					
Ação:	Processo de trabalho 1:	Unidade Responsável	Insumos		Recursos	

Etapa 4 – Proposta de Estrutura dos Programas

Nesta etapa, o dirigente máximo do órgão ou entidade avalia as propostas e decide sobre o conjunto de Programas, seus Objetivos, Produtos e Ações. Também serão realizadas as especificações técnicas dos programas, tais como classificações e definições de atributos e fichas técnicas dos indicadores.

No Estado de São Paulo, os Programas do novo PPA terão uma classificação específica, de acordo com a natureza de seus objetivos e públicos-alvos. Eles serão classificados em finalísticos, de melhoria de gestão de políticas públicas e de apoio administrativo.

Um **Programa Finalístico** é aquele cujo objetivo expressa o resultado a ser alcançado em um público-alvo externo ao órgão. Regra geral, um programa finalístico reúne Ações que geram e entregam produtos finalísticos. Pode também reunir Ações que geram e entregam produtos de melhoria de gestão de políticas públicas e produtos de apoio administrativo.

Já um **Programa de Melhoria de Gestão de Políticas Públicas** tem como objetivo o alcance de resultado em termos de ganhos de eficiência, eficácia e efetividade nas políticas públicas. Seus resultados representam “insumos importantes”, que contribuem para mudança no padrão da entrega de um produto finalístico. Muitas vezes, seus produtos são direcionados a um público interno ou não alcançam diretamente o cidadão ou a sociedade. Regra geral, Os Programas de Melhoria de Gestão de Políticas Públicas reúnem ações que geram e entregam produtos de melhoria de gestão de políticas públicas. Pode reunir Ações que geram e entregam produtos de apoio administrativo.

Por fim, o objetivo de um **Programa de Apoio Administrativo** expressa sua contribuição para a manutenção da organização pública e para concretização dos resultados finalísticos e de melhoria de gestão de políticas públicas. Seu público-alvo é necessariamente interno ao órgão. Os programas de apoio administrativo devem ser exceção. Sempre que possível, órgãos e entidades devem priorizar os programas finalísticos.

A finalidade desta categorização é tanto dar o devido destaque aos Programas Finalísticos e, de maneira complementar, aos Programas de Melhoria de Gestão de Políticas Públicas, quanto já indicar um foco para as avaliações de desempenho dos programas, a serem prioritariamente direcionadas a esses dois tipos de programa, pois são eles que mais diretamente irão modificar a vida dos cidadãos.

Etapa 5 – Proposta de Metas e Recursos dos Programas

Esta é a etapa final de elaboração dos programas, que compreende a proposição das metas de resultados dos programas e de produtos, bem como os recursos necessários para executar os programas.

A meta de resultado do programa estabelece, para cada indicador, o quanto do resultado deve ser alcançado no período. Cada meta, ou resultado esperado, é definida com base:

- nas diretrizes de Governo
- em possíveis compromissos políticos ou legais
- na disponibilidade de recursos

Seu valor deve levar em conta resultados anteriormente obtidos pelo próprio órgão ou por outros e, se for o caso, de resultados alcançados em outros estados ou países.

Já as metas de produtos estabelecem, para cada indicador, o quanto do produto será gerado e ofertado ao final de determinado período. Cada meta de produto é definida com base:

- no desempenho que se espera obter
- na disponibilidade de recursos
- na capacidade de realização do órgão

A etapa se encerra com a avaliação e decisão do dirigente máximo do órgão ou entidade sobre as propostas de metas e recursos dos programas. As propostas deverão compor o projeto de lei a ser encaminhado ao Legislativo para, se aprovadas, serem executadas pelos órgãos e entidades públicas.

CONCLUSÃO

Este artigo teve por objetivo apresentar os conceitos e ferramentas da metodologia do Orçamento por Resultados adotada pelo Governo do Estado de São Paulo para elaboração dos Programas do próximo PPA.

O momento de elaboração dos Programas é central para o sucesso dos programas, contudo, as leis orçamentárias elaboradas com base na metodologia do OpR constituem apenas um requisito para o alcance dos resultados desejados por governo e sociedade. De maneira complementar, devem ser conduzidas as atividades de Monitoramento da execução dos programas e de Avaliação seu desempenho.

Com o monitoramento, os gestores públicos verificam a realização das metas de produto e resultado por meio dos respectivos indicadores. A partir das avaliações, problemas que podem comprometer o resultado são identificados em tempo de serem resolvidos. De outra parte, propostas para aprimorar ainda mais o desempenho do Programa poderão ser formuladas e implementadas.

A metodologia de OpR só se consolida quando for possível produzir informações qualificadas sobre o desempenho dos órgãos e programas governamentais, integrá-las ao processo orçamentário e, principalmente, utilizá-las como elemento relevante do processo de tomada de decisão governamental.

Para tanto, um bom funcionamento de um Orçamento por Resultados implica na integração de seus instrumentos aos processos internos das organizações públicas. As equipes que executam os programas devem incorporar, em seu trabalho cotidiano, a lógica de resultados e as informações produzidas em todos os componentes do ciclo de gestão dos programas, como o planejamento, orçamento e execução.

Espera-se que esse trabalho contribua não somente para aprimorar a elaboração e execução do novo PPA do Estado de São Paulo, mas, sobretudo, para reforçar e difundir essa ferramenta entre os órgãos e entidades governamentais, entendendo-a como um meio para que realizem os anseios do Governo e da sociedade pelo aprimoramento da qualidade dos serviços e dos gastos públicos.

REFERÊNCIAS

BRITO, Alberto S. **Gestão de Programas Governamentais: Referencial Metodológico para o Alcance de Resultados Sustentáveis em Programas Governamentais**. São Paulo, 2014.

SÃO PAULO, Secretaria de Planejamento e Gestão. **Manual para Elaboração de Programas do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019**. São Paulo, 2015. 78 p.

SÃO PAULO. **Decreto Estadual 57958, de 5 de abril de 2012**. Institui a Comissão de Supervisão para implantação do Orçamento por Resultados e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57958-05.04.2012.html>>.

SÃO PAULO. **Decreto nº 61.174, de 18 de Março de 2015**. Fixa normas para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61174-18.03.2015.html>>.

AUTORIA

Cassiana Montesião de Sousa – Coordenadora de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: cmsousa@sp.gov.br

Adriane Elisa de Oliveira Santos – Especialista em Políticas Públicas da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: aesantos@planejamento.sp.gov.br

Marialba Franca Bustamante – Analista de Planejamento Orçamento e Finanças Públicas da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: mbustamante@planejamento.sp.gov.br

Marilia Koprowski Molina – Especialista em Políticas Públicas da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: mmolina@planejamento.sp.gov.br