Manual

para elaboração dos programas do Plano Plurianual

PPA 2024-2027



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Tarcísio Gomes de Freitas
Governador

Felício Ramuth
Vice-governador

Secretario da Fazenda e Planejamento
Samuel Kinoshita
Secretário de Estado

Subsecretaria de Planejamento
Sergio Ricardo Ciavolih Mota

Coordenadoria de Planejamento

João Marcelo de Souza Gomes ■ Coordenador
Vanessa Domingos Silva ■ Diretora Técnica
Erika Helena Lopes Gaia Alves ■ Diretora Técnica
Ana Carolina Menella ■ Diretora Técnica
Adriana Buarque de Gusmão Gomes de Freitas
Gian Fabrício Martins Silva
Marialba Franca Bustamante
Silvio Tello Herculano Baptista

Escola de Governo

Helenice Alberto (Projeto gráfico e editoração eletrônica)

Manual

para elaboração dos programas do Plano Plurianual

PPA 2024-2027

Sumário

Introdução 7
Figura 2: Cadeia de resultados 9
Pontos de Destaque do Novo Manual 10
Seção I: Orientações de como Elaborar um Programa 12
Etapas do Planejamento 14

Etapa 1: Alinhamento Estratégico 15
A. Identificar os Objetivos Estratégicos para os quais o Órgão pode contribuir 22
B. Identificar os problemas (necessidades, demandas e oportunidades) pertinentes ao Órgão, tendo como referencial os objetivos estratégicos do PPA 23
C. Selecionar os Problemas, entre os Problemas Identificados, para a Atuação Governamental 25
D. Caracterizar os Problemas Selecionados 28
E. Definir os Resultados e o Público-alvo dos Programas 31
F. Validar os Resultados Desejados para os Programas do PPA 34

Etapa 2: Cadeia de Resultado do Programa 36
A. Descrever o Resultado do Programa e seu Público-Alvo 37
B. Identificar os Produtos, seus Processos e Insumos 39
C. Modelar Ações 43

Etapa 3: Indicadores 45
A. Compreender o conceito e importância dos indicadores 46
B. Conhecer as propriedades de um bom indicador 47
C. Planejar indicadores de Resultado e de Produto, segundo os critérios definidos 48
D. Definir os atributos de cada indicador 61

Etapa 4: Análise de Consistência e Pressupostos 68
A. Realizar Análise de Consistência entre Resultado e Produtos 68
B. Identificar os Pressupostos 70

Etapa 5: Proposta de Estrutura dos Programas 77
A. Denominar os Programas e Definir seus Objetivos 77
B. Decidir sobre a proposta de cada Programa e suas Ações 77
C. Detalhar os Atributos de cada Programa e de seus Produtos 79
D. Detalhar os Atributos das Ações 81
E. Detalhar as Fichas Técnicas dos Indicadores de Resultado de cada Programa e dos Indicadores de Produtos 83

Etapa 6: Proposta de Metas e de Recursos dos Programas 84
A. Elaborar a Proposta de Metas para os Indicadores de Resultado e de Produto 84
B. Elaborar a Proposta de Recursos 86
C. Decidir sobre a Classificação em Ação Orçamentária e Não Orçamentária 89
D. Realizar Eventuais Ajustes na Estrutura dos Programas e das Metas de Acordo com sua Viabilidade 90
E. Consolidar a Proposta Final de Estrutura de Programas, Recursos e Metas 90

F. Validar a Proposta Consolidada do PPA 91

Seção II: Anexos 92
Legislação *94*
Glossário e definições importantes 95

Introdução

Este Manual orienta as secretarias de Estado e suas entidades supervisionadas na elaboração dos programas do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, com base no Orçamento por Resultados (OpR). Essa metodologia continuará sendo adotada pelo governo do Estado de São Paulo para elaborar, executar e avaliar os programas com foco nos resultados almejados pelo governo, conforme Decreto nº. 67.649 de 19 de abril de 2023, que fixa as normas para a elaboração do PPA 2024-2027.

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 do PPA, consiste em formular uma estrutura que permita o alcance dos resultados esperados, acompanhada de metas e proposta de recursos. Por sua vez, a segunda fase envolve o monitoramento e a avaliação desses programas e 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 ou desafio a ser enfrentado?
- **Onde 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 Medodológico 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 demanda específica da sociedade. A situação desejada é uma mudança positiva provocada pelo programa e recebe o nome de Resultado.

O programa compreende um conjunto de ações que geram produtos. Os produtos são bens ou serviços necessários para a concretização de um Resultado comum preestabelecido. Portanto, identifica-se que há um nexo causal forte entre produtos e resultados, pois sem a produção de determinados bens e serviços não se atingirão as mudanças pretendidas. Quando vários resultados são alcançados por diferentes programas, esses resultados contribuem ou induzem mudanças mais amplas no conjunto da sociedade, denominadas de Impactos. Estes impactos são almejados em termos de Objetivos Estratégicos do PPA, em uma associação conjugada e desejada para o alcance dos resultados do programa 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 e produtos são definidos, respectivamente, indicadores:

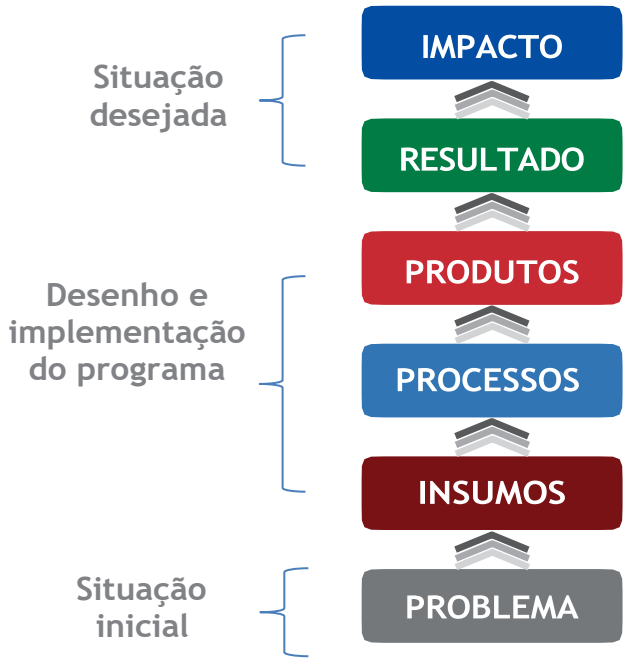
- **de Resultado** — que medem o alcance dos objetivos dos programas;
- **de Produto** — que mensuram ou qualificam a entrega de bens e/ou serviços públicos.

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, o **Glossário,** que reúne os principais conceitos apresentados neste Manual, os **Instrumentos de Apoio,** para o processo de elaboração dos programas 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 alguns anos da implantação da metodologia de Orçamento por Resultados (OpR), para o Plano Plurianual 2024-2027, algumas alterações e inovações se mostraram necessárias e motivaram a atualização da metodologia para elaboração de programas e, consequentemente, dos sistemas informatizados que dão sustentação às peças orçamentárias (Sistema EPA e PPA).

Destacamos:

No que se refere às etapas de elaboração de programas, destaca-se, primeiramente, a indicação para que o Órgão inicie seu planejamento para os próximos 4 anos, partindo dos Objetivos Estratégicos estabelecidos pelo atual governo e, baseado naturalmente nas atribuições do Órgão, defina seus Resultados esperados. A definição dos programas do PPA 2024-2027, embora precise passar pela avaliação do desempenho dos programas do PPA vigente, tem que ter um foco atento na qualidade dos gastos realizados face aos resultados obtidos. A simples continuidade incremental deve ser evitada, na medida em que o Plano Plurianual deve refletir o Plano do Governo eleito, com a sinalização de suas prioridades.

Nesse sentido, até mesmo os sistemas computacionais que registrarão a estrutura de programas, produtos e ações do PPA 2024-2027 não abrirão com a a estrutura atual carregada, de modo a que os campos de inserção dos elementos da nova estrutura estejam livres para as alterações mais significativas, que se mostraram necessárias no planejamento do órgão, e assim foram definidos.

Sobre os resultados do Programas, especificamente no que concerne à sua mensuração, importante ressaltar uma nova orientação relativa às metas dos Indicadores de Resultado do Programa no sentido de que, ainda que o limite máximo de indicadores de resultado permaneça o mesmo — 4 (quatro) indicadores, pelo menos um deles também deve ter a definição de sua meta de forma regionalizada por Município; ou seja, a meta desse indicador será definida no nível territorial de Município e do Estado. Na Lei do PPA, além da apresentação da meta no nível estadual, também serão apresentadas as metas dos municípios, agrupadas em recortes de cada Região Administrativa.

Em relação aos produtos, foi incluída orientação de que cada um deles seja associado a uma ou mais METAS dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável — ODS, estabelecidos pela Agenda 2030 da Cúpula das Nações Unidas, de modo

a possibilitar relatórios e análises transversais de acompanhamento do PPA em torno de determinado tema de política pública.

A regionalização das metas dos indicadores de produto não é obrigatória mas é recomendável, especialmente para os produtos que envolvem investimentos.

Ainda no âmbito dos produtos, tornou-se obrigatória a definição de indicadores qualitativos, de forma a prover informações que permitam a análise de aspectos complementares relevantes, como por exemplo, eficácia ou cobertura, cumprimento de normas e padrões obrigatórios de fornecimento dos serviços, etc, transcendendo a análise quantitativa mais correlacionados aos recursos orçamentários.

Desse modo, na elaboração do PPA 2024-2027, os produtos serão mensurados sempre por dois indicadores: **INDICADOR ORÇAMENTÁRIO**, denominado anteriormente de Indicador LOA e o **INDICADOR QUALITATIVO**, antes denominado Indicador PPA.

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

Seção I

Orientações de como Elaborar um Programa

Antes de se iniciar o processo de elaboração dos Programas, deve ser definida a equipe responsável por realizar esse trabalho.

No intuito de que a proposta reflita a compreensão do órgão sobre os desafios a serem enfrentados, traduza suas estratégias e expresse as realizações e recursos necessários, a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) recomenda a formação de um grupo de trabalho, incluindo participantes da Administração Indireta, que 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;
- coordenadores de área, 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.



Oficinas com as equipes técnicas da secretaria

Para a elaboração das propostas de Programas do PPA, recomenda-se organizar oficinas com a equipe de trabalho formada, visando à integração dos participantes para o alinhamento de expectativas quanto à potencial capacidade de execução do órgão e seus limites, em termos de metas operacionais e orçamentárias, podendo contar com eventual participação das equipes técnicas da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

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.

A seguir são apresentados e detalhados 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:

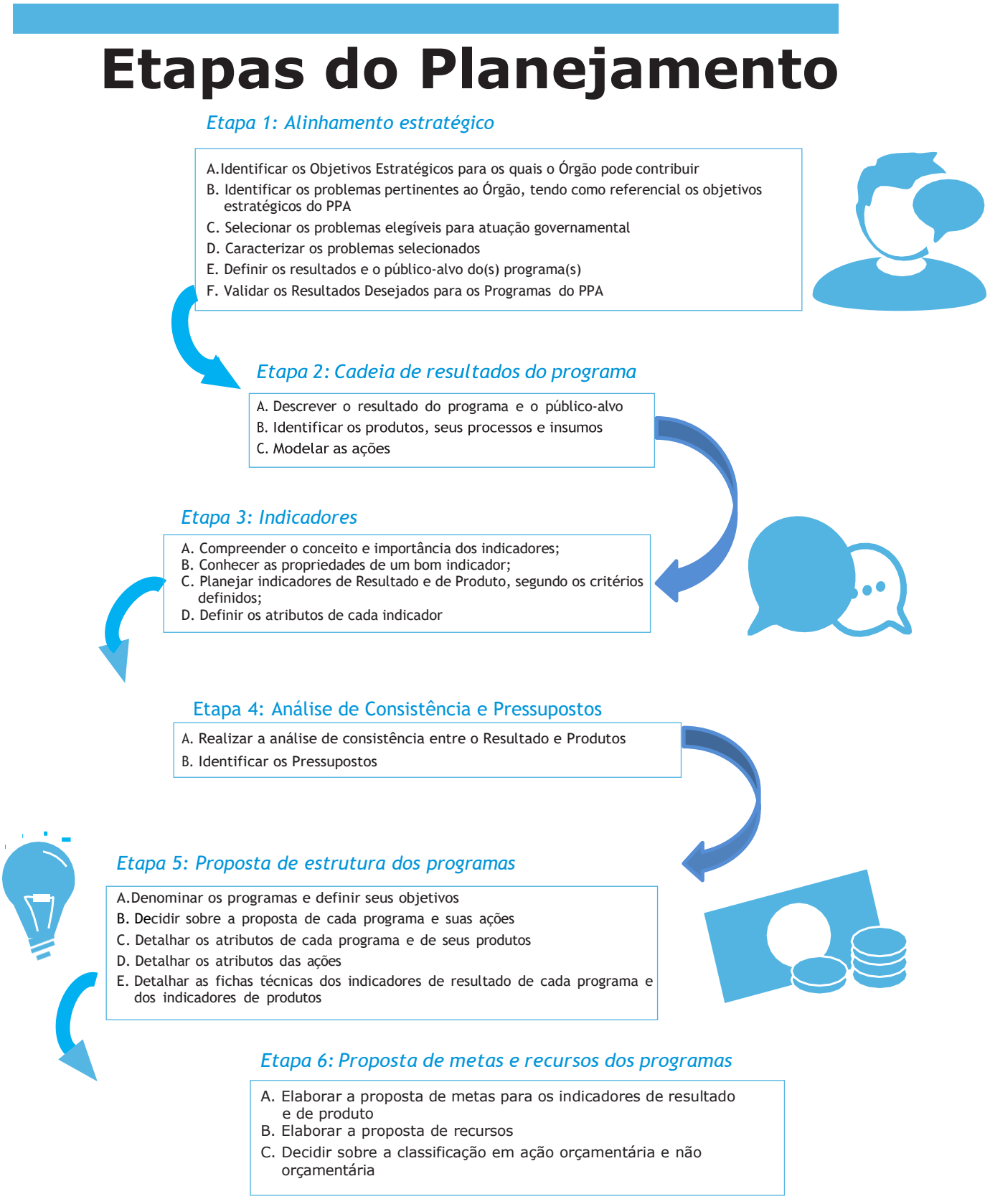
1. Alinhamento Estratégico
2. Cadeia de Resultados do Programa
3. Indicadores
4. Análise de Consistência e Pressupostos
5. Proposta de Estrutura dos Programas
6. Proposta de Metas e Recursos dos Programas

Em cada etapa, o leitor encontrará as seguintes informações:

- O que é a etapa.
- Passos sugeridos para sua realização.
- Orientações e conceitos importantes para cada passo.

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

Figura 3: Etapas para Elaboração de Programas do PPA 2024-2027



Etapa 1: Alinhamento Estratégico

O **Alinhamento Estratégico** é a etapa em que, a partir de suas atribuições, o Órgão define os Resultados que deve alcançar nos próximos 4 anos, guiado pela Diretrizes e Objetivos Estratégicos definidos pelo governo.

A atuação governamental está representada no PPA por meio de Programas, compostos de Produtos e Ações, que visam, partindo de uma situação inical alcançar tais Resultados.

Para efeito do planejamento do PPA, baseado na metodologia do Orçamento por Resultados que será apresentada a seguir, a **SITUAÇÃO INICIAL** a ser enfrentada é designada como "**PROBLEMAS**", que expressam necessidades, demandas expressas e oportunidades que determinarão as decisões de intervenção do Estado no cumprimento de seu papel.

Assim, cada Órgão 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) 2024-2027 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, os Órgãos devem utilizar elementos que balizam e orientam sua tomada de decisão.

As Diretrizes e Objetivos Estratégicos de Governo, definidos 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 princípios que norteiam 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.

Para o PPA 2024-2027, o Governo definiu 3 (três) Diretrizes e 12 Objetivos Estratégicos que são elencados a seguir:

- **Diretrizes**

  - **Diálogo e inovação** – para uma administração pública descentralizada, inovadora, tecnológica, direcionada ao atendimento rápido e desburocratizado dos anseios da população e ao enfrentamento de problemas.

  - **Dignidade e comprometimento** – com a participação social, o equilíbrio das contas públicas, a valorização das pessoas, o cumprimento de prazos, o desenvolvimento de ações que gerem resultados econômicos e sociais e a sustentabilidade ambiente.

  - **Desenvolvimento e técnica** – para a implementação de modelo de gestão com ênfase em resultados, planejamento, propósito e criatividade, voltado ao cuidado com as pessoas, à geração de oportunidades, à garantia dos direitos individuais e coletivos e ao respeito ao meio ambiente.

Objetivos Estratégicos

1. **Educação Pública com Efetividade, Qualidade e Acesso Ampliados, para Geração de Oportunidades e Redução das Desigualdades**

   Descrição: Educação Pública com Efetividade, Qualidade e Acesso Ampliados pressupõe alcançar maiores resultados na aprendizagem, com trajetória adequada e redução da evasão. Para tanto, o Estado deverá assegurar acesso a serviços públicos educacionais de qualidade e trabalhar para o fortalecimento do vínculo dos alunos com a escola para além do ambiente de ensino, intensificando o uso da estrutura instalada e dos espaços para esporte, lazer, cultura, vida comunitária e referência cívica. Também envolve reduzir a desigualdade de aprendizagem entre alunos da rede pública e privada, permitindo aumento da equidade na geração de oportunidades de longo prazo.

2. **Saúde Pública com Maior Acesso, Qualidade, Resolutividade e Tecnologia, para Enfrentamento das Principais Causas de Problemas de Saúde**

   Descrição: O objetivo busca reduzir a incidência dos principais problemas de saúde enfrentados pelo cidadão paulista, ampliando e qualificando o acesso da população aos serviços públicos, com uso intensivo de tecnologia e adoção de medidas de gestão, pensadas para otimizar o atendimento e a distribuição dos recursos, dentro de um sistema regionalizado e hierarquizado. Apoiar os municípios para o fortalecimento da atenção primária, mediante adoção de estruturas eficientes e resolutivas no cuidado básico, que permitam a redução da demanda por serviços mais complexos nas urgências e emergências e o aumento da efetividade quanto à proteção da saúde das pessoas.

3. **Segurança Pública Fortalecida e Integrada para uma Sociedade Protegida e com Menor Incidência de Crimes**

   Descrição: Este objetivo está baseado na redução dos índices de criminalidade e violência, por meio da adoção de tecnologia de ponta e da integração das bases de dados, em parceria com os demais entes federados, para prevenção das ocorrências e aumento da taxa de esclarecimento de crimes, incluindo desde furto de celulares até crime organizado e roubos ultraviolentos. Engloba, adicionalmente, alcançar menores índices de violência contra a mulher e a família e de desordem em lugares públicos, além do aumento da ressocialização e da reintegração de jovens e adultos em cumprimento de pena.

Continua

Continuação

4. **Menor Vulnerabilidade Social, com Redução das Desigualdades, da Pobreza e do Contingente de Pessoas em Vivendo em Situação de Rua**

   Descrição: O objetivo consiste na redução da pobreza e da vulnerabilidade social no Estado, proporcionando, além dos auxílios voltados à segurança de renda, oportunidades de trabalho e rendimento, mediante capacitação profissional e apoio ao empreendedorismo, com especial atenção às famílias residentes em favelas e aglomerados subnormais. Envolve também alcançar menores índices de desigualdade em suas diversas dimensões e do contingente de pessoas vivendo em situação de rua, mediante especial atenção à abordagem, acolhimento, tratamento e reinserção social das pessoas nessas condições e de dependentes químicos.

5. **Infraestrutura e Mobilidade Urbana Expandidas, para Melhoria da Vida dos Cidadãos e para um Ambiente de Negócios Favorável à Atração de Investimentos**

   Descrição: O objetivo visa a ampliação da infraestrutura de transportes, energia e mobilidade urbana, permitindo maior qualidade de vida à população em seus deslocamentos intra e interurbanos, competitividade dos produtos e serviços aqui produzidos e dinamização da economia. Simultaneamente, pretende alcançar ambiente favorável à atração de capital privado, para construção de parcerias para investimentos nos diversos modais de transporte, como rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aviação, além de transporte urbano de média e alta capacidade.

6. **Moradia Digna com Expansão da Regularização Fundiária, Revitalização e Reurbanização, com Destaque para o Centro da Capital**

   Descrição: O objetivo apoia-se na redução do déficit e da inadequação habitacional, mediante oferta de unidades habitacionais pelo Estado e em parceria com a iniciativa privada, prevendo o adensamento urbano em áreas com infraestrutura já consolidada, ou em novos eixos de mobilidade, além de acelerar a regularização fundiária, sobretudo, nas áreas metropolitanas. Engloba a requalificação do centro da cidade de São Paulo, equilibrando moradia e emprego, mesclando usos que garantam atividades de dia, de noite e aos finais de semana e aproveitando a forte rede de infraestrutura ali existente. A integração de iniciativas para proporcionar este ambiente de desenvolvimento envolve, desde a ampliação dos programas habitacionais e operações

Continua

Continuação

urbanas na região, até a instalação de um complexo governamental na área dos Campos Elíseos.

7. Meio Ambiente e Recursos Naturais Preservados, com Garantia de sua Integridade e Equilíbrio para Manutenção das Funções Ecológicas Essenciais à Vida

Descrição: Meio ambiente e recursos naturais preservados envolve o aumento da segurança hídrica, da destinação adequada dos resíduos sólidos, da produção de energia limpa e renovável e da cobertura verde no território, além da diminuição de emissão de gases tóxicos de efeito estufa na atmosfera, com intuito de buscar a neutralidade de carbono.

8. Setor Produtivo Competitivo e Empreendedorismo Fortalecido, com Capital Humano Qualificado, Geração de Empregos e Ambiente Propício à Inovação

Descrição: O objetivo pressupõe intensificar o protagonismo de São Paulo na atração de investimentos privados, acionando alavancas de transformação, como a disponibilidade de energia com custo competitivo, infraestrutura para implantação e distribuição da produção, disponibilidade de crédito justo e acessível, capital humano, ambiente inovador, redução do custo São Paulo e desburocratização, além da revisão do sistema tributário atual. O objetivo também envolve maior sucesso de empresas inovadoras, que buscam oferecer novos produtos e serviços, com especial atenção às micro e pequenas e àquelas lideradas por mulheres, mediante capacitação, suporte técnico, digitalização e apoio ao crédito.

9. Agronegócio com Produção Diversificada e Atrelado à Sustentabilidade e ao Desenvolvimento dos Pequenos Produtores

Descrição: O objetivo consiste no crescimento da produção e das exportações do agronegócio paulista, apoiadas no surgimento de novas tecnologias no campo, adequação às exigências ambientais, melhoria da infraestrutura para distribuição, crédito ao agricultor, desburocratização da atividade e ações de apoio técnico, sobretudo, aos pequenos produtores.

10. Turismo, Esporte, Cultura e Economia Criativa Aliados ao Desenvolvimento e Voltados para o Futuro

Descrição: Consolidar a cultura e a economia criativa como instrumentos de transformação e inclusão social, buscando resgatar e

Continua

preservar a história e a arte, valorizando as diferenças e criando oportunidades de formação e ocupação profissional. Envolve ações que valorizam a diversidade cultural do povo paulista e de suas cidades, privilegiam a transparência, gestão e fiscalização das políticas públicas, com investimentos em tecnologia da informação e capacitação dos agentes culturais. Da mesma forma, consolidar a política de esportes como atividade de incentivo à saúde e à formação cidadã e de grandes talentos para competição. O objetivo também consiste no fortalecimento do turismo como estratégia de desenvolvimento, apoiado no turismo de negócios, saúde, esportes, cultura, lazer, natureza e religioso.

11. Gestão Pública Ágil para um Governo Digital, Transparente, Ético, Técnico e Focado em Excelência dos Serviços

Descrição: Alcançar a excelência na atuação do governo como um prestador de serviços de qualidade, comprometido com o atendimento ao cidadão, e inovando na oferta de políticas públicas adequadas às necessidades da população. Aprimorar a mobilização dos recursos humanos disponíveis e das estruturas organizacionais, com simplificação de processos burocráticos internos. Alcançar maior uso de tecnologias para entregar resultados à sociedade e ampliar as parcerias com a iniciativa privada, como oportunidades de colocar em prática soluções mais eficientes. O objetivo busca reduzir os espaços para a prática da corrupção, aplicando mecanismos de controle e mitigação de seus impactos.

12. Política Fiscal e Tributária Modernas e Continuamente Avaliadas

Descrição: Compreende a instituição de um fisco moderno, que respeito e seja acessível ao pagador de impostos e que avance na resolução de problemas, como a retenção de créditos e o uso excessivo da substituição tributária. Simultaneamente, aprofunda a transparência e a responsabilidade na alocação direta de recursos e na concessão de subsídios, ao instituir a prática da avaliação contínua para aprimoramento das políticas públicas.

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;
- Resultado das Audiências Públicas sobre o PPA;
- Diagnóstico Preliminar do Estado de São Paulo;
- 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 a ser preenchido pelas secretarias com informações relativas à 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 informçaões 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 sobre o PPA

  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 Preliminar do Estado de São Paulo**

  Relatório elaborado e disponibilizado pela SFP para subsidiar o Estado na definição de suas prioridades e das estratégias para os próximos quatro anos. O relatório apresenta análises e dados de diversos aspectos econômicos, sociais e ambientais e os relaciona com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU. O conteúdo apresentado contribui para a elaboração dos programas do PPA na medida em que qualifica os problemas e desafios que serão enfrentados pela administração estadual nos próximos quatro anos.

Figura 4: Alinhamento Estratégico do PPA



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

A. Identificar os Objetivos Estratégicos para os quais o Órgão pode contribuir
B. Identificar os problemas (necessidades, demandas e oportunidades) pertinentes ao Órgão, tendo como referencial os objetivos estratégicos do PPA
C. Selecionar os problemas elegíveis para atuação governamental
D. Caracterizar os problemas selecionados
E. Definir os resultados e o público-alvo do(s) programa(s)
F. Validar os Resultados Desejados para os Programas do PPA

A. Identificar os Objetivos Estratégicos para os quais o Órgão pode contribuir

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 cada Objetivo Estratégico pode ensejar a atuação de vários órgãos, sendo que cada cada um deles, a depender das suas atribuições, gera resultados distintos, pertinentes à àrea em que atuam, mas que colaboram para o alcance desse objetivo.

Sob outra óptica, também é importante destacar que um mesmo resultado pode colaborar com vários Objetivos Estratégicos.

A equipe técnica deve selecionar a quais objetivos estratégicos, dentre os elencados acima, o órgão pode oferecer sua maior contribuição.

As metas dos objetivos estratégicos do PPA 2024-2027 serão fornecidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, de modo a orientar a elaboração do planejamento das metas dos programas do PPA.

A equipe técnica, ao analisar os objetivos estratégicos, deve buscar as respostas para as seguintes perguntas orientadoras:

- A quais objetivos estratégicos a atuação do órgão está mais aderente?
- Quais as atribuições legais do órgão e de suas coordenadorias?

A partir dos Objetivos estratégicos que o Órgão entende que poderá ter uma contribuição relevante, a equipe terá elementos para identificar quais resultados precisarão ser atingidos de modo a colaborar para aquele Objetivo Estratégico.

B. Identificar os problemas (necessidades, demandas e oportunidades) pertinentes ao Órgão, tendo como referencial os objetivos estratégicos do PPA

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

Baseada nas informações contidas nos materiais técnicos e considerando as atribuições e atividades realizadas pelo órgão, a equipe técnica deve buscar respostas para as seguintes perguntas orientadoras:

- Quais informações foram registradas no Diagnóstico Setorial?
- Quais os principais pontos relacionados à área de atuação do órgão, segundo o Diagnóstico Preliminar do Estado de São Paulo?
- Baseado nas Audiências Públicas, o que a sociedade espera da atuação do Órgão?
- Existe plano estadual ou nacional relativo à política pública relacionada à pasta? Qual diagnóstico se faz? O que os planos priorizam?
- O que consta no Plano de Governo sobre a atuação do órgão?

Continua

Continuação

- O órgão tem algum plano ou planejamento estratégico que organiza sua atividade? Existem metas para os próximos quatro anos?
- Como é estruturada a política pública do órgão entre os três níveis de governo?
- Qual a estrutura do órgão para enfrentar o problema?

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 atendidos, mitigados ou solucionados por meio dos programas governamentais.

Exemplo de Identificação de Problemas[1]

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

- **Objetivo estratégico de governo**: "Educação Pública com Efetividade, Qualidade e Acesso Ampliados, para Geração de Oportunidades e Redução das Desigualdades"
- **Plano de governo com proposta para a educação:**
  - o Recomposição de Aprendizagem: Serão realizadas avaliações sistemáticas de monitoramento de aprendizagem, e um conjunto de recursos pedagógicos para suplementação de ensino e superação do impacto da suspensão das aulas presenciais no aprendizado dos alunos.
  - o Escola Efetiva: Estabelecer novas e mais ambiciosas metas de aprendizagem para os alunos que estudam nas escolas estaduais, dando aos estudantes paulistas protagonismo regional, nacional e global, com transparência nos resultados.
- **Diagnóstico Preliminar do Estado de São Paulo**: Os resultados das avaliações nacionais e internacionais mostram que o baixo desempenho dos alunos, no Ensino Médio, é consequência da aprendizagem ao longo do Ensino Fundamental. As crianças de contextos de maiores

[1] Todos exemplos e informações utilizados, neste Manual, foram elaborados apenas para fins didáticos, com informações hipotéticas e não refletem, necessariamente, a visão das secretarias estaduais e de governo.

dificuldades socioeconômicas são mais vulneráveis a este círculo vicioso. Há disparidades também entre as escolas públicas e particulares, no que diz respeito aos indicadores de resultado da aprendizagem. A reforma do Ensino Médio é outro desafio. Pactuada em 2017, está sendo implementada, com destaque para: a) Educação Profissional, que se tornou um componente opcional; b) redução do número de disciplinas obrigatórias; c) aumento progressivo da carga horária.

- **Audiências públicas**: solicitação de mais vagas para os alunos do ensino médio, sobretudo no interior do Estado.

- **Plano Nacional de Educação (PNE)**[2]: Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a aumentar o ìndice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) progressivamente.

- **Plano Estadual de Educação (PEE)**[3]: Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica — IDEB no Estado:

Com base nessas informações, poderiam ser identificados como problemas a serem enfrentados pela Secretaria Estadual da Educação as desigualdades de oportunidades e condições na educação básica, que produzem reflexos na aprendizagem e desempenho das crianças e jovens que frequentam a educação pública no Estado de São Paulo. As defasagens e disparidades no desempenho ficam maiores no Ensino Médio.

C. 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.

[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

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.



Como selecionar os Problemas

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.

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

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.**
- A distorção idade-série se inicia nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e impacta negativamente as chances de conclusão do ciclo-básico
- 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.

D.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 do órgão, 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.



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

Continua

Continuação

causas contribuem para gerar esse problema, assim como a visualizar suas consequências.

Na seção II: Anexos, encontra-se o arquivo Instrumentos de Apoio, no qual consta uma planilha denominada 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:

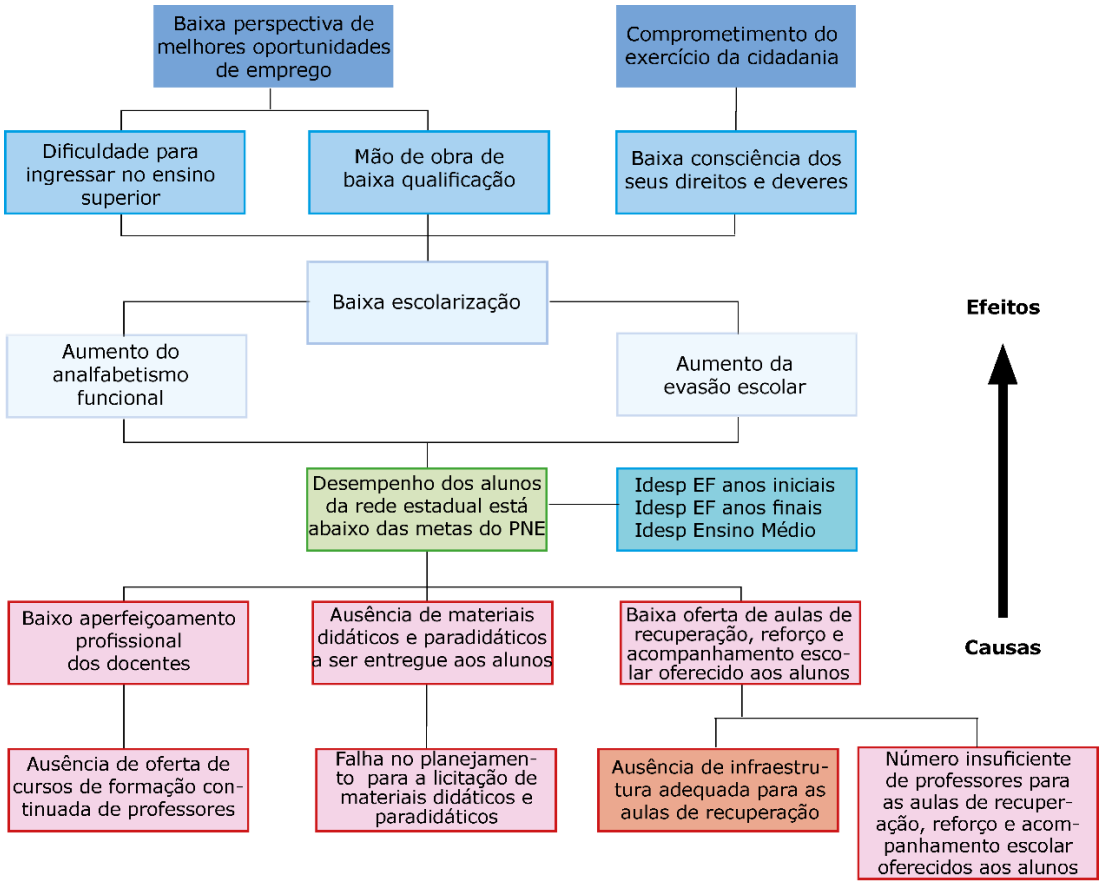
- Taxa de matrículas no ensino médio;
- Taxa de distorção idade-série;
- Taxa de abandono no ensino médio;
- Percentual de jovens de 18 a 24 anos com ensino médio completo.

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 dos 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.26).

Análise das causas abaixo descritas (exemplos 1 e 2), segundo o critério acima indicado:

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.

E. Definir os Resultados e o Público-alvo dos Programas

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 progra-ma 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.

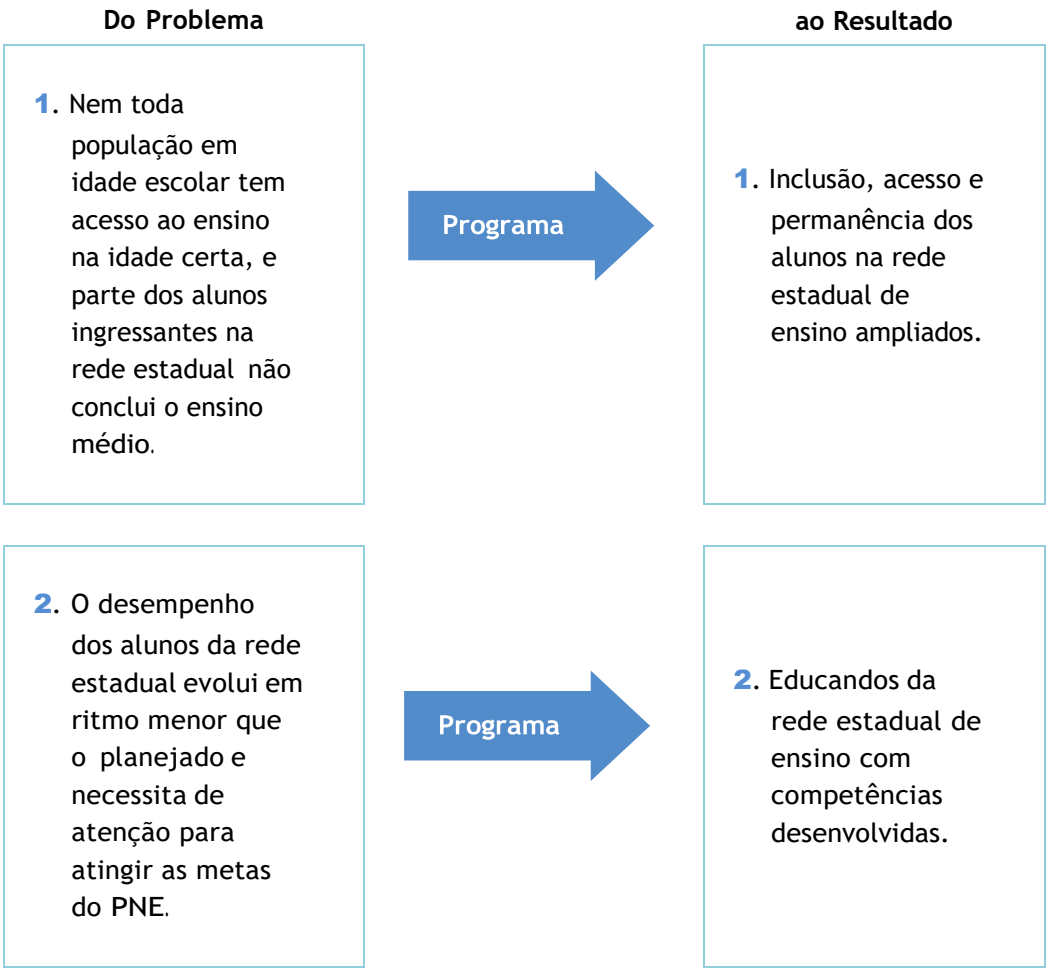
O público-alvo de um programa pode compreender:

- 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 da rede estdual evolui em ritmo menor que o planejado 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 4 e 17 anos (potencial da educação básica) no Estado de São Paulo é de 7,86 milhões.
- Entre 2019 e 2021, houve um aumento da taxa de abandono escolar no Enino Médio na Rede Estadual Paulista, de 2,5% para 4%.
- Considerando a rede pública, em 2021, a rede estadual respondeu por 26% do total de matriculados no Ensino Fundamental — Anos Iniciais; 71% das matrículas do Ensino Fundamental — Anos Finais; 97% do Ensino Médio.

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

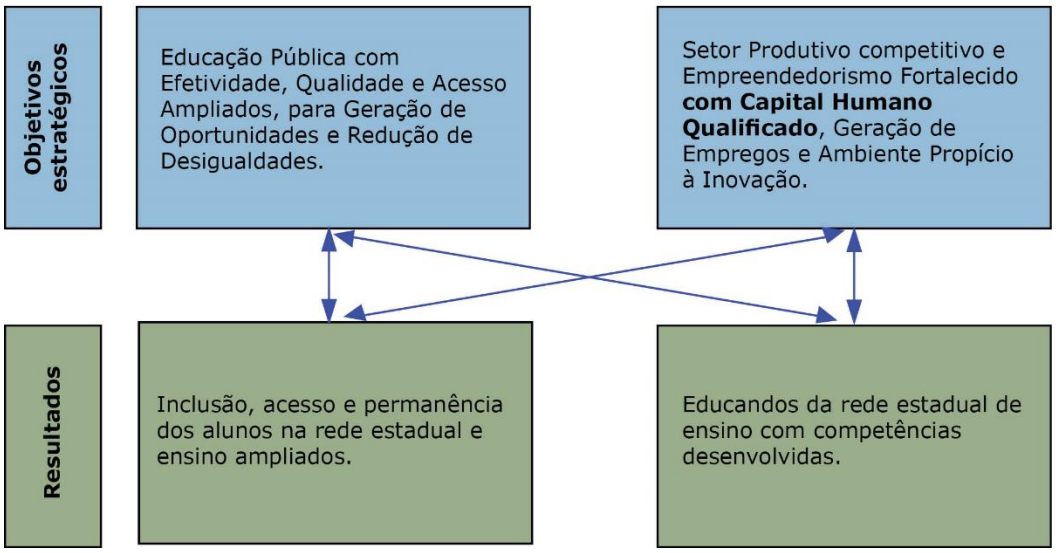
- População em idade escolar (entre 6 e 17 anos) no Estado de São Paulo, EJA (Educação de Jovens e Adultos).

Qual o resultado esperado nesse público?

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

A Figura 7 ilustra a possível associação entre os **resultados** e o **objetivo estratégico** para o qual contribui.

Figura 7: Contribuição dos Resultados dos Programas para o Objetivo Estratégico



Os procedimentos descritos nos passos E e F serão repetidos para cada um dos problemas selecionados no passo C

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 ocumento 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.

Preenchimento da representação esquemática do Alinhamento Estratégico do Órgão

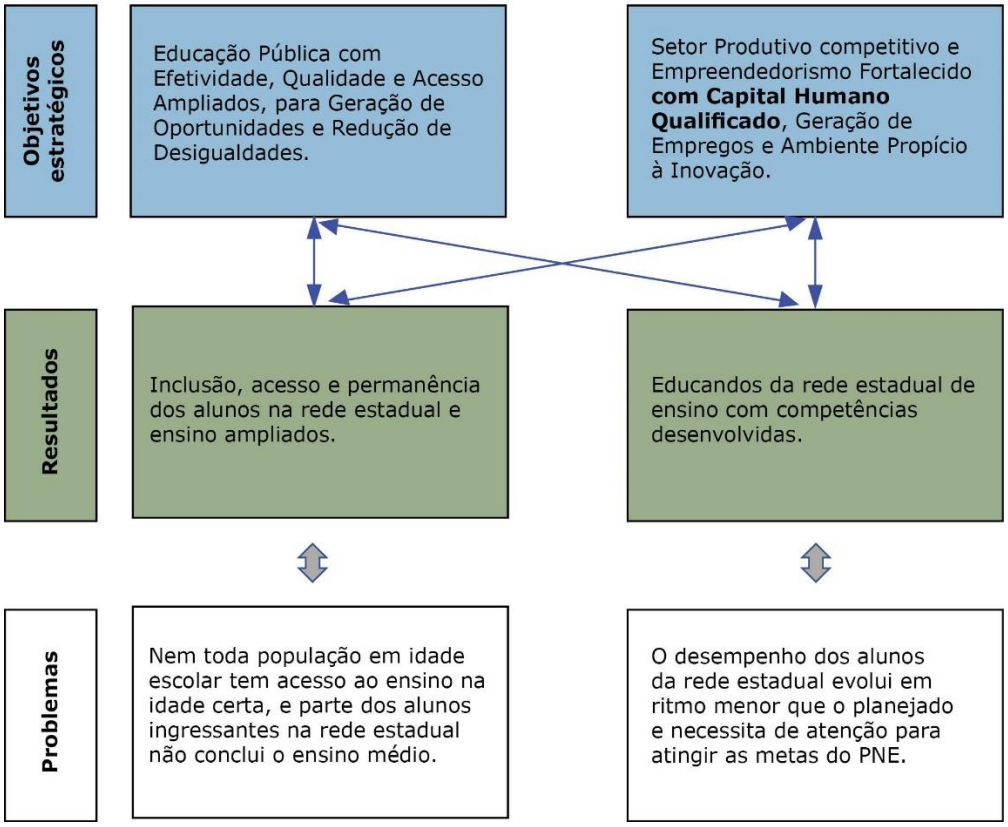
A figura que representa esquematicamente o Alinhamento Estratégico do Órgão permite visualizar a proposta **geral** de atuação do órgão, compreender todos os resultados que se propõe alcançar e a relação de cada **Resultado** com os **Impactos** (objetivos estratégicos) que o governo pretende causar na sociedade. *(Nos Anexos ao presente Manual consta, sob o título de Instrumentos de Apoio, planilha com modelo da representação esquemática do Alinhamento do Órgão).*

Nessa representação esquemática, devem ser registrados:

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

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

Figura 8: Representação Esquemática do Alinhamento Estratégico

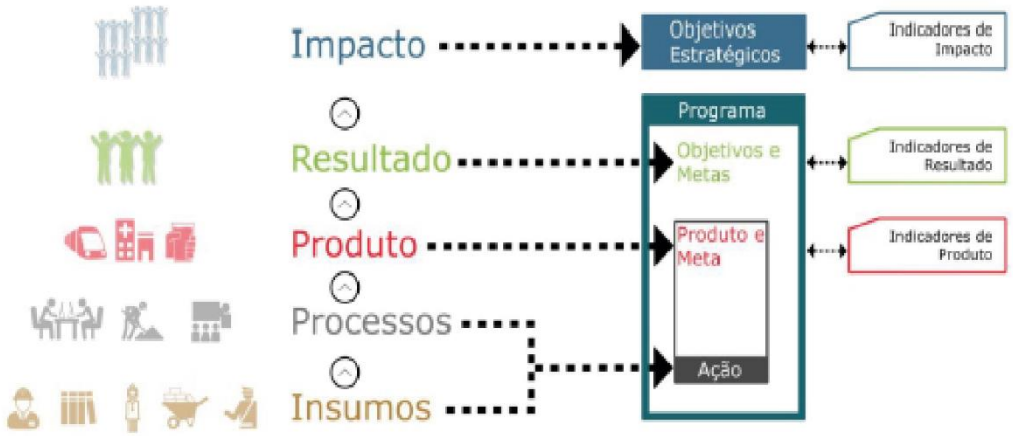


Etapa 2: Cadeia de Resultado do Programa

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 "Planilha" disponível nos Anexos da Seção II

Os passos necessários para detalhamento dessa etapa são:

A) Descrever o resultado do programa e o público-alvo;
B) Identificar os produtos, seus processos e insumos;
C) Modelar Ações.

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

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

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.E. 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 presse a exata compreensão do resultado esperado no público-alvo e especificar os elementos mais relevantes a serem mensurados pelo indicador de resultado.

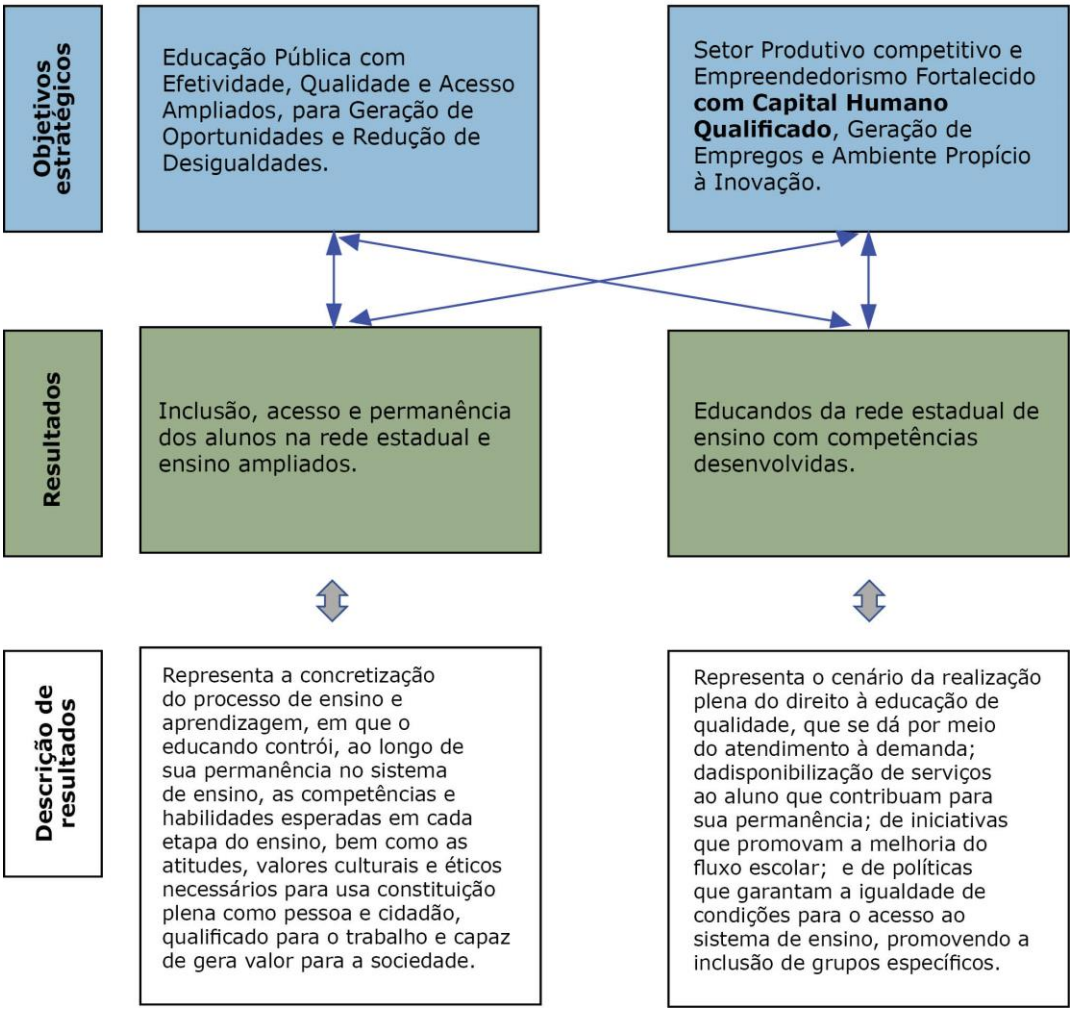
A descrição do **resultado** será importante para definir o objetivo do programa na Etapa 5.A (adiante).

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.E, o órgão espera atender com o programa?**

Figura 10: Resultados e Descrições dos Resultados



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 3,6 milhões de pessoas.

B. Identificar os Produtos, seus 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 da necessidade de enfrentar as causas do problema, visando o resultado pretendido para o programa.

As causas dos problemas identificados na Etapa 1 são importante subsídio para a dinâmica de trabalho, na medida em que os produtos são definidos para enfrentá-las.

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

Roteiro:

1. As causas do problema maior devem ser enfrentadas com quais entregas de bens ou serviços (produtos) ?
2. Os benefícios gerados pelo produto estão alinhados ao resultado esperado pelo programa? O produto é indispensável para atingir o resultado pretendido?
3. A quem se destina essa entrega? Qual seu beneficiário? Ele é interno ao órgão? É o 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).
4. Como descrever, em linhas gerais, o que compreende a entrega?
5. 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?
6. 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?
7. 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?
8. 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?
9. Há questões legais ou outros aspectos que podem interferir na prestação do serviço ou oferta do bem?
10. Dentre os produtos necessários para enfrentar o problema, o orgão/sua área, atualmente, já o entrega?
11. Como seriam tais produtos e seus processos? (aplicar as questões de 2 a 10).

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.

Para fins de registrar o desenvolvimento dessa parte do processo de elaboraçao do PPA, há campos específicos na aba Produto e na aba Ação do arquivo "Planilha" que consta no Anexo da Seção II.

Exemplos:

Exemplo 1: Desenvolvimento e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (Redes Públicas)

- Este produto corresponde à oferta de Ações formativas, que podem ser presenciais, EaD ou híbrida, aos profissionais da Educação das Redes Estadual e Municipal.
- Beneficiário intermediário — Profissionais da Educação das Redes Estadual e Muncipal do Estado de São Paulo.
- Beneficiário final e externo ao órgão — Alunos da rede pública Estadual e Municipal

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 a unidade 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 proces- so 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 5: 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 da 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:

Continua

Continuação

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, consequentemente, 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 5

Exemplo 1: 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 2020-2023, 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

"O que não é medido não pode ser gerenciado" (Peter Drucker)'

Os passos sugeridos para a realização dessa etapa são:

A. Compreender o conceito e importância dos indicadores;
B. Conhecer as propriedades de um bom indicador;
C. Planejar indicadores de Resultado e de Produto, segundo os critérios definidos;
D. Definir os atributos de cada indicador

Mais do que de boas estratégias, disponibilidade de recursos (sejam financeiros, materiais ou humanos), e apoio político, o êxito na implementação

de políticas públicas necessita de ferramentas que permitam uma gestão competente do plano de governo.

Entre estas ferramentas destacam-se os indicadores, que devem atender as necessidades de planejadores, gestores, avaliadores, e outros agentes públicos na tomada de decisão, acompanhamento, monitoramento e avaliação de programas e seus produtos, além de criar situações de aprendizagem organizacional.

Nesta etapa, serão apresentados os atributos gerais dos indicadores e as orientações para a criação, manutenção e aproveitamento dos indicadores de Resultado de Programa e de Produto.

Ressalte-se que nesta Etapa não serão tratados os indicadores de Impacto, na medida em que tais indicadores, que mensuram os Objetivos Estratégicos, já foram estabelecidos pelo Governo.

A. Compreender o conceito e importância dos indicadores

De maneira geral, um indicador pode ser entendido como uma informação quantitativa ou qualitativa que expressa o desempenho de um processo ou fenômeno e que permite acompanhar sua evolução. Ele busca traduzir de forma mensurável certo aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação governamental).

O indicador tem como característica fundamental a possibilidade de comparação a um referencial, seja ele o passado (série histórica), um referencial de desempenho, uma meta ou compromisso assumidos.

Tendo em vista que a metodologia do Orçamento por Resultado, utilizada no PPA, se distingue pela integração de informações de desempenho ao processo orçamentário, é evidente a importância fundamental dos indicadores no processo de tomada de decisão, em todas suas etapas: planejamento, monitoramento, gestão e avaliação. Neste contexto do PPA, o indicador pode ser entendido como uma variável crítica que precisa ser observada e/ou controlada para que corresponda a uma expectativa predefinida.

Simplificadamente: Indicador, para a metodologia aqui adotada, é uma medida simples e fácil de ser entendida, definida no planejamento, que quantifica os avanços do Programa, apoiando o monitoramento e a avaliação do PPA.

A escolha do indicador será avaliada quando, em etapa posterior, for feita a análise e verificação da consistência horizontal.

Elementos constitutivos Fundamentais do OpR:

- Informação sobre desempenho;
- Utilização desta informação na tomada de decisão.

Enfim, o indicador permite compartilhar expectativas, reforçar ou corrigir ações, determinar e mobilizar recursos, reconhecer e recompensar resultados.

B. Conhecer as propriedades de um bom indicador

Na concepção e avaliação de um indicador, há muitas propriedades que devem ser consideradas, pois definirão sua adequação e sua qualidade.

Entre estas propriedades, podemos destacar:

- Utilidade: o indicador deve basear-se fundamentalmente nas necessidades de seus usuários. O indicador não pode ser um elemento decorativo, mas deve ser utilizado no processo de acompanhamento e tomada de decisão;
- Validade ou Representatividade: o indicador deve mensurar, com a maior representatividade possível, o objeto de observação, ou seja, deve representar fielmente o que se pretende medir;
- Confiabilidade: os dados do indicador devem ter origem em fontes confiáveis, produzidos e obtidos através de metodologias adequadas;
- Mensurabilidade e Disponibilidade: os dados devem também ser de fácil obtenção e devem ser acessíveis com a periodicidade adequada;
- Sensibilidade: o indicador deve responder tempestivamente e com boa aproximação a mudanças;
- Economicidade: o custo para a obtenção de dados não deve ser oneroso e os benefícios de sua obtenção devem ser justificados;
- Estabilidade: os dados do indicador devem estar sujeitos à menor interferência possível de outras variáveis, permitindo o estabelecimento de séries históricas e comparação ao longo do tempo;
- Auditabilidade ou Rastreabilidade: os dados do indicador devem ser passíveis de serem confirmados e seus cálculos conferidos e validados.
- Simplicidade de Comunicação: o indicador deve ser de fácil entendimento àqueles que o verão e utilizarão.

Ainda que desejáveis, nem todas estas propriedades têm a mesma importância. Algumas, no entanto, como utilidade, validade ou representatividade, e confiabilidade são fundamentais.

Consideradas as propriedades acima, o indicador será definido levando em conta:

- Que informação se pretende obter?
- Que dados são necessários para a produção desta informação?
- Onde os dados são obtidos?
- Com que frequência o indicador será calculado?
- Qual a fórmula de cálculo do indicador?

C. Planejar indicadores de Resultado e de Produto, segundo os critérios definidos

Os Órgãos do Estado oferecem produtos (bens e serviços) através de processos de trabalho (Ações) que mobilizam recursos financeiros, humanos, materiais, com o propósito de que estes produtos enfrentem a causa de problemas selecionados, produzindo benefícios ao público-alvo e obtendo um resultado preestabelecido.

Os programas do PPA são acompanhados por dois níveis de indicadores:

- Indicadores de Resultado
- Indicadores de Produto

Os Indicadores de Resultado e os Indicadores 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.



C.1. Indicadores de Resultado

Os Indicadores de Resultado permitem acompanhar e dimensionar a repercussão do programa, refletindo o encadeamento lógico-causal entre a oferta de produtos e o resultado almejado. Medem os efeitos do programa gerados no público-alvo, permitindo dimensionar em que medida o resultado preestabelecido foi alcançado. Compreendem:

- 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.

Os indicadores de Resultado mensuram a repercussão do Programa em seu público-alvo

Atenção: Cada Programa deve ter até 4 (quatro) Indicadores de Resultado e, no PPA 2024-2027, **no mínimo um deles deve ser expresso com meta regionalizada por Município e no nível estadual.**

Os indicadores escolhidos para registro de suas metas de forma regionalizadas, deverão ter essa informação por Município e também no nível do Estado.

C.2. Indicadores de Produto

Os Indicadores de Produto mensuram e qualificam a entrega de bens ou serviços públicos que, ao serem executados de forma conjugada, determinarão o resultado do programa em que se inserem.

No PPA 2024-2027 os produtos terão dois indicadores para mensurá-los sobre aspectos distintos:

- Indicadores Orçamentários
- Indicadores Qualitativos

C.2.1. Indicadores Orçamentários

Denominados no PPA vigente como "Indicadores LOA", serão estes, no PPA 2024-2027, denominados **Indicadores Orçamentários** que devem constituir uma expressão quantitativa da entrega de bens e serviços, que persiga uma correlação com os valores financeiros aportados, necessários para sua concretização.

Assim, estes indicadores dialogam com o orçamento e devem refletir a interdependência entre recursos orçamentários e entregas de Produtos, com variações harmônicas, em que reduções e ampliações sigam uma mesma trajetória.

A busca para subsidiar o dimensionamento de recursos financeiros, salvo casos específicos (como em Obras e Reformas complexas), leva à necessidade de que os Indicadores Orçamentários sejam expressos em números absolutos, descartando o uso de percentuais, que melhor expressam informações complementares, como aquelas que estarão presentes nos Indicadores Qualitativos.

Como diretriz para a definição dos Indicadores Orçamentários, alguns pontos são fundamentais e devem ser questionados:

- **O indicador é quantitativo?**

Os Indicadores Orçamentários devem quantificar o volume de unidades entregues, de maneira a permitir, sempre que possível, estabelecer uma correlação com os recursos necessários à sua oferta, que seja comparável e compreensível — ao longo do tempo e com outras entregas similares.

Vale reiterar: os Indicadores Orçamentários não devem ser expressos em percentuais, se não em casos excepcionais. Um mesmo percentual pode se referir a números absolutos muito diferentes (80% pode se referir a 8 de um

total de 10 unidades ou 800 de um total de 1000), gerando grandes discrepâncias de recursos para alcançar um mesmo percentual.

Por suas características, no entanto, há produtos que dificultam ou impedem a expressão em números absolutos, cabendo excepcionalmente o uso de percentuais (O desenvolvimento de grandes obras, por exemplo).

- **O que está sendo medido é relevante em relação ao produto e a ação correspondente?**

Um produto pode ter grande complexidade ou ser constituído de um agregado de elementos passíveis de mensuração. Nesses casos, pela impossibilidade de dispor de uma multiplicidade de indicadores, deve-se eleger o elemento mais importante ou representativo para configurar sua entrega e relação com os recursos financeiros investidos.

Em um caso hipotético, por exemplo, a entrega de casas à população de baixa renda pode envolver o arruamento do espaço em que as casas estão assentadas. A relevância do produto concentra-se nas unidades habitacionais entregues e não nos quilômetros de ruas distribuídas nesse loteamento.

- **O Produto envolve entregas homogêneas?**

Se o que se entrega como resultado da ação envolve bens ou serviços distintos ou até mesmo bens ou serviços semelhantes, mas com dimensões (qualidadade, extensão, etc.) muito diferentes, a agregação poderá trazer um resultado sem significado — especialmente se o quantitativo de uns for extremamente superior ou inferior ao de outros.

Novamente, pela exigência de apenas um Indicador Orçamentário para cada produto e, na inviabilidade de se criarem ações/produtos distintos, um indicador que mensure a quantidade de bens ou serviços entregues deve ser cuidadosamente analisado. Neste caso, o peso relativo dos valores financeiros aportados deve ter um papel relevante em sua criação, caso haja a pretensão de que o indicador tenha relevância orçamentária.

Como sugerem as propriedades previstas e as questões descritas acima, a definição de um bom indicador pode ser um duro desafio e pode apresentar soluções diferentes e satisfatórias, de acordo com a perspectiva de análise, a viabilidade e dificuldade de sua apuração.

Em alguns casos, pela variedade ou complexidade de bens e serviços a que se refere, o indicador parecerá não atender completamente a necessidade de representatividade. Alguma outra propriedade pode também não ser

satisfatoriamente atendida, sem que, no entanto, o indicador perca a propriedade da Utilidade — esta sua característica fundamental.

Atenção:

- No PPA 2024-2027, é desejável que Indicadores Orçamentários que medem quantitativos de produtos, decorrentes de Ações que envolvam Investimentos, tenham suas metas informadas por Município.
- Produtos **decorrentes de ações não orçamentárias não serão medidos por Indicadores Orçamentários.**

Modelos de Indicadores Orçamentários

Partindo de uma agregação de bens e serviços a seguir categorizados, sobre os quais também serão tecidos alguns comentários, são apresentadas análises de Indicadores Orçamentários que têm sido utilizados para mensurar alguns tipos de produtos dos PPAs:

1. **Capacitação e Aperfeiçoamento:** o produto tem por objetivo criar, desenvolver e/ou consolidar conhecimentos, habilidades e atitudes desejados;
2. **Apoio Financeiro:** o órgão atua através do repasse de recursos financeiros a terceiros. Caberá a estes, através de sua utilização, a responsabilidade pela entrega de produtos e serviços ao público-alvo;
3. **Obras e Reformas:** o produto resulta em obras identificáveis e mensuráveis, podendo ser construções, reformas, recuperações, ampliações, realizadas direta ou indiretamente pelo órgão, sob seu acompanhamento e responsabilidade;
4. **Prestação de Serviços:** o produto satisfaz necessidades de seus beneficiários e corresponde a atividades próprias do órgão;
5. **Bens:** o produto traz como resultado a entrega de bens tangíveis a seu público-alvo.

1. Capacitação e Aperfeiçoamento

A Capacitação e Aperfeiçoamento como um produto direcionado aos servidores do Órgão deve ser diferenciada daquela direcionada ao público externo. Neste último caso, trata-se de um serviço que o órgão presta como parte de suas atribuições legalmente estabelecidas em sua criação ou através de legislação posterior.

Essa diferenciação tem implicação na classificação do tipo de produto. A capacitação de seus servidores é um produto de melhoria de gestão/apoio administrativo, enquanto que a capacitação voltada ao público externo é um serviço prestado por conta das atribuições do órgão, sendo, portanto, um produto finalístico.

Em que pese a busca por um bom indicador, deparamo-nos, muitas, vezes, com algumas fragilidades apontadas.

- Número de horas de Capacitação e Treinamento: As horas de capacitação podem se concentrar em poucos ou muitos eventos, com relevância em termos de recursos.

  Exemplo: Produto — Capacitação de Servidores
  Indicador: Carga Horária de Capacitação de Servidor

- **Número de participações:** informa o número de participações, não importando se uma mesma pessoa participou de mais de um evento.

  Exemplo: Produto — Aprimoramento da Gestão Interna
  Indicador: Número de funcionários capacitados

- **Número de eventos:** Podem estar considerados eventos longos ou curtos, com alta ou baixa participação.

  Produto: Capacitação e desenvolvimento humano
  Indicador: Número de eventos realizados

2. Apoio Financeiro

Produtos que envolvem o repasse de recursos relacionam-se a finalidades distintas e no âmbito do PPA são marcados pela falta de dados relativos aos bens e serviços correspondentes.

A heterogeneidade destes produtos não permite a definição de valores de referência para indicadores idênticos de diferentes órgãos, mas possibilita, para um mesmo órgão, a aproximação a um valor médio para os aportes concedidos ao longo do tempo.

Ainda que não sejam Indicadores Orçamentários ideais, podem ser consideradas as seguintes alternativas:

- **Número de convênios firmados:** Este indicador apresenta a fragilidade de que os convênios têm grande variação de escopo. Na execução, haverá pouca aderência deste indicador ao pretendido, em decorrência do processo de liberação de recursos.

  Exemplo: Produto — apoio aos municípios e entidades
  Indicador: Número de Convênios Firmados com Prefeituras Municipais e Entidades

- **Número de Municípios beneficiados:** neste caso, tem-se o inconveniente de que um mesmo município pode firmar mais de um convênio para objetos distintos.

  Exemplo: Produto — atividades voltadas ao desenvolvimento setorial e estímulo à inovação e inserção em mercados
  Indicador: municípios atendidos

- **Número de entidades beneficiadas:** à semelhança do indicador anterior, a fragilidade está em que uma mesma entidade pode firmar convênios por objetos distintos ou mesmo em momentos distintos.

  Exemplo: Produto — Apoio Financeiro a Município e Entidade Filantrópica P/Média e Alta Complexidade
  Indicador: Número de Entidades Filantrópicas Beneficiadas

3. Obras e Reformas

Vários produtos englobam obras (novas ou ampliações) e reformas (manutenção, adaptação, etc.). Na busca de uma unidade que possa servir de base para orçamentação, a separação dos produtos em obras novas/ampliações e reformas/manutenção/adaptação, possibilitaria, ainda que com alguma fragilidade, a adoção de indicadores mais pertinentes ao produto considerado.

Obras novas ou grandes reformas poderiam ser acompanhadas pelo percentual de execução no período, com a mensuração acompanhada por um projeto executivo físico-financeiro, com a consignação do valor percentual sobre o total da obra correspondente a cada etapa realizada. A adoção desse indicador implica que cada obra seja um produto significativamente distinto das demais, tornando-o viável e adequado para obras únicas de grande porte.

Se tais condições já se mostram de difícil mensuração, torna-se mais complexo ainda quando a tais entregas são agregados equipamentos, que podem ser das

mais diversas naturezas. A aceitação da reunião de obras e equipamentos em um único produto implica que a instalação dos equipamentos faça parte do projeto como um todo.

Quando se considera que as obras se assemelham em termos de área, padrão de acabamento, etc., é aceitável que um produto contemple várias obras.

A partir destas considerações, podem ser consideradas as seguintes alternativas de indicadores:

- **Extensão/Área da Obra:** para obras em que comprimento ou área guardam uma forte correspondência com os recursos financeiros empregados para sua realização. A escolha permite uma agregação aceitável de obras que compartilham características similares.

  Deve-se ressaltar a importância de que o produto traga explicitado o critério utilizado para a apuração da entrega (ou seja, em que condições o comprimento ou área são considerados concluídos e podem ser quantificados).

  Exemplos:

  - Produto — Novas Unidades de Saúde Construídas
    Indicador: Quantidade de Metros Quadrados Construídos em Obras Novas

  - Produto — Mobilidade Rural
    Indicador: Número de quilômetros de Estradas Recuperadas

- **Percentual de Execução da Obra no período:** para obras de grande porte, em cujo produto esteja enquadrado somente uma única obra. Esse percentual será balizado por um cronograma físico que demonstre os percentuais correspondentes às respectivas etapas desse empreendimento.

  Exemplos:

  - Produto — Combate à Enchente por meio da Construção do Piscinão
    Indicador: Percentual de Avanço Físico no período das Obras de Construção

  - Produto — Obra de Restauro e Ampliação do Complexo Esportivo
    Indicador: Percentual de Evolução da Obra de Restauro e Ampliação do Complexo Desportivo

- **Número de obras realizadas**: para obras de pequeno ou médio porte, em caso de obras semelhantes em termos de extensão, padrão e escopo, agregadas em um único produto.
  Exemplo:
    - Produto — Vagas de Custódia através de PPP
      Indicador: Construção de Novas Unidades Prisionais a partir de Parcerias Público Privadas — PPP

- **Número de reformas realizadas:** entendendo que as reformas guardam certa semelhança de escopo para determinado órgão e estejam agregadas em um único produto.
  Exemplo:
    - Produto — Rede Física Escolar Adequada para a Aprendizagem a Partir do Currículo Paulista
      Indicador: Número de Intervenções de Infraestrutura Física nos Prédios da Rede Estadual de Ensino

4. Prestação de Serviços

Sob esta categoria agrega-se boa parte dos produtos entregues pelos programas do PPA. Inevitavelmente se encontra uma multiplicidade de indicadores, com características e escopos próprios, tais como Apoio a Política Pública, Assistência à População, Oferta de Cultura e Lazer, Monitoramento e Fiscalização, Ações de Recuperação e Conservação, etc.

Quaisquer que sejam os indicadores definidos, o cuidado é que reflitam as entregas previstas e melhor possam guardar uma relação quantitativa com os recursos orçamentários envolvidos.

Com base nestas observações, podemos apontar:

- **Número de eventos /intervenções/atendimentos realizados:** neste caso o foco está na realização do próprio evento e a expressão da quantidade de beneficiários não tem papel relevante.
  Exemplos:
    - Produto — Sessões Legislativas
      Indicador: Sessões Legislativas Realizadas
    - Produto — Preservação do Patrimônio Cultural
      Indicador: Intervenções Analisadas
    - Produto — Regularização Fundiária Urbana e Rural
      Indicador: Número de Unidades Mobiliárias Cadastradas

- **Número de Beneficiários**: o indicador expressa a quantidade de cidadãos atendidos.

  Exemplos:

  - Produto — Educação Integral Oferecida aos Alunos
    Indicador: Número de Alunos com Jornada Escolar de 7 horas ou mais
  - Produto — Células Mesenquimais Produzidas
    Indicador: Número de Pacientes Participantes de Pesquisa Atendidos com Terapia Celular
  - Produto — Orientação ao Fornecedor
    Indicador: Número de Fornecedores Orientados

- **Número de Serviços Utilizados:** o indicador expressa a quantidade de serviços utilizados pelo cidadão (o que pode ter acontecido mais de uma vez).

  Exemplos:

  - Produto — Atendimentos de Reabilitação Realizados pela Rede Lucy Montoro
    Indicador: Número de Atendimentos Realizados Pela Rede Lucy Montoro
  - Produto — Imunização Contra Doenças Imunopreveníveis
    Indicador 1941: Número de Doses de Vacinas Aplicáveis
  - Produto — Acessa SP — Transparência Ativa
    Indicador: Número de Acessos ao Portal da Transparência

5. Bens

Os Indicadores de alguns Produtos podem referir-se à aquisição de bens ou equipamentos com alta heterogeneidade, cuja agregação resulta um número sem significado, que não oferece qualquer informação útil.

Para que pudessem dispor de melhores indicadores, seria conveniente que produtos dessa natureza fossem desmembrados, na busca de homogeneidade.

Alternativamente, considerando a expectativa de que os Indicadores Orçamentários possibilitem uma correlação entre o produto e os recursos para financiá-lo, sendo agregados bens não homogêneos, sugere-se que a agregação do produto se dê entre bens de porte semelhante, estratificados por faixas de valores dos bens.

Podem ser consideradas as seguintes alternativas:

- **Número de bens:** expressão de uma quantidade definida de bens previstos.

  Exemplos:

  - Produto — Renovação de Equipamentos de Apoio Adm. E Operacional do Corpo de Bombeiros
    Indicador: Equipamentos de Proteção Respiratória Substituídos
  - Produto — Kits de Academia ao Ar Livre
    Indicador: Kits de Academia ao Ar Livre Distribuídos

Vale reiterar: caso o indicador preveja itens diversos, deve-se cuidar para que tenham mesma natureza e seus valores monetários não tornem sem significado a soma de suas quantidades.

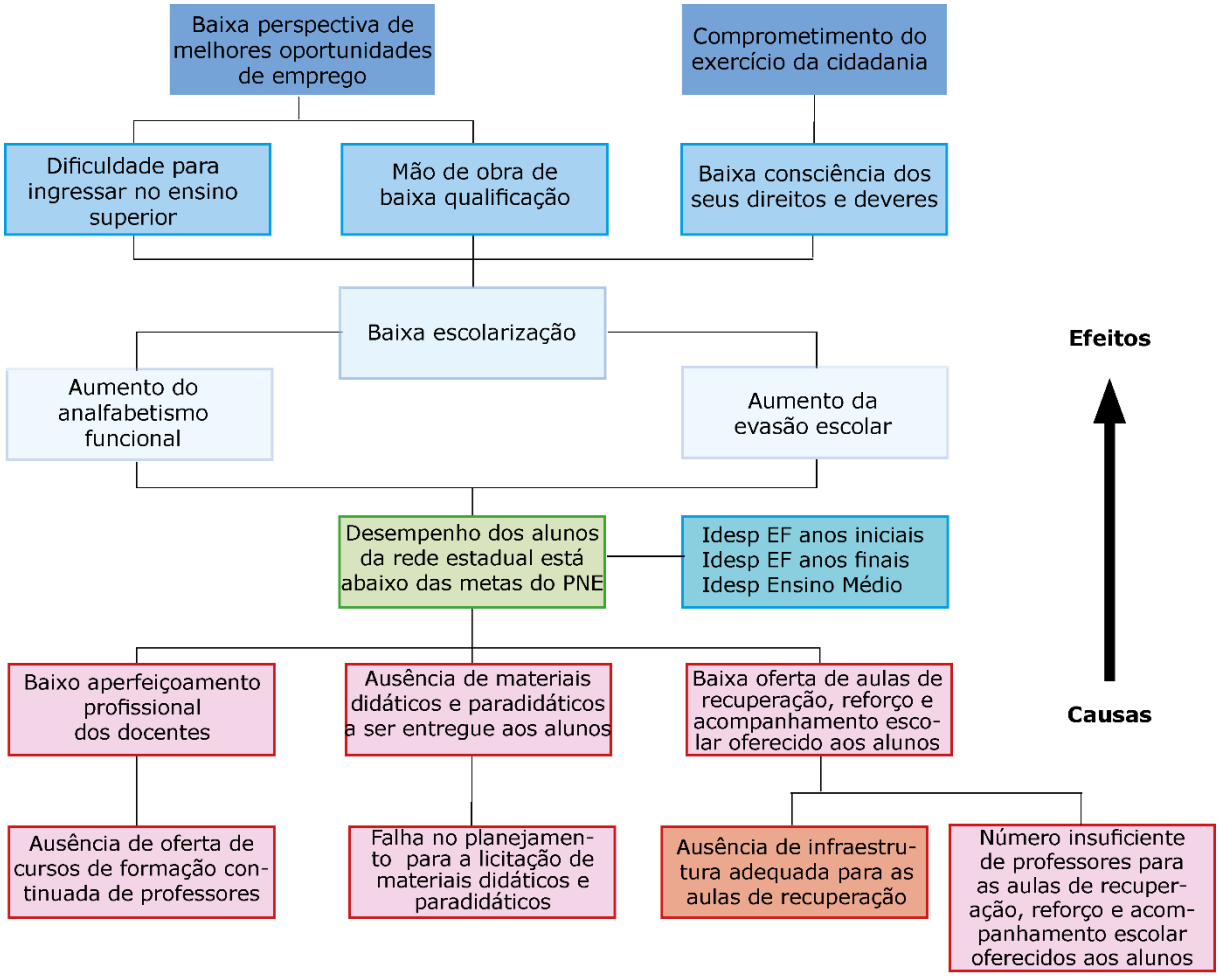
C.2.2. Indicador Qualitativo

Enquanto o Indicador Orçamentário se destina a quantificar Produtos (bens ou serviços), buscando uma correlação com os recursos financeiros investidos para sua oferta, o Indicador Qualitativo busca mensurar uma dimensão complementar, que confira significado à entrega, seja em termos de eficácia, cobertura, qualidade ou algum outro aspecto relevante.

O Indicador Qualitativo tem uma maior proximidade com as causas que justificam a oferta de bens e serviços, por melhor refletirem aspectos da situação problemática que se busca enfrentar.

O Indicador Qualitativo permite, assim, alargar a compreensão do resultado específico dos bens ou serviços a que se refere e que, associado ao resultado de outros bens e serviços do programa, determinarão o alcance dos objetivos do programa, previstos para aquele público-alvo.

Para ilustrar esta conceituação, podemos remeter-nos à Figura 5 anteriormente apresentada, a qual se repete abaixo, e que contem uma hipotética Cadeia de Resultados que poderia originar um Programa.



Foram apontadas algumas causas hipotéticas do problema sobre as quais o programa deve atuar. Como mera exemplificação para indicadores de Produto, seguem sugestões para os Indicadores Qualitativos e que permitem aferir o êxito, qualidade ou abrangência no enfrentamento destas causas.

Exemplo 1

- Produto: Desenvolvimento e Aperfeiçoamento dos Profissionais Docentes das Redes Públicas Estadual e Municipal

O enfrentamento da causa "Baixo aperfeiçoamento profissional dos docentes" induz à oferta de treinamento e capacitação dos docentes para mitigar ou eliminar esta causa. Para isso, o produto exemplificado "Desenvolvimento e Aperfeiçoamento dos Profissionais Docentes da Rede Publica Estadual e Muncipal" seria uma iniciativa do órgão para enfrentar tal causa. No entanto, mensurar somente por um indicador que demonstre o número de profissionais qualificados acaba não sendo uma informação completa. Precisamos de informação relacional que demonstre esse quantitativo no universo a que este número se refere. Ao final de um período, para que o resultado da atuação do

governo se mostre eficiente em termos da cobertura desse universo, poderia ser proposto o Indicador Qualitativo abaixo, que atende a esta necessidade:

Indicador Qualitativo: Taxa de Professores com aperfeiçoamento profissional

Expressão Matemática: Número de docentes que fizeram o curso de aperfeiçoamento/Total dos docentes da rede estadual

Exemplo 2

- Produto: Implantação do Novo Currículo na Educação Básica da Rede Estadual entregues

Se, hipoteticamente, uma das causas para o alcance do resultado residir na Insuficiência de materiais didáticos e paradidáticos entregues tempestivamente, a entrega desse produto, em termos qualitativos, pode ser acompanhada sob a óptica dos alunos que receberam o material em tempo hábil, na medida em que a questão da tempestividade tem importância para o resultado pretendido em seus beneficiários. O acompanhamento do percentual de alunos que receberam o produto na ocasião oportuna pode ser uma proposta adequada para o indicador qualitativo.

Indicador Qualitativo: Percentual de alunos que receberam o material didático tempestivamente

Expressão Matemática: Número de alunos que receberam material didático no período adequado/Número de alunos que deveriam receber material didático nesse período.

Exemplo 3

- Produto — Rede Física Escolar Adequada para a Aprendizagem a partir do Currículo Paulista

O produto Rede Física Escolar Adequada para a Aprendizagem a partir do Currículo Paulista, responsável pela infraestrutura das escolas e, portanto, pela adequação das instalações para aulas de recuperação, reforço e acompanhamento escolar, pode suprir, ainda que parcialmente, a causa definida como ausência de infraestrutura adequada para as aulas de recuperação, reforço e acompanhamento escolar oferecidos aos alunos. Para um acompanhamento qualitativo desse produto, em termos de o quanto a estrutura educacional do Estado evoluiu para atender essa necessidade, pode ser definido o indicador abaixo.

Indicador Qualitativo: Percentual de escolas que dispõe

de infraestrutura adequada para aulas de recuperação

Expressão Matemática: Número de escolas que dispõe de infraestrutura adequada para aulas de recuperação/Total de escolas

Apresentados os tipos de indicadores, vamos, agora, aos componentes que os identificam.

D. Definir os atributos de cada indicador

Para que um indicador seja criado e utilizado, é necessário definir e compreender os componentes que o estruturam.

Para fins do PPA, o processo é facilitado pelo uso de uma das abas denominada Indicador Qualitativo do arquivo "Planilha" que consta no Anexo da Seção II.

Apresentamos, a seguir, estes atributos, suas definições e características:

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

  Exemplos:

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

É importante que as métricas ou tipos de mensuração constem no nome do Indicador, tais como:

- **Valor absoluto/Número**: indica quantidade de produtos ou serviços entregues (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 (população/superfície; renda/população).

- **Taxa**: os coeficientes são multiplicados por uma potência de 10 ou por múltiplos de 10 para melhorar a compreensão do indicador (taxa de evasão escolar = coeficiente de evasão escolar x 100; taxa de natalidade = coeficiente de natalidade x 1.000)

- **2. Descrição do Indicador**: explicação do que representa o indicador, de forma a orientar a interpretação do que está sendo medido — em especial quando se trata de indicadores relacionais.

É conveniente que na descrição conste a expectativa da situação que o indicador vai mensurar.

Exemplos:

- Número de alunos que recebem alimentação escolar nas modalidades centralizada e descentralizada. Há a expectativa de redução da demanda pelo serviço ao longo do período.Número de novos postos é a quantidade de postos (regionais, unidades, salas) instalados para expansão das atividades da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. O objetivo é ampliar o valor atual.

- **3. Unidade de Medida:** nome da(s) unidade(s) de medida em que são mensuradas as quantidades ou os valores utilizados no indicador. Por exemplo: m (metro), km (quilômetro), l (litro), un (unidade), % (percentual), l/s (litros por segundo), etc.

- **4. Base Geográfica:** especifica os recortes geográficos sobre os quais os resultados dos indicadores serão apurados. Podem ser municipal, estadual.

Regionalização: Para o PPA 2024-2027, os indicadores orçamentários podem ter sua base geográfica regionalizada, com registro nas UOS e também, quando houver essa opção, as metas por Município. No entanto, somente serão regionalizados por Município quando representar quantitativos que se somam.

Indicadores orçamentários de produtos relacionados a investimentos, devem, preferivelmente, ter suas metas regionalizadas por Município.

Indicadores de resultado ou indicador de produto qualitativo, quando houver a opção pela regionalização, deverão ter seus valores informados de forma desagregada por Municipio e, seu valor representativo, no nível estadual.

- **5. Polaridade:** define o sentido esperado da evolução do indicador. Pode ser: “quanto maior melhor”, “quanto menor melhor” e “não se aplica.”

- **6. Tipo do Indicador:** destinado apenas a indicadores de produto, este campo permite a indicação de Indicador Orçamentário ou Indicador Qualitativo.

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

  - **Indicador de Resultado do Programa:** preferencialmente semestral, ou anual;
  - **Indicador de Produto: preferencialmente mensal e no máximo quadrimestral.**

- **8. Regra de Totalização Vertical** (Produto)

  Previamente à Totalização no Ano, devem ser informadas as regras de totalização vertical, que definem como se obtém o valor das Ações através do valor das UOs, caso haja mais de uma UO envolvida, e como se obtém o valor do Indicador através do valor das Ações:

  - **8.1. Regra de totalização vertical das unidades orçamentárias (UOs):** corresponde à confirmação (ou não) de que o valor da ação corresponde à soma dos valores das UOs.

    Ação = Σ Uos ?

  - **8.2. Regra de totalização vertical das ações:** corresponde à confirmação (ou não) de que o valor do indicador corresponde à soma das ações.

    Indicador = Σ Ações ?

Importante, destacar que quando a resposta às perguntas forem Não, o valor do nível imediatamente acima (ação ou indicador) deverá ser informado.

- **9. Regra de Totalização Horizontal**

  Os indicadores serão apurados à cada ano e ao final do PPA. Para cada uma das apurações são aplicadas regras de totalização denominadas Regra de Totalização Horizontal.

  As regras de Totalização Horizontal a serem aplicadas são: somatória, média, último valor, “informar manualmente”.

- **9.1. Forma de Totalização no Ano:** identifica a regra a ser aplicada para apuração do indicador ao final do ano, a partir dos valores registrados de acordo com a periodicidade. Essa regra tem aplicabilidade no monitoramento do PPA, quando da execução dos programas.

Abaixo, detalhes sobre cada uma das regras, bem como a indicação para sua aplicação:

9.1.1. Regra de Somatória

Corresponde à regra em que o valor do indicador resulta da adição dos valores apurados. É bastante utilizada em Indicadores Orçamentários, uma vez que o volume de recursos, guarda, senão de forma estritamente direta, certa proporcionalidade com o volume do produto entregue.

As parcelas são definidas pela periodicidade com que os dados são apurados. Se mensal, o resultado do ano será a soma do resultado de todos os meses:

Resultado do Ano = (Jan + Fev + Mar + Abr + Mai + Jun + Jul + Ago + Set + Out + Nov + Dez)

Como exemplo, a totalização do indicador de entrega de leite, representado por "Quantidade de Leite Entregue" (litros), e que permite a orçamentação desse produto no ano, é resultante da aplicação da regra de totalização somatória.

9.1.2. Regra de Média

Aplica-se, em geral, quando os resultados apresentam regularidade e, especialmente, por conveniência de comunicação, pela existência de um padrão de média histórica. É conveniente que a informação da periodicidade esteja descrita no próprio nome do indicador "Média de refeições servidas aos alunos no trimestre", por exemplo. Essa é uma informação importante para orçamentação.

Assim, como ilustração, para uma apuração trimestral, teríamos:

Resultado do Ano = (Tri1 + Tri2 + Tri3 + Tri4)/4

9.1.3. Regra de Último Valor

Em termos de indicador para orçamentação, esta regra será pouco usada. É aplicada, principalmente, quando se pretende indicar uma situação de dinamismo, em que se pretenda medir a situação mais atualizada.

Independentemente da periodicidade de apuração, o resultado do ano será equivalente ao registro do último período. Por exemplo, para uma periodicidade mensal, a última apuração do ano seria em dezembro:

Resultado do Ano= Valor apurado em Dezembro

Importante: A aplicação da regra de totalização "Último Valor" impõe cuidado adicional na fase de execução, quando serão feitos os registros de monitoramento. Se o indicador definido visa mensurar uma movimentação na trajetória de execução, progressiva ou regressiva, ao longo do ano, os registros de monitoramento durante o ano devem ser feitos pelo valor acumulado.

Por exemplo:

Jan = 5
Fev= 8 (5 de Jan + 3 de Fev)
Mar= 16 (5 de Jan + 3 de Fev + 8 de Mar), etc.

9.1.4. Informar manualmente

Eventualmente, é possível que o indicador seja totalizado através de uma regra diferente das elencadas anteriormente. Nesse caso, a forma de agregação dos resultados deverá ser indicada e descrita pelo órgão.

- **9.2. Forma de Totalização do PPA:** indica como o Resultado Final do PPA será apurado, com base na contabilização dos resultados anuais, de acordo a regra a ser aplicada: somatória, média, último valor ou Informar manualmente.

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, como um problema na escolha de sua forma de totalização.

9.2.1. Regra de Somatória

O modo para apurar o valor do PPA será a soma dos resultados dos anos:

Resultado PPA = A1 + A2 + A3 + A4

9.2.2. Regra de Média

O resultado do PPA será a soma dos resultados dividida pelo número de anos computados:

Resultado PPA= (A1 + A2 + A3 + A4)/4

9.2.3. Último Valor

O resultado do indicador do PPA coincidirá com o resultado do valor do último ano:

Resultado PPA = A4

9.2.4. Informar manualmente

Caso a totalização do indicador não se enquadre nas regras anteriores, o órgão deverá especificar a forma como os resultados ao final do PPA serão apurados.

- **10. Valor mais recente:** desempenha um papel de referência, ao informar o último valor disponível, para o indicador na definição de sua meta.
- **11.** Período de Referência: informa o período a que se refere o "Valor mais
- **12. Fonte da Informação:** Identifica a(s) instituição(ões) responsável(is) pelo acompanhamento e apuração dos elementos utilizados no indicador. Exemplos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD. MEC/INEP/Censo Escolar.
- **13. Definição de Variáveis:** é a explicitação 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.
- **14. Critério de Mensuração:** dá detalhes de como o valor da variável é apurado (por exemplo: valor acumulado, valor do período, data da apuração, período de referência, registro administrativo, etc.)
- **15. Fórmula de Cálculo**: representa a expressão matemática, por meio de operações aritméticas, tendo como resultado a apuração do indicador, naquele período de apuração.

#ficaadica

Como Elaborar Indicadores de Resultado

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

Analisar os aspectos relevantes da situação esperada e identificar os indicadores para mensurá-los.

Denominar o indicador elaborado por meio de uma palavra ou expressão que identifica, de maneira sucinta e clara, o aspecto que está sendo mensurado.

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.

Elaborar no mínimo um e no máximo quatro indicadores de resultado, sendo que pelo menos 1 deve ser regionalizado.

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.

#ficaadica

Como Elaborar Indicadores de Produto

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

1. Construir, obrigatoriamente, um **Indicador Orçamentário** que mensure a quantidade física do bem ou serviços produzidos e entregues, exceto a dos produtos de Apoio Administrativos e os decorrentes de ações não orçamentárias..
2. Construir, obrigatóriamente, um **Indicador Qualitativo** que mensure e qualifique o produto; como cobertura, qualidade, diferenciações, etc.
3. 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.
4. O **indicador Orçamentário** 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 quadrimestral
5. O **indicador Qualitativo** 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 quadrimestral;
   - é obrigatório para os produtos decorrentes de ações não orçamentárias.

Etapa 4: Análise de Consistência e Pressupostos

Os passos que detalham essa Etapa sao:

A. Realizar a análise de consistência entre o Resultado e Produtos
B. Identificar os Pressupostos.

A. Realizar Análise de Consistência entre Resultado e Produtos

A **análise de consistência** implica verificar as relações de causa e efeito do programa, agora, a partir de um trabalho mais evoluído e organizado.

A análise é realizada em dois movimentos: no **"sentido vertical"** e no **"sentido horizontal"**. Um quadro de análise de consistência, sob o título de Instrumentos de Apoio, presente nos Anexos, constantes na Seçao II, pode auxiliar nessa tarefa.

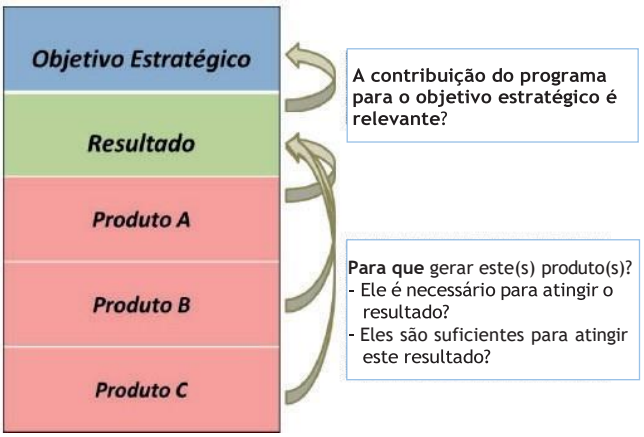
Na análise de consistência vertical, são verificadas as relações entre produtos e resultado e entre resultado e objetivo estratégico.

São cinco as perguntas a serem respondidas na análise vertical:

- A contribuição do programa para o objetivo estratégico é relevante?
- 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



#ficaadica

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? Continua

Continuação

Analise as relações de causalidade existentes entre diagnóstico e resultado e 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?

A colaboração do programa para o Objetivo Estratégico é relevante?

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.

Se o risco é alto, deve-se ponderar se esse resultado realmente deve ser buscado, se o programa realmente vai colaborar par o alcance da meta do Objetivo estratégico, ou ainda se o programa realmente tem condições de ser bem executado.



Como Realizar a Análise de Consistência Horizontal

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

- O indicador mede corretamente o resultado?

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

Se **sim**, analise os pressupostos.

- Os indicadores medem corretamente o produto?
- Os indicadores orçamentários e Qualitativos estão corretamente definidos observando os conceitos aplicaveis a cada um deles ?
- 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?

B. Identificar os 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.



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.

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.omente para efeitos de exemplificação, trazemos a Análise de Consistência e de Pressupostos relativos a um programa pertencente ao PPA anterior ao vigente.

PROGRAMA	ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA
Objetivo estratégico	**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	Indicadores de Resultado	Mede Adeq.	Pressupostos	Risco
Propiciar às famílias que possuem rendimento mensal *per capita* até até R$ 77,00/*per capita*, condições para uma vida digna, complementando a renda e garantindo acesso aos programas, projetos e serviços	Número de famílias com 1/4 do salário mínimo, priorizando aquelas que possuem rendimento até 1/4 do salário mínimo *per capita*	SIM	As famílas com rendimento até 1/4 do salário mínimo *per capita* precisam estar cadastradas no CadÚnico para que o programa seja viável.	BAIXO

PROGRAMA	ENFRENTAMENTO A EXTREMA POBREZA									
Objetivo estratégico	**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**		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 ¼ do salário mínimo per capta precisam estar cadastradas no CadÚnico para que o programa seja viável.	**BAIXO**
Leite enriquecido oferecido às crianças e idosos		**SIM**	**SIM**	**NÃO**	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 (%)			
Complementação de cálcio para crianças e idosos	Viva leite	**NÃO**	**NÃO**		Número de famílias com crianças e idosos atendidas pelo Viva Leite (unidade)	**NÃO**	Sem indicador PPA			

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 ¼ 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 vertical, 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.

PROGRAMA	ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA									
Objetivo estratégico	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		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 famílas com rendimento até 1/4 do salário mínimo *per capita* precisam estar cadastradas no CadÚnico para que o programa seja viável.	**BAIXO**
Leite enriquecido oferecido às crianças e idosos	Viva Leite	SIM	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**		
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.

Uma vez feito isso para cada programa, uma análise de consistência de todos os Programas também é importante e, dela pode resultar:

Da análise da estrutura dos programas, podem decorrer situações que não necessáriamente impliquem em criação ou exclusão de elementos de um determinado programa, mas mereçam uma vreorganização entre os programas propostos.

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 obrigatorieade de criação de 2 produtos semelhantes. Situações que apontam para produtos idênticos, direcionados a públicos distintos, que justifiquem uma agregação, também poderão ser objeto de consolidação.

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

Etapa 5: Proposta de Estrutura dos Programas

Nesta etapa, as equipes técnicas analisam o programa proposto à luz de todos os demais programas definidos para o órgão e preparam as informações das fichas de programa, produtos, ações e indicadores para inserir no Sistema computacional — 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. Decidir sobre a proposta de cada programa e suas ações.
C. Detalhar os atributos de cada programa e de seus produtos.
D. Detalhar os atributos das ações.
E. Detalhar as fichas técnicas dos indicadores de resultado de cada programa e dos indicadores de produtos.

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

A equipe deve, ao longo dos passos **C**, **D** e **E**, 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, 5.A e 5.C);
- dos indicadores de programa (detalhados nos passos 3.C,1 e 5.E);
- dos produtos (detalhados no passo 2.B e 5.C);
- dos indicadores de produto (detalhados nos passos 3.C.2 e 5.E);
- das ações (detalhados nas Etapas 2.B, 2.C e 5.B e 5.D).

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 procurar 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. 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 final do dirigente máximo do órgão, as equipes técnicas analisem o conjunto de suas propostas de programas e identifiquem eventuais complementariedades, 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.



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, recomendase 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

Continua

Continuação

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 salientar desta análise que situações que apontam para produtos idênticos, direcionados a públicos distintos, que justifiquem uma agregação, também poderão ser objeto de consolidação, evitando duplicidades.

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.

Importante observar que, embora os técnicos da SFP possam ser chamados a participar em todas as etapas da formulação, a colaboração deles nessa análise conclusiva, pode evitar ruídos e retrabalhos.

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 6.

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).

C. 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

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 aplicável a todo Estado, Regional se a atuação for restrita a algumas regiões e Municipal, se aplicável somente a alguns Municípios.

Tipo do programa: categoriza 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: categoriza 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.
- **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.

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.

#ficaadica

Produtos:

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.**Beneficiários dos produtos**: público-alvo a quem se destina o produto.

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.

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 política pública estabelecida Associação à Meta do ODS — Trata-se de um campo novo no rol dos atributos do produto. Esse campo permitirá que seja feita associação do produto a uma ou várias Metas dos ODS, para às quais a implementação do produto possa contribuir.

Os produtos específicos que constem do Plano de Metas do Governo deverão ser assinalados.

D. 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 qual fim 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 en- volvidos. 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.

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

- Atributos aplicáveis a Indicadores de Resultado e de Produtos

Nesse passo, as fichas técnicas dos indicadores de Resultado e de Produtos devem ser completadas com todas a informações explicitadas nos itens que constaram na Etapa 3 — Indicadores, especificamente no item 3.D — Atributos dos Indicadores, com exceção dos itens 3.D.9.2 a 3.D.11, para os quais orienta-se que sejam completadas após a definição de metas.

Observa-se também que a Regra de Totalização Vertical, item 3.D.8, é uma regra aplicável especificamente ao Indicador de Produto Orçamentário.

Importante observar que o valor do atributo **Valor mais recente** (item 3.10 e 3.11) que corresponde ao valor histórico de referência do indicador no período considerado, deve, preferencialmente, ser informado com referência ao período imediatamente anterior ao PPA em elaboração e deve seguir a mesma lógica da Forma de Totalização da Meta ao Final do PPA (regra horizontal — item 3.D.9.2).

- 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 2024-2027.

Os atributos da ficha técnica do indicador estão sistematizados e organizados no arquivo "Planilha", como arquivo Anexo deste Manual.

Após essa etapa, na qual foi definida toda estrutura dos programas, produtos, ações e indicadores, as equipes dos Órgãos 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 do Sistema.

Etapa 6: Proposta de Metas e de Recursos 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, na qual 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, consequentemente, 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 metas dos Indicadores — Resultado e de Produto (orçamentário ou qualitativo) estabelecem, para cada indicador, a expectativa do resultado parcial a cada ano e, com a aplicação da regra de totalização do PPA (item C.9 da Etapa 3), define-se a Meta ao final do PPA.

- As metas anuais dos Indicadores de Produto, que o mensuram qualitativamente — **Indicador Qualitativo** serão sempre informadas na abrangência estadual e, opcional e preferencialmente, por Município.

- As metas anuais dos Indicadores de Produto, que o mensuram quantitativamente — **Indicador Orçamentário** serão sempre informadas no nível das Unidades Orçamentárias, agregadas, de acordo com as regras de totalização vertical — item 3.D.8, no nível das Açoes e no nível do Indicador.

É desejável que as metas dos indicadores de Produto, decorrente de ações de Investimento, sejam informadas por Município.

Reforça-se, neste momento, a orientação para uma releitura das informações trazidas na Etapa 3 — Indicadores, especificamente 3.D.9.2..

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.

Há um campo específico no sistema PPA para que seja registrada **a explicação de como as metas foram concebidas**, inclusive com opção de anexar arquivo para explicações mais extensas.



Como Elaborar Proposta de Metas

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 suas estruturas regionais.

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

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.

B. Elaborar a Proposta de Recursos



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 resultados do programa.

A previsão de recursos também deve ser feita por ação e por ano, pois serão essas as informações que serão demandadas no sistema computacional PPA.

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.

#ficaadica

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 para elaboração das propostas de programas e ações setoriais.

Na eventualidde de alguns produtos propostos coincidirem com produtos existentes no PPA em vigência, as projeções, ainda que mudanças sejam esperadas, guardados os ajustes relativos a indicadores e metas, podem se basear nas séries históricas.

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 aná- logos.

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 contraídos 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.

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.

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.



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 fazer os últimos ajustes nas planilhas que contem os dados a serem inseridos nos sistemas EPA e, posteriormente, no sistema PPA.

As orientações de navegação e preenchimento destes sistemas constarão em manuais próprios.

Ressalta-se mais uma vez que o utilização das fichas de registros dos programas e de seus elementos dará agilidade ao lançamento das informações necessárias para o preenchimento nos sistemas computacionais.

Seção II:

Legislação
Glossário

Arquivos Anexos:

- *Instrumentos de Apoio*
- *"Planilha" de Suporte aos sistemas*

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

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 consultas à população 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 Preliminar Estado de São Paulo	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 disponibilizado pela SFP, que consiste em um questionário a ser preenchido pelas secretarias com informações relativas à análise da situação do setor em que atua a secretaria e suas entidades vinculadas, com identificação e caracterizaão dos problemas a serem enfrentados.

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 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 2024-2027, além de especificar o potencial público-alvo 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	Na terceira etapa, são apresentados os atributos gerais dos indicadores, as orientações para a definição dos indicadores de resultado e de produto.
Etapa 4 "Análise de Consistência e Pressupostos	Na quarta etapa, constam as orientações para que seja feita uma análise de consistência entre o resultado e seus produtos, identificando seus pressupostos.
Etapa 5 "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 6 "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: 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	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). O custeio corresponde aos gastos correntes das empresas estatais não-dependentes.

Recursos Orçamentários	Financiam as despesas dos orçamentos anuais e são discriminados por fontes de cobertura de despesas: • 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; 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	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.
Sistemas EPA e PPA	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. • 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 recursos.