

Manual

para elaboração dos programas do Plano Plurianual

PPA 2020-2023



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

João Doria
Governador

Rodrigo Garcia
Vice-governador

Secretaria da Fazenda e Planejamento

Henrique Meirelles
Secretário de Estado

Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças

Coordenadoria de Planejamento e Orçamento (CPO)

Adriana Pinheiro André
André Lassalvia Nascimento
Caio Penko Teixeira
Cassiana Montesião de Sousa
Erika Helena Lopes Gaia Alves
Fernando Meloni de Oliveira
Marialba Franca Bustamante
Marianne Françoise Graff
Nilcilene de Oliveira Mendes
Vanessa Domingos Silva

Subsecretaria de Gestão

Coordenadoria de Gestão

Escola de Governo

Gilson Rodrigues de Almeida (Coordenação editorial)
Eloisa Pires (Edição de texto)
Diogo Marques dos Santos (Estagiário)
Mauricio Troiano Romeiro Junior (Estagiário)
Helenice Alberto (Projeto gráfico e editoração eletrônica)

Manual

para elaboração dos programas do Plano Plurianual

PPA 2020-2023

Sumário

Introdução 7

Cadeia de Resultados 8

Pontos de Destaque do Novo Manual 10

Seção I – Passo a Passo de como Elaborar um Programa 12

Etapas do Planejamento 14

Etapa 1 – Alinhamento Estratégico 15

A. Identificar os Problemas 17

B. Selecionar os Problemas, entre os Problemas Identificados, para a Atuação Governamental 19

C. Caracterizar os Problemas Selecionados 21

D. Definir os Resultados do(s) Programa(s) 24

E. Associar o Resultado a Objetivos Estratégicos do PPA 27

F. Validar os Resultados Desejados para os Programas do PPA 28

Etapa 2 – Cadeia de Resultados do Programa 30

A. Descrever o Resultado do Programa e o Público-Alvo 30

B. Identificar os Produtos, Processos e Insumos 32

C. Modelar Ações 37

Etapa 3 – Indicadores e Pressupostos 40

A. Conhecer as Regras e principais atributos dos indicadores PPA 40

B. Definir os Indicadores para Medir o Resultado do Programa e do Produto 43

C. Realizar Análise de Consistência entre Resultado e Produtos e Identificar seus Pressupostos 49

Etapa 4 – Proposta de Estrutura dos Programas 56

A. Denominar os Programas e Definir seus Objetivos 56

B. Analisar cada Programa à Luz dos Demais Programas Existentes 57

C. Decidir sobre a Proposta de cada Programa e suas Ações 58

D. Detalhar os Atributos de cada Programa e de seus Produtos 59

E. Detalhar os Atributos das Ações 62

F. Detalhar as Fichas Técnicas dos Indicadores de Resultado de cada Programa e dos Indicadores de Produtos 63

Etapa 5 – Proposta de Metas e Recursos dos Programas 64

A. Elaborar a Proposta de Metas para os Indicadores de Resultado e de Produto 64

B. Elaborar a Proposta de Recursos 65

C. Decidir sobre a Classificação em Ação Orçamentária e Não Orçamentária 68

D. Realizar Eventuais Ajustes na Estrutura dos Programas e das Metas de Acordo com sua Viabilidade 70

E. Consolidar a Proposta Final de Estrutura de Programas, Recursos e Metas 70

F. Validar a Proposta Consolidada do PPA 70

Seção II – Anexos 71

Legislação 72

Glossário 73

Introdução

Este Manual orienta as secretarias de Estado e suas entidades supervisionadas na elaboração dos programas do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, com base no Orçamento por Resultados (OpR). Essa é a metodologia adotada pelo governo do Estado de São Paulo para elaborar, executar e avaliar os programas com foco nos resultados almejados pelo governo, conforme Decreto n. 64.124, de 8 de março de 2019, Art. 3º, §2º.

A implementação do OpR tem duas grandes fases: a Elaboração dos Programas do PPA e o Monitoramento e Avaliação (M&A) da execução. A primeira fase, correspondente à elaboração de programas, consiste em formular uma estrutura que permita o alcance dos resultados esperados, acompanhada de metas e proposta de recursos. Por sua vez, o monitoramento e a avaliação desses programas acontecem em dois momentos: durante a fase de execução e após o ciclo de implementação, respectivamente.

Este manual indica as etapas e os passos necessários para a formulação de programas, alinhada com a aplicação dos conceitos do OpR. Formular um programa com base no OpR significa responder às seguintes questões:

- **De onde partimos?** Isto é, qual o problema a ser enfrentado?
- **Aonde se quer chegar?** Ou seja, qual o resultado pretendido pelo programa e como ele contribui para o objetivo de longo prazo do governo?
- **Como chegar lá?** Isto é, qual intervenção o programa deve fazer para que atinja o resultado almejado?

De tal modo, o **programa, eixo central do OpR**, é entendido como uma intervenção conduzida por um ou mais órgãos 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. **Gestão de Programas Governamentais** — Referencial Metodológico para o Alcance de Resultados Sustentáveis em Programas Governamentais. São Paulo, 2014.*

A **situação inicial** sobre a qual o programa atuará é entendida como um **problema**, uma **necessidade** ou uma **demand**a 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. Portanto, identifica-se que há um nex

o causal forte entre produtos e resultados, pois sem a produção de determinados bens e serviços não se atingirão as mudanças alme

çadas. Quando vários resultados são alcançados por diferentes programas, esses resultados contribuem ou induzem mudanças mais amplas no conjunto da sociedade, denominadas de **impactos**. Vale lembrar que alguns impactos são alme

çados em termos de Objetivos Estratégicos do PPA, o que significa que há uma associação positiva e esperada entre o alcance dos resultados dos programas e o atingimento (ainda que parcial), dos macro-objetivos definidos pela gestão estadual para os quatro anos do plano.

O programa e seus produtos são mensurados por **indicadores** instituídos no PPA e integram também as leis orçamentárias anuais. De modo geral, para os programas são definidos indicadores:

- **de resultados** – que medem o alcance dos objetivos dos programas;
- **de produtos** – que mensuram e qualificam a entrega de bens e/ou serviços públicos.

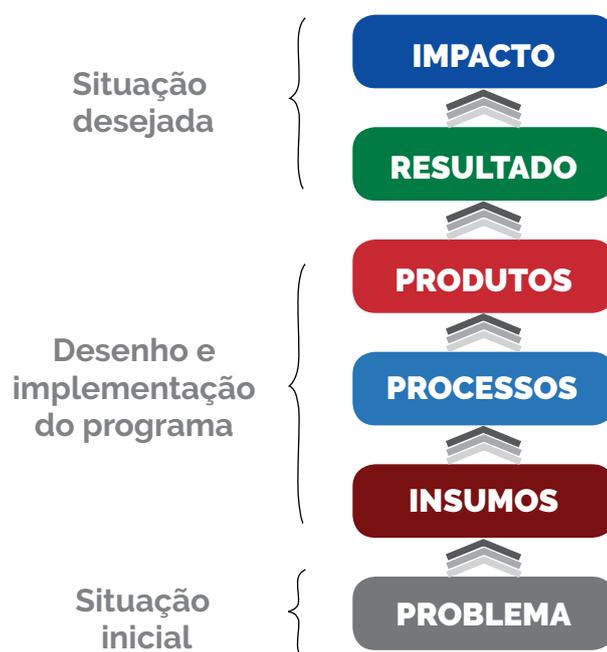
Cadeia de Resultados

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 **como** chegar lá (programas). O foco do OpR está nos resultados e é a partir deles que os programas devem ser desenhados. Por essa razão, é importante entender e

detalhar o encadeamento de todos os níveis de um programa em direção ao resultado pretendido.

As relações de causa e efeito de um programa são descritas em sua Cadeia de Resultados, conforme demonstrado na Figura 2 abaixo, a qual mostra o encadeamento lógico entre **impacto**, **resultado esperado** e **produtos do programa**, elaborado para alcançá-los.

Figura 2: Cadeia de Resultados



Para contribuir com os gestores em sua etapa de desenho de um programa orientado a resultados, o conteúdo deste Manual foi organizado nas seguintes seções, para além do tópico *pontos de destaque* apresentado a seguir:

Seção I – Passo a passo de como elaborar um programa: indica as etapas e os passos necessários para a aplicação dos conceitos do OpR na formulação dos programas do PPA.

Seção II – Anexos: apresenta a **Legislação** relevante sobre o tema, os **Instrumentos de Apoio**, para o processo de elaboração dos programas, o **Glossário**, que reúne os principais conceitos apresentados neste Manual, e o arquivo de **Planilha**, com as abas de Programa, Produto, Ação e Indicadores para registro das informações que serão inseridas nos sistemas computacionais que apoiam a gestão do PPA.

Pontos de Destaque do Novo Manual

Após a experiência de três anos da implantação da metodologia de Orçamento por Resultados (OpR) no Plano Plurianual 2016-2019, algumas alterações e inovações se mostraram necessárias e motivaram a atualização da metodologia para elaboração de programas e, conseqüentemente, dos sistemas informatizados que dão sustentação às peças orçamentárias (Sistema EPA e PPA).

Para além da revisão textual, buscou-se detalhar e aprimorar partes das orientações e etapas previstas anteriormente, tal como se notará na leitura à frente. Por ora, aproveitamos para ressaltar os principais pontos de alteração da metodologia e/ou da abordagem esperada para o processo de construção do próximo PPA.

No que se refere às etapas de elaboração de programas, destaca-se, em primeiro lugar, maior ênfase e detalhamento nas orientações quanto ao trabalho de alinhamento estratégico, reforçando a necessidade de articular as diversas propostas, visões, planos, subsídios e informações referentes ao campo de atuação dos órgãos estaduais.

Em segundo lugar, frisamos no texto atual a orientação de que a definição dos produtos e ações deva ser tratada de modo quase concomitante pelos planejadores dos órgãos, em face da interdependência entre esses elementos. Assim, buscamos reforçar no manual a concepção de que produtos são gerados das ações e que estas, por sua vez, refletem os processos de trabalho e financiam os insumos necessários para obtenção dos produtos.

Em terceiro lugar, em relação a produtos, foi incluída uma orientação voltada ao procedimento de associação de um dado produto a uma ou mais políticas públicas para as quais o produto contribui (dentro de um rol predefinido), de modo a possibilitar relatórios e análises transversais de acompanhamento do PPA em torno de determinado tema de política pública.

Em quarto, ainda no âmbito dos produtos, considerou-se importante complementar as informações relativas a sua mensuração e seu acompanhamento, com a ampliação dos indicadores básicos de produto, buscando monitorar a geração e entrega de produtos não somente por meio de informações de natureza quantitativa, mas também qualitativa. Até então, a grande maioria dos indicadores de produto instituídos e publicados no PPA correspondiam a um tipo de mensuração dos produtos em termos de volume de produção, guardando assim, em variados graus, uma relação de proporcionalidade com os recursos orçamentários necessários para sua obtenção.

No entanto, o acompanhamento de informações sobre a qualidade das entregas dos produtos, o grau de cobertura da população, o cumprimento de normas e padrões obrigatórios de fornecimento dos serviços e/ou outras informações complementares em geral não era contemplado por meio de tais indicadores.

De tal modo, no processo atual de elaboração do PPA, o primeiro tipo de indicador continuará a ser obrigatório e permanecerá como indicador de referência para as leis orçamentárias anuais. Esse indicador de produto será denominado **indicador LOA**. E, por seu turno, o segundo tipo de indicador de produto também passará a compor o quadro de monitoramento do PPA como item obrigatório, publicado na Lei do PPA, com a denominação, justamente, de **indicador de produto PPA**.

Em quinto lugar, quanto aos recursos, foi necessário alterar o modo de detalhamento da aplicação dos recursos, bem como sua forma de apresentação. Com isso, os recursos serão detalhados agora por ação e não mais por programa, como até então, garantindo melhor planejamento e gestão da execução dos recursos.

Por fim, cabe mencionar que outras alterações, relativas a mudanças nos sistemas informatizados EPA e PPA, serão apresentadas nos manuais referentes a eles.

Seção I

Passo a Passo de como Elaborar um Programa

O primeiro passo da elaboração de um programa é definir a equipe responsável por conduzir esse trabalho.

No intuito de que a proposta de estrutura dos programas esteja alinhada ao Planejamento Estratégico do órgão e também à sua operacionalização, a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) recomenda a participação de representantes de diferentes áreas das secretarias. Assim, a equipe técnica de cada secretaria, incluindo as entidades da administração indireta, poderá ser formada por:

- interlocutor, previamente designado pelo respectivo Secretário de Estado, como responsável pela interação de sua pasta com a SFP;
- coordenador do Grupo Setorial de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas;
- representantes das áreas de planejamento e orçamento da pasta;
- representantes das áreas responsáveis pela execução dos programas;
- gerentes de programas, gerentes de produto e outros técnicos que sejam interessantes envolver no processo de elaboração.

A participação do dirigente máximo do órgão ou entidade pode ocorrer em momentos estratégicos esporádicos, mas certamente será necessária nas situações que exijam decisão, sendo fundamental para garantir o alinhamento da proposta às diretrizes de governo e às políticas públicas setoriais.

A SFP disponibilizará seus técnicos para apoiar e orientar o trabalho de elaboração dos programas do PPA.

#ficaadica

Oficinas com as equipes técnicas da secretaria

Para a elaboração das propostas de Programas do PPA, recomenda-se organizar oficinas com as equipes técnicas da Secretaria e da SFP, visando à integração das equipes e ao alinhamento de expectativas quanto à potencial capacidade de execução do órgão e seus limites, em termos de metas operacionais e orçamentárias.

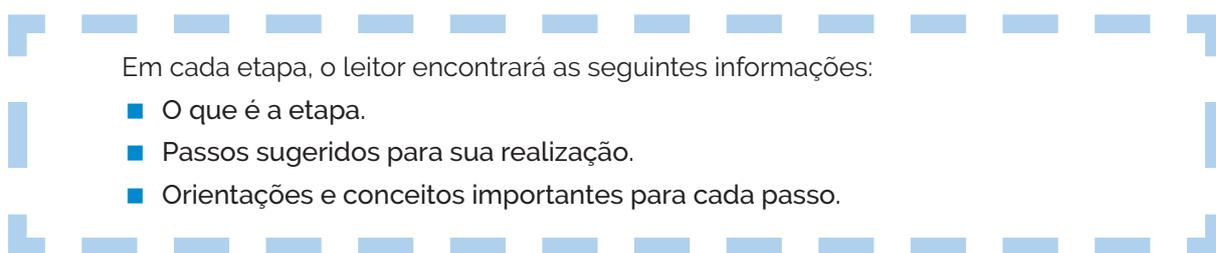
Sugere-se que seja sempre registrado o desenvolvimento dos trabalhos, desde seu início até a proposta final, com o objetivo de se guardar o histórico de todo o processo de elaboração dos programas, refletindo as discussões, análises e decisões tomadas.

Nos Anexos deste manual, encontram-se algumas ferramentas (instrumentos de apoio) que podem auxiliar os trabalhos das equipes.

Como segundo ponto, são apresentados e detalhados a seguir os momentos ou etapas para a elaboração de um programa do PPA com base na metodologia do Orçamento por Resultados (OpR).

Dividem-se as etapas para a elaboração de um programa do PPA da seguinte forma:

1. Alinhamento Estratégico
2. Cadeia de Resultados do Programa
3. Indicadores e Pressupostos
4. Proposta de Estrutura dos Programas
5. Proposta de Metas e Recursos dos Programas



A Figura 3 apresenta, de maneira gráfica, a sequência lógica das etapas de elaboração dos programas e o momento de registro.

Figura 3: Etapas para Elaboração de Programas do PPA 2020-2023

Etapas do Planejamento

PPA 2020-2023

Etapa 1 - Alinhamento estratégico

- A. Identificar os problemas
- B. Selecionar os problemas elegíveis para atuação governamental
- C. Caracterizar os problemas selecionados
- D. Definir os resultados e o público-alvo do(s) programa(s)
- E. Associar o resultado aos objetivos estratégicos do PPA
- F. Ter a proposta validada pelo Secretário

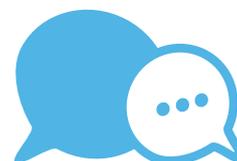


Etapa 2 - Cadeia de resultados do programa

- A. Descrever o resultado do programa e o público-alvo
- B. Identificar os produtos que contribuem para o resultado
- C. Modelar as ações

Etapa 3 - Indicadores e pressupostos

- A. Conhecer as regras e principais atributos dos indicadores do PPA
- B. Definir os indicadores para medir o resultado do programa e do produto
- C. Realizar análise de consistência entre resultado e produtos e identificar seus pressupostos



Etapa 4 - Proposta de estrutura dos programas

- A. Denominar os programas e definir seus objetivos
- B. Analisar cada programa à luz dos demais programas existentes
- C. Decidir sobre a proposta de cada programa e suas ações
- D. Detalhar os atributos de cada programa e de seus produtos
- E. Detalhar os atributos das ações
- F. Detalhar as fichas técnicas dos indicadores de resultado de cada programa e dos indicadores de produtos

Etapa 5 - Proposta de metas e recursos dos programas

- A. Elaborar a proposta de metas para os indicadores de resultado e de produto
- B. Elaborar a proposta de recursos
- C. Decidir sobre a classificação em ação orçamentária e não orçamentária
- D. Realizar eventuais ajustes na estrutura de programas e de metas, de acordo com sua viabilidade
- E. Consolidar a proposta final de estrutura de programas, recursos e metas
- F. Validar a proposta consolidada do PPA



Etapa 1

Alinhamento Estratégico

O **Alinhamento Estratégico** é a etapa em que a secretaria identifica e analisa a situação inicial a ser enfrentada pelos programas e projeta a situação desejada, ou seja, os resultados a serem alcançados pelos programas do próximo PPA.

Cada secretaria deve identificar e caracterizar os **problemas** a serem modificados pelo(s) **programa(s)**, estabelecer os **resultados** desejados ao final do período de quatro anos do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 e especificar o potencial público-alvo, que será afetado pelo(s) programa(s). Além disso, é importante que os resultados definidos em cada órgão estejam alinhados com o esforço e o sentido mais geral de atuação de todos os órgãos no próximo quadriênio.

Para traçar o Alinhamento Estratégico, as secretarias devem utilizar elementos que balizam e orientam sua tomada de decisão. As Diretrizes e Objetivos Estratégicos de Governo, que serão elaborados e disponibilizados pelo próprio governo, devem ser os primeiros a serem observados:

- na seleção de problemas e definição dos resultados dos programas do próximo PPA; e
- no detalhamento de suas estruturas programáticas.

O que são Diretrizes, Objetivos Estratégicos e Impactos

Diretrizes enunciam prioridades para a atuação do governo de como devem ser estruturados e encaminhados os programas do PPA, nos próximos quatro anos.

Objetivos Estratégicos sinalizam ou representam os impactos mais gerais (de longo prazo) esperados pela ação do governo do Estado de São Paulo ao implantar os programas do PPA.

Impactos são entendidos como mudanças mais amplas na sociedade para as quais os programas do PPA colaboram, mas que não dependem apenas da ação governamental, embora o governo espere induzi-las.

Além das diretrizes e dos objetivos estratégicos que orientam os setoriais, a identificação e a análise da situação inicial também dependem do exame das atribuições do órgão e de outras informações contidas nos materiais técnicos de apoio ao planejamento, disponibilizados pela SFP e/ou pelos próprios órgãos.

Os materiais técnicos de apoio para essa fase são os seguintes:

- Diagnóstico Setorial;
- Diagnóstico da Situação do Estado;
- Resultado das Audiências Públicas sobre o PPA;
- Planejamento Estratégico do órgão, se houver;

- Plano Nacional e/ou Estadual setorial, se houver;
- Plano de Desenvolvimento Regional, se houver;
- Outros materiais e estudos relevantes para o órgão (avaliações de programas, mapas, etc.), se houver.

O que contém cada material

■ Diagnóstico Setorial

Trata-se de instrumento de apoio disponibilizado pela SFP, que consiste em um questionário com dois eixos a serem preenchidos pelas secretarias com informações relativas a:

Eixo 1: programas, produtos e indicadores que precisam ser alterados e caracterização de quais mudanças são esperadas para cada um;

Eixo 2: análise da situação do setor em que atua a secretaria e suas entidades vinculadas, com identificação e caracterização dos problemas a serem enfrentados.

O diagnóstico setorial pode, por exemplo, trazer informações sobre uma dada situação no Estado de forma regionalizada, o que é importante para ser considerado nesse momento, pois regiões distintas podem indicar problemas diferentes dentro de uma mesma temática.

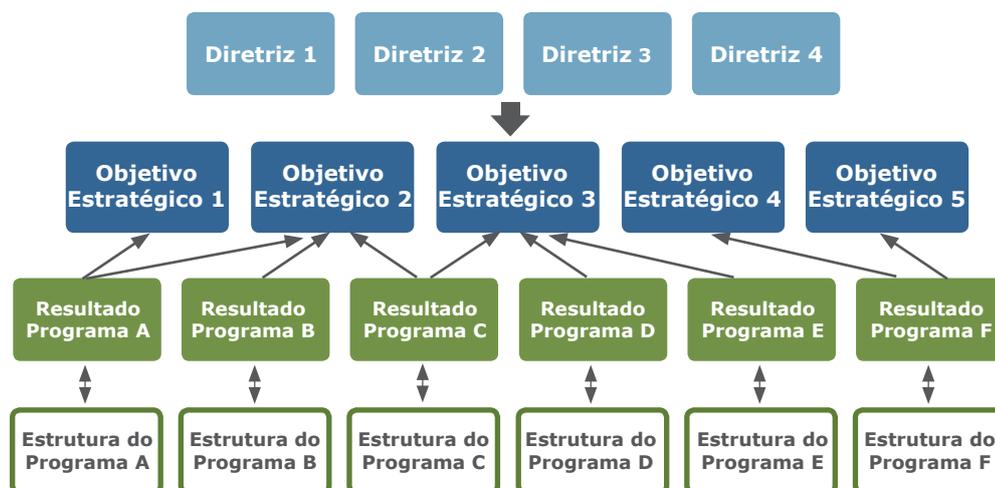
■ Resultado das Audiências Públicas

As audiências públicas organizadas pela SFP contam com participação de membros da sociedade em geral e objetivam identificar problemas e necessidades sociais e coletar possíveis soluções para eles. Os resultados das manifestações públicas são organizados e enviados aos órgãos setoriais como um subsídio muito importante na análise e definição dos problemas a serem enfrentados e/ou dos resultados a serem buscados com a ação governamental.

■ Diagnóstico da Situação do Estado

Conjunto de documentos e planilhas disponibilizado pela SFP para subsidiar o Estado na definição de suas prioridades e das estratégias para os próximos quatro anos. O conteúdo trata de aspectos econômicos, sociais, demográficos, de infraestrutura e logística, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, entre outros dados e informações importantes para a elaboração dos programas do PPA.

Figura 4: Alinhamento Estratégico do PPA.



Após reunir todas essas informações, os passos sugeridos para essa etapa são os seguintes:

- A. Identificar os **problemas**;
- B. Selecionar os **problemas**, entre os **problemas identificados**, para atuação governamental;
- C. Caracterizar os **problemas selecionados**;
- D. Definir os **resultados** e o potencial **público-alvo** do(s) programa(s);
- E. Associar o **resultado** aos **objetivos estratégicos** do PPA;
- F. Ter a proposta validada pelo secretário.

A. Identificar os Problemas

Problemas são identificados pela análise de uma situação inicial a ser modificada pelos programas. Trata-se da declaração de uma necessidade, desafio, oportunidade, carência ou demanda da sociedade que será objeto de ação governamental. A identificação e a análise da situação inicial são realizadas com base em informações que envolvem as secretarias, focadas em diversos aspectos.

Como identificar os problemas com base nesses materiais

A equipe técnica deve analisar os materiais acima listados e, baseada nas informações neles contidas, considerando também as atribuições e atividades realizadas pelo órgão, deve buscar respostas para as seguintes perguntas orientadoras:

- Qual a estrutura do órgão?
- Quais as atribuições legais do órgão e de suas coordenadorias?
- Como é estruturada a política pública do órgão entre os três níveis de governo?
- Existe plano estadual ou nacional relativo à política pública relacionada à pasta? Qual diagnóstico se faz? O que os planos priorizam?
- A quais objetivos estratégicos a atuação do órgão está mais aderente?
- O órgão tem algum plano ou planejamento estratégico que organiza sua atividade? Existem metas para os próximos quatro anos?
- O que consta no Plano de Governo sobre a atuação do órgão?
- Quais os principais pontos relacionados à área de atuação do órgão, segundo o Diagnóstico da Situação do Estado?
Baseado nas audiências públicas, o que a sociedade espera da atuação da secretaria?
- Quais os principais programas do PPA vigente e as principais políticas/programas (ex.: "Água Limpa", "Serviços de Habilitação: CNH – Carteira Nacional de Habilitação") do órgão? Quais programas necessitam de alterações segundo o Eixo 1 do Diagnóstico Setorial?
- Quais os problemas e oportunidades do cenário de atuação levantados no Eixo 2 do Diagnóstico Setorial?

Em síntese, ao término desse passo, após a análise e discussão de todos esses materiais, espera-se que a equipe tenha o levantamento dos principais problemas, relacionados à atuação da secretaria, com possibilidade de serem mitigados ou solucionados por meio dos programas governamentais.

Exemplo de Identificação de Problemas¹

Para identificação dos problemas, consideram-se os seguintes insumos estratégicos:

- Objetivo estratégico de governo: "População educada e capacitada ao desenvolvimento pessoal e profissional, independente de condições físicas, psicológicas, cor, etnia, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, renda e idade".
- Plano de governo com proposta para a educação: "Reduzir o analfabetismo e a evasão escolar, oferecendo escola em tempo integral".

¹ Todos exemplos e informações utilizados, neste Manual, foram elaborados apenas para fins didáticos. As informações, com exceção dos Planos Nacional e Estadual da Educação, são hipotéticas e não refletem, necessariamente, a visão das secretarias estaduais e de governo.

- Diagnóstico setorial do órgão: nos últimos quatro anos, aumento das taxas de inatividades dos jovens de 15 a 17 anos no Estado (que não trabalham nem estudam); permanência da evasão escolar elevada nas áreas rurais do Estado, para todas as faixas etárias; taxa de distorção entre série e idade relativamente alta especialmente nos grandes centros.
- Audiências públicas: solicitação de mais vagas para os alunos do ensino médio, sobretudo no interior do Estado.
- Plano Nacional de Educação (PNE) ²: Meta 3 – Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência desse PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.
- Plano Estadual de Educação (PEE) ³: Meta 3 – Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência do PEE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

Com base nessas informações, poderiam ser identificados como problemas a serem enfrentados pela Secretaria Estadual da Educação: *elevado número de alunos não matriculados no ensino médio (taxa de não matrícula maior que 15%); alta taxa de evasão escolar; elevado analfabetismo; grande distorção entre idade e série dos alunos; baixa oferta de vagas de ensino médio no interior do Estado.*

*B. Selecionar os **Problemas**, entre os **Problemas Identificados**, para a Atuação Governamental*

Com base nos **problemas** levantados no passo anterior, é importante selecionar entre eles quais serão enfrentados pelo órgão, pois há limitações de ordens diversas que impossibilitam uma atuação governamental sobre todos os problemas identificados. Os problemas serão selecionados segundo os limites das competências e atribuições legais das secretarias e suas entidades vinculadas, considerando ainda a capacidade de atuação técnica e operacional, tempo e recursos disponíveis.

Os parâmetros dados pelas Diretrizes e Objetivos Estratégicos e pelas obrigações e pactuações derivadas dos planos e políticas nacionais, por exemplo, também são válidos na seleção dos problemas levantados.

Após essa análise, terão continuidade as etapas de elaboração dos programas, com aprofundamento nos detalhes da Cadeia de Resultados.

2 Plano Nacional de Educação (PNE): <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>

3 Plano Estadual de Educação (PEE): <https://www.fde.sp.gov.br/PagePublic/Interna.aspx?codigo-Menu=324&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

Como selecionar os Problemas

#ficaadica

Para a seleção dos problemas a serem enfrentados pelos programas, sugere-se, primeiramente, que a equipe técnica faça uma rápida análise das principais causas dos problemas levantados, avalie a capacidade de atuação do órgão para enfrentá-las e considere a estimativa dos recursos disponíveis para a secretaria.

Em um segundo momento, orienta-se a análise dos problemas à luz dos três aspectos abaixo apresentados. Essa segunda análise objetiva assegurar a viabilidade do enfrentamento dos problemas selecionados em termos técnicos, políticos e orçamentários, e a efetividade de seus resultados esperados. São eles (os aspectos):

- 1) a ação governamental deve ter impacto na mudança do problema: escolher problemas em que a ação da secretaria promoverá mudanças efetivas na realidade.
- 2) o órgão deve ter o poder de agir de modo prático e efetivo sobre suas causas: é preciso que a secretaria tenha governabilidade para agir sobre o problema, ou seja, tenha condições técnicas e políticas para atuar na mudança dessa realidade.

Obs.: Em alguns casos, as causas do problema exigem um poder de agir de mais de um órgão, ensejando uma articulação entre eles. Dessa articulação, eventualmente, pode decorrer um programa MULTISSETORIAL, São assim considerados os programas que envolvem mais de um órgão, com um objetivo comum entre eles.

- 3) deve ser oportuno agir sobre as causas identificadas: avaliar se o contexto político, econômico e social permite uma ação sobre as causas identificadas do problema.

Atenção!

Deve-se considerar se os **resultados esperados** para esses problemas estão contemplados nos **objetivos estratégicos** definidos pelo governo.

Esse passo estará concluído com a seleção e registro dos problemas que atenderam a esses critérios.

Exemplos de seleção de problemas:

Suponha que a Secretaria da Educação, ao construir seu diagnóstico, identifique os seguintes problemas da Educação no Estado de São Paulo:

- Nem todos têm acesso ao ensino na idade certa, e uma parte considerável não conclui o ensino médio.
- O desempenho dos alunos da rede estadual está abaixo das metas do PNE.
- Os professores ainda não atingiram um nível ótimo para oferecer um ensino de qualidade.
- Não há atuação da comunidade escolar em grande parte das escolas estaduais.
- Não há regime de colaboração e integração com as redes municipal e privada de ensino.
- São Paulo apresenta taxas de evasão que evidenciam que grande quantidade de jovens não conclui a educação básica.

Analisando as causas dos problemas levantados, a capacidade de atuação da secretaria e os três aspectos acima elencados, foi selecionado o seguinte problema a ser enfrentado:

- **O desempenho dos alunos da rede estadual está abaixo das metas do PNE.**

Nesse caso hipotético, poderia se argumentar que a secretaria seleciona esse problema dada sua relevância para a sociedade; por estar em consonância com sua missão institucional e suas atribuições; estar alinhado com os objetivos e as diretrizes estratégicas do governo; estar articulado com os objetivos dos planos nacional e estadual de educação; e pelo fato de o órgão dispor de conhecimento, recursos humanos e materiais para encaminhar o enfrentamento da questão. De outro turno, poderia ser apontado que o problema “São Paulo apresenta taxas de evasão que evidenciam que grande quantidade de jovens não conclui a educação básica”, embora também cumprindo vários dos requisitos apontados para o problema anterior, deixaria de atender ao critério relacionado à governabilidade do órgão de agir sobre o problema. Isso porque, na discussão das causas da evasão escolar em questão, concluiu-se que o elemento principal para a retenção dos alunos seria garantir o aumento do comprometimento deles com os estudos, por meio da oferta de currículos e atividades que demonstrem conexão com o mercado de trabalho. Assim, embora seja interessante para a SEE buscar o desenho de um ensino médio com característica de ensino técnico, na tentativa de reter seus alunos, o órgão vê sua capacidade de ação limitada pelo próprio desenho institucional da educação básica no Estado, pelo qual o ensino técnico é atribuição de outra secretaria (Desenvolvimento Econômico, por meio do Centro Paula Souza).

C. Caracterizar os Problemas Selecionados

A caracterização do problema consiste na descrição, análise e explicação da situação inicial identificada pela secretaria. A descrição do problema baseia-se em um enunciado que comprove sua existência por meio de evidências.

As evidências são explicitadas por meio dos descritores do problema, ou seja, informações que o qualificam e mensuram, apontando sua magnitude. Os descritores são dados relacionados a indicadores, índices, informações de séries históricas e de tendências.

A ação da secretaria, por meio de seus programas, refletirá na mudança dos descritores escolhidos e, assim, no alcance dos resultados esperados. Os descritores, portanto, conferem uma base quantificável para aferir o resultado esperado (situação desejada).

A explicação do problema constitui-se no levantamento das razões pelas quais ele acontece, ou seja, na estrutura de causas daquele problema. Devem ser verificadas quais são as causas responsáveis pela geração desse problema, bem como as consequências que ele produz.

A compreensão das causas e consequências do problema permite antecipar a concepção da sua estrutura, ao visualizar qual deve ser a atuação governamental necessária para combater as suas causas, ou seja, os bens e serviços que servirão para solucionar ou mitigar esses problemas.

#ficaadica

Como caracterizar os problemas selecionados

Para a caracterização dos problemas, recomenda-se, primeiramente, definir quais descritores (dados estatísticos, índices, indicadores, informações de séries históricas e de tendências) serão utilizados para evidenciar a existência dos problemas selecionados. O objetivo é conferir objetividade e clareza sobre o problema, para sua melhor compreensão.

Por último, é necessário explicar o problema, identificando as causas responsáveis pela sua geração.

Recomenda-se para isso utilizar a ferramenta Árvore de Problemas (Causas e Consequências), uma representação gráfica que auxilia a sistematizar quais causas contribuem para gerar esse problema, assim como a visualizar suas consequências.

Na seção II — Anexos, encontra-se o instrumento de apoio Árvore de Problemas (Causas e Consequências) com orientação sobre como aplicá-lo.

Exemplo de caracterização de problemas:

Para caracterizar cada um dos problemas abaixo apresentados, são utilizados indicadores e séries históricas como descritores:

Problema 1: Nem toda população em idade escolar tem acesso ao ensino na idade certa, e parte dos alunos ingressantes na rede estadual não conclui o ensino médio.

Descritores: Indicadores:

- Taxa de matrículas no ensino médio;

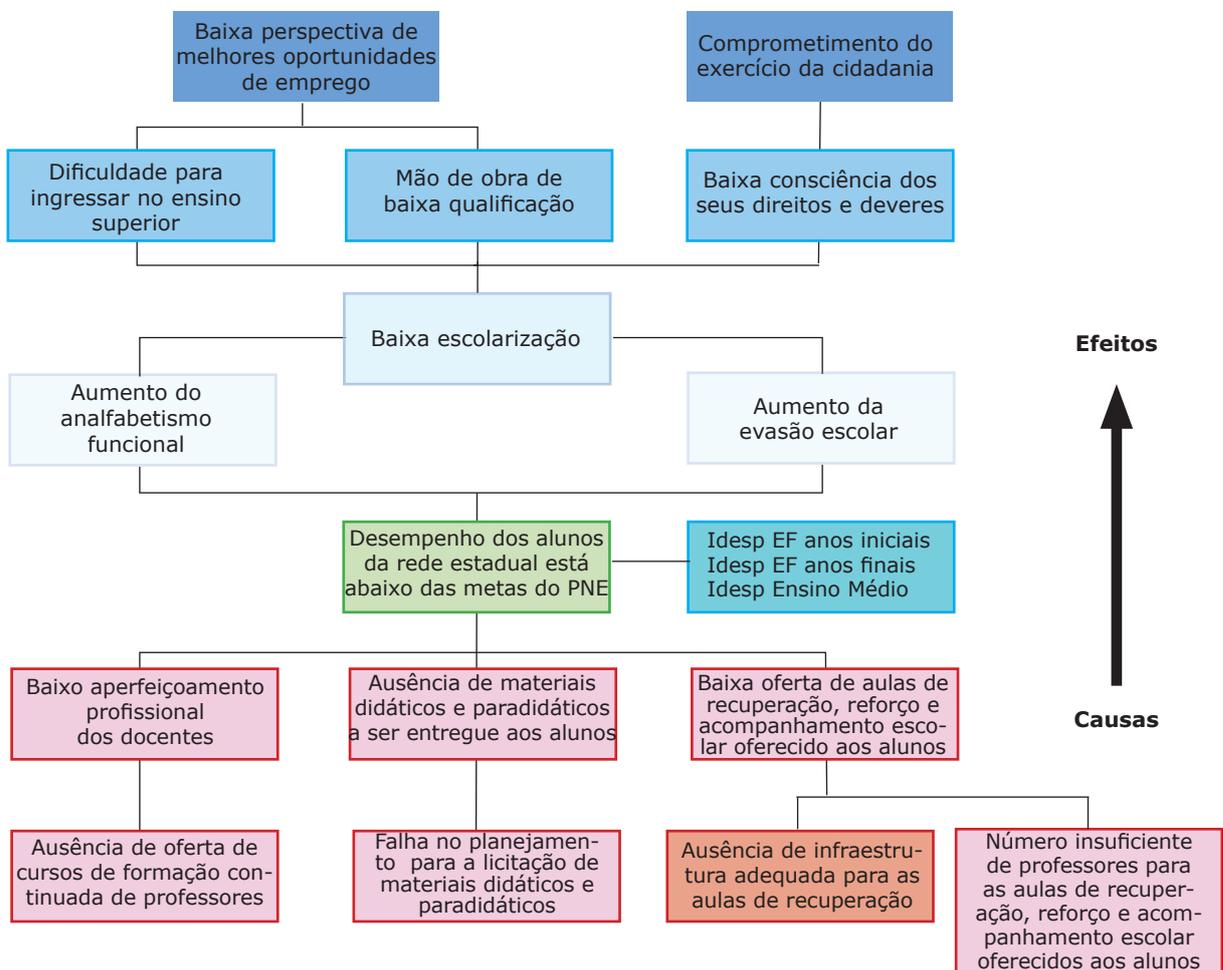
- Taxa de distorção idade-série;
- Taxa de abandono no ensino médio;
- Percentual de jovens de 18 a 24 anos com ensino médio completo.

Problema 2: O desempenho dos alunos da rede estadual evolui em ritmo menor que o planejado, e é preciso atenção para atingir as metas do PNE.

Descritores: Indicadores:

- Idesp Ensino Fundamental – anos iniciais (rede estadual).
- Idesp Ensino Fundamental – anos finais (rede estadual).
- Idesp Ensino Médio (rede estadual).

Figura 5: Árvore de Problemas



A análise das causas dos problemas pode auxiliar muito na definição dos produtos de um programa. Para isso, recomenda-se também analisar cada causa segundo os três critérios utilizados para a seleção dos problemas apresentados no box “Como selecionar os Problemas” (p. 20).

Exemplo 1

Baixo aperfeiçoamento profissional dos docentes

Se considerarmos como critérios:

- a) o potencial impacto da ação governamental na mudança do problema;
- b) a capacidade de ação prática e efetiva do órgão sobre as causas do problema; e
- c) o contexto sociopolítico oportuno para a atuação proposta, seria possível argumentar que se, por um lado, existem condições técnicas e políticas para atuar criando novos mecanismos institucionais para aperfeiçoamento dos docentes, por exemplo, por meio de incentivos específicos e melhor oferta de cursos de formação continuada para esses profissionais (atendendo aos critérios A e B), por outro lado, eventualmente, também se podem identificar barreiras de contexto, políticas ou orçamentárias, tais como uma crise fiscal sem precedentes na história da administração, que desincentivem a formulação de propostas para atuar sobre essa causa do problema em um dado momento (critério C).

Exemplo 2

Falha no planejamento para a licitação de materiais didáticos e paradidáticos.

Ao analisar a causa do problema novamente da ótica dos três critérios, poderia ser apontada a forte possibilidade de atuação nessa causa-problema, dado o impacto efetivo da correção das falhas no atraso da entrega dos referidos materiais. É preciso analisar, ainda, quais entraves, em termos de capacidade técnica da secretaria nesse momento, podem resultar em eventuais falhas de planejamento das licitações, embora a atribuição funcional e o conhecimento técnico para executar tais atividades sejam pressupostos ao órgão. Ademais, por ser uma atividade com características eminentemente administrativas (licitação), há boa possibilidade de se atender a condições políticas e orçamentárias para sua realização. Desse modo, nesse exemplo hipotético, essa causa poderia ser escolhida para a atuação do programa da secretaria.

*D. Definir os **Resultados** do(s) Programa(s)*

Resultado é a situação desejada que se espera alcançar por meio de um programa. O resultado é, portanto, uma resposta ao problema identificado. O resultado é traduzido no objetivo do programa que norteará o conjunto das ações a serem concretizadas.

Características de um **resultado**:

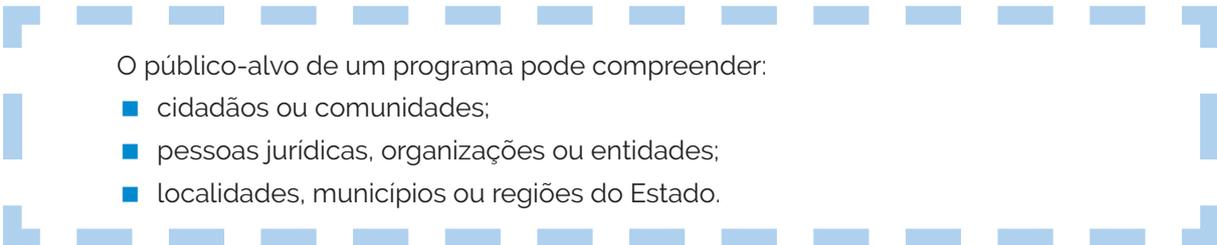
- Visa a dar resposta a um problema específico;
- Seus efeitos são percebidos em um público-alvo determinado;
- Os efeitos são consequência direta da fruição dos bens e serviços oferecidos pelo programa.

Esse efeito é entendido como:

- Acesso ou uso dos bens e serviços pelos beneficiários 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 resultantes das ações implementadas.

O resultado representa o efeito (positivo) provocado no público-alvo atendido e/ou afetado pelos programas, contemplando também o público que usufrui os efeitos provocados pela ação governamental. Nessa etapa de Alinhamento Estratégico, de maneira preliminar, espera-se que sejam escolhidos quais problemas podem e devem ser enfrentados e quais os resultados são esperados para os próximos quatro anos, como solução ou mitigação desses problemas.

Recomenda-se que a definição do resultado venha acompanhada da caracterização do público que pode vir a ser afetado com esses resultados. A definição exata dos resultados e do público-alvo de um programa, que ocorrerá na Etapa 2 desse passo a passo, depende de um detalhamento maior de informações, baseado na discussão sobre as potenciais capacidades e limites de ação das secretarias. Por ora, devem ser apresentadas informações sobre suas especificidades, ordem de grandeza, distribuição territorial e temporal e outras, que poderão apoiar a avaliação quanto à gravidade do problema e à importância e pertinência da busca por determinado resultado.



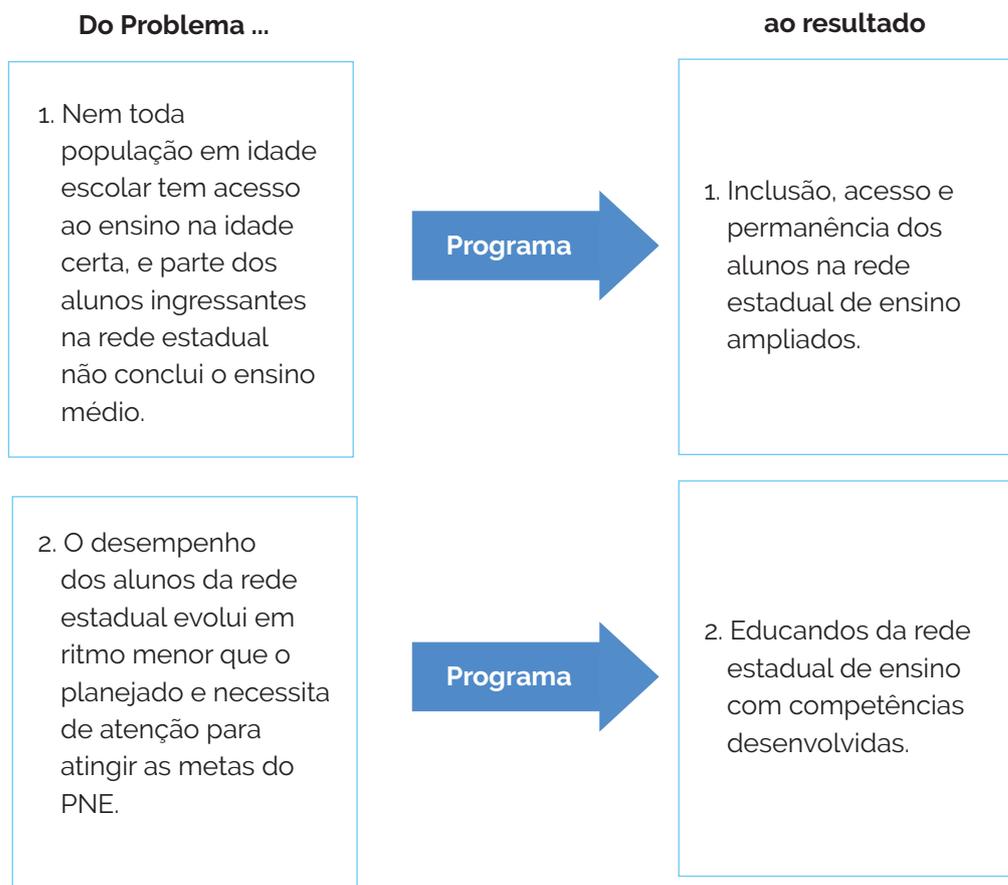
O público-alvo de um programa pode compreender:

- cidadãos ou comunidades;
- pessoas jurídicas, organizações ou entidades;
- localidades, municípios ou regiões do Estado.

Exemplos de Resultados:

A Figura 6 apresenta de maneira esquemática os resultados estabelecidos para os problemas 1 e 2.

Figura 6: Do Problema ao Resultado



Partindo do **Problema 2:**

O desempenho dos alunos nos ensinos fundamental e médio não evolui como esperado e necessita de atenção para se atingirem as metas do Plano Nacional de Educação, no prazo estabelecido.

Qual o potencial público-alvo do programa?

- População entre 6 e 17 anos (potencial da educação básica) no Estado de São Paulo é de 7,3 milhões.
- População entre 18 e 24 que não concluiu o ensino médio no Estado de São Paulo é de 3,2 milhões.
- Em 2018, a rede estadual respondeu por 23% do total de matrículas do ensino fundamental – 1º ciclo; 65% das matrículas do ensino fundamental – 2º ciclo; e 82% das matrículas do ensino médio.

Qual é o público-alvo de um programa que tem por objetivo enfrentar esse problema?

- População em idade escolar (entre 6 e 17 anos) no Estado de São Paulo, EJA (Educação de Jovens e Adultos).

Qual o resultado esperado nesse público?

- Que os alunos tenham um bom desempenho escolar, que aprendam.

E. Associar o **Resultado** a **Objetivos Estratégicos** do PPA

Como apontado, os **objetivos estratégicos** sinalizam os impactos mais gerais (de longo prazo) esperados pela ação do governo do Estado de São Paulo, ao implementar os programas contidos no PPA.

Vale destacar que **resultados** de diferentes **Programas** podem contribuir para um único **objetivo estratégico** e que, de outra parte, um **resultado** pode contribuir para mais de um **objetivo estratégico**.

Nesse passo, deve ser feita associação do resultado a ser alcançado pelo programa com os objetivos estratégicos com os quais ele guarde maior correlação.

#ficaadica

Como Associar o Resultado aos Objetivos Estratégicos

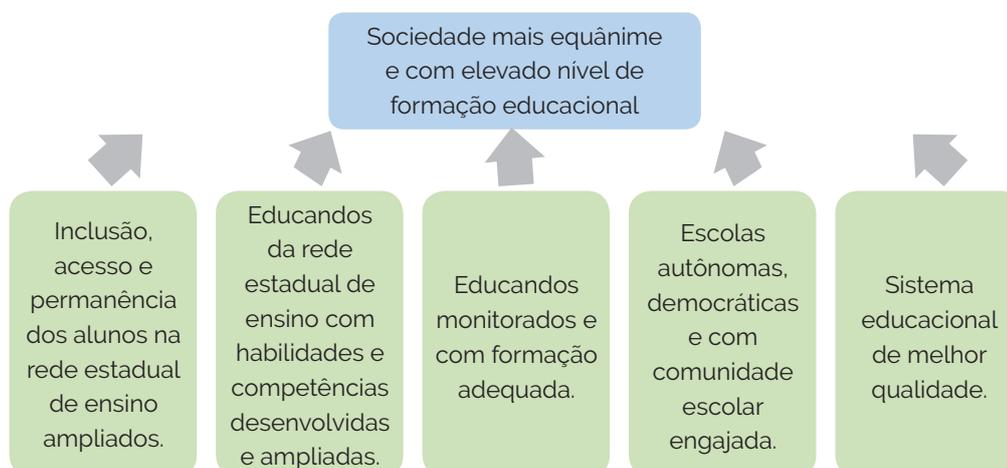
A relação dos **objetivos estratégicos** do PPA 2020-2023 será fornecida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento às equipes das secretarias de Estado.

A equipe técnica deve analisar o resultado esperado para cada um de seus programas e avaliar para qual(is) objetivo(s) estratégico(s) a ser(em) atingido(s) cada resultado oferece maior contribuição.

Cada **resultado** poderá ser associado a até **três objetivos estratégicos**.

A Figura 7 ilustra a possível associação entre os **resultados** e os **objetivos estratégicos** para os quais contribuem.

Figura 7: Contribuição dos Resultados dos Programas para os Objetivos Estratégicos



Os procedimentos descritos nos passos C, D e E serão repetidos para cada um dos problemas selecionados no passo B.

F. Validar os Resultados Desejados para os Programas do PPA

Cada resultado planejado dará origem a um programa. Os resultados propostos precisam ser aprovados pelo secretário, para que, já direcionado, se dê o início do trabalho detalhado e aprofundado das respectivas equipes técnicas, voltado à elaboração de suas propostas de programas para o PPA.

Assim, é conveniente que seja apresentado ao dirigente da pasta um documento em que conste a representação esquemática do Alinhamento Estratégico do Órgão, para que ele possa ter uma visão geral dos problemas que merecerão atuação de sua secretaria, acompanhada dos resultados que se pretende atingir, em consonância com os objetivos estratégicos traçados pelo governo.

#ficaadica

Preenchimento da representação esquemática do Alinhamento Estratégico do Órgão

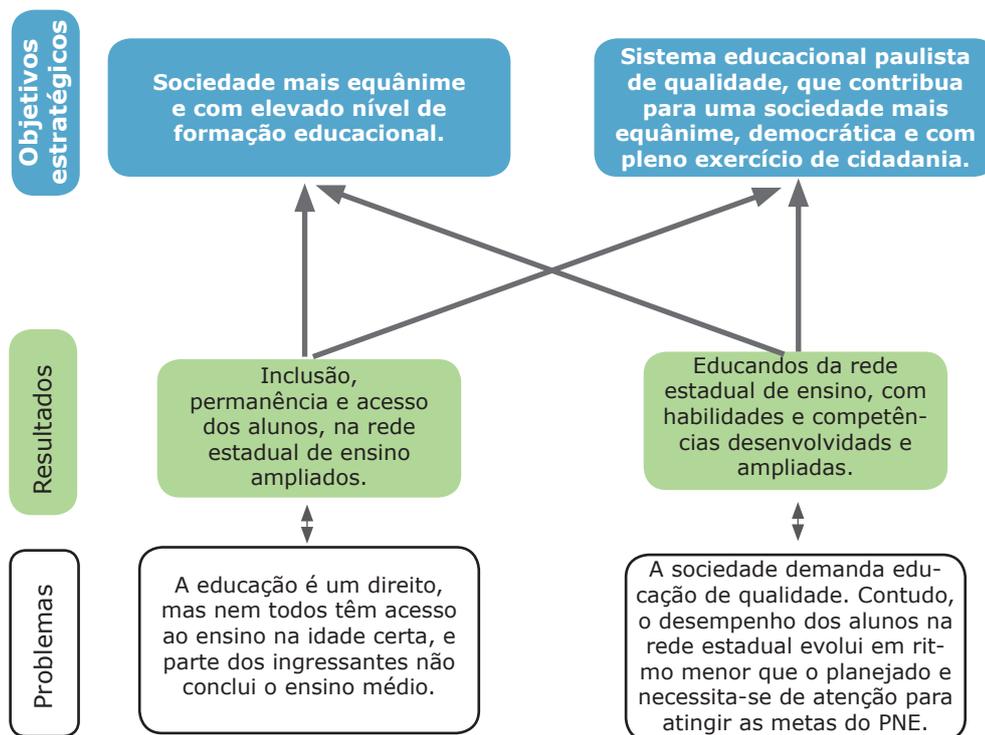
A figura que representa esquematicamente o Alinhamento Estratégico do Órgão permite visualizar a proposta **geral** de atuação do órgão, compreender todos os resultados que se propõe alcançar e a relação de cada **Resultado** com os **Impactos** (objetivos estratégicos) que o governo pretende causar na sociedade.

Nessa representação esquemática, devem ser registrados:

- os problemas selecionados e caracterizados;
- os resultados esperados para os programas do PPA;
- os objetivos estratégicos para os quais cada programa contribui.

O dirigente máximo da secretaria poderá validar a proposta dos resultados integral ou parcialmente.

Figura 8: Representação Esquemática do Alinhamento Estratégico



Etapa 2: Cadeia de Resultado do Programa

Com essa etapa, inicia-se o processo de estruturação dos programas. Ao final dela, espera-se que a equipe técnica tenha especificado os elementos principais que irão compor a Cadeia de Resultados.

Conforme mencionado, na etapa anterior, recomenda-se elaborar uma cadeia de resultado para cada programa a ser formulado, ou seja, ao final desse processo, espera-se que o órgão tenha tantas cadeias de resultados quantos forem os resultados definidos e validados na Etapa 1.

Figura 9: Da Cadeia de Resultados à Estrutura do Programa



Para auxiliar o processo de concepção dessa estrutura, a equipe técnica deve registrar seu desenvolvimento utilizando o arquivo de Planilha das Etapas 2, 3 e 4, disponível na Seção II - Anexos

Os passos necessários para detalhamento dessa etapa são:

- Descrever o **resultado do programa** e seu **público-alvo**;
- Identificar os **produtos**, seus **processos** e **insumos**;
- Modelar **Ações**.

A. Descrever o Resultado do Programa e o Público-Alvo

O resultado e o potencial público-alvo do programa foram objetos de definição preliminar na Etapa 1, passo D.

Para o **resultado do programa**, orienta-se elaborar uma descrição mais qualificada, que contribua para a exata compreensão da "situação desejada" ao final do ciclo de quatro anos de execução do PPA.

Essa qualificação do resultado também sugere como os elementos que o evidenciam poderão ser mensurados, auxiliando, assim, a definir os indicadores que o acompanharão (objeto de detalhamento mais adiante).

Nessa etapa, deve-se também delimitar melhor o público-alvo do programa, como um recorte bem caracterizado daquele potencial público-alvo definido na Etapa 1.D. Sua descrição deve identificar com clareza a população ou grupo de favorecidos que o programa visa a atender, considerando agora os critérios objetivos de definição desse público.

#ficaadica

Como Descrever o Resultado e o Público-Alvo do Programa

A equipe técnica deve descrever o **resultado do programa** em uma frase que expresse a exata compreensão do resultado esperado no público-alvo e especificar os elementos mais relevantes a serem mensurados pelo indicador de resultado.

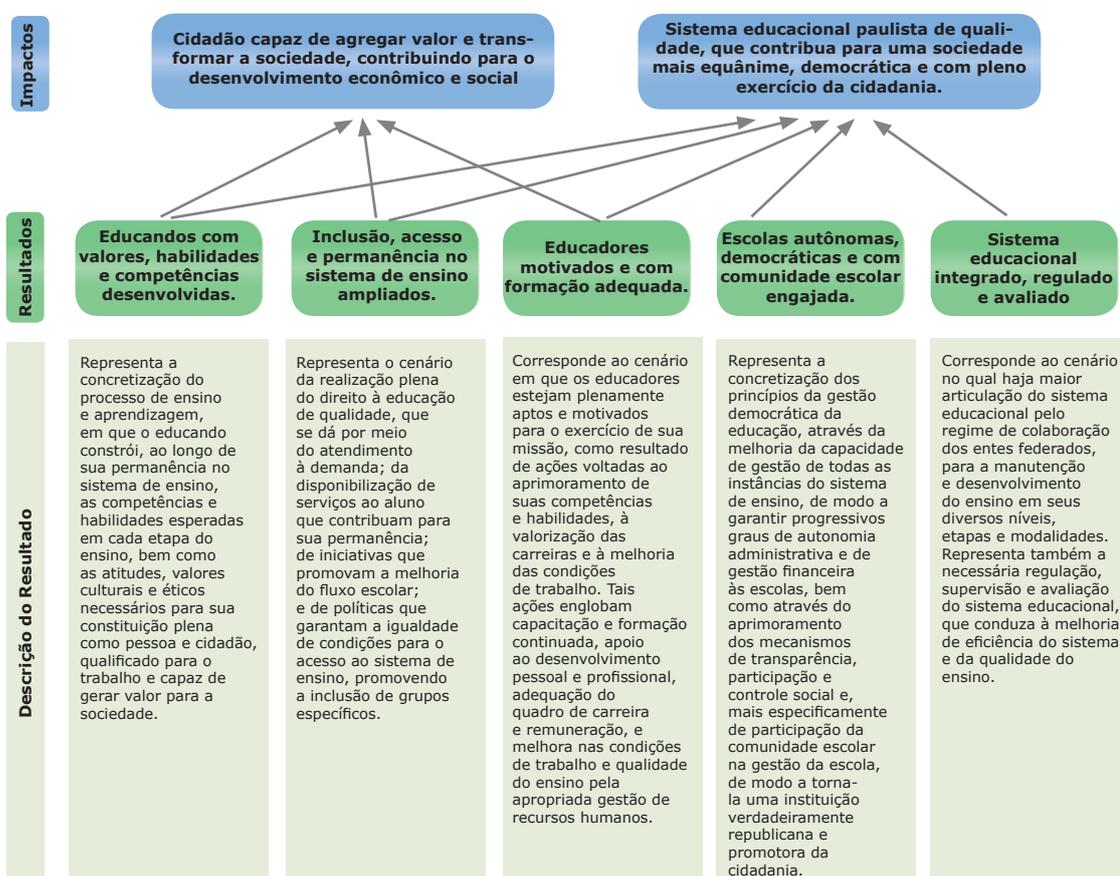
A descrição do **resultado** será importante para definir o objetivo do programa na Etapa 4.A (adiante).

A **descrição** do público-alvo do programa deve ser objetiva e especificar as características principais desse público em termos quantitativos (renda, faixa etária, segmento populacional, localização, etc.).

Essa descrição pode orientar-se pela resposta da pergunta abaixo:

Qual recorte do potencial público-alvo do programa, identificado na Etapa 1.D, o órgão espera atender com o programa?

Figura 10: Resultado e Descrição do Resultado



Exemplo de Público-alvo do Programa:

Qual o público-alvo do programa?

População entre 6 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.

B. Identificar os Produtos, Processos e Insumos

O **produto** é o segundo elemento da cadeia de resultado a ser detalhado na elaboração de um programa.

Produtos são necessários para o alcance do **resultado do programa**. Eles surgem da necessidade de enfrentar as causas do problema.

Produtos são bens ou serviços, gerados e entregues pelo programa a seus beneficiários diretos. Tal beneficiário geralmente é externo à organização, que é responsável por gerar e entregar o produto.

Processo de trabalho é um projeto ou um conjunto de atividades desenvolvidas pelas secretarias para gerar seus produtos.

O **processo de trabalho** expressa o que deve ser feito para gerar determinado **produto**, apontando seu escopo, forma de implementação e delimitações (o como será feito). Um **processo de trabalho** pode ser realizado diretamente por determinada(s) unidade(s) administrativa(s) do órgão ou por meio de parcerias com outras esferas de governo, entidades sociais ou setor privado.

Regra geral, **um produto** é gerado por **um processo de trabalho**, mas pode haver produto gerado por mais de um processo de trabalho.

Atenção!

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

Insumos consistem nos meios ou recursos utilizados nos processos de trabalho, tais como: recursos humanos, materiais, tecnológicos, informacionais, etc.

Como Identificar os Produtos (bens ou serviços), seus Processos e Insumos

Recomenda-se realizar dinâmica de grupo, com a participação do interlocutor, gerentes e equipes envolvidas na execução dos programas do Grupo Setorial de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas (Gspopf) e representantes da área orçamentário-financeira, para identificar os produtos e respectivos processos e insumos, à luz do resultado pretendido para o programa.

As causas dos problemas identificados na Etapa 1 são importante subsídio para a dinâmica de trabalho.

A seguir, são apresentadas algumas perguntas, que podem ser utilizadas como roteiro para condução da dinâmica.

Roteiro:

1. O que o órgão/sua área entrega – bem ou serviço – atualmente?
2. A quem se destina essa entrega? Qual seu beneficiário? Ele é interno ao órgão? É nosso beneficiário final? (Lembre-se que um beneficiário será final se externo ao órgão, seja um órgão diferente do que você trabalha ou o próprio cidadão).
3. Como descrever, em linhas gerais, o que compreende a entrega?
4. Qual o processo de trabalho necessário para consecução dessa entrega? Que atividades são realizadas para gerar e entregar o produto ao seu beneficiário direto? Há atividades de suporte e apoio às áreas finalísticas, como definição de regras, processos e outros?
5. Quem são os responsáveis pela consecução dessas atividades? Há mais de uma área envolvida? O processo de trabalho conta com a participação de terceiros em sua implementação? Há participação de outros órgãos na realização dessas atividades? De que modo?
6. Que insumos e recursos são utilizados para consecução do trabalho? Eles são exclusivos para consecução desse processo de trabalho? São expressivos do ponto de vista dos recursos geridos pela organização/área?
7. A atual forma de conduzir essa ação é a mais eficiente e eficaz para gerar e entregar o produto? Existem maneiras mais inovadoras? O estabelecimento de parcerias com terceiro setor e/ou a troca de informações com outros órgãos públicos pode contribuir para aprimorar a forma de gerar e ofertar o produto?
8. Os benefícios gerados pelo produto estão alinhados ao resultado esperado pelo programa? O produto é indispensável para atingir o resultado pretendido?
9. Há questões legais ou outros aspectos que podem interferir na prestação do serviço ou oferta do bem?
10. Há produtos ou processos de trabalho novos que devem ser realizados para que o resultado seja plenamente atendido? Como seriam tais produtos e seus processos? (aplicar as questões de 1 a 9).

Importante!

Um produto representa a entrega final de um bem ou serviço, gerado após a conclusão de um processo de trabalho, ainda que as diversas etapas desse processo gerem entregas intermediárias ou subprodutos.

Em geral, um produto é gerado por um único processo de trabalho. Mas, eventualmente, um produto pode ser gerado por mais de um processo de trabalho. Nesse caso, será necessário identificar as atividades principais ou etapas do projeto que compõem cada um dos processos, além de indicar as unidades responsáveis pelos diferentes trabalhos.

Exemplos:

Exemplo 1 – Produto: Serviços de Habilitação Carteira Nacional de Habilitação (CNH)

- Beneficiário final e externo ao órgão: cidadãos maiores de 18 anos que desejam conduzir veículos terrestres.
- Os serviços de habilitação compreendem uma série de pequenos serviços prestados aos condutores de veículos, tais como: emissão de primeira habilitação; renovação da CNH; emissão de segunda via de CNH; emissão de CNH digital; mudança de categoria de veículo; alterações de dados que constam na CNH; permissão para dirigir no exterior; certidões e verificação de autenticidade da CNH; consulta de pontos na CNH; e suspensão e cassação de habilitação.
- O processo de trabalho envolve uma etapa interna e outra externa. A etapa interna inclui a execução de atividades como desenho de fluxo para emissão de documento; estabelecimento de regras e normas para orientar e unificar a prestação do serviço nos postos; credenciamento de parceiros (centro de formação de condutores – CFCs, médicos e psicólogos). A etapa externa inclui a recepção e verificação da documentação apresentada pelo condutor; solicitação de emissão para empresa contratada; impressão do documento; preparação de remessa para envio pelos correios ou disponibilização do documento para retirada em uma unidade do Detran.
- Os serviços de habilitação são executados, nas unidades de atendimento, pelo pessoal de atendimento próprio e por terceirizados. Participam também as equipes da Diretoria de Atendimento, a qual define como o serviço será prestado e as inovações no processo, e da Diretoria de Habitação, que estabelece regras relativas aos cadastros de CFCs, médicos, psicólogos e condutores.

- Insumos mais expressivos, diretamente envolvidos nos processos de trabalho: 1) recursos humanos, tanto pessoal próprio quanto terceirizados, nos postos Detran-SP; 2) computadores, licenças de *softwares* e impressoras; 3) papéis especiais para impressão do documento; contrato com os Correios, para entregas em domicílio. Os insumos são utilizados tanto no processo de trabalho para emissão de CNH, quanto para emissão de documentos relativos aos veículos.
- A estratégia é, sempre que possível, oferecer a forma virtual de prestação desses serviços, facilitando o acesso aos cidadãos e diminuindo custos de manutenção de prédios e também com pessoal terceirizado envolvido no atendimento direto.
- Supondo que o Detran tem como resultado a *Segurança no trânsito promovida, por meio da prestação dos serviços de trânsito com qualidade e inovação*, além do produto **Serviços de Habilitação**, outros produtos também contribuem para o resultado do programa do Detran: serviços de documentação de veículos; serviços de infrações; gestão de pátios e leilões de veículos; ações de educação para o trânsito; e ações de prevenção e fiscalização para o trânsito.
- As regras e normas sobre trânsito são definidas, em âmbito federal (pelo Denatran). Esse processo é bastante dinâmico e as determinações podem afetar o fluxo atual de trabalho, bem como os custos envolvidos. Nos processos de habilitação, as regras gerais são definidas por órgãos federais. Para coletar biometria ou emitir a CNH, por exemplo, o Detran só pode contratar quem é credenciado ao Denatran.

Exemplo 2 – Alimentação escolar

- Beneficiário final e externo ao órgão: alunos da rede estadual.
- A alimentação escolar compreende o fornecimento de refeição balanceada aos alunos da rede estadual de ensino, atendendo às necessidades nutricionais dos alunos no período em que permanecem na escola, além de contribuir para a promoção de hábitos alimentares saudáveis e respeitar a cultura alimentar e vocação agrícola de cada região.
- Em relação ao processo de trabalho, existem dois sistemas de fornecer a alimentação escolar: centralizado e descentralizado.
- No sistema centralizado, o Estado é responsável pela compra e distribuição dos insumos nas escolas.
 - Esse modelo atende a 3.129 unidades, em 100 municípios, alcançando 2,6 milhões de alunos.
 - As principais atividades são: a Secretaria de Educação planeja e define o cardápio e realiza todas as atividades para operacionalizar o programa, incluindo o planejamento, a aquisição, a estocagem, a distribuição e o controle dos alimentos, a supervisão e a avaliação do Pnae. Também é de responsabilidade da SEE a compra de utensílios e equipamentos básicos de cozinha; a

contratação das empresas responsáveis pela preparação e distribuição das refeições nas escolas e a supervisão, capacitação e orientações técnicas às merendeiras.

- A equipe da Coordenação de Infraestrutura Escolar (Cise), que define os aspectos formais e legais do processo, realiza as compras por meio de licitação ou chamada pública da agricultura familiar dos gêneros estocáveis, distribuídos às escolas por empresa de logística contratada, e dos alimentos perecíveis, entregues diretamente nas escolas pelos fornecedores. A Cise também organiza os processos de aquisição e substituição de equipamentos de cozinha; Cabe às equipes das diretorias de ensino contratar, por meio de pregão, as empresas que prestam os serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar que envolvem, entre outros, o fornecimento de pessoal treinado (merendeiras e nutricionistas), a limpeza e higienização da cozinha e despensa da escola, a manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e o registro e controles, de forma compartilhada com a escola, dos estoques de alimentos e da quantidade de refeições servidas.
- Insumos mais expressivos, diretamente envolvidos nos processos de trabalho: 1) gêneros alimentícios; 2) materiais e equipamentos para as cozinhas das escolas; 3) merendeiras; 4) nutricionistas
- Já o sistema descentralizado é caracterizado pelo repasse de verbas do governo estadual e do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), para que prefeituras municipais gerenciem diretamente o programa, elaborando seus próprios cardápios, realizando suas compras de alimentos, administrando seus estoques, entre outras atribuições.
 - Nesse modelo, são atendidos 1,4 milhão de alunos, em 2.270 escolas e 545 municípios.
 - Entre as atividades a serem realizadas, destacam-se: definição e repasse de recursos aos municípios; assinatura de convênios entre a SEE e os municípios; reposição de equipamentos básicos da cozinha, o suprimento de utensílios básicos (para as escolas novas) e a reposição de utensílios (para as demais escolas); orientações técnicas às merendeiras; acompanhamento da prestação de contas das escolas e municípios.
 - Insumos mais expressivos, diretamente envolvidos nos processos de trabalho: recursos financeiros destinados aos municípios, materiais e equipamentos para as cozinhas das escolas.
- Pressupondo-se como um dos resultados perseguidos pela Secretaria da Educação a inclusão, acesso e permanência no sistema de ensino ampliados, espera-se que seu alcance se dê por meio da oferta de bens e serviços, que possibilitem ao aluno acessar e permanecer no sistema de ensino. Entre esses produtos está a alimentação escolar, juntamente com transporte escolar; rede física escolar construída e ampliada; prédios escolares conservados e mantidos, entre outros.

C. Modelar Ações

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

Recursos indicam como serão financiados os **insumos**, podendo ser, **recursos orçamentários** ou **recursos não orçamentários**.

Uma ação é categorizada como **ação orçamentária**, quando aloca recursos orçamentários, ainda que não exclusivamente. Por sua vez, a **ação** é tida como **não orçamentária** quando aloca apenas recursos não orçamentários. Essas definições serão detalhadas mais à frente.

Em síntese, a ação indica três elementos fundamentais para a produção e oferta de um produto:

- o que deve ser feito e quem é o responsável pelas atividades necessárias (ou seja, qual o processo de trabalho) para gerar a oferta de determinado produto;
- quais insumos (pessoas, materiais, tecnologias, etc.) serão utilizados pelo processo de trabalho;
- o quanto isso vai custar e qual a origem dos recursos, se do Tesouro do Estado ou de outras fontes, inclusive não orçamentárias.

Importante!

Conforme mencionado, no passo anterior, um produto pode ser gerado por mais de um processo de trabalho. Nesse caso, espera-se que sejam modeladas tantas ações quantos forem os processos de trabalho. Contudo, nem sempre esse passo é viável e oportuno para a organização.

Um dos maiores desafios no momento de modelar as ações é separar os insumos mais importantes para cada processo, já que um mesmo insumo pode ser utilizado em mais de um processo de trabalho, por ex.: equipes de trabalhos. Nessas situações, os gestores envolvidos na elaboração dos programas precisarão avaliar o que deve e pode ser feito. A recomendação é sempre adotar opções incrementais, para, paulatinamente, aprimorar o desenho dos programas.

Como Modelar as Ações

Nosso objetivo é traçar os principais elementos para composição das ações. Tais elementos são estruturais para apoiar o trabalho de detalhamento a ser realizado na *Etapa 4 – Proposta de Estrutura dos Programas*.

Para cada grupo de processo e insumo, identifique se, na estrutura das leis orçamentárias atuais (PPA/LOA), consta uma ação correlata.

Se sim,

1. verifique se a descrição da ação representa, adequadamente, o conjunto de atividades, ou seja, seu processo de trabalho, ou se será necessário realizar ajustes.
2. examine se a denominação (nome) da ação traduz com concisão e clareza o propósito da ação, cujo produto contribui para a consecução do objetivo do programa. A denominação deve ser composta de expressão iniciada, preferivelmente, por um substantivo.
3. para ações orçamentárias, analise se os tipos de despesas ali alocadas (salários, contratos, etc.) traduzem adequadamente os insumos principais utilizados no processo de trabalho correspondente ou se é preciso, e viável, promover ajustes.
4. para ações não orçamentárias, analise os motivos do desenho não orçamentário que podem estar associados:
 - 4.1. ao fato de a maioria dos recursos alocados na ação ser originada de outras fontes, que não o Tesouro do Estado;
 - 4.2. ou falhas no desenho/elaboração anterior, que merecem ser revistas, já que se trata de produto relevante;
 - 4.3. a despesas e insumos mais expressivos utilizados em seu processo de trabalho serem compartilhados com outros processos de trabalho e não ser possível rateio, por exemplo, para pagamento de pessoal ou contratos de serviços de terceiros.

Se não, analise os motivos da ausência da ação:

1. Pode se tratar de produto novo, cuja oferta se inicia com esse novo ciclo de governo/planejamento.
2. Contudo, caso o produto já seja ofertado pelo órgão, recomenda-se verificar se, de fato, ele constituiu uma entrega final de um bem ou serviço, vez que ele pode ser uma entrega intermediária, ou subproduto, associada a outro processo de trabalho. Logo, apesar de relevante e estrutural para a organização, essa entrega não se constitui em produto e, conseqüentemente, não terá uma ação para fins da estrutura do programa.
3. Outros motivos podem estar associados a algum(ns) determinante(s) das ações não orçamentárias (itens 4.1 a 4.3, acima elencados).

Nesta etapa, ainda não se devem tomar decisões sobre o desenho da ação. Conforme mencionado, essas definições serão necessárias para concretização da Etapa 4.

Exemplos:

Exemplo 1 – Serviços de Habilitação

Carteira Nacional de Habilitação (CNH)

- Os recursos são oriundos do Tesouro e estão alocados atualmente na Ação 4990 – Serviços de Trânsito.
- Em relação ao processo de trabalho, não é possível diferenciar parte dos insumos direcionados à consecução dos serviços para condutores daqueles voltados para veículos. Na maior parte dos postos, os atendentes, equipamentos, contratos e licenças de *software* são os mesmos para os dois grupos de serviço. Assim, no PPA 2016-2019, a opção do órgão foi manter uma única ação, agregando dois produtos diferentes em uma denominação mais geral. Na Etapa 4, recomenda-se avaliar se esse critério será mantido para o próximo ciclo de PPA ou se é possível fazer aprimoramentos.

Exemplo 2 – Alimentação Escolar

- Os recursos alocados são todos orçamentários (Tesouro e Vinculados Federais) e estão alocados atualmente na Ação 6172 - Fornecimento de Alimentação para Alunos da Educação Básica.
- Apesar de ser possível identificar dois processos de trabalho distintos (sistema centralizado e sistema descentralizado), no PPA 2016-2019, a opção do órgão foi manter uma única ação, agregando dois produtos diferentes em uma denominação mais geral. Do mesmo modo, será importante avaliar se esse critério será mantido para o próximo ciclo de PPA ou se é possível – e desejável – fazer aprimoramentos.

Etapa 3

Indicadores e Pressupostos

Nesta etapa, serão apresentados os atributos gerais dos indicadores, as orientações para definir os indicadores de resultado e produto e a análise da consistência entre resultado e produtos, identificando seus pressupostos.

Os passos sugeridos para a realização dessa etapa são:

- A. Conhecer as **regras e principais atributos dos indicadores** do PPA.
- B. Definir os indicadores para medir o **resultado** do programa e do **produto**.
- C. Realizar análise de consistência entre **resultado** e **produtos** e identificar seus **pressupostos**.

A. Conhecer as **Regras e Principais Atributos dos Indicadores** do PPA

Indicador é uma medida simples e fácil de ser entendida, que quantifica os avanços do Programa, apoiando o monitoramento e a avaliação do PPA.

Os indicadores de resultado e de produto dos Programas do PPA funcionam como termômetros. Permitem balizar o entendimento e o andamento das ações e são fundamentais para avaliar os objetivos, metas e resultados propostos, quantitativa e qualitativamente.

Um programa é mensurado por dois níveis de **indicadores**:

- **indicadores de resultados** – que medem o alcance dos objetivos dos programas.
- **indicadores de produtos** – que mensuram e qualificam a entrega de bens e/ou serviços públicos.

Cada indicador vem acompanhado de uma série de **atributos e regras de cálculo**, que auxiliam para a exata compreensão do que se pretende medir. A observância de tais elementos é essencial, no momento dos registros de monitoramento durante a fase de execução do PPA. Os principais **atributos e regras de cálculo** dos **indicadores** utilizados como padrão para o PPA 2020-2023 são apresentados a seguir:

Nome do indicador: palavra ou expressão que identifica, de maneira sucinta e clara, o aspecto que está sendo mensurado.

Exemplos:

- 1) Número de crianças e idosos imunizados em campanhas de vacinação.
- 2) Percentual de domicílios com acesso a rede de esgoto.
- 3) Quantidade de habitações construídas.
- 4) Índice de segurança e conforto nas rodovias.

Além disso, os indicadores podem ser expressos por diferentes métricas ou tipos de mensuração, tais como:

- **Valor absoluto:** indica quantidade de produtos ou serviços entregues. Exemplo: matrículas, obras, unidades, alunos, projetos, equipamentos.
- **Proporção:** representa a razão entre o número de ocorrências e o número total (número de ocorrências mais o número de não ocorrências).
- **Porcentagem:** obtido a partir do cálculo das proporções, multiplicando-se o quociente obtido por 100.
- **Índice ou razão:** é a razão de um número A em relação a outro número B. Deve ser utilizado quando A e B representam categorias separadas e distintas, de tal forma que uma não inclui a outra. Exemplos: população/superfície; renda/população.
- **Taxa:** quando os coeficientes são multiplicados por uma potência de 10 ou por múltiplos de 10 para melhorar a compreensão do indicador. Exemplos: taxa de evasão escolar = coeficiente de evasão escolar x 100; taxa de natalidade = coeficiente de natalidade x 1.000.

Descrição do Indicador: explicação que representa o indicador, de forma a orientar a interpretação do que está sendo medido, em especial quando se trata de indicadores relacionais. Na descrição, também deverá ser apontado o sentido esperado de evolução do indicador, isto é, deve ser indicado se o que se pretende com a meta é ampliar, manter ou reduzir o seu valor atual.

Unidade de Medida: nome da(s) unidade(s) de medida em que são mensurados quantidades ou valores utilizados no indicador. Exemplo: m (metro), km (quilômetro), l (litro), un (unidade), % (percentual), l/seg (litros por segundo).

Periodicidade de Apuração: intervalo de tempo em que o indicador pode e deve ser apurado. A regularidade da apuração permite sua análise comparativa. A periodicidade de apuração será específica para cada indicador:

- **Para indicador de resultado do programa:** será, preferencialmente, semestral ou anual;
- **Para indicador de produto:** mínimo mensal e máximo semestral.

Fórmula de Cálculo: representa a expressão matemática, por meio de operações aritméticas, tendo como resultado a apuração do indicador, naquele período de apuração.

Definição de Variáveis: são as explicitações de cada um dos termos da fórmula de cálculo apresentada. Para cada elemento objeto de mensuração, deve ser criada uma sigla, associada à explicação do que está sendo medido. O registro deverá respeitar o limite de no máximo 300 caracteres.

Critério de Mensuração: corresponde ao texto que explica como aquela variável será medida. Ex.: valor acumulado, valor do mês, em determinada data, etc. Neste espaço também será feito o registro da fonte documental (planilha, relatórios, etc.) onde estão registradas as informações de execução. Deve-se respeitar o limite de no máximo 800 caracteres.

Forma de Totalização no Ano: identificação da forma como o indicador será apurado ao final do ano, segundo os valores registrados de acordo com sua periodicidade.

Exemplos:

- Regra de **somatória**, com periodicidade **mensal** da apuração dos dados.

O resultado do ano será a soma do resultado de todos os meses.

$$\boxed{\text{Jan}} + \boxed{\text{Fev}} + \boxed{\text{Mar}} + \boxed{\text{Abr}} + \boxed{\text{Mai}} + \boxed{\text{Jun}} + \boxed{\text{Jul}} + \boxed{\text{Ago}} + \boxed{\text{Set}} + \boxed{\text{Out}} + \boxed{\text{Nov}} + \boxed{\text{Dez}}$$

- Regra de totalização por **média**, com periodicidade **trimestral**:

$$\frac{\boxed{\text{Tri1}} + \boxed{\text{Tri2}} + \boxed{\text{Tri3}} + \boxed{\text{Tri4}}}{4}$$

- Regra de cálculo a partir do **último valor**, independentemente da periodicidade de apuração. O resultado do ano será equivalente ao registro do último período, por exemplo, o resultado de dezembro.

$\boxed{\text{Dez}}$

Importante! A aplicação da **regra de totalização a partir do último valor** impõe cuidado adicional, na fase de execução, quando serão feitos os registros de monitoramento. Dado que a regra do último valor sempre apresentará o último registro de monitoramento realizado, para representar como resultado do indicador o esforço realizado ao longo do ano, os registros de monitoramento devem ser feitos cumulativamente, período a período. Por exemplo, resultado de janeiro 5; resultado de fevereiro 8 (=5 de janeiro + 3 de fevereiro); resultado de março 16 (=5 de janeiro + 3 de fevereiro + 8 de março), e assim por diante. Porém, se a execução for sendo informada de maneira pontual, teremos como resultado do ano a execução pontual daquele mês.

Forma de Totalização da Meta ao Final do PPA (Horizontal): indicação de como o Resultado Final do PPA será apurado com base na contabilização dos resultados anuais. A forma de totalização da meta no PPA é importante no processo de definição dos atributos do indicador, pois, por vezes, um caso de não atingimento de meta revela-se, na verdade, um problema na escolha de sua forma de totalização. Prevista a meta para cada ano e aplicando-se a regra de totalização horizontal, chega-se à meta final do PPA.

Exemplos:

- O modo de agregar os resultados a serem obtidos no decorrer dos anos poderá ter como forma de totalização uma **somatória**:

$$\text{Resultado PPA} = \boxed{A1} + \boxed{A2} + \boxed{A3} + \boxed{A4} \quad \text{Supondo } A1 = 10; A2 = 20; A3 = 30 \text{ e } A4 = 40.$$

Ao escolher a **somatória** como forma de totalização da meta ao final do PPA, o indicador trará o valor de 100 (PPA = 10 + 20 + 30 + 40 = 100).

- Pode-se também escolher a totalização pelo último valor:

Resultado PPA = A_4 Nesse caso, quando a forma de totalização escolhida for o último valor, o indicador do PPA apresentará somente o valor de A_4 . No nosso exemplo, resultado do PPA = 40.

- Outra possibilidade de totalização é **média**:

$$\frac{A_1 + A_2 + A_3 + A_4}{4}$$

Se a **média** for a forma de totalização definida para contabilizar os quatro anos de PPA, o resultado será $(PPA = 10 + 20 + 30 + 40)/4 = 25$

- Eventualmente, é possível definir uma regra própria de cálculo para a totalização do indicador. Nesse caso, a forma de agregação dos resultados deverá ser indicada e descrita pelo órgão.

Regras aplicáveis somente a indicadores de produtos

- Regra de totalização vertical das unidades orçamentárias (UOs): corresponde à confirmação (ou não) de que os valores da(s) ação(ões) corresponde(m) à soma dos valores das UOs.
- Regra de totalização vertical das ações: corresponde à confirmação (ou não) de que o valor do indicador corresponde à soma das ações.

B. Definir os Indicadores para Medir o Resultado do Programa e do Produto

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 da fruição dos produtos do programa.

Para o PPA é indicada a elaboração de no mínimo um e no máximo quatro indicadores de resultado para cada programa. O indicador deverá ser adequado para medir se o programa atingirá o resultado esperado e, por princípio, medir todo o trabalho feito, não apenas parte dele. Caso isso não seja possível, deve-se optar por uma medida que represente a parte final do processo a ser aferido, ou seja, o resultado final.

Como Elaborar Indicadores de Resultado

Para cada **resultado descrito na Etapa 2**:

1. Analisar os aspectos relevantes da situação esperada e identificar os indicadores para mensurá-los.
2. Denominar o indicador elaborado por meio de uma palavra ou expressão que identifica, de maneira sucinta e clara, o aspecto que está sendo mensurado.
3. Descrever cada indicador de resultado com frases que contribuam para sua exata compreensão. A descrição deverá representar com clareza o que o indicador se propõe a medir. Também deverá apontar o sentido esperado de sua evolução, ou seja, se a expectativa é de ampliar, manter ou reduzir seu valor atual.
4. Elaborar no mínimo um e no máximo quatro indicadores de resultado.

O **indicador deve ser**:

- coerente com o resultado que se pretende atingir;
- capaz de medir um aspecto do resultado a ser registrado. Caso o resultado final do programa tenha mais de uma dimensão, mais de um indicador deverá ser utilizado. Por exemplo, para medir “inclusão, acesso e permanência” de alunos na educação básica, são necessários três indicadores: inclusão, acesso e permanência;
- passível de ser calculado: existência de fonte segura e organizada de dados, com identificação do responsável pela apuração dos resultados;
- passível de ser calculado, pelo menos, a cada ano.

As fontes das informações para cálculo do **indicador de resultado** são, na maioria das vezes, os 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 (Inesp).

Cabe atentar para as limitações dos indicadores. É muito difícil encontrar um indicador sem limitações, mas, por outro lado, um indicador com muitas limitações talvez não seja o mais adequado para representar ou medir o resultado.

Exemplo:

Para o resultado: **Serviço Público Paulista profissionalizado com servidores públicos capacitados, desenvolvidos, motivados e com qualidade de vida.**

Indicadores possíveis:

Indicador 1: Taxa de absenteísmo-doença no serviço público estadual

- Descrição: O absenteísmo é a ausência do servidor público no trabalho. Trata-se da relação percentual entre o número de dias ausentes e o número de dias trabalhados no ano. Serão consideradas apenas as faltas correlacionadas com problemas de saúde, representadas pelo número de dias de licença-saúde concedidos a servidores da administração direta. Quanto menor o resultado desse indicador, melhor em termos de qualidade de vida dos servidores públicos.
- Unidade de medida: porcentagem.
- Periodicidade de apuração: semestral. O resultado pode ser fornecido mensalmente.
- Fórmula de cálculo: $A/B \cdot 100$, sendo:
A: Total de dias de licença-saúde concedidos no período;
B: Total de dias trabalhados no período.
- Critério de mensuração:
A: Serão contabilizados os registros no Banco de Licenças DPME;
B: Soma dos dias de trabalho previstos pelo conjunto dos empregados, no período considerado. Não inclui as horas extras, tempo em treinamento fora do expediente, férias e licenças legais (acima de dois dias ininterruptos).
- Formas de totalização:
Ano: Média
PPA: Último Valor

Indicador 2: Percentual de aproveitamento em cursos e treinamentos

- Descrição: indica o percentual de servidores públicos que terminaram cursos de treinamento e capacitação fornecidos pela Escola de Governo, com aproveitamento, em relação ao número total de alunos matriculados nos cursos. Considera-se aproveitamento do curso quando o aluno cumpriu mais de 80% da carga horária e obteve mais de 70% no resultado das atividades. Em termos de resultados para o indicador, esperam-se resultados sempre crescentes.
- Unidade de medida: porcentagem.
- Periodicidade de apuração: semestral.
- Fórmula de cálculo: $A/B \cdot 100$, sendo:
A: Total de concluintes com desempenho satisfatório nos cursos oferecidos pela Escola de Governo no período;
B: Total de cursos oferecidos pela Escola de Governo no período.

- Critério de mensuração:
 - A: Será contabilizado o total de alunos que cumpriram com 80% da carga horária e atingiram mais de 70% de resultado positivo nas atividades dos cursos que tenham sido finalizados até o último dia do mês de referência.
 - B: Serão contabilizados os cursos que tenham sido finalizados até o último dia do mês de referência.
- Formas de totalização:
 - Ano: Média
 - PPA: Média

Os **indicadores de produto** são classificados em três categorias distintas, as quais buscam mensurar a quantidade de serviços ou bens entregues pelo programa e oferecer outras informações relevantes para melhor compreender a execução desse produto, visando ao monitoramento e à avaliação do bem ou serviço realizado. Esses indicadores são apresentados a seguir:

- Indicador LOA
- Indicador PPA
- Indicador Gerencial

As fontes das informações para cálculo do **indicador de produto** são, na maioria das vezes, os registros administrativos feitos pelas próprias equipes de execução dos programas.

O **indicador LOA** aproxima-se de um contador, expressando a quantidade de um bem ou serviço entregue aos beneficiários do produto. Na medida do possível, esse indicador deve permitir calcular a relação entre o volume de um produto entregue e os recursos orçamentários alocados na ação para sua produção. Esse indicador é obrigatório e acompanhará os produtos e ações nas leis orçamentárias anuais. A definição das metas do indicador de produto LOA será sempre no nível das UOs/ação.

Em alguns casos, quando é difícil quantificar exatamente o produto ofertado, por falta de registro administrativo específico, a organização pode usar medida alternativa que mais se aproxime da execução do produto. Como exemplo, partindo-se de uma dificuldade de registro exato para o caso do indicador LOA apontado acima (número de alunos alimentados por mês), seria possível utilizar, hipoteticamente, uma média mensal de refeições oferecidas aos alunos, como alternativa ao indicador inicial.

Além do indicador de quantidade, o produto pode ser mensurado por outros indicadores, úteis para identificar outros aspectos relevantes para o entendimento do produto, como cobertura, qualidade ou prazo de entrega, etc.

O **indicador PPA** é aquele que deve trazer a informação da atuação do governo de maior interesse ao cidadão. Esse indicador visa a mensurar dimensões complementares aos aspectos quantitativos, que qualifiquem o produto e sua prestação e, ao mesmo tempo, deem maior representatividade à sua oferta. Ele comunica alguma dimensão central do cumprimento da finalidade do produto. Entre tais dimensões estão a qualidade da oferta do bem ou serviço, a tempestividade e a cobertura atingida em relação ao público beneficiário. O **indicador PPA** é obrigatório e será publicado no PPA. O nível de registro de suas metas será definida pelo órgão, a depender de cada indicador, entre os seguintes: UO/ação, ação ou somente no nível do indicador do produto.

Exemplos:

Produto: *leite enriquecido oferecido a crianças e idosos.*

Indicador LOA: Média mensal de leite distribuído no período.

- Descrição: corresponde à quantidade de litros de leite distribuídos no conjunto de municípios participantes do Programa Viva Leite. Em termos de resultados para o indicador, quanto maior, melhor.
- Unidade de medida: litros.
- Periodicidade de apuração: mensal.
- Fórmula de cálculo:
A, sendo a quantidade total de leite distribuído a famílias com crianças e idosos participantes do programa no período.
- Critério de mensuração: A: serão contabilizados os valores acumulados no mês, conforme registros das entidades e municípios parceiros no sistema computacional.
- Formas de totalização:
Ano: Média.
PPA: Média.

Indicador PPA: Média mensal de famílias com crianças e idosos atendidos pelo Viva Leite.

- Descrição: corresponde à quantidade de famílias, com crianças e idosos elegíveis, atendidas pelo Programa Viva Leite. Em termos de resultados para o indicador, quanto maior, melhor.
- Unidade de medida: unidade
- Periodicidade de apuração: mensal.
- Fórmula de cálculo: A, sendo:
A: número de famílias atendidas pelo Viva Leite no período.
- Critério de mensuração: A: serão contabilizadas as famílias atendidas pelo programa, considerando a situação do último dia do mês, conforme registros das entidades e municípios parceiros no sistema computacional.
- Formas de totalização:
Ano: Média.
PPA: Média.

Produto: obras e sistemas da linha 17 Ouro implantados.

Indicador LOA: Percentual de avanço físico das obras civis e sistemas da linha 17 Ouro

- Descrição: evolução percentual do avanço físico das obras e sistemas para implantação da linha 17 Ouro. Quanto maior for o resultado do indicador, melhor.

- Unidade de medida: porcentagem.
- Periodicidade de apuração: mensal.
- Fórmula de cálculo: A, sendo o percentual de avanço físico das obras civis e sistemas da linha 5 realizado no mês.
- Critério de mensuração: A: o percentual de evolução física será determinado pelo correspondente percentual de previsão de custo da obra para a respectiva etapa, extraído do cronograma físico-financeiro do projeto inicial.
- Formas de totalização:
Ano: Somatório.
PPA: Somatório.

Indicador PPA: Número de estações concluídas na linha 17 Ouro.

- Descrição: corresponde à quantidade de estações com as obras civis e instalações de sistemas concluídas e em condições operacionais. Quanto maior for o resultado do indicador, melhor.
- Unidade de medida: unidade
- Periodicidade de apuração: semestral.
- Fórmula de cálculo: A, sendo o número de estações novas da linha 17 Ouro inauguradas no período.
- Critério de mensuração: A: serão apenas contabilizadas as estações já inauguradas.
- Formas de totalização:
Ano: Somatório.
PPA: Somatório.

O **indicador gerencial** é opcional e pode ser utilizado para complementar as informações do produto, quando os indicadores LOA e PPA não foram suficientes para representar os atributos ou especificidades da prestação do serviço ou da entrega do bem. O indicador gerencial pode ser utilizado também para mensurar a entrega de produtos a grupos de beneficiários específicos. O indicador gerencial não será publicado no PPA ou nas leis orçamentárias. A definição das metas do indicador gerencial será sempre no nível do indicador do produto.

Como Elaborar Indicadores de Produto

Para cada **produto descrito na Etapa 2**:

1. Construir, obrigatoriamente, um **indicador (LOA)** que mensure a quantidade física do bem ou serviços produzidos e entregues.
2. Construir um **indicador (PPA)** que mensure e qualifique o produto; como cobertura, prazo de entrega, qualidade, diferenciações, etc.
3. Construir, facultativamente, um indicador (**gerencial**) que complemente as mensurações anteriores do produto.
4. Descrever cada indicador de produto com frases que contribuam para a sua exata compreensão, Essa descrição deve conter a explicação do significado do indicador, com elementos de orientação para a correta interpretação das informações obtidas a partir da fórmula de cálculo construída.
5. Elaborar no mínimo dois e no máximo três indicadores de produto.

O **indicador LOA** deve:

- representar a quantidade de bens ou serviços a serem entregues;
- ser passível de apuração e contar com fonte de dados confiável;
- ter período de apuração no mínimo mensal e no máximo semestral.

O **indicador PPA** deve:

- qualificar bens ou serviços a serem entregues;
- ser passível de apuração: existência de fonte de dados confiável para a apuração;
- ter período de apuração no mínimo mensal e no máximo semestral.

C. Realizar Análise de Consistência entre Resultado e Produtos e Identificar seus Pressupostos

A **análise de consistência** implica verificar as relações de causa e efeito do programa.

A análise é realizada em dois movimentos: no "**sentido vertical**" e no "**sentido horizontal**".

Um quadro de análise de consistência, presente nos Anexos, pode auxiliar nessa tarefa.

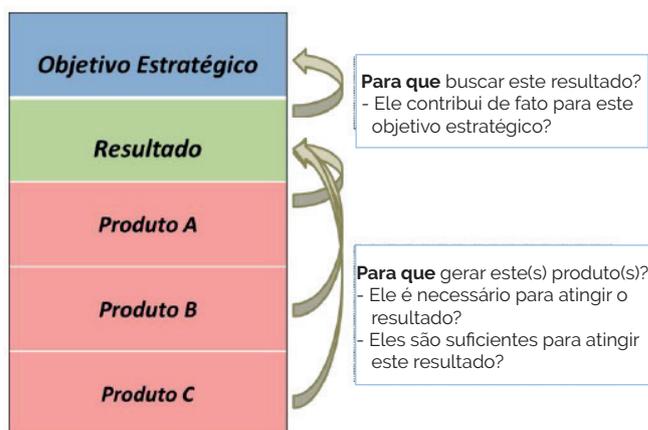
- Na análise de consistência vertical, são verificadas as relações entre produtos e resultado e entre resultado e objetivo estratégico.

São cinco as perguntas a serem respondidas na análise vertical:

- O resultado está alinhado aos objetivos estratégicos?
- O objetivo do programa responde ao diagnóstico/situação-problema?
- O público-alvo está contemplado no objetivo do programa?
- Os produtos definidos são **necessários** para se atingir o resultado?
- Os produtos definidos são **suficientes** para se atingir o resultado?

A Figura 11, abaixo, apresenta de maneira esquemática a lógica da análise de consistência vertical.

Figura 11: Análise de Consistência Vertical



Como Realizar Análise de Consistência Vertical

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

O produto é necessário para alcançar o resultado?

Se **sim**, avance para o próximo produto.

Se **não**, avalie se há alguma vantagem em mantê-lo. Repita a operação para cada produto.

Produtos são suficientes para alcançar o resultado?

Se **não**, analise se há produtos não mencionados e, para essa lacuna, inclua os demais produtos necessários.

Se **sim**, o resultado tem condições de ser alcançado.

O resultado contribui para o alcance do objetivo estratégico?

Analise as relações de causalidade existentes entre resultado e 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, decorrentes de ações governamentais ou não governamentais.

- O objetivo do programa responde ao diagnóstico/situação-problema?
- O público-alvo está contemplado no objetivo do programa?

#ficaadica

A análise de **consistência horizontal** busca verificar se os elementos que detalham e mensuram os **produtos** e o **resultado** estão em conformidade e adequados para explicá-los e medi-los, bem como a probabilidade de ocorrência dos pressupostos.

Pressupostos são condições ou fenômenos externos sobre os quais o órgão não tem controle, mas que precisam acontecer para que se alcancem as metas de resultado do programa e de produtos. 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. A análise dos pressupostos deve ocorrer tanto para a meta de resultado do programa quanto para a meta de produto.



#ficaadica

Como Identificar os Pressupostos

Na definição dos pressupostos, as equipes técnicas podem se orientar pelas questões:

- Há alguma condição externa ao órgão que precisa ser mantida ou satisfeita para que o resultado do programa ou de produto seja alcançado?
- A organização de fato não tem controle sobre esse fator?
- Sua ocorrência é muito importante ou condicionante para o alcance do resultado ou geração do produto?
- Qual a chance de o fato ou fenômeno ocorrer?

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

Como Realizar a Análise de Consistência Horizontal

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

O indicador mede corretamente o resultado ou produto?

Se **não**, verifique quais indicadores de resultado são inadequados, volte à seção de Indicadores de Resultado e de Produtos, e reveja os indicadores propostos.

Se **sim**, analise os pressupostos.

A ação reflete o processo de trabalho necessário para gerar o produto?

Qual o risco de o pressuposto não se concretizar e comprometer o alcance da meta?

Se o risco é alto, deve-se ponderar se esse resultado realmente deve ser buscado, se há necessidade de rever metas, ou ainda se o programa realmente tem condições de ser bem executado.

Exemplo de uma Análise de Pressupostos e Consistência Horizontal

PROGRAMA	ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA				
Objetivo estratégico	<ol style="list-style-type: none"> 1. São Paulo sem pobreza e com menor desigualdade social 2. Sociedade saudável com maior qualidade de vida e longevidade 3. População com pleno exercício dos direitos de cidadania, com direito à justiça, à proteção básica, à cultura, ao esporte e ao lazer 				
Objetivo do Programa	Propiciar às famílias que possuem rendimento mensal <i>per capita</i> até 1/4 do salário mínimo, priorizando aquelas que possuem rendimento até R\$ 77,00/ <i>per capita</i> , condições para uma vida digna, complementando a renda e garantindo acesso aos programas, projetos e serviços públicos.	Indicadores de Resultado	Mede Adeq.	Pressupostos	Risco
		Número de famílias com rendimento até 1/4 do salário mínimo <i>per capita</i> atendidas pelo Programa Renda Cidadã ou Ação Jovem (unidade)	SIM	As famílias com rendimento até 1/4 do salário mínimo <i>per capita</i> precisam estar cadastradas no CadÚnico para que o programa seja viável.	BAIXO

ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA										
PROGRAMA	1. São Paulo sem pobreza e com menor desigualdade social 2. Sociedade saudável com maior qualidade de vida e longevidade 3. População com pleno exercício dos direitos de cidadania, com direito à justiça, à proteção básica, à cultura, ao esporte e ao lazer									
Produto	Ação	Ação reflete o processo de trabalho	Necessidade	Suficiência	Indicador LOA	Mede adeq.	Indicador PPA	Mede adeq.	Pressupostos	Risco
Atendimento das necessidades das famílias em situação de extrema pobreza	Família Paulista	SIM	SIM	NÃO	Número de famílias em condição de extrema pobreza atendidas pelo Família Paulista. (unidade)	SIM	Relação das famílias atendidas pelo Família Paulista sobre as famílias em condição de extrema pobreza no Estado. (%)	SIM	As famílias com rendimento até 1/4 do salário mínimo <i>per capita</i> precisam estar cadastradas no CadÚnico para que o programa seja viável.	BAIXO
							Relação de crianças e idosos atendidos pelo Viva Leite sobre a população elegível para receber o leite enriquecido (%)			
Leite enriquecido oferecido às crianças e idosos	Viva Leite	SIM	SIM	NÃO	Número de famílias com crianças e idosos atendidas pelo Viva Leite. (unidade)	SIM	Sem Indicador PPA	NÃO		
Complementação de cálcio para crianças e idosos	Viva Leite	NÃO	NÃO		Número de famílias com crianças e idosos atendidas pelo Viva Leite. (unidade)					

Os pressupostos devem ser elaborados tendo em vista as condições necessárias para que se possa alcançar a meta dos indicadores de resultado e de produto. No exemplo indicado, sem o cadastramento das famílias com rendimento de até 1/4 de salário mínimo per capita no CadÚnico, não existiriam dados cadastrais para determinar o público-alvo do Programa e os beneficiários dos produtos, inviabilizando, assim, o alcance das metas dos indicadores de resultado e de produto.

Já para verificação da consistência horizontal, destaca-se que, na análise de necessidade, deve-se perguntar se cada produto é, de fato, necessário para o alcance do Resultado do Programa. Em caso de negativa, o produto deverá ser excluído. Para a análise de suficiência, deve-se perguntar se os produtos, em seu conjunto, são suficientes ou não para o alcance do Resultado do Programa. Caso não sejam, deve-se avaliar se é oportuno o acréscimo de outro (s) produto(s).

Quando algumas respostas às perguntas Ação reflete o processo de trabalho? ou Mede adequadamente? forem NÃO, isso significa que, para esses casos, os indicadores dos resultados ou produtos ou ações precisam ser reformulados e a tabela realinhada de modo a se terem indicadores adequados à sua mensuração e ações que reflitam os processos de trabalho, resultando ao final em respostas SIM nessas colunas.

ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA										
PROGRAMA	1. São Paulo sem pobreza e com menor desigualdade social 2. Sociedade saudável com maior qualidade de vida e longevidade 3. População com pleno exercício dos direitos de cidadania, com direito à justiça, à proteção básica, à cultura, ao esporte e ao lazer									
Objetivo estratégico	Ação	Ação reflete o processo de trabalho	Necessidade	Suficiência	Indicador LOA	Mede adeq.	Indicador PPA	Mede adeq.	Pressupostos	Risco
Atendimento das necessidades das famílias em situação de extrema pobreza	Família Paulista	SIM	SIM	SIM	Número de famílias em condição de extrema pobreza atendidas pelo Família Paulista. (unidade)	SIM	Relação das famílias atendidas pelo Família Paulista sobre as famílias em condição de extrema pobreza no Estado. (%)	SIM		
Leite enriquecido oferecido às crianças e idosos	Viva Leite	SIM	SIM		Número de famílias com crianças e idosos atendidas pelo Viva Leite. (unidade)	SIM	Relação de crianças e idosos atendidos pelo Viva Leite sobre a população elegível para receber o leite enriquecido (%)	SIM	As famílias com rendimento até 1/4 do salário mínimo <i>per capita</i> precisam estar cadastradas no CadÚnico para que o programa seja viável.	BAIXO
Parceria Estado - Município na promoção do envelhecimento ativo	São Paulo Amigo do Idoso	SIM	SIM		Número de convênios celebrados para construção de CCIS e CDIS. (unidade)	SIM	Relação de idosos atendidos pelos equipamentos direcionados para a promoção do envelhecimento ativo sobre a população de idosos do Estado. (%)	SIM		

Quando as respostas forem SIM, validam-se a adequação da estrutura e a escolha dos indicadores.

Etapa 4

Proposta de Estrutura dos Programas

Nesta etapa, as equipes técnicas analisam o programa proposto à luz dos demais programas e preparam as informações das fichas de programa, produtos, ações e indicadores para inserir no Sistema EPA (Estrutura de Programas e Ações).

Os passos sugeridos nessa etapa de delimitação de cada programa são:

- A. **Denominar os programas** e definir seus **objetivos**.
- B. **Analisar cada programa** à luz dos demais programas existentes.
- C. **Decidir** sobre a proposta de cada programa e suas ações.
- D. Detalhar os **atributos** de cada **programa** e de seus **produtos**.
- E. Detalhar os **atributos** das **ações**.
- F. Detalhar as **fichas técnicas dos indicadores de resultado** de cada programa e dos **indicadores de produtos**.

Com os passos A, B e C, a proposta de estrutura programática se conclui. A partir do passo D, resta a definição complementar dos atributos dos elementos que compõem a respectiva estrutura programática.

A equipe deve, ao longo dos passos D, E e F, complementar o preenchimento da planilha de cada programa, composta de cinco abas, nas quais estarão registrados todos os atributos:

- do programa (detalhados nos passos 2.A, 4.A e 4.D);
- dos indicadores de programa (detalhados nos passos 3.B e 4.F);
- dos produtos (detalhados no passo 2.B);
- dos indicadores de produto (detalhados nos passos 3.B e 4.F);
- das ações (detalhados nas Etapas 2.B, 2.C e 4.F).

Cada uma das abas dessa planilha corresponde à ficha de programas, produtos e seus indicadores, bem como das ações, **que servirão para inserção nos sistemas computacionais EPA e PPA**. Esse também é um momento importante para registrar a consolidação dos debates e das escolhas feitas até aqui.

A. **Denominar os Programas e Definir seus Objetivos**

Para cada programa formulado, as equipes técnicas devem definir sua denominação e especificar seu objetivo.

Denominação: corresponde ao nome do programa, o qual deve traduzir o resultado desse programa. Pode ser um nome fantasia que identifique claramente o programa, com no máximo 80 caracteres.

Objetivo: expressa, de maneira concisa e precisa, a finalidade do programa, descrevendo, por meio de seus descritores, o resultado desejado em relação ao público-alvo. Deve ser expresso sempre por uma frase que se inicia com o verbo no infinitivo. Exemplo: obter, implementar, etc.

B. Analisar cada Programa à Luz dos Demais Programas Existentes

Esse passo tem por finalidade permitir que as equipes técnicas analisem o conjunto de suas propostas de programas e identifiquem eventuais complementaridades, superposições e lacunas, tais como:

- produtos que contribuem para mais de um resultado;
- produtos de apoio administrativo, cujos beneficiários são internos à organização;
- insumos que merecem reanálise de alocação;
- produtos e ações que precisam ser reexaminados.



#ficaadica

Como Analisar o Programa à Luz dos Demais Programas

A análise da proposta de programas do órgão deve ser feita considerando:

- programas, resultados, produtos e ações formulados na Etapa 2;
- estrutura programática vigente.

Recomenda-se que se utilize o quadro-resumo de todos os programas (todas as cadeias de resultados da secretaria). Esse quadro irá auxiliar as equipes técnicas a ter uma visão do conjunto de seus programas, produtos e ações.

Essa análise deve ter foco em:

■ **Produtos que contribuem para mais de um resultado**

Analisar os produtos, suas respectivas ações e insumos e verificar se há produtos que contribuem para mais de um resultado ou para outros produtos. Caso o produto contribua para mais de um resultado, recomenda-se vinculá-lo ao programa para o qual a contribuição é mais direta.

■ **Produtos de apoio administrativo**

Verificar eventuais produtos de apoio administrativo, ou seja, aqueles entregues a beneficiários internos ao órgão, presentes nas estruturas do programa ou que se repetem. Tais produtos devem ser exceções, vez que o foco está na entrega aos beneficiários finalísticos (externos ao órgão).

■ **Insumos que merecem reanálise de alocação**

No passo de definição dos processos de trabalho, alguns insumos, em especial aqueles objetos de contratos de médio prazo ou contínuos, necessitam passar pelo processo de revisão e análise. Insumos que são necessariamente utilizados em um processo de trabalho específico devem ser especificados na ação correspondente.

■ **Produtos e ações que precisam ser reexaminados**

Nem sempre será possível e viável modelar a estrutura de programas e ações, conforme a cadeia de resultados inicialmente prevista. Essa análise precisará ser feita, com o apoio das equipes PPA e Orçamento, e com base nos elementos registrados no passo 2.C.

Importante: Da análise da estrutura dos programas existentes, podem decorrer algumas situações que não necessariamente impliquem em criação ou exclusão de elementos da estrutura, mas mereçam uma reorganização que deverá ser refletida no sistema informatizado EPA.

Exemplificando alguns casos dessa natureza, um produto, existente em um programa, que possa ser mais necessário em outro programa, poderá fazer parte desse segundo programa, sem a obrigatoriedade de criação de um novo produto. Essa operação poderá ser viabilizada por meio de uma migração desse produto de um programa para outro, permanecendo seu histórico de execução.

Situações que apontam para produtos idênticos, direcionados a públicos distintos, que justifiquem uma agregação, também poderão ser objeto de consolidação, que pode ser refletida em eventual fusão nos sistemas, destacando suas especificidades por meio de variáveis dos indicadores.

Na ordem inversa, produtos muito complexos ou compostos por vários serviços que, para melhor identificação e acompanhamento mereçam ser subdivididos, também poderão ser objeto de separação, justificando eventual desmembramento.

Para situações análogas às exemplificadas acima, é importante que os técnicos do planejamento sejam consultados a fim de que colaborem no preenchimento da ficha preparatória de inclusão no sistema.

C. Decidir sobre a Proposta de cada Programa e suas Ações

Para que a estrutura proposta esteja alinhada com os princípios e diretrizes do OpR e de outros elementos de consistência da estrutura programática, recomenda-se que, previamente à decisão do dirigente máximo do órgão, as equipes técnicas que dialoguem com as de estrutura de programas sejam de técnicos da SFP, evitando assim ruídos e retrabalhos. Para tanto, os técnicos da SFP podem ser chamados a participar e colaborar em todas as etapas de formulação.

Superado esse passo, o dirigente máximo do órgão ou entidade avalia as propostas de programas para o PPA, decide sobre a aprovação do conjunto de programas, seus objetivos, produtos e ações e indicadores.

Importante destacar que é sobre essa estrutura validada que será feito o planejamento de metas e recursos, constante da Etapa 5.

Após essa aprovação, a equipe técnica pode avançar para o passo seguinte, de detalhamento dessa estrutura dos programas aprovados, no qual serão estabelecidos outros atributos ainda não definidos e que servirá para posterior inserção no sistema computacional EPA (Estrutura de Programas e Ações).

D. **Detalhar os Atributos de cada Programa e de seus Produtos**

Essa etapa consiste no detalhamento dos demais atributos do programa e de seus produtos. Esses **atributos** são de preenchimento obrigatório e consistem em informações que qualificam e contribuem para a exata compreensão dos programas para a gestão do PPA.

Programas

#ficaadica

Como Descrever os Atributos do Programa

Diagnóstico: descrever o problema identificado na **Etapa 1: Alinhamento Estratégico**. Trata-se da situação inicial, representada por um problema, uma oportunidade, necessidade ou demanda da sociedade, a serem enfrentados pelo programa. A extensão desse texto tem limite de 400 caracteres.

Objetivo: apresentar o resultado esperado com a descrição de seus elementos centrais. A extensão desse texto tem limite de 400 caracteres.

Público-alvo: descrever o conjunto de destinatários e/ou usufruidores dos bens ou serviços ofertados por um programa. A extensão desse texto tem limite de 400 caracteres (Etapa 2.a).

Abrangência espacial: deve-se indicar a área geográfica de atuação do programa: estadual (se for para o Estado inteiro), regional (se atingir determinadas regiões) ou municipal (se atingir apenas determinados municípios):

- Para abrangência municipal, listar os municípios a serem atendidos.
- Para abrangência regional, listar as regiões a serem atendidas, de acordo com as Regiões Administrativas, Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos.

Tipo do programa: categorizar o programa, considerando o número de órgãos responsáveis por sua execução.

- Setorial: quando somente um órgão executa o programa.
- Multissetorial: quando mais de um órgão executa o programa com um único objetivo.

Classificação dos programas: categorizar o programa quanto ao seu objetivo e público-alvo:

- **Finalísticos:** seu 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.

- **De melhoria de gestão de políticas públicas:** seu objetivo declara resultado esperado em termos de ganhos de eficiência, eficácia e efetividade nas políticas públicas. O público-alvo do programa, no qual o resultado será percebido, é interno ao órgão. Muitas vezes, seus produtos e resultados representam "insumos importantes", que contribuem para mudança no padrão da entrega de um produto finalístico. Regra geral: reúne ações que geram e entregam produtos de melhoria de gestão de políticas públicas. Pode reunir ações que geram e entregam produtos de apoio administrativo.
- **De apoio administrativo:** seu objetivo expressa sua contribuição para manter a organização pública e para concretizar os resultados finalísticos e de melhoria de gestão de políticas públicas. Seu público-alvo é interno ao órgão. **Regra geral:** reúne ações que geram e entregam produtos de apoio administrativo apenas. **ATENÇÃO:** Os programas de apoio administrativo devem ser exceção. Sempre que possível, as secretarias e suas entidades vinculadas devem priorizar os programas finalísticos.

Associação de objetivos estratégicos: corresponde à indicação de até três objetivos estratégicos, entre aqueles já definidos, para os quais o programa mais contribui.

Associação de órgãos: restrito para programas multissetoriais. Devem ser indicados os órgãos que executarão o programa.

Pressupostos: condições externas cujas ocorrências são importantes ou condicionantes para o alcance do resultado ou geração do produto.

Ordenação dos produtos: classificação dos produtos de acordo com o grau de contribuição de cada um deles para o resultado daquele programa. O produto que mais contribui, ou que contribui mais diretamente, para o alcance do resultado deve ser ordenado como primeiro e assim sucessivamente.

Produtos:



#ficaadica

Como Descrever os Atributos do Produto

Os atributos dos produtos, abaixo citados, serão retomados dos elementos preparados na Etapa 2:

- **Denominação dos produtos:** expressão que apresenta o produto como o bem ou serviço finalizado e entregue. Sua denominação deve ser clara, objetiva e de fácil compreensão, destacando características como diferenciação, cobertura, regularidade ou qualidade. A extensão desse texto tem limite de 80 caracteres.
- **Descrição dos produtos:** é feita por uma frase que contribui para a exata compreensão do bem ou serviço gerado e ofertado pelo programa. Uma descrição bem feita contribui para definir e escolher bons indicadores de produto.
- **Beneficiários dos produtos:** público-alvo a quem se destina o produto.
- **Classificação dos produtos:** um produto pode ser classificado em finalístico, de melhoria de gestão de políticas públicas ou de apoio administrativo. Sua classificação está diretamente relacionada ao seu beneficiário, conforme segue:
 - se o **beneficiário é externo** à organização, o produto é finalístico;
 - se o beneficiário é interno à organização, é preciso perguntar: O produto contribui para mudança no padrão de prestação do serviço finalístico?
 - > **Não**, apenas mantém o mesmo padrão de prestação do serviço. Nesse caso, o produto é de **apoio administrativo**.
 - > **Sim**, promove mudança no padrão de prestação do serviço. Nessa situação, o produto é de **melhoria de gestão de políticas públicas**.
- **Associação à política pública:** esse é um atributo novo para os produtos. Representa uma identificação e associação do produto a uma lei, política pública, um plano ou compromisso de governo específico para o qual se queira realizar acompanhamento específico, durante a execução. Por exemplo, todos os produtos que tenham ligação direta, por exemplo, com políticas de acessibilidade ou de educação básica. Esse atributo será cadastrado no sistema computacional, na medida em que são identificadas novas categorias. Nessa fase, é importante que cada equipe setorial avalie eventuais categorias com as quais seus produtos estejam associados e informe aos técnicos da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

E. Detalhar os **Atributos das Ações**

Esse passo consiste no detalhamento dos demais atributos da ação. Esses **atributos** são de preenchimento obrigatório e consistem em informações que qualificam a ação e contribuem para que seja compreendida de forma exata, sendo assim importantes para acompanhar a execução do PPA.

Como Preencher os Atributos da Ação

Os atributos das ações devem ser especificados nesse passo, compreendendo:

Nome: identificação da denominação da ação. Deve refletir e sintetizar, sempre que possível, o processo de trabalho necessário para geração do produto. Os elementos basilares para definir o nome da ação foram objeto de orientações na Etapa 2, item C.

Descrição: expressa **o que** será efetivamente realizado no âmbito da ação, seu escopo e delimitações. Relaciona-se com o conjunto de atividades ou etapas do projeto descritas como processo de trabalho.

Finalidade: expressa **para que** a ação foi criada e será implementada. Explicita o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, a parcela de contribuição do produto gerado pela ação para o alcance do resultado (objetivo) do programa. O texto deve iniciar com verbo no infinitivo.

Tipo de ação: esse detalhamento deverá ocorrer posteriormente, na Etapa 5 (B e C), já que envolve a definição de recursos.

Posição da ação: atributo que registra o *status* da ação. Pode ser um projeto ou atividade, consoante orientado na Etapa 2.F, com a situação de existente ou novo. Se a ação já existia anteriormente, independentemente do atual produto a que se associa, será considerada ação existente.

Abrangência da ação: classificação da ação em relação à quantidade de órgãos envolvidos. Uma ação é considerada setorial quando há uma única unidade responsável pelo processo de trabalho ou as unidades responsáveis são de um mesmo órgão. Já a ação multissetorial existe quando as unidades responsáveis pelo processo de trabalho são de órgãos diferentes.

Forma de implementação: detalhamento da descrição que indica **como** a ação será implementada, se de maneira direta ou por contratação de terceiros, por meio de organizações sociais, etc. Pode conter dados técnicos e detalhes sobre os procedimentos que fazem parte da execução da ação. O texto que registra esse atributo deve conter no máximo 600 caracteres.

Existência de entidades de fora do governo que participam da ação: verificação e indicação, se o caso, de entidades que tenham participação na ação e que sejam externas ao governo.

Unidades orçamentárias: relação das unidades orçamentárias que executarão a ação, verificando inclusive se comportam atribuições para tal.

Associação de Processos de Trabalho (PTs): a depender do produto proposto e dos processos de trabalho a ele vinculados, suas ações podem decorrer de uma ou mais ações já existentes, implicando a necessidade de fazer a associação dos PTs. Os atributos da ação serão sistematizados nas fichas correspondentes.



#ficaadica

F. Detalhar as **Fichas Técnicas dos Indicadores de Resultado** de cada Programa e dos Indicadores de Produtos

Nesse passo, as fichas técnicas dos indicadores devem ser completadas com as seguintes informações:

Atributos aplicáveis a Indicadores de Resultado e de Produtos

- **Base geográfica:** especificação dos setores geográficos ou de outras unidades de desagregação geográfica, para as quais o indicador pode ser mensurado.
- **Polaridade:** o sentido desejado de variação do indicador em termos do desempenho esperado para o programa ou produto. Melhor tendência de evolução do indicador. É dividido em “quanto maior melhor” e “quanto menor melhor”.
- **Fonte da informação:** identificação da instituição responsável por acompanhar e apurar os elementos utilizados no indicador. Seu registro deve conter até 100 caracteres.

Exemplos:

Fonte própria da Secretaria da Educação: Idesp (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo), UCRH/SFP.

Fonte externa à organização: Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) do Inep, IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios:

- **Valor mais recente:** corresponde ao valor histórico de referência do indicador no período considerado. Preferencialmente, deve ser referente ao período imediatamente anterior ao PPA em questão. O registro do valor mais recente deve seguir a mesma lógica da **Forma de Totalização da Meta ao Final do PPA (Horizontal)**. Por exemplo, para formas de totalização igual à soma das metas/resultados dos quatro anos, o valor mais recente a ser informado deverá ser aquele correspondente à soma dos resultados dos quatro últimos anos anteriores à elaboração do PPA 2020-2023, ou seja, à soma dos resultados de 2015 a 2018.

Os atributos da ficha técnica do indicador estão sistematizados e organizados no anexo deste Manual.

Após essa etapa, as equipes das secretarias setoriais terão condições de proceder aos registros pertinentes, no Sistema Estrutura de Programas e Ações (EPA). Orientações sobre as funcionalidades do sistema computacional e sua navegação podem ser obtidas em manual próprio.

Etapa 5

Proposta de Recursos e Metas dos Programas

Após a conclusão das etapas de elaboração da estrutura do programa, acompanhadas e validadas pela SFP, inicia-se a etapa final da elaboração dos programas do PPA. Nessa etapa, serão definidas as metas para os indicadores de resultado dos programas e indicadores de produtos, bem como os recursos necessários às ações, que gerarão os produtos e, conseqüentemente, os resultados pretendidos.

Os passos dessa etapa devem ser analisados em seu conjunto, visto que os elementos são interdependentes. Ou seja, considerando que há limites orçamentários para o órgão, as metas dos indicadores dos produtos e de resultado são condicionadas à viabilidade de execução e aos recursos disponíveis.

Ressalta-se que as limitações de recursos e de capacidade operacional do órgão também podem acarretar necessidade de adequações na proposta de estrutura dos programas.

Os passos indicados para essa etapa são:

- A. Elaborar a proposta de **metas** para os **indicadores de resultado e de produto**.
- B. Elaborar a **proposta de recursos**.
- C. Decidir sobre a classificação em ação orçamentária e não orçamentária.
- D. Realizar eventuais **ajustes na estrutura de programas e de metas** de acordo com sua viabilidade.
- E. Consolidar a proposta final de estrutura de **programas, recursos e metas**.
- F. Validar a proposta consolidada do PPA.

A. Elaborar a Proposta de Metas para os Indicadores de Resultado e de Produto

As equipes devem planejar e especificar as metas de resultados dos programas e de produtos.

As metas de **resultados** dos programas estabelecem, para cada indicador, o quanto do resultado espera-se alcançar ao final do período do PPA, definindo também as expectativas parciais de cada ano.

As metas de **produto** estabelecem, para cada indicador, o quanto do produto será gerado e oferecido (indicador LOA) a cada ano e ao final do PPA e, da mesma forma, a meta esperada para seu desempenho (indicador PPA), considerando as regras estabelecidas de totalização do PPA. Os indicadores gerenciais também devem ter suas metas estimadas.

O planejamento da meta ao final do PPA estará assim sendo desmembrado em estimativas de metas anuais, denominadas **memória de cálculo**, sobre as quais incidiu a regra de totalização do PPA, já intitulada anteriormente regra de totalização horizontal.

Os produtos podem ser gerados por uma ou mais ações e estas podem ser executadas por uma ou mais unidades orçamentárias (UOs). Assim, as metas do produto devem ser desmembradas em metas das ações e estas, por sua vez, devem ser desmembradas em metas das UOs.

Importante: A definição das metas do indicador de produto LOA será sempre no nível das UOs/ação. No entanto, as metas do indicador de produto PPA poderão ser definidas nos seguintes níveis, a critério do órgão: UO/ação, ação ou somente no nível do indicador do produto. Essa opção será registrada no campo LANÇAMENTO, localizado logo após o campo de seleção do indicador PPA.

Para cada produto, a previsão de metas de seus indicadores deve ser estimada considerando a capacidade de execução do órgão, o conhecimento do público-alvo e, também, em que pese o foco ser uma situação futura, o nível de atingimento das metas dos anos anteriores, no caso de produto preexistente.

Deve ser dada atenção ao valor da meta final de indicadores, cujo objeto de mensuração possui um conjunto numérico limitado e conhecido, como número de municípios, área de território, população, universo de cadastros específicos, etc.

#ficaadica

Como Elaborar Proposta de Metas

As metas de resultados dos programas e dos produtos deverão ser indicadas para cada ano e ao final do PPA, considerando o que se pretende atingir em cada um dos quatro anos em que o PPA estiver em vigor.

- Cada meta é definida com base:
- nas diretrizes e objetivos estratégicos de governo;
- na disponibilidade de recursos;
- na capacidade de execução do órgão (recursos humanos e materiais);
- no desempenho que se espera obter;
- em possíveis compromissos políticos ou legais;
- nas necessidades levantadas pelo órgão segundo a atuação de seus estruturas regionais.

Caso um produto seja gerado por mais de uma ação, será necessário indicar também a meta esperada por cada uma das ações.

B. Elaborar a Proposta de **Recursos**

#ficaadica

Como Elaborar os Recursos para os Programas

Os recursos para os programas devem ser propostos considerando:

- o processo de planejamento realizado;
- a capacidade de realização do órgão ou entidade;
- os parâmetros, diretrizes, recomendações e limites de recursos fornecidos pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, incluído aqui o histórico de execução/gasto dos programas existentes no órgão;
- as metas definidas para cada produto em face de sua contribuição para o resultado do programa.

O Demonstrativo dos Recursos será elaborado por ação, consolidando-se ao final por programa.

A **ação**, como já explicitado na Etapa 2, é um instrumento de programação dos **recursos** que financiam os **insumos** utilizados em um **processo de trabalho** do qual resulta um **produto**.

Com base no cadastro da ação que contém sua descrição, a finalidade, a forma de implementação, o produto por ela gerado, seu respectivo indicador de produto (informações fornecidas anteriormente) e, principalmente, a meta definida, serão dimensionados os **recursos** necessários para alcançá-la.

Recursos representam os valores monetários destinados a financiar os insumos necessários para obter os bens e serviços gerados pelas ações. Podem ser recursos orçamentários ou não orçamentários.

Os **recursos orçamentários** financiam as despesas dos orçamentos anuais e serão discriminados em despesas correntes e despesas de capital:

- **Despesas correntes:** classificam-se nessa categoria as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Por exemplo: material de consumo, serviços de consultoria, serviços de limpeza e outros serviços de terceiros.

As **despesas correntes** devem ser distribuídas entre despesas de pessoal e encargos sociais e as demais despesas correntes.

O Grupo de Natureza da Despesa **pessoal e encargos sociais** (grupo1) corresponde a despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o *caput* do artigo 18 da Lei Complementar n. 101, de 2000. O restante dos recursos para despesas correntes será apropriado como **demais despesas**.

- **Despesas de capital:** classificam-se nessa categoria as despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Por exemplo: obras, equipamentos e outros materiais permanentes.

Nas despesas de capital relativas aos investimentos estão incluídas as despesas de custeio dos projetos orçamentários e, também, os aportes do Tesouro das parcerias público-privadas.

Nas despesas correntes ou de capital não se devem incluir: dívida (juros e encargos e amortizações); precatórios e sentenças judiciais; transferências obrigatórias constitucionais; complementação de aposentadorias e pensões decorrentes de lei; e cobertura de insuficiência financeira da São Paulo Previdência (SPPrev).

Os **recursos não orçamentários** são aqueles que não integram os orçamentos anuais, mas estão previstos no Plano Plurianual e também serão discriminados em despesas correntes e despesas de capital.

Todos os recursos necessários para financiar cada insumo para os quatro anos, sejam **orçamentários** ou **não orçamentários**, deverão ser dimensionados em mil reais.

Como Distribuir os Recursos

O primeiro passo da modelagem de distribuição de recursos é identificar os insumos que serão utilizados em cada processo de trabalho.

Recomenda-se que, ao listar os insumos, as equipes técnicas proponham as **despesas**, tais como pagamento de pessoal e encargos, material de consumo, serviços de consultoria, obras e instalações, equipamentos e material permanente, etc.

Os recursos devem ser estimados ano a ano, para os quatro anos de PPA, considerando-se:

- as quantidades de insumos a serem utilizados no tempo;
- as previsões de receitas disponíveis segundo sua origem (recursos orçamentários, não orçamentários ou ambos);
- outras diretrizes a serem estabelecidas pela Secretaria de Fazenda e Planejamento, com especificação do processo, cronograma e metodologia para elaboração das propostas de programas e ações setoriais.

Nos casos de produtos já existentes, cujos indicadores foram mantidos, o recurso proposto para o novo PPA em relação à meta pretendida deve ser coerente com os recursos gastos e as metas executadas nos períodos anteriores, ainda que mudanças sejam esperadas, observando-se para isso as séries históricas, orçamento do ano em que se elabora o PPA e as projeções.

Os recursos de que o órgão dispõe no quadriênio para executar suas ações encontram restrições na previsão de receitas anuais. Tais valores das previsões anuais são fornecidos pela SFP.

Além dos limites impostos pela previsão de receitas, a definição de recursos deve considerar os limites constitucionais para gastos caracterizados como vinculações para custeio de alguns direitos sociais, notadamente, no caso das ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino e ações suplementares de habitação.

Outras limitações legais para a apropriação das despesas em certas fontes também precisam ser consideradas, caso, por exemplo, da despesa com merenda escolar, que somente pode ser financiada com recursos da Quota-parte Estadual do Salário Educação (QESE).

É necessário respeitar os limites de grupo de despesas, como em relação às despesas com pessoal. Deve-se considerar quando há previsão de ingressos de pessoal por concursos autorizados, de aposentadorias, aumentos salariais aprovados e outros casos análogos.

Na análise para definição de recursos, orienta-se que não sejam esquecidos os valores necessários à execução dos contratos contínuos e, também, seja dada atenção especial ao planejamento dos gastos vinculados à utilidade pública.

Por fim, é importante salientar que, em face da limitação de recursos e dos gastos já comprometidos, em geral são relativamente escassos os recursos para novos investimentos. No entanto, considerando prioridades que os imponham, o órgão pode readequar a estrutura programática até então proposta, de modo a garantir o provimento dos recursos para as necessidades de realização prioritárias, abrindo mão de algumas despesas, como argumento para a proposição de despesas que financiam investimentos novos.

C. Decidir sobre a **Classificação em Ação Orçamentária e Não Orçamentária**

Esse passo consiste em avaliar as ações quanto ao seu financiamento e compreende a identificação da origem das fontes de recursos que irão financiar as despesas ao longo dos quatro anos de PPA: recursos orçamentários, não orçamentários ou ambos.

Os recursos orçamentários financiam as despesas dos orçamentos anuais e serão discriminados por fontes de cobertura de despesas:

- recursos da conta Tesouro do Estado;
- vinculados: entende-se por vinculação a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com determinada finalidade. É necessário, portanto, individualizar esses recursos, de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal:
 - federais – recursos provenientes da União, vinculados a despesas decorrentes de legislação específica;
 - estaduais – recursos provenientes do Estado, vinculados a despesas decorrentes de legislação específica;
 - Fundo Especial de Despesa da Administração Direta – fundo especial em que as receitas se vinculam à realização de objetos ou serviços de órgãos considerados unidades de despesa. Os fundos especiais de despesas somente poderão ser instituídos em órgãos da administração direta ou centralizada;
 - recursos próprios da administração indireta, empresas dependentes e não dependentes. As sociedades de economia mista são classificadas como dependentes, de acordo com o conceito estabelecido pelo inciso III, do artigo 2º, da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000: As empresas não dependentes não deverão preencher as despesas correntes;
 - operações de crédito – recursos provenientes de financiamentos contraidos no exterior ou internamente no Brasil.

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

- recursos externos – recursos financeiros provenientes de órgãos, entidades ou organismos internacionais;
- recursos financeiros dos municípios transferidos ao Estado;
- recursos financeiros do setor privado (inclusive as parcerias público-privadas e as concessionárias);
- custeio correspondente aos gastos correntes das empresas estatais não dependentes.

Além das considerações relativas a fonte de recursos, alguns produtos são gerados com recursos já contemplados em outras ações e nelas alocados por questões de relevância ou por impossibilidade de rateá-los. Nesses casos, a ação também será classificada como não orçamentária.

Atenção!

Neste ponto, deve-se retornar à ficha de produtos e ações para complementar a descrição do tipo de ação já identificado, detalhando se a ela será orçamentária ou não orçamentária.

Quadro dos Programas e das ações

Programa número: _____ nome _____

Ação _____ nome da ação _____

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS	2020	2021	2022	2023	TOTAL
CORRENTES	56	36	54	38	184
Pessoal	11	11	11	11	44
Tesouro do Estado	5	7	9	5	26
Vinculados: Federais / Estaduais / Fundos Especiais de Despesa / Próprios-Administração Indireta / Empresas Dependentes	6	4	2	6	18
Demais Despesas Correntes	45	25	43	2	140
Tesouro do Estado	20	15	18	12	65
Vinculados: Federais / Estaduais / Fundos Especiais / Próprios-Administração Indireta / Empresas Dependentes	25	10	25	15	75
CAPITAL (*) (**)	6	7	4	4	21
Tesouro do Estado	1	4	2	1	8
Vinculados: Federais / Estaduais / Fundos Especiais / Próprios-Administração Indireta / Empresas Dependentes e não Dependentes	2	2	2	2	8
Operação de Crédito	3	1	0	1	5
TOTAL	62	43	58	42	205
RECURSOS NÃO ORÇAMENTÁRIOS	2020	2021	2022	2023	TOTAL
CORRENTES	7	6	6	6	25
Externos					
Municípios	2	2	2	2	8
Privado (inclusive PPP/Concessionárias)					
Custeio de empresa não dependente	5	4	4	4	17
CAPITAL	6	1	1	1	9
Externos	2	1	1	1	5
Municípios					
Privado (inclusive PPP/concessionárias)	4				4
TOTAL	13	7	7	7	34
VALOR PREVISTO	75	50	65	49	239

(*) Inclusive aporte do Tesouro nas Parcerias Público-privadas.

(**) Investimento inclui custeio do projeto.

Exclui: dívida, precatórios, transferências constitucionais, complemento de aposentadoria e insuficiência da SPPrev.

*D. Realizar Eventuais **Ajustes na Estrutura dos Programas e das Metas** de Acordo com sua Viabilidade*

A limitação de recursos pode levar a escolher quais produtos serão executados segundo ordem de relevância e prioridade, alterando assim a estrutura programática proposta ou exigindo nova definição de metas e recursos.

Especificamente, para os programas já existentes, tendo em vista os recursos despendidos para a execução dos programas no último ano, é importante verificar se há necessidade de ajustes na estrutura desses programas, considerando sua viabilidade técnica e econômica.

Com esses ajustes, conclui-se a proposta de estrutura dos programas do órgão, e a informação gráfica dessa proposta deve ser ajustada, se for o caso.

*E. Consolidar a Proposta Final de Estrutura de **Programas, Recursos e Metas***

Finaliza-se, nesse passo, a consolidação da estrutura dos programas do PPA, com recursos e metas, de modo a ter uma visão geral de todos seus componentes.

#ficaadica

Análise Final de Consistência

Recomenda-se a realização de um segundo momento de análise de consistência, com o intuito de verificar se:

- os recursos disponíveis na ação serão suficientes para atingir a meta do produto;
- as metas dos produtos serão suficientes para atingir as metas de resultados dos programas.

Recomenda-se ainda utilizar as fichas de registros das informações para auxiliar a análise.

F. Validar a Proposta Consolidada do PPA

O dirigente máximo do órgão ou entidade avalia e decide sobre as propostas de metas e recursos dos programas para o PPA.

Uma vez aprovada a proposta de programas pelo dirigente, a equipe técnica deve prosseguir com a inserção dos registros dos programas, primeiramente no sistema EPA e, em um segundo momento, no Sistema PPA, cujas orientações de navegação e preenchimento constarão em manual próprio. Ressalta-se mais uma vez que o uso das fichas de registros dos programas e de seus elementos dará agilidade ao lançamento das informações nos respectivos sistemas.

Seção II

Anexos

Legislação

Instrumentos de Apoio

Glossário e Definições Importantes

Planilha

Legislação

- Constituição federal/1988** – artigos 165 e 166. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Lei federal n. 4320/1964** – Normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da administração pública – artigo 35. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm
- Lei federal n. 101/2000** - Responsabilidade Fiscal – artigos 15,16,17,48, 48-A e 49. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Portaria n. 42/1999** (Ministério de Orçamento e Gestão) – conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, entre outros. https://www.al.sp.gov.br/arquivos/leis/orcamento/saiba-como-e-elaborado-o-orcamento-do-estado/P42_MPOG_14-04-1999.pdf
- Constituição estadual/1989** – artigos 156, 174,175 e 176. <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>
- Decreto n. 61.174, de 18 de março de 2015** – Fixa normas para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 e dá providências correlatas. <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61174-18.03.2015.html>
- Decreto estadual n. 64.124/2019** – Fixa normas para elaboração do Plano Plurianual 2020/2023 e dá providências correlatas. <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64124-08.03.2019.html>
- Decreto estadual n. 56.643/ 2011** – Agenda Paulista de Gestão – Institui a Agenda Paulista de Gestão, determina - PPA, e dá providências correlatas. <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-56643-03.01.2011.html>

Glossário e definições importantes

Análise de Consistência	Verificação das relações de causa e efeito de um programa. A análise é realizada no “sentido vertical” e no “sentido horizontal”. Na análise de consistência vertical, são verificadas as relações entre produtos e resultado e entre resultado e objetivo estratégico. Já 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.
Árvore de Problemas	É uma representação gráfica para auxiliar a sistematização das causas que contribuem para gerar um problema, assim como visualizar as consequências produzidas por ele.
Audiências Públicas	São encontros visando à garantia de transparência e à participação da população no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e das Leis Orçamentárias, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000, art. 48, parágrafo único). As audiências públicas do PPA têm por objetivo identificar problemas e necessidades da sociedade e coletar propostas de possíveis soluções. Os resultados das manifestações públicas são organizados e enviados aos órgãos setoriais como subsídio importante para o planejamento e a execução das ações governamentais ao longo do exercício do plano.
Cadeia de Resultados	Representa o encadeamento lógico-causal entre o resultado esperado e o programa desenhado para alcançá-lo. Ela é composta de cinco níveis: impactos, resultado, produtos, processos de trabalho e insumos.
Descritores	São dados estatísticos, índices, indicadores, informações de séries históricas e de tendências, utilizados para evidenciar a existência de um problema. A utilização dessas informações confere objetividade e clareza ao problema, contribuindo para sua melhor compreensão. Os descritores são uma base quantificável para aferir o resultado esperado (situação desejada).
Diagnóstico da Situação do Estado	Seleção de estudos e planilhas disponibilizado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, para subsidiar o Estado na definição de suas prioridades e das estratégias para os próximos quatro anos. Os documentos apresentam aspectos econômicos, sociais, demográficos, de infraestrutura, logística e sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, entre outras informações importantes para a elaboração dos programas do PPA.
Diagnóstico Setorial	Instrumento de apoio e anterior à fase de elaboração de programas. É composto de um questionário distribuído em dois eixos, respondido pelas secretarias. Tem o objetivo de fomentar a revisão e análise dos programas, produtos e indicadores do PPA 2016-2019, de modo alinhado com a metodologia do Orçamento por Resultado (OpR), ao mesmo tempo que demanda a consolidação do cenário de atuação setorial, a partir da identificação de indicadores e dados mais relevantes e da indicação dos principais planos e políticas.
Diretrizes de Governo para o PPA	Enunciados que orientam como devem ser estruturadas e encaminhadas as ações governamentais nos próximos quatro anos, além de definir elementos de alinhamento para os objetivos estratégicos e para a estruturação lógica dos programas do PPA.

Etapa 1 "Alinhamento Estratégico"	Nessa primeira etapa, a secretaria identifica e caracteriza os problemas a serem enfrentados pelos programas e projeta a situação desejada, ou seja, os resultados esperados ao final do período de quatro anos do PPA 2020-2023, além de especificar o potencial público-alvo potencial do programa.
Etapa 2 "Cadeia de Resultado do Programa"	Na segunda etapa, a equipe técnica especifica os elementos centrais de um programa, descreve o resultado e o público-alvo, identifica, descreve e classifica os produtos, especifica os beneficiários diretos de cada produto, identifica os processos de trabalho e as unidades responsáveis pela sua execução e modela as ações.
Etapa 3 "Indicadores e Pressupostos"	Na terceira etapa, são apresentados os atributos gerais dos indicadores, as orientações para a definição dos indicadores de resultado e de produto e a análise da consistência entre resultado e produtos, identificando seus pressupostos.
Etapa 4 "Proposta de Estrutura dos Programas"	Nessa etapa, a equipe técnica especifica a denominação, define seus objetivos e analisa o programa proposto em comparação aos demais programas. Essa proposta e suas ações são encaminhadas para aprovação dos técnicos da Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG). Após aprovação, detalham-se os atributos de cada programa, produtos, ações e dos indicadores de resultado de cada programa e dos indicadores de produtos nas respectivas fichas técnicas de programas, produtos, ações e indicadores. Essas informações serão preenchidas no Sistema EPA (Estrutura de Programas e Ações).
Etapa 5 "Proposta de Metas e Recursos dos Programas"	Na última etapa do processo de elaboração de programas para o PPA, a equipe técnica elabora a proposta de metas para os indicadores de resultado dos programas e indicadores de produtos, define a proposta dos recursos necessários para executar as ações e decide sobre a classificação da ação orçamentária e não orçamentária. Por fim, realiza eventuais ajustes na estrutura de programas e de metas, de acordo com a capacidade operacional e os recursos disponíveis do órgão, consolida a proposta final de estrutura de programas, recursos e metas e a encaminha para ser validada pelo dirigente máximo. Todas essas propostas serão inseridas no Sistema PPA.
Governabilidade	Relaciona-se à capacidade dos gestores em controlar as variáveis intervenientes na produção dos produtos, resultados e impactos planejados. Quanto mais próximo da base da cadeia, maior é 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.
Impactos	O 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.
Insumos	O quinto e último nível da cadeia de resultado consiste 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).
Objetivos Estratégicos	Representam os impactos mais gerais (de longo prazo) esperados pela ação do governo do Estado de São Paulo ao implantar os programas do PPA.

Orçamento por Resultados	Metodologia de gestão de programas governamentais, voltada a elaborar, apoiar a execução e o monitoramento dos programas e avaliá-los, com foco nos resultados almejados pelo governo e nos efetivamente alcançados.
Problema	Problemas são identificados pela análise de uma situação inicial a ser modificada pelos programas. Trata-se da declaração de uma necessidade, desafio, oportunidade, carência ou demanda da sociedade que será objeto de ação governamental. A identificação e a análise da situação inicial são realizadas com base em diversos aspectos e informações que envolvem as secretarias.
Processo de trabalho	O quarto nível da cadeia de resultado apresenta as etapas de um projeto ou um conjunto de atividades desenvolvidas pelas secretarias e entidades vinculadas 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 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.
Produto	No terceiro nível da cadeia de resultados, o produto é um bem ou serviço gerado pelas ações e entregue pelo programa aos seus beneficiários diretos. O produto surge da necessidade de enfrentar as causas do problema e, assim, contribuir para alcançar o resultado do programa. Características de produto: <ol style="list-style-type: none"> 1. Corresponde à entrega de um bem ou prestação de um serviço aos cidadãos; 2. É indispensável para o alcance do resultado; 3. É dirigido a um usuário específico, geralmente externo à organização; 4. O processo de trabalho que o gera é claramente identificado; 5. Os recursos financeiros do programa necessários para produzi-lo são significativos; 6. Constitui informação relevante para usuários, cidadãos e prestação de contas.
Pressupostos	Condições ou fenômenos externos, sobre os quais o órgão não tem controle, mas que precisam acontecer para que se alcancem as metas de indicadores de resultado do programa. A importância de identificar claramente os 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. A análise dos pressupostos deve ocorrer para balizar a definição de meta do indicador de resultado do programa, assim como para a meta de indicador de produto.
Potencial Público-alvo	Compreende o universo de possíveis favorecidos por um programa a ser detalhado e definido, ou seja, os efetivos destinatários dos bens e serviços e usufruidores dos resultados de um programa.
Público-alvo do Programa	Todo público concretamente atendido pelo programa, que recebe os bens e/ou serviços produzidos e/ou usufrui dos seus resultados. O público-alvo pode ser definido em termos de pessoas ou comunidade, de pessoas jurídicas, organizações ou entidades; ou, ainda, em termos de localidades, municípios ou regiões.
Recursos	Representam os valores monetários destinados a financiar os insumos necessários para obter bens e serviços gerados pelas ações governamentais. Os recursos são classificados em orçamentários e não orçamentários.

Recursos não orçamentários	<p>São aqueles que não integram os orçamentos anuais, mas estão previstos no Plano Plurianual. Compõem-se de recursos oriundos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • recursos externos – recursos financeiros provenientes de órgãos, entidades ou organismos internacionais; • recursos financeiros dos municípios transferidos ao Estado; • recursos financeiros do setor privado (inclusive as parcerias público-privadas e as concessionárias). O custeio corresponde aos gastos correntes das empresas estatais não-dependentes.
Recursos Orçamentários	<p>Financiam as despesas dos orçamentos anuais e são discriminados por fontes de cobertura de despesas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • recursos da conta Tesouro do Estado; • recursos vinculados: entende-se por vinculação a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com determinada finalidade. É necessário, portanto, individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal; <ul style="list-style-type: none"> a) federais – recursos provenientes da União, vinculados a despesas decorrentes de legislação específica; b) estaduais – recursos provenientes do Estado, vinculados a despesas decorrentes de legislação específica; c) Fundo Especial de Despesa da Administração Direta – constituem fundo especial de despesa as receitas que se vinculam à realização de objetos ou serviços de órgãos considerados unidades de despesa. Os fundos especiais de despesas somente poderão ser instituídos em órgãos da administração direta ou centralizada; d) recursos próprios da administração indireta, empresas dependentes e não dependentes. As sociedades de economia mista são classificadas como dependentes, de acordo com o conceito estabelecido pelo inciso III, do artigo 2º, da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000. As empresas não dependentes não deverão preencher as despesas correntes; e) operações de crédito – recursos provenientes de financiamentos contraídos no exterior ou internamente no Brasil.
Resultado	<p>Segundo nível da cadeia de resultados. Representa um efeito positivo provocado pelo programa na vida daqueles que são atendidos. 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.</p>
Sistemas EPA e PPA	<p>Sistemas computacionais que dão suporte ao processo de elaboração dos programas do Plano Plurianual. Disponíveis no endereço eletrônico <http://www.planejamento.sp.gov.br/>, na guia Sistemas Internos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema EPA – Estrutura de Programas e Ações – sistema para cadastro das propostas de programas de todos os órgãos estaduais. • Sistema PPA – sistema informatizado para cadastro das propostas de metas de indicadores de resultados dos programas e de produtos e de previsão de necessidades de recursos.