

Relatório Final

Março 2019

Avaliação de resultados
de programas públicos do
Estado de São Paulo

Avaliação do processo de
elaboração da PPA

SEADE **40**
anos

 **SÃO
PAULO**
GOVERNO DO ESTADO
| Secretaria de
Governo



Governador do Estado

João Doria

Vice-Governador do Estado

Rodrigo Garcia

Secretário de Governo

Rodrigo Garcia

SEADE

Fundação Sistema Estadual
de Análise de Dados

Presidente

Carlos Antonio Luque

Diretor Executivo

Dalmo Nogueira Filho

Diretores

Margareth Izumi Watanabe

Silvio Aleixo

Chefe de Gabinete

Sérgio Meirelles Carvalho

Conselho de Curadores

Antonio de Pádua Prado Junior

Eduardo de Rezende Francisco

Eugenia Troncoso Leone

José Carlos de Souza Santos

Leonardo Theodoro Büll

Márcia Furquim de Almeida

Maurício Pinto Pereira Juvenal

Vladimir Kuhl Teles

Conselho Fiscal

Belinda Fei Hen Chu

João Paulo Nardi Arruda

Mirtes Lika Tukada

São Paulo

2019

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DE PROGRAMAS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SUMÁRIO

Apresentação.....	02
Avaliação do Fortalecimento da CPGA/SPG no Processo de Elaboração e Acompanhamento do Plano Plurianual do Estado de São Paulo – PPA 2016-2019 – Secretaria de Planejamento e Gestão – SPG	03

Anexo

Tabelas selecionadas

Sugestões dos respondentes da pesquisa quantitativa via *web*

APRESENTAÇÃO

Este relatório corresponde ao quarto produto do 1º ciclo do projeto “Avaliação de Resultados de Programas Públicos do Estado de São Paulo”, objeto de contrato entre a Secretaria de Planejamento e Gestão – SPG, atual Secretaria da Fazenda e Planejamento, e a Fundação Seade, destinado à prestação de serviços técnicos especializados para desenvolvimento e aplicação de metodologias de avaliação de resultados de programas públicos conduzidos pelo governo do Estado de São Paulo.

São apresentados os resultados e as recomendações decorrentes do processo de avaliação referente às ações de Fortalecimento da Coordenadoria de Planejamento, Gestão e Avaliação do Estado de São Paulo da Secretaria de Planejamento e Gestão – CPGA-SPG/SP¹ no processo de elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual do Estado de São Paulo – PPA.

O relatório apresenta os objetivos e metodologia da avaliação, traz a análise dos resultados das pesquisas finalizadas e as recomendações da avaliação ao programa. Além disso, no Anexo, é apresentado um conjunto de tabelas selecionadas e sugestões dos respondentes da pesquisa quantitativa via web.

¹ Para efeito deste relatório foi mantida a denominação Secretaria de Planejamento e Gestão, conforme nomenclatura à época da pesquisa.

AVALIAÇÃO DO FORTALECIMENTO DA CPGA/SPG NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO PPA 2016-2019

A administração pública tem nos Planos Plurianuais – PPA seu principal instrumento de planejamento e acompanhamento da utilização e gestão dos recursos orçamentários, ao lado das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais.² No Estado de São Paulo, seu processo de elaboração e consolidação é de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão, atual Secretaria da Fazenda e Planejamento, prevendo atividades conjuntas com as demais secretarias estaduais³. As determinações do Decreto n. 61.174 trazem relevantes orientações à administração pública, tais como adoção de agendas setoriais em consonância com os objetivos estratégicos do governo, expressos no PPA; foco nas especificidades da população paulista; e definição de processos decisórios transparentes na alocação de recursos.

Tais orientações dialogam com agendas e especificidades das secretarias setoriais, seus programas e ações contínuas, trajetórias, limitações e oportunidades próprias, capazes de influenciar o alcance e a qualidade dos resultados almejados, bem como as decisões relativas às metas e aos indicadores propostos. Ou seja, o processo de elaboração e execução do PPA, embora conte com orientações e objetivos comuns, tem sua aplicação influenciada por características distintas vigentes nas setoriais.

Visando imprimir maior racionalidade ao processo do PPA 2016-2019, adotou-se a metodologia Orçamento por Resultados – OpR, de modo a orientar o diálogo técnico entre as áreas de governo envolvidas, produzir decisões e consolidar indicadores e metas, segundo os objetivos propostos. Vale lembrar que, conforme a Secretaria de Planejamento e Gestão:

A metodologia do Orçamento por Resultados (OpR) corresponde a uma forma de elaborar programas com foco nos resultados. Além de padronizar seu formato, ela facilita e torna mais claros os processos para

² O PPA 2016-2019 é instrumento de planejamento governamental que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual e dos demais poderes do Estado para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada. **Lei nº 16.082**, de 28 de dezembro de 2015. Institui o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2016-2019.

³ O **Decreto 61.174**, de 18 de março de 2015, fixa normas para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 e dá providências correlatas.

seu monitoramento e avaliação e contribui para aprimorar a alocação dos recursos orçamentários⁴

As mudanças introduzidas no último PPA, em especial a utilização da metodologia OpR na formulação, execução e acompanhamento das políticas setoriais, são parte importante da experiência acumulada. Nesse sentido, conhecer as percepções dos gerentes de programas, gerente de produtos, assistentes de monitoramento e demais envolvidos no processo de formulação, implementação e monitoramento do PPA 2016-2019 propicia que essa experiência contribua para o planejamento e elaboração do futuro PPA. A análise que se segue visa esse propósito e, finalizando a avaliação do processo de elaboração e acompanhamento do PPA 2016-2019, traz, no Anexo 2, a complementação dos resultados apresentados em relatórios anteriores, além dos resultados da pesquisa *web*.

A seguir é feita uma breve exposição dos objetivos e metodologia da avaliação e são apresentados os resultados para os diferentes temas de investigação e as recomendações da avaliação, para a SPG.

Objetivos e metodologia da avaliação

Na perspectiva de contribuir para o próximo PPA estadual e subsidiar a Coordenadoria de Planejamento, Gestão e Avaliação do Estado de SP – CPGA-SPG/SP no planejamento de suas estratégias de atuação e atendimento às setoriais, esta avaliação buscou atender aos seguintes objetivos: apurar a percepção dos gestores estaduais das secretarias setoriais acerca do processo de formulação, execução e monitoramento do último PPA; identificar seus usos e contribuições para a gestão das políticas governamentais; conhecer a percepção dos gerentes/gestores setoriais sobre a capacitação promovida pela CPGA/SPG voltada à formulação do plano plurianual, assim como sobre o suporte técnico fornecido ao longo do processo; e avaliar os efeitos da adoção da metodologia Orçamento por Resultados – OpR.

A diversidade dos objetivos propostos levou à formulação de duas pesquisas primárias, baseadas em metodologias distintas e complementares. A primeira, de

⁴ SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. **Orçamento por resultado**. Disponível em: <<http://www.ppa.sp.gov.br/orcamento-resultados>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

caráter quantitativo e realizada entre 13 junho e 13 julho de 2018, investigou, por meio de coleta *via web*, o universo dos gestores das setoriais envolvidos no último PPA.⁵ Direcionado a gerentes de programas, gerente de produtos, assistentes de monitoramento e demais envolvidos no processo de formulação, implementação e monitoramento do PPA 2016-2019 nas secretarias/setoriais, tal levantamento buscou captar a percepção dos entrevistados acerca das atividades envolvidas nas distintas etapas do processo.

A segunda pesquisa, realizada por meio de método qualitativo, selecionou e entrevistou, em novembro de 2018, 11 gestores estaduais.⁶ Nesse caso, a adoção de roteiro de questões abertas (não codificadas) permitiu ao entrevistado expressar suas percepções sobre o processo de elaboração, execução e monitoramento do último PPA. A apuração de narrativas detalhadas por parte do entrevistado²⁹ elucidou e aprofundou aspectos observados na pesquisa *web*, além de trazer a dimensão contextual para a análise, aumentando a compreensão das informações reunidas.

Com base nos objetivos do projeto, ambas as coletas lidaram com questões voltadas aos seguintes problemas de investigação:

- As estratégias adotadas na metodologia OpR permitiram que o referencial do orçamento por resultados adquirisse capilaridade nas setoriais, melhorando a compreensão desse processo pelos diferentes grupos?
- Aumentou o alinhamento entre objetivos dos programas e as definições presentes no PPA (produtos, indicadores, metas, etc.)?
- Houve apropriação pelas setoriais das experiências desencadeadas e recursos oferecidos no processo?

⁵ A partir das informações de cadastro disponibilizadas pela SPG, foram enviados por *e-mail* formulários com questões pré-codificadas a 611 servidores. Desse universo, 315 responderam à pesquisa, sendo 298 integralmente válidos e 17 com respostas incompletas. Assim, a análise considerou 258 respondentes, tendo sido excluídos 40 respondentes que representavam a Secretaria de Planejamento e Gestão, como responsáveis pela condução do último PPA, além dos casos de respostas incompletas já mencionados.

⁶ Os entrevistados foram selecionados entre os respondentes da pesquisa *web*, segundo critérios de seleção previamente elaborados.

Na etapa de contextualização do processo avaliativo foram formuladas as premissas que norteiam a atual análise dos resultados empíricos, obtidos nos levantamentos ora expostos: a constatação de que o PPA 2016-2019 resulta de amplo processo de trabalho e diagnósticos dos planos anteriores que apontavam a necessidade do acompanhamento de seus resultados; e a importância da avaliação de suas etapas de formulação, implementação e monitoramento.

Resultados das pesquisas realizadas

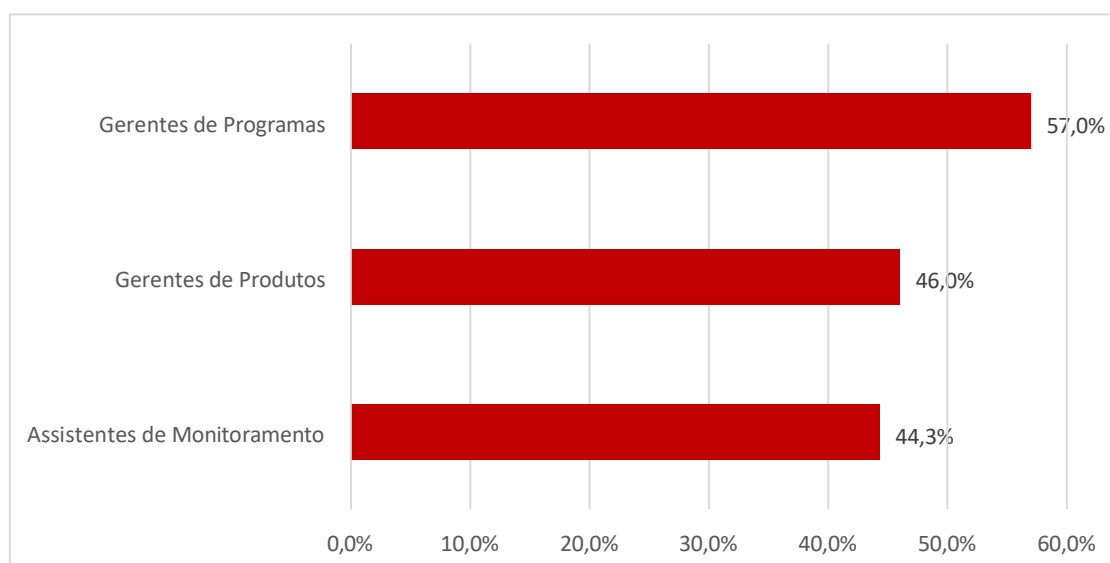
Os resultados aqui apresentados abordam as percepções dos gestores acerca das experiências relativas ao processo de elaboração, execução e acompanhamento do último PPA. Foram analisados os dados das duas pesquisas realizadas – quantitativa via *web* e qualitativa por meio de entrevistas nas setoriais – referentes aos temas: elaboração do PPA; capacitações e apoio oferecidos pela SPG; execução do PPA e aplicação do método OpR; e acesso ao Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual – SimPPA e aos Grupos Setoriais de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas – GSPOFPs⁷.

Segundo informações coletadas, os gestores entrevistados nas duas modalidades de pesquisa participaram do PPA 2016-2019, em alguns casos, acumulando funções, como se observa nas proporções que declararam atuar como gerente de produto (48,1%), gerente de programa (30,6%) e assistente de monitoramento (30,6%) (Tabela 1 do Anexo 2 – Tabelas Seleccionadas). Além disso, a experiência no serviço público é superior a dez anos para quase dois terços dos entrevistados, dos quais 44% estão há mais de 20 anos no Estado (Tabela 2 do Anexo 2 – Tabelas Seleccionadas). Essa longevidade na administração pública não significa que a maioria dos respondentes tenha, necessariamente, experiências em PPAs anteriores a 2016, como foi reportado por 46% dos entrevistados (Tabela 3 do Anexo 2 – Tabelas Seleccionadas). Tal comportamento pode estar relacionado com eventual rotatividade na carreira desses servidores entre secretarias/órgãos ou funções ao longo da sua atuação na administração pública, conforme relatado nas pesquisas qualitativas, o

⁷ O conjunto das frequências simples apuradas para todas as questões da pesquisa foi entregue em formato eletrônico (CD).

que será posteriormente abordado neste relatório. Dentre os entrevistados, os gerentes de programa registraram a maior proporção de experiência pretérita em PPAs, como mostra o Gráfico 1, provavelmente pela exigência de que esses profissionais tenham uma visão mais ampla acerca da ação pública consubstanciada no programa sob sua responsabilidade.

Gráfico 1 – Gestores do Plano Plurianual PPA que registraram experiência anterior na formulação, implementação ou monitoria de PPAs, por funções 2018



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Elaboração do PPA e capacitação inicial

As ações da Coordenadoria de Planejamento, Gestão e Avaliação do Estado de São Paulo – CPGA-SPG/SP, no processo do PPA, são reconhecidas e valorizadas pelas setoriais representadas nas pesquisas, embora com sugestões de aprimoramentos em todas as etapas do PPA. As capacitações iniciais são consideradas fundamentais para a preparação e elaboração do PPA, mas há indicações referentes à necessidade de revisão do modelo adotado.

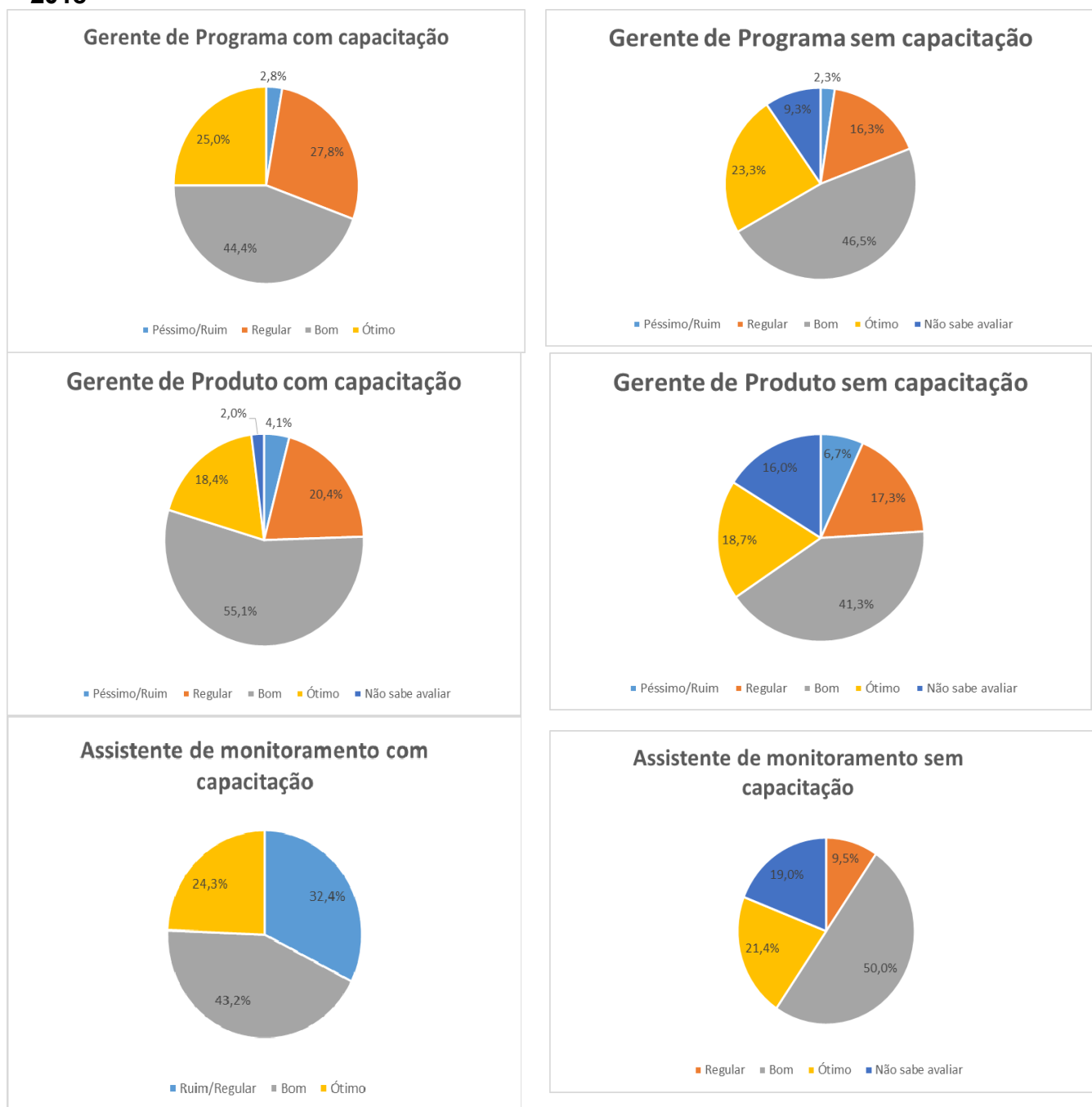
Segundo depoimentos obtidos na pesquisa qualitativa, a oferta de capacitação inicial precisa ser ampliada, contemplando maior número de gestores das setoriais, além da

revisão da sistemática que orientou os encontros. Essas percepções ganham relevância quando se observa, conforme dados da pesquisa *web*, que menos da metade dos gestores (39,5%) havia participado das capacitações iniciais (Tabela 4 do Anexo – Tabelas Seleccionadas). Tal desempenho reforça a necessidade de aperfeiçoamento do modelo adotado, sobretudo diante da heterogeneidade dessas participações entre as setoriais.

De fato, o papel representado pelas capacitações iniciais parece decisivo não somente para o processo de elaboração do PPA, mas também para sua execução e acompanhamento, exercendo influência sobre a percepção e o envolvimento dos gestores, em todas as etapas do PPA. Corroboram essa noção os resultados da pesquisa *web*, indicando que os gestores com participação na capacitação inicial e nas primeiras etapas do PPA 2016-2019 possuíam maior discernimento para avaliar todas as etapas subsequentes do processo, além de demonstrarem maior familiaridade com as atividades de monitoramento/avaliação e mais afeitos ao uso do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual – SimPPA (Gráfico 2). Já aqueles que declararam não ter participado das capacitações mostraram dificuldade em avaliar aspectos relacionados ao último PPA. Nessa direção se explicam as consideráveis parcelas de gestores que declararam, na pesquisa *web*, *não saber avaliar* questões que buscavam aferir percepções quanto ao grau de dificuldade para registro das informações do processo de elaboração do PPA 2016-2019 (Gráfico 3), ao prazo para elaboração do PPA, suporte e apoio técnico, às formas de disseminação do método, além da avaliação dos manuais de apoio para elaboração do PPA, entre outros.⁸

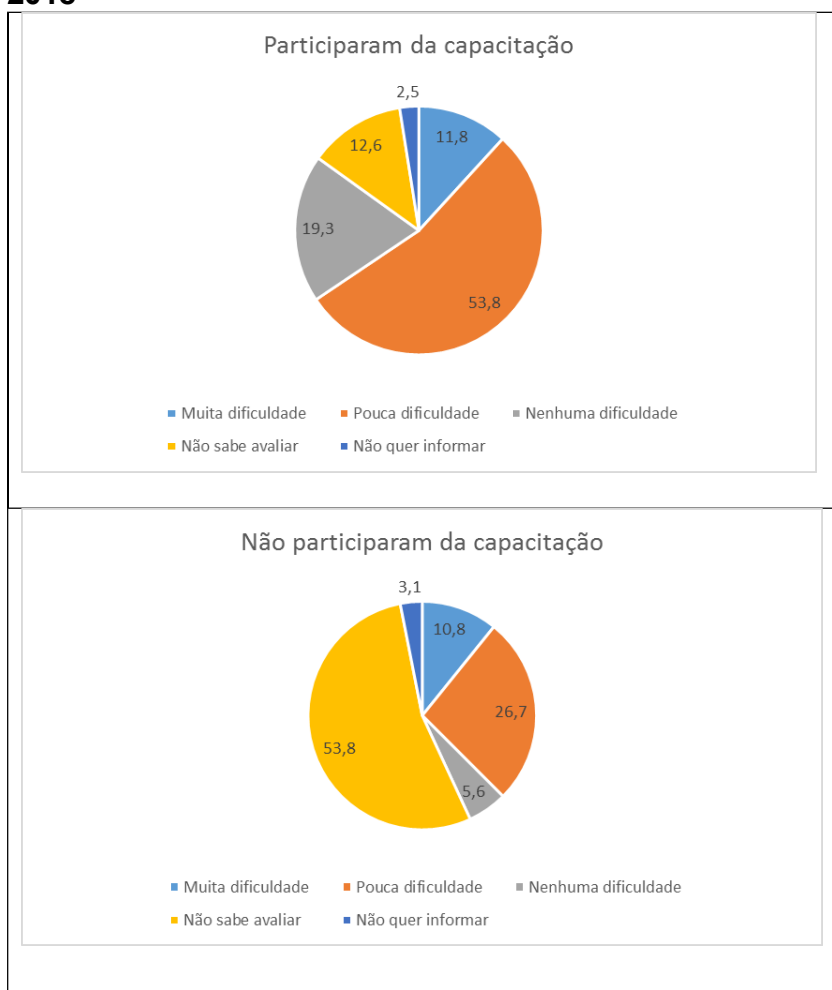
⁸ Ver Tabelas 5, 6, 7, 8 e 9 do Anexo – Tabelas Seleccionadas.

Gráfico 2 – Percepção dos gestores do PPA sobre o uso do SimPPA para acesso a dados e indicadores e sua aplicação no monitoramento, por funções, segundo realização da capacitação da SPG 2018



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Gráfico 3 – Percepção do grau de dificuldades dos gestores para registro das informações do processo de elaboração do PPA 2016-2019, segundo realização da capacitação da SPG 2018

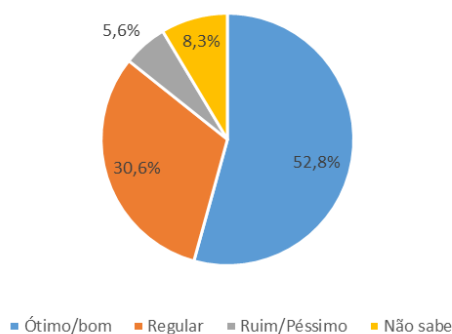


Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

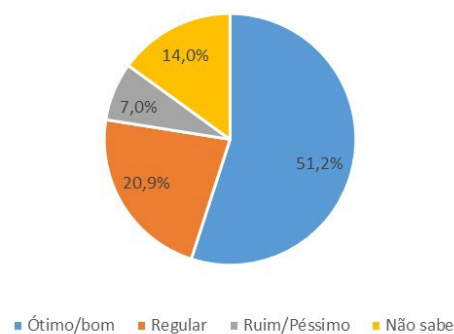
Observa-se que, independentemente da função exercida no PPA, a proporção de respondentes que “*não sabem avaliar*” foi menor entre os que realizaram a capacitação oferecida pela SPG, quando indagados sobre a importância das reuniões com os GSPOFPs (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Percepção dos gestores do PPA sobre reuniões envolvendo GSPOFPs como necessárias para a realização do monitoramento do PPA 2016-2019, por funções, segundo realização da capacitação da SPG 2018

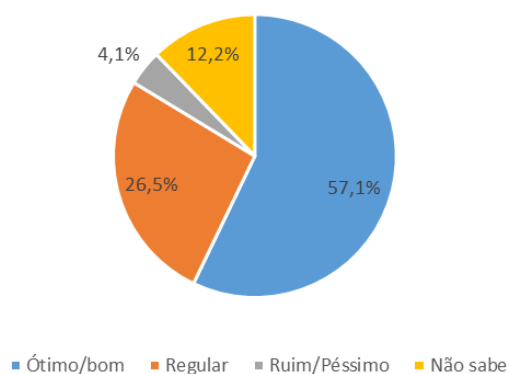
Gerentes de Programa com Capacitação



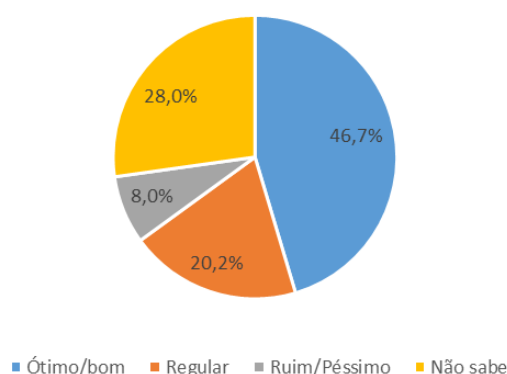
Gerentes de Programa sem Capacitação



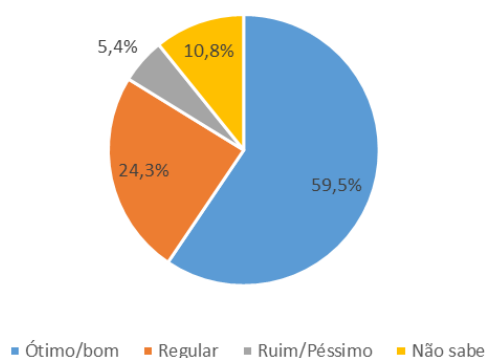
Gerentes de Produtos com capacitação



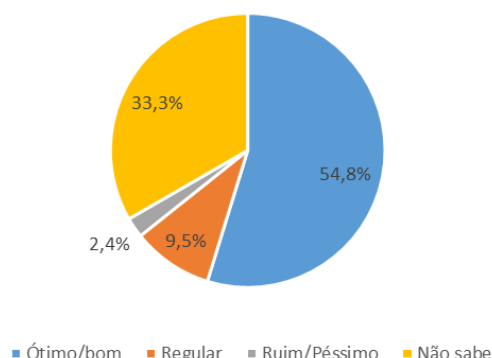
Gerentes de Produtos sem capacitação



Assistentes de Monitoramento com capacitação



Assistentes de Monitoramento sem capacitação



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Também foram observadas, nas entrevistas qualitativas, dificuldades nas fases de elaboração, execução e monitoramento do PPA, associadas à necessidade de capacitação em diferentes áreas técnicas envolvidas no PPA. A capacitação procura lidar com a pouca familiaridade de gestores advinda da substituição (rotatividade entre os envolvidos no PPA), além da necessidade de contemplar os demais servidores da secretaria participantes do processo. Há evidências, entre os depoimentos, de que o insuficiente domínio de aspectos conceituais, que respaldam as atividades de execução e monitoramento do PPA,⁹ diminui a relevância atribuída pelas equipes a essas atividades, bem como aos indicadores formulados.

Revisão do modelo adotado nas capacitações

De fato, capacitações pontuais são apontadas como insuficientes por diferentes razões, sendo que um terço dos respondentes da pesquisa *web* não aprova a carga horária oferecida (Tabela 10 do Anexo 2 – Tabelas Seleccionadas). Há nos depoimentos referências importantes ao déficit de conhecimento provocado pela alternância de gerentes de programa (que ocupam cargos comissionados), ocorrência comum em períodos de mudanças de governo, representando desafio relevante para as equipes das setoriais, com reflexos em todo o processo do PPA. Sínteses dos relatos obtidos nas entrevistas qualitativas ilustram essa questão:¹⁰

As maiores dificuldades inerentes aos processos do PPA residem na época em que o planejamento é realizado. Mudanças de governo e equipes, chegada de novos governantes e gestores com agendas novas exigem que as equipes situem os recém-chegados sobre toda a dinâmica das setoriais, programas, produtos – ao mesmo tempo que precisam continuar desenvolvendo o atendimento à população e participar da formulação do novo Plano Plurianual.

Aumentar o número de vagas e contemplar distintas áreas das setoriais. Esse procedimento contribuiria para a disseminação dos conhecimentos, evitando sua perda decorrente da rotatividade dos servidores e diminuindo as dificuldades de quem assume a continuidade do processo.

⁹ Esse tema será retomado ao longo do relatório.

¹⁰ Todos os relatos destacados neste produto estão baseados nos depoimentos obtidos por meio de entrevistas com os gestores das setoriais selecionados pela avaliação. Esses relatos não são transcrição literal da fala dos entrevistados, mas retrataram em versão editada os conteúdos abordados pelos entrevistados.

O servidor que havia participado da capacitação deixou a secretaria e “passou” para a entrevistada os dados que deveriam compor os indicadores do PPA 2016-2019, que passou a alimentar o SimPPA sem entender do que se tratava. Dessa maneira, não soube responder sobre o método do OpR ou as capacitações oferecidas pela SPG.

O modelo baseado em grandes apresentações e capacitações pontuais não cria condições para aprofundar questões relevantes para as setoriais, o que acaba por dificultar a escolha e elaboração dos indicadores. Essa foi a percepção de boa parte dos entrevistados em seus depoimentos.

Evitar o modelo episódico que não permite a continuidade necessária à apropriação e transmissão dos conhecimentos apresentados. As capacitações devem ser retomadas ao longo do processo.

As informações que os técnicos envolvidos com o PPA receberam foram consideradas insuficientes, uma vez que a capacitação dos dirigentes se deu em uma única reunião, o que é pouco, quando se espera introduzir importantes mudanças como as representadas pelo PPA 2016-2019.

A dinâmica poderia ser aperfeiçoada. Falta treinamento e aproximação (das setoriais) com a Secretaria de Planejamento. O modelo baseado em grandes reuniões com assistentes de monitoramento ou gerentes não leva a questões do dia a dia, no máximo permite alguma pergunta pontual.

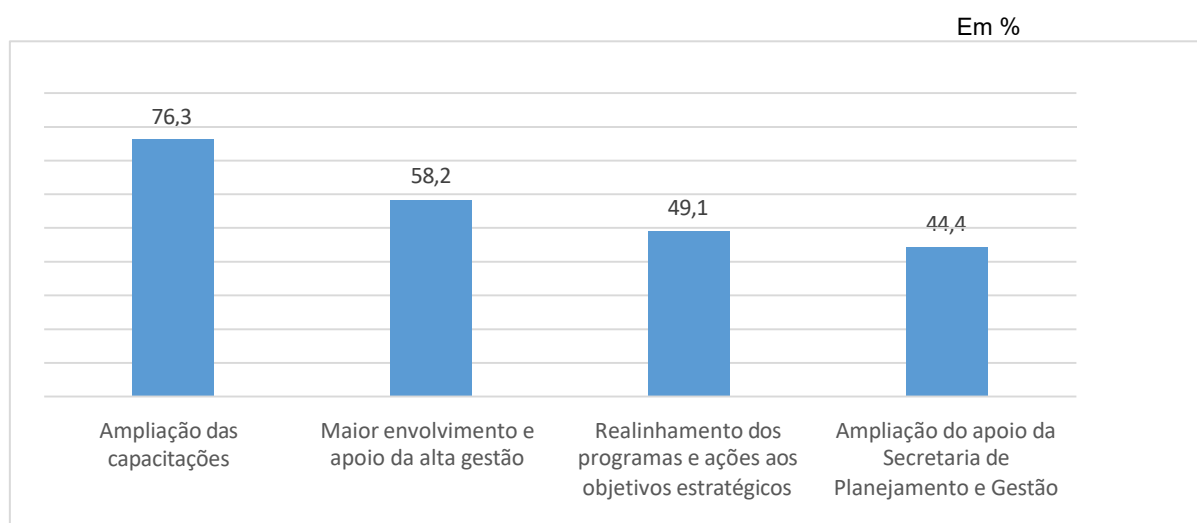
Assim, há expectativas por parte dos gestores de que haja revisão do modelo de capacitação, de modo a priorizar a combinação entre maior número de encontros espaçados no tempo e menor número de participantes, selecionados segundo critérios de similaridade quanto à área de atuação da secretaria setorial. Trata-se de facilitar a exposição de questões comuns aos participantes e viabilizar resultados que atendam às especificidades das setoriais. Essa demanda é corroborada pelos dados da pesquisa *web* que indicam reprovação da dinâmica adotada nas capacitações por cerca de 40% dos gestores pesquisados (Tabela 10 do Anexo – Tabelas Selecionadas).

Foi também colocada a necessidade de a SPG melhorar seu conhecimento acerca das diferentes formas pelas quais as setoriais operam a gestão e equacionam seus desafios. As opções e formas de gestão têm implicação na escolha e produção de indicadores para o PPA. Esse aspecto foi fortemente defendido por alguns entrevistados para aumentar o aproveitamento das práticas e metodologia do PPA.

Em síntese, as indicações acima estão associadas à necessidade por parte das setoriais de ampliar e manter, ao longo das etapas de execução e monitoramento, o acesso a conhecimentos sistemáticos que respaldam todo o processo do PPA. Além disso, é preciso aprofundá-los, partindo das distintas realidades das setoriais, no sentido de torná-los profícuos para a execução e monitoramento de indicadores que reflitam as diferentes realidades encontradas.

De fato, tal percepção encontra eco na pesquisa *web*, que aponta a capacitação (76,3%) como o principal aspecto capaz de promover melhoria ao processo de elaboração do PPA. O apoio da SPG no processo de elaboração do plano plurianual é visto como passível de ampliação (44,4%), reforçando a necessidade de ampliar oportunidades de orientação e diálogo técnico durante o processo. De outra natureza, mas de grande relevância entre as melhorias necessárias ao processo do PPA, está a expectativa de maior envolvimento da alta gestão (58,2%)¹¹ (Gráfico 5). Isso se confirma nos depoimentos obtidos nas entrevistas qualitativas, em que há menções à necessidade de maior autonomia decisória das setoriais diante das orientações e decisões decorrentes da função orçamento. Essa ideia será oportunamente retomada e exemplificada neste relatório.

Gráfico 5
Proporção de gestores, segundo aspectos mais citados entre aqueles que contribuem para o processo de elaboração do PPA
2018



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

¹¹ A questão permitia resposta múltipla.

Por fim, há indicações acerca da necessidade de dispor de mais tempo para a elaboração do PPA, uma vez que essa atividade é executada de forma concorrente com a atuação cotidiana nas setoriais.

O processo de elaboração do último PPA foi muito atropelado. As decisões foram tomadas muito rápido, sem muita discussão. O tempo foi curto para muitas mudanças, que tiveram que ser feitas ao longo do processo de elaboração.

O problema é o *timing* da realização do PPA, o tempo é muito curto – uma semana – tudo é feito de atropelo. O próximo PPA já está atrasado, vai ser feito no atropelo, pois tem que consultar os regionais. Isso é feito tentando adivinhar o que virá de orientação por parte da SPG.

Execução do PPA e adoção do método Orçamento por Resultados – OpR

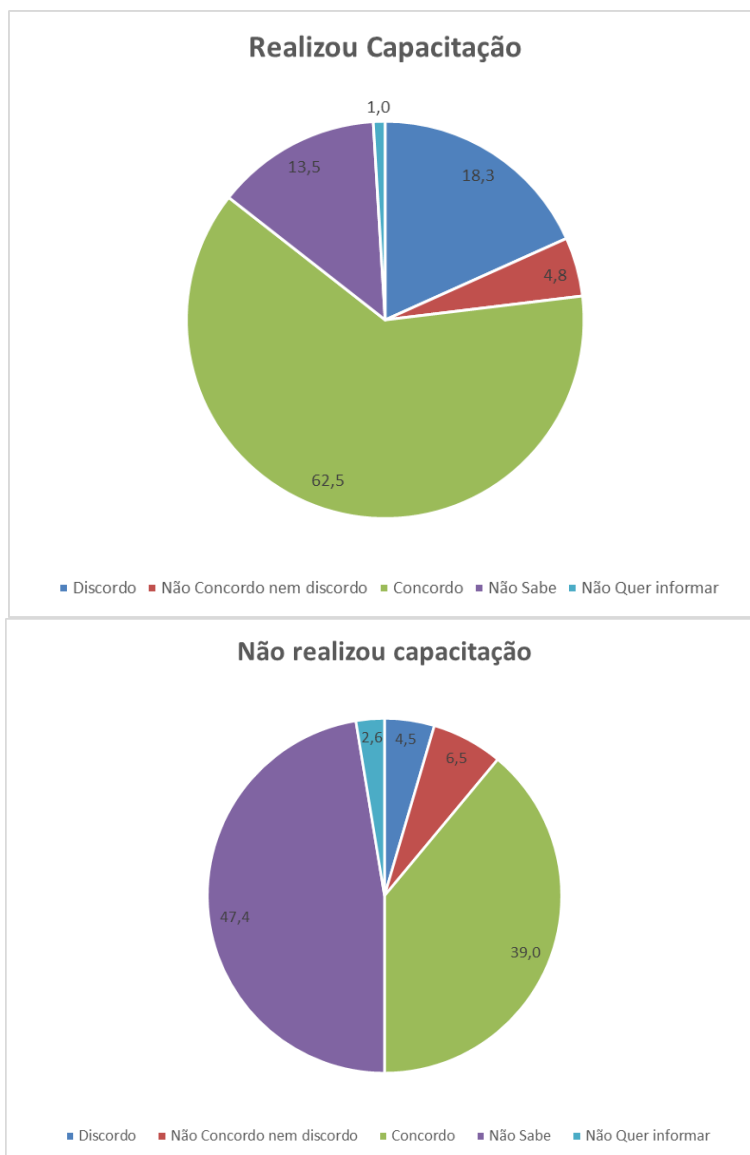
As percepções relativas à execução do PPA passam por considerações acerca da aplicação do método Orçamento por Resultados – OpR. Ele é descrito, por alguns, como um recurso para o aperfeiçoamento do desenho dos programas e, por outros, como mecanismo que contribui para a interação entre as setoriais e a SPG. O OpR é reconhecido por proporcionar mudanças importantes e avanços em relação ao passado, ainda que demande aperfeiçoamentos, sobretudo diante da complexidade das secretarias setoriais. Além disso, foi destacada a necessidade de aprofundar seu conhecimento e disseminação entre os setoriais.

Contribuições do método OpR

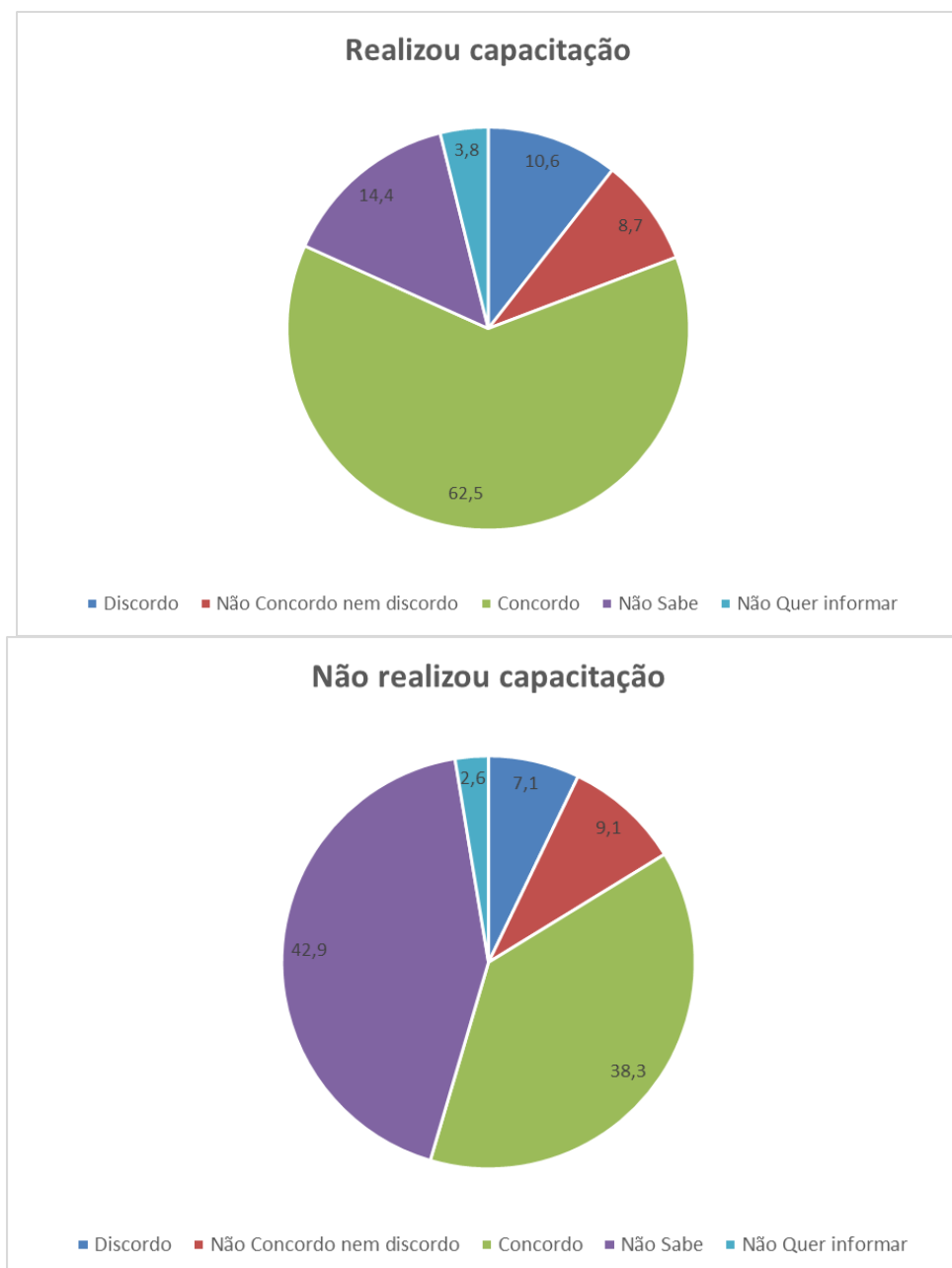
Os resultados de ambas as pesquisas convergem ao assinalarem a aprovação da utilização do OpR entre parcelas importantes dos respondentes. Embora com variações percentuais, gerentes de programa, gerentes de produto e assistentes de monitoramento reconhecem contribuições advindas da aplicação do método. Essa validação foi maior entre aqueles que haviam participado da capacitação, alcançando, em alguns itens, aprovações que giram em torno de 60%. Os que não tiveram acesso às capacitações apresentaram dificuldades em avaliar o potencial do método, ultrapassando 40% as parcelas daqueles incluídos na categoria “não sabe” (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Grau de concordância dos gestores do PPA sobre a adoção do método OpR, por aspecto abordados, segundo realização da capacitação da SPG 2018

O método OpR torna a comunicação com as áreas orçamentária e de planejamento mais eficiente



Os indicadores de produtos e de resultados no monitoramento e a avaliação dos programas e ações são mais adequados com o método OpR



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

A relativa diversidade de percepções atribuídas ao OpR se expressa também entre os depoimentos obtidos nas qualitativas. Poucos entrevistados deixaram de reconhecer mudanças representadas pela utilização do OpR no último PPA, o que ocorreu nos casos em que havia desconhecimento do método. Já aqueles que atribuíram mérito à

aplicação do OpR destacaram as mudanças alcançadas, ainda que não prescindam de aprimoramentos, tais como:

A utilização da metodologia do OpR é considerada uma “evolução”, porque aumenta a visibilidade dos resultados de fato realizados. Além disso, os indicadores de programa têm contribuído para o aprimoramento da qualidade técnica na execução da política setorial. Mas [esses indicadores] ainda não refletem a parcela da população atendida pela política, desafio reconhecidamente complexo [mesmo] entre os especialistas da política setorial [em questão].

De fato, se a adoção do OpR é vista como oportunidade para a racionalidade no planejamento, ao conceber a atuação governamental na forma de programas, produtos, indicadores e metas, ainda assim segue demandando aprimoramentos importantes. Os depoimentos sugerem que a dinâmica de implementação desta metodologia, somada aos desafios na execução de planos plurianuais em um estado complexo e heterogêneo como São Paulo, demanda aperfeiçoamento contínuo tanto na aplicação do OpR quanto no diálogo técnico entre a SPG e as setoriais do governo paulista. A ênfase mais clara, a partir dos depoimentos, recai na necessidade de aprimorar os indicadores sob o método OpR.

O método OpR e a produção de indicadores

Foi comum a percepção de que os indicadores formulados tanto para produtos quanto para programas ainda não são suficientes para expressar a efetividade das políticas setoriais, tampouco a heterogeneidade de atuação e dos resultados que marcam as secretarias maiores, e ainda sua desagregação regional. As exigências de indicadores generalistas e que ao mesmo tempo agreguem entregas governamentais, na percepção dos entrevistados, impedem a definição de metas e indicadores que reflitam fidedignamente a realidade e os resultados das distintas áreas envolvidas na política setorial. Na percepção de parte dos entrevistados, essa incongruência tende a diminuir a capacidade de refletir de forma substantiva a diversidade da produção da política setorial no Estado. Além disso, tende a dificultar o acompanhamento dos resultados das distintas áreas e programas, diminuindo o potencial do método, bem como do PPA para o planejamento setorial.

Há nos depoimentos a preocupação em representar serviços ou produção da setorial de forma evidente. Alguns depoimentos sugerem a ocorrência de ganhos nessa direção, inclusive na sensibilização das próprias área envolvidas, mas outros destacam a pouca aderência entre os indicadores formulados e a real oferta dos serviços prestados pela setorial, sinalizando, nesse caso, a necessidade de avanços nesse item.

Pode-se dizer que os problemas inerentes ao PPA refletem os desafios de “enquadrar” uma secretaria de tal porte, com atribuições múltiplas, distribuída pelo território do Estado, no instrumento de planejamento.

Indicadores excessivamente agregados se tornam limitados. Trata-se de um indicador que não reflete a atuação de nenhuma das coordenadorias (descentralização da setorial) ainda mais somado.

Os indicadores ainda são considerados insuficientes frente aos propósitos da política setorial. O indicador adotado em um determinado produto reflete apenas o sucesso da empreitada de implantar determinada cobrança (prevista na política setorial), o que fazia muito sentido quando foi proposto. Mas não é um indicador capaz de expressar a forma pela qual esse recurso chega à população e a quem/quantos beneficia.

Por outro lado, há o reconhecimento de que a seleção de indicadores está diretamente relacionada à possibilidade da setorial de reunir informações sistemáticas que atendam ao propósito ou medida formulada. Nessa direção, estão as percepções que destacam dificuldades em definir indicadores nas etapas de formulação do PPA. Além disso, há outra ordem de desafio expresso nos depoimentos e que remete à dificuldade de representar alterações produzidas na política setorial, em decorrência de necessidades da população paulista. São exemplos disso fatores imprevisíveis, como endemias na área da saúde, mudanças na gestão ou avanços alcançados pelas políticas setoriais. Trata-se de casos em que os indicadores precisariam ser revistos, alterados ou substituídos no transcorrer da execução do plano plurianual.

À medida que o programa avança e realiza as metas propostas, esses indicadores não vão mais refletir os propósitos e avanços necessários ao setor. Deverão ser revistos.

Definição das metas elaboradas para o período de quatro anos. Nesse caso, considerado um período muito longo e pouco propício ao

acompanhamento das mudanças e revisões que são comuns entre os programas setoriais. Essas revisões incluem a própria superação de algumas metas e indicadores antes do período definido pelo PPA.

O conjunto das considerações acima acerca dos indicadores do PPA sugere que seu potencial de utilização nas atividades de planejamento, específicas às setoriais, ainda enfrenta algumas limitações. Tendo em vista que a seleção dos indicadores é orientada pela existência de condições técnicas, qualquer proposição de aprimoramento supõe o conhecimento das distintas realidades das setoriais. Mas, desde logo, pode-se pensar em ampliar a presença de indicadores no PPA, desde que sejam capazes de responder às necessidades de acompanhamento de resultados relevantes, que ainda não dispõem de formas de representação. Vale reforçar que essa perspectiva traz ênfase à validade do instrumento PPA para o acompanhamento de resultados mais desagregados, correspondendo, alguns, às distintas realidades regionais do Estado e, outros, às diferentes formas de gestão adotadas na oferta de programas sociais. Ambos refletem necessidades de acompanhamento mais pormenorizado do que aqueles permitidos pela apuração de grandes médias.

O PPA como instrumento de planejamento e função orçamento

A despeito das necessidades técnicas destacadas anteriormente, há outra ordem de percepção, entre parcela dos entrevistados, que se refere ao potencial representado pelo PPA como instrumento capaz de orientar decisões com base no planejamento proposto. Segundo depoimentos, essa possibilidade enfrenta problemas, dada a preponderância da lógica orçamentária como recurso à tomada de decisões. Resulta dessa prevalência o pouco reconhecimento das metas do PPA como instrumento de gestão. Essa noção é expressa de diferentes formas, conforme segue:

O PPA é um instrumento fundamental à gestão pública por ser a oportunidade de revelar “como em uma foto” como se dá a execução do orçamento do Estado. Mas esse instrumento tem sido pouco compreendido e valorizado no Estado de São Paulo. Há gestores que tendem a informar o PPA de modo mecânico e automático.

Há uma relação desigual entre as prioridades propostas no planejamento e aquelas assumidas no orçamento: a parte do PPA que representa o custeio é sempre mais clara e indiscutível, mas o papel do PPA vai além disso. Trata-se de um processo de planejamento de

programas e ações contínuas para quatro anos, ou seja, a proposição de metas de atendimento representa o planejamento e deve ser acompanhado (respeitado) pelo orçamentário.

As orientações técnicas provenientes da área de orçamento prevalecem sobre as proposições que visam o planejamento e alcançam, inclusive, os instrumentos do PPA. Exercem pressão sobre a lógica de estabelecimento de programas, produtos e indicadores que tendem a acompanhar a matriz contábil.

A imposição da lógica orçamentária refere-se, ainda, aos contingenciamentos que influenciam a execução dos programas e, por consequência, os produtos e o cumprimento das metas estabelecidas no PPA.

Há receios entre os gestores de que alterações nas estruturas dos produtos representem a supressão de recursos orçamentários para a atividade. Por esse motivo, alguns setoriais mantêm indicadores que assegurem continuidade de ações, notadamente de ações meio, como forma de garantia na manutenção de parcelas do orçamento.

As decisões técnicas de planejamento do setorial foram bastante influenciadas pela Secretaria da Fazenda, que ditou sua forma de controle do orçamento no setor, tendo em conta 22 ações orçamentárias. O PPA foi então estruturado de modo a acompanhar essas decisões. Metas foram modificadas por corte de recursos, outras ficaram iguais. Nesse sentido, o PPA acaba representando mais uma satisfação a ser dada à Secretaria da Fazenda do que um recurso que auxilia o setorial no acompanhamento de sua agenda.

As percepções acima indicam a necessidade de aprimoramento das relações estabelecidas entre as funções *planejamento e orçamento*. Trata-se da expectativa de que o processo associado às distintas fases do PPA tenha sua relevância reconhecida pelas instâncias superiores de governo, representadas pelas instâncias decisórias, secretários setoriais e Secretaria da Fazenda. Esse reconhecimento representaria, segundo os entrevistados, oportunidade de diálogo qualificado com a área de orçamento, baseado em argumentos técnicos validados pela função planejamento. Nesse sentido, a adoção da metodologia do OpR em suas orientações técnicas é considerada um marco, mas insuficiente para utilização do PPA como instrumento prioritário à tomada de decisão de governo.

Tais percepções revelam a expectativa de que decisões (indicadores e metas) propostas no PPA sejam reconhecidas como compromisso de governo e que as funções planejamento e orçamento tenham igual peso. Esse reconhecimento é visto,

nas entrevistas, como valorização das realizações e agendas setoriais no processo de planejamento. De todo modo, essa relação entre planejamento proposto no PPA e reconhecimento e garantias políticas para as realizações do PPA é um ponto sensível em parcela dos gestores, o que explica a mencionada necessidade de maior envolvimento por parte da gestão superior no PPA (ver Gráfico 5).

A área de orçamento deve acompanhar, estar comprometida com essas metas (assumidas no PPA). As propostas do setorial devem ser encaradas como soberanas. O governo (governador) deve se posicionar diante dessas propostas – manter ou reduzir metas/entregas –, ou seja, deve conhecer as propostas e as dificuldades da área (setorial). Se o serviço/meta é fundamental, a área de orçamento deve acompanhar, estar comprometida com a busca de formas para viabilizar financeiramente essas metas, o Tesouro deve participar desse compromisso.

Monitoramento do PPA: SimPPA como ferramenta de planejamento e gestão

O monitoramento dos indicadores do PPA tem na ferramenta SimPPA seu principal recurso de registro, armazenamento e recuperação das informações previstas. O SimPPA é reconhecido pelos entrevistados como importante instrumento de gestão, mas deve ser aperfeiçoado em suas funcionalidades, entre outras demandas, como o apoio e capacitação para sua utilização.

A capacitação para uso do SimPPA não foi considerada suficiente, pois apenas parte da equipe pode participar, o que pode limitar as possibilidades de que os técnicos capacitados venham a atuar como multiplicadores dos conhecimentos adquiridos.

O fato de o acesso ao sistema ser restrito aos assistentes de monitoramento e a visibilidade reservada apenas a algumas telas diminui sua utilização para planejamento. Há solicitação de ampliação do acesso às telas do SimPPA, para além das telas de registro dos dados.

O sistema auxilia pouco no monitoramento de programas e produtos, porque promove uma visão bastante atomizada, não permite mais do que o mero preenchimento. O sistema não é utilizado para demandas de acompanhamento, permite apenas uma visão fragmentada e pontual. [A entrevistada voltou diversas vezes a esse ponto da visão fragmentada que o sistema oferece:] “simplesmente alimento o SimPPA, não trabalho com planejamento”.

O sistema pode ser aprimorado em suas funcionalidades de modo a viabilizar melhorias nos recursos de visualização, acesso a dados, registros e emissão de relatórios. O incremento das capacitações e do apoio para a utilização do sistema deve integrar a etapa de execução do Plano Plurianual.

Há outra especificidade importante. Por se tratar de sistema de registro norteado pelo método OpR, algumas observações críticas destinaram-se mais a aspectos metodológicos – em especial, aos indicadores e sua capacidade de representar as políticas setoriais – do que ao sistema, propriamente dito. Nessa direção, somam-se menções à “*lógica do PPA*” – considerada pouco propícia ao acompanhamento de mudanças e revisões nos programas, pois orienta a formulação de indicadores muito agregados e definição de metas para períodos longos – e às necessidades de aperfeiçoamento das funcionalidades do SimPPA, que limitam sua utilização para planejamento e gestão de programas. Esse conjunto de fatores parece diminuir o potencial do SimPPA como instrumento de apoio ao monitoramento e acompanhamento dos programas. Por outro lado, alguns depoimentos reconhecem que o caminho para essa função está lançado pelo SimPPA, uma vez que o registro periódico das informações obriga sua sistematização pelas áreas técnicas e regiões do Estado envolvidas na implementação da política setorial formulada no indicador. Há ainda o reconhecimento de que essa atividade possibilita espaço para um diálogo técnico acerca da qualidade das informações produzidas. Esse diálogo, ao que sugerem os depoimentos, poderia ser mais produtivo se apoiado por noções e conceitos precisos e, sobretudo, comuns aos interlocutores. Essas percepções recolocam o importante papel representado por modelos de capacitações que se estendam ao longo do processo e incluam discussões e orientações específicas às áreas.

O SimPPA permite apenas a inclusão de indicadores muito fechados, valores muito agregados, que não refletem a atuação setorial. [O entrevistado exemplificou com um dos programas setoriais, que foi representado por um indicador que mensura quilômetros de estradas recuperadas. Esse indicador é considerado pouco adequado aos propósitos do programa que inclui promover melhorias ambiental, social e econômica associadas à recuperação das estradas.]

O acompanhamento fica dificultado diante de indicadores muito agregados. Exemplo: indicadores do tipo “atendimentos realizados”

são muito agregados, juntam serviços e benefícios muito distintos quanto a esforços empreendidos, desafios encontrados e equipes mobilizadas, além da própria diversidade na natureza do bem ou serviço ofertado.

[O servidor que participou da capacitação deixou a secretaria e “passou” os dados que deveriam compor os indicadores que constam do PPA 2016-2019. A entrevistada passou a “alimentar” o SimPPA, sem entender do que se tratava e, dessa maneira, não soube responder sobre o método do OpR ou as capacitações oferecidas pela SPG. Leu o Manual para Elaboração de Programas do Plano Plurianual 2016-2019, mas “achou muito complexo”.]

Não obstante as colocações acima, na pesquisa quantitativa, a etapa mais bem avaliada para a realização do monitoramento do PPA foi o uso do SimPPA, sobretudo por seu potencial no acesso aos indicadores de programas e produtos. Cerca de dois terços dos entrevistados indicaram sua contribuição. Esse desempenho favorável não exclui a necessidade de aprimoramento, sugerida por mais de um quarto dos respondentes que não aprovam as condições hoje disponíveis no sistema (Tabela 11 do Anexo – Tabelas Seleccionadas).

O papel do Grupo Setorial de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas – GSPOFP

A expectativa de que os GSPOFPs constituam, conforme atribuições legais, fóruns (nas setoriais) para coordenar atividades típicas do planejamento, orçamento e finanças públicas levou à inclusão desse grupo no foco da avaliação. Embora solicitada aos gestores entrevistados, a abordagem acerca do papel cumprido pelo GSPOFP nas setoriais foi, no geral, pouco explorada pelos mesmos. Esse comportamento parece refletir o resultado apurado na pesquisa *web*, em que menos de um quarto dos gestores declarou participar dos GSPOFPs (Tabela 12).

Observaram-se, nos depoimentos, sinais de prevalência de situações nas quais os GSPOFPs transitam entre a baixa participação em temas relativos ao planejamento e a atuação preponderantemente destinada à abordagem de questões orçamentárias e contábeis.

Vale lembrar que iniciativas dos GSPOFPs foram objeto de pesquisa conduzida pelas equipes da SPG/CPGA, no segundo semestre de 2017. Neste estudo, foi identificado que o GSPOFP atua, preponderantemente, de maneira instrumental nas temáticas de planejamento e orçamento, com participação reduzida em questões estratégicas e que efetivamente signifiquem a definição de diretrizes, aprovação de programas, produtos e indicadores no PPA. Esse estudo revelou que as tarefas operacionais prevalecem sobre as estratégicas e que as atribuições relativas ao planejamento são menos executadas do que as financeiras e orçamentárias.

As evidências reveladas pela avaliação realizada pelo Seade, sobretudo nos depoimentos obtidos na pesquisa qualitativa, demonstraram-se coerentes com aquelas obtidas em pesquisa conduzida pela CPGA e trazem elementos adicionais para a compreensão desta dinâmica. As entrevistas evidenciaram que as reuniões do GSPOFP são realizadas com regularidade e que, na sua pauta, costumam ser abordadas questões focadas majoritariamente no orçamento. Mas além disso, em alguns casos, servem para interlocução entre as áreas técnicas das setoriais, circulação de informações sobre instrumentos legais, decisões do governo e podem antecipar discussões para o próximo PPA.

As reuniões são mensais e consideradas muito úteis. Abordam aspectos gerenciais do orçamento, repassam orientações aos programas, informam sobre novas portarias ou determinações do governo. De modo que permitem uma antecipação das discussões para o próximo PPA.

O GSPOFP tem sido responsável por reunir as informações disponíveis nas distintas unidades da Secretaria, sistematizá-las e consolidá-las no ano. Desse modo, acabam orientando a produção dessas informações nas unidades e dirimindo dúvidas, o que tem sido bastante contributivo.

O foco prioritário nas agendas orçamentárias e contábeis, tal como identificado na pesquisa de 2017, foi a percepção preponderante dos entrevistados ouvidos pelo Seade. Foram identificadas nos relatos evidências de que, no GSPOFP, o foco prioritário recai sobre questões orçamentárias em detrimento daquelas relacionadas ao planejamento.

O Grupo não aparece como estratégia governamental, mas pode haver espaço para essa sensibilização à medida que os entrevistados

afirmam sentir falta de práticas que valorizem o planejamento como estratégico para a gestão pública.

O GSPOFP é a verdadeira “tesouraria do órgão”, uma vez que por lá passam as principais discussões sobre o orçamento. A lógica orçamentária predomina e sua transposição para os instrumentos do PPA marca o planejamento. A lógica de estabelecimento de programas, produtos e indicadores submete-se a essa matriz contábil orçamentária.

[A entrevistada, que é coordenadora do GSPOFPs, não se recorda do método OpR. Recorda-se que foi tratado na capacitação, mas que lá ficou.]

O conjunto das informações obtidas sugere que o espaço criado com os GSPOFPs ainda não desenvolveu práticas capazes de integrar as funções planejamento e orçamento de forma significativa. Há, no entanto, indícios de que, em alguns casos, o GSPOFP funcione como espaço importante para o monitoramento, ao promover a reunião de informações oriundas das distintas áreas. Vale lembrar que iniciativas desse tipo implicam estabelecer o diálogo, promover orientações técnicas que, ao viabilizarem o monitoramento, representam subsídios ao planejamento. Essa noção parece estar associada à evidência coletada na pesquisa *web*, em que a metade dos respondentes (49,6%) afirmou que as reuniões envolvendo GSPOFPs e gerentes foram atividades necessárias para a realização do monitoramento do PPA 2016-19 (Tabela 13 do Anexo).

Recomendações da avaliação

A presente avaliação, com base nas pesquisas realizadas, propõe um conjunto de recomendações à SPG que seguem organizadas segundo as distintas fases do PPA.

Quanto à elaboração do PPA e capacitação promovida pela SPR

- Ampliar a oferta de capacitações para equipes técnicas e o número de vagas, com o intuito de aumentar o alcance e contemplar distintas áreas das setoriais. Esse aumento contribuiria na disseminação dos conhecimentos, evitando sua dispersão decorrente da rotatividade dos servidores e atenuando dificuldades aos que ingressam durante o processo.

- Evitar o modelo episódico das capacitações, concentrado na etapa de planejamento, que não permite a continuidade necessária para apropriação e transmissão dos conhecimentos apresentados. As capacitações devem ser retomadas ao longo do processo, tendo em vista que há rotatividade entre os servidores que atuam no PPA, conforme registrado na pesquisa.
- Antecipar a agenda inicial da formulação do PPA, cujo tempo foi considerado escasso e concorrente com a atuação cotidiana nas setoriais.
- Evitar o modelo baseado em grandes reuniões, que não permite discutir questões do cotidiano e tampouco aprofundar o debate, apenas possibilitando alguma pergunta pontual. Adotar prática que reúna secretarias com semelhanças nas formas de gestão e atuação.
- Estreitar o alinhamento entre a SPG e as equipes setoriais nas etapas que envolvem aplicação do método OpR – definição de estrutura dos programas, proposta de produtos, definição de indicadores e registro de metas e valores de recursos –, propiciando aplicação das formulações conceituais a realidades específicas. Esse alinhamento visa superar percepções de que as oportunidades representadas pelo método seriam *teóricas*, de difícil aplicação aos programas públicos.

Quanto ao método OpR

- Avançar na formulação de indicadores que sejam mais desagregados e que expressem as múltiplas atribuições e entregas das setoriais, a heterogeneidade dos programas ofertados e distribuição territorial das políticas públicas. Secretarias que agregam institutos (pesquisa, atendimento) ou órgãos de administração indireta registraram que essa condição impõe maiores dificuldades na formulação e acompanhamento dos indicadores. Há percepção de que os indicadores são insuficientes diante dos propósitos e desenho de implementação das políticas governamentais.
- Reforçar o apoio da SPG às secretarias para definição e formulação dos diferentes níveis de indicadores preconizados pelo método. Destacar as oportunidades e limitações do método como instrumento de planejamento e

acompanhamento da política: o nível de desagregação dos indicadores nem sempre é suficiente para o adequado acompanhamento do programa.

- Investir na padronização do período de cômputo dos indicadores de produtos que, na atual formulação, oscilam entre mensais, trimestrais, quadrimestrais e anuais.
- Aumentar o conhecimento prévio da SPG em relação às especificidades das setoriais e seus distintos modelos de gestão, com o intuito de melhor aplicação do método às realidades das secretarias. Entrevistados sugeriram que a proximidade entre a SPG e as setoriais deva ocorrer desde as etapas de capacitação e elaboração do PPA e prosseguir durante a execução, pois a dinâmica de monitoramento impõe desafios aos gestores nas secretarias.

Quanto ao monitoramento e SimPPA

- Verificar a possibilidade de, a partir das orientações propiciadas pelo método OpR, introduzir no SimPPA indicadores (de produtos) mais desagregados ou mais de um indicador por produto. Essa opção visa responder à necessidade de indicadores menos genéricos que captem a heterogeneidade dada pela forma de gestão da política.
- Ajustar o acesso ao sistema de modo a facilitar a visualização dos programas, ações e produtos de forma integrada.
- Em relação às funcionalidades do sistema:
 - oferecer um acesso mais amplo às telas do SimPPA e não apenas àquelas que o usuário preenche, especialmente aos assistentes de monitoramento;
 - aperfeiçoar os relatórios de monitoramento e saída de dados, ampliando a possibilidade de uso do SimPPA como instrumento gerencial;
 - estudar alternativas que facilitem o preenchimento do sistema nas situações em que os programas/produtos são de responsabilidade de

gestores afastados geograficamente, unidades orçamentárias diversas ou compartilhado por diferentes gestores;¹²

- examinar a possibilidade técnica de incluir no Sistema uma função que some os valores preenchidos, mês a mês, até que o total anual seja integralizado.
- Estabelecer novas etapas para divulgação dos manuais e materiais de apoio usados na capacitação, ao longo dos anos vigentes do PPA. As pesquisas revelaram que os materiais são bem avaliados, mas desconhecidos por parcela dos gestores, especialmente aqueles que ingressaram ao longo do PPA.

Quanto ao GSPOFP

- Oferecer capacitações específicas sobre OpR e PPA para os membros do GSPOFP.
- Verificar como foi a representação dos GSPOFPs, como colegiado, nas etapas de formulação do último PPA, com o intuito de assegurar a efetividade dessa participação na formulação do próximo planejamento.
- Propor que as reuniões dos GSPOFPs, que contam com interlocutores de diferentes áreas das setoriais, incluam questões relativas ao monitoramento do PPA. Essa estratégia pode tornar as discussões dos GSPOFPs mais próximas da função planejamento, diminuindo a ênfase nas questões contábeis.
- Aumentar a representação de técnicos das setoriais, que atuam na função planejamento, nos GSPOFPs, visando proporcionar maior comunicação entre as áreas orçamentárias e de planejamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Estadual n.61.174**, de 18 de março de 2015.

GÖRGENS, M.; KUSEK, J. **Making monitoring and evaluation systems work: a capacity development toolkit**. Washington, DC: World Bank, 2009.

¹² Como exemplo de programa com esta conformação pode ser considerado o 6121: “Servidores e gestores do SUS capacitados”, cujo indicador é número de servidores capacitados, o que reflete ações muito heterogêneas e sob responsabilidade de diversas unidades orçamentárias.

SANTOS, Gesmar Rosa; PAULA, Jean Marlo Pepino *et al.* **O que pensam os Servidores sobre o Planejamento?** Percepção sobre o Processo de Elaboração e Acompanhamento do Plano Plurianual (PPA). Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p.15

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Orçamento por resultado**. Disponível em: <<http://www.ppa.sp.gov.br/orcamento-resultados>>. Acesso em: 18. Jun. 2018.

_____.; Coordenadoria de Planejamento, Gestão e Avaliação – CPGA; Grupo de Planejamento para Resultados. GPR. **Proposta de pesquisa: Funcionamento dos GSPOFPs**: Grupos Setoriais de Planejamento Orçamento e Finanças Públicas. Relatório de Pesquisa. São Paulo, ago. 2017.

_____. **Produto 2 - Questionário e roteiro de pesquisa**. Relatório Técnico. São Paulo, ago. 2017.

_____. **Produto 4: Realização de pesquisa aplicada – Survey**. Relatório Técnico. São Paulo, ago. 2017.

_____. **Produto 5: Proposta de participantes do Grupo Focal**. Relatório Técnico. São Paulo, ago. 2017.

_____. **Produto 7 – Apresentação dos resultados da Survey e do grupo focal**. Relatório Técnico. São Paulo, ago. 2017.

_____. **Produto 8 – Proposta de atuação para CPGA**. Relatório Técnico. São Paulo, ago. 2017.

SOUSA, C. M.; SANTOS, T. P.; FERREIRA, S. P. Planejamento público e avaliação de políticas. In: BASSOTI, I. M *et al.* **Tópicos essenciais sobre Gestão Pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016, p. 85.

ANEXO

Fortalecimento da CPGa/SPG no PPA

- Tabelas selecionadas
- Sugestões dos respondentes da pesquisa quantitativa via web



Anexo - Fortalecimento da CPGA/SPG - no processo do PPA

Tabelas Selecionadas

Tabela 1

**Gestores do Plano Plurianual PPA, segundo funções pelas quais são responsáveis (múltipla escolha)
2018**

Funções		
	N. abs.	%
Total	258	
Gerentes de programas	79	30,6
Gerentes de produtos	124	48,1
Assistentes de monitoramento	79	30,6
Não quer informar	23	8,9

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Nota: Há casos de resposta múltipla, pelo acúmulo de funções.

Tabela 2

Gestores do Plano Plurianual PPA, segundo tempo de atuação no serviço público
2018

Tempo de atuação no serviço público (em anos)	N. abs.	%
Total	258	100,0
Até 5	25	9,7
De 5 a 10	69	26,7
De 10 a 20	46	17,8
Mais de 20	114	44,2
Não quer informar	4	1,6

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Tabela 3

**Gestores do Plano Plurianual PPA, por participação anterior em formulação, implementação ou monitoramento de PPAs
2018**

Grupos	Sim		Não		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Total	119	46,1	139	53,9	258	100,0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Tabela 4

Gestores do Plano Plurianual PPA, por participação na capacitação promovida pela Secretaria de Planejamento e Gestão para elaboração do PPA 2016-2019, segundo secretarias/órgãos
2018

Secretarias/órgãos	Sim		Não		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Total	102	39,5	156	60,5	258	100,0
Casa Civil	6	75,0	2	25,0	8	100,0
Defensoria Pública	1	50,0	1	50,0	2	100,0
Ministério Público	1	100,0	0	0,0	1	100,0
Procuradoria Geral do Estado	2	100,0	0	0,0	2	100,0
Secretaria da Administração Penitenciária	2	33,3	4	66,7	6	100,0
Secretaria da Cultura	0	0,0	7	100,0	7	100,0
Secretaria da Educação	1	4,2	23	95,8	24	100,0
Secretaria da Fazenda	10	83,3	2	16,7	12	100,0
Secretaria da Habitação	3	75,0	1	25,0	4	100,0
Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania	8	44,4	10	55,6	18	100,0
Secretaria da Saúde	13	36,1	23	63,9	36	100,0
Secretaria da Segurança Pública	6	54,5	5	45,5	11	100,0
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	4	33,3	8	66,7	12	100,0
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação	1	11,1	8	88,9	9	100,0
Secretaria de Desenvolvimento Social	0	0,0	6	100,0	6	100,0
Secretaria de Energia	4	57,1	3	42,9	7	100,0
Secretaria de Esportes, Lazer e Juventude	0	0,0	2	100,0	2	100,0
Secretaria de Governo	8	40,0	12	60,0	20	100,0
Secretaria de Logística e Transportes	3	30,0	7	70,0	10	100,0
Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos	5	41,7	7	58,3	12	100,0
Secretaria de Turismo	1	33,3	2	66,7	3	100,0
Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho	2	66,7	1	33,3	3	100,0
Secretaria do Meio Ambiente	10	43,5	13	56,5	23	100,0
Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência	1	50,0	1	50,0	2	100,0
Secretaria dos Transportes Metropolitanos	6	54,5	5	45,5	11	100,0
Tribunal de Contas do Estado	1	100,0	0	0,0	1	100,0
Tribunal de Justiça	2	40,0	3	60,0	5	100,0
Tribunal de Justiça Militar	1	100,0	0	0,0	1	100,0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Nota: Os dados retratam apenas a condição dos gestores que responderam a pesquisa.

Tabela 5

Gestores do Plano Plurianual, por avaliação do prazo para atividades de elaboração do PPA, segundo atividades avaliadas 2018

Atividades avaliadas	Ruim/Péssimo		Regular		Ótimo/Bom		Não sabe avaliar		Não quer informar		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Alinhamento estratégico da Secretaria ou órgão	14	5,4	65	25,3	97	37,7	76	29,6	5	1,9	257	100,0
Definição da estrutura dos programas	18	7,0	64	24,8	100	38,8	71	27,5	5	1,9	258	100,0
Proposta de produtos	27	10,5	65	25,2	97	37,6	64	24,8	5	1,9	258	100,0
Elaboração e definição de indicadores do PPA e	31	12,0	74	28,7	88	34,1	60	23,3	5	1,9	258	100,0
Proposta de recursos orçamentarios	28	10,9	74	28,7	71	27,5	80	31,0	5	1,9	258	100,0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Tabela 6

**Gestores do Plano Plurianual PPA, por avaliação do suporte e apoio técnico fornecido pela equipe da SPG
2018**

Grupos	Significativos		Razoáveis		Insuficientes		Nenhum/Não utilizou		Não sabe avaliar		Não quer informar		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Total	74	28,7	65	25,2	24	9,3	28	10,9	63	24,4	4	1,6	258	100,0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Tabela 7

Gestores do Plano Plurianual, por avaliação das formas de disseminação do método de elaboração PPA
2018

Formas de disseminação	Ruim/Péssimo		Regular		Ótimo/Bom		Não sabe avaliar		Não quer informar		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Reuniões e debates	18	7,0	72	27,9	76	29,5	87	33,7	5	1,9	258	100,0
Oficinas de capacitação ministradas pela equipe da Secretaria de Planejamento e Gestão	15	5,8	54	20,9	85	32,9	99	38,4	5	1,9	258	100,0
Oficinas de capacitação ministradas pela equipe dos órgãos ou entidades setoriais	16	6,2	61	23,6	71	27,5	104	40,3	6	2,3	258	100,0
Divulgações de material de apoio	19	7,4	59	22,9	104	40,3	72	27,9	4	1,6	258	100,0
Divulgações no <i>site</i>	23	8,9	63	24,4	93	36,0	75	29,1	4	1,6	258	100,0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Tabela 8

Gestores do Plano Plurianual, por avaliação dos manuais de apoio para elaboração do PPA, segundo aspectos avaliados 2018

Aspectos avaliados	Ruim/Péssimo		Regular		Ótimo/Bom		Não sabe avaliar		Não quer informar		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Conteúdo abordado	6	2,3	42	16,3	131	50,8	77	29,8	2	0,8	258	100,0
Linguagem utilizada	7	2,7	46	17,8	127	49,2	76	29,5	2	0,8	258	100,0
Contribuição para elaboração dos programas	8	3,1	71	27,5	101	39,1	76	29,5	2	0,8	258	100,0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Tabela 9
Gestores do Plano Plurianual, por escala de concordância com aspectos relacionados ao método de Orçamento por Resultados – OpR
2018

Aspectos relacionados ao método OpR	Discordo totalmente/discordo		Não concordo nem discordo		Concordo totalmente/concordo		Não sabe avaliar		Não quer informar		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
O método OpR permite uma melhor integração com outros instrumentos de planejamento e orçamento – LDO e LOA	14	5,4	17	6,6	135	52,3	86	33,3	6	2,3	258	100,0
O método OpR torna a comunicação com as áreas orçamentária e de planejamento mais eficiente	26	10,1	15	5,8	125	48,4	87	33,7	5	1,9	258	100,0
O método OpR facilita a alterar o desenho de programas preexistentes nas secretarias e órgãos estaduais	24	9,3	22	8,5	110	42,6	96	37,2	6	2,3	258	100,0
Os indicadores de produtos e de resultados no monitoramento e a avaliação dos programas e ações são mais adequados com o método OpR	22	8,5	23	8,9	124	48,1	81	31,4	8	3,1	258	100,0
O método OpR promove a intersetorialidade entre secretarias e órgãos estaduais	34	13,2	27	10,5	87	33,7	101	39,1	9	3,5	258	100,0
A aplicação do método OpR no PPA 2016-2019 facilitou o acompanhamento dos gastos com os programas e ações públicas pela população	34	13,2	24	9,3	78	30,2	114	44,2	8	3,1	258	100,0
O uso do método OpR promoveu a interlocução mais eficiente com os órgãos de controle – internos e externos	36	14,0	27	10,5	83	32,2	103	39,9	9	3,5	258	100,0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Tabela 10

Gestores do Plano Plurianual PPA que participaram da capacitação promovida pela Secretaria de Planejamento e Gestão para elaboração do PPA 2016-2019, por avaliação de aspectos relacionados à capacitação 2018

Aspectos avaliados	Ruim/Péssimo		Regular		Ótimo/Bom		Não Sabe Avaliar		Não Quer informar		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Duração/carga horária	7	6,7	28	26,9	67	64,4	1	1,0	1	1,0	104	100,00
Conteúdo abordado	1	1,0	29	27,9	74	71,2	0	0,0	0	0,0	104	100,00
Apresentações e outros materiais disponibilizados	2	1,9	35	33,7	67	64,4	0	0,0	0	0,0	104	100,00
Adequação dos exemplos abordados	6	5,8	41	39,4	56	53,8	1	1,0	0	0,0	104	100,00
Dinâmica utilizada	9	8,7	35	33,7	60	57,7	0	0,0	0	0,0	104	100,00

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Tabela 11

Gestores do Plano Plurianual, por avaliação do uso do SimPPA para monitoramento, segundo atividades de monitoramento 2018

Atividades de monitoramento com uso do SimPPA	Ruim/Péssimo		Regular		Ótimo/Bom		Não sabe avaliar		Não quer informar		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Visualização da estrutura programática do órgão (programas, indicadores de resultados, produtos, indicadores de produto)	17	6,6	48	18,6	169	65,5	22	8,5	2	0,8	258	100,0
Acesso às informações necessárias ao monitoramento do programa	25	9,7	54	20,9	152	58,9	25	9,7	2	0,8	258	100,0
Acesso às informações necessárias ao monitoramento do produto	26	10,2	55	21,5	151	59,0	21	8,2	3	1,2	256	100,0
Acesso às informações que permitam a análise cruzada de dados de execução física e orçamentária	46	17,8	57	22,1	94	36,4	56	21,7	5	1,9	258	100,0
Uso dos campos dedicados aos registros de execução (“Comentários” e “Problemas na Apuração”)	18	7,0	64	24,8	134	51,9	39	15,1	3	1,2	258	100,0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Tabela 12

**Gestores do Plano Plurianual PPA, por participação no Grupo Setorial de Planejamento,
Orçamento e Finanças Públicas – GSPOFP
2018**

Grupos	Sim		Não		Total	
	N. Abs.	%	N. Abs.	%	N. Abs.	%
Total	61	23,6	197	76,4	258	100,0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Tabela 13

Gestores do Plano Plurianual, por avaliação de atividades necessárias para a realização do monitoramento do PPA 2016-19
2018

Atividades necessárias para a realização do monitoramento do PPA 2016-19	Ruim/Péssimo		Regular		Ótimo/Bom		Não sabe avaliar		Não quer informar		Total	
	N. Abs.	%	N. Abs.	%	N. Abs.	%	N. Abs.	%	N. Abs.	%	N. Abs.	%
Realização de reuniões envolvendo GSPOFPs, gerentes de programa e de produto	16	6,2	49	19,0	128	49,6	59	22,9	6	2,3	258	100,0
Realização de reuniões com a equipe da SPG para a revisão dos aspectos orçamentários	13	5,0	42	16,3	109	42,2	90	34,9	4	1,6	258	100,0
Realização de reuniões com a equipe da SPG responsável para revisão de indicadores de produtos e de programas	17	6,6	49	19,0	108	41,9	80	31,0	4	1,6	258	100,0
Realização de reuniões internas para análise de desempenho do programa e elaboração de justificativas para órgãos de controle	14	5,4	49	19,0	131	50,8	59	22,9	5	1,9	258	100,0
Uso do SimPPA para acesso a dados sobre indicadores de programas e produtos	8	3,1	52	20,2	166	64,3	29	11,2	3	1,2	258	100,0

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Sugestões dos respondentes da pesquisa quantitativa via web sobre o processo de elaboração e monitoramento do PPA 2020-23 e uso do SimPPA

Box 1. Sugestões para o processo de elaboração do PPA 2020-23

- Iniciar o processo de planejamento do PPA junto às setoriais com mais antecedência e melhorar a disseminação da metodologia do OpR junto às equipes técnicas e dos setoriais.
- Aprimoramento dos manuais e da participação das equipes desde o início do processo.
- Possibilidade de inclusão de mais produtos; alguns produtos não conseguem ser medidos no PPA.
- Disseminação de informações para os gestores, pois não fomos convidados para os eventos de capacitação. Recebemos informações já filtradas por outros níveis hierárquicos.
- Instituir como referência a participação de funcionário do quadro efetivo no processo de elaboração do PPA 2020-2023.
- Maior envolvimento dos dirigentes das áreas responsáveis pelos programas, metas e ações.
- Telas mais simples e sistemas mais leves de se operar.
- Mais atenção aos técnicos.
- A gerência deve recair sobre quem se responsabiliza diretamente sobre o contrato, o controle e sobre a avaliação do programa. Técnicos têm assumido a gerência sem o menor controle sobre o contrato, objetivos, metas, etc.
- Disponibilizar instruções com prazo razoável antes da abertura do sistema para inserção dos dados.
- Orientação individualizada.
- Melhor detalhamento e registro do processo de construção dos programas, produtos e metas, pois quando há troca de responsáveis não é possível recuperar o histórico de elaboração.

- Considerar que há mudanças de gestão, o que implica mudanças da gerência do projeto.
- Realização de capacitações com antecedência, pois foram realizadas próximo ao prazo final.
- Alinhamento do PPA com outros instrumentos de planejamento, como o plano estratégico de curto prazo da pasta e outras leis, como o Plano Estadual de Educação.
- Ampliar o engajamento da equipe de planejamento com as equipes setoriais, mudando a ênfase de apoio/acompanhamento para coexecução e corresponsabilidade.

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Box 2. Sugestões para o processo de execução do PPA 2020-23

- Continuidade do método, programas e produtos do PPA atual; o Estado deve seguir uma continuidade de evolução.
- É fundamental diminuir a burocracia que impede o andamento necessário para obtenção dos resultados. Muitos órgãos e setores analisando, sem a mínima necessidade.
- Alterações impostas pela Secretaria de Planejamento, que às vezes nem são informadas à pasta, atrapalham o posterior monitoramento dos programas e produtos.
- Permitir que indicadores sejam substituídos quando representarem aprimoramento na gestão.
- Antes da elaboração do próximo PPA, a SPG deve se reunir com a alta gestão das empresas (as diretorias ficam alheias ao processo) para traçar estratégias.
- Mesmo em programas compartilhados por diversas unidades orçamentárias o preenchimento deve ser individualizado.
- Acompanhamento integrado do desenvolvimento dos programas de forma qualitativa e com a participação dos gerentes de programa e

produto. Concentrar nos GSPOFPs, que não têm relação direta com o planejamento e monitoramento de ações programáticas.

- Qualificar o apoio técnico, inclusive de informática, da Secretaria de Planejamento que deve compreender as especificidades dos diversos órgãos.
- Formalização e maior transparência nas informações, principalmente nas alterações de produtos e indicadores solicitadas.
- Por mais que a metodologia OpR tenha estimulado a intersectorialidade, não foram criados espaços reais para articulação. O OpR exige uma mudança cultural, o que requer mais do que orientações. São necessários mais fomentos, criações de espaços e momentos para que ela ocorra.

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.

Box 3. Sugestões para o aperfeiçoamento do SimPPA

- Possibilidade de cruzamento de dados entre a execução orçamentária e a execução física; separar tela de informações dos programas/produtos: tela completa e outra simplificada (dados principais).
- O gerente de produto deve ter acesso ao programa como um todo. São importantes a visualização do programa e a visualização geral de toda a secretaria, para que o gerente enxergue o seu produto dentro do todo; possibilidade de visualização de todas as informações cadastradas no sistema.
- Inserir relatórios com os dados das metas estipuladas no PPA/LDO/LOA para análise de desempenho do programa; disponibilizar a meta (ano e PPA).
- Separar o sistema em três módulos: manutenção, entrada de dados e consulta.

- Relatórios para a setorial no próprio sistema; emissão de relatórios visando os pontos de atenção; acesso aos relatórios de exercícios anteriores.
- Incluir um canal direto no próprio SimPPA para reportar à área técnica da SPG eventuais divergências ou dificuldades nos painéis de monitoramento dos indicadores. Atualmente é necessário tirar "*prints*" da tela para informar problemas no sistema.
- Apresentação de resultados (demonstrativo) no sistema comparativos ano a ano seria interessante para o monitoramento da gestão; relatório final com a média da meta atingida por ação no quadriênio; conter dados para comparação (ex. atualizar metas do PPA quando necessário).
- Relatórios da execução/apuração dos indicadores.
- Inserção de tela com todas as execuções dos produtos do programa, previsto *versus* executado.
- A interface deve ser descomplicada; seria melhor a apresentação em uma única tela para preenchimento dos indicadores do produto e programa, pois assim será possível evitar o esquecimento de preenchimento de alguma tela (das várias telas existentes no sistema).
- Possibilitar a consulta de informações em uma mesma tela; melhorar o acesso às informações já inseridas em períodos anteriores.
- Em se tratando de ações que envolvem mais de uma unidade orçamentária, à medida que os dados são lançados, o sistema deveria fazer a somatória e transportar para o campo do total do indicador; identificar qual unidade orçamentária está com pendência nos programas que possuem metas compartilhadas em várias unidades; independência no preenchimento de cada UO sem interferência no preenchimento das demais UOs.
- Que o SimPPA se torne uma ferramenta não só de controle no próprio sistema, mas que passe a ser uma ferramenta de uso de todos os gestores para avaliação dos resultados. Isto porque o SimPPA não emite relatórios e nós elaboramos um relatório gerencial com

informações mais detalhadas para apresentação no Gabinete e sua avaliação dos resultados.

- Campo específico para identificar a que período se refere o dado lançado, muitas vezes não faz referência ao mês anterior.
- Retorno detalhado pela Secretaria de Planejamento de todas as alterações promovidas nos dados lançados no sistema pela origem.
- Possibilidade de revisão dos dados lançados (sistema aberto o mês todo).
- Possibilidade de opção de preenchimento nos campos de comentários, entre dados de texto (como hoje) e dado numérico, permitindo extração de relatório.
- Possibilidade de cruzamento de informações de monitoramento, com visualização agregada ou desagregada de informações, de forma dinâmica, conforme o interesse.

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade. Pesquisa de Avaliação com Gestores do PPA 2016-2019.