



**A EXPERIÊNCIA EM ORÇAMENTO POR
RESULTADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO:
DOS PROJETOS PILOTOS ÀS PROPOSTAS DE
INOVAÇÃO PARA O PPA 2016-2019**

**CASSIANA MONTESIÃO DE SOUSA
CAIO PENKO
LIA PALM
TARCILA PERES SANTOS**



A EXPERIÊNCIA EM ORÇAMENTO POR RESULTADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO: DOS PROJETOS PILOTOS ÀS PROPOSTAS DE INOVAÇÃO PARA O PPA 2016-2019

Cassiana Montesião de Sousa
Caio Penko
Lia Palm
Tarcila Peres Santos

RESUMO

Desde 2012, o Governo do Estado de São Paulo implementa o projeto Orçamento por Resultados (OpR), sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão. A iniciativa está fundamentada no Decreto nº. 57.958, de 5 de Abril de 2012, que estabelece providências para a adoção do Orçamento por Resultados na Administração Pública Estadual. O projeto foi inicialmente estruturado em pilotos com o objetivo de gerar propostas de disseminação da metodologia aos órgãos estaduais por ocasião do processo de elaboração do novo Plano Plurianual (PPA). Este artigo descreve os avanços do projeto, nesses três últimos anos, e apresenta as inovações que serão incorporadas ao novo modelo de PPA a ser adotado no Estado, a partir dos aprendizados do projeto. Dentre essas inovações destacam-se: (a) a incorporação da metodologia de Orçamento por Resultados para a concepção dos programas; b) adaptações da estrutura e processos de elaboração e gestão do PPA; c) modernização dos sistemas computacionais que dão suporte à elaboração do PPA; e d) a revisão do processo de elaboração, de monitoramento e avaliação do PPA.

Palavras-chave: Gestão por resultados. Orçamento por resultados. Plano Plurianual.

INTRODUÇÃO

Desde 2012, o Governo do Estado de São Paulo implementa o projeto Orçamento por Resultados (OpR), sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG). A iniciativa está fundamentada no Decreto nº. 57.958, de 5 de Abril de 2012, que estabelece providências para a adoção do Orçamento por Resultados na Administração Pública Estadual.

A disseminação dos conceitos e métodos do orçamento por resultados está prevista para acontecer durante o momento de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. O projeto, iniciado em 2012, está estruturado em três fases. A primeira e a segunda fases compreendem a implantação de pilotos do Projeto OpR em Secretarias de Estado que apótem conhecimento a ser coligido e sistematizado para a avaliação e estruturação de propostas para o conjunto da Administração Estadual. A terceira fase, por sua vez, compreende o desenho e implementação de estratégia de disseminação para os demais órgãos e entidades públicas do Estado, na oportunidade de elaboração do próximo PPA.

O Orçamento por Resultados é um método para elaboração, execução e avaliação de programas governamentais com o objetivo de contribuir para que o Estado implemente políticas públicas que atendam, a cada dia, mais e melhor, aos interesses e às expectativas dos cidadãos, criando valor público. O OpR compreende um conjunto de medidas voltadas a subsidiar a decisão sobre alocação de recursos públicos com base em informações qualificadas sobre o desempenho dos programas.

O ponto de partida do Orçamento por Resultados é desenhar e planejar os programas do Plano Plurianual e dos orçamentos anuais a partir de uma metodologia baseada em resultados. Essa etapa é de extrema importância, pois apenas a partir de uma estrutura de programa já construída, focando os resultados que se pretende alcançar, é que será possível a geração de informações úteis e qualificadas sobre a gestão dos programas.

Uma vez que o PPA é a lei que estabelece, para um quadriênio, as diretrizes, objetivos, metas e programas da administração pública, considera-se oportuna a disseminação dos conceitos e métodos do Orçamento por Resultados

durante esse novo ciclo de planejamento e orçamento governamental. Para este propósito coube à Secretaria de Planejamento e Gestão, por meio da Coordenadoria de Planejamento e Avaliação, definir o processo, disponibilizar métodos, conceitos e técnicas e garantir o apoio e orientação às demais secretarias do Estado para, de forma colaborativa e participativa, viabilizar o desenho de programas do próximo PPA.

Nesse contexto, e de maneira complementar ao projeto OpR, a SPG desenvolveu, de agosto de 2013 a dezembro de 2014, o projeto Redesenho do PPA, com o objetivo de aprimorar o modelo do PPA para o quadriênio 2016-2019, revendo como será elaborado, estruturado e gerido e incorporando o método do OpR nesse processo.

Este artigo visa apresentar os avanços de ambos os projetos, nesses três últimos anos, e apresentar as inovações que serão incorporadas ao novo modelo de PPA a ser adotado no Estado, a partir dos aprendizados e propostas geradas pelo Projeto.

Seu conteúdo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. A primeira seção apresenta o processo de implantação e os resultados projeto Orçamento por Resultados, com destaque para seus elementos conceituais e metodológicos. Em seguida, são descritos os aspectos metodológicos e as propostas geradas no âmbito do projeto Redesenho do PPA. A terceira seção apresenta as inovações para o próximo PPA. Por fim, nas conclusões são apresentadas as perspectivas para os próximos anos e os desafios para que o esforço de planejamento desempenhado até agora se consolide durante a execução do novo Plano Plurianual.

O PROJETO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

Tal como estabelecido pelo Decreto 57.958, de 5 de abril de 2012, a atual Secretaria de Planejamento e Gestão deu andamento à implementação do projeto denominado Orçamento por Resultados.

O OpR é uma metodologia para elaboração, execução e avaliação de Programas orientados para Resultados, cujas principais características são:

- coloca em destaque os Resultados, de interesse da sociedade, que um órgão ou entidade busca atingir por meio de sua atuação;
- torna explícito o vínculo entre os recursos orçamentários a serem alocados nos programas e esses resultados;
- utiliza indicadores para acompanhamento dos programas, com vistas a aprimorá-los e a subsidiar o processo orçamentário.

Em síntese, a metodologia focaliza na definição clara dos resultados da atuação governamental e no acompanhamento dos programas, com vistas a aprimorá-los e a qualificar as informações oriundas de sua elaboração e execução, tornando-as mais aderentes às necessidades de planejamento, gestão e alocação de recursos orçamentários.

Diversos países adotam o Orçamento por Resultados como método de gestão do ciclo de planejamento e orçamento governamental. Entre eles, destacam-se Alemanha, Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Coréia, Dinamarca, Estados Unidos da América, França, Holanda, Japão, México, Nova Zelândia, Reino Unido e Suécia. Contudo, não há um modelo único e padronizado. Os conceitos, ferramentas e processos do OpR são adaptados e ajustados ao contexto normativo e institucional de cada país.

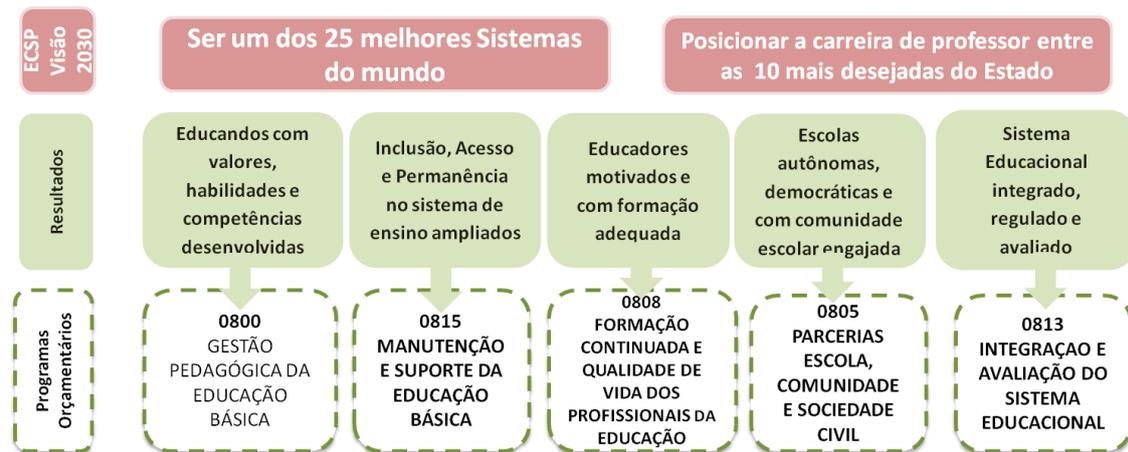
Em face da complexidade e importância do processo orçamentário, tais mudanças vêm sendo realizadas com extremo cuidado, razão pela qual se optou por implantar o projeto de forma gradual. A primeira experiência se deu na Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) e, posteriormente, na Secretaria da Educação (SEE), no Centro Paula Sousa (CEETEPS) e no Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE). Desde a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013, a estrutura programática da SAP foi modificada, aperfeiçoando-a à luz das recomendações do Orçamento por Resultados. Na mesma direção têm caminhado

os demais órgãos pioneiros na implantação do projeto, com resultados já visíveis nas leis orçamentárias nos casos da SEE (2014) e do CEETEPS (2015)¹.

Tais mudanças trouxeram inegável aperfeiçoamento da qualificação e quantificação dos resultados de suas ações e têm contribuído sobremaneira para o estabelecimento de metas mais precisas e mais claras.²

Para exemplificar, no caso do piloto com a Secretaria da Educação, aplicação da metodologia OpR permitiu a reorganização de seus Programas com base nos objetivos e resultados estabelecidos em seu processo de planejamento setorial. Essa reorganização se refletiu em ganhos de racionalização e simplificação da sua estrutura de programática, que passou de 12 Programas, em 2013, para sete Programas (cinco finalísticos e dois de apoio administrativo) na LOA de 2014. A figura a seguir sintetiza a lógica descrita.

Figura 1: Programas finalísticos da Secretaria da Educação



Elaboração: equipe Projeto OpR

O exemplo do CEETEPS também é emblemático, pois mostra como a aplicação da metodologia focaliza, de fato, nos resultados a serem alcançados pela organização e contribui para ampliar a transparência do processo orçamentário.

¹ Para saber mais sobre o projeto OpR, recomenda-se a leitura do artigo "Monitoramento de Resultados e Avaliação de Causalidade – A experiência do Orçamento por Resultados na Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo", também apresentado neste VIII Congresso CONSAD.

² Esse processo contou 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).

Dentre as principais Ações orçamentárias do Centro Paula Souza, estão a Ação voltada à Educação Profissional Técnica e a relacionada à Educação Profissional Tecnológica. Antes da aplicação da metodologia, os recursos financeiros não estavam totalmente alocados de maneira apropriada, pois a Ação "Manutenção da Educação Profissional Técnica" consumia mais de 80% do orçamento da entidade, enquanto a Ação "Manutenção da Educação Profissional Tecnológica" detinha apenas 1%. Com o OpR, foi possível identificar os insumos necessários para execução de cada um dos serviços e realocá-los em suas respectivas ações. Assim, na LOA de 2015, é observa-se a mudança na distribuição dos recursos, que passou a refletir melhor a prioridade dada tanto ao ensino técnico quanto ao ensino tecnológico. A figura abaixo apresenta de maneira esquemática essa mudança.

Figura 2: Programa do Centro Paula Souza

Sem OpR	Com OpR
<p>Programa Estadual de Educação Profissional e Tecnológica</p> <p>Ação: Manutenção da Educação Profissional Técnica - R\$ 1,46 Bi (83,2%)</p> <p>Ação: Manutenção da Educação Profissional Tecnológica - R\$ 23,5 Mi (1%)</p>	<p>Programa Estadual de Educação Profissional e Tecnológica</p> <p>Ação: Desenvolvimento da Educação Profissional Técnica - R\$ 1,39 Bi (64,7%)</p> <p>Ação: Desenvolvimento da Educação Profissional Tecnológica - R\$ 435,8 Mi (20,3%)</p>

Elaboração: equipe Projeto OpR

O conhecimento gerado pelas experiências desenvolvidas foi sistematizado, discutido em seminários e oficinas, a fim de modelar um método de Orçamento por Resultados que pudesse ser disseminado. Além dos conceitos e estrutura lógica, a prática também permitiu desenhar a estratégia de implementação para atingir todos os órgãos e entidades públicas do governo do estado.

Como se mencionou anteriormente, a disseminação da metodologia se dará por ocasião do novo PPA, conforme prevê Decreto estadual nº 61.174, de 18 de março de 2015, que fixa normas para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Contudo, entende-se que a consolidação da nova lógica será gradual, pois

implica mudanças em processos e práticas há muito enraizados na Administração Pública. Assim, já na elaboração do novo PPA os órgãos adotarão a metodologia do Orçamento por Resultados para o desenho de seus programas e espera-se que, até o final deste plano, a metodologia possa apoiar o monitoramento da execução e eventuais revisões do Plano.

A rigor, os princípios e conceitos do Orçamento por Resultados já são adotados no PPA e na LOA, haja vista serem os mesmos estabelecidos pelo orçamento-programa. O que a metodologia do OpR inova é na especificação do que deve ser feito para se chegar lá, indicando passos, ferramentas e conceitos, e em um reforço do papel dos indicadores e do vínculo causal entre os diversos níveis de resultados pretendidos pelo governo e pelos órgãos públicos.

De maneira bastante simplificada, pode-se dizer que desenhar um programa com base no orçamento por resultados é dar resposta a duas questões:

- 1º. Onde queremos chegar? Ou seja, qual o resultado pretendido pelo programa?
- 2º. E como chegar lá? Qual a intervenção (ou o conjunto de ações) a ser realizada pelo programa para se atingir o resultado?

A Cadeia de Resultados é utilizada pelo método do OpR para representar o encadeamento lógico-causal entre a intervenção e o resultado do programa. A Figura abaixo apresenta de maneira esquemática a Cadeia de Resultados de um Programa fictício para a educação.

Figura 3: Cadeia de Resultados de um Programa



Elaboração: equipe Projeto OpR

Os dois primeiros níveis – Resultado e Impactos – correspondem, respectivamente, ao objetivo do programa e aos objetivos estratégicos de governo e para os quais o programa contribui. Os níveis seguintes representam os produtos (bens ou serviços) que devem ser gerados por meio das ações do programa (que detalham os processos e insumos) para o alcance do resultado.

Cada Impacto, Resultado e Produto é mensurado por um ou mais indicadores, a fim de que seja possível aferir tanto a situação atual, como os avanços obtidos ao longo da execução.

A ferramenta utilizada para elaborar a Cadeia de Resultados e facilitar o processo de desenho e planejamento de programas é o Quadro Lógico ou Marco Lógico.

O enfoque do Quadro Lógico foi originalmente desenvolvido pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development, Usaid), no início dos anos 70. Mais tarde, foi adotado, com algumas modificações, pela agência de cooperação alemã GTZ, em seu método de planejamento de projetos conhecido como ZOPP.

A metodologia é atualmente utilizada por muitas agências internacionais de desenvolvimento. É uma ferramenta útil para orientar a concepção geral de um projeto ou programa e a sua gestão. Dentre as vantagens do método do marco lógico, destacam-se:

- Provê uma padronização de conceitos e terminologias sobre o programa e seus componentes, que facilita a comunicação e contribui para reduzir imprecisões e incertezas;
- Proporciona uma estrutura para expressar, num único quadro, as informações mais importantes sobre um programa;
- Provê um formato para apoiar a tomada de decisão acerca dos objetivos, metas e riscos do programa;
- Fornece informações necessárias para preparar a execução do programa e para o monitoramento e a avaliação;
- Apresenta um referencial analítico que pode ser utilizado pelo executor do programa, pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento e pela sociedade.

O método do Quadro Lógico foi adaptado pela equipe da Secretaria de Planejamento e Gestão para ser a ferramenta de suporte às equipes técnicas das Secretarias do Estado de São Paulo na elaboração das suas propostas de Programas do PPA 2016-2019³.

Com a adoção dos princípios do OpR, espera-se que o desenho de programas e ações, a definição de indicadores e metas e a produção de informações técnicas tenham melhor qualidade e sejam disponibilizados no tempo e na forma adequada para apoiar as decisões políticas sobre a alocação de recursos orçamentários.

Vale destacar que, adotar a metodologia de OpR, não significa automatizar decisões orçamentárias em relação aos resultados, muito menos retirar o componente político sobre tais decisões. O que se pretende é torná-las mais bem informadas e qualificadas. Isso contribui para a construção de uma programação

³ Para conhecer em detalhes a proposta metodologia do OpR a ser adotada na elaboração dos programas do PPA do Governo do Estado de São Paulo, recomenda-se a leitura do artigo “Construindo Programas governamentais com base no Orçamento por Resultados” também apresentado neste VIII Congresso Consad.

orçamentária que dê conta de explicitar a estratégia da ação governamental e de, simultaneamente, utilizar com eficiência os recursos (humanos, tecnológicos, materiais e financeiros) necessários para que tal estratégia se viabilize.

O PROJETO REDESENHO DO PPA

O Redesenho do PPA, realizado entre setembro de 2013 e dezembro de 2014, teve como objetivo aprimorar o modelo do PPA para o quadriênio 2016-2019, revendo como será elaborado, estruturado e gerido.

A base metodológica escolhida para orientar o projeto foi extraída do *Design Thinking*, que busca o entendimento profundo dos problemas, a partir do envolvimento das pessoas, para chegar a soluções inovadoras.

Os co-participantes do projeto eram representantes de diversas áreas do Governo do Estado que, de uma forma ou outra, utilizam o PPA em suas atividades e trabalhos. Esses colaboradores foram organizados em três grupos: orientadores, cocriadores e facilitadores. A figura a seguir, sintetiza o modo de envolvimento e as responsabilidades de cada grupo.

Figura 4: Participantes do Projeto Redesenho do PPA



Elaboração: equipe Projeto Redesenho do PPA

Coube ao grupo de facilitadores a responsabilidade pela execução dos trabalhos e das propostas, garantindo o envolvimento e a participação dos representantes dos demais grupos.

Os trabalhos, por sua vez, foram estruturados em duas fases. Na fase 1 (denominada de observar e entender), buscou-se explorar e investigar questões e linhas de ação, que contribuíssem para agregar melhorias ao Plano Plurianual. Já na fase 2 (idealizar e prototipar), foram modeladas propostas e, posteriormente, validadas com os envolvidos na primeira fase.

As principais conclusões da fase 1 estão sintetizadas a seguir:

- É necessário aperfeiçoar a integração entre o conteúdo estratégico do PPA (notadamente as diretrizes políticas e os objetivos estratégicos de governo) e o desenho dos programas;
- Conceitos e elementos constituintes dos programas não são entendidos ou aplicados da mesma forma por todos os seus usuários;
- Há pouca perspectiva intersetorial nos programas do PPA;
- As mudanças havidas no PPA durante o seu período de execução, apesar de terem sido formalmente aprovadas pelas leis orçamentárias subsequentes, devem ser consolidadas de modo a possibilitar, ao final de cada exercício, o alinhamento de programas, produtos e metas do PPA e das leis orçamentárias;
- A qualidade do PPA depende de um esforço coletivo e coordenado de planejamento governamental;
- Existem muitas iniciativas setoriais estruturadas de planejamento no estado, contudo a situação é heterogênea;
- O planejamento governamental deve ser construído de forma conjunta com os setoriais.

A segunda fase do projeto foi desenvolvida em duas etapas:

- Realização de oficinas de cocriação: com base no material extraído da fase anterior foram mapeadas ideias e elaboradas soluções esquemáticas.

- Realização de oficinas de prototipagem: as soluções esquemáticas da fase anterior são prototipadas aqui, ou seja, foram construídos modelos, na prática, para testar as soluções de como estruturar e ordenar o conteúdo e os processos a serem adotados.

Dentre as principais propostas, destacam-se:

- Estratégia de atuação em **Rede de Planejamento Governamental**, para reunir e articular a capacidade de planejamento setorial, com vistas à maior coordenação intersetorial e consequente qualificação técnica das informações para o sistema de planejamento e a decisão governamental;
- Elaboração de **Diagnóstico e Painel de Indicadores da Situação Socioeconômica e Ambiental do Estado**, a fim de gerar subsídios e recomendações técnicas para apoiar a definição das diretrizes e objetivos estratégicos do PPA 2016-2019.
- **Modernização de processos e dos sistemas computacionais**, para apoiar todo o ciclo de formulação e execução dos programas;
- Revisão da **estrutura e dos processos de elaboração e gestão do PPA**, para incorporar ao PPA a metodologia do Orçamento por Resultados;
- Aperfeiçoamento do processo de **audiência pública para o PPA**, visando potencializar a participação social no processo de elaboração do Plano.

Na seção seguinte, serão detalhadas duas dessas propostas: "Revisão da estrutura e dos processos do PPA" e "Aperfeiçoamento do processo de audiência pública para o PPA".

INOVAÇÕES PARA O PPA 2016-2019 NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Novo processo e estrutura para elaboração do PPA

Para viabilizar a difusão da metodologia do Orçamento por Resultados como meio de padronizar a estrutura programática e qualificar as informações necessárias à gestão e ao acompanhamento do Plano Plurianual, uma série de mudanças no processo de elaboração e no conteúdo desse instrumentos estão sendo implementados. Essas propostas a maior parte das conclusões da fase 1 do projeto Redesenho do PPA.

As Constituições Federal (1988) e do Estado de São Paulo estabelecem que o Plano Plurianual é uma lei que define as diretrizes, objetivos e metas dos programas. Porém não há ainda um modelo padronizado de organização e estrutura para o PPA. Assim, cada ente federativo tem autonomia para organizar o modo de apresentação de seu Plano.

No Estado de São Paulo, a estrutura do novo PPA foi formalizada pelo Decreto nº 61.174/2015. A figura a seguir apresenta, de maneira esquemática, essa estrutura.

Figura 5: Estrutura lógica do PPA



Elaboração: equipes Projetos OpR e Redesenho do PPA

As Diretrizes enunciam prioridades para a atuação das Secretarias de Estado e suas entidades supervisionadas e estratégias de como devem ser estruturados e encaminhados os Programas do PPA, nos próximos quatro anos. Por sua vez, os objetivos estratégicos representam as mudanças de longo prazo na sociedade, com as quais o Governo do Estado de São Paulo pretende contribuir por meio de seus Programas.

Estes são os conteúdos estratégicos que devem orientar a definição dos resultados desejados e da elaboração das propostas de programas das Secretarias estaduais. Conforme determina o Decreto do PPA, toda ação do Governo Estadual será estruturada em Programas, desenhados de modo a contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos. Ou seja, durante a elaboração de suas propostas de programas, as Secretarias deverão indicar para quais objetivos estratégicos seus programas contribuem.

Além disso, os Objetivos Estratégicos do PPA virão acompanhados de indicadores de impacto. Esta é uma importante inovação que se pretende incorporar ao novo Plano Plurianual, fazendo que seus objetivos estratégicos deixem de ser simples enunciados e passem a ser medidos. Essa inovação facilitará o trabalho de coordenação e alinhamento estratégico da atuação de órgãos e entidades, visto que permitirá avaliar em que medida a implementação do novo PPA será capaz contribuir para a concretização dos objetivos estratégicos.

Outra mudança na estrutura do PPA refere-se ao maior destaque para os Produtos que são ofertados por cada Programa, de modo a atingirem os resultados esperados. Esses produtos serão acompanhados de indicadores e serão descritos e apresentados como os bens ou serviços a serem gerados pelas Ações. O quadro abaixo sintetiza as principais mudanças na estrutura do PPA 2016-2019.

Quadro 1: O que muda na Estrutura do PPA 2016-2019

<p><u>Na estrutura</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforço do papel da Diretrizes e dos Objetivos Estratégicos para orientar a elaboração das propostas de Programas; • Programas associados aos objetivos estratégicos para os quais contribuem; • Programas detalhados até o nível dos produtos; • Ações formuladas e registradas durante a elaboração do PPA. <p><u>Mais indicadores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • de impactos - acompanham os objetivos estratégicos do governo e apontarão as trajetórias desejadas ou esperadas ao final do período; • de resultados - medem o alcance dos objetivos dos programas e virão acompanhados de metas ao final do PPA; • de produtos - monitoram a produção e a entrega de bens e ou serviços públicos e virão acompanhados de metas ao final do PPA.

Além das mudanças na estrutura lógica do PPA, foram introduzidas mudanças no processo de elaboração das propostas de programas do PPA 2016-2019. Essas mudanças visam (1) marcar a inserção da metodologia do OpR no processo elaboração do PPA; (2) fixar este momento como uma etapa importante de planejamento setorial e não apenas de revisão de nomenclaturas ou de elementos dos programas antigos; e (3) apresentar uma proposta mais colaborativa de atuação entre SPG e demais secretarias estaduais.

Para elaboração das propostas de programa do PPA foram propostas e estão sendo experimentadas a execução de 5 (cinco) etapas, a seguir apresentadas:

- Etapa 1 – Alinhamento Estratégico: nesta fase, à luz das Diretrizes e Objetivos estratégicos de Governo e considerando seus diagnósticos setoriais, as Secretarias devem definir os problemas a serem enfrentados pelos programas do próximo PPA e projetarem os resultados esperados. Cada um dos Resultados e Programas serão detalhados nas etapas subseqüentes.
- Etapa 2 – Resultados dos Programas e Produtos: nesta etapa serão desenvolvidos os elementos centrais da cadeia de resultados de programa (Resultado e Produtos). No que compete ao Resultado, os elementos são: público-alvo do programa; indicadores para medir o

resultado do programa; e pressupostos. Em relação aos Produtos, será necessário definir quais serão entregues pelo Programa para se atingir o resultado, especificar os beneficiários diretos do Produto; definir indicadores para cada produto; e identificar seus pressupostos.

- Etapa 3 – Processos de trabalho e Ações: nesta fase, para cada produto será necessário modelar a Ação, ou Ações, caso o Produto seja gerado por mais de um processo de trabalho, responsáveis por sua geração.
- Etapa 4 – Proposta de Estrutura do Programa: neste momento, os elementos centrais do programa e já podem ser apresentados ao dirigente máximo do órgão ou entidade para decisão. Essas propostas aprovadas serão detalhadas e inseridas nos sistemas computacionais correspondentes para análise do órgão central de planejamento (SPG).
- Etapa 5 – Proposta de Metas e Recursos dos Programas: após a análise da SPG, os órgãos devem elaborar suas propostas de metas e recursos do programas, considerando as disponibilidades de receitas e as capacidades de cada órgão para implementar seus programas. A figura a seguir sintetiza essas etapas.

Figura 5 - Etapas para Desenho e Planejamento dos Programas do PPA 2015-2019 do Governo do Estado de São Paulo



Fonte: Manual PPA. Elaboração: Equipes dos Projetos OpR e Redesenho PPA

Para viabilizar a adoção do método a Secretaria de Planejamento e Gestão apostou em um processo de colaboração mais próximo com os órgãos setoriais. Para isso, montou equipes responsáveis por apoiar o processo de elaboração do PPA junto às secretarias. As equipes foram dimensionadas de acordo com o porte e complexidade da implementação em cada órgão. Cada equipe conta:

- com um líder, responsável por direcionar o trabalho da equipe e facilitar o diálogo com o órgão parceiro;
- técnicos responsáveis por assegurar a adoção apropriada do método de OpR na elaboração dos programas;
- técnicos responsáveis por apropriar-se das políticas desenvolvidas por cada órgão e que permanecerão, após o período de elaboração, responsáveis pelo monitoramento da execução do Plano;
- técnicos da Coordenadoria de Orçamento responsáveis por trazer o conhecimento sobre a execução orçamentária e garantir a adequação das propostas desenvolvidas quanto ao orçamento;
- técnicos da Fundação SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados também dão apoio, em conjunto com a equipe da Secretaria de Planejamento e Gestão, para a elaboração dos indicadores.

Incentivo à participação popular e audiências públicas do PPA

De modo articulado com a nova metodologia de planejamento orçamentário outra preocupação simultânea foi incorporada: a participação da sociedade. Consulta à sociedade acerca das temáticas de atuação do governo nas políticas públicas e o mapeamento dos perfis de interesses e prioridades na conformação do processo orçamentário constitui um aspecto estratégico de implementação do projeto. Estava em jogo criar condições de fortalecimento das relações entre Estado e sociedade civil, pensando na melhoria da qualidade dos *outputs* que os usuários-cidadãos recebem do governo.

A proposta de participação se constitui em torno da construção de sugestões sobre priorização pela sociedade civil sobre as temáticas ou áreas de atuação do Estado e, a partir daí, qualificar a decisão do Governo na alocação dos recursos nas ações orçamentárias. De um lado, a participação da sociedade civil no planejamento do PPA está em conformidade com o art. 48, da Lei de

Responsabilidade Fiscal, de outro, procurou-se avançar nesta relação, seja por meio das audiências presenciais em todas as regiões administrativas do Estado e por meio de uma ferramenta virtual mais interativa.

Na concepção desta ferramenta, desde início, foi realizado um benchmarking sobre experiências participativas e as respectivas ferramentas virtuais de participação, seja no âmbito nacional quanto internacional. A partir daí, optou-se pelo modelo de votação da ONU, na campanha “MEU MUNDO: Pesquisa Global das Nações Unidas por um mundo melhor”. Apesar da importante inspiração do modelo proposto pela ONU, para adequar ao contexto de São Paulo e aos interesses do projeto, várias mudanças ocorreram, de modo que houve um processo de apropriação técnica da ferramenta, implicando em um percurso próprio de concepção para fomento da participação.

Em linhas gerais o projeto buscou captar a voz das pessoas, suas prioridades e visões sobre problemáticas/temáticas para que o governo possa se informar no âmbito da definição da nova agenda de desenvolvimento e atuação regionalizada para São Paulo. Através de um portal, a ferramenta de interação será capaz de criar condições para traçar perfis e prioridades dos cidadãos, ao selecionarem um grupo de prioridades dentre as opções disponíveis. A lógica de votação foi baseada na escolha, em estabelecer prioridades que fariam a maior diferença para a vida das pessoas nas suas regiões no que se refere à qualidade de vida e promoção da cidadania.

A consulta à sociedade acerca da inclusão da participação social no processo orçamentário é, portanto, articulada entre as audiências presenciais, em contato direto com a sociedade civil no contexto local e a virtual, de modo a contemplar outras formas e possibilidades de inclusão da sociedade civil. O objetivo geral foi aliar uma linguagem multimídia de fácil entendimento com a atuação do Governo nas políticas públicas, o desafio implicou em tornar o portal acessível a todos.

A definição das prioridades da sociedade civil em relação as temáticas de políticas públicas por meio do diálogo com o governo, teve como intuito qualificar a proposta orçamentária, de sensibilizar os setoriais em torno dos interesses dos cidadãos. Os resultados da audiência auxiliarão a elaboração da agenda da sociedade civil para o PPA2016-2019.

CONCLUSÃO

O artigo apresentou as propostas e os aprendizados de dois projetos realizados, nos três últimos anos, pelo Governo do Estado de São Paulo: Orçamento por Resultados e Redenho do PPA. Ambas as iniciativas proporcionaram conhecimentos e experiências que permitiram introduzir importantes mudanças ao novo Plano Plurianual.

Conforme mencionado, a formalização dessas propostas está amparada pelo Decreto do PPA (Decreto nº 61.174/2015), que fixa normas para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 no Governo do Estado de São Paulo. Dentre tais mudanças, destacam-se a fixação da metodologia do Orçamento por Resultado para elaboração dos Programas do PPA e o reforço do papel das Diretrizes e Objetivos Estratégicos na definição de prioridades e estratégias de como devem ser estruturados e encaminhados aqueles Programas.

Contudo, entende-se que a consolidação das inovações será gradual, pois implica mudanças em processos e práticas há muito enraizados na Administração Pública. A expectativa é que, ao longo dos quatro anos de vigência do Plano, além de difundir a metodologia do Orçamento por Resultados como meio de padronizar a estrutura programática e qualificar as informações necessárias à gestão e ao acompanhamento do Plano Plurianual, uma série de outras mudanças no processo de gestão das leis orçamentárias e no conteúdo desses instrumentos legais deverão ser implementados.

Entre as mudanças propostas, algumas merecem destaque:

- 1º. Pactuação de metas anuais dos produtos e dos resultados programas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Hoje apenas metas de produtos são pactuadas. Esse procedimento permitirá avaliar como as metas anuais estão progredindo em direção à realização da meta ao final do PPA. Caso seja necessário, mudanças ou ajustes no programa poderão ser feitas em tempo, de modo a possibilitar o alcance das metas.
- 2º. Confecção de um anexo à Lei Orçamentária Anual que sistematize todas as alterações do PPA previamente aprovadas pela Assembleia

Legislativa do Estado de São Paulo, de modo a possibilitar, ao final de cada exercício, o alinhamento de programas, produtos e metas do PPA e das leis orçamentárias.

- 3º. Painel de indicadores de resultados da atuação do Estado. Ferramenta que contribuirá com as atividades de monitoramento e avaliação do PPA.

Nesse contexto, convém frisar que, à medida que se dissemina o Orçamento por Resultados e o novo modelo de elaboração do próximo Plano Plurianual, aumenta a necessidade de monitorar e avaliar a atuação do Estado, seja para verificar a eficiência de seus processos seja para mensurar a efetividade de seus resultados seja ainda para prestar contas à sociedade e aos órgãos de controle. É nesse contexto que se inserem as iniciativas enumeradas acima.

O papel do monitoramento e das avaliações das políticas e programas públicos é incontestável. Só por meio deles podem-se medir seus resultados e decidir adequadamente quais devem ser reforçados, expandidos, aprimorados ou extintos. Consolidar um processo de monitoramento e avaliação do PPA é, portanto, decisivo para aprimorar a gestão dos programas e a qualidade dos gastos governamentais e se apresenta como o principal desafio para os próximos anos.

REFERÊNCIAS

SÃO PAULO (Estado). Decreto estadual nº 57.958, de 5 de Abril de 2012. Institui a Comissão de Supervisão para implantação do Orçamento por Resultados e dá providências correlatas. *Diário Oficial*. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57958-05.04.2012.html>>. Acesso em: 29.abr.2015.

SÃO PAULO (Estado). Decreto estadual nº 61.174, de 18 de março de 2015. Fixa normas para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 e dá providências correlatas. *Diário Oficial*. São Paulo, 2015a. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61174-18.03.2015.html>>. Acesso em: 29.abr.2015.

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

AUTORIA

Cassiana Montesião de Sousa – Coordenadora de Planejamento e Avaliação; Especialista em Políticas Públicas; Secretaria de Planejamento e Gestão – Governo do Estado de São Paulo. Mestre em Administração – UnB.

Endereço eletrônico: cmsousa@sp.gov.br

Caio Penko – Especialista em Políticas Públicas; Secretaria de Planejamento e Gestão – Governo do Estado de São Paulo. Mestre em Administração Pública e Governo – FGV.

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

Lia Palm – Especialista em Políticas Públicas; Secretaria de Planejamento e Gestão – Governo do Estado de São Paulo. Mestre em Gestão e Políticas Públicas – FGV-SP.

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

Tarcila Peres Santos – Especialista em Políticas Públicas; Secretaria de Planejamento e Gestão – Governo do Estado de São Paulo. Mestre em Gestão e Políticas Públicas – FGV-SP.

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