

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

OTÁVIO AUGUSTO DOS SANTOS DINIZ

**MÉTODO PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE
PROGRAMAS DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO
DE SÃO PAULO**

**FRANCA
2018**

OTÁVIO AUGUSTO DOS SANTOS DINIZ

**MÉTODO PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE
PROGRAMAS DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO
DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas Área de Concentração: Desenvolvimento social.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Elisa Périco

**FRANCA
2018**

Diniz, Otávio Augusto dos Santos.

Método para avaliação do desempenho de programas das leis
orçamentárias do Estado de São Paulo / Otávio Augusto dos Santos
Diniz. –Franca : [s.n.], 2018.

170 f.

Dissertação (Mestrado Profissional – Políticas Públicas).
Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas
e Sociais

Orientadora: Ana Elisa Périgo

1. Políticas públicas. 2. Orçamento. 3. Auditoria interna.
4. Administração pública. I. Título.

CDD – 351

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Andreia Beatriz Pereira –
CRB8/8773

OTÁVIO AUGUSTO DOS SANTOS DINIZ

**MÉTODO PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE
PROGRAMAS DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO
DE SÃO PAULO**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais,
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do
título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas**

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Prof^a Dr^a. Ana Elisa Périgo

Fac. de Filosofia, Ciências e Letras, Unesp

1º Examinador: Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

Fac. de Ciências Humanas e Sociais, Unesp

2º Examinador: Prof. Dr. Carlos Alberto Grespan Bonacim

Fac. de Econ., Adm. e Contab. de Ribeirão Preto, USP

Franca, 28 de março de 2018

Dedico à Maísa, com amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço sinceramente:

Primeiramente à minha orientadora Dra. Ana Elisa Périgo pela dedicação, cordialidade e apoio às minhas ideias e pelas correções de rumo que o trabalho exigiu.

À Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp, pelo ambiente criativo e amigável que proporciona.

À Fazesp (Escola Fazendária) pelo programa de incentivo à pós-graduação, sem o qual eu dificilmente teria condições de conciliar trabalho e mestrado e à Secretaria da Fazenda por ter acolhido meu projeto de pesquisa e permitido a minha participação no programa. Em especial, agradeço a diretora do CRCA-IV (Campinas), Raquel Chezini Pereira, por ter me incentivado e auxiliado em todo este processo.

Aos amigos da turma 3 do PAPP da Unesp de Franca pelas agradáveis horas de convivência e pela pronta disposição em sanar todas as dúvidas que surgiram no transcorrer da jornada.

À equipe de apoio da FCHS, em especial ao Erick pelo suporte nas diversas etapas do curso.

Aos meus pais, Geovani e Maria Salete, que nunca mediram esforços para me proporcionar a melhor educação possível e sempre me apoiaram incondicionalmente; ao meu irmão Marco Aurélio que me mostra do que são capazes o esforço e a perseverança.

À minha querida Maísa, pelo incentivo, pelas dicas, pelo apoio em todas as horas, pelas correções de ortografia...

A todos os amigos e familiares que contribuíram de forma direta ou indireta para a concretização deste sonho.

**“Em algum lugar, alguma coisa incrível
está esperando para ser conhecida.”
Carl Sagan**

DINIZ. Otávio Augusto dos Santos. **MÉTODO PARA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE PROGRAMAS DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**. 170f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

RESUMO

A chamada Administração Pública Gerencial emergiu por volta dos anos 70 como resposta à crise do Estado. As principais características que diferenciam esse modelo de administração da burocracia tradicional são a gestão por resultados, a busca por novas formas de controle, orientação para o cidadão-usuário e *accountability*. Inicialmente, o movimento reformista ocorreu no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, tornando-se praticamente universal nas décadas seguintes. No Brasil, as principais ações em direção à reforma datam do início dos anos 90, com desestatizações e implementação de reformas constitucionais, legais e administrativas nos anos que se seguiram. Em todos os Entes da Federação brasileira, o instrumento de planejamento das ações governamentais é o orçamento público, composto por três leis que devem formar um todo integrado, a saber: o Plano Plurianual (PPA), de médio prazo, com validade de 4 anos, contendo as diretrizes, prioridades e metas do governo para o período; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), anual, com as prioridades que nortearão a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), este o terceiro instrumento, o qual se constitui no orçamento em si. No Estado de São Paulo em particular, o Plano Plurianual vigente foi estruturado de acordo com as diretrizes do Orçamento para Resultados (OpR), uma metodologia desenvolvida no próprio Estado e cuja principal característica é o alinhamento entre ações, programas e objetivos estratégicos definido pelo governo. Para realizar o controle das atividades estatais, a Constituição Federal definiu dois tipos de controle: um externo, a cargo do Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, e um interno de cada Poder, que é destacado nesta pesquisa. O Departamento de Controle e Avaliação (DCA) da Secretaria da Fazenda é responsável pela realização de auditorias de controle interno nos órgãos da administração pública do Estado de São Paulo. Apesar de o Departamento possuir ferramentas de análise para o desenvolvimento de sua missão institucional, há espaço para aperfeiçoamento. O objetivo geral desta pesquisa é propor um método de avaliação de desempenho dos programas estabelecidos nas leis orçamentárias do Estado de São Paulo, para fins de avaliação de eficácia da gestão. O método desenvolvido, o Índice de Desempenho de Programas (IDPr) avalia um programa específico sintetizando em uma única nota os resultados alcançados pelos indicadores de acompanhamento da implementação desse programa. A funcionalidade do modelo é testada em um exemplo de aplicação. Com a metodologia proposta, espera-se que o sistema de Controle Interno de São Paulo tenha à sua disposição um instrumento apropriado à mensuração da eficácia global dos programas que constam no orçamento. Como benefício adicional, a mesma ferramenta pode ser utilizada pela sociedade em geral para acompanhamento das ações governamentais, contribuindo para efetivação do controle social.

Palavras-chave: Administração pública gerencial. Orçamento público. Controle interno. Avaliação de desempenho de programas.

DINIZ. Otávio Augusto dos Santos. **METHOD FOR EVALUATING THE PERFORMANCE OF PROGRAMS OF THE BUDGETARY LAWS OF THE STATE OF SÃO PAULO**. 170f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

ABSTRACT

The so-called Managerial Public Administration emerged around the 1970s as a response to the state crisis. The main characteristics that differentiate this management model from traditional bureaucracy are results-based management, the search for new forms of control, citizen-user orientation and accountability. Initially, the reform movement took place in the United Kingdom, New Zealand and Australia, becoming practically universal in the following decades. In Brazil, the main actions towards reform date back to the early 1990s, with de-statification and implementation of constitutional, legal and administrative reforms in the years that followed. In all of the Brazilian Federation's institutions, the instrument for planning government actions is the public budget, composed of three laws that must form an integrated whole, namely the medium-term Pluriannual Plan (PPA), valid for 4 years, containing the government's guidelines, priorities and goals for the period; the Annual Budget Guidelines Law (LDO), with the priorities that will guide the elaboration of the Annual Budgetary Law (LOA), the third instrument, which constitutes the budget itself. In the State of São Paulo in particular, the Pluriannual Plan in course was structured according to the guidelines of the Budget for Results (OpR), a methodology developed in the State itself and whose main characteristic is the alignment among actions, programs and strategic objectives defined by the government. In order to control state activities, the Federal Constitution defined two types of control: one external, executed by the Legislative Power, with the assistance of the Courts of Accounts, and one internal in each Power, which is highlighted in this research. The Control and Evaluation Department (DCA) of the State Department of Taxation and Finance is responsible for conducting the internal control audits in the public administration organs of São Paulo State. Although the Department has analytical tools for the development of its institutional mission, there still room for improvement. The aim of this research is to propose a method of evaluating the performance of the programs established in the budgetary laws of the State of São Paulo, in order to measure the effectiveness of public management. The developed method, the Program Performance Index (IDPr) evaluates the program synthesizing in a single note the results achieved by the indicators of monitoring the implementation of this program. The functionality of the template is tested in an application example. With the proposed methodology, it is expected that the São Paulo Internal Control system will have an appropriate instrument to measure the overall effectiveness of the programs included in the budget. As an additional benefit, the same tool can be used by society in general to monitor government actions, contributing to effective social control.

Key-words: Managerial Public Administration. Public Budget. Internal Control. Evaluation of program performance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo administrativo	44
Figura 2 - Estrutura do orçamento público brasileiro	50
Figura 3 - Cadeia de Resultados segundo o OpR	60
Figura 4 - Processo de elaboração de programas segundo o OpR	61
Figura 5 - Estrutura de indicadores na Cadeia de Resultados	62
Figura 6 - Modelo lógico da estrutura do PPA 2016-2016	64
Figura 7 - Indicadores de Gestão do Fluxo de Implementação de Programas para a área de saúde	84
Figura 8 - Relação entre os indicadores de desempenho e as etapas do fluxo de implementação de programas	85
Figura 9 - Etapas do processo de aplicação do IDPr	101

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gráfico de linha e reta de ajuste para o indicador I1 - Esperança de vida ao nascer (anos).....	137
Gráfico 2 - Gráfico de linha e reta de ajuste para o indicador I2 - Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos de idade (por 1.000 hab.)	138
Gráfico 3 - Gráfico de linha e reta de ajuste para o indicador I3 - Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nv)	139
Gráfico 4 - Gráfico de linha e reta de ajuste para o indicador I4 - Taxa de mortalidade precoce (30 a 69 anos) decorrente de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) (por 1.000 hab.).....	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios e descrição dos princípios da Administração Pública Gerencial	28
Quadro 2 - Objetivos propostos pelo PDRAE para os setores do Estado	32
Quadro 3 - Codificação dos órgãos orçamentários do Poder Executivo	53
Quadro 4 - Codificação das unidades orçamentárias da Secretaria da Saúde - código 09000.....	54
Quadro 5 - Código e descrição das funções utilizadas na LOA de São Paulo de 2016	55
Quadro 6 - Código e descrição das subfunções utilizadas na LOA de São Paulo de 2016 para a função “10 – Saúde”	56
Quadro 7 - Codificação das despesas públicas de acordo com as classificações funcional e programática	56
Quadro 8 - Codificação das despesas públicas	57
Quadro 9 - Códigos dos grupos de natureza de despesa	58
Quadro 10 - Códigos das modalidades de aplicação	58
Quadro 11 - Objetivos estratégicos estabelecidos no PPA 2016-2019	65
Quadro 12 - Relação de programas e respectivos órgãos executores vinculados ao Objetivo Estratégico nº 03	66
Quadro 13 - Características desejáveis de um indicador	87
Quadro 14 - Documentos gerados nas consultas a órgãos públicos federais e paulistas.....	90
Quadro 15 - Ponderação dos pesos das dimensões para obtenção da nota final	94
Quadro 16 - Graus de alcance das metas para atribuição de notas	95
Quadro 17 - Exemplo de ponderações e notas aplicadas aos indicadores conforme o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores	96
Quadro 18 - Comparação entre as metodologias analisadas	98
Quadro 19 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Esperança de vida ao nascer (anos)	141
Quadro 20 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos de idade (por 1.000 hab.)	142

Quadro 21 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Taxa de moralidade infantil (por 1.000 nv)	143
Quadro 22 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Taxa de mortalidade precoce (30 a 69 anos) decorrente de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) (por 1.000 hab.)	144
Quadro 23 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Consultas médicas de especialidades por habitante/ano (unidade)	145
Quadro 24 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Participação das internações em unidades hospitalares sob gestão estadual no total de internações no SUS-SP (%).....	146
Quadro 25 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Percentual de internações por causas sensíveis à atenção básica no total de internações (%)	147
Quadro 26 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Percentual de nascidos vivos de mães que realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal no total de nascidos vivos (%)	148
Quadro 27 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de municípios beneficiados (unidade)	149
Quadro 28 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de municípios elegíveis que receberam repasses financeiros para realização de atenção básica dentro dos presídios (unidade)	150
Quadro 29 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de municípios beneficiados (unidade)	151
Quadro 30 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de atendimentos realizados pela Rede Lucy Montoro (unidade)	152
Quadro 31 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados pela administração direta e indireta (unidade)	153
Quadro 32 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados pelas unidades gerenciadas pelas OSS (unidade)	154

Quadro 33 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados por serviços contratados/conveniados sob gestão estadual (unidade)	155
Quadro 34 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Percentual de pacientes cadastrados atendidos (%)	156
Quadro 35 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de entidades filantrópicas beneficiadas com recursos repassados para serviços de média e alta complexidade (unidade)	157

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores de impacto, referência inicial e trajetória esperada do Programa 0930 definidos no PPA 2016-2019.....	68
Tabela 2 - Indicadores de Resultados, referência inicial e metas do Programa 0930 definidos no PPA 2016-2019	69
Tabela 3 - Indicadores de Produtos, referência inicial e metas do Programa 0930 definidos no PPA 2016-2019	69
Tabela 4 - Ações e despesas associadas ao programa 0930	72
Tabela 5 - Dotação inicial ajustada dos órgãos da administração pública do Estado de São Paulo em 2016	99
Tabela 6 - Distribuição da dotação orçamentária da Secretaria da Saúde de São Paulo por Programas em 2016	100
Tabela 7 - Valores estimados por regressão linear para os indicadores de impacto em 2019.....	102
Tabela 8 - Avaliação dos indicadores de impacto do programa 0930 segundo as características desejáveis.....	104
Tabela 9 - Avaliação dos indicadores de resultados do programa 0930 segundo as características desejáveis.....	104
Tabela 10 - Avaliação dos indicadores de produtos do programa 0930 segundo as características desejáveis.....	105
Tabela 11 - Peso dos níveis dos indicadores.....	107
Tabela 12 - Notas dos Indicadores de Impacto em 2016 para o Programa 0930 ...	108
Tabela 13 – Notas apuradas para os Indicadores de Resultados em 2016 para o Programa 0930	109
Tabela 14 - Notas dos Indicadores de Produtos em 2016 para o Programa 0930..	109
Tabela 15 - Notas ponderadas dos Indicadores de Impacto para o Programa 0930 em 2016.....	112
Tabela 16 - Notas ponderadas dos Indicadores de Resultados para o Programa 0930 em 2016.....	112
Tabela 17 - Notas ponderadas dos Indicadores de Produtos para o Programa 0930 em 2016.....	113

Tabela 18 - Dotação inicial dos órgãos da administração pública do Estado de São Paulo	128
Tabela 19 - Dotação inicial do órgão 21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO por programa e programa de trabalho	130
Tabela 20 - Total dos gastos com pessoal (Grupo 31) dos órgãos da administração pública paulista previsto para 2016	131
Tabela 21 - Dotações dos programas executados pela Secretaria da Saúde de acordo com a LOA de 2016. Valores ajustados.....	133
Tabela 22 - Histórico dos indicadores de impacto no período de 2009 a 2016	137
Tabela 23 - Projeções dos indicadores de impacto para os anos 2017 a 2019	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARIMA	Modelo auto-regressivo integrado de médias móveis, do inglês <i>autoregressive integrated moving average</i>
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ARTESP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGA	Corregedoria Geral da Administração
CGU	Controladoria Geral da União
DCA	Departamento de Controle e Avaliação
EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDPr	Índice de Desempenho de Programas
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal

INMETRO	Instituto de Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OpR	Orçamento por Resultados
OS	Organização social
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PED	Programa Estadual de Desestatização
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPA	Plano Plurianual
PSS	Painel da Situação Socioeconômica do Estado de São Paulo
RJU	Regime Jurídico Único
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPG	Secretaria de Planejamento e Gestão
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 DA CRISE DA BUROCRACIA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL	23
1.1 Um breve histórico da administração pública no Brasil a partir da implantação do modelo burocrático.....	23
1.2 Os princípios da Administração Pública Gerencial.....	27
1.3 O desenvolvimento da Administração Pública Gerencial no Brasil – uma análise do Plano de Diretor de Reforma do Aparelho do Estado	30
1.4 A Administração Pública Gerencial no Estado de São Paulo	38
2 PLANEJAMENTO E CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	44
2.1 O planejamento na administração pública	46
2.1.1 As despesas públicas	52
2.2 Os instrumentos de planejamento do Estado de São Paulo	59
2.2.1 O Orçamento por Resultados - OpR.....	59
2.2.2 O Plano Plurianual – PPA.....	63
2.2.3 O planejamento anual – LDO e LOA	71
2.3 O controle na administração pública brasileira	72
2.4 O Controle Interno do Poder Executivo.....	74
3 O ÍNDICE DE DESEMPENHO DE PROGRAMAS – UMA METODOLOGIA PARA AVALIAR O DESEMPENHO DE PROGRAMAS	81
3.1 O uso de indicadores para medição do desempenho	82
3.2 A busca por uma metodologia	88
3.3 Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores	92
3.4 O Índice de Desempenho de Programas - IDPr.....	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS.....	118
APÊNDICES	127
ANEXOS	160

INTRODUÇÃO

A evolução dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana é lenta e gradual. Não são reconhecidos ou construídos todos de uma vez, mas sim conforme a própria experiência da vida humana em sociedade. Observa-se, ao ser analisada de uma perspectiva histórica, que o setor público tem recebido cada vez mais novas atribuições, as quais buscam satisfazer um leque de necessidades sociais também mais amplo. Se, por volta do século XIX, os direitos tutelados pelo Estado se restringiam às garantias individuais (liberdade, à vida, direitos civis, políticos e outros), a partir do início do século passado, as sociedades passaram a demandar do Estado outros direitos sociais, tais como educação, saúde, moradia, alimentação, etc. Assim, com demandas crescentes e recursos públicos cada vez mais escassos, sobretudo a partir da chamada crise do Estado dos anos 1970 e 1980, a adequada gestão dos recursos públicos passou a ganhar mais relevância.

Para Bresser Pereira (2006), a Administração Pública Gerencial emergiu na segunda metade do século XX como resposta à crise do Estado, que foi uma combinação de crise fiscal, do modo de intervenção estatal nos planos econômico e social, e da forma burocrática de administrá-lo, tendo como consequências a redução do crescimento econômico dos países centrais, estagnação da renda per capita dos países em desenvolvimento e colapso das economias das nações do Bloco Soviético.

Em razão deste cenário, o novo modelo de gestão se desenvolveu primeiramente no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, a partir dos anos 70 e nos Estados Unidos, na década seguinte.

No Brasil, o plano de reforma foi baseado na experiência inglesa e surgiu apenas em 1995, durante o governo de Fernando de Henrique Cardoso (FHC), com a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. Na visão de Abrucio et al. (2009), as principais características que diferenciam a administração gerencial da burocrática são gestão por resultados, a busca por novas formas de controle, orientação para o cidadão-usuário e *accountability*.

Apesar de alguns êxitos em relação à aprovação de medidas que flexibilizaram, em parte, a atuação estatal, obstáculos de natureza política e administrativa impediram a implementação completa do Plano.

O planejamento das ações governamentais é materializado por meio do orçamento público. No Brasil, desde a Constituição de 1988 o orçamento público é constituído por três leis, as quais devem formar um todo integrado: o Plano Plurianual (PPA), de médio prazo, com validade de 4 anos, contendo as diretrizes, prioridades e metas do governo para o período; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), anual, com as prioridades que nortearão a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), o terceiro instrumento, o qual se constitui no orçamento em si.

No Estado de São Paulo, o Plano Plurianual vigente foi estruturado segundo as diretrizes do Orçamento por Resultados (OpR), metodologia desenvolvida no próprio Estado e que tem como característica principal a definição de uma “Cadeia de Resultados” que norteia a elaboração e implementação dos programas do PPA, com objetivos, indicadores de desempenho e metas entrelaçados.

Fundamental para o bom desempenho da função administrativa e da democracia, em sentido mais amplo, o controle das atividades estatais é exercido na administração pública brasileira de duas formas: externamente, de responsabilidade do Poder Legislativo (com apoio dos Tribunais de Contas), e internamente, exercido em cada Poder.

As funções de controle interno do Poder Executivo paulista são distribuídas por vários órgãos que formam um sistema, destacando-se os papéis da Corregedoria Geral da Administração (CGA), como órgão central, e o do Departamento de Controle e Avaliação (DCA), vinculado à Secretaria da Fazenda, responsável por, dentre outras atribuições, “exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades, zelando pela observância aos princípios constitucionais e legais pertinentes”, conforme o Artigo 26 do Decreto nº 60.812/2014. (SÃO PAULO, 2014).

Apesar de o DCA possuir ferramentas de análise para o desenvolvimento de sua missão institucional, há espaço para aperfeiçoamentos, o que motivou o desenvolvimento desta pesquisa.

Propõe-se, neste trabalho, a elaboração de uma ferramenta apropriada para a mensuração do desempenho dos programas e ações governamentais que constam

nas leis orçamentárias, principalmente no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual.

Objetivos e estrutura da dissertação

O objetivo geral desta pesquisa é propor um método de avaliação de desempenho dos programas estabelecidos nas leis orçamentárias do Estado de São Paulo, como instrumento de avaliação de eficácia da gestão para ser utilizado nos trabalhos de auditoria do Departamento e ferramenta de apoio ao controle social.

Para alcançá-lo, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- Desenvolvimento da metodologia de avaliação de programas;
- Aplicação do modelo a um programa executado por uma secretaria para testar a sua funcionalidade;
- Análise dos resultados obtidos à luz do embasamento teórico utilizado;
- Apresentação, como produtos do trabalho, de um manual com a metodologia aqui desenvolvida para ser utilizado pelo Departamento de Controle e Avaliação (DCA) e uma estrutura conceitual de um Portal na *internet* para acompanhamento do desempenho dos programas incluídos nas leis orçamentárias do governo paulista.

Os procedimentos metodológicos adotados para alcance dos objetivos propostos foram, principalmente, as pesquisas bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica foi realizada sobre temas ligados à administração pública, finanças públicas, auditoria, metodologias de avaliação de programas e órgãos de governo, ao uso de indicadores para a mensuração do desempenho, dentre outros correlatos.

Quanto à pesquisa documental, foram analisadas: a legislação federal e paulista que regulam as finanças públicas, o sistema de controle interno e o orçamento público, além de normas contábeis aplicadas ao setor público e manuais utilizados por órgãos de gestão e controle.

O acesso aos manuais dos órgãos de gestão e controle ocorreu de duas formas: por meio de consultas diretas aos sítios na *internet* e de pedidos de informações formais em seus canais de comunicação com os cidadãos.

Com a metodologia proposta (enquanto resultado), espera-se que o Sistema de Controle Interno de São Paulo tenha à sua disposição um instrumento apropriado à mensuração da eficácia dos programas que constam no orçamento. Ademais, como benefício adicional, a mesma ferramenta pode ser utilizada pela sociedade em geral para acompanhamento das ações governamentais, contribuindo para efetivação do controle social e *accountability*, estando em linha com os pressupostos da Administração Pública Gerencial.

Para descrever o caminho percorrido até a consecução dos objetivos, a dissertação está estruturada de acordo com os capítulos descritos a seguir.

No Capítulo 1 é apresentado, com maior riqueza de detalhes, o contexto histórico que marcou o surgimento de tentativas de introduzir conceitos de eficiência e desempenho à gestão pública, dando início ao que se conhece como Administração Pública Gerencial, no mundo e no Brasil, bem como as características principais desta abordagem. Buscou-se, também, contextualizar o seu desenvolvimento no Estado de São Paulo.

O Capítulo 2 oferece uma discussão acerca de aspectos fundamentais das funções de planejamento e controle aplicadas à administração pública em geral e do Estado de São Paulo, e com mais detalhes, descreve as principais características das leis orçamentárias do governo paulista, principal instrumento de planejamento. A estrutura e as atribuições do controle interno do Poder Executivo paulista são apresentadas.

O Capítulo 3 apresenta a metodologia desenvolvida para avaliar a eficácia e efetividade dos programas de governo que constam no Plano Plurianual 2016-2019 do Estado de São Paulo, principal produto desta pesquisa. A descrição da metodologia é acompanhada de um exemplo de aplicação ao programa “0930 - Atendimento integral e descentralizado no SUS-SP”, selecionado com base no critério de relevância orçamentária.

Além do produto principal, é oferecida também uma proposta de estrutura de Portal eletrônico para contribuir com o controle social.

Ao final, são discutidos temas transversais aos pontos centrais deste trabalho que podem ser aprofundados em futuros trabalhos acadêmicos.

1 DA CRISE DA BUROCRACIA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL

Em busca dos atuais contornos da administração pública brasileira, este capítulo apresenta um breve histórico do seu desenvolvimento a partir do surgimento das primeiras estruturas com características da burocracia clássica, os principais traços característicos da chamada Administração Pública Gerencial, modelo de gestão adotado no País com a reforma do aparelho do Estado dos anos 1990, e uma descrição dos resultados alcançados até o momento. Serão apresentados ainda elementos de como tal modelo se apresenta no Estado de São Paulo.

1.1 Um breve histórico da administração pública no Brasil a partir da implantação do modelo burocrático

No Brasil, as primeiras organizações burocráticas surgem nos primeiros anos do século XX, durante a República Velha. Até então, a administração pública brasileira era marcada por fortes traços de coronelismo e patrimonialismo (ABRUCIO, 2010).

Considera-se que o modelo de administração burocrática começou a se desenvolver, de fato, apenas nos anos 30, já no governo de Getúlio Vargas, como instrumento para dar suporte às diretrizes governamentais de modernização e desenvolvimento econômico. (ABRUCIO, 2010).

A primeira reforma administrativa tem como marco a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1938, pensado para ser “o órgão central do sistema de controle da administração pública” (ABRUCIO, 2010, p. 39), embora desde 1931 já houvesse sinais de medidas modernizadoras da administração pública.

É possível citar, como exemplo, a criação da Comissão Permanente de Compras ainda em 1931, responsável por centralizar o processo de aquisição de materiais, e a positivação na Carta de 1937 da obrigatoriedade de realização de concurso público para seleção de servidores. (ABRUCIO, 2010).

Também caracterizou esse período, a grande expansão do aparelho do Estado, com a criação de agências descentralizadas da burocracia federal, dentre autarquias, empresas públicas e fundações¹.

Os governos desenvolvimentistas que se seguiram foram marcados, sob a ótica institucional, mais por projetos e tentativas de reformas, que por realizações. São exemplos desses esforços a criação, em 1956, da Cosb (Comissão de Simplificação Burocrática) e da Cepa (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), em 1956, já no governo de Juscelino Kubistchek, as quais representaram as primeiras tentativas de realizar as chamadas reformas globais; e da Comissão Amaral Peixoto no governo Goulart, que pretendia realizar uma ampla descentralização administrativa. (COSTA, 2008).

O período ainda se caracterizou pelo distanciamento entre setores da administração direta, tomada pelo clientelismo, da administração indireta (autarquias, empresas públicas, etc.) que se tornaram “ilhas de excelência” no serviço público. (COSTA, 2008).

Alterações relevantes somente ocorreram durante o regime militar, principalmente com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 200/67, considerado como a segunda reforma da administração pública brasileira no século XX. (ABRUCIO, 2010).

Seus princípios fundamentais foram estudados por Costa (2008):

O planejamento (princípio dominante); a expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias); a necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito sobre o qual se estabeleciam diversas regras; diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios (...). (COSTA, 2008, p. 850).

No entanto, vários foram os problemas deste modelo. O primeiro, seu caráter autoritário, afastando a burocracia do controle social. Outro foi o fracasso do Decreto em criar mecanismos de coordenação em uma administração mais desconcentrada. A terceira limitação foi o tratamento desbalanceado despendido à administração indireta, que foi bastante valorizada, em relação à direta, desprestigiada. (ABRUCIO, 2010).

¹ “(...) até 1939, haviam sido criadas 35 agências públicas; entre 1940 e 1945 sugeriram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações”. (LIMA JR., 1998, p. 8 apud ABRUCIO, 2010, p. 39).

O governo militar criou, em 1979, o Programa Nacional de Desburocratização que objetivava expressamente “reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário’ assim como ‘fortalecer o sistema de livre empresa’”. (BELTRÃO, 1981, p. 97). Poucos projetos originados do Programa foram postos em prática, podendo citar-se como exemplos o Juizado de Pequenas Causas e o Estatuto da Microempresa. Ainda assim, para Abrucio (2010) a iniciativa teve méritos por lançar bases para reformas de cunho democrático que viriam anos mais tarde. (ABRUCIO, 2010).

A reforma administrativa seguinte viria com a Nova Constituição de 1988. Em termos de administração pública, a Carta Magna dedicou um capítulo inteiro à matéria – algo inédito, além de outros artigos dispersos ao longo de seu texto. (ABRUCIO, 2010).

Entre as medidas positivas destacam-se seu caráter democrático com o fortalecimento de controles externos, como o novo papel do Ministério Público (MP), a criação de instrumentos de participação popular e controle social (ABRUCIO, 2010) e o fortalecimento dos Tribunais de Contas como órgãos auxiliares do Poder Legislativo em sua função fiscalizadora. (PARRA, 2017).²

Outro importante avanço foi a descentralização de algumas atribuições estatais, as quais deixaram de ser de responsabilidade da União e foram passadas aos municípios, como o Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo. O aspecto mais relevante para a administração pública foi a profissionalização do serviço público civil, como a possibilidade de criação de carreiras, a universalização do instituto do concurso público e outras medidas que aperfeiçoaram o ambiente da burocracia. (ABRUCIO, 2010).

Apesar de a redemocratização e a promulgação da nova Constituição em 1988 terem representado importante avanço no campo político e social, para Bresser-Pereira (1996) a nova Carta enrijeceu o modelo burocrático. Os constituintes buscaram sanar os problemas históricos da administração pública brasileira, mas o fizeram olhando mais o passado que o futuro.

São exemplos que reforçam a tese do fortalecimento da administração burocrática na nova ordem constitucional a instauração de um regime jurídico único para regular todas as carreiras do serviço público, a extensão da maior parte das

² Destaca-se que o próximo capítulo dessa dissertação descreverá com mais detalhes a forma como as estruturas de controle estão estabelecidas, com ênfase para o controle interno.

regras de funcionamento da administração direta às autarquias e fundações públicas e o estabelecimento de um sistema previdenciário público relativamente oneroso em relação ao sistema geral. (BRESSER-PREREIRA, 1996).

Como resultado, houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, ainda que o número de servidores tenha sofrido queda no período. (BRASIL, 1995a).

A crítica de Bresser-Pereira (1996) ao desenho dado pela Constituição à administração pública se deve à falta de sintonia de algumas escolhas dos constituintes brasileiros frente às transformações que vários países centrais vinham empreendendo em seus aparelhos de Estado desde a década de 70, época em que um conjunto de crises abalou a estrutura do modelo de administração burocrática.³ Em menos de uma década, já se discutia a necessidade de reformar o texto constitucional brasileiro nessa matéria, como ficará claro na seção que descreverá a reforma dos anos 1990.

A reforma administrativa buscada pelo governo de Fernando Collor de Mello⁴ (1990-1992) estava orientada à desestatização e racionalização. Porém, a falta de um plano estratégico para conduzi-la fez sentir-se pela revisão de medidas, como a da extinção da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), e a criação de superestruturas ministeriais, a partir da fusão de outras Pastas, que seriam posteriormente desmontadas ao longo do governo. Além disso, os cortes de pessoal não trouxeram expressiva redução de custos (COSTA, 2008).

Estes problemas, somados com as medidas fracassadas do governo Collor em combater “marajás” e a crise fiscal pela qual passava o País, tornaram o ambiente propício a uma nova reforma nos anos 90, desta vez mais alinhada com as reformas pelas quais passaram os países centrais anos antes. (ABRUCIO, 2010).

³ A crise do Estado foi decorrente de quatro fatores inter-relacionados, na visão de Abrucio (1997). O primeiro fator foi de natureza econômica em razão das crises do petróleo, que interromperam o período de crescimento econômico a altas taxas vistas no pós-guerra. A consequente crise fiscal foi o segundo, já que grande parte dos Estados passou a ter dificuldades para financiar seus gastos; gerando críticas quanto à viabilidade do modelo de Estado do bem-estar social. O terceiro era uma situação de certa “ingovernabilidade” causada pela sobrecarga de atividades do Estado ao longo do século XX. O quarto (e último) fator foi a globalização, caracterizada por transferir parcela significativa de poder de influência do Estado para grandes corporações internacionalizadas, as quais passaram a instalar suas operações em países que lhes oferecessem maiores vantagens competitivas. Em razão de grande parcela de custos recaírem em áreas de atuação predominantemente estatal, como educação e infraestrutura, o Estado passou a ser fortemente cobrado por mais eficiência.

⁴ O Presidente Collor renunciou ao cargo de presidente da República após sofrer processo de *impeachment*, cujo mandato se encerraria em 1993. Assumiu em seu lugar o vice-presidente Itamar Franco.

Apesar da ineficácia das medidas do governo Collor no campo da administração pública, Bresser-Pereira (1996) destaca a abertura às importações e o início das privatizações de empresas estatais como ações positivas à modernização do país.

Inspirada pela reforma gerencial da administração pública inglesa das décadas anteriores, que objetivou “aumentar a eficiência, reduzir custos, eliminar o empreguismo e a corrupção e aumentar a eficiência” (JENKINS, 2006, p. 201) por meio da adoção de práticas da administração privada ao setor público, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) durante o governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995, Pasta esta comandada por Luiz Carlos Bresser-Pereira com a responsabilidade de planejar e conduzir as mudanças.

Ainda naquele ano o ministério apresentou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento que norteou a reforma. (BRESSER-PEREIRA, 2000). Mais adiante, neste trabalho, esta reforma será apresentada com mais detalhes.

Os quatro mandatos petistas seguintes, dois de Lula (2003-2009) e dois de Dilma Rousseff⁵ (2010-2016), em matéria de administração pública, não mantiveram o ritmo das reformas, praticamente desconsiderando o tema em suas agendas.

Por outro lado, observaram-se avanços no campo das políticas públicas, no fortalecimento das carreiras de planejamento e gestão do funcionalismo público federal e em mecanismos e órgãos de controle e combate à corrupção, como Polícia Federal e Controladoria-Geral da União. (ABRUCIO, 2010).

O último é o órgão central do controle interno do Poder Executivo federal e será descrito com mais detalhes no capítulo 2 deste trabalho.

1.2 Os princípios da Administração Pública Gerencial

Apesar de a Administração Pública Gerencial ser muitas vezes apresentada como um modelo de gestão que se opõe completamente à burocracia clássica, ideia que pode ter-se disseminado em razão de a implantação do modelo gerencial ter ocorrido em momentos de contestação do modelo weberiano, a análise de seus princípios, apresentados no Quadro 01, a partir do trabalho de Abrucio et al. (2009),

⁵ A Presidente Dilma foi afastada do cargo após sofrer processo de *impeachment* durante o seu segundo mandato, que terminaria em 2018. Assumiu em seu lugar o vice-presidente Michel Temer.

evidencia que a administração gerencial representa mais um aperfeiçoamento do modelo burocrático que um rompimento total.

Esta tese é corroborada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que será comentado mais detalhadamente neste capítulo, onde se encontra o seguinte trecho. (BRASIL, 1995a):

A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (BRASIL, 1995a, p. 16).

Quadro 1 - Princípios e descrição dos princípios da Administração Pública Gerencial

Princípio	Descrição
a) Profissionalização da alta burocracia	Núcleo da burocracia constituído por profissionais preparados para a formulação, supervisão e regulação de políticas.
b) Transparência	Administração pública transparente e administradores responsabilizados perante a sociedade.
c) Descentralização	Deve-se buscar descentralizar sempre que possível a governos subnacionais as tarefas a execução dos serviços públicos.
d) Desconcentração	Os órgãos centrais devem delegar as funções de execução a unidades descentralizadas e autônomas. O controle deve ser realizado com base nos resultados obtidos.
e) Gestão por resultados	Na Administração Pública Gerencial, o controle deve ser realizado por resultados e não por processos, como ocorre na gestão burocrática clássica.
f) Novas formas de controle	O controle deve ser realizado com a preocupação de se aferir a eficiência e efetividade da política. Para isso, devem-se utilizar indicadores de desempenho, controle contábil de custos, etc.
g) Novas formas de prestação de serviços públicos	Devem-se buscar formas alternativas para a prestação de serviços públicos, como a publicização.
h) Orientação para o cidadão-usuário	O Estado deve ser orientado a resolver as demandas sociais.
i) <i>Accountability</i>	É preciso democratizar a gestão pública, ou seja, aumentar o grau de responsabilização dos servidores públicos perante a sociedade.

Fonte: ABRUCIO et al.(2009, p. 32).

Do exposto no Quadro 1, é possível elencar as principais características diferenciadoras da administração gerencial da burocrática. São elas:

- Gestão por resultados;
- Novas formas de controle;
- Orientação para o cidadão-usuário;

- *Accountability*.

O conceito de gestão por resultados está ligado à estratégia de planejamento de ações e de alocação de recursos baseada nos resultados obtidos pela organização. Para Paludo (2013):

Deve-se definir racionalmente os resultados que se pretende alcançar, alocar os recursos necessários, estabelecer critérios e indicadores de desempenho para medir as realizações, e depois cobrar resultados efetivos na gerência de recursos públicos: que envolvem tanto o gestor e o servidor, quanto o resultado global da organização. (PALUDO, 2013, p. 187).

Quanto a este aspecto, a diferença entre os modelos gerencial e burocrático é mais cristalina. Utilizando a dotação orçamentária da educação como exemplo, o planejamento burocrático alocaria os recursos com base na quantidade de alunos matriculados nas unidades escolares, ao passo que o modelo gerencial distribuiria os repasses tendo como referência o desempenho dessas unidades. Na prática, contudo, a distribuição dos recursos não poderia ser feita apenas com base no desempenho das unidades, pois tenderia a tornar a qualidade do sistema de ensino heterogênea.

As novas formas de controle do modelo gerencial estão intimamente relacionadas com o conceito anterior, já que para haver gestão por resultados é fundamental a existência de indicadores de desempenho. Estes, por sua vez, devem buscar aferir os graus de eficácia, eficiência e efetividade da ação. Dessa forma, o controle é realizado *a posteriori*. No modelo burocrático, diferentemente, os controles administrativos visam garantir cumprimento das etapas definidas nos processos e são, via de regra, *a priori*. (BRASIL, 1995a).

A orientação para o cidadão-usuário é outra característica distintiva dos dois modelos. Na visão de Abrucio (1997), “o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos”. ABRUCIO (1997, p. 7). Em razão de não estar focado no processo, como ocorre nas burocracias clássicas, a administração gerencial coloca o cidadão como beneficiário do serviço público, ou seja, o foco passa a ser a busca por oferecer serviços públicos melhores a um custo menor. (BRASIL, 1995a).

Em relação ao *accountability*, não há uma tradução única para a língua portuguesa do termo, mas Pinho e Sacramento (2009) assim o sintetizam, a partir do estudo de várias abordagens:

Accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 6).

1.3 O desenvolvimento da Administração Pública Gerencial no Brasil – uma análise do Plano de Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

Como já comentado, o PDRAE foi o documento publicado em 1995 que orientou a reforma administrativa brasileira iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

O plano de reforma

Para embasar as medidas que seriam tomadas, consta no PDRAE um diagnóstico da situação da administração pública da época, diagnóstico este que apontou que os esforços deveriam ser direcionados, por um lado, nas condições do mercado de trabalho e na política de recursos humanos do serviço público, e, de outro, na classificação dos principais problemas em três dimensões inter-relacionadas, a saber: (1) a dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência da máquina pública; (2) a dimensão cultural, definida pela coexistência, na administração pública brasileira, de valores patrimonialistas, burocráticos, sobretudo, além de gerenciais; e (3) a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas. (BRASIL, 1995a).

Em relação à dimensão institucional-legal, o plano identificou problemas relacionados à falta de autonomia ao Poder Executivo para organizar a administração pública; rigidez da estabilidade conferida aos servidores públicos; falta de concursos periódicos, e; inexistência de indicadores de desempenho claros para diversos órgãos. (BRASIL, 1995a).

Já com relação à dimensão cultural, o principal problema era a cultura excessivamente burocrática formada no Brasil, expressa pela complexidade de certos procedimentos, como o de licitação. (BRASIL, 1995a).

A dimensão gerencial diz respeito às técnicas administrativas utilizadas para a gestão. Neste caso, os principais problemas observados foram: o uso indiscriminado do instituto da estabilidade; a exigência de contratação de servidores exclusivamente segundo o Regime Jurídico Único (RJU); a dificuldade de se criar gratificações por desempenho; a pequena amplitude salarial observada para a

maioria das carreiras (diferença entre os salários mais alto e baixo da tabela de vencimentos); e a extensão da regra do concurso público à administração indireta como um todo, não considerando as necessidades específicas de empresas públicas e sociedades de economia mista em relação a uma autarquia, por exemplo.

Apesar de tecer críticas a pontos sensíveis, como aos servidores públicos, não pretendia o PDRAE extinguir a exigência de ingresso por concursos públicos e o instituto da estabilidade. A estratégia era restringir a regra dos concursos às carreiras consideradas como típicas de Estado e flexibilizar a estabilidade com a previsão legal de perda de cargo por baixo desempenho. Portanto, a crítica está no caráter generalizante conferido pela Constituição a estas regras.

Por fim, em relação às condições do mercado de trabalho no setor público, o plano evidenciou considerável elevação do peso dos gastos com pessoal em relação à receita (da União), passando de uma média de 50,9% no período de 1980 a 1989 a 56,1% em 1994 (BRASIL, 1995a). Ademais, verificou grande elevação dos gastos com servidores inativos e pensionistas em relação aos dispêndios com pessoal da ativa, reflexo de um sistema insustentável⁶.

A partir do diagnóstico apresentado, o PDRAE traçou as linhas mestras da reforma.

O Plano do Mare partiu da ideia de que o Aparelho do Estado, ou seja, a administração pública, deveria ser composto por quatro setores: (1) o Núcleo Estratégico do Estado; (2) o de Atividades Exclusivas de Estado; (3) o de Serviços não Exclusivos ou Competitivos; e (4) o de produção de bens e serviços para o mercado (BRASIL, 1995a).

O primeiro deles, o Núcleo Estratégico, compreende o setor no qual são definidas as leis e as políticas públicas, ou seja, corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares.

O setor de Atividades Exclusivas é aquele em que são prestados serviços que só podem ser realizados pelo Estado, tais como a diplomacia, regulamentação e fiscalização.

Em relação ao setor de Serviços não Exclusivos, este corresponde à área em que o Estado atua simultaneamente com organizações públicas não-estatais ou

⁶ Enquanto um aposentado da iniciativa privada recebia do INSS em média 1,7 salário mínimo, no setor público tal valor saltava para 15 salários mínimos (BRASIL, 1995a, p. 32-33).

privadas. As instituições aqui tratadas não possuem o poder de Estado, embora executem serviços que envolvam direitos fundamentais, como educação e saúde.

Por fim, o quarto setor do PDRAE corresponde ao de produção de bens e serviços para o mercado, normalmente realizado por empresas estatais e sociedades de economia mista que, por determinadas razões, não podem ser transferidas à iniciativa privada. Consequentemente, seriam privatizadas as demais empresas públicas.

Resumindo o plano, o Quadro 2 apresenta para cada um dos setores do Estado as formas de gestão e de propriedade mais adequadas em razão de suas atribuições.

Em relação ao tipo de gestão, o setor poderia ter uma gestão burocrática ou gerencial. E, quanto à forma de propriedade, o PDRAE as distinguiu em estatal, privada e pública não-estatal, sendo a última constituída por organizações sem fins lucrativos do terceiro setor.

Quadro 2 - Objetivos propostos pelo PDRAE para os setores do Estado

Setor	Forma de propriedade	Forma de gestão	Principais ações
Núcleo Estratégico	Estatal	Burocrática com técnicas gerenciais	- Aumentar a efetividade; - Promover política de profissionalização do serviço público (política de carreiras, concursos públicos anuais, programas de educação continuada); - Dotar núcleo de capacidade gerencial.
Atividades Exclusivas	Estatal	Gerencial	- Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas por contrato de gestão.
Atividades Não Exclusivas	Pública não estatal	Gerencial	- Transferir para o setor público não-estatal, por meio de um programa de “publicização”, transformando as fundações públicas em organizações sociais.
Produção para mercado	Privada	Gerencial	- Dar continuidade ao processo de privatização; - Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais; - Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Fonte: adaptado de BRASIL (1995a).

Os resultados da reforma

Para atingir os objetivos propostos, os reformadores atuaram, primeiramente, na remoção de restrições impostas pela Constituição Federal, por meio da propositura de alterações constitucionais que permitissem, em momento posterior, a modificação de dispositivos da legislação infraconstitucional, como leis, leis complementares e decretos. Assim, a reforma inicialmente se concentrou na dimensão institucional-legal. (BRASIL, 1995a).

Em relação às alterações constitucionais, as principais foram positivadas em 1998 pela Emenda Constitucional nº 19/1998, também conhecida como Reforma Administrativa, que, em linhas gerais, flexibilizou as relações jurídico-funcionais entre a administração e os servidores públicos, aboliu o RJU, aumentou a autonomia de órgãos públicos que celebrassem contratos de gestão e acrescentou o Princípio da Eficiência dentre aqueles que norteiam a administração pública⁷.

O fim do Regime Jurídico Único implicou na possibilidade de as administrações diretas e indiretas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios contratarem agentes públicos também pelo regime celetista, não sendo mais obrigadas a fazê-lo sempre pelo regime legal (ou estatutário).

A flexibilização das relações jurídico-funcionais foi concretizada pela inclusão das possibilidades de perda do cargo por servidor estável em virtude de processo administrativo e no caso de o servidor ser reprovado em procedimento de avaliação periódica de desempenho (Art. 6º da EC nº 19/98). Além destas possibilidades, a partir dessa Emenda, o servidor estável também poderá ser exonerado do cargo caso as despesas com pessoal do ente federativo superar os limites impostos por Lei Complementar (Art. 21 da EC nº 19/98). Ademais, foram criados limites remuneratórios para os servidores públicos, ficando estabelecido como teto o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (Art. 3º da EC nº 19/98).

Em razão do disposto no §8º do artigo 3º da EC em questão, passou a ser permitido que órgãos da administração direta e indireta aumentem sua autonomia administrativa mediante a celebração de contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, em que seriam fixadas metas de desempenho para o órgão. Dessa forma, a conversão de autarquias e fundações com funções

⁷ Os Princípios da Administração Pública estão expressos no Artigo 37 caput da Constituição Federal. São eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiente, este último acrescentado pela EC nº 19/98.

típicas de Estado (mas não-exclusivas) em agências autônomas (ou executivas, como a lei as designaria anos mais tarde) estava autorizada.

Por fim, o princípio da eficiência orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com o menor custo.

Para Torres (2007), a inexistência de estabilidade favorece os mecanismos de controle por produtividade, como ocorre na iniciativa privada. No entanto, pondera o autor que a falta deste instituto e também o do concurso público podem fazer o país submergir em práticas patrimonialistas e clientelistas, tornando a administração pública vulnerável a ataques de grupos políticos mal-intencionados.

Importante salientar que o trecho desta Emenda Constitucional que trata do fim do RJU se encontra suspenso por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF), concedida em 02/08/2007 por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135, a partir de questionamento das legendas Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Socialista Brasileiro (PSB) (STF, 2008).

Com a decisão do STF, voltou a vigorar a redação anterior do artigo, ou seja, atualmente, o RJU se encontra em vigor no Brasil.

Em relação ao processo de publicização, medida que para Torres (2007) implicou em significativa inovação jurídica, resultou em vasta legislação que contempla variados formatos institucionais.

Uma das alternativas é a possibilidade criada pela lei nº 9.649 de 1998 (Brasil, 1998b) para autarquias e fundações se qualificarem como Agências Executivas com a finalidade de ter aumentada sua autonomia gerencial, regulamentando a autorização constitucional já citada. Em linhas gerais, a lei exige que o órgão interessado celebre contrato de gestão com o ministério supervisor estabelecendo objetivos, metas e indicadores de desempenho.

No plano federal, uma única autarquia foi qualificada, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), em 1998, tendo como supervisor o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. (TORRES, 2007).

Diante do baixo interesse dos órgãos em aderir ao modelo, Torres (2007) conclui que por uma série de dificuldades – como falta de um conjunto atrativo de incentivos, indefinições inerentes a uma experiência nova, dificuldades operacionais e falta de prioridade ao modelo por parte do Ministério do Planejamento,

especialmente a partir do governo Lula, a experiência das Agências Executivas virtualmente naufragou.

Outra forma de contratualização esboçado no PDRAE, visando alcançar as atividades estatais não exclusivas, como os setores de saúde, educação, centros de pesquisas e museus, foi materializada na lei federal nº 9.637/1998, que dispõe sobre os critérios para qualificação de entidades como organizações sociais (OS), a criação do Programa Nacional de Publicização, e a extinção de órgãos e entidades com a apropriação de suas atividades por organizações sociais, além de outras providências. (BRASIL, 1998a).

A Lei assim define uma organização social (BRASIL, 1998a):

Art. 1º: O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei. (BRASIL, 1998a, p. 1).

A parceria entre o poder público e a entidade qualificada é firmada por meio de contrato de gestão, o qual deve discriminar as atribuições, responsabilidades e obrigações do poder público e da OS.

Da leitura do Artigo 20 (BRASIL, 1995a), transcrito a seguir, em que cria o Plano Nacional de Publicização, fica clara a intenção do governo de, paulatinamente, deixar de atuar nos setores-alvo definidos no Artigo 1º.

Art. 20: Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1o, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes: I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente; II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; III - controle social das ações de forma transparente. (BRASIL, 1998a, p. 5).

Assim como no caso das Agências Executivas, também em relação às Organizações Sociais Torres (2007) avalia que a experiência federal não foi exitosa. De acordo com o autor, o relativo fracasso deveu-se a uma série de fatores, tais como: interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) questionando a natureza jurídica das OS; contingenciamentos de recursos por parte do poder público, inviabilizando o cumprimento das metas pactuadas no contrato de gestão; falta de uma política clara de incentivos para órgãos públicos migrarem para este

formato; fortes críticas que o modelo recebeu por parte de setores da academia; e desinteresse dos governos que sucederam Fernando Henrique Cardoso.

Mesmo não estando explicitamente citada no Plano Diretor, mas, com o mesmo intuito de dividir esforços com o Terceiro Setor nas atividades não exclusivas de Estado, o governo editou a lei federal nº 9.790/1999 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Trata-se, neste caso, de entidades das mais diferentes áreas de atuação, como por exemplo: promoção da assistência social; da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; preservação e conservação do meio ambiente; promoção do desenvolvimento sustentável; do voluntariado e do desenvolvimento econômico e social; combate à pobreza, além de outras previstas. (BRASIL, 1999).

Apesar de algumas semelhanças conceituais, OS e Oscip não se confundem, pois enquanto esta recebe recursos esporádicos do Poder Público por meio de termo de parceria, àquela é destinada dotações orçamentárias previstas em lei. Outra diferença está no órgão qualificador: apenas o Ministério da Justiça no caso de Oscip, e o Ministério com o qual a Organização Social firmou contrato de gestão.

A maior divergência, contudo, aquela que, na visão de Torres (2007), foi crucial para o relativo sucesso desse tipo de contratualização em relação aos anteriores (com a qualificação de 7.132 entidades⁸), é o marco legal mais bem delineado no caso da Oscip, uma vez que o Estado atua como parceiro da iniciativa privada, não existindo a transferência de atividades, como no modelo de OS e das agências executivas.

Em relação às ações preconizadas no PDRAE para o setor de produção, papel desempenhado preponderantemente por empresas estatais sociedades de economia mista, o governo manteve a política de transferência ao setor privado de ativos públicos, iniciada no início dos anos 90 (no governo de Fernando Collor) com o Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela lei nº 8.031/90, posteriormente revogada de forma expressa pela lei nº 9.491/97. (BRASIL, 1997b).

Além do PND, o setor de telecomunicações recebeu tratamento especial da administração, sendo redesenhado pela Emenda Constitucional nº 8/95, a qual

⁸ De acordo com pesquisa realizada em 08/03/2017 no sítio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (<http://justica.gov.br/seus-direitos/entidades-sociais/oscip/requerimento>).

permitiu que a União explorasse os seus serviços mediante autorização, concessão ou permissão e que foi regulamentada, posteriormente, pela lei nº 9.472/97 (BRASIL, 1997a). Assim, abriu-se caminho para que o setor passasse a ser explorado pela iniciativa privada.

De acordo com os Relatórios de Atividades do PND, publicados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a quem coube a responsabilidade por agregar as suas informações, entre 1991 e 2014 (BNDES, 2014), foram desestatizadas no Brasil 72 corporações, 69 delas até 2002 (BNDES, 2002), gerando um resultado final de pouco mais de US\$ 40 bilhões de dólares⁹.

Consta no relatório mais recente (BNDES, 2014) o resultado de todas as desestatizações realizadas no País, isto é, não apenas aquelas que ocorreram em virtude do PND, citadas anteriormente, mas também as decorrentes da lei das telecomunicações e dos programas estaduais. O resultado geral no período 1990-2014 atingiu o montante de US\$ 106,2 bilhões.

As desestatizações representaram uma mudança significativa da forma de atuação do Estado brasileiro, que há décadas ocupou papel de destaque como planejador, financiador e controlador do capitalismo nacional. No novo cenário, as ações estatais deveriam voltar-se mais à regulação dos setores transferidos à iniciativa privada. É neste ambiente que começam a surgir as Agências Reguladoras. (TORRES, 2007).

Não há, até o momento, um marco legal que defina o papel das agências como um todo. No entanto, Torres (2007) considera que suas características principais são: arranjo institucional caracterizado pela autonomia, capacidade técnica, atuação independente e profissional de modo a perseguir um marco legal estável; atuação buscando corrigir as distorções típicas de um mercado monopolista (ou oligopolista) que normalmente caracterizam os setores por elas regulados.

O modelo jurídico escolhido para reger as agências é o de autarquia, que é uma unidade descentralizada da administração pública. No entanto, em virtude de várias peculiaridades conferidas a elas, as agências tornaram-se autarquias em regime especial. As diferenças, na visão de Torres (2007), estão relacionadas com a

⁹ Não estão computadas as subsidiárias dessas corporações. Apenas o sistema Telebrás envolvia 27 empresas de telefonia móvel. Dessa forma, o número total de empresas desestatizadas provavelmente é bem maior. Não considera também o resultado referente à outorga de concessões de aproveitamentos hidrelétricas, linhas de transmissão, rodovias federais e aeroportos (BNDES 2014).

forma de escolha e o mandato dos dirigentes, na exigência (para algumas agências) de um contrato de gestão com o ministério supervisor, na existência de mecanismos de controle social (por meio da participação de usuários no conselho) e independência administrativa, uma vez que seus atos somente podem ser revistos pelo Poder Judiciário.

Atualmente, a administração pública federal conta com um total de 10 Agências Reguladoras, a última, Anac (Agência Nacional de Aviação Civil), criada em 2005¹⁰.

Mesmo com regras que buscam garantir a autonomia das agências reguladoras, “a experiência regulatória dos países maduros revela uma elevada probabilidade de captura das agências regulatórias pelos segmentos que deveriam ser regulados”. (Oliveira e Rodas, 2004, p. 148 apud TORRES, 2007, p. 105).

A despeito deste risco e de outros pontos que requerem ajustes, como a necessidade de um marco legal para o setor, a garantia de recursos orçamentários às agências, o aperfeiçoamento de sua estrutura técnica e o fortalecimento das carreiras de regulação, a visão de Torres (2007) acerca do modelo brasileiro é positiva.

1.4 A Administração Pública Gerencial no Estado de São Paulo

Não há na literatura muitos estudos acerca do processo de implantação da Administração Pública Gerencial no Estado de São Paulo e dos resultados alcançados até momento. Não houve, como no governo federal, um plano unificado explicitando as ações que seriam tomadas. No entanto, utilizando o PDRAE como paradigma, é possível observar que São Paulo adotou grande parte de suas estratégias, especialmente na concessão de serviços públicos e de obras e serviços de infraestrutura, privatização de empresas estatais, publicização dos serviços públicos não-exclusivos e criação de agências reguladoras.

¹⁰ São Agências Reguladoras Federais: Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), ANP (Agência Nacional de Petróleo), Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar), ANA (Agência Nacional de Águas), ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres), Antaq (Agência Nacional de Transporte Aquaviários), Anac (Agência Nacional de Aviação Civil) e Ancine (Agência Nacional de Cinema). Na visão de Torres (2007), o Bacen (Banco Central do Brasil), seria, na prática, uma agência reguladora do setor financeiro (a 11ª agência).

Primeiramente, cabe destacar que os comentários acerca da reforma administrativa também são aplicáveis ao Estado de São Paulo, já que a Constituição Paulista de 1989 seguiu os mesmos princípios da Carta Magna de 1988.

Quanto à instituição de formas de publicização, baseada na já citada lei Federal nº 9.637/1998, o Estado promulgou a Lei Complementar Estadual nº 846/1998 que estabelecia os requisitos para pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade lucrativa conseguirem a qualificação como Organização Social (OS), conferida pelo Poder Executivo. (SÃO PAULO, 1998).

O texto original da lei previa que apenas poderiam ser qualificadas organizações cujas finalidades fossem associadas à saúde e cultura. Posteriormente, a lei foi modificada para incluir outras áreas. Atualmente, de acordo com a redação da lei complementar nº 1.243/2014, as atividades das OS devem ser dirigidas às seguintes áreas: (a) saúde; (b) cultura; (c) esporte; (d) atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência; (e) atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes; (f) proteção e conservação do meio ambiente; e (g) promoção de investimentos, competitividade e desenvolvimento. (SÃO PAULO, 2014a).

Na área da saúde, as Organizações Sociais de Saúde (OSS) atuam em parceria formal com o Estado e colaboram de forma complementar para a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Sano e Abrucio (2006) analisaram o modelo das OS no Estado de São Paulo e concluíram que a experiência paulista foi mais bem sucedida que a de outros estados da Federação ou mesmo da União, em parte devido à precariedade de seus modelos ou a falhas na fase de implementação. No entanto, ponderam que o esperado controle social, descrito no Plano Diretor, encontrava pouco espaço nas OS paulistas.

Consulta realizada junto ao Portal da Transparência do Estado de São Paulo em março de 2017 revelou a existência de 41 organizações sociais qualificadas na área da saúde¹¹.

Em relação à Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, a publicização foi mais abrangente, remodelando a estrutura do órgão como um todo. As atividades-fim são realizadas por cinco unidades gestoras, responsáveis pela

¹¹ Vide sítio <http://www.portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/>, em Portal da Transparência Estadual.

definição de políticas públicas, pela coordenação geral dos programas e equipamentos da Secretaria e pelo acompanhamento dos Contratos de Gestão celebrados junto às Organizações Sociais de cada área, especialmente no que diz respeito aos resultados no atendimento à população. Em pesquisa realizada junto ao Portal da Transparência Estadual, em março de 2017, 19 organizações sociais possuíam contrato de gestão com o Estado¹².

Além das secretarias citadas, também firmou contratos de gestão com organizações sociais a Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Ainda de acordo com a Transparência Paulista, são três as entidades certificadas¹³.

Em relação a outras organizações do terceiro setor, as OSCIP, o Estado de São Paulo promulgou a lei nº 11.598/2003, cujo objetivo foi o de instituir, no âmbito do Estado, o Termo de Parceria, instrumento passível de ser firmado entre os entes da Administração Estadual e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público nos termos da Lei Federal nº 9.790/99. (SÃO PAULO, 2003).

De acordo o Ministério da Justiça, existiam, em março de 2017, um total de 2.275 entidades paulistas qualificadas¹⁴.

Quanto às desestatizações, São Paulo criou o seu Programa Estadual de Desestatização – PED, com a promulgação da lei nº 9.361/96. De acordo com o texto legal, à iniciativa privada seriam propiciadas a execução de atividades econômicas exploradas pelo setor público e a prestação de serviços públicos e execução de obras de infraestrutura, como forma de incentivo ao aumento dos investimentos nessas áreas. (SÃO PAULO, 1996).

De acordo com a Carteira de Projetos do PED, documento elaborado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional para acompanhamento das ações entre concessões de diversos trechos rodoviários estaduais, de sistemas de transporte de ônibus, de aeroportos e da venda de empresas do setor de gás natural, o investimento total previsto que a iniciativa privada deveria realizar era de,

¹² Vide o sítio <http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura/o-que-sao/>, disponível no Portal da Transparência Estadual.

¹³ Vide o sítio <http://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/transparencia-na-sedpcd>, disponível no Portal da Transparência Estadual.

¹⁴ Vide o sítio <http://justica.gov.br/acesso-a-sistemas/consulta-a-entidades-qualificadas>, disponível na página do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

aproximadamente, R\$ 26,6 bilhões de reais, entre 1998 e 2014. (SÃO PAULO, 2014b).

Além dos projetos mencionados anteriormente, deve-se considerar também as informações acerca das desestatizações estaduais compiladas pelo BNDES, a exemplo daquelas do Governo Federal. A partir do relatório BNDES (2014), pode-se constatar que as vendas de empresas, majoritariamente do setor elétrico, e de participações de empresas alcançaram o montante de US\$ 13,6 bilhões entre 1996 e 2014, que representou 39,2% de total repassado à iniciativa privada por todos os estados da Federação neste período.

Seguindo o exemplo do Governo Federal, o governo paulista criou agências para realizar a regulação dos serviços públicos transferidos à iniciativa privada por meio de permissões e concessões. Atualmente são duas: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) e a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), criadas pelas leis complementares estaduais nº 914/2002 e nº 1.025/2007, respectivamente. (SÃO PAULO, 2002 e 2007).

Uma reflexão acerca da condução da reforma do aparelho do Estado dos anos 1990 revela que, apesar de importantes avanços institucionais – como alterações constitucionais e legais, a criação de mecanismos de publicização e aceleração do processo de desestatização, a transição do modelo de administração burocrática para a gerencial não está completa no Brasil, mesmo decorridos mais de 20 anos de seu início. Não se trata, entretanto, de caso isolado, pois autores como Resende (2002) ponderam que políticas de reformas na área da administração pública são reconhecidas por estudiosos da área como casos típicos de políticas que dificilmente atingem os resultados planejados inicialmente.

Parte da resistência à mudança pode ser creditada à ideia de que reformar o Estado significa, necessariamente, trilhar o caminho do “neoliberalismo”, o que pode ter politizado demasiadamente o debate (ABRUCIO, 2006), ainda que os próprios formuladores do PDRAE não o rotulassem de “neoliberal”, como pode ser verificado a partir do seguinte excerto:

Dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais. (BRASIL, 1995a, p. 44).

Outro ponto que dificultou a implantação integral da reforma foi a falta de capacidade política do Mare para conduzir o processo, uma vez que os demais atores estratégicos envolvidos posicionaram-se de maneira divergente em determinadas matérias. Resende (2002) mostra que os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento se mostraram parceiros do Mare nas ações que visavam ao controle de gastos, mas foram reativos em relação às ações que alteravam a estrutura da administração pública.

Ainda seguindo o raciocínio de Resende (2002), a razão para a falta de interesse por parte dos dois ministérios na reforma institucional estava no temor de que a nova estrutura pudesse fazer com que perdessem o controle sobre as novas instituições.

Outro motivo, desta vez para a falta de envolvimento da administração indireta (formada por autarquias, fundações e empresas públicas), era o receio de que o novo formato jurídico lhe tirasse a proteção do Estado, uma vez que se tornariam entidades do Terceiro Setor ou ainda poderiam ser privatizadas.

Assim, na visão do autor, os órgãos envolvidos na condução da reforma não buscavam o aprimoramento de seus procedimentos ou de sua estrutura com vistas à melhoria da qualidade dos serviços prestados. Mas, sim, estavam preocupados em manter o *status quo*.

Além de problemas relacionados com a aceitação do plano, como os citados anteriormente, houve também falhas de diagnóstico do PDRAE, ou seja, intrínsecas, como aponta Abrucio (2006).

Uma dessas falhas estava no conceito muito restritivo para definir as carreiras estratégicas de Estado, considerando basicamente as funções de diplomacia, gestão e finanças públicas e a área jurídica, deixando de fora da proposta inicial outros setores fundamentais à regulação estatal, como o de proteção ambiental. Ademais, uma carreira estratégica para a União provavelmente não a será para os governos estaduais e municipais, dadas as diferenças nas competências constitucionais desses entes.

Um segundo erro de diagnóstico foi o de estabelecer um debate no qual a administração gerencial substituiria a burocrática, enquanto que, na realidade, “trata-se mais de um movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de

aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão”. (ABRUCIO, 2006, p. 9).

Dessa forma, o PDRAE não teve força suficiente para promover uma ampla e contínua reforma da administração pública brasileira, pois é possível observar diminuição no ritmo das reformas já no segundo mandato do governo Fernando Henrique (1998-2002). (ABRUCIO, 2006).

Além dos problemas de planejamento e de execução da reforma, há pesquisas que criticam o modelo gerencial como um todo. Paula (2005) o considera refratário à participação cidadã e inapto para lidar com os aspectos da gestão mais ligados à política. Pondera também que ao se inspirar na administração privada, acaba por enfatizar as dimensões econômico-financeira e administrativa, negligenciando aspectos culturais e de inclusão social.

Como alternativa, sugere a Administração Pública Societal, modelo que teve origem nos movimentos sociais brasileiros a partir dos anos 1960, centrada na dimensão sociopolítica e caracterizada pela busca do atendimento das demandas do público-alvo, e por enfatizar iniciativas locais de gestão pública e a promoção de maior participação da sociedade civil nas decisões governamentais.

2 PLANEJAMENTO E CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

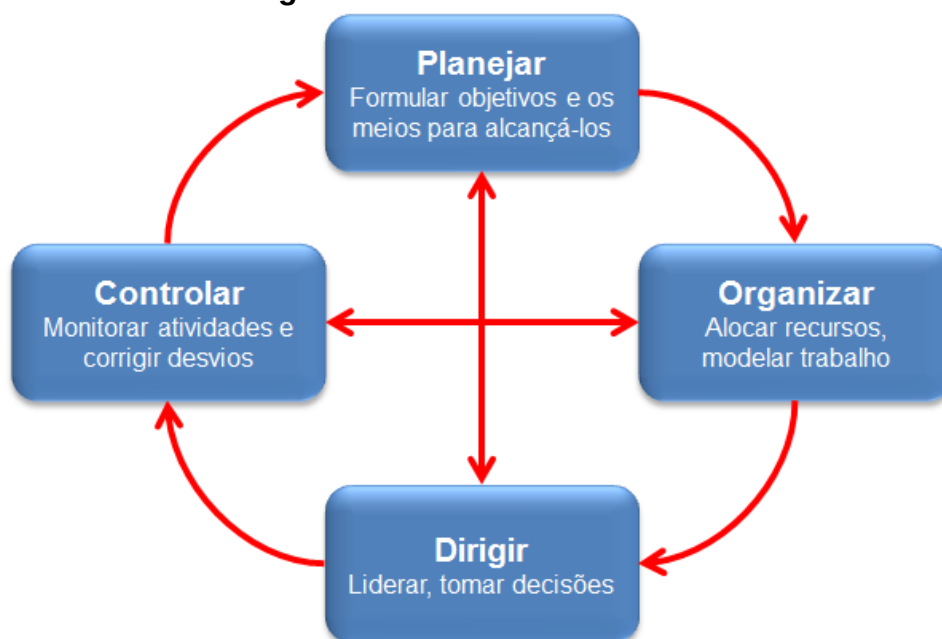
É pouco provável que uma organização, seja pública ou privada, atinja seus objetivos de forma eficiente sem uma adequada gestão. Neste capítulo serão descritos como o planejamento e o controle (interno) são exercidos na administração pública brasileira, com especial atenção às formas adotadas no Estado de São Paulo.

Amplamente disseminada, a Teoria Neoclássica da Administração, conjunto de teorias que se desenvolveu a partir dos anos 1960 tendo como fundamento os trabalhos de autores clássicos como Taylor, Fayol e Ford, considera que as funções desempenhadas pelo administrador na condução da organização formam um ciclo de atividades interdependentes e dinâmicas, o processo administrativo (MAXIMIANO, 2011; CHIAVENATO, 2012).

Há alguma divergência doutrinária quanto à composição do processo administrativo. Assim, neste trabalho, será utilizado o modelo proposto por Chiavenato (2012) em razão de sua simplicidade.

Para o autor, o processo de administrar é formado pelas funções de planejamento, organização, direção e controle, representado esquematicamente de acordo com a Figura 1.

Figura 1 - Processo administrativo



Fonte: elaboração própria a partir de Chiavenato (2012)

O planejamento é a função do ciclo administrativo em que os tomadores de decisão formulam os objetivos a serem perseguidos pela organização e definem os meios que serão empregados para atingi-los, sendo um dos resultados desse esforço os planos (CHIAVENATO, 2012)

Enquanto função do processo de administrar, a organização representa as atividades relacionadas com a forma de distribuição do trabalho e a alocação dos recursos da organização, segundo as diretrizes de planejamento (CHIAVENATO, 2012).

Decisões tais como “dividir o trabalho, atribuir responsabilidades a pessoas e estabelecer mecanismos de comunicação e coordenação são decisões de organização”. (MAXIMIANO, 2011, p. 180).

Dirigir, na acepção utilizada pela ciência da Administração, compreende conduzir o trabalho das pessoas ao rumo traçado pela organização sem deixar de lado aspectos humanos, ou seja, é a relação interpessoal entre a direção da organização e seus subordinados. A direção é representada por atividades tais como a tomada decisões, comunicação, liderança e motivação da sua equipe, buscando compatibilizar os objetivos organizacionais e os pessoais (CHIAVENATO, 2012).

Como uma das funções do ciclo administrativo, o controle está associado à definição de metas de desempenho, ao seu monitoramento e aos ajustes corretivos que a organização deve realizar em seus processos visando assegurar os objetivos desejados (CHIAVENATO, 2012).

Considerando o controle como um processo, os seus componentes essenciais são: a) padrões de controle, normalmente os resultados esperados; b) aquisição de informações, relacionada às atividades de monitoramento ou acompanhamento; c) comparação e ação corretiva, etapa final do processo, quando a informação do processo real é comparada aos padrões e as decisões são tomadas. (MAXIMIANO, 2011).

As definições apresentadas deixam clara a relação existente entre as funções de planejamento e controle (além das demais) no ciclo de gestão. Assim, este capítulo tratará de alguns aspectos dessas funções aplicadas à administração pública. Mais especificamente, no caso do planejamento, descreverá os

instrumentos de planejamento do governo, e no caso da função de controle, versará sobre o conceito e estrutura de atuação do controle interno de São Paulo.

2.1 O planejamento na administração pública

Na administração pública, o principal produto que representa a fase de planejamento é o orçamento público, peça que sofreu grande evolução desde o seu surgimento na Inglaterra, em 1822, como um documento formal. (GIACOMONI, 2012).

Inicialmente, o orçamento foi concebido como uma forma de controle político sobre o Executivo no contexto do desenvolvimento do liberalismo econômico, período em que o foco dos administradores públicos estava mais em controlar as despesas estatais, de forma a minimizar a cobrança de tributos da sociedade, do que em avaliar as implicações econômicas das despesas públicas. Basicamente, fixava as despesas a serem realizadas durante o exercício financeiro e trazia a previsão das receitas para o mesmo período em uma equação equilibrada, isto é, o montante das despesas não poderia ultrapassar o das receitas.

Acompanhando as transformações das funções do Estado em fins do século XIX, como a busca por um plano de desenvolvimento econômico e social, o orçamento público tradicional passou a agregar informações de cunho estratégico, passando a se constituir em uma programação de trabalho para os governos, além de um documento de controle de gastos, como era em seus primórdios.

No Direito Financeiro brasileiro, o Orçamento Público pode ser definido como:

O instrumento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano. Trata-se de uma peça de planejamento, no qual as políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo sua prioridade e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, nos limites do montante de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos (CREPALDI e CREPALDI, 2009, p. 18).

De acordo com a conceituação apresentada, trata-se de instrumento que determina a forma de distribuição dos recursos públicos, de acordo com as metas e prioridades do governo, e estima as fontes de financiamento dessas despesas, isto é, planeja ações necessárias para que o ingresso de receitas seja suficiente para a execução do plano.

Além do aspecto administrativo visto anteriormente, também devem ser destacados os econômicos, jurídicos, técnicos e políticos relacionados com a matéria. (CREPALDI; CREPALDI, 2009).

Quanto ao econômico, a peça orçamentária representa decisões governamentais que terão influência em variáveis econômicas diversas, tais como inflação, nível de emprego e renda, etc. (CREPALDI; CREPALDI, 2009).

Sob a ótica jurídica, o orçamento se materializa por meio de leis, aprovadas pelas Casas Legislativas correspondentes, de acordo com ritos processuais formalmente estabelecidos. (CREPALDI; CREPALDI, 2009).

O aspecto técnico é dado pelas ferramentas utilizadas na elaboração, apresentação, execução e controle do orçamento, tais como as normas de contabilidade, os indicadores de desempenho, relatórios de acompanhamento e outras. (CREPALDI; CREPALDI, 2009).

Por fim, o caráter político é expresso pelas decisões sobre como é realizada a alocação dos recursos, isto é, quais setores serão contemplados, e, por conseguinte, quais não serão. (CREPALDI; CREPALDI, 2009).

Dentre os tipos de orçamentos destacados na literatura, o País tem adotado a partir do Decreto-Lei nº 200/67 (Brasil, 1967) o orçamento-programa, definido como um “plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução”. (CREPALDI; CREPALDI, 2009, p. 26).

Salienta-se que a acepção do termo “Programa”¹⁵ utilizada neste trabalho é aquela normalmente empregada na administração pública, a menos que o contrário seja destacado em trechos específicos do texto.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado pela Portaria conjunta STN/SOF¹⁶ nº 02 de 2016 (BRASIL,

¹⁵ Em gestão de projetos, um programa é entendido como um grupo de projetos inter-relacionados gerenciados de forma coordenada. E projeto é um processo com atividades e recursos controlados do qual resulta um produto único, com datas de início e término bem delimitadas (RABECHINI JR.; CARVALHO, 2015). Já no Direito Financeiro, Giacomoni (2012) conceitua o programa como um instrumento de organização da ação governamental objetivando a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

¹⁶ A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN) é o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e SOF (Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) é responsável por estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa. (BRASIL, 2016c).

2016c), de observância obrigatória por União, Estados, Distrito Federal e Município, programa é definidos como:

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade (BRASIL, 2016c, p. 72).

O que se espera de um orçamento-programa é que não seja apenas um documento financeiro-contábil, mas também um instrumento de planejamento estratégico, direcionado às ações consideradas prioritárias pelo governo.

No modelo brasileiro, como será visto ainda neste capítulo, o orçamento-programa congrega um instrumento de planejamento de médio prazo (Plano Plurianual) que estabelece as diretrizes a serem seguidas pelas peças anuais (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais).

Entretanto, para Giacomoni (2012) esta integração pode não ser viável, ao menos nos países ditos em desenvolvimento, já que instabilidades política e econômica e deficiências técnicas para a elaboração e acompanhamento dos planos, traços marcantes de alguns desses países, podem inviabilizar o modelo. Para o autor, seria mais eficaz um plano com ênfase anual associado a alguns programas plurianuais.

Outro problema relacionado com o uso do orçamento como instrumento de planejamento das ações das organizações (sejam elas públicas ou privadas) é o da reserva (ou folga) orçamentária, do inglês *budgetary slack*.

Reserva ou folga orçamentária é entendida como excesso do montante orçado para determinada despesa frente ao que é de fato necessário (MERCHANT, 1985).

Ampliando um pouco mais o conceito, Junqueira, Oyadomari e Moraes (2010) entendem que:

Esse problema ocorre quando o gestor, sem o consentimento de seus superiores, adota uma ou mais das seguintes alternativas: (1) superestima os gastos, (2) subestima as receitas e (3) superestima a demanda de recursos sob sua responsabilidade. O objetivo do gestor ao constituir a reserva, indesejada para a organização, é proteger-se de uma avaliação de desempenho insatisfatória priorizando os seus interesses em detrimento dos da organização, ou seja, em um claro problema de conflito de agência. (JUNQUEIRA; OYADOMARI; MORAES, 2010, p. 32).

Os principais fatores que levam à constituição da reserva são o grau de comprometimento organizacional, a imposição de metas e as características dos sistemas de informação e avaliação de desempenho. (JUNQUEIRA; OYADOMARI; MORAES, 2010).

Para os autores, colaboradores com alto grau de comprometimento tendem a propor metas factíveis, ao contrário dos indivíduos com menor envolvimento, mais propensos à estipulação de reservas. (JUNQUEIRA; OYADOMARI; MORAES, 2010).

A imposição de metas tende a aumentar a constituição de reservas em razão de a falta de diálogo na negociação dos objetivos leva o gestor que detenha a informação mais detalhada do processo a inflacionar as despesas ou subestimar receitas de forma que a avaliação de desempenho lhe seja mais favorável (JUNQUEIRA; OYADOMARI; MORAES, 2010).

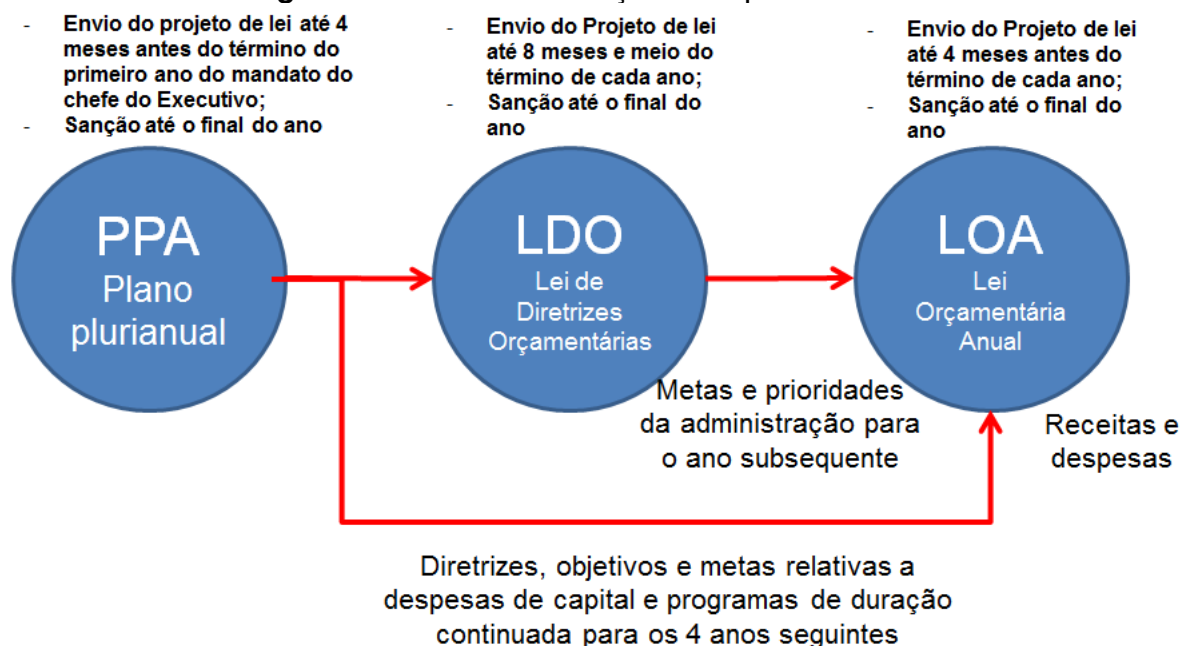
Em relação ao último fator, um sistema de informações e avaliação de desempenho que identifique e mensure adequadamente os processos pode auxiliar os tomadores de decisão a localizar pontos onde reservas indesejadas foram constituídas. (JUNQUEIRA; OYADOMARI; MORAES, 2010).

Detalhando a estrutura do orçamento público brasileiro, o seu contorno atual é dado pela Constituição Federal, cujo artigo 165 estabelece que os instrumentos de planejamento de que dispõem a administração pública de todas as esferas são dados pelas seguintes leis (BRASIL, 1988):

- a) Plano Plurianual;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) Orçamentos Anuais.

Também de acordo com o mesmo artigo, a iniciativa legislativa é sempre do Poder Executivo, isto é, cabe a este Poder o encaminhamento dos projetos de lei para apreciação do Legislativo. No entanto, a responsabilidade pela elaboração dos documentos é de todos os Poderes, tendo o Executivo a incumbência de realizar a consolidação dos números.

Esquemáticamente, a relação entre as leis orçamentárias é representada na Figura 2.

Figura 2 - Estrutura do orçamento público brasileiro

Fonte: elaboração própria a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Consoante o § 1º do artigo Art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Plano Plurianual deve estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e programas de duração continuada de forma regionalizada. Pode-se considerar o Plano Plurianual o instrumento de planejamento estratégico da administração que deverá ser seguido pelos demais planos de governo.

Possui duração quadrienal e vigência a partir do segundo ano do mandato do chefe do Executivo que o elaborou até o primeiro ano do seguinte. A Constituição Federal estabelece que o projeto de lei deva ser enviado para apreciação até quatro meses do término do 1º ano do mandato, tendo o Legislativo que devolvê-lo para sanção até o final daquele ano.

Os prazos definidos para a lei permitem que o novo governo utilize o primeiro ano de seu mandato para elaborar o novo PPA, já que neste período o planejamento aprovado no governo anterior ainda se encontra válido.

Prevista a partir da atual Carta da República, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve compreender, nos termos do § 2º do artigo Art. 165 (BRASIL, 1988), as metas e prioridades da administração pública para o ano subsequente, orientações à elaboração da lei orçamentária anual, as mudanças na

legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

As prioridades estabelecidas na LDO devem estar em harmonia com o conteúdo do PPA, pois caso contrário, perder-se-ia a integração entre os instrumentos, base da estrutura orçamentária brasileira.

Além do conteúdo previsto na Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 201/2000 (BRASIL, 2000), exige em seu Artigo 4º que a LDO disponha sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, além de apresentar os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. Deve ainda apresentar para o exercício subsequente os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, e as metas de inflação, em anexo específico à mensagem de encaminhamento do projeto de lei.

Em relação aos prazos, o Executivo deve enviar o projeto de lei de instituição da LDO até oito meses e meio do término do exercício em vigência, com sanção até o final do mesmo ano.

Pode-se dizer que Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento tradicional, isto é, o documento que faz a previsão das receitas e o estabelecimento das despesas do governo, sendo subdividido, nos termos do § 5º do Art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), em:

- a) o orçamento fiscal para todos os órgãos da administração pública, sejam eles da administração direta ou indireta, e de todos os poderes;
- b) o orçamento de investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista;
- c) o orçamento da seguridade social.

Requisito fundamental para a elaboração da LOA é a sua compatibilidade com a LDO e o PPA, como disposto no Artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000).

Quanto aos prazos, o projeto de lei da LOA do exercício subsequente deve ser encaminhado para apreciação do Poder Legislativo até quatro meses do término do exercício vigente, com sanção até o final do mesmo ano, como nas demais leis.

2.1.1 As despesas públicas

O estudo da despesa pública é importante no contexto deste trabalho porque o conteúdo e a forma de apresentação das informações nas leis orçamentárias são influenciados pelas normas que tratam das despesas, como as suas classificações.

A despesa pública é definida como o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. (BRASIL, 2016c).

Com a promulgação do orçamento, inicia-se a fase de execução orçamentária, ou seja, aquele período em que os créditos orçamentários aprovados podem ser distribuídos e utilizados pelos órgãos da administração pública, de acordo com o artigo 47 da Lei nº. 4.320/64. Os créditos iniciais que constam na LOA correspondem à dotação inicial. (BRASIL, 1964).

Para as unidades efetivamente consumirem os recursos orçamentários, a despesa deve passar pelos estágios de empenho, liquidação e pagamento, ainda de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64. (BRASIL, 1964).

O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria a obrigação de pagamento. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico, sendo vedada a realização de despesa sem prévio empenho. (BRASIL, 1964).

O segundo estágio é o da liquidação, definido pelo artigo 63. (BRASIL, 1964) como sendo aquele em que é verificado o direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Por fim, o pagamento, é a etapa que consiste na entrega de numerário ao credor, por meio de crédito em conta corrente e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. (BRASIL, 1964).

Para as situações em que os três estágios não ocorrerem no mesmo exercício financeiro, em decorrência de uma mercadoria adquirida não ter sido entregue, por exemplo, a mesma legislação exige que as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro sejam inscritas em Restos a Pagar (BRASIL, 1964). Caso a despesa já tenha sido liquidada, o crédito é inscrito em Restos a Pagar Processados; caso contrário, em Restos a Pagar Não-Processados. (BRASIL, 1964).

Os Estados devem seguir as disposições apresentadas anteriormente, razão pela qual a legislação de São Paulo não ter sido citada.

Classificação da Despesa

Visando padronizar a forma como a informação contábil é apresentada nas peças orçamentárias e em outros documentos da área contábil-financeira, todos os entes da federação devem utilizar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado conjuntamente pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN), o órgão central do Sistema de Contabilidade pública e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF), responsável por classificar as receitas e despesas.

De acordo com a versão vigente do MCASP (BRASIL, 2016c), a despesa pública pode receber as classificações:

- a) Institucional;
- b) Funcional;
- c) por Estrutura Programática;
- d) por Natureza.

a. Classificação Institucional

A primeira delas é a institucional, aquela que reflete a alocação dos recursos com base na estrutura organizacional, com dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária (BRASIL, 2016c).

No Estado de São Paulo, os órgãos orçamentários do Poder Executivo são exibidos no Quadro 3, obtidos em consulta ao Portal da Transparência Estadual¹⁷.

Quadro 3 - Codificação dos órgãos orçamentários do Poder Executivo

08000 - Secretaria da Educação	37000 – Sec. dos Transportes Metropolitanos
09000 - Secretaria da Saúde	38000 – Sec. da Administração Penitenciária
10000 - Sec. Des. Econ., Ciência, Tecnol. Inov.	39000 – Sec. Saneamento e Rec. Hídricos
12000 - Secretaria da Cultura	40000 - Procuradoria Geral do Estado
13000 – Sec. da Agricultura e Abastecimento	41000 – Sec. de Esporte, Lazer e Juventude
16000 - Secretaria de Logística e Transportes	42000 - Defensoria Pública do Estado

Continua

¹⁷ URL: <http://www.transparencia.sp.gov.br/>.

Conclusão

17000 - Sec. Justiça e da Defesa da Cidadania	43000 - Secretaria de Ensino Superior
18000 - Secretaria da Segurança Pública	44000 - Secretaria de Gestão Pública
20000 - Secretaria da Fazenda	46000 - Secretaria de Relações Institucionais
21000 - Administração Geral do Estado	47000 - Sec. Est. Dir. Pessoa com Deficiência
23000 - Sec. Do Emprego e Rel. do Trabalho	48000 - Sec. Desenvolvimento Metropolitano
25000 - Secretaria da Habitação	49000 - Secretaria de Energia e Mineração
26000 - Secretaria do Meio Ambiente	50000 - Secretaria de Turismo
28000 - Casa Civil	51000 - Secretaria de Governo
29000 - Secretaria de Planejamento e Gestão	99000 - Reserva de Contingência
35000 - Secretaria de Desenvolvimento Social	

Fonte: Portal da Transparência Estadual.

O próximo nível hierárquico é o das unidades orçamentárias. Em razão da grande quantidade destas unidades existentes na administração pública paulista, o Quadro 4 exibe apenas aquelas subordinadas à Secretaria da Saúde, como exemplo.

Quadro 4 - Codificação das unidades orçamentárias da Secretaria da Saúde - código 09000

Id.	Descrição
09001	Administração superior Secretaria e sede
09002	Coordenadoria de regiões de saúde
09006	Coordenadoria de serviços de saúde
09007	Coordenadoria de controle de doenças
09009	Coordenadoria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos de Saúde
09010	Coordenadoria de gestão de contratos de serviços de saúde
09011	Conselho administrativo do FESIMA
09012	Fundo estadual de saúde - FUNDES
09045	Fundação para o remédio popular Chopin T. Lima-FURP
09046	Fundação Oncocentro de São Paulo
09047	Fundação Pró-Sangue Hemocentro de São Paulo
09055	Superintendência de controle de endemias - SUCEN
09056	Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto
09057	Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP
09059	Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu - HCFMB
09060	Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Marília - HCFAMEMA

Fonte: Portal da Transparência Estadual.

A estrutura da administração financeira e orçamentária do Estado prevê ainda as unidades de despesas, que são desdobramentos das unidades orçamentárias. Contudo, a LOA não deve trazer este detalhamento. (SÃO PAULO, 1970).

b. Classificação Funcional

A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que área” de ação governamental a despesa será realizada, de acordo com o MCASP (BRASIL, 2016c).

A primeira função é representada pelos dois primeiros dígitos desta classificação (de um total de cinco), e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está quase sempre relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação e saúde.

No Estado de São Paulo as funções utilizadas na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2016 são exibidas no Quadro 5. (SÃO PAULO, 2015d).

Quadro 5 - Código e descrição das funções utilizadas na LOA de São Paulo de 2016

Id.	Descrição	Id.	Descrição
03	Essencial à justiça	18	Gestão ambiental
04	Administração	19	Ciência e tecnologia
06	Segurança pública	20	Agricultura
08	Assistência social	21	Organização agrária
09	Previdência social	22	Indústria
10	Saúde	23	Comércio e serviços
11	Trabalho	24	Comunicações
12	Educação	25	Energia
13	Cultura	26	Transporte
14	Direitos da cidadania	27	Desporto e lazer
16	Habitação	28	Encargos especiais
17	Saneamento	99	Reserva de contingência

Fonte: elaboração própria a partir da LOA de 2016. (SÃO PAULO, 2015d)

A subfunção, indicada pelos três últimos dígitos da classificação funcional, representa um nível de agregação imediatamente inferior à função. Como a área da

saúde está sendo utilizada no exemplo de aplicação, para a função 10 – Saúde, as subfunções exibidas no Quadro 6 foram previstas na LOA paulista de 2016. (SÃO PAULO, 2015d).

Quadro 6 - Código e descrição das subfunções utilizadas na LOA de São Paulo de 2016 para a função “10 – Saúde”

Id.	Descrição	Id.	Descrição
122	Administração geral	305	Vigilância epidemiológica
126	Tecnologia da informação	306	Alimentação e nutrição
128	Formação de recursos humanos	331	Proteção e benefícios ao trabalhador
131	Comunicação social	421	Custódia e reintegração social
182	Defesa civil	422	Direitos individuais, coletivos e difusos
244	Assistência comunitária	512	Saneamento básico urbano
301	Atenção básica	571	Desenvolvimento científico
302	Assistência hospitalar e ambulatorial	843	Serviço da dívida interna
303	Suporte profilático e terapêutico	844	Serviço da dívida externa
304	Vigilância sanitária	846	Outros encargos especiais

Fonte: elaboração própria a partir da LOA de 2016 (SÃO PAULO, 2015d).

c. Classificação por Estrutura Programática

Esta classificação está relacionada com a indicação dos programas e ações governamentais em que as despesas estão aplicadas.

O MCASP deixa a cargo das legislações estaduais, distritais e municipais a definição dos códigos dos programas e de seus desdobramentos, apresentando alguns conceitos que devem ser observados.

No Estado de São Paulo, as leis orçamentárias utilizam um código de treze dígitos que integram as classificações funcional e programática, conforme o Quadro 7, obtido a partir da análise da LOA estadual de 2016. (SÃO PAULO, 2015d).

Quadro 7 - Codificação das despesas públicas de acordo com as classificações funcional e programática

1º/2º dígitos:	Indica a Função	(XX.000.0000.0000)
3º/4º/5º dígitos:	Indica a Subfunção	(00.XXX.0000.0000)
6º/7º/8º/9º dígitos:	Indicam o Programa	(00.000.XXXX.0000)
10º/11º/12º/13º dígitos:	Indicam a Ação	(00.000.0000.XXXX)

Fonte: Adaptado de SÃO PAULO (2015c).

d. Classificação por Natureza

A última classificação, por natureza de despesa, está delineada nos artigos 12 e 13 da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964) e detalhada na Portaria Ministerial nº 163/2001 e alterações (BRASIL, 2001b).

Para permitir um melhor controle e a consolidação de informações da União, dos Estados e Municípios, as despesas recebem uma codificação padronizada, com base na destinação dos recursos, formada por uma sequência de 6 dígitos obrigatórios, detalhados até o nível de elementos, e dois opcionais, que formam os subelementos, apresentados nos quadros seguintes (Quadro 8 a Quadro 10).

No Estado de São Paulo, o órgão responsável por esta padronização é a Secretaria de Planejamento e Gestão que o faz por meio de Portaria.

O padrão utilizado em 2016 foi estabelecido na Portaria CO nº. 02/2016, que deve respeitar as orientações gerais da Portaria Interministerial STN/SOF nº. 163/2001 e suas atualizações, mas pode trazer regras específicas (SÃO PAULO, 2016).

Quadro 8 - Codificação das despesas públicas

1º dígito:	Indica a categoria econômica da despesa	(X.0.00.00.00)
2º dígito:	Indica o grupo de natureza da despesa	(0.X.00.00.00)
3º/4º dígitos:	Indicam a modalidade de aplicação	(0.0.XX.00.00)
5º/6º dígitos:	Indicam o elemento de despesa	(0.0.00.XX.00)
7º/8º dígitos:	Indicam o item de despesa (subelemento)	(0.0.00.00.XX)

Fonte: SÃO PAULO (2016, p.1).

Em relação à categoria econômica, as despesas podem ser: 3 – Correntes; ou 4 - De capital. Classificam-se na primeira, as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, ao contrário da outra categoria.

O próximo desdobramento, o do grupo de natureza de despesa, pode ser entendido como um agregador de elementos de despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

Quadro 9 - Códigos dos grupos de natureza de despesa

Código	Especificação	Código	Especificação
1	Pessoal e Encargos Sociais	4	Investimentos
2	Juros e Encargos da Dívida	5	Inversões Financeiras
3	Outras Despesas Correntes	6	Amortização da Dívida

Fonte: SÃO PAULO (2016, p. 3).

A modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo. A modalidade de aplicação objetiva, principalmente, eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

Quadro 10 - Códigos das modalidades de aplicação

Cód.	Especificação	Cód.	Especificação
20	Transferências à União	67	Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP
40	Transferências a Municípios	70	Transferências a Instituições Multigovernamentais
41	Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	80	Transferências ao Exterior
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	90	Aplicações Diretas
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	91	Aplicação Direta Decorrente de Operação dentre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Fonte: SÃO PAULO (2016, p. 3).

O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.

Por fim, os subelementos, conhecidos por Itens de Despesa na legislação paulista, são detalhamentos dos elementos. Mas, como as leis orçamentárias do Estado não chegam até este nível, os subelementos não serão apresentados neste trabalho.

2.2 Os instrumentos de planejamento do Estado de São Paulo

As informações orçamentárias utilizadas nesta pesquisa são relativas ao exercício 2016. Nesse período, encontravam-se vigentes os seguintes instrumentos de planejamento em São Paulo:

- a) Plano Plurianual (PPA) instituído pela Lei nº 16.082 de 2015, para o quadriênio de 2016 a 2019. (SÃO PAULO, 2015c);
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício de 2016, cujas disposições são dadas pela Lei nº 15.870 de 2015. (SÃO PAULO, 2015b);
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2016, instituída pela Lei 16.083 de 2015. (SÃO PAULO, 2015d).

Por representar o instrumento norteador das ações do governo paulista, trazendo a estrutura dos programas, metas e indicadores, o PPA é a fonte orçamentária mais relevante para esta pesquisa.

O atual Plano Plurianual foi concebido de acordo com a metodologia “Orçamento por Resultados – OpR”, uma inovação em relação aos PPA pretéritos, descrita no tópico a seguir.

2.2.1 O Orçamento por Resultados - OpR

A estrutura do PPA paulista que se encontra vigente foi desenvolvida com base na metodologia “Orçamento por Resultados” (OpR), de autoria da Secretaria de Planejamento e Gestão, com apoio técnico do Fundo Monetário Internacional (FMI), para subsidiar a elaboração, gestão e avaliação de programas com foco em resultados, como o nome dado ao método indica. A descrição da metodologia empregada contribui para a compreensão do PPA.

O elemento central do OpR é o programa. Se os resultados expressam o cenário social almejado pela administração a partir de uma situação inicial, ou seja, o fim, o programa é o meio, a forma de agir dos órgãos públicos. Assim, segundo a lógica do método, os programas são concebidos tendo como ponto de partida os resultados pretendidos para, então, definir os processos e insumos. (SÃO PAULO, 2015a).

O modelo estrutural de um programa é composto pelo encadeamento dos seus elementos constituintes, classificados em níveis, conforme a contribuição deles

para a geração do produto de saída do programa, o qual recebe a denominação de “Cadeia de Resultados”, ilustrada na Figura 3.

Figura 3 - Cadeia de Resultados segundo o OpR



Fonte: adaptado de OpR (SÃO PAULO, 2015a)

Os elementos, ou níveis da Cadeia de Resultados, expressam um fluxo típico de implementação de programa e são assim definidos no documento:

a) 1º nível - Impacto. São as mudanças de longo prazo observadas na sociedade, para as quais os programas estabelecidos no PPA contribuem, mas que não dependem apenas da ação governamental, embora o governo espere induzi-las. (SÃO PAULO, 2015d);

b) 2º nível – Resultado. Consequência da entrega dos produtos. O resultado representa um efeito positivo provocado pelo programa na vida daqueles que são atendidos. (SÃO PAULO, 2015a);

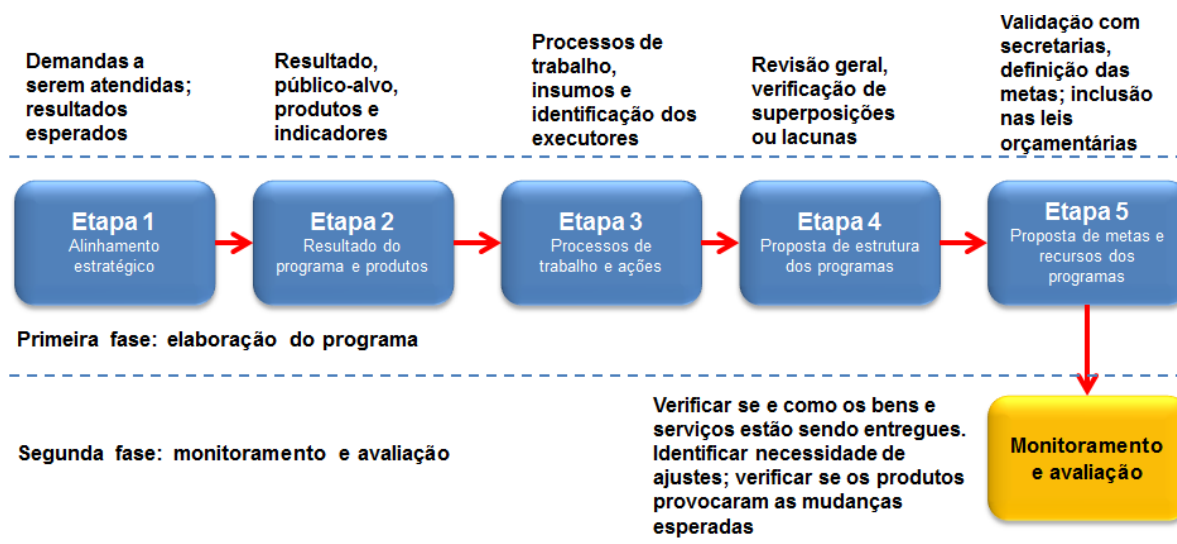
c) 3º nível – Produtos. Podem ser entendidos como bens e serviços entregues pelo programa aos beneficiários (público externo ao órgão). Um conjunto de produtos gera um resultado. (SÃO PAULO, 2015a);

d) 4º nível – Processos. São as atividades desenvolvidas pelo órgão executante ao converter os insumos em produtos. (SÃO PAULO, 2015a);

e) 5º nível – Insumos. São os recursos orçamentários e humanos, materiais e tecnologia necessários para a execução de processos e obtenção dos produtos. (SÃO PAULO, 2015a).

O método completo é dividido em duas grandes partes: a) a de elaboração do programa; e b) de monitoramento e acompanhamento, apresentadas de forma esquemática na Figura 4.

Figura 4 - Processo de elaboração de programas segundo o OpR



Fonte: elaboração própria partir do OpR (SÃO PAULO, 2015a).

Na etapa de Alinhamento Estratégico são descritos o cenário atual que se pretende alterar com a execução do programa e evidenciados os resultados desejados pelo gestor público. Para tanto, são utilizados como fontes as diretrizes e objetivos estratégicos do governo que norteiam a preparação do Plano Plurianual. (SÃO PAULO, 2015a).

A seguir, passa-se à etapa de Resultados do Programa e Produto, na qual são especificados os elementos centrais do programa, isto é, o resultado, público-alvo, os produtos e indicadores. Se for possível, devem ser descritos os principais traços do público-alvo, tais como renda e faixa etária. (SÃO PAULO, 2015a).

Processos de Trabalho e Ações: nesta fase do processo são descritos as atividades que serão desempenhadas para a geração dos produtos, identificados os insumos e as unidades responsáveis pela sua execução. (SÃO PAULO, 2015a).

Na quarta etapa, as equipes técnicas dos órgãos executores analisam o programa proposto detalhando-o para consolidação pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado. Ao revisar o conjunto de programas, as equipes podem identificar e corrigir eventuais lacunas ou superposições de atividades ou metas.

Como resultado, tem-se o conjunto de programas, seus objetivos, produtos e ações. (SÃO PAULO, 2015a).

Por fim, na etapa de Proposta de Metas e Recursos dos Programas são especificadas as metas de resultados e de produtos e definidos os recursos totais para o programa, já levando em considerando as previsões de receita disponíveis. Toda a estrutura de programa é então inserida nos projetos de lei orçamentária (PPA, LDO e LOA) para apreciação do Poder Legislativo do Estado. (SÃO PAULO, 2015a).

Conforme a descrição das etapas de elaboração, apresentada anteriormente, os programas concebidos a partir do OpR devem possuir indicadores e metas¹⁸ adequados aos níveis da cadeia de resultados. A Figura 5 ilustra a forma como as métricas estão distribuídas ao longo da cadeia.

Figura 5 - Estrutura de indicadores na Cadeia de Resultados



Fonte: SPG. **Orçamento por Resultados**. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br>.> Acesso em: 12 jan. 2018.

¹⁸ Uma meta pode ser definida como uma representação quantitativa de uma medida de desempenho em algum ponto do futuro, ou seja, o nível futuro de desempenho desejado. (NIVAN, 2002, p. 181 apud SANTOS et al., 2002, p. 105).

A mensuração das transformações sociais de longo prazo é realizada por meio dos Indicadores de Impacto que devem estar associados aos Objetivos Estratégicos do governo do Estado, que são descritos na seção que trata do PPA.

A medição dos resultados do programa e dos produtos gerados é realizada pelos Indicadores de Resultados e de Produtos, respectivamente. Apesar de a cadeia de resultados possuir também os níveis 4º e 5º, a metodologia não previu indicadores e metas a esses.

A segunda parte do OpR é a de Monitoramento e Avaliação. O monitoramento visa, principalmente, confrontar a quantidade e qualidade de produtos que foram planejadas em relação ao que estão sendo entregues e o que pode ser ajustado nos níveis de processos e insumos em caso negativo. (SÃO PAULO, 2015a).

Já a avaliação está relacionada com a análise dos resultados e impactos e tem o propósito de verificar se as mudanças sociais almejadas estão ocorrendo de fato. (SÃO PAULO, 2015a).

A participação das equipes técnicas nas etapas de discussão da destinação dos recursos orçamentários e das metas associadas, e a existência de fase de monitoramento e avaliação são fatores que podem diminuir a propensão à criação de folgas orçamentárias. (SOLA; BONACIM, 2015).

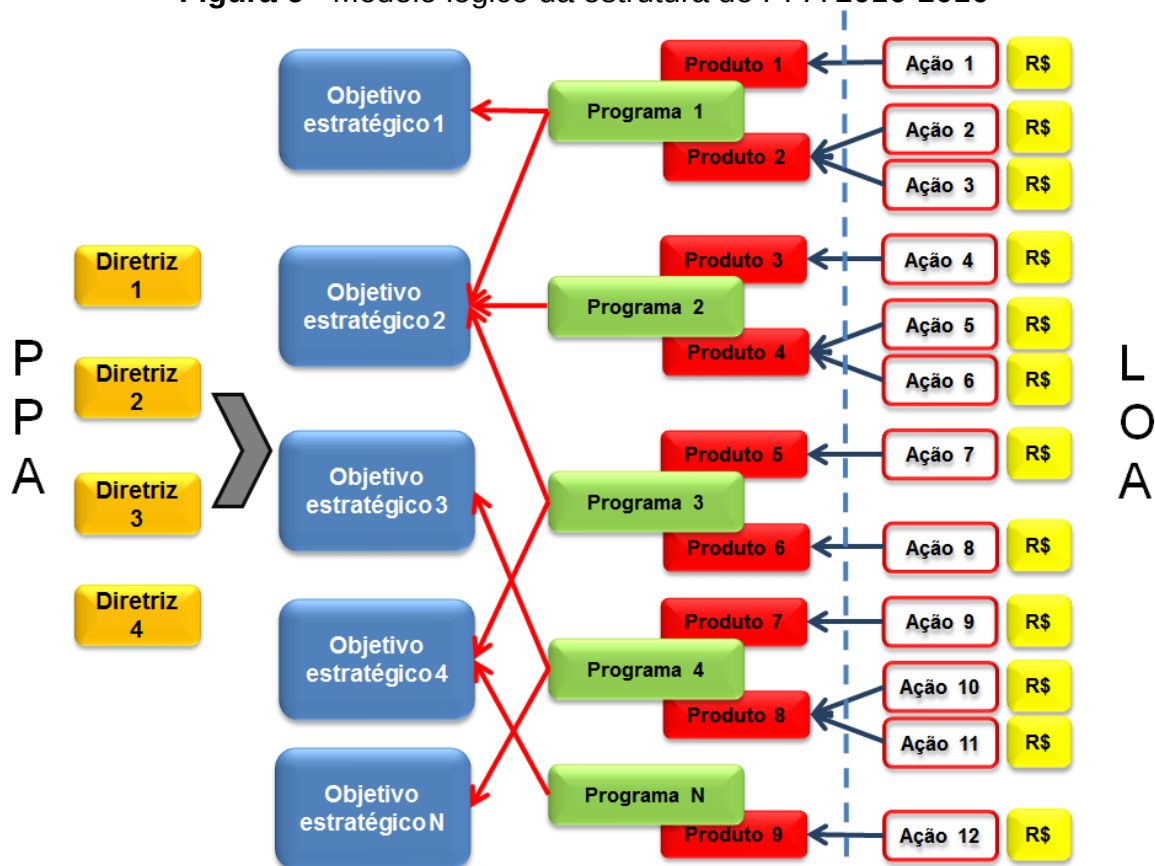
Dessa forma, em princípio, a metodologia OpR possui atributos que podem resultar em programas com emprego de recursos públicos otimizados, com pouca ou nenhuma folga. Porém, a confirmação dessa hipótese depende também da presença dos demais fatores que contribuem para a sua constituição, vistos neste capítulo.

2.2.2 O Plano Plurianual – PPA

Como já mencionado, o PPA é o instrumento de planejamento do Estado de São Paulo de médio prazo e será descrito com mais detalhes nesta seção.

A estrutura lógica do plano plurianual bem como a sua integração desta com a lei orçamentária anual são apresentadas de forma esquemática na Figura 6.

Figura 6 - Modelo lógico da estrutura do PPA 2016-2016



Fonte: adaptado de São Paulo (2015c)

As primeiras informações relevantes são as diretrizes dadas pela administração paulista, as quais indicam prioridades para a atuação dos órgãos executores do Estado e estratégias para a construção do PPA nos quatro anos seguintes. De acordo com o Artigo 3º da lei instituidora (SÃO PAULO, 2015c):

Artigo 3º - Constituem diretrizes da Administração Pública Estadual e do PPA 2016-2019: I - desenvolvimento econômico e sustentabilidade: competitividade e criação de oportunidades; II - desenvolvimento social: qualidade de vida, equidade, justiça e proteção social; III - desenvolvimento urbano e regional: conectividade e superação das desigualdades entre pessoas e regiões; IV - gestão pública: inovação, eficiência e tecnologia a serviço do cidadão (SÃO PAULO, 2015c, p. 1).

A partir das diretrizes declaradas, foram estabelecidos os Objetivos Estratégicos do plano, citados na lei e reproduzidos no Quadro 11.

Quadro 11 - Objetivos estratégicos estabelecidos no PPA 2016-2019

Núm.	Descrição
1	São Paulo sem pobreza e com menor desigualdade social.
2	População educada e capacitada ao desenvolvimento pessoal e profissional, independente de condições físicas, psicológicas, cor, etnia, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, renda e idade.
3	Sociedade saudável, com maior qualidade de vida e longevidade.
4	Sociedade segura, com menos violência e criminalidade.
5	População com pleno exercício dos direitos de cidadania, com direito à justiça, à proteção social básica, à cultura, ao esporte e ao lazer.
6	Meio ambiente preservado, saudável e sustentável.
7	Urbanização inclusiva, com moradia e infraestrutura adequada em todo o território paulista e com mobilidade urbana ampliada.
8	Economia paulista competitiva, voltada para a inovação tecnológica, o incremento da produtividade e a geração de empregos de boa qualidade.
9	Cidades integradas, conectadas, territorialmente ordenadas, com melhor acessibilidade a bens e serviços e desequilíbrios regionais reduzidos.
10	Sociedade resiliente às mudanças climáticas, com disponibilidade de água para as gerações presente e futuras.
11	Gestão pública inovadora, eficiente e comprometida com o planejamento e os resultados dos programas e serviços públicos de qualidade.

Fonte: elaboração própria a partir do PPA 2016 – 2019 (SÃO PAULO, 2015c).

Alinhados aos Objetivos Estratégicos, os programas foram concebidos e distribuídos aos órgãos executores. Para cada objetivo podem ser necessários um ou mais programas, e, excetuando alguns deles que são multissetoriais, um programa é executado por um órgão, como está esquematizado na Figura 6.

Em razão do elevado número de programas, o Quadro 12 apresenta apenas aqueles que visam ao atendimento do Objetivo Estratégico nº 03 (Sociedade Saudável com maior Qualidade de Vida e Longevidade), escolhido por ser o objetivo utilizado no exemplo de aplicação da metodologia de avaliação apresentada no Capítulo 3.

O citado Objetivo Estratégico é assim definido no PPA (SÃO PAULO, 2015c, p. 114):

É saudável a sociedade protegida de doenças, longa e com bem-estar físico, mental e social. Para isso, atuação pública deve ser integrada e abranger a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde. Contribuem para tanto, a maior escolaridade; o saneamento básico e a requalificação de moradias inadequadas e localizadas em áreas de risco ou ambientalmente sensíveis. No campo da saúde, o governo estadual deve enfatizar o apoio técnico e financeiro aos municípios, para o atendimento

básico, e a oferta de serviços de média e alta complexidade regionalizado, equânime e com resolutividade (SÃO PAULO, 2015c, p. 114).

Quadro 12 - Relação de programas e respectivos órgãos executores vinculados ao Objetivo Estratégico nº 03

Programa		Órgão executor	
Id.	Descrição	Id.	Descrição
5114	Fortalecimento das competências reguladoras em energia, gás e saneamento	51000	Secr. de Governo
0930	Atendimento integral e descentralizado no SUS/SP	09000	Secr. da Saúde
0932	Vigilância em saúde	09000	Secr. da Saúde
0933	Ciência, tecnologia e inovação em saúde	09000	Secr. da Saúde
0935	Produção de vacinas, soros e medicamentos	09000	Secr. da Saúde
0936	Fornecimento de sangue, componentes e derivados	09000	Secr. da Saúde
0940	Fortalecimento da gestão estadual do SUS	09000	Secr. da Saúde
0941	Expansão e modernização na saúde	09000	Secr. da Saúde
0942	Capacitação e desenvolvimento de pessoas na área da saúde	09000	Secr. da Saúde
0944	Recomeço: uma vida sem drogas	09000	Secr. da Saúde
1042	Assistência médica, hospitalar e ambulatorial em hospitais universitários	10000	Secr. do Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação
1308	Abastecimento, segurança alimentar e dinamização das cadeias produtivas	13000	Secr. de Agricultura e Abastecimento
1311	Defesa agropecuária para proteção ambiental, saúde pública e segurança alimentar	13000	Secr. de Agricultura e Abastecimento
1729	Atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa e cautelar	17000	Secr. da Justiça e da Defesa da Cidadania
1817	Assistência à polícia militar do Estado - caixa beneficente da Polícia Militar	18000	Secr. da Segurança Pública
2310	Qualidade de vida do trabalhador paulista	23000	Secr. do Emprego e Relações do Trabalho
3906	Saneamento ambiental em mananciais de interesse regional	25000	Secr. da Habitação
2604	Monitoramento da qualidade e redução da pegada ambiental	26000	Secr. do Meio Ambiente
2924	Assistência médica ao servidor público estadual	29000	Secr. de Planejamento e Gestão
2927	Segurança no trânsito	29000	Secr. de Planejamento e Gestão
0944	Recomeço: uma vida sem drogas	35000	Secr. de Desenvolvimento Social

Continua

Conclusão

1042	Assistência médica, hospitalar e ambulatorial em hospitais universitários	10000	Secr. do Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação
1308	Abastecimento, segurança alimentar e dinamização das cadeias produtivas	13000	Secr. de Agricultura e Abastecimento
1311	Defesa agropecuária para proteção ambiental, saúde pública e segurança alimentar	13000	Secr. de Agricultura e Abastecimento
1729	Atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa e cautelar	17000	Secr. da Justiça e da Defesa da Cidadania
1817	Assistência à polícia militar do Estado - caixa beneficente da Polícia Militar	18000	Secr. da Segurança Pública
2310	Qualidade de vida do trabalhador paulista	23000	Secr. do Emprego e Relações do Trabalho
3906	Saneamento ambiental em mananciais de interesse regional	25000	Secr. da Habitação
2604	Monitoramento da qualidade e redução da pegada ambiental	26000	Secr. do Meio Ambiente
2924	Assistência médica ao servidor público estadual	29000	Secr. de Planejamento e Gestão
2927	Segurança no trânsito	29000	Secr. de Planejamento e Gestão
0944	Recomeço: uma vida sem drogas	35000	Secr. de Desenvolvimento Social
3500	Enfrentamento à extrema pobreza	35000	Secr. de Desenvolvimento Social
3517	Proteção social	35000	Secr. de Desenvolvimento Social
3906	Saneamento ambiental em mananciais de interesse regional	39000	Secr. de Saneamento e Recursos Hídricos
3907	Infraestrutura hídrica, combate a enchentes e saneamento	39000	Secr. de Saneamento e Recursos Hídricos
3913	Planejamento e administração dos recursos hídricos	39000	Secr. de Saneamento e Recursos Hídricos
3932	Planejamento, formulação e implementação da política do saneamento do Estado	39000	Secr. de Saneamento e Recursos Hídricos
3933	Universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário	39000	Secr. de Saneamento e Recursos Hídricos
4109	São Paulo mais esporte e lazer	41000	Secr. de Esporte, Lazer e Juventude
4110	Implementando a atividade esportiva	41000	Secr. de Esporte, Lazer e Juventude
4111	Juventude em foco	41000	Secr. de Esporte, Lazer e Juventude
4702	Fomento à inclusão esportiva e lazer	47000	Secr. dos Direitos da Pessoa com Deficiência

Fonte: elaboração própria a partir do PPA 2016 – 2019 (SÃO PAULO, 2015c).

A aferição do desempenho do plano é realizada pelos Indicadores de Impacto associados aos Objetivos Estratégicos e pelas métricas de Resultados e Produtos vinculadas aos programas. Todos os programas que constam no PPA possuem indicadores de ambos os tipos.

Considerando o mesmo objetivo estratégico utilizado como exemplo, foram-lhe atribuídos, no PPA, os indicadores de impacto e respectivas metas, apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Indicadores de impacto, referência inicial e trajetória esperada do Programa 0930 definidos no PPA 2016-2019

Id.	Indicadores de Impacto (1º nível)	Ref. Inicial	Trajетória esperada
I1	Esperança de vida ao nascer (anos)	75,25	Crescer
I2	Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos de idade (por 1.000 hab.)	1,17	Cair
I3	Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nv)	11,40	Cair
I4	Taxa de mortalidade precoce (30 a 69 anos) decorrente de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) (por 1.000 hab.)	366,70	Cair

Fonte: elaboração própria a partir do PPA 2016 – 2019 (SÃO PAULO, 2015c).

Como pode ser observado, o PPA estabelece um valor inicial de referência e a trajetória esperada ao fim do período de vigência, porém, sem apresentar metas quantitativas.

Com relação aos Indicadores de Resultados e Produtos, dada a grande quantidade deles no PPA, serão apresentados nesta seção apenas os vinculados a um dos programas do Objetivo Estratégico nº 03, o Programa 0930 (Atendimento integral e descentralizado no SUS/SP), pois este será utilizado no exemplo de aplicação no próximo capítulo.

Os objetivos deste programa estão dispostos no PPA, nos seguintes termos (SÃO PAULO, 2015c, p, 142):

Manter serviços de saúde de qualidade, prestados na média e alta complexidade, de forma regionalizada, equânime e com resolutividade, mediante a pactuação regional, com apoio técnico e financeiro aos municípios, inclusive na atenção básica, visando a atenção integral à saúde (SÃO PAULO, 2015c, p. 142).

Os indicadores de Resultados, os valores referenciais e os esperados ao final da vigência do Plano Plurianual são exibidos na Tabela 2.

Tabela 2 - Indicadores de Resultados, referência inicial e metas do Programa 0930 definidos no PPA 2016-2019

Id.	Indicadores de Resultados (2º nível)	Ref. Inicial 2014	Meta ao final do PPA	Δ%
R1	Consultas médicas de especialidades por habitante/ano (unidade)	2,01	2,13	6,0%
R2	Participação das internações em unidades hospitalares sob gestão estadual no total de internações no SUS-SP (%)	46,00	46,00	0,0%
R3	Percentual de internações por causas sensíveis à atenção básica no total de internações (%)	15,71	14,84	-5,5%
R4	Percentual de nascidos vivos de mães que realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal no total de nascidos vivos (%)	75,78	77,00	1,6%

Fonte: elaboração própria a partir do PPA 2016 – 2019 (SÃO PAULO, 2015c).

No caso dos indicadores para mensuração dos resultados, a lei dispõe dos números de referência e dos previstos ao término do PPA. São esperadas, no quadriênio, melhoras sensíveis nos indicadores que medem a taxa de consultas médicas de especialidades por habitante/ano (R1), com aumento de 6,0% em relação à referência inicial, e o percentual de internações por causas sensíveis à atenção básica no total de internações (R3), com queda de 5,5%.

Como no caso anterior, a Tabela 3 apresenta apenas as informações relativas aos Indicadores de Produtos do Programa nº 0930.

Tabela 3 - Indicadores de Produtos, referência inicial e metas do Programa 0930 definidos no PPA 2016-2019

Id.	Indicadores de Produtos (3º nível)	Ref. Inicial 2014	Meta final do PPA	Δ%	Meta LOA 2016*
P1	Número de municípios beneficiados (unidade)	467	467	0,0%	467
P2	Número de municípios elegíveis que receberam repasses financeiros para realização de atenção básica dentro dos presídios (unidade)	35	35	0,0%	35
P3	Número de municípios beneficiados (unidade)	645	645	0,0%	645
P4	Número de atendimentos realizados pela Rede Lucy Montoro (unidade)	440.944	1.831.012	315%	440.944

Continua

					Conclusão
P5	Número de atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados pela administração direta e indireta (unidade)	11.247.193	44.988.772	300%	11.260.195
P6	Número de atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados pelas unidades gerenciadas pelas OSS (unidade)	11.547.697	38.400.000	233%	9.600.000
P7	Número de atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados por serviços contratados/conveniados sob gestão estadual (unidade)	10.704.485	42.817.940	300,0%	10.704.485
P8	Percentual de pacientes cadastrados atendidos (%)	85	85	0,0%	85
P9	Número de entidades filantrópicas beneficiadas com recursos repassados para serviços de média e alta complexidade (unidade)	686	686	0,0%	686

Fontes: elaboração própria a partir do PPA 2016 – 2019 (SÃO PAULO, 2015c) e LOA 2016 (SÃO PAULO, 2015d, p.54).

Em relação aos Indicadores de Produtos, o PPA traz as mesmas informações dos Indicadores de Resultados, ou seja, os valores inicial e final. No entanto, as mesmas métricas são reproduzidas na LOA de 2016, com números atualizados. Com isso, o legislador busca colocar em prática a necessária integração entre a LOA e o PPA.

Analisando primeiramente os valores previstos no PPA, parte das metas previstas não apresenta variação em todo o quadriênio. São os casos das metas dos indicadores P1, P2, P3, P8 e P9. As demais exibem variação expressiva, com números que superam facilmente os 200% (P4, P5, P6 e P7).

Entretanto, tendo como base as metas para 2016, é provável que vários desses indicadores não alcancem os valores almejados para 2019. O indicador P4, por exemplo, apresenta em 2016 a mesma meta de 2014 (440.944 unidades, enquanto que o valor esperado para 2019 é de 1.831.012). A mesma situação pode ser observada para o indicador P7.

No caso do indicador P6, a meta da LOA é até menor que a referência inicial do PPA. Os 9.600.000 atendimentos estabelecidos na LOA de 2016 representou queda frente aos 11.547.697 utilizados como referência inicial do PPA. Para 2019, o plano plurianual projetou 38.400.000 atendimentos.

Com as informações disponíveis, não é possível se afirmar as razões que levaram ao descolamento entre as metas do ano de 2016 e as do quadriênio. Algumas hipóteses explicativas são desempenho superestimado no PPA, metas pouco ambiciosas na LOA, redução de recursos com consequente diminuição dos serviços prestados ou ainda uma combinação delas.

As metas que levam ao desempenho ótimo das equipes são aquelas que são desafiadores, porém possíveis de serem atingidas com esforço consistente de seus membros. (MERCHANT; MANZONI, 1989).

2.2.3 O planejamento anual – LDO e LOA

Nesta seção, serão brevemente descritas as leis orçamentárias produzidas anualmente pelo governo estadual: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LDO paulista do exercício financeiro de 2016 tem o propósito de apresentar as diretrizes para a Lei Orçamentária Anual de 2016, compreendendo as metas e prioridades da administração pública para o ano em questão, as regras gerais para a elaboração e execução do orçamento, as alterações da legislação tributária do Estado, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, além de outras disposições e dos Anexos de Metas e de Riscos Fiscais.

A busca pela integração entre as leis orçamentárias é explicitada pela redação do Artigo 2º da lei. (SÃO PAULO, 2015b, p. 1):

Artigo 2º - As metas e as prioridades para o exercício financeiro de 2016 serão estabelecidas no projeto de lei do Plano Plurianual relativo ao período 2016-2019, que será elaborado de acordo com diretrizes de Governo, extensivas ao orçamento anual. Parágrafo único – A proposta orçamentária do Estado para o exercício de 2016 conterá programas constantes do projeto de lei do Plano Plurianual relativo ao período 2016-2019, detalhados em projetos e atividades com os respectivos produtos e metas. (SÃO PAULO, 2015b, p. 1)

A LOA paulista referente ao exercício de 2016 foi instituída pela lei 16.083 de 2015 visando orçar a receita e fixar a despesa para aquele ano. (SÃO PAULO, 2015d).

As dotações orçamentárias fixadas na lei são distribuídas aos órgãos conforme as classificações das despesas públicas apresentadas. Utilizando mais uma vez o Programa nº 0930 como exemplo, a LOA de 2016 previu para ele a dotação exibida na Tabela 4, sob a ótica da classificação funcional-programática.

Tabela 4 - Ações e despesas associadas ao programa 0930

Código	Descrição da ação	Dotação
10.301.0930.2445	Apoio à atenção básica de competência municipal	R\$ 80.000.000,00
10.301.0930.6165	Atendimento descentralizado em atenção à saúde da população prisional	R\$ 20.000.000,00
10.302.0930.4849	Apoio financeiro aos municípios do Estado de São Paulo	R\$ 253.750.000,00
10.302.0930.4850	Atendimento ambulatorial e hospitalar na rede própria do Estado	R\$ 5.667.771.025,00
10.302.0930.4852	Atendimento ambulatorial e hospitalar em unidades gerenciadas por organizações sociais	R\$ 4.304.053.469,00
10.302.0930.5532	Atendimento ambulatorial e hospitalar em unidades contratadas /conveniadas	R\$ 3.294.000.000,00
10.302.0930.6213	Subvenções a entidades filantrópicas	R\$ 1.060.139.109,00
10.302.0930.6214	Rede de reabilitação Lucy Montoro	R\$ 100.112.852,00
10.302.0930.6221	Santas Casas sustentáveis	R\$ 550.000.000,00
10.303.0930.6117	Assistência farmacêutica especializada	R\$ 1.670.586.815,00
TOTAL		R\$ 17.000.413.270,00

Fontes: elaboração própria a partir da LOA 2016 (SÃO PAULO, 2015d).

Para o ano fiscal de 2016, o total de despesas fixado no orçamento foi de R\$ 207.169.365.868,00 (duzentos e sete bilhões, cento e sessenta e nove milhões, trezentos e sessenta e cinco mil e oitocentos e sessenta e oito reais). (SÃO PAULO, 2015d, Artigo 4º). Dessa forma, o programa 0930 representou 8,21% do total fixado.

A integração da LOA com o PPA ocorre pela utilização da mesma estrutura de programas do Plano Plurianual e dos indicadores de produtos, porém com metas anuais, como já destacado.

2.3 O controle na administração pública brasileira

A definição de controle apresentada no início deste capítulo está implicitamente associada à ideia de controle interno, uma vez que trata de atividades realizadas no interior das organizações.

Nas ciências contábeis, mais especificamente no ramo de auditoria, o controle interno é formalmente definido pela norma brasileira de contabilidade NBC-TA – de auditoria independente (CFC, 2012) como:

O processo planejado, implementado e mantido pelos responsáveis da governança, administração e outros funcionários para fornecer segurança razoável quanto à realização dos objetivos da entidade no que se refere à confiabilidade dos relatórios financeiros, efetividade e eficiência das operações e conformidade com leis e regulamentos. (CFC, 2012, p. 186).

Na administração pública, o contorno atual dado à função de controle é disciplinado pela Constituição de 1988, em especial pelo artigo 70 (BRASIL, 1988):

Artigo 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988, p. 29).

A primeira característica que emerge do texto supracitado é a grande abrangência das atividades (fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) e das entidades fiscalizadas – toda a administração direta e indireta.

Relevante também é mencionar a existência de controle interno e externo. Controle interno é aquele mantido internamente em cada Poder, ou seja, Executivo, Legislativo e Judiciário devem possuir estruturas de controle próprias. Externo é o exercido pelo Poder Legislativo sobre os demais. Nesse ponto, a Carta Magna manteve a distinção entre os controles trazida pela lei nº 4.320/64 e avançou ao prever a criação dos controles internos dos Poderes Legislativo e Judiciário, completando o sistema.

Observa-se ainda a inexistência de relação hierárquica entre os tipos de controle, já que ambos podem realizar atividades de fiscalização sobre as mesmas matérias.

Outra importante inovação do texto constitucional é a previsão dada pelo artigo 74 de que os controles internos de cada Poder trabalhem de forma integrada. Ademais, o mesmo artigo detalha o rol de atribuições do controle interno, mencionando expressamente funções relacionadas com a fiscalização do cumprimento das metas do plano plurianual, avaliação da eficácia e eficiência dos órgãos e entidades sob o controle, entre outras (BRASIL, 1988).

Artigo 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I. avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da

administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III. exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV. apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988, p. 30).

Há trechos da legislação que utiliza a expressão “sistema de controle interno” para designar controle interno. Isso ocorre em razão de as funções constitucionais atribuídas a ele estarem (ou podem estar) distribuídas por diversas unidades, as quais devem trabalhar em sintonia, formando um sistema. Assim, neste trabalho, ambas as expressões são consideradas sinônimas.

Importante salientar que nos artigos analisados a Constituição faz menção a entidades e órgãos da estrutura de controle da União (Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União, etc.), mas Estados e Municípios devem possuir sistemas análogos.

Em suma, o atual modelo de controle na administração pública é composto por:

- a) Controle externo a cargo do Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas¹⁹;
- b) Controle interno, um em cada poder, com funcionamento que deverá ser integrado. Esta estrutura é reproduzida por todos os entes federados.

2.4 O Controle Interno do Poder Executivo

O objetivo desta seção é apresentar um breve histórico, o formato atual e as funções exercidas pelo controle interno do Poder Executivo, principalmente o estadual. Todavia, será apresentada uma breve descrição do controle interno da União para efeito de comparação.

O controle interno federal sofreu importantes transformações nas últimas décadas. Importante marco foi o aperfeiçoamento trazido em 2003 pela lei nº

¹⁹ No caso da União, Congresso Nacional, com apoio do Tribunal de Contas da União. Nos Estados, controle externo a cargo das Assembleias Legislativas, com apoio dos Tribunais de Contas dos Estados. Nos municípios, o controle externo é de responsabilidade das Câmaras de Vereadores com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (BRASIL, 1988, Art. 31, p. 15). A Constituição proibiu a criação de novos Tribunais de Contas Municipais a partir de 1988. Entretanto, os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro já possuíam tais órgãos à época e são exceções à regra.

10.683/2003 que transformou a Corregedoria-Geral em Controladoria Geral da União - CGU, novo órgão central, ligado diretamente à estrutura da Presidência da República (BRASIL, 2003).

Em 2016, o controle interno passou por nova alteração estrutural com a criação do novo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, instituído pela lei nº 13.341/2016 que absorveu as competências da antiga CGU. (BRASIL, 2016a)

De acordo com o texto legal citado anteriormente, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável pela realização de atividades que visem à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

A CGU também deve exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

A estrutura atual do Ministério, definida no Decreto nº 8.910/2016 Artigo 2º, é composta por: a) órgãos de assessoramento ao ministro da Pasta; b) órgãos específicos singulares responsáveis pelo cumprimento da missão institucional; c) por unidades descentralizadas nos Estados (Controladorias Regionais da União nos Estados); e d) por órgãos colegiados (BRASIL, 2016b).

O mesmo decreto define detalhadamente as atribuições de cada órgão, mas para o contexto desta pesquisa dar-se-á atenção especial ao tratamento dispensado aos órgãos específicos singulares, quais sejam: Secretaria Federal de Controle Interno; Ouvidoria-Geral da União; Corregedoria-Geral da União; e Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

Compete à Secretaria Federal de Controle Interno, o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, além de atividades relacionadas à assessoria, planejamento e treinamento, estão em seu rol de atribuições as relacionadas com atividades de auditoria e fiscalização dos órgãos da administração direta e indireta, além de entidades públicas e privadas que utilizem recursos públicos ou que se beneficiaram de renúncias fiscais.

As atribuições da Ouvidoria-Geral da União estão arroladas no artigo 13 do decreto nº 8.910/2016 e fazem do órgão uma espécie de central de atendimento ao

usuário, recebendo e acompanhando as demandas dos cidadãos relativas à qualidade dos serviços públicos (BRASIL, 2016b).

Em relação à Corregedoria-Geral, o principal órgão de correição do Poder Executivo Federal, suas principais atribuições estão estabelecidas no artigo 14 do mesmo decreto e dizem respeito à fiscalização do cumprimento das normas de responsabilização administrativa de servidores e instituição e promoção de procedimentos disciplinares para apuração das infrações penais e transgressões atribuídas a servidores ou a empregados públicos da administração federal. A responsabilidade administrativa neste contexto é a que resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função. (BRASIL, 2016b).

Por fim, de acordo com o artigo 16 do referido decreto, cabe à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, principalmente, desenvolver ações voltadas à prevenção da corrupção e promoção de uma cultura da transparência na administração pública federal, como a própria denominação sugere.

O formato e as atribuições do controle interno no Estado de São Paulo estão definidos nos artigos 32 e 35 da Constituição Estadual de 1989, de forma muito semelhante aos anteriormente apresentados para a administração pública federal em razão da simetria constitucional²⁰.

O controle interno do Poder Executivo paulista está estruturado como disposto no Artigo 48 do Decreto nº 57.500/2011²¹, norma que institui o Sistema Estadual de Controladoria, composto pelos seguintes órgãos (SÃO PAULO, 2011):

Artigo 48: O Sistema Estadual de Controladoria será exercido pelos seguintes órgãos: I. Casa Civil, pela Corregedoria Geral da Administração, como órgão central; II. Secretaria da Fazenda, em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação; III. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, em especial pela Coordenadoria de Planejamento e Avaliação e pela Coordenadoria de Orçamento; IV. Secretaria de Gestão Pública; V. Procuradoria Geral do Estado. (SÃO PAULO, 2011, p. 11).

²⁰ De acordo com o artigo 11 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) da Constituição Federal, as Constituições Estaduais devem respeitar os princípios estabelecidos naquela.

²¹ Destaca-se que o texto deste decreto se encontra desatualizado no sítio oficial do Estado, uma vez que com a publicação do Decreto nº 61.035/2015, o qual reestruturou a administração estadual, a Secretaria de Gestão foi transformada na Secretaria de Governo e a Corregedoria Geral da Administração foi transferida da Casa Civil para a Secretaria de Governo. Com isso, a Corregedoria e, consequentemente, o Sistema de Controle Interno do Estado estão vinculados atualmente a este último órgão.

Entre os órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, faz-se importante destacar o papel dos dois primeiros, ou seja, da Corregedoria Geral da Administração (CGA), o órgão central do sistema, e do Departamento de Controle e Avaliação (DCA), e ainda da Ouvidoria Geral do Estado, reestruturada recentemente, por serem os que atuam mais diretamente nas atividades típicas de controle interno.

Cabe à CGA, nos termos do Artigo 2º do Decreto nº 57.500/2011:

Artigo 2º - À Corregedoria Geral da Administração, com a finalidade de preservar e promover os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade dos atos de gestão, bem como da probidade dos agentes públicos, cabe: I - realizar correções nos órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional; II - inspecionar, para fins de correção, as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais os órgãos e entidades a que se refere o inciso I deste artigo respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária; III - coordenar o Sistema Estadual de Controladoria. (SÃO PAULO, 2011, p. 1).

O trecho citado indica que além de coordenar todo o sistema de controle interno, a CGA possui atribuições relacionadas com funções de correção.

O Artigo 4º do mesmo decreto (SÃO PAULO, 2011) detalha a estrutura da CGA, a qual é composta pelas unidades: a) 10 (dez) Grupos Correcionais; b) 5 (cinco) Centros de Assistência Técnica; c) 6 (seis) Centros de Análise de Informações e Sistemas; d) Centro administrativo; d) Assistência Policial Civil; e) Assessoria Policial Militar; f) Auditoria Geral; g) Comissão Geral de Ética, além de gabinete.

A unidade de Auditoria Geral é responsável por centralizar os resultados das auditorias realizadas no âmbito do sistema de controle interno, normalmente realizadas pelo DCA (SÃO PAULO, 2011).

À Comissão Geral de Ética cabe promover a ética pública e conhecer as consultas, denúncias e representações formuladas contra agente público por infringência a princípio ou norma ético-profissional nos ditames de São Paulo (2011).

Importante salientar que o Decreto nº 57.500/2011 também previa as unidades de Ouvidoria Geral e do Conselho de Transparência da Administração Pública na estrutura da Corregedoria Geral da Administração. Porém, estes órgãos foram transferidos para a estrutura básica da Secretaria de Governo por força do Decreto nº 61.175 de 2015. Aliás, no novo formato a Ouvidoria Geral teve a

denominação alterada para Ouvidoria Geral do Estado e absorveu as atribuições do Conselho de Transparência. (SÃO PAULO, 2015e). Dessa forma, apesar de não (mais) estar explicitamente citada no Sistema Estadual de Controladoria, a Ouvidoria Geral do Estado desempenha função típica de controle interno.

Cabe à Ouvidoria Geral do Estado promover a proteção e a defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo, fomentar a transparência pública e contribuir para a aplicação das normas de acesso à informação, administrar o Portal da Transparência Estadual, realizar a orientação normativa e o acompanhamento das Ouvidorias de outros órgãos do Estado e produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados, com base nas manifestações recebidas. (SÃO PAULO, 2015e).

O Departamento de Controle e Avaliação (DCA) é uma unidade da Secretaria da Fazenda subordinada ao Gabinete do Secretário desde 2004. A atual estrutura organizacional da secretaria está definida no decreto nº 60.812/2014. O artigo 4º, ao estabelecer as unidades integrantes do Gabinete, descreve em linhas gerais a organização do DCA (SÃO PAULO, 2014c):

Artigo 4º: Integram o Gabinete do Secretário: I. Chefia de Gabinete; II. Assessoria do Gabinete do Secretário; III. Grupo Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação - GSTIC; IV. Ouvidoria Fazendária; V. Comissão de Ética; VI. Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; VII. Comissão de Avaliação de Documentos e Acesso - CADA; VIII. Comissão Técnica da Carreira de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas - COTAN; IX. Comitê Permanente de Gestão de Pessoas; X. Comitê Gestor de Tecnologia da Informação - CGTI; XI. Departamento de Controle e Avaliação, com: a) 7 (sete) Centros de Controle e Avaliação (de I a VII); b) 10 (dez) Centros Regionais de Controle e Avaliação (de I a X); c) Centro de Análises de Custos Públicos; d) Centro de Controle de Qualidade; e) Centro de Inovação e Procedimentos; f) Núcleo de Apoio Administrativo. (SÃO PAULO, 2014c, p. 2).

Ainda em relação à estrutura do DCA, as atividades finalísticas do Departamento são desempenhadas pelos Centros de Controle e Avaliação (em número total de 7), localizados na Capital; Centros Regionais de Controle e Avaliação (10 unidades), situadas em diversos municípios do Estado; e pelo Centro de Análises de Custos Públicos, também na Capital e especializado neste tema. Além dessas, o Departamento possui também unidades de apoio e de gestão.

As competências do Departamento de Controle e Avaliação estão definidas no Artigo 26 do Decreto, reproduzido na sequência:

Artigo 26: O Departamento de Controle e Avaliação tem, no âmbito da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Estado, inclusive das

Autarquias de Regime Especial, bem como em relação às entidades parceiras do Estado, integrantes do Terceiro Setor, as seguintes atribuições: I. exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades, zelando pela observância aos princípios constitucionais e legais pertinentes; II. realizar o exame legal e o controle dos registros contábeis dos atos e fatos relacionados com os órgãos e entidades que arrecadam receitas e processam despesas; III. acompanhar os sistemas de controle, de avaliação e de indicadores de desempenho, que permitam mensurar a eficiência e a eficácia da gestão econômico-financeira nos órgãos e entidades; IV. elaborar e implantar sistema de acompanhamento e controle relativo ao cumprimento das exigências constitucionais, bem como das constantes na legislação federal, no tocante à aplicação de recursos orçamentários; V. acompanhar e avaliar a execução das ações dos programas de Governo, por meio de instrumentos orçamentários que permitam o estabelecimento de fluxo permanente de informações; VI. realizar auditorias especiais determinadas por autoridades competentes; VII. desenvolver e implantar sistema de planejamento e controle das atividades internas do DCA, acompanhando sua execução e promovendo as adequações necessárias; VIII. definir a metodologia de trabalho a ser adotada pelas unidades do Departamento, bem como os programas gerais do Estado a serem utilizados na realização dos trabalhos; IX. desenvolver e definir metodologias e instrumentos específicos para avaliação e controle, com ênfase em resultados; X. fiscalizar os procedimentos de inclusão e exclusão dos registros no cadastro de inadimplentes do Estado; XI. manter sistema de acompanhamento e controle dos relatórios de auditoria encaminhados aos órgãos e entidades; XII. consolidar relatórios produzidos pelo Departamento para utilização pelo Sistema Estadual de Controladoria; XIII. promover eventos relativos às atividades desenvolvidas pelo Departamento; XIV. analisar as informações referentes aos custos dos serviços públicos, compreendendo: a) apoio ao desenvolvimento de metodologias e sistemas para apuração de custos dos serviços públicos; b) pesquisas sobre custos de serviços públicos referentes a órgãos e entidades do país e do exterior; c) análise de informações referentes aos custos dos serviços públicos dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual; d) proposição de medidas de aprimoramento de desempenho dos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Estado. (SÃO PAULO, 2014c, p. 14).

Como visto, cabe ao DCA realizar um rol abrangente de atividades de controle, destacando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgãos e entidades públicas paulistas, os exames de legalidade, a análise do desempenho da gestão de órgãos e entidades de sua jurisdição, o desenvolvimento de metodologias de avaliação com ênfase em resultados e a proposição de medidas que aprimorem a gestão.

Comparando as estruturas dos Sistemas de Controle Interno federal e estadual, é possível observar semelhanças e ao menos uma diferença profunda.

Ambos os sistemas possuem competências similares, uma vez que as atribuições têm fundamento constitucional.

As atividades básicas de auditoria, corregedoria, ouvidoria e estímulo à transparência são comuns a ambos os sistemas. No entanto, as estruturas

montadas para o cumprimento de suas missões são distintas. Enquanto as atividades estão concentradas em um único órgão, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, no caso do controle interno federal, no estado de São Paulo há a distribuição de competências entre algumas secretarias estaduais.

Não são numerosos na literatura estudos comparativos entre as estruturas dos controles internos das unidades da federação objetivando encontrar o modelo mais eficaz e eficiente.

Para Marinho (2014), a estrutura dispersa do Sistema de Controle Interno do estado de São Paulo e, mais especificamente, a subordinação do Departamento de Controle e Avaliação à Secretaria da Fazenda, representam fatores limitantes para a efetividade do controle interno, comprometendo também a responsabilização do agente público.

Entende o autor que o controle interno necessita de autonomia administrativa para desempenhar o seu papel. Para tanto, deveria possuir um órgão central, contar com estrutura própria e ser elevada ao status de secretaria estadual, subordinado diretamente ao governador e, ainda, contar com orçamento próprio.

3 O ÍNDICE DE DESEMPENHO DE PROGRAMAS – UMA METODOLOGIA PARA AVALIAR O DESEMPENHO DE PROGRAMAS

Para Halachmi e Bouckaert (1996), o estudo da gestão nas organizações não está completo sem a avaliação de desempenho. Gestores de todos os níveis e de todos os setores esperam que o monitoramento lhes auxilie a direcionar os esforços àquilo que requer maior atenção. No setor público, além de assumir este papel de apoio à administração, a medição de desempenho tem se tornado uma importante ferramenta de *accountability*, na medida em que os cidadãos podem utilizar os números como método de avaliação política do gestor público. Neste contexto, o termo desempenho pode ser entendido como “esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados”. (BRASIL, 2009, p. 9).

Especificamente em relação ao governo do Estado de São Paulo, a avaliação do desempenho passa pela necessidade de mensurar e analisar os resultados alcançados pelos programas, já que, como já discutido no capítulo precedente, todas as ações governamentais devem estar e eles associadas. Apesar de o principal instrumento de planejamento do governo paulista, o PPA, ter sido estruturado segundo diretrizes de gestão por resultados, a grande quantidade de indicadores e metas nele estabelecidos dificulta os trabalhos de auditoria para fins de controle interno.

Assim, neste capítulo será apresentada uma metodologia para avaliação dos programas que constam nas leis orçamentárias paulistas, aproveitando os indicadores e metas estabelecidos no PPA, e que visa acima de tudo tornar a análise das informações mais qualitativa. Tal instrumento de avaliação foi desenvolvido a partir da comparação entre as ferramentas OpR (já apresentada) e do “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores”, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, que será descrito.

Ademais, é apresentado o resultado do emprego deste método a um relevante programa da área de saúde como forma de ilustrar as potencialidades do instrumento.

3.1 O uso de indicadores para medição do desempenho

Fundamental para a aferição do desempenho é a criação e utilização de indicadores adequados. Um indicador pode ser entendido como:

(...) uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado. (FERREIRA, CASSIOLATO E GONZALES, 2009 apud BRASIL, 2012, p. 16).

Definição mais específica apresenta Jannuzzi (2017):

Um indicador social é uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, e é usado para aproximar, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas); ele aponta, aproxima, traduz em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas com base em escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Trata-se de um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou a respeito de mudanças que nela estão se processando. (JANNUZZI, 2017, p. 21).

Portanto, indicadores são informações normalmente expressas em valores numéricos ou percentuais que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões.

Dentre as várias classificações que se pode encontrar na literatura para os indicadores, as seguintes são relevantes aos objetivos desta pesquisa, todos destacados no manual “Indicadores de programas: Guia Metodológico” (Brasil, 2010).

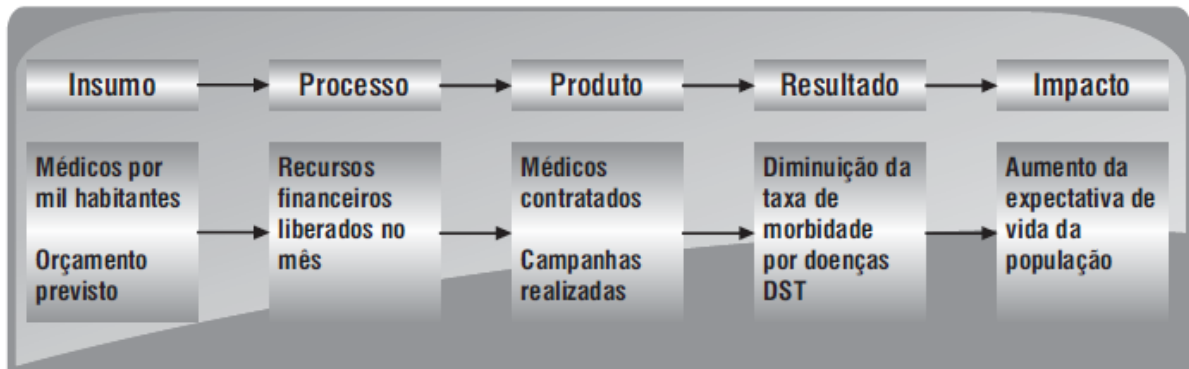
- a. Área temática: segundo esta classificação, os indicadores podem ser classificados por temas tais como saúde, educação, mercado de trabalho, segurança, justiça, pobreza, demográficos e outros. (JANNUZZI, 2017);
- b. Complexidade: nesta abordagem, os indicadores podem ser subdivididos em analíticos ou sintéticos. Analíticos são os indicadores que representam dimensões específicas, tais como taxa de natalidade, mortalidade, analfabetismo, etc. Sintéticos (ou índices) são aqueles que compõem em um único número vários indicadores, normalmente com o objetivo de representar uma realidade mais complexa, como por exemplo, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

c. Indicadores de Gestão do Fluxo de Implementação de Programas: modelo de medição adotado no OpR, os indicadores deste tipo estão relacionados com o processo de execução dos programas, sendo subdivididos em:

- Insumo: indicadores com relação direta aos recursos a serem alocados, de que são exemplos os orçamentários, humanos, materiais e tecnologia, necessários à execução dos processos que gerarão os produtos. (SÃO PAULO, 2015a);
- Processo: são medidas intermediárias que traduzem quantitativamente o esforço operacional de alocação dos insumos, vistos no conceito anterior, empreendido para a obtenção dos resultados. (JANNUZZI, 2017);
- Produto: tais indicadores expressam a disponibilização de produtos ou serviços aos beneficiários do programa tendo em vista os resultados pretendidos. Na área da saúde, por exemplo, pode-se citar a contratação de médicos ou o número de atendimentos hospitalares realizados. (BRASIL, 2010);
- Resultado: essas métricas expressam, direta ou indiretamente, os efeitos positivos das ações empreendidas no contexto do programa naqueles que são atendidos. Ainda utilizando a área da saúde como exemplo, são indicadores de resultados as taxas de morbidade (relacionadas com doenças) e de homicídios. (BRASIL, 2010);
- Impacto: são os indicadores que representam mudanças de longo prazo na sociedade, para as quais os programas do PPA contribuem, mas que não dependem apenas da ação governamental. São exemplos, o Índice Gini de distribuição de renda e o PIB per capita. (SÃO PAULO, 2015a).

A Figura 7 ilustra exemplos de indicadores que podem ser utilizados para o acompanhamento da implementação de um programa hipotético da área da saúde que visa diminuir a taxa de morbidade por doenças sexualmente transmissíveis (DST) de determinado público-alvo.

Figura 7 - Indicadores de Gestão do Fluxo de Implementação de Programas para a área de saúde.



Fonte: BRASIL (2010, p. 33).

d. Indicadores de Avaliação de Desempenho: são indicadores utilizados na medição de aspectos do desempenho, tendo como referências metas a serem atingidas. (BRASIL, 2009). Podem ser de:

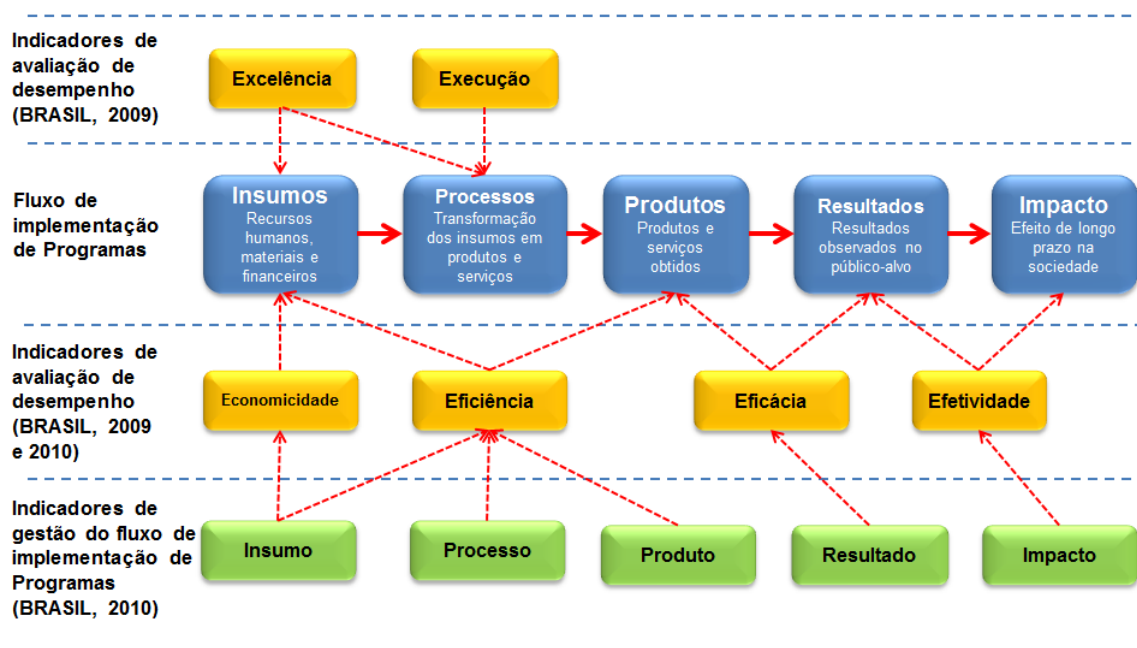
- **Efetividade:** indicadores desta tipologia medem os impactos gerados pelos produtos / serviços, processos ou projetos, normalmente de longo prazo. Estão vinculados ao grau de satisfação ou ao valor agregado ao destinatário da ação. Por exemplo, os indicadores na dimensão estratégica do Plano Plurianual;
- **Eficácia:** métricas para aferição da eficácia apontam o grau com que um indicador atinge as metas e objetivos planejados. (BRASIL, 2010);
- **Eficiência:** os indicadores de eficiência possuem estreita relação com produtividade, pois estão relacionados com o quanto se consegue produzir com os meios ou insumos disponíveis. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos. (BRASIL, 2010);
- **Execução:** a execução se refere à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos. Indicadores deste tipo podem ser encontrados no monitoramento das ações do PPA (BRASIL, 2009);
- **Excelência:** indicadores de excelência são aqueles utilizados para se medir o grau de conformidade a critérios e padrões de qualidade para a

realização dos processos. Indicadores e padrões de excelência podem ser encontrados no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública (IAGP) (BRASIL, 2009);

- **Economicidade:** este conceito está alinhado à obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas inicialmente, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos. Indicadores de economicidade podem ser encontrados nas unidades de suprimentos (BRASIL, 2009).

Mesmo com diferentes enfoques, os indicadores de desempenho e de implementação de programas, duas das tipologias apresentadas anteriormente, podem ser correlacionados, como mostrado na Figura 8.

Figura 8 - Relação entre os indicadores de desempenho e as etapas do fluxo de implementação de programas



Fontes: Elaboração própria a partir do Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores (BRASIL, 2009) e do manual Indicadores de programas: Guia Metodológico (BRASIL, 2010).

Seguindo a mesma estrutura de representação do Fluxo de Implementação de Programas da Figura 3, os Indicadores de Avaliação de Desempenho e Gestão do Fluxo de Implementação de Programas foram posicionados e conectados de

acordo com as fases ou com os indicadores a que estão usualmente associados. Os indicadores de desempenho podem ser associados às etapas do fluxo e correlacionados com os de gestão do fluxo.

Relativamente aos indicadores de Avaliação de Desempenho, pode-se associar os indicadores de Economicidade à utilização dos insumos consumidos no Programa; os de Eficiência se relacionam com os produtos e insumos; as métricas de Eficácia podem estar associadas aos produtos ou resultados, já que a classificação dos indicadores, bem como o próprio modelo de estrutura de fluxo de execução de programas, não são uniformes na literatura. Pelo mesmo motivo, os indicadores de Efetividade podem se referir aos resultados ou impactos. Os indicadores de Excelência se aproximam dos insumos e das ações que marcam o processo e, por fim, os de Execução estão associados aos processos.

Quanto aos indicadores de Gestão do Fluxo de Implementação de Programas, concebidos para fornecer uma visão quantitativa da execução das ações governamentais, os de Insumos se aproximam dos de Economicidade e de Eficiência; ao lado das métricas de Insumos, também estão correlacionados com eficiência os de Processo e Produto; os indicadores de Resultados se aproximam dos de Eficácia e os de Impacto, dos de Efetividade.

Como regra, a medição de certo fenômeno social pode ser feita de diversas formas, por variados indicadores possíveis. Por exemplo, caso se queira criar uma métrica de execução de obras públicas, poder-se-ia criar indicadores tais como um que meça o “Grau de implementação de programas da agenda de governo” ou “o Percentual de projetos completados dentro do prazo e orçamento” (BRASIL, 2009, p. 74). Ambos podem ser válidos, mas qual deve ser o escolhido?

Bastante comum também é a utilização de diversos indicadores para caracterizar de forma complementar o fenômeno social, normalmente complexo. No mesmo exemplo das métricas de obras públicas, tem-se a “Taxa de execução orçamentária” e a “Taxa de execução físico-financeira”, ou ambos (BRASIL, 2009, p.74). Cada um está focado em determinado aspecto do objeto de mensuração (o primeiro, no planejamento e o segundo, na realização da obra) e em conjunto oferecem uma visão mais abrangente da situação das obras. Mas, os indicadores possuem a mesma importância? Neste caso, o problema é de priorização.

Tanto no problema de seleção quanto no de priorização, seja para acompanhamento dos órgãos de planejamento e controle ou para investigação científica, a escolha dos indicadores deve ser realizada com base em critérios objetivos.

Jannuzzi (2017) sugere como critério a comparação do indicador estudado em relação a características desejáveis de uma boa métrica, listadas no Quadro 13.

Caso o indicador apresente a característica, recebe um “+” naquele critério. Ao final, conta-se o número de pontos positivos recebidos, permitindo a avaliação comparativa entre várias métricas.

Quadro 13 - Características desejáveis de um indicador

Id.	Critério	Descrição
C1	Relevância para a agenda política	Atributo fundamental de um indicador, relevância é a pertinência de sua produção e uso.
C2	Validade de representação do conceito	Corresponde ao grau de aproximação entre o conceito e a medida, isto é, a capacidade de refletir o conceito abstrato a que o indicador se propõe aproximar.
C3	Confiabilidade da medida	Característica relacionada com a qualidade do levantamento dos dados usados para seu cômputo. Dados levantados por agências públicas tendem a possuir grau elevado de confiabilidade em virtude do uso de técnicas uniformes e consagradas.
C4	Cobertura populacional	Devem ser representativos da realidade empírica em análise.
C5	Sensibilidade às ações previstas	Diz respeito à sua capacidade de refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão social referida se alteram.
C6	Especificidade ao programa	Corresponde à propriedade de refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão social de interesse.
C7	Transparência metodológica na sua construção	Relacionada com a transparência e inteligibilidade da metodologia de construção dos indicadores.
C8	Comunicabilidade ao público	Na medida do possível, deve o indicador ser “comunicável”, compreensível à população e aos agentes envolvidos.

Continua

Conclusão

C9	Factibilidade operacional para sua obtenção	É preciso avaliar se a periodicidade ou tempestividade com que as estatísticas são apresentadas são adequadas aos propósitos dos indicadores. Além disso, os custos para a sua obtenção também devem ser considerados.
C10	Periodicidade na sua atualização	As alterações sociais e os efeitos das políticas públicas implementados serão observadas se os indicadores forem apurados com certa regularidade.
C11	Desagregabilidade populacional e territorial	Os indicadores devem se referir à população-alvo do programa. Deve ser possível a criação de indicadores referidos a espaços sociais reduzidos ou grupos sociais vulneráveis.
C12	Comparabilidade da série histórica	É a existência de séries históricas extensas e comparáveis, de forma a tornar possível a análise comparativa com o passado e o uso de ferramentas de projeção para previsão futura.

Fonte: elaboração própria a partir de Jannuzzi (2017).

Apesar dos benefícios trazidos à gestão pelo adequado uso dos indicadores, deve o usuário da informação estar ciente de que eles não são ferramentas livres de limitações, sendo as principais delas destacadas a seguir, de acordo com o “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores”. (BRASIL, 2009):

- A medição pode interferir na realidade;
- Deve-se considerar o custo da medição;
- A medição não deve constituir um fim em si mesmo;
- Indicadores são representações imperfeitas e transitórias da realidade. Assim, não se deve confiar cega e permanentemente nas medidas;
- Não se deve deslocar o foco de atenção da dimensão de interesse para o indicador utilizado para representá-la.

3.2 A busca por uma metodologia

Para o alcance dos objetivos pretendidos neste trabalho, além de pesquisa bibliográfica, foram consultados órgãos da administração pública federal e estadual paulista cujas atividades finalísticas estão relacionadas com o planejamento, gestão e controle interno e externo.

As consultas aos órgãos públicos foram realizadas com o intuito de conhecer metodologias utilizadas para avaliação dos órgãos e programas sob a

responsabilidade deles e verificar quais dessas experiências postas em prática poderiam ser adaptadas ou replicadas neste trabalho.

Em todos os casos foram utilizados os canais de atendimento eletrônico postos à disposição dos cidadãos na *internet* por força da Lei Acesso à Informação²².

Da administração pública federal, foram consultados o:

- a. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU): responsável pelo controle interno federal;
- b. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG): órgão que tem como missão planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal;
- c. Tribunal de Contas da União (TCU): órgão de apoio ao controle externo federal.

Quanto à administração estadual, receberam os questionamentos os órgãos:

- a. Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG): responsável pelo planejamento estratégico e pelas políticas de desenvolvimento de São Paulo;
- b. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP): órgão de apoio ao controle externo no Estado de São Paulo.

À CGU, ao TCU e TCE-SP foram enviadas as perguntas:

- 1 - Como é realizada a escolha do órgão ou entidade da administração direta que sofrerá a auditoria? Por análise de riscos? Por peso orçamentário? Algum outro critério?
- 2 - Há um manual para a realização das fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta sob sua jurisdição? Se sim, é possível o envio deste documento? O documento pode ser citado em trabalho acadêmico?
- 3 - Na realização das fiscalizações acima, há o uso de indicadores de gestão? Em caso afirmativo, quais?

²² Conforme Lei Federal nº 12.527 de 2011 (Brasil, 2011).

4 - O objeto das fiscalizações é o órgão ou entidade da administração direta (por exemplo: avaliação da gestão da Secretaria "X") ou são os programas executados pela Secretaria "X"?

Ao MPOG e à SPG foram endereçadas questões mais específicas. Solicitou-se ao primeiro um levantamento das unidades da federação que utilizam ou utilizaram o "Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores" (BRASIL, 2009), e à Secretaria Estadual, os valores apurados para os indicadores de resultados e de produtos do PPA, relativos aos exercícios de 2015 e 2016, necessários para a conclusão deste trabalho.

A relação completa das solicitações, bem como os números de protocolo gerados, os motivos e as datas de envio e de resposta estão sumarizados no Quadro 14. Os documentos estão nos Anexos A a E.

Quadro 14 - Documentos gerados nas consultas a órgãos públicos federais e paulistas

Id.	Órgão	Documento gerado (nº do protocolo)	Motivo	Data de envio	Data de resposta
1	MPOG	03950003141201790	Utilização do "Guia Referencial"	13/10/2017	27/10/2017
2	SPG	46801716880	Valores apurados para os indicadores do PPA	13/10/2017	07/11/2017
3	CGU	00075001401201760	Envio do questionário	07/11/2017	13/11/2017
4	TCE-SP	SIC0000000179	Envio do questionário	07/11/2017	13/11/2017
5	TCU	Demanda TCU nº 298546	Envio do questionário	07/11/2017	14/11/2017

Fonte: elaboração própria

Como pode ser observado, foram inicialmente consultados o MPOG e a SPG. À época, já eram conhecidos o "Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores", criado pelo MPOG e o "Orçamento por Resultados", metodologia empregada pela SPG na estrutura das atuais leis orçamentárias do Estado de São Paulo.

Em resposta às solicitações, os órgãos assim se posicionaram.

O MPOG informou que o guia foi criado como parte do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo decreto nº 5.378/05, e que desde 2015 estava disponível apenas para *download* no sítio do programa²³ e que, por este motivo, não tinha condições de estimar quantos e quais entes da federação o estavam utilizando, frisando ainda que o uso metodologia era facultativo. Informou ainda que o programa foi recentemente revogado pelo Decreto nº 9.094/17.

A SPG disponibilizou em planilhas eletrônicas os valores alcançados pelos indicadores do PPA para os exercícios 2015 e 2016, como solicitado. No entanto, informou que em 2015 estava em vigor outro PPA, construído sobre outra base conceitual, inviabilizando uma análise comparativa com os dados de 2016, já que estes estão de acordo com plano plurianual de 2016 a 2019, estruturado segundo os ditames do OpR.

Às questões, a Secretaria Federal de Controle Interno da CGU informou que a metodologia empregada depende da linha de atuação do trabalho, sendo uma delas a “Avaliação da Execução de Programas de Governo”. Para esta linha, o órgão utiliza o “Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas.” (BRASIL, 2015).

De acordo com o manual, o planejamento dos trabalhos é realizado a partir do mapeamento e conhecimento dos programas e políticas públicas pertencentes a cada ministério, da hierarquização deles com base em critérios de materialidade (montante dos recursos orçamentários), criticidade (como o desempenho dos indicadores, existência de denúncias, etc.) e relevância (importância do programa no contexto político, econômico, social e estratégico), e priorização das ações de governo, isto é, uma compatibilização entre as demandas e os recursos disponíveis.

Quanto aos indicadores, a CGU esclareceu que sua equipe de auditores utiliza aqueles estabelecidos em cada programa temático do PPA.

O TCE-SP informou que o foco de suas fiscalizações está nos órgãos da administração direta e que os programas estão inseridos nas prestações de contas anuais.

²³ URL: <http://www.gespublica.gov.br>

Em relação ao uso de indicadores, a Corte acrescentou que utiliza na fiscalização das 644 prefeituras municipais de sua jurisdição o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)²⁴.

O IEGM é composto por 7 índices que abordam os temas educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança de tecnologia da informação. Em razão das notas obtidas, cada índice recebe um conceito de uma faixa de 5 níveis que varia de altamente efetiva (A) até baixo nível de adequação (C).

O TCU respondeu as questões informando que os procedimentos que utiliza estão disponíveis no Portal do TCU. No Portal, é possível acessar o manual "Técnicas de Indicadores de desempenho para auditorias" (BRASIL, 2011) em que é apresentada uma metodologia para criação de indicadores²⁵.

Dentre os trabalhos disponíveis na literatura que desenvolveram metodologias de avaliação de programas de governo ou criaram indicadores de gestão voltados à administração pública, destacam-se os trabalhos de Trevisan et al. (2009), cujo tema foi o estabelecimento de uma metodologia para avaliação da gestão financeira de prefeituras municipais com base em indicadores contábeis obtidos das contas de receitas e despesas públicas; e de Freitas (2009), que desenvolveu e aplicou um índice para avaliar o grau de maturidade dos conceitos da Administração Pública Gerencial a municípios mineiros.

Como resultado dos levantamentos realizados, o "Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores" e o "Orçamento por Resultados" serão descritos mais detalhadamente por serem os manuais que mais convergiram aos objetivos deste trabalho.

3.3 Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores

Uma das principais fontes para o desenvolvimento da metodologia para avaliação conjunto dos indicadores da cadeia de resultados das leis orçamentárias de São Paulo, o "Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores" (BRASIL, 2009) pode ser entendido como um material

²⁴ O IEGM está disponível na página eletrônica do Tribunal de Contas (www4.tce.sp.gov.br) na aba "Transparência".

²⁵ O Portal do TCU está disponível no sítio: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoriafinanceira.htm>

de referência para auxiliar a administração pública como um todo a medir e divulgar seu desempenho. Este documento será referenciado apenas como “Guia” nas próximas páginas.

A partir desse conceito, o modelo de mensuração foi concebido tendo como fundamento a utilização de indicadores de esforço e resultados, com diferentes pesos e com critérios de atribuição de notas que permitem a obtenção de uma medida que sintetiza o desempenho, isto é, uma nota que expressa a avaliação como um todo.

No modelo proposto pelo MPOG, a “Cadeia de Valor”²⁶ da administração pública é composta por seis dimensões de desempenho, chamados de “6E” do Desempenho”, em alusão aos termos utilizados começarem pelo vocábulo “e”.

As dimensões são igualmente divididas entre desempenho (Efetividade - E1; Eficácia - E2; e Eficiência - E3) e esforço (Execução - E4; Excelência - E5; e Economicidade - E6), conceitos apresentados anteriormente.

Todas podem ser desmembradas em subdimensões para melhor caracterizar os indicadores ou facilitar a criação de novas métricas a distintos objetos de aplicação. Efetividade, por exemplo, pode ser desmembrada nas subdimensões “Impacto Final”, de que são exemplos o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Coeficiente de Gini, e “Impacto Intermediário”, como a taxa de homicídios e o coeficiente de mortalidade infantil.

Os objetos de aplicação têm relação com o grau de agregação das informações utilizadas, variando desde macro governo até nano unidade, com alguns níveis intermediários. Assim, a metodologia pode ser adaptada à avaliação de governos, órgãos, unidades executoras e programas, sendo necessários ajustes na seleção dos indicadores e nos valores dos pesos.

Assim, a avaliação se baseia na utilização de indicadores distribuídos pelas seis dimensões em uma estrutura de ponderação de pesos. As métricas podem ser tanto aquelas já consagradas na literatura, quanto indicadores especialmente criados para o caso concreto. Aliás, o Guia traz também um processo de elaboração de indicadores, não tratado nesta pesquisa.

²⁶ Cadeia de Valor, para Brasil (2009), é o levantamento de toda ação ou processo relacionado com as atividades finalísticas da organização ou do órgão público, sendo constituída dos elementos: insumos, processos, produtos e impactos.

A nota síntese proposta pela metodologia é obtida pela aplicação das notas dos indicadores à estrutura de ponderação. Tal estrutura considera os pesos das dimensões e dos indicadores de uma mesma dimensão.

Para obtenção dos pesos das dimensões, o Guia estabelece uma ordem de priorização baseada na ideia de que os resultados são mais importantes que os esforços, ou seja, quanto mais próximo do resultado final almejado pelo governo, maior o peso da dimensão. Desse raciocínio resulta que $[E1 \geq E2 \geq E3] \geq [E4 \geq E5 \geq E6]$.

Atribuindo valores numéricos, uma sugestão trazida pelo manual é um arranjo mais flexível, que pode variar conforme o objeto de avaliação ou nível de governo, em que $[E1 + E2 + E3] \geq 60\%$ ou 70% e $[E4 + E5 + E6] \leq 40\%$ ou 30% .

Outra solução citada é o uso de valores fixos para todas as avaliações, cujos números são reproduzidos no Quadro 15. Mas, seja no arranjo flexível ou no fixo, os patamares 60/40 e 70/30 são apenas possibilidades.

Quadro 15 - Ponderação dos pesos das dimensões para obtenção da nota final

Dimensão	Peso da dimensão (PD)	Proporção
Efetividade (E1)	2,5	Os pesos das dimensões de Resultados representam 60% do total.
Eficácia (E2)	2,0	
Eficiência (E3)	1,5	
Execução (E4)	1,5	Complementarmente, os 40% restantes estão nas dimensões de Esforço.
Excelência (E5)	1,5	
Economicidade (E6)	1,0	
TOTAL	10,0	100 %

Fonte: Brasil (2009, p. 34).

Os pesos dos indicadores de cada dimensão são determinados a partir de uma avaliação que utiliza como parâmetro características desejáveis dos indicadores, sendo várias delas semelhantes às apresentadas por Jannuzzi (2017), tais como confiabilidade, sensibilidade, comparabilidade e outras.

Os critérios (ou características desejadas) são classificados conforme as necessidades do objeto de avaliação, recebendo pesos que variem entre 1 (menos necessário) e 5 (mais necessário). Em seguida, deve-se verificar se o indicador atende ao critério, recebendo nota 1 em caso positivo, e 0, caso não atenda. O peso

do indicador é obtido calculando-se a nota ponderada após a aplicação deste método a todos os critérios.

Estabelecidos os pesos dos indicadores, parte-se para a apuração dos resultados atingidos pelas métricas e, como decorrência, das notas a elas atribuídas.

Nesse ponto, o Guia propõe que as notas dos indicadores estejam no intervalo de 0 (mínima) a 10 (máxima), conforme a relação entre o valor observado e a meta acordada.

É possível que no objeto de análise, que pode ser um programa ou órgão público, existam indicadores com graus de sensibilidade diferentes, por exemplo: um indicador de disponibilidade de energia elétrica dificilmente fica abaixo de 90%, enquanto que um de execução física de obras pode variar de 0 a 100%. Neste caso, podem ser estabelecidas escalas de notas específicas para cada um. Mas, sendo possível a utilização de uma escala padrão (para vários ou todos os indicadores), uma possibilidade é aquela mostrada no Quadro 16, trazida pelo Guia. (BRASIL, 2009, p.56).

Quadro 16 - Graus de alcance das metas para atribuição de notas

Resultado observado no alcance da meta	Nota atribuída
96% ou mais	10
91% a 95%	9
81% a 90%	8
71% a 80%	7
61% a 70%	6
51% a 60%	5
41% a 50%	4
40% ou menos	Zero

Fonte: Brasil (2009, p. 56).

Assim, considerando que o sistema de medição já foi concebido, isto é, conhecidos os indicadores e a respectiva estrutura de ponderação, a sequência de cálculo para se chegar à nota de desempenho agregado, que é a nota final atribuída à gestão da unidade avaliada, é dada por:

1. Atribuição da nota do indicador conforme o alcance das metas;
2. Cálculo da nota ponderada do indicador, considerando a nota obtida e o peso do indicador em sua dimensão;

3. Cálculo da nota de desempenho agregado, a partir da ponderação das dimensões.

O Quadro 17 apresenta uma estrutura de ponderação para a mensuração de desempenho, segundo o Guia. (BRASIL, 2009, p. 70).

Quadro 17 - Exemplo de ponderações e notas aplicadas aos indicadores conforme o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores

Dimensão do desempenho	Peso dimensão	Indicador (segundo subdimensão)	Peso do indicador	Nota do indicador	Nota ponderada dimensão	Nota ponderada da dimensão
1.1 Impacto final						
Índice de desenvolvimento humano						
Efetividade (E1)	2,5	1.1 Impacto intermediário	5	9	45	20,44
		Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais	5	7	35	
		Índice de distorção idade/série	4	8	32	
		Taxa de conclusão do ensino médio na rede de ensino	3	9	27	
2.1 Qualidade						
Eficácia (E2)	2,0	Número de jovens e adultos alfabetizados	5	7	35	15,82
		Quantidade de novas escolas construídas	4	9	36	
		Número de escolas de Educação básica com conexão de Banda Larga	2	8	16	
3.1 Custo-efetividade						
Eficiência (E3)	1,5	Custo-efetividade (outcomes/custo) das políticas de educação	5	6	30	11,25
		3.4 Utilização de recursos				
		Volume do gasto público em educação (despesa orçamentária) em relação ao PIB	4	9	36	
		Custo médio por hora-aula	3	8	24	
4.1 Execução física e financeira						
Execução (E4)	1,5	Grau de implantação das ações de Planejamento Estratégico	5	9	45	11,57
		Taxa de empenho	3	7	21	
		Taxa de liquidação	3	7	21	
		Taxa de execução orçamentária	3	7	21	
5.1 Critérios do IAGP						
Excelência (E5)	1,5	Pontuação nos critérios de excelência em gestão (IAGP/MEGP)	5	8	40	12,56
		Índice de Inovação em Gestão (prêmios e reconhecimentos recebidos)	3	9	27	
6.1 Quantidade de recursos						
Economicidade (E6)	1,0	Gastos públicos per capita com a Educação	3	9	27	7,67
		Gasto total de compras do Governo com o setorial de Educação	3	7	21	
		Gastos com merenda escolar	3	7	21	
Nota de Desempenho Agregado						79,31

Fonte: adaptado de BRASIL (2009, p. 70)

Características positivas observadas nesta metodologia são: a aplicabilidade a qualquer esfera ou nível de governo, ou seja, trata-se de uma ferramenta flexível; e a possibilidade de obtenção de uma nota sintética para o objeto em avaliação, tornando a análise do desempenho mais simples e objetiva.

Em contrapartida, não há evidências de que a ferramenta tenha sido utilizada pela administração pública, seja federal, estadual ou municipal, uma vez que o MPOG informou que o Guia estava disponível apenas pelo site e que, a despeito de algumas oficinas realizadas, não era possível estimar quem de fato o utilizava, como o próprio ministério informou.

Comparando o Guia com a outra metodologia explorada neste trabalho, o OpR, descrito no capítulo anterior, é possível realizar-se um levantamento de vantagens e desvantagens de um frente ao outro.

O principal aspecto positivo do OpR está no fato de ser uma metodologia já posta em prática, já refletida no PPA paulista 2016 a 2019, como a própria lei destaca em seu Artigo 18, parágrafo único. (SÃO PAULO, 2015c).

Já apresentado no capítulo anterior, o instrumento de planejamento foi concebido segundo a lógica da “Cadeia de Resultados”.

Outra vantagem está na possibilidade de uso de uma ferramenta comum entre os órgãos de planejamento e de controle, tornando a troca de informações mais efetiva.

Por outro lado, o OpR se restringe ao uso de indicadores de fluxo de implementação de programas, não apresentando solução para as variáveis conhecidas no Guia Referencial como dimensões de “Esforço” (Execução, Excelência e Economicidade), dificultando o uso de seus princípios à avaliação de outros objetos que não sejam os programas da lei orçamentária.

Também tem valor negativo a inexistência de uma sistemática para cálculo da nota sintética, dada a elevada quantidade de indicadores utilizada para a gestão dos programas, tornando a análise de efetividade do plano mais complexa, o que, por consequência, pode dificultar a eventual necessidade de correções de rotas pelos órgãos competentes.

O Quadro 18 apresenta uma comparação entre os dois métodos aqui destacados, o Guia Referencial e o OpR, destacando aspectos positivos e as lacunas.

Quadro 18 - Comparação entre as metodologias analisadas

	Guia Referencial (MPOG)	“OpR”
Pontos positivos	- As 6 dimensões de desempenho permitem uma avaliação abrangente, pois avalia o esforço e os resultados; - Flexibilidade de uso, podendo ser utilizada para avaliação de governo, órgão, unidade executora ou programa; - Existência de uma sistemática para avaliação agregada do objeto, isto é, a atribuição de uma nota final geral.	- Avaliação com foco em resultados, com indicadores de vários níveis adequadamente encadeados; - Instrumento já utilizado pelo Governo do Estado de São Paulo no PPA em vigor. - Uso de ferramenta comum entre órgãos de planejamento e controle.
Lacunas	- Faltam exemplos de aplicação na administração pública, dificultando uma avaliação empírica da execução do método.	- Modelo concebido para criar e monitorar programas; - Não possui indicadores para os níveis 4º e 5º; - Inexistência de sistemática para cálculo de uma nota agregada.

Fonte: Elaboração própria.

Analizando os pontos positivos e as lacunas do “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores” e do “Orçamento por Resultados – OpR” vislumbra-se a oportunidade de desenvolvimento de um modelo híbrido, que una suas principais virtudes. Assim, propõe-se nesta pesquisa a metodologia aqui chamada de índice de Desempenho de Programas - IDPr.

3.4 O Índice de Desempenho de Programas - IDPr

O Índice de Desempenho de Programas – IDPr é uma metodologia desenvolvida como ferramenta de apoio às atividades de avaliação de programas do controle interno do Estado de São Paulo e se constitui no principal produto desta pesquisa.

O IDPr se caracteriza por sintetizar em um número os resultados alcançados pelos indicadores das leis orçamentárias paulistas utilizados para a mensuração do processo de implementação dos programas nelas estabelecidos.

A metodologia aplica princípios do Guia do MPOG à estrutura de indicadores já existente, criada com o uso do OpR, com ajustes que serão descritos no decorrer da apresentação do Índice.

Os passos para a utilização do índice são acompanhados de um exemplo de aplicação a um programa executado pela Secretaria da Saúde.

Nas aplicações práticas no ambiente de auditoria, pressupõe-se que o programa a ser analisado seja conhecido. A decisão pela escolha considera um conjunto de fatores, tais como as cifras financeiras envolvidas, o tempo decorrido desde a última análise, a relevância do programa no contexto do PPA ou da LOA, além de outros critérios de risco de auditoria²⁷.

Para que a escolha do programa-exemplo não fosse inteiramente subjetiva, definiu-se como critério o peso do orçamento desse programa frente ao do órgão que o executa. Ademais, o órgão executor deveria possuir dotação orçamentária inicial aplicada preponderantemente em atividades-fim. Com essa estratégia, buscou-se selecionar programa que fosse socialmente relevante.

Dados da LOA de 2016 mostram que o órgão que recebeu a maior dotação orçamentária inicial, excluídos os gastos com pessoal ativo e inativo e despesas financeiras gerais do Estado, foi a Secretaria da Saúde, conforme a Tabela 5. A demonstração completa destes ajustes está descrita no Apêndice A.

Tabela 5 - Dotação inicial ajustada dos órgãos da administração pública do Estado de São Paulo em 2016

Pos.	Código - Órgão	Dot. Inicial (R\$)	%	% acum.
1	09000 - Secretaria da Saúde	15.247.586.503,00	23,9%	23,9%
2	37000 - Secretaria dos Transportes Metropolitanos	11.064.358.766,00	17,4%	41,3%
3	08000 - Secretaria da Educação	10.419.074.710,00	16,4%	57,7%
4	16000 - Secretaria de Logística e Transportes	5.740.107.972,00	9,0%	66,7%
5	10000 - Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação	4.684.609.211,00	7,4%	74,0%
6	18000 - Secretaria da Segurança Pública	2.591.102.595,00	4,1%	78,1%
7	29000 - Secretaria de Planejamento e Gestão	1.904.829.154,00	3,0%	81,1%
8	38000 - Secretaria da Administração Penitenciária	1.667.974.848,00	2,6%	83,7%
9	25000 - Secretaria da Habitação	1.626.715.626,00	2,6%	86,2%
10	Demais órgãos	8.761.464.574,00	13,8%	100,0%
TOTAL		63.707.823.959,00	100,0%	

²⁷ Entende-se por risco de auditoria o risco de o auditor emitir uma opinião equivocada sobre situações com incorreções materialmente relevantes. O risco pode ser inerente, de controle e de detecção. (PETER; MACHADO, 2014, p. 173).

Fonte: elaboração própria

Observa-se que à Secretaria da Saúde foi previsto um orçamento de R\$ 15.247.586.503,00 para aplicação nas atividades de custeio e investimentos, ou 23,9% do total considerado na análise, seguida das Secretarias dos Transportes Metropolitanos e Educação, com 17,4% e 16,4%, respectivamente. Consideradas em conjunto, apenas as três representaram 57,7% do total. Em razão da posição destacada da Secretaria da Saúde, este foi o órgão escolhido. Passa-se então à seleção do programa.

Utilizando o mesmo critério de seleção, ou seja, o peso orçamentário, foi escolhido o programa de maior orçamento entre aqueles executados pelo órgão da saúde. Em 2016, os gastos ajustados desta secretaria foram distribuídos de acordo com a Tabela 6.

Tabela 6 - Distribuição da dotação orçamentária da Secretaria da Saúde de São Paulo por Programas em 2016

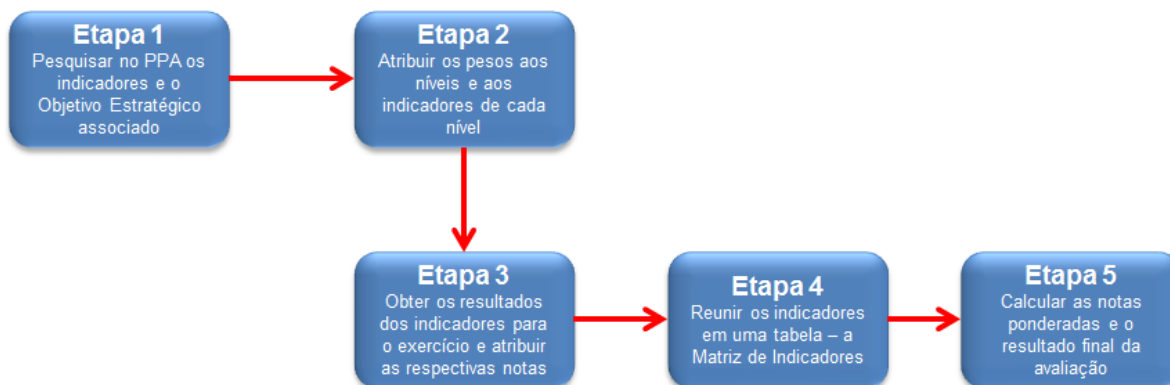
Pos.	Código – Programa	%
1	0930 - Atendimento integral e descentralizado no SUS-SP	82,9%
2	0940 - Fortalecimento da gestão estadual do SUS	5,0%
3	0933 - Ciência, tecnologia e inovação em saúde	3,4%
4	0941 - Expansão e modernização na saúde	2,9%
5	0942 - Capacitação e desenvolvimento de pessoas na área da saúde	1,9%
6	0935 - Produção de vacinas, soros e medicamentos	1,1%
7	1042 - Assistência médica, hospitalar e ambulatorial em hospitais universitários	1,0%
8	0932 - Vigilância em saúde	0,7%
9	0936 - Fornecimento de sangue, componentes e derivados	0,3%
10	Demais programas	0,9%
TOTAL		100,0%

Fonte: elaboração própria

Os números mostram que apenas o Programa 0930 (Atendimento integral e descentralizado no SUS/SP) absorveu 82,9% dos recursos orçamentários da Secretaria, justificando a sua escolha para a avaliação.

Assim, conhecido o objeto de avaliação, o IDPr pode ser utilizado. Para isso, devem ser desenvolvidas as etapas descritas na Figura 9.

Figura 9 - Etapas do processo de aplicação do IDPr



Fonte: elaboração própria

Etapa 1: Pesquisar no PPA os indicadores e o objetivo estratégico associado

O primeiro passo para a aplicação do IDPr é a obtenção dos indicadores de impacto, resultados e produtos, as respectivas metas além do objetivo estratégico ao qual o programa 0930 está associado.

As informações relativas aos indicadores de resultados e produtos e ao objetivo estratégico estão disponíveis no item 4 – Programas e Metas do PPA em vigor. Estas informações foram apresentadas nas Tabelas Tabela 2 e Tabela 3.

Importante frisar que os indicadores de produtos também estão previstos nas leis orçamentárias anuais, com metas ajustadas, exibidas na Tabela 14.

Os indicadores de Impacto também estão fixados no PPA, mas em outra seção da lei, no item 3 – Programas por Objetivo Estratégico. Assim como os indicadores de resultados e produtos, os de impacto foram reproduzidos no capítulo anterior (vide Tabela 1).

Diferentemente dos demais níveis da cadeia de resultados, os instrumentos de planejamento não estabelecem metas quantitativas para os indicadores de impacto, apenas qualitativa, constituindo-se em problema a ser solucionado para a apuração do IDPr.

A solução adotada neste trabalho foi o emprego do método de regressão linear simples para a obtenção de valores estimativos para os indicadores em 2019 tendo como base em dados históricos.

Utilizando tal modelo, valores previstos para 2019 são apresentados na Tabela 7. A demonstração completa dos cálculos se encontra no Apêndice B.

Tabela 7 - Valores estimados por regressão linear para os indicadores de impacto em 2019

Id.	Indicadores de Impacto (1º nível)	Ref. Inicial 2014	Projeção 2019	Δ%
I1	Esperança de vida ao nascer (anos)	75,25	76,48	1,6%
I2	Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos de idade (por 1.000 hab.)	1,17	1,07	-8,7%
I3	Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nv)	11,40	9,96	-12,6%
I4	Taxa de mortalidade precoce (30 a 69 anos) decorrente de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) (por 1.000 hab.)	366,70	316,79	-13,6%

Fonte: elaboração própria

As metas projetadas indicam que o indicador I1 provavelmente sofrerá uma variação de aproximadamente 1,6% no quadriênio do PPA, ao passo que os demais indicadores experimentarão números significativamente superiores, alguns acima de 12%.

Outra solução possível para a ausência de meta quantitativa, talvez a ideal, é a pesquisa por números de referência regionais ou internacionais – os *benchmarks*. Entretanto, essa tarefa pode ser muito dispendiosa caso alguns dos indicadores de impacto do PPA paulista não possuam equivalentes na literatura ou em outros estados da federação ou países. Ademais, uma vez que o IDPr pretende ser, acima de tudo, uma ferramenta de apoio à auditoria, a ausência de meta ou o estabelecimento de um número inadequado já é suficiente para ensejar ações da competência do órgão de planejamento.

Etapa 2: Atribuir os pesos aos níveis e aos indicadores de cada nível

Para a apuração dos pesos dos indicadores (e dos níveis), recomenda-se que o analista utilize critérios objetivos para a priorização de indicadores, como por exemplo, as características desejáveis apresentadas em Jannuzzi (2017), utilizadas neste trabalho.

O indicador é avaliado frente a cada um dos 12 critérios e, de acordo com o grau de atendimento a eles, recebe notas 0 (nenhum atendimento), 1 (atendimento

parcial) ou 2 (atendimento completo). Ao final, o peso do indicador é dado pela média aritmética simples obtida.

Esta escala de notas é uma adaptação simplificada da empregada no manual "Indicadores de programas: Guia Metodológico" (BRASIL, 2010). A simplificação se justifica porque a metodologia de avaliação de indicadores é utilizada nesse manual tanto para fins de aceitação (ou eliminação) quanto para priorização deles. No caso do IDPr os indicadores já são conhecidos. Por isso, os critérios de avaliação são utilizados apenas para a priorização. Matematicamente (Equação 1):

$$Média \text{ graus de atendimento} = \frac{\sum \text{graus de atendimento}}{12} \quad (1)$$

$$Peso \text{ indicador} \equiv Média \text{ graus de atendimento}$$

Quando da avaliação dos indicadores frente aos atributos desejáveis, deve o analista considerar o nível a que pertence o indicador e o que se espera dele, dados os diferentes enfoques dos níveis da cadeia de resultados do PPA.

Neste trabalho, adotou-se o procedimento de comparar em que medida o indicador de um nível se alinha aos objetivos do nível imediatamente superior. Segundo essa lógica, os indicadores de impacto foram avaliados tendo como paradigma o objetivo estratégico do governo; os de resultados, o nível de impacto; e quanto às métricas de produtos, o grau de contribuição delas para o alcance dos objetivos do nível de resultados.

Se fosse adotada outra estratégia, como um referencial absoluto para todos os indicadores, por óbvio os de impacto estariam mais alinhados ao objetivo estratégico que os indicadores de produtos, por exemplo, distorcendo a avaliação.

Ressalta-se, ainda, que mesmo com critérios objetivos de avaliação, a escolha do grau de atendimento possui margem para interpretações pessoais. Sugere-se que nos casos concretos a avaliação seja conduzida pelo setor de planejamento ou por mais de um analista.

Utilizando o método aqui descrito, os resultados da avaliação dos indicadores do programa 0930 são apresentados nas Tabelas Tabela 8 a Tabela 10. Os quadros com o detalhamento das notas e as respectivas justificativas estão no Apêndice C.

Tabela 8 - Avaliação dos indicadores de impacto do programa 0930 segundo as características desejáveis

Ind.	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	Média
I1	2	2	2	2	1	1	2	2	1	2	2	2	1,8
I2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	1,9
I3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2,0
I4	2	2	1	2	2	2	1	1	2	2	2	2	1,8
Soma													7,4
Média													1,9

Fonte: elaboração própria

Tomando por base a Tabela 8, observa-se que de uma forma geral todos os indicadores de impacto possuem boa aderência aos atributos desejáveis. Uma das explicações para tal constatação está no fato de serem indicadores consolidados na literatura e já utilizados na prática. Entre as métricas que compõem o nível, a diferença entre os pesos é pequena.

Tabela 9 - Avaliação dos indicadores de resultados do programa 0930 segundo as características desejáveis

Ind.	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	Média
R1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	0	2	0	1,5
R2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	0	1	0	1,4
R3	1	2	2	1	2	1	1	1	2	0	2	0	1,3
R4	2	2	1	2	1	2	2	2	2	0	1	0	1,4
Soma													5,6
Média													1,4

Fonte: elaboração própria

Os números exibidos na Tabela 9 indicam que a falta de histórico e de informação quanto à frequência de atualização de alguns dos indicadores de resultados (C10 e C12, respectivamente) pesaram para as notas inferiores às dos indicadores de impacto. Mas, deve-se esclarecer que tais informações foram consideradas indisponíveis por não constarem em PPA anteriores.

Tabela 10 - Avaliação dos indicadores de produtos do programa 0930 segundo as características desejáveis

Ind.	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	Média
P1	1	1	1	1	0	1	2	2	2	0	1	0	1,0
P2	1	1	1	1	0	1	2	1	2	0	1	0	0,9
P3	1	1	1	1	0	1	2	2	2	0	1	0	1,0
P4	2	2	1	2	2	2	2	2	2	0	2	0	1,6
P5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	0	1,7
P6	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	0	1,7
P7	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	0	1,7
P8	2	2	1	2	0	2	2	2	2	0	2	0	1,4
P9	2	2	1	2	0	2	2	2	2	0	1	0	1,3
Soma													12,3
Média													1,4

Fonte: elaboração própria

Assim como no caso dos indicadores de resultados, os de produtos (Tabela 10) também não estavam presentes no antigo plano plurianual, razão pela qual os critérios C10 e C12 também foram considerados não atendidos.

Houve maior divergência nos pesos atribuídos a esses indicadores. O grupo formado por P1, P2, P3 e P9 obteve nota significativamente mais baixa que os demais, indicando que não possuem algumas das características desejáveis. Eventualmente, poderiam ser modificados ou substituídos em um futuro PPA.

Para a obtenção dos pesos dos níveis (impacto, resultados e produtos) adotou-se neste trabalho solução diferente das recomendadas pelo Guia Referencial (Brasil, 2009). Como já descrito, nessa metodologia os pesos das dimensões de resultado são maiores que as de esforço, existindo ainda hierarquia entre as três dimensões de resultados (e entre as de esforço).

Fazendo uma analogia entre as dimensões de resultados do Guia e os níveis da cadeia de resultados, ter-se-ia a seguinte priorização, em ordem decrescente: [impacto $\geq$ resultados $\geq$ produtos].

Tal ordem de priorização atribui maior peso ao nível de menor governabilidade, isto é, aquele em que, pela sua natureza, é dependente do entrelaçamento dos programas e ações governamentais, mas também é função de fatores que podem não ter sido previstos nos planos. É pouco provável que todas as variáveis que contribuam para a efetividade do programa tenham sido consideradas.

Já os níveis de resultados e produtos, por estarem mais próximos da ação governamental, apresentam variáveis mais controláveis. Entre os dois, pode-se adotar de ideia de que os resultados são mais relevantes.

Portanto, segundo esta abordagem, a sequência em ordem decrescente de priorização seria: [resultados $\geq$ produtos $\geq$ impacto].

Mesmo com o rearranjo de prioridades, a regra ainda conserva um aspecto negativo: a excessiva subjetividade.

Para superar este problema, recorre-se novamente aos atributos dos bons indicadores trazidos por Jannuzzi (2017). Sendo possível avaliar individualmente indicadores em bases objetivas, então será razoável também a priorização dos níveis a partir dos mesmos parâmetros, uma vez que os níveis podem ser entendidos como uma composição de indicadores, ou seja, são verdadeiros índices, conforme definição já vista.

Assim, a melhor solução parece estar na união das ideias: os pesos dos níveis foram obtidos compondo-se um aspecto qualitativo, baseado no grau de importância do nível para o sucesso do programa; e outro objetivo, dependente da avaliação dos indicadores que compõem os níveis.

Na avaliação qualitativa, os níveis foram priorizados conforme a abordagem sugerida neste trabalho, adotando-se os valores de 2,5, 1,5 e 1,5 (totalizando 5,0) para os níveis de resultados, produtos e impacto, na ordem.

Para a avaliação objetiva, utilizou-se para cada nível o peso médio de seus indicadores. Esta escolha se justifica por considerar que a avaliação dos níveis frente aos critérios de qualidade dos indicadores será basicamente um reflexo dos resultados dos indicadores componentes. Matematicamente (Equação 2):

$$\text{Peso médio dos indicadores} = \frac{\sum \text{pesos dos indicadores}}{n^{\circ} \text{ de indicadores}} \quad (2)$$

$$\text{Avaliação objetiva} \equiv \text{Peso médio dos indicadores}$$

Com isso, o peso dos níveis é obtido pela multiplicação das avaliações qualitativa e objetiva.

$$\text{Peso do nível} = (\text{Avaliação qualitativa}) \times (\text{Avaliação objetiva}) \quad (3)$$

Aplicando os conceitos anteriormente mencionados, os pesos dos níveis para o programa 0930 são apresentados na Tabela 11. Os valores da avaliação objetiva estão demonstrados nas Tabelas 8 a 10.

Tabela 11 - Peso dos níveis dos indicadores

Nível	Aval. Qualitativa	Aval. Objetiva	Peso do nível
Impacto	1,50	1,85	2,78
Resultados	2,00	1,40	2,79
Produtos	1,50	1,36	2,04
Soma	5,00	4,61	7,61

Fonte: elaboração própria

Etapas 3: Obter os resultados dos indicadores para o exercício e atribuir as respectivas notas

Nesta etapa, os resultados alcançados pelos indicadores são apurados e lhes são atribuídas as respectivas notas.

A escala de notas utilizada no IDPr é semelhante à do Guia do MPOG (vide Quadro 16), mas com duas regras de aplicação, a depender do nível da cadeia de valor e da existência (ou não) de variação das metas dos indicadores ao longo do tempo. As regras são:

- 1) Para os indicadores de impacto e resultados, em que as metas quantitativas apresentem variação numérica no intervalo da análise e a trajetória dos números é relevante, a escala de notas deve ser aplicada sobre a variação dos valores.

Por exemplo, se a meta de determinado indicador é 10 no início e 12 ao término do período, os percentuais seriam aplicados sobre a diferença (2). Nesta hipótese, um indicador que alcançasse 11,92 receberia nota máxima, uma vez que a diferença de 1,92 (obtido subtraindo-se 11,92 de 10) corresponde a 96% da variação total prevista (ou seja, 96% de 2).

Esta regra é justificada pela existência de indicadores com diferentes níveis de sensibilidade, fato que restou demonstrado pelos números apresentados na Tabela 7. Ao se aplicar os percentuais sobre a variação, permite-se estender o uso

de uma escala comum a todas as métricas. Ademais, leva-se em consideração a sua trajetória, se crescente ou decrescente. Para tais indicadores, não bastam os números.

Contudo, a regra anterior não faz sentido para os indicadores de produtos, dado que a trajetória dos números é irrelevante, ou para casos excepcionais de indicadores de resultados cujas metas não variam no período considerado. Nestes casos, a regra nº 2 deve ser utilizada.

- 2) Para os indicadores de produtos e as exceções à regra anterior, a escala de notas é aplicada ao valor da meta em si. Por exemplo, se o valor estipulado para o indicador é 10 e o apurado for 9,6, então a nota a ser atribuída é 10 (96% de 10).

Os números alcançados pelos indicadores de Impacto podem ser obtidos no sítio do Painel da Situação Socioeconômica do Estado de São Paulo²⁸. Quanto aos demais, os valores foram informados em resposta a uma demanda SIC submetida à Secretaria de Planejamento e Gestão, como já descrito.

Assim, aplicando os conceitos desenvolvidos nessa etapa ao exemplo do programa 0930, têm-se os números apresentados nas Tabelas 12 a 14.

Tabela 12 - Notas dos Indicadores de Impacto em 2016 para o Programa 0930

Código Indicador	Ref. 2014 (A)	Proj. 2019 (B)	Var. total (C = B - A)	Apurado 2016 (D)	Var. apurada (E = D - A)	Alcance (E / C)	Nota
I1	75,25	76,48	1,23	75,84	0,59	47,9%	4
I2	1,17	1,07	-0,10	1,04	-0,13	128,0%	10
I3	11,40	9,96	-1,44	10,91	-0,49	34,1%	0
I4	366,70	316,79	-49,91	331,88	-34,82	69,8%	6

Fonte: elaboração própria

Considerando as notas atribuídas aos indicadores de impacto, verifica-se que o indicador I2 se destacou, alcançando nota 10 por ter ultrapassado já em 2016 a

²⁸ URL: <http://www.painelssesp.planejamento.sp.gov.br/frontend/#!/tabelas>. A mesma fonte foi utilizada para a pesquisa dos dados históricos que embasaram as projeções dos indicadores de impacto.

meta projetada para o período. As demais ficaram em nível mediano (I4) ou baixo (I1 e I3).

Tabela 13 – Notas apuradas para os Indicadores de Resultados em 2016 para o Programa 0930

Código Indicador	Ref. 2014 (A)	Final PPA 2019 (B)	Var. total (C = B - A)	Apurado 2016 (D)	Var. apurada (E = D - A)	Alcance (E / C)*	Nota
R1	2,01	2,13	0,12	1,96	-0,05	-41,7%	0
R2	46,00	46,00	0,00	47,78	1,78	103,9%*	10
R3	15,71	14,84	-0,87	14,96	-0,75	86,2%	8
R4	75,78	77,00	1,22	78,07	2,29	187,7%	10

* Ou Alcance = D / B se utilizada a segunda regra, como no caso do R2. Fonte: elaboração própria

Em relação às métricas de resultados, apenas R1 não apresentou desempenho satisfatório em relação à referência inicial. Aliás, o número de consultas médicas de especialidades por habitante/ano em 2016 foi mais baixo que em 2014 (1,96 contra os 2,01). Os demais indicadores apresentaram resultados alinhados com as previsões.

Destaca-se que o grau de alcance do indicador R2 foi calculado com base na segunda regra, aquela segundo a qual o resultado é confrontado diretamente com o valor fixado para a meta.

Em relação ao 3º nível da cadeia de resultados, o de produtos, as notas atribuídas aos indicadores estão exibidas na Tabela 14.

Tabela 14 - Notas dos Indicadores de Produtos em 2016 para o Programa 0930

Código Indicador	Ref. / Metas	Valor alcançado em 2016	Grau de alcance das metas	Nota do indicador
P1	467	158	33,8%	0
P2	35	35	100,0%	10
P3	645	645	100,0%	10
P4	440.944	502.344	113,9%	10
P5	11.260.195	11.076.457	98,4%	10

Continua

				Conclusão
P6	9.600.000	11.333.545	118,1%	10
P7	10.704.485	10.892.862	101,8%	10
P8	85	88	103,3%	10
P9	686	519	75,7%	7

Fonte: elaboração própria

De uma forma geral, todos os indicadores alcançaram elevadas notas, com destaque para o P6 que ultrapassou em 18,1% a meta estabelecida. O destaque negativo ficou com o P1 com nota zero, já que atingiu apenas 33,8% da meta de 2016.

As notas relativamente altas refletem as metas adotadas na LOA de 2016, parte delas descoladas do PPA 2016 a 2019, como observado no capítulo anterior.

Etapas 4: Reunir os indicadores em uma tabela – a Matriz de Indicadores

Na etapa em comento as métricas são reunidas em uma tabela (ou ferramenta equivalente), chamada neste trabalho de Matriz de Indicadores, a qual é inspirada nas tabelas apresentadas em Brasil (2009, p. 36 e 70) e no Quadro 17.

Os indicadores são organizados na Matriz de acordo com os níveis (Impacto, Resultados e Produtos), e deve conter, ao menos, as seguintes informações:

- a. Identificação dos níveis;
- b. Identificação dos indicadores;
- c. Pesos dos níveis;
- d. Pesos dos indicadores de cada nível;
- e. Notas alcançadas.

Opcionalmente, pode apresentar também os valores alcançados pelos indicadores, como forma de melhor evidenciar as notas atribuídas em “e”. A tabela (ou equivalente) deve ainda ser capaz de realizar o cálculo das notas ponderadas, as quais serão mais bem detalhadas nas próximas etapas.

Etapa 5: Calcular as notas ponderadas e o resultado final da avaliação

Nesta etapa, as notas dos indicadores devem ser ponderadas de acordo com os pesos dos indicadores e dos níveis para se chegar à Nota Final da avaliação. Para isso, são realizadas as operações matemáticas com o uso das equações (4 a 7) apresentadas a seguir.

A Nota Ponderada do Indicador é obtida por meio da expressão (4):

$$Nota\ Ponderada\ do\ Indicador = Nota\ indicador \times Peso\ indicador \quad (4)$$

Calculadas as notas ponderadas de todos os indicadores, computam-se as notas de cada nível. A Nota do Nível é obtida pela razão entre o somatório das Notas Ponderadas dos Indicadores pelo somatório dos pesos dos indicadores, sendo ambas as somas referentes aos indicadores que compõem um dado nível. Matematicamente (Equação 5):

$$Nota\ do\ Nível = \frac{\sum Nota\ Ponderada\ do\ Indicador}{\sum Peso\ indicador} \quad (5)$$

Obtidas as notas dos níveis, pode o analista realizar o cálculo das Notas Ponderadas dos Níveis, conforme equação a seguir (Equação 6).

$$Nota\ Ponderada\ do\ Nível = Nota\ do\ Nível \times Peso\ nível \quad (6)$$

Por fim, chega-se à nota final da avaliação, a qual é obtida a partir de uma soma ponderada das notas ponderadas dos níveis, como mostrado na Equação 7.

$$Nota\ Final = \frac{\sum Nota\ Ponderada\ do\ Nível}{\sum Peso\ nível} \quad (7)$$

Importante salientar que, em se utilizando a escala de notas e o sistema de ponderação aqui apresentado, a Nota Final se situará entre 0 (mínimo) e 10 (máximo).

Utilizando as equações supramencionadas aos dados do programa 0930, apuraram-se os resultados trazidos nas tabelas seguintes. Em relação aos indicadores do 1º nível, os números são exibidos na Tabela 15.

Tabela 15 - Notas ponderadas dos Indicadores de Impacto para o Programa 0930 em 2016

Nível	Peso do Nível	Código Indicador	Peso do indicador	Nota do indicador	Nota pond. do Indicador	Nota do nível	Nota pond. do nível
Impacto	2,78	I1	1,75	4	7,0	4,94	13,8
		I2	1,92	10	19,2		
		I3	2,00	0	0,0		
		I4	1,75	6	10,5		
Soma			7,42	36,7			

Fonte: elaboração própria

A nota do nível de impacto obtida pela estrutura de ponderação empregada foi de 4,94 (de um total de 10,0).

Repetindo o procedimento para os indicadores de Resultados, a nota apurada para o 2º nível foi de 6,87 (de 10,0), como mostrado na Tabela 16.

Tabela 16 - Notas ponderadas dos Indicadores de Resultados para o Programa 0930 em 2016

Nível	Peso do Nível	Código Indicador	Peso do indicador	Nota do indicador	Nota pond. do Indicador	Nota do nível	Nota pond. do nível
Resultados	2,79	R1	1,50	0	0,0	6,87	19,2
		R2	1,42	10	14,2		
		R3	1,25	8	10,0		
		R4	1,42	10	14,2		
Soma			5,58		38,3		

Fonte: elaboração própria

Por fim, em relação aos indicadores de Produtos, de 3º nível, apurou-se nota 8,86, como apresentado na Tabela 17, sendo o nível com a maior pontuação.

Tabela 17 - Notas ponderadas dos Indicadores de Produtos para o Programa 0930 em 2016

Nível	Peso do Nível	Código Indicador	Peso do indicador	Nota do indicador	Nota pond. do Indicador	Nota do nível	Nota pond. do nível
Produtos	2,04	P1	1,00	0	0,0	8,86	18,1
		P2	0,92	10	9,2		
		P3	1,00	10	10,0		
		P4	1,58	10	15,8		
		P5	1,67	10	16,7		
		P6	1,67	10	16,7		
		P7	1,67	10	16,7		
		P8	1,42	10	14,2		
		P9	1,33	7	9,3		
Soma	7,61		12,3		108,5		

Fonte: elaboração própria

Dessa forma, considerando as notas ponderadas dos níveis e os respectivos pesos, chega-se à Nota Final (equação 8):

$$\begin{aligned}
 \text{Nota Final} &= \frac{\sum \text{Nota Ponderada do Nível}}{\sum \text{Peso nível}} \\
 \text{Nota Final} &= \frac{13,8 + 19,2 + 18,1}{2,78 + 2,79 + 2,04} = 6,70 \cong 6,7
 \end{aligned}
 \tag{8}$$

A Nota Final de 6,7 (de um total de 10,0) para o desempenho do Programa 0930 no exercício de 2016 indica que apenas parte das metas traçadas para ele nas leis orçamentárias paulistas foi alcançada. O valor mais alto foi o do 3º (produtos), ainda que o peso desse nível seja o mais baixo; em seguida vieram as notas dos níveis 2º e 1º, respectivamente. Observa-se uma correlação positiva entre as notas e o grau de governabilidade dos indicadores, isto é, quanto maior o controle da administração pública sobre as variáveis das etapas de implementação do programa, maior a nota.

Quanto às notas do nível de produtos, a principal hipótese explicativa parece estar nas metas de seus indicadores. Conforme apontado no Capítulo 2, tais metas

estão estabelecidas na LOA e, a princípio, deveriam apresentar evoluções em relação às respectivas referências iniciais do PPA. Mas não é o que se observa em muitos casos, com metas para 2016 iguais ou inferiores aos números de referência de 2014, e muito distantes dos valores esperados para 2019.

Portanto, tem-se a impressão de que as metas propostas se aproximam mais da capacidade de entrega de produtos da estrutura atual do órgão executor que de uma meta que vise ao desempenho máximo dos servidores. Reforça essa tese a observação de que o ambiente econômico desfavorável naquele ano provavelmente teria influenciado negativamente a entrega de produtos.

O bom resultado apurado para os indicadores de produtos não se propagou pelos demais níveis, ou seja, os produtos entregues não foram capazes de gerar resultados e impactos proporcionais, como se esperava do OpR, por se tratar de metodologia que busca integrar as etapas da cadeia de resultados. Assim, há espaço para aprimoramento do encadeamento dos indicadores da cadeia.

O uso da regressão linear para estimar os valores dos indicadores de impacto em 2019 para suprir a falta de metas quantitativas no PPA pode ter levado a metas superestimadas (ou subestimadas), uma vez que este ou outro método numérico de previsão se baseia em informações do passado para projetar o futuro, desconsiderando alterações bruscas de fatores socioeconômicos ou tecnológicos, por exemplo.

Ainda que o uso da projeção tenha eliminado a subjetividade da avaliação dos indicadores de impacto, a melhor solução seria adoção de metas baseadas em *benchmarks* pelo órgão elaborador do programa, como já discutido neste texto.

A estrutura de ponderação é outra variável que influencia na pontuação final do IDPr.

Simulando os efeitos na Nota Final da adoção dos pesos dos níveis sugeridos pelo Guia (Brasil, 2009), ou seja, 2,5, 2,0 e 1,5 para os níveis de impacto, resultados e produtos, na ordem, e mantendo-se os pesos dos indicadores, o resultado final seria de 6,6. Caso fossem arbitrados pesos iguais para todos os indicadores (por exemplo, iguais a 1,0), e mantidos os pesos dos níveis em 2,78, 2,79 e 2,04, o programa teria obtido a mesma nota de 6,7.

Assim, conclui-se que os pesos dos indicadores e dos níveis se mostraram pouco sensíveis, ou seja, alterações consideráveis nos valores dos pesos resultaram em variações pequenas da Nota Final.

Por fim, o número final é dependente da escala de notas empregada. Neste trabalho, como destacado ao longo da descrição da Etapa 3 do IDPr, adotou-se uma única escala para todos os indicadores, com duas regras de aplicação. O uso de uma escala padrão tem a vantagem de permitir a comparação de notas obtidas por diversos programas. Contudo, em razão de a metodologia ter sido aplicada a apenas um exemplo, não é possível opinar neste momento se a escala é adequada a todos os programas que constam nas leis orçamentárias.

Para além da questão do desempenho do programa avaliado, o Índice de Desempenho de Programas pode converter-se em ferramenta de apoio ao controle social, já que as informações necessárias para sua utilização ou são públicas ou podem ser obtidas junto aos órgãos competentes em atendimento à Lei de Acesso a Informação.

Como contribuição a este debate, o Apêndice IV desta pesquisa traz uma estrutura básica do conteúdo de um Portal na *internet* para acompanhamento do desempenho dos programas do governo estadual, além de outras informações relacionadas com administração pública e gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linha com as características da Administração Pública Gerencial e buscando contribuir para o aperfeiçoamento das técnicas de auditoria do Departamento de Controle e Avaliação da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, órgão que compõe o Sistema de Controle Interno e responsável por fiscalizar e auditar a administração pública paulista, esta pesquisa propôs um método de avaliação de desempenho baseado nos indicadores estabelecidos nos instrumentos de planejamento do governo estadual, quais sejam o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

Resultado desse esforço, o Índice de Desempenho de Programas (IDPr) resume em um número o desempenho dos indicadores da cadeia de resultados dos programas estabelecidos nas leis orçamentárias do Estado de São Paulo, a partir de uma sistemática de atribuição de notas e ponderação de pesos.

Instrumento de avaliação versátil e flexível, o IDPr pode ser aplicado a diversas situações, especialmente na avaliação:

- a) De um programa específico, independente do órgão, como exemplificado neste trabalho;
- b) Dos resultados de uma Secretaria, bastando considerar todos os programas executados por tal órgão;
- c) De um governo, caso todos os programas governamentais sejam avaliados em conjunto;
- d) De série histórica de programa, órgão ou governo, ao menos durante o quadriênio de vigência do PPA ou além deste período enquanto for utilizada a mesma estrutura lógica, ainda que parte dos indicadores presentes no planejamento seja modificada.

Em uma visão prospectiva, há espaços para o aperfeiçoamento do IDPr, o que pode motivar pesquisas futuras.

Primeiramente, pode-se buscar números otimizados para a escala de notas, por meio da avaliação de outros programas.

Em outra linha, o IDPr poderá receber indicadores dos níveis de Processos e Insumos, conforme terminologia empregada no OpR, relacionados com as operações das unidades, ou ainda outras dimensões de desempenho, como aquelas de Esforço previstas no Guia do MPOG. Poderia ser ainda mais amplo, caso fizesse uma análise das receitas públicas, por exemplo.

Da forma como o Índice está estruturado, agregar as dimensões citadas acima (ou outras) às já consideradas é tarefa relativamente simples, exigindo apenas ajustes nos pesos dos níveis. Mais árdua é a definição dos indicadores de cada nível. Assim, novos estudos podem versar sobre a criação de indicadores para novas dimensões de desempenho.

Outros temas para futuras pesquisas são encontrados nos demais capítulos deste trabalho.

Da discussão acerca das características e do histórico de implantação da Administração Pública Gerencial no Brasil e em São Paulo, pode-se observar que os governos paulistas adotaram seus principais pressupostos, mas são menos frequentes estudos acadêmicos que avaliam o processo. Assim, uma oportunidade que surge é o aprofundamento do debate sobre as características do modelo adotado em São Paulo.

A estrutura de funcionamento do Sistema de Controle Interno paulista e a do órgão congênere federal foram descritas, ocasião em que se observou a existência de diferentes soluções organizacionais para o cumprimento de suas atribuições constitucionais e legais. Apesar de este trabalho não pretender concluir qual delas é mais eficaz, vislumbra-se que o estudo comparado dos controles internos de outros Entes da Federação se constitui em rico objeto de estudo a nortear futuras pesquisas com o propósito de responder a esta questão.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10). Brasília. 1997.

_____. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, dezembro de 2006.

_____; STORINO, Fábio; SANO, Hironobu; BUENO, Luciano. **Nova gestão pública**. In OLIVEIRA, Lais Macedo; GALVÃO, Maria Cristina C. Pinto (organizadoras). Desenvolvimento gerencial na administração pública do Estado de São Paulo. 2 ed. São Paulo: Secretaria de Gestão Pública/Fundap. 2009.

_____; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcus Vinícius. **A formação da burocracia brasileira**: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, L. F; PACHECO, R. S. (organizadores). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p 27-71.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Programa Nacional de Desestatização**: Relatório de atividades 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/Relatorios-de-Atividades-PND>>. Acesso em 12 mar. 2017.

_____. **Programa Nacional de Desestatização**: Relatório de atividades 2014. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/Relatorios-de-Atividades-PND>>. Acesso em 12 mar. 2017.

BELTRÃO, Hélio. **Programa nacional da desburocratização**. RAP — Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 15, n. 3 (1981), p. 92 a 119.

BERNAL, Regina Tomie Ivata; MALTA, Deborah Carvalho; ISER, Betine Pinto Moehlecke; MONTEIRO, Rosane Aparecida. **Método de projeção de indicadores das metas do Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis no Brasil segundo capitais dos estados e Distrito Federal**. Epidemiologia e Serviços de Saúde, Brasília, 25 (3): 455-466, jul-set 2016.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: maio 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília, DF, 1995. (1995a)

_____. Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995 (EC 8/95). **Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da CF.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>. Acesso em: mar. 2017. (1995b)

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. **Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm>. Acesso em: 02 fev. 2018. (1997a)

_____. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. **Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm>. Acesso em: 12 mar. 2017. (1997b)

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 18 jul. 2016 (1998a).

_____. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 12 mar. 2017 (1998b)

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (EC 19/98). **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: mar. de 2017 (1998c).

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Portaria Interministerial nº 163, 4 de maio de 2001. **Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf>. Acesso em: maio 2017.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683impressao.htm>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores.** Brasília: MP 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em: maio 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico.** Brasília: MP, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/oasdiniz/Downloads/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf>. Acesso em: dez. 2017.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 06 maio 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública**. 1 ed. Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual da metodologia para avaliação da execução de programas de governo**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual_aepg.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2018.

_____. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. **Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória no 717, de 16 de março de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm>. Acesso em: 13 abr. 2017 (2016a).

_____. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8910.htm#art11>. Acesso em: 11 abr. 2017 (2016b).

_____. Portaria conjunta STN/SOF nº 02, de 22 de dezembro de 2016. **Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: maio 2017 (2016c).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1), janeiro-abril 1996. Brasília. 1996.

_____. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. RAP. Rio de Janeiro. 34 (4): 7-26, jul./ago. 2000.

_____. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. K. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 21-38.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública: Provas e Concursos**, 3 edição. Manole, 01/2012.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Normas brasileiras de contabilidade**: NBC TA – de auditoria independente: NBC TA estrutura conceitual, NBC TA 200 a 810/ Conselho Federal de Contabilidade. -- Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** rap — Rio de Janeiro 42(5):829-74, set/out. 2008.

CREPALDI, Silvio Aparecido, CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle** - 1ª edição. Saraiva, 05/2009.

CULTURA – SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Transparência Cultura.** Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura/o-que-sao/>>. Acesso em 02 fev 2018.

FREUND, John E. Estatística Aplicada: economia, administração e contabilidade. Tradução de Claus Ivo Doering. 11ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2007.

GESPÚBLICA. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** – 16. ed: ampliada, revista e atualizada (1 ed. 1983) – São Paulo: Atlas, 2012.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Portal da Transparência Estadual.** Disponível em: <<http://www.transparencia.sp.gov.br/>>. Acesso em: ago. 2016.

HALACHMI, Arie; BOUCKAERT, Geert. **Introduction: Performance Appraisal and Rubik's Cube.** In Organizational performance and measurement in the public sector: toward service, effort and accomplishment reporting. Edited by Arie Halachmi and Geert Bouckaert. Westport, Conn.: Quorum Books, 1996.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil:** Conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. - Campinas, SP: Editora Alínea, 2017.

JENKINS, Kate. **A reforma do setor público no Reino Unido.** In BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. K. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 201-2013.

JUNQUEIRA, E.; OYADOMARI, J. C. T.; MORAES, R. O. **Reservas orçamentárias:** um ensaio sobre os fatores que levam à sua constituição. ConTexto, Porto Alegre, v. 10, n. 17, p. 31-42, 1º semestre 2010.

LIMA JR., Olavo Brasil. **As reformas administrativas no Brasil:** modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 2, abr./jun. 1998.

MARINHO, Sandra L. Fernandes. **Uma proposta de modelo organizacional para o controle interno do Estado de São Paulo.** In MACHADO, Eloísa (coordenação). Controle da administração pública. São Paulo: FGV Direito SP. 184 p. 2014.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à Administração.** - 8. ed. rev. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2011.

MERCHANT, K., A. **Budgeting and the propensity to create budgetary slack.** Accounting, Organizations and Society. v 10, n. 2, p. 201-210, 1985.

_____; MANZONI, J. F. **The Achievability of Budget Targets in Profit Centers: A Field Study.** The Accounting Review. v. 64, n. 3, pp. 539-558, 1989.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Consulta a Entidades Qualificadas.** Disponível em: < <http://justica.gov.br/aceso-a-sistemas/consulta-a-entidades-qualificadas>>. Acesso em: 02 fev. 2018 (2018a).

_____. **OSCIPI - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Requerimento.** Disponível em: < <http://justica.gov.br/seus-direitos/entidades-sociais/oscip/requerimento>>. Acesso em: 02 fev. 2018 (2018b).

NIVEN, P. **Balanced Scorecard step-by-step.** New York: John Wiley & Sons, Professio, 2002.

OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. **Direito e economia da concorrência.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública.** Série Provas e Concursos. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PARRA, Osmar Henrique Costa. **Controle do quê e para quem? Uma análise dos planos estratégicos dos Tribunais de Contas e de seu papel no desenvolvimento nacional.** Dissertação de mestrado - Programa de Pós - Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca. 2017.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** 36 p. RAE, VOL. 45, Nº1, 2005.

PETER, M. A., MACHADO, M. V. **Manual de Auditoria Governamental**, 2ª edição. Atlas, 09/2014.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** RAP — Rio de Janeiro 43 (6): 1343-1368, Nov. / Dez.2009.

RABECHINI JR., Roque; CARVALHO, Marly Monteiro de. **Fundamentos em Gestão de Projetos: Construindo Competências para Gerenciar Projetos.** 4ª edição. Atlas, 06/2015.

RESENDE, Flávio da Cunha. **Por que as reformas falham?** Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) vol 17, no. 50, p. 123-184. São Paulo. outubro de 2002. Disp. em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008>. Acesso em: jan. 2017.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da nova gestão pública: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo**. RAE, vol. 48, no. 3, p. 64-80. 2006.

SANTOS, N. M. F.; SILVA, J. A.; SANTOS, R. **Criando Valor com serviços compartilhados: aplicação do Balanced Scorecard**. Saraiva, 05/2002.

SÃO PAULO (Estado). Decreto-Lei nº 233, de 28 de abril de 1970. **Estabelece normas para a estruturação dos Sistemas de Administração Financeira e Orçamentária da Administração Pública Estadual, Centralizada ou Direta**. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1970/decreto.lei-233-28.04.1970.html>>. Acesso em: maio 2017.

_____. Constituição de São Paulo (1989). **Constituição Estadual: promulgada em 5 de outubro de 1989**. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: maio 2016.

_____. Lei Estadual nº 9.361, de 05 de julho de 1996. **Cria o Programa Estadual de Desestatização - PED, sobre a Reestruturação Societária e Patrimonial do Setor Energético**. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1996/lei-9361-05.07.1996.html>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

_____. Lei Complementar Estadual nº 846, de 4 de junho de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1998/lei.complementar-846-04.06.1998.html>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. Lei Complementar Estadual nº 914, de 14 de janeiro de 2002. **Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2002/alteracao-lei.complementar-914-14.01.2002.html>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. Lei Estadual nº 11.598, de 15 de dezembro de 2003. **Estabelece disposições relativas às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público**. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2003/lei-11598-15.12.2003.html>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei Complementar Estadual nº 1.025, de 7 de dezembro de 2007. **Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/alteracao-lei.complementar-1025-07.12.2007.html>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. Decreto nº 57.500, de 8 de novembro de 2011. **Reorganiza a Corregedoria geral da administração, institui o Sistema estadual de controladoria e dá providências correlatas.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57500-08.11.2011.html>>. Acesso em: maio 2016.

_____. Lei Complementar Estadual nº 1.243, de 30 de maio de 2014. **Altera a Lei Complementar nº 846, de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, e dá providências correlatas.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2014/lei.complementar-1243-30.05.2014.html>>. Acesso em: 18 jul. 2016 (2014a).

_____. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR). **Programa Estadual de Desestatização – PED: Carteira de Projetos.** Julho de 2014. Disponível em: <[http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/2014-07-23%20Carteira%20de%20Projetos%20PED%20SITE\(1\).pdf](http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/2014-07-23%20Carteira%20de%20Projetos%20PED%20SITE(1).pdf)>. Acesso em 19 mar. 2017 (2014b).

_____. Decreto nº 60.812, de 30 de setembro de 2014. **Reorganiza a Secretaria da Fazenda e dá providências correlatas.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60812-30.09.2014.html>>. Acesso em: maio 2016 (2014c).

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. **OPR - Orçamentos por Resultados no Estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas.** Supervisão Consórcio NTConsult – PLAN – São Paulo, SP. Cartola, 2015. 52 p.: il (2015a).

_____. Lei nº 15.870, de 27 de Julho de 2015. **Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-15870-27.07.2015.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2018 (2015b).

_____. Lei nº 16.082, de 28 de Dezembro de 2015. **Institui o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2016-2019.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-16082-28.12.2015.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2017 (2015c).

_____. Lei nº 16.083, de 28 de Dezembro de 2015. **Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2016.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-16083-28.12.2015.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2017 (2015d).

_____. Decreto nº 61.175, de 18 de Março de 2015. **Dispõe sobre as transferências que especifica, no âmbito da Secretaria de Governo, altera a denominação da Ouvidoria Geral para Ouvidoria Geral do Estado, estabelece sua organização e dá providências correlatas.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61175-18.03.2015.html>>. Acesso em: 30 abr. 2018 (2015e).

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Portaria CO Nº 2, de 05 de fevereiro 02 de 2016. **Consolida a Classificação da Despesa Orçamentária por Natureza**. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br>>. Acesso em: 02 maio 2017.

SARTORIS, Alexandre. **Estatística e introdução à econometria**. 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, março / abril. 2009.

SEDPcD - SECRETARIA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. **Transparência na SEDPcD**. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/transparencia-na-sedpcd>>. Acesso em 02 fev. 2018.

SES - SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Organizações Sociais de Saúde**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/>>. Acesso em 02 fev 2018.

SPG - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Orçamento por Resultados**. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. **Painel da Situação Socioeconômica do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.painelssesp.planejamento.sp.gov.br/frontend/#/>>. Acesso em 02 fev. 2018.

SOLA, G. L.; BONACIM, C. A. G. **O processo orçamentário e a tomada de decisão de gestores em um hospital público**. Revista de Contabilidade e Organizações, vol. 9, núm. 25, 2015, pp. 31-42. Universidade de São Paulo. Brasil. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rco/article/view/86853>>. Acesso em 01 maio 2018.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) – 2135**. Acórdão, DJ de 07 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2135&processo=2135>>. Acesso em 02 fev. 2018

TCE-SP - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

TORRES, Marcelo D. de Figueiredo. **Agências, Contratos e OSCIPS**. A experiência pública brasileira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A

MEMÓRIA DE CÁLCULO DA SELEÇÃO DA SECRETARIA E DO PROGRAMA UTILIZADOS NO EXEMPLO DE APLICAÇÃO DO IDPR

Nesta seção será apresentada a memória de cálculo para a definição da Secretaria e do Programa que foram utilizados no exemplo de aplicação do IDPr. O único fator considerado foi o valor orçamentário. Os dados apresentados referem-se ao exercício 2016.

A Dotação orçamentária aprovada na LOA de 2016 é apresentada na Tabela 18.

Tabela 18 - Dotação inicial dos órgãos da administração pública do Estado de São Paulo

Órgão	Dotação inicial
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	R\$ 64.258.973.307,00
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA	R\$ 31.195.330.443,00
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	R\$ 28.451.413.712,00
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	R\$ 21.379.112.709,00
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	R\$ 20.473.040.769,00
10000 - SEC.DESENV. ECONOMICO, CIENCIA,TECN. INOVACA	R\$ 14.722.664.965,00
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	R\$ 11.882.932.132,00
16000 - SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	R\$ 6.292.051.541,00
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	R\$ 4.360.212.842,00
29000 - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTAO	R\$ 2.682.026.404,00
17000 - SEC.DA JUSTICA E DA DEFESA DA CIDADANIA	R\$ 1.966.891.559,00
39000 - SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HIDRICOS	R\$ 1.892.731.404,00
25000 - SECRETARIA DA HABITACAO	R\$ 1.636.424.974,00
40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	R\$ 1.443.828.800,00
26000 - SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE	R\$ 1.232.972.160,00
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	R\$ 1.152.631.123,00
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO	R\$ 1.110.890.222,00
35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	R\$ 928.543.618,00
	Continua

		Conclusão
12000 - SECRETARIA DA CULTURA	R\$	822.585.818,00
42000 - DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	R\$	749.537.429,00
28000 - CASA CIVIL	R\$	511.267.636,00
50000 - SECRETARIA DE TURISMO	R\$	418.739.927,00
41000 - SECRETARIA DE ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE	R\$	211.884.753,00
23000 - SEC.DO EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	R\$	147.772.971,00
47000 - SECR. EST. DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	R\$	67.682.512,00
49000 - SECRETARIA DE ENERGIA E MINERACAO	R\$	35.796.413,00
99000 - RESERVA DE CONTINGENCIA	R\$	10.000.000,00
43000 - SECRETARIA DE ENSINO SUPERIOR	R\$	-
44000 - SECRETARIA DE GESTAO PUBLICA	R\$	-
46000 - SECRETARIA DE RELACOES INSTITUCIONAIS	R\$	-
48000 - SECR. DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO	R\$	-
Total Geral	R\$	220.037.940.143,00

Fonte: elaboração própria a partir da LOA de 2016 (SÃO PAULO, 2015d).

Da tabela acima, os órgãos com os maiores orçamentos em 2016 são “21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO” e “20000 - SECRETARIA DA FAZENDA”.

No entanto, ao analisar as razões pelas quais estes órgãos ocupam as primeiras posições, verificou-se que grande parte dos recursos não está relacionada com a implementação de programas voltados à execução de serviços públicos. Com isso, alguns ajustes foram realizados sobre os dados originais.

O órgão “21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO” é responsável pela administração das dívidas do Estado e de outros gastos gerais que não são empregados diretamente em serviços públicos, como demonstra a Tabela 19.

Tabela 19 - Dotação inicial do órgão 21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO por programa e programa de trabalho

Programa / Programa de Trabalho	Dotação inicial
0000 - ENCARGOS GERAIS	R\$ 21.146.687.409,00
06846000060140000 - PAG.PRECATORIOS REGIME ESPECIAL - SEGURANCA	R\$ 1.000,00
09274000050270000 - PAGAMENTO DE BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	R\$ 43.361.108,00
09846000056930000 - PENSIONISTAS DA REVOLUCAO 1932-LEI 1.890/78	R\$ 14.246.064,00
10843000051400000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA INTERNA	R\$ 10.245.070,00
10844000051410000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA EXTERNA	R\$ 1.352.293,00
10846000060130000 - PAG. PRECATORIOS REGIME ESPECIAL - SAUDE	R\$ 1.000,00
12846000060110000 - PAG.PRECATORIOS REG.ESPECIAL-EDUCACAO	R\$ 1.000,00
26846000060120000 - PAG.PRECATORIOS REG.ESPECIAL-TRANSPORTE	R\$ 1.000,00
28843000051400000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA INTERNA	R\$ 16.577.220.414,00
28844000051410000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA EXTERNA	R\$ 1.464.730.546,00
28846000050290000 - PAGAMENTO DE SERVICOS GERAIS DO ESTADO	R\$ 887.186.804,00
28846000060100000 - PAGAMENTO PRECATORIOS REGIME ESPECIAL	R\$ 2.148.341.110,00
0102 - OBRIGACOES PREVIDENCIARIAS EM COMPLEMENTACAO	R\$ 1.577.184.872,00
09273010250250000 - PAGAMENTO COMP.APOS.PENSOES-EMP.PRIV.EXTINTAS	R\$ -
09273010250250001 - CEAGESP-COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSAO	R\$ 27.646.132,00
09273010250250002 - FEPASA-COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSAO	R\$ 362.467.440,00
09273010250250003 - CTEEP-COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSAO	R\$ 368.697.090,00
09273010250250004 - CESP-COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA E PENSAO	R\$ 5.400.274,00

Continua

		Conclusão
09273010250250005 - NOSSA CAIXA-COMPLEM. APOSENTADORIA E PENSÃO	R\$	351.608.923,00
09273010250250006 - VASP-COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSAO	R\$	150.337.745,00
09273010250250007 - OUTRAS-COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSAO	R\$	311.027.268,00
2101 - TRANSFERENCIAS FINANCEIRAS	R\$	41.535.101.026,00
28845210146730000 - TRANSFERENCIAS FINANCEIRAS ENTIDADES DIVERSAS	R\$	13.647.000,00
28845210146740000 - TRANSFERENCIAS FINANCEIRAS A MUNICIPIOS	R\$	41.521.454.026,00
Total Geral	R\$	64.258.973.307,00

Fonte: elaboração própria a partir da LOA de 2016 (SÃO PAULO, 2015d).

Em decorrência dos tipos de gastos desse órgão, o primeiro ajuste realizado foi a desconsideração desse órgão para fins de análise.

Outra despesa relevante para o orçamento do Estado é representada pela folha do funcionalismo público. Em 2016, a LOA fixou as despesas com pessoal e encargos (grupo 31, segundo a classificação das despesas por natureza) nos montantes mostrados na Tabela 20.

Tabela 20 - Total dos gastos com pessoal (Grupo 31) dos órgãos da administração pública paulista previsto para 2016

Órgão	Dotação inicial
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA	R\$ 30.398.224.647,00
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	R\$ 18.032.339.002,00
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	R\$ 17.881.938.174,00
10000 - SEC.DESENV. ECONOMICO, CIENCIA,TECN. INOVACA	R\$ 10.038.055.754,00
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	R\$ 6.131.526.206,00
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	R\$ 2.692.237.994,00
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	R\$ 1.634.792.004,00
17000 - SEC.DA JUSTICA E DA DEFESA DA CIDADANIA	R\$ 1.182.256.873,00
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	R\$ 842.357.501,00
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	R\$ 818.573.366,00

Continua

		Conclusão
29000 - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTAO	R\$	777.197.250,00
40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	R\$	699.678.900,00
26000 - SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE	R\$	572.458.350,00
16000 - SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	R\$	551.943.569,00
39000 - SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HIDRICOS	R\$	497.201.696,00
42000 - DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	R\$	389.480.885,00
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO	R\$	216.072.601,00
12000 - SECRETARIA DA CULTURA	R\$	126.940.054,00
23000 - SEC.DO EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	R\$	58.606.701,00
35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	R\$	53.857.694,00
28000 - CASA CIVIL	R\$	45.571.318,00
41000 - SECRETARIA DE ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE	R\$	41.982.636,00
25000 - SECRETARIA DA HABITACAO	R\$	9.709.348,00
50000 - SECRETARIA DE TURISMO	R\$	5.835.050,00
47000 - SECR.EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	R\$	4.171.254,00
49000 - SECRETARIA DE ENERGIA E MINERACAO	R\$	2.926.054,00
43000 - SECRETARIA DE ENSINO SUPERIOR	R\$	-
44000 - SECRETARIA DE GESTAO PUBLICA	R\$	-
Total Geral	R\$	93.705.934.881,00

Fonte: elaboração própria a partir da LOA de 2016 (SÃO PAULO, 2015d).

A tabela acima indica que o órgão com maior despesa com pessoal é o “20000 - SECRETARIA DA FAZENDA”. No entanto, a maior parte dos gastos com pessoal dessa secretaria é destinada ao pagamento dos servidores inativos, cuja folha é centralizada na Pasta.

Em 2016, somente ao programa de trabalho 09272202157530000 - CONCESSAO E PAGAMENTO DE BENEFICIOS, a LOA reservou o montante de R\$ 28.047.239.653,00, ou seja, dos mais R\$ 30 bilhões destinados aos gastos com pessoal da Secretaria da Fazenda, R\$ 28 bilhões foram para pagamento dos inativos.

Assim, subtraindo as despesas com pessoal que constam na Tabela 20 dos totais demonstrados na Tabela 18, chega-se à distribuição que foi utilizada na análise.

Para a seleção do programa, partindo-se das dotações da LOA de 2016 para os programas executados pela Secretaria da Saúde, os resultados apresentados na Tabela 21 foram obtidos.

Tabela 21 - Dotações dos programas executados pela Secretaria da Saúde de acordo com a LOA de 2016. Valores ajustados

Órgão	Dotação inicial	%
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS/SP	R\$ 12.633.338.515,00	82,9%
0940 - FORTALECIMENTO DA GESTAO ESTADUAL DO SUS	R\$ 768.901.718,00	5,0%
0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO EM SAUDE	R\$ 514.190.702,00	3,4%
0941 - EXPANSAO E MODERNIZACAO NA SAUDE	R\$ 446.989.000,00	2,9%
0942 - CAPACITACAO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA AREA DA SAUDE	R\$ 282.721.685,00	1,9%
0935 - PRODUCAO DE VACINAS, SOROS E MEDICAMENTOS	R\$ 162.941.090,00	1,1%
1042 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSPITALAR E AMBULATORIAL EM HOSPITAIS UNIVERSITARIOS	R\$ 153.050.123,00	1,0%
0932 - VIGILANCIA EM SAUDE	R\$ 110.782.562,00	0,7%
0936 - FORNECIMENTO DE SANGUE, COMPONENTES E DERIVADOS	R\$ 44.609.539,00	0,3%
1729 - ATENCAO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR	R\$ 33.097.102,00	0,2%
0944 - RECOMECO: UMA VIDA SEM DROGAS	R\$ 31.229.056,00	0,2%
2826 - COMUNICACAO SOCIAL	R\$ 27.500.000,00	0,2%
3813 - GESTAO DA CUSTODIA DA POPULACAO PENAL	R\$ 26.628.048,00	0,2%
0000 - ENCARGOS GERAIS	R\$ 11.597.363,00	0,1%
0942 - CAPACITACAO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA AREA DA SAUDE	R\$ 10.000,00	0,0%
TOTAL	R\$ 15.247.586.503,00	100%

Fonte: elaboração própria a partir da LOA de 2016 (SÃO PAULO, 2015d).

Ordenando os valores de forma decrescente, o programa 0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS/SP representou 82,9% do orçamento da Pasta, justificando a escolha. Frisa-se que os valores apresentados sofreram os ajustes demonstrados neste apêndice.

APÊNDICE B

MEMÓRIA DE CÁLCULO DAS PROJEÇÕES DAS METAS DOS INDICADORES DE IMPACTO PARA 2019

Conhecido o histórico de uma variável, ou seja, os seus valores ao longo de determinado período de tempo, a ciência Estatística fornece ferramentas para o cálculo estimativo de valores futuros desta mesma variável. (SARTORIS, 2013).

O modelo utilizado neste trabalho para a projeção das metas dos indicadores de impacto para 2019, ano de término da vigência do atual PPA, foi o da regressão linear simples, mesma estratégia encontrada em Bernal et al (2016).

A simplicidade conceitual e operacional desse método é adequada aos propósitos do IDPr, na medida em que mesmo um auditor sem conhecimentos aprofundados em ferramentas estatísticas pode aplicá-lo na sua prática profissional com fins de obter valores estimativos.

Contudo, a regressão linear simples possui limitações para ser utilizada como padrão em estudos de séries temporais. O método, em grande parte dos casos, é inadequado para compensar a autocorrelação serial, conceito definido como a dependência de um valor da série aos demais, em diferentes instantes de tempo. Ferramentas que podem ser mais adequadas são o ARIMA (modelo auto-regressivo integrado de médias móveis, do inglês *autoregressive integrated moving average*) e o modelo de Prais-Winsten. (BERNAL et al. 2016, p. 457)

No modelo de regressão linear simples, calcula-se a reta que melhor se ajusta aos dados históricos disponíveis. São pressupostos a existência de apenas uma variável independente (“x”) e relação linear entre as variáveis dependente (“y”) e independente (“x”). (SARTORIS, 2013).

Genericamente, a equação de uma reta é expressa como (equação 9) (FREUND, 2007, p. 399):

$$y = a + b.x \tag{9}$$

Onde são incógnitas: “a”, o valor que intercepta o eixo vertical “y” quando x = 0 e “b”, o coeficiente angular da reta.

À equação (9) deve ser considerado um termo de erro, pois a reta de ajuste não passará, necessariamente, pelos pontos formados pelos dados. (SARTORIS, 2013).

As retas ideais foram obtidas a partir do método dos quadrados mínimos, cujo princípio é a obtenção de uma equação em que é mínima a soma dos quadrados das distâncias verticais dos pontos à reta (FREUND, 2007).

Existindo “n” pares ordenados (x,y), as incógnitas são obtidas utilizando-se as equações 10 e 11 (FREUND, 2007, p. 404).

$$\begin{aligned} S_{xx} &= \sum x^2 - \frac{1}{n} \cdot \left(\sum x \right)^2 \\ S_{xy} &= \sum (x \cdot y) - \frac{1}{n} \cdot \left(\sum x \right) \cdot \left(\sum y \right) \end{aligned} \quad (10)$$

Calculados os valores de S_{xx} e S_{xy} , chega-se aos parâmetros da reta através da equação 11 (FREUND, 2007, p. 404).

$$\begin{aligned} b &= \frac{S_{xy}}{S_{xx}} \\ a &= \frac{\sum y - b \cdot (\sum x)}{n} \end{aligned} \quad (11)$$

A adequação do modelo foi medida pelo coeficiente de determinação (R^2), parâmetro que mede a força da correlação entre a variável e o tempo. Em trabalhos que visem estritamente ao cálculo de projeções outros testes estatísticos deveriam ser realizados, como a análise de variância e a de resíduos. (BERNAL et al., 2016).

Para o cálculo do coeficiente de determinação, é necessário dividir a variável “y” em duas parcelas: a parcela explicada pela regressão, ou seja, os valores de “y” estimados pela reta, e a não explicada (ou resíduos). (SARTORIS, 2013, p. 237).

A seguir, calcula-se então a soma dos quadrados dos totais (SQT) de “y” (centrado, ou seja, “y” subtraído de sua média), a soma dos quadrados explicados (SQE), isto é, de “y” estimado, e a soma dos quadrados dos resíduos (SQR). (SARTORIS, 2013). Matematicamente:

$$SQT = SQE + SQR \quad (12)$$

As parcelas apresentadas na equação 12 são calculadas conforme o conjunto de equações 13.

$$SQT = \sum (y - \bar{y})^2$$

Onde y é o valor observado e $\bar{y}$ a sua média.

$$SQR = \sum (y - \hat{y})^2 \quad (13)$$

Onde $\hat{y}$ é valor estimado pela reta de ajuste.

$$SQE = \sum (\hat{y} - \bar{y})^2$$

O coeficiente de determinação é obtido segundo a expressão 14:

$$R^2 = \frac{SQE}{SQT} \quad (14)$$

No problema concreto, a variável independente “x” da equação (9) é o ano (ou período); e a dependente “y”, o valor estimado para o indicador.

Os dados históricos foram dispostos em gráficos de linha, representação tida como adequada para séries de tempo. (BERNAL et al, 2016). Em seguida, os parâmetros são calculados conforme as equações já citadas. Os gráficos e as equações das retas foram obtidos com o uso do aplicativo MS-Excel em versões 2010 e superiores.

Como parâmetro de referência, um coeficiente de determinação de ao menos 70% (0,7) foi considerado aceitável no trabalho de Bernal et al., 2016. Nesta pesquisa, a projeção não será desconsiderada mesmo que o coeficiente não atinja tal patamar.

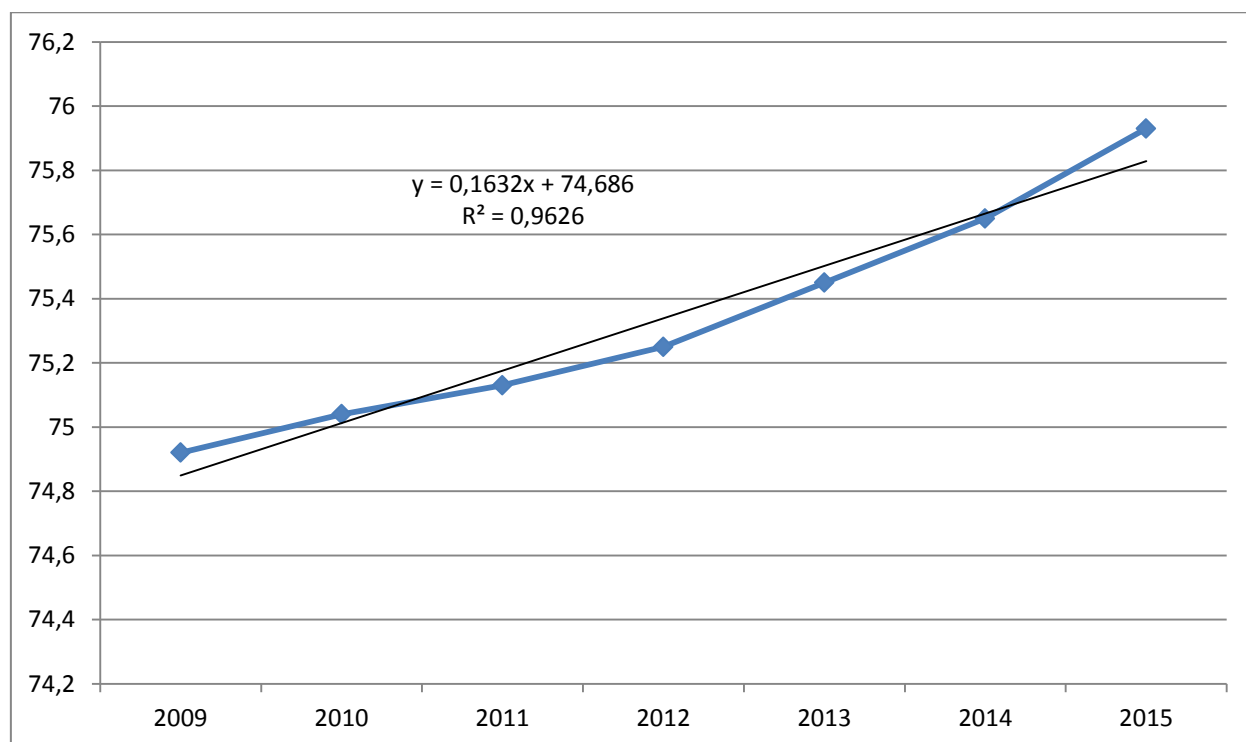
A Tabela 22 apresenta os dados históricos dos indicadores obtidos em consulta ao sítio do Painel da Situação Socioeconômica do Estado de São Paulo (PSS).

Tabela 22 - Histórico dos indicadores de impacto no período de 2009 a 2016

Ano	Período	I1	I2	I3	I4
2009	1	74,92	1,23	12,48	333,61
2010	2	75,04	1,18	11,86	336,67
2011	3	75,13	1,2	11,55	334,34
2012	4	75,25	1,22	11,48	329,29
2013	5	75,45	1,17	11,47	332,48
2014	6	75,65	1,18	11,43	323,4
2015	7	75,93	1,09	10,66	324,62
2016	8	75,84	1,04	10,91	331,88

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos de SPG. **Painel da Situação Socioeconômica do Estado de São Paulo**. <<http://www.painelssesp.planejamento.sp.gov.br/frontend/#/>>. Acesso em 02 fev. 2018.

Para o indicador I1 - Esperança de vida ao nascer (anos), a reta é mostrada no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Gráfico de linha e reta de ajuste para o indicador I1 - Esperança de vida ao nascer (anos)

Fonte: elaboração própria

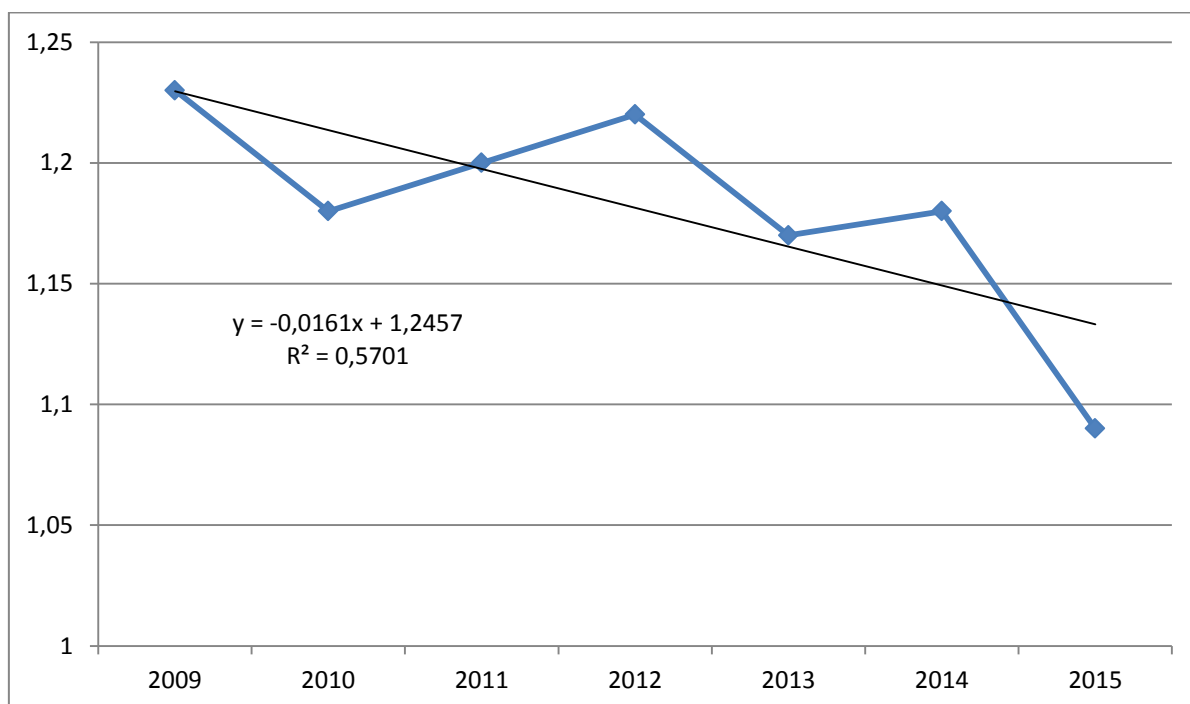
A reta de ajuste é dada pela equação 15.

$$I1 = 74,686 + 0,1632 \cdot \text{periodo} \quad (15)$$

O poder explicativo desta reta de ajuste foi relativamente alto, uma vez que o coeficiente R^2 atingiu o valor de 0,9626.

Para o indicador I2 - Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos de idade (por 1.000 hab.), a reta é aquela do Gráfico 2.

Gráfico 2 - Gráfico de linha e reta de ajuste para o indicador I2 - Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos de idade (por 1.000 hab.)



Fonte: elaboração própria

Para o indicador I2, a reta de ajuste é dada pela equação 16.

$$I2 = 1,2457 - 0,0161 \cdot \text{periodo} \quad (16)$$

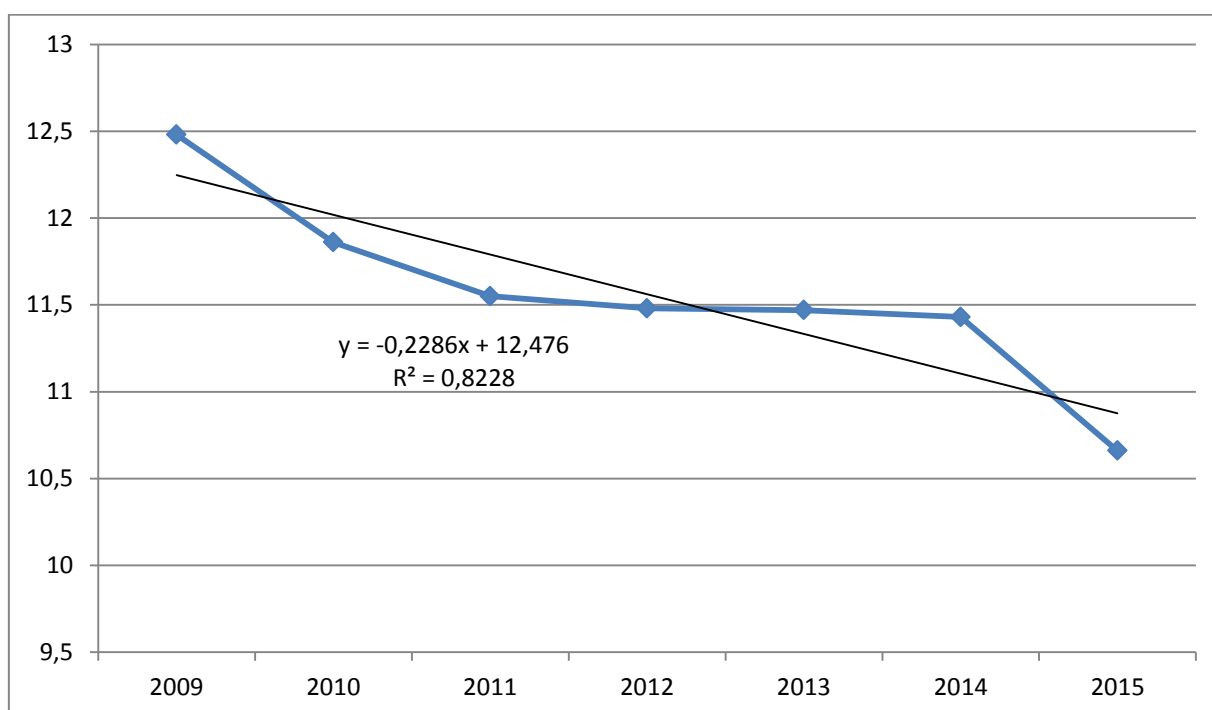
O valor de R^2 neste caso, de 0,5701, é baixo e não atingiu o mínimo considerado aceitável por Bernal et al (2016). Assim, o ideal seria a utilização de ferramentas matemáticas mais sofisticadas (e complexas) para obtenção de valores

projetados para este indicador. Mas, como já discutido no início deste Apêndice, fugiria do escopo deste trabalho a realização de tal cálculo.

Visualmente, o Gráfico 2 sugere que a reta calculada estimará para 2019 um valor mais alto que aquele que provavelmente será apurado. Assim, em razão de a trajetória esperada ser de queda, um valor maior implica em meta mais branda, levando a uma avaliação mais favorável do indicador.

Para o indicador I3 - Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nv), a reta é exibida do Gráfico 3.

Gráfico 3 - Gráfico de linha e reta de ajuste para o indicador I3 - Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nv)



Fonte: elaboração própria

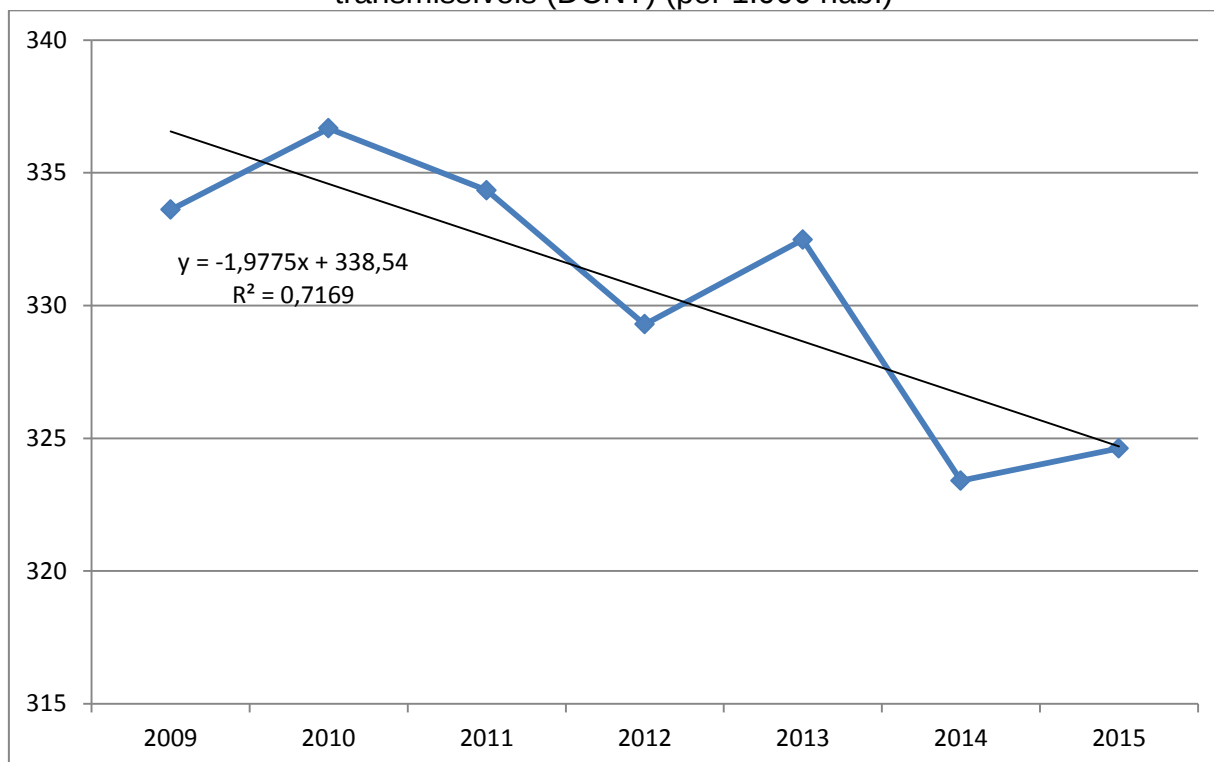
Para o indicador I3, a reta ótima é dada pela equação 17.

$$I3 = 12,476 - 0,2286 \cdot \text{periodo} \quad (17)$$

O valor de 0,8228 apurado para R^2 pode ser considerado significativo.

Para o indicador I4 - Taxa de mortalidade precoce (30 a 69 anos) decorrente de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) (por 1.000 hab.), a reta obtida é exibida no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Gráfico de linha e reta de ajuste para o indicador I4 - Taxa de mortalidade precoce (30 a 69 anos) decorrente de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) (por 1.000 hab.)



Fonte: elaboração própria

Para o indicador I4, a reta obtida pelo método dos quadrados mínimos é dada pela equação 18.

$$I4 = 338,54 - 1,9775 \cdot \text{periodo} \quad (18)$$

O poder explicativo da reta de ajuste também seria considerado aceitável por Bernal et al (2016), já que o R^2 chegou a 0,7169.

Utilizando as equações das retas, chega-se aos valores da Tabela 23.

Tabela 23 - Projeções dos indicadores de impacto para os anos 2017 a 2019

Ano	Períodos	I1	I2	I3	I4
2017	9	76,15	1,10	10,42	320,74
2018	10	76,32	1,08	10,19	318,77
2019	11	76,48	1,07	9,96	316,79

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE C
PLANILHAS DE AVALIAÇÃO DOS INDICADORES

Na sequência são apresentados os quadros com a avaliação dos indicadores do programa 0930 de acordo com as características desejáveis trazidas por Jannuzzi (2017).

Quadro 19 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Esperança de vida ao nascer (anos)

Indicador:	ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER (anos)		
Nível:	IMPACTO		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Indicador fundamental para o objetivo estratégico associado
C2	Validade	2	Indicador fundamental para o objetivo estratégico associado
C3	Confiabilidade	2	Apurado por agência pública independente
C4	Cobertura	2	Representativo da realidade empírica
C5	Sensibilidade	1	Pouco sensível (1% em 4 anos)
C6	Especificidade	1	Depende de outros programas para ser alterado
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Indicador bastante tradicional
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	1	Indicador básico, já consolidado
C10	Periodicidade na atualização	2	Dados anuais
C11	Desagregabilidade	2	Desagregação possível por grupos sociais e localidade
C12	Historicidade	2	Dados históricos existentes

Fonte: elaboração própria

Quadro 20 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Taxa de mortalidade da população de 15 a 34 anos de idade (por 1.000 hab.)

Indicador:	TAXA DE MORTALIDADE DA POPULAÇÃO DE 15 A 34 ANOS DE IDADE (1.000 hab)		
Nível:	IMPACTO		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Indicador fundamental para o objetivo estratégico associado
C2	Validade	2	Indicador fundamental para o objetivo estratégico associado
C3	Confiabilidade	2	Apurado por agência pública independente
C4	Cobertura	2	Representativo da realidade empírica
C5	Sensibilidade	2	Sensível (13% no quadriênio)
C6	Especificidade	1	Depende de outros programas para ser alterado
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Metodologia consolidada
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Indicador básico, já consolidado
C10	Periodicidade na atualização	2	Dados anuais
C11	Desagregabilidade	2	Desagregação possível por grupos sociais e localidade
C12	Historicidade	2	Dados históricos existentes

Fonte: elaboração própria

Quadro 21 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nv)

Indicador:	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (1.000 nv)		
Nível:	IMPACTO		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Indicador fundamental para o objetivo estratégico associado
C2	Validade	2	Indicador fundamental para o objetivo estratégico associado
C3	Confiabilidade	2	Apurado por agência pública independente
C4	Cobertura	2	Representativo da realidade empírica
C5	Sensibilidade	2	Sensível (13% no quadriênio)
C6	Especificidade	2	Influenciado diretamente pelo programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Metodologia consolidada
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Indicador básico, já consolidado
C10	Periodicidade na atualização	2	Dados anuais
C11	Desagregabilidade	2	Desagregação possível por grupos sociais e localidade
C12	Historicidade	2	Dados históricos existentes

Fonte: elaboração própria

Quadro 22 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Taxa de mortalidade precoce (30 a 69 anos) decorrente de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) (por 1.000 hab.)

Indicador:	TAXA DE MORTALIDADE PRECOCE (30 A 69 ANOS) DECORRENTE DE DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS (DCNT) (1.000 hab)		
Nível:	IMPACTO		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Indicador fundamental para o objetivo estratégico associado
C2	Validade	2	Indicador fundamental para o objetivo estratégico associado
C3	Confiabilidade	1	Apurado por órgão do governo
C4	Cobertura	2	Representativo da realidade empírica
C5	Sensibilidade	2	Sensível (13% no quadriênio)
C6	Especificidade	2	Influenciado diretamente pelo programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	1	Apresenta elementos subjetivos, como a classificação das doenças crônicas não transmissíveis
C8	Comunicabilidade	1	Mais complexo o entendimento
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários para apuração estão disponíveis no DATASUS
C10	Periodicidade na atualização	2	Dados anuais
C11	Desagregabilidade	2	Desagregação possível por grupos sociais e localidade
C12	Historicidade	2	Dados históricos existentes

Fonte: elaboração própria

Quadro 23 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Consultas médicas de especialidades por habitante/ano (unidade)

Indicador:	CONSULTAS MÉDICAS DE ESPECIALIDADES POR HABITANTE/ANO (unidade)		
Nível:	RESULTADOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	1	Indicador se restringiu aos atendimentos por especialidade
C2	Validade	2	Indicador válido para aquilo que se propõe
C3	Confiabilidade	2	Apurado por órgão do governo, mas não estadual
C4	Cobertura	1	Possui relação apenas com o indicador de taxa de mortalidade em decorrência de doenças crônicas
C5	Sensibilidade	2	Variação prevista de 6% no quadriênio
C6	Especificidade	2	Alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	2	Desagregação possível por especialidade médica e localidade.
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 24 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador
Participação das internações em unidades hospitalares sob gestão estadual no total
de internações no SUS-SP (%)

Indicador:	PARTICIPAÇÃO DAS INTERNAÇÕES EM UNIDADES HOSPITALARES SOB GESTÃO ESTADUAL NO TOTAL DE INTERNAÇÕES NO SUS-SP (%)		
Nível:	RESULTADOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Indicador fundamental para o sucesso do programa
C2	Validade	2	Indicador válido para aquilo que se propõe
C3	Confiabilidade	2	Apurado por órgão do governo, mas não estadual
C4	Cobertura	2	Representativo da realidade empírica - mensura o tamanho da rede pública estadual
C5	Sensibilidade	0	Não deve apresentar variação relevante ao longo do quadriênio
C6	Especificidade	2	Alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	1	Desagregabilidade por região
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 25 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Percentual de internações por causas sensíveis à atenção básica no total de internações (%)

Indicador:	PERCENTUAL DE INTERNAÇÕES POR CAUSAS SENSÍVEIS À ATENÇÃO BÁSICA NO TOTAL DE INTERNAÇÕES (%)		
Nível:	RESULTADOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	1	Indicador considera apenas as internações
C2	Validade	2	Indicador válido para aquilo que se propõe
C3	Confiabilidade	2	Apurado por órgão do governo, mas não estadual
C4	Cobertura	1	Não mensura exatamente o tamanho da rede disponível para a atenção básica
C5	Sensibilidade	2	Variação de 6% no quadriênio
C6	Especificidade	1	Não muito alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	1	Apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	1	Mais complexo o entendimento
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	2	Desagregabilidade doenças e região
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 26 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Percentual de nascidos vivos de mães que realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal no total de nascidos vivos (%)

Indicador:	PERCENTUAL DE NASCIDOS VIVOS DE MÃES QUE REALIZARAM 7 OU MAIS CONSULTAS DE PRÉ-NATAL NO TOTAL DE NASCIDOS VIVOS (%)		
Nível:	RESULTADOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Indicador fundamental para os objetivos do programa
C2	Validade	2	Indicador válido para aquilo que se propõe
C3	Confiabilidade	1	Apurado por órgão da administração pública estadual
C4	Cobertura	2	Mensura a extensão do serviço de atendimento à gestante
C5	Sensibilidade	1	Variação de 2% no quadriênio
C6	Especificidade	2	Alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	1	Desagregabilidade por região
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 27 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de municípios beneficiados (unidade)

Indicador:	NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS (unidade)		
Nível:	PRODUTOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	1	Não mensura o valor dos repasses
C2	Validade	1	Frágil para avaliar o apoio financeiro
C3	Confiabilidade	1	Construído pelo órgão executor, interno
C4	Cobertura	1	Não mensura exatamente a extensão do apoio estadual
C5	Sensibilidade	0	Não apresenta variação no quadriênio
C6	Especificidade	1	Não está completamente alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	1	Desagregabilidade por região
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 28 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de municípios elegíveis que receberam repasses financeiros para realização de atenção básica dentro dos presídios (unidade)

Indicador:	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ELEGÍVEIS QUE RECEBERAM REPASSE FINANCEIRO PARA A REALIZAÇÃO DE ATENÇÃO BÁSICA DENTRO DOS PRESÍDIOS. (unidade)		
Nível:	PRODUTOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	1	Não mensura o valor dos repasses
C2	Validade	1	Frágil para avaliar o apoio financeiro para atendimento à população carcerária
C3	Confiabilidade	1	Construído pelo órgão executor, interno
C4	Cobertura	1	Não mensura exatamente a extensão do apoio estadual
C5	Sensibilidade	0	Não apresenta variação no quadriênio
C6	Especificidade	1	Não está completamente alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	1	Indicador menos compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	1	Desagregabilidade por região
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 29 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de municípios beneficiados (unidade)

Indicador:	NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS (unidade)		
Nível:	PRODUTOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	1	Não mensura o valor dos repasses
C2	Validade	1	Frágil para avaliar o apoio financeiro
C3	Confiabilidade	1	Construído pelo órgão executor, interno
C4	Cobertura	1	Não mensura exatamente a extensão do apoio estadual
C5	Sensibilidade	0	Não apresenta variação no quadriênio
C6	Especificidade	1	Não está completamente alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	1	Desagregabilidade por região
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 30 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de atendimentos realizados pela Rede Lucy Montoro (unidade)

Indicador:	NÚMERO DE ATENDIMENTOS REALIZADOS PELA REDE LUCY MONTORO (unidade)		
Nível:	PRODUTOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Relevante para a mensuração do atendimento
C2	Validade	2	Indicador válido para aquilo que se propõe
C3	Confiabilidade	1	Construído em parte pelo órgão executor, interno
C4	Cobertura	2	Mensura a extensão do serviço prestado
C5	Sensibilidade	2	Esperada alteração de mais de 300% no quadriênio
C6	Especificidade	2	Alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	2	Desagregabilidade por região, tipo de atendimento, grupo social
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 31 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados pela administração direta e indireta (unidade)

Indicador:	NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES REALIZADOS PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA (unidade)		
Nível:	PRODUTOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Relevante para a mensuração do atendimento
C2	Validade	2	Indicador válido para aquilo que se propõe
C3	Confiabilidade	2	Construído com base em informações de órgão federal
C4	Cobertura	2	Mensura a extensão do serviço prestado
C5	Sensibilidade	2	Esperada alteração de mais de 300% no quadriênio
C6	Especificidade	2	Alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	2	Desagregabilidade por região, tipo de atendimento, grupo social
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 32 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados pelas unidades gerenciadas pelas OSS (unidade)

Indicador:	NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES REALIZADOS PELAS UNIDADES GERENCIADAS PELAS OSS (unidade)		
Nível:	PRODUTOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Relevante para a mensuração do atendimento
C2	Validade	2	Indicador válido para aquilo que se propõe
C3	Confiabilidade	2	Construído com base em informações de órgão federal
C4	Cobertura	2	Mensura a extensão do serviço prestado
C5	Sensibilidade	2	Esperada alteração de mais de 300% no quadriênio
C6	Especificidade	2	Alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	2	Desagregabilidade por região, tipo de atendimento, grupo social
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 33 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados por serviços contratados/conveniados sob gestão estadual (unidade)

Indicador:	NÚMERO DE ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES REALIZADOS POR SERVIÇOS CONTRATADOS /CONVENIADOS SOB GESTÃO ESTADUAL (unidade)		
Nível:	PRODUTOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Relevante para a mensuração do atendimento
C2	Validade	2	Indicador válido para aquilo que se propõe
C3	Confiabilidade	2	Construído com base em informações de órgão federal
C4	Cobertura	2	Mensura a extensão do serviço prestado
C5	Sensibilidade	2	Esperada alteração de mais de 300% no quadriênio
C6	Especificidade	2	Alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	2	Desagregabilidade por região, tipo de atendimento, grupo social
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 34 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Percentual de pacientes cadastrados atendidos (%)

Indicador:	PERCENTUAL DE PACIENTES CADASTRADOS ATENDIDOS (%)		
Nível:	PRODUTOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Relevante para estimar a infraestrutura e demanda
C2	Validade	2	Válido para medir a eficiência do serviço prestado.
C3	Confiabilidade	1	Construído em parte pelo órgão executor, interno
C4	Cobertura	2	Complementa os indicadores de quantidade de atendimentos
C5	Sensibilidade	0	Não apresenta variação no quadriênio
C6	Especificidade	2	Alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	2	Desagregabilidade por região, tipo de atendimento, grupo social
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

Quadro 35 - Avaliação quanto às características desejáveis do indicador Número de entidades filantrópicas beneficiadas com recursos repassados para serviços de média e alta complexidade (unidade)

Indicador:	NÚMERO DE ENTIDADES FILANTRÓPICAS BENEFICIADAS COM RECURSOS REPASSADOS PARA SERVIÇOS DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE (unidade)		
Nível:	PRODUTOS		
Código	Critério	Nota	Justificativa
C1	Relevância social	2	Relevante para complementar a rede de atendimento do Estado
C2	Validade	2	Indicador válido para aquilo que se propõe
C3	Confiabilidade	1	Construído pelo órgão executor, interno
C4	Cobertura	2	Mensura a rede de atendimento
C5	Sensibilidade	0	Não apresenta variação no quadriênio
C6	Especificidade	2	Alinhado aos objetivos do programa
C7	Transparência metodológica na sua construção	2	Não apresenta elementos subjetivos na sua construção
C8	Comunicabilidade	2	Indicador compreensível
C9	Factibilidade para obtenção	2	Dados necessários disponíveis em bancos de dados oficiais
C10	Periodicidade na atualização	0	Informação não disponível.
C11	Desagregabilidade	1	Desagregabilidade por região e por serviços prestados
C12	Historicidade	0	Informação não disponível.

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE D

CONTEÚDO DO PORTAL DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA COM BASE NAS NOTAS DO IDPR (PRODUTO 2)

Um dos desdobramentos desta pesquisa é a possibilidade de utilizar o IDPr como ferramenta de apoio ao controle social. Uma das formas de se atingir este objetivo é a divulgação de seus resultados ao público interessado por meio de um Portal na *internet*.

Vislumbra-se que este Portal não deveria se resumir a apresentar os resultados do índice, e sim também cobrir vasto conteúdo relacionado com a administração pública, gastos públicos, metodologias de avaliação, mecanismos de participação do cidadão na construção de políticas públicas e outros correlatos.

Todos os conteúdos teriam canais para comentários dos leitores, ou seja, teria um formato de *blog*.

Inicialmente, o conteúdo poderia estar concentrado nos dados do Estado de São Paulo, pois foi sobre o orçamento deste Estado que o IDPr foi estruturado. Contudo, nada impede que informações de outros Estados, da União ou dos Municípios sejam incluídas à medida que a ferramenta evolui.

Dessa forma, o sítio teria a seguinte estrutura:

- 1) Administração pública:
 - a. Conceitos e terminologia de administração pública;
 - b. Conceitos de finanças públicas (receitas, despesas, execução orçamentária);
 - c. Novas ferramentas aplicadas à administração pública.
 - d. Divulgação de informações relacionadas com o controle na administração pública;
 - e. Divulgação de mecanismos de participação popular para a construção de políticas públicas.
- 2) Avaliação da gestão pública
 - a. Divulgação dos números do IDPr em tabelas, gráficos;
 - b. Divulgação dos resultados de outros indicadores de avaliação de desempenho (por exemplo, indicadores exigidos na Lei de Responsabilidade Fiscal);
- 3) Acompanhamentos das receitas
 - a. Divulgação dos números, com relatórios variados extraídos do Portal da Transparência Estadual, com comentários;
- 4) Acompanhamentos das despesas

- a. Divulgação dos números, com relatórios variados extraídos do Portal da Transparência Estadual, com comentários;

ANEXOS

ANEXO A

SIC Nº 03950003141201790 - UTILIZAÇÃO DO “GUIA REFERENCIAL”

Dados do Pedido

Protocolo	03950003141201790
Solicitante	Otávio Augusto dos Santos Diniz
Data de Abertura	13/10/2017 17:05
Orgão Superior Destinatário	MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	06/11/2017
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Unidades da federação que já utilizam o "Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores"
Detalhamento	Senhores, boa tarde: Venho por meio deste solicitar um levantamento das unidades da administração pública federal, estadual ou municipal que já utilizam o "Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores", instrumento de avaliação desenvolvido pela Secretaria de Gestão deste Ministério. O objetivo desta solicitação é subsidiar minha pesquisa de mestrado, cujo tema é a gestão de gastos públicos do Estado de São Paulo. Estudei o referido Guia e o considerei um ótimo instrumento de avaliação. No entanto, necessito de alguns exemplos de entes federados que estão colocando-o em prática. A informação aqui solicitada, se possível, poderia ser fornecida na forma de uma tabela citando o ente federado (União, Estado ou Município) e a data de implantação (aproximada) do instrumento de avaliação. Desde já agradeço.

Dados da Resposta

Data de Resposta	27/10/2017 09:46
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	Senhor, O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão agradece o seu contato. Em atenção à sua solicitação, informamos que o guia mencionado foi objeto de algumas oficinas do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) ao longo do tempo, mas desde 2015 ele estava apenas disponível para download no site: www.gespublica.gov.br. Por este motivo, não é possível estimar quais órgãos públicos federais, estaduais ou municipais de fato utilizaram ou utilizam a referida metodologia. Ressalta-se ainda que o GESPÚBLICA, instituído pelo Decreto nº 5.378/05, e recentemente revogado pelo Decreto 9.094/17, possuía adesão voluntária por parte dos órgãos e, nesta condição, a utilização de suas metodologias também eram de livre adoção. Atenciosamente, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)
Responsável pela Resposta	Departamento de Modernização da Gestão Pública
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Gabinete da Secretaria de Gestão Pública
Prazo Limite para Recurso	08/11/2017

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido	Governo e Política
Subcategoria do Pedido	Administração pública
Número de Perguntas	1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
13/10/2017 17:05	Pedido Registrado para para o Órgão MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	SOLICITANTE
27/10/2017 09:46	Pedido Respondido	MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ANEXO B

SIC Nº 46801716880 - VALORES APURADOS PARA OS INDICADORES DO PPA



COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E AVALIAÇÃO

Resposta à Demanda SIC - Protocolo 46801716880

Visando atender a solicitação de cidadão, esclarecemos que o Plano Plurianual – PPA vigente abrange o quadriênio 2016-2019. Com o PPA 2016-2019, o Estado de São Paulo adotou uma série de inovações, dentre as quais destacam-se:

- Adoção e disseminação da metodologia do Orçamento por Resultados – OpR, como instrumento para elaborar, gerir, monitorar e avaliar programas, alinhando o Estado de SP às principais experiências internacionais de gestão;
- Definição precisa do conceito de produtos como bens e serviços que são entregues pelos diversos órgãos estaduais aos cidadãos;
- Fortalecimento do caráter estratégico e de médio prazo do PPA para orientar as leis orçamentárias anuais, com destaque para a necessidade de cada programa estar associado a um ou mais Objetivos Estratégicos de governo;
- Permitir maior transparência e controle social, vinculando todos os níveis do PPA a indicadores: objetivos estratégicos associados a indicadores de impacto; objetivos de programas vinculados a indicadores e metas de resultados; e produtos associados a indicadores e metas específicos¹.

Todas essas mudanças dificultam ou inviabilizam a comparação com dados 2015, vez que o PPA 2012-2015 foi formulado em outras bases, por exemplo, não havia indicadores de impacto associados aos Objetivos Estratégicos.

A despeito de a estrutura do PPA 2012-2015 ser outra, disponibilizamos em anexo as planilhas que compuseram o relatório de prestação aos órgãos de controle, relativo ao exercício de 2015. Lembramos apenas que, por se tratar de um PPA formulado em outras bases, nem sempre as informações são comparáveis e compatíveis.

Ademais, também compartilhamos diversas informações que apresentam os indicadores, metas e resultados de 2016 do PPA vigente:

1) Informamos que as tabelas com os dados da Lei 16.082/2015, que instituiu o PPA 2016-2019 estão disponíveis, em formato aberto, no site da SPG. Para acessá-las, vá ao endereço < <http://www.ppa.sp.gov.br/ppa-2016-2019> > e role até o final da página. Nessas tabelas, qualquer cidadão pode verificar os valores mais recentes e metas dos indicadores de impactos, resultados e produtos.

2) Sobre os dados de execução do PPA 2016-2019, posição 2016, para conhecer e acompanhar os indicadores de impacto do PPA, no endereço <<http://www.ppa.sp.gov.br/objetivo-estrategico>>, clique no link [Acesse aqui os últimos](#)

¹ Para saber mais sobre o método do OpR e o PPA do Estado, acesse: <http://www.ppa.sp.gov.br/docs/OpR.pdf> e http://www.ppa.sp.gov.br/docs/capitulo_livro_Cassiana.pdf

[dados dos objetivos estratégicos](#). Você pode baixar as planilhas com os valores mais recentes que estão disponíveis. Observe que a atualização da maior parte dos indicadores de impacto depende da disponibilização de informações de instituições externas, que têm seu ritmo próprio de produção de informações, logo nem todos os resultados são referentes a 2016.

3) No caso dos indicadores de resultados e de produtos, seguem anexas as planilhas com as informações relativas ao exercício de 2016.

4) Por fim, enfatizamos que o Plano Plurianual 2016-2019 detalha seus programas até o nível dos produtos, ou seja, bens e serviços que são ofertados pelas diferentes secretarias estaduais. As ações são especificadas e detalhadas em cada ano, nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais. Essas ações alocam os recursos orçamentários necessários para o desenvolvimentos dos processos de trabalho que geram os produtos.

São Paulo, 06 de novembro de 2017

Coordenadoria de Planejamento, Gestão e Avaliação – CPGA.

Nota:

Na página seguinte, é apresentada planilha eletrônica com as informações relativas ao Programa 0930.

ANEXO C

SIC Nº 00075001401201760- ENVIO DO QUESTIONÁRIO À CGU



**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO - CGU**
Secretaria Federal de Controle Interno

N.º Processo: 00075.001401/2017-60

Interessado: O. A. S. D.

Assunto: Pedido de informação

Prezado Senhor,

1. Em atendimento a sua solicitação, informamos que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) realiza seus trabalhos norteados por seu planejamento estratégico¹ e planos operacionais que materializam as ações a serem realizadas no exercício e contribuem para o alcance da missão, visão e dos objetivos estratégicos, sendo seu monitoramento realizado de forma trimestral com ampla divulgação.

2. No âmbito dos planos operacionais das Unidades do Órgão Central, destaca-se a unidade finalística da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) contendo 12 objetivos propostos² visando garantir suas atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, focando no aprimoramento da gestão, avaliação da execução das políticas públicas e do combate a corrupção.

3. Nesse sentido diversas linhas de atuação visam atender as ações de controle, a saber:

- Apuração de Representações e Demandas Sociais;
- Auditoria Anual de Contas;
- Auditoria de Acompanhamento da Gestão;
- Auditoria Especial;
- Auditoria por Área de Gestão;
- Auditoria nos Contratos e Financiamentos Externos e nos Projetos de Co-
operação Técnica Internacional;
- Avaliação da Execução de Programas de Governo;
- Avaliação dos Resultados da Gestão;
- Fiscalização em Entes Federativos – Estados e Municípios;
- Operações Especiais;
- Prestação de Contas do Presidente da República e;
- Avaliação dos demonstrativos da gestão fiscal.

4. Esclarecendo seu primeiro questionamento, cada linha de atuação acima elencada possui uma metodologia para seleção dos órgãos a serem auditados. Como exemplo, a Auditoria Anual de Contas³, linha de atuação que visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU), é realiza-

¹ Em conformidade com a Portaria CGU nº 375, de 29 de fevereiro de 2016

² Acessível por meio do link: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/planejamento-estrategico/planos-operacionais/orgao-central/arquivos/2017/po-2017-sfc.pdf>

³ Link de referência: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/auditorias-anuais-de-contas>

da nos órgãos definidos em Decisões Normativas exaradas pelo TCU. Para o exercício de 2016, a Corte de Contas emitiu a Decisão Normativa-TCU nº 156/2016 elencando as unidades da Administração Pública que terão suas contas julgadas.

5. A Avaliação da Execução de Programas de Governo⁴ configura outro exemplo de linha de atuação no Planejamento Operacional da CGU. A metodologia utilizada pela CGU visa a avaliar a execução dos programas federais, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento, tendo as seguintes fases iniciais: mapeamento das políticas públicas; hierarquização dos programas de governo; e priorização de ações de governo para avaliação. Isto permite ao controle interno mapear as políticas públicas e estabelecer, a partir de critérios de materialidade, relevância e risco, um *ranking* dos programas de governo, de forma a priorizar as atividades a serem desenvolvidas. Para cada ação governamental priorizada, desenvolve-se estudo acerca de suas formas de execução e definem-se as questões estratégicas que serão respondidas ao longo da avaliação.

6. Após o detalhamento da abordagem de avaliação, as verificações *in loco* são realizadas, e ocorre a consolidação e a análise das verificações, viabilizando a elaboração e a apresentação aos gestores federais de relatórios de acompanhamento (RAc), que contêm recomendações discutidas em conjunto com os responsáveis pela execução das ações de governo avaliadas. Por fim, ocorre o ciclo de monitoramento das providências adotadas.

7. Quanto aos procedimentos de escolha dos municípios auditados, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos é a linha de atuação desde abril de 2003, utilizada da mesma forma de sistema das loterias da Caixa Econômica Federal, definindo de forma isenta os municípios a serem fiscalizados. A partir de 2015 rebatizada com o nome Programa de Fiscalização em Entes Federativos – FEF, foram acrescentadas outras formas como o Censo e Matriz de Vulnerabilidade, que definem o escopo a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidades dos programas de governo. A metodologia do 3º ciclo do FEF está disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/3-ciclo/3o-ciclo/metodologia>.

8. Finalmente, os relatórios definitivos do FEF são encaminhados aos Ministérios e a, outros órgãos públicos (a exemplo do Tribunal de Contas da União - TCU, do Ministério Público, Prefeituras Municipais, entre outros) e publicizado, caso não tenha sigilos previstos em lei, aos cidadãos, visando o controle social. Sua finalidade tem duas frentes. A primeira consiste na adoção de medidas capazes de tanto corrigir as falhas apontadas pela CGU, como assegurar o aperfeiçoamento de boas práticas. A segunda consiste na apreciação dos relatórios que contêm prejuízos ao erário, pelo TCU que é o órgão competente para julgar as contas da unidade examinada.

9. Concluindo, fica evidenciado que a metodologia, critérios e análises realizadas para a seleção das unidades a serem auditadas/fiscalizadas dentro do Plano Operacional são definidas de acordo com a linha de atuação a ser adotada.

10. A CGU possui, em seu acervo, manuais que orientam os auditores em sua atuação, os quais estão sendo encaminhados em anexo. Ressalva-se que os manuais encaminhados podem não apresentar todas as metodologias de trabalho empregadas nas auditorias, uma vez que tal processo é constantemente inovado a cada ação de controle realizada pelo órgão, buscando sempre o aperfeiçoamento de seus processos. Em segunda nota, os manuais relacionados a Operações Especiais não serão encaminhados devido à natureza sigilosa de tal ação de controle.

11. Referente aos indicadores de gestão, a atuação do órgão, na avaliação de programas de governo ou nas auditorias realizadas nas unidades da administração pública, utiliza indicadores estabelecidos em cada programa temático do Plano Plurianual e por cada unidade auditada. Tais indicadores podem ser encontrados nas páginas oficiais de cada órgão ou entidade.

12. Referente ao quarto e último questionamento, a CGU é o órgão do Poder Executivo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correi-

⁴ Link de referência: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo>

ção, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Tanto órgãos e entidades, assim como programas, são objetos da atuação deste órgão, a depender da linha de atuação adotada.

13. Por fim, todas as informações supramencionadas são acessíveis por meio do sítio da CGU, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>.

Atenciosamente,

SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Área responsável pela resposta: Secretaria Federal de Controle Interno

Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Secretário Federal de Controle Interno

Prazo para interposição do recurso de 1ª instância: 10 dias.

ANEXO D

SIC Nº SIC0000000179- ENVIO DO QUESTIONÁRIO AO TCE-SP

Assunto:	Re: Metodologia para avaliação da gestão pública [#SIC0000000179]
De:	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - Atendimento (os-chamado@tce.sp.gov.br)
Para:	otavioadiniz@yahoo.com.br;
Data:	Segunda-feira, 13 de Novembro de 2017 10:31

Prezado(a) Sr(a). Otávio Diniz,

Prezado,

Preliminarmente, cumpre-nos esclarecer o quanto segue:

1 - Como é realizada a escolha do órgão ou entidade da administração direta que sofrerá a auditoria? Por análise de riscos? Por peso orçamentário? Algum outro critério?

Na realidade 100% dos jurisdicionados são fiscalizados anualmente; as análises de risco que orientam e subsidiam a definição do escopo da fiscalização a ser feita encerram natureza estratégica;

2 - Há um manual para a realização das fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta sob sua jurisdição? Se sim, é possível o envio deste documento? O documento pode ser citado em trabalho acadêmico?

Os manuais estão disponíveis na Página Eletrônica do Tribunal de Contas (www4.tce.sp.gov.br) na aba "Jurisdicionado", em Manuais; pode ser citado em trabalho acadêmico desde que mencionada a fonte;

3 - Na realização das fiscalizações acima, há o uso de indicadores de gestão? Em caso afirmativo, quais?

Nas fiscalizações das 644 prefeituras municipais sob nossa jurisdição é utilizado o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal, também disponível na Página Eletrônica do Tribunal de Contas (www4.tce.sp.gov.br) na aba "Transparência";

4 - O objeto das fiscalizações é o órgão ou entidade da administração direta (por exemplo: avaliação da gestão da Secretaria "X") ou são os programas executados pela Secretaria "X"?

O objeto da fiscalização é o órgão da administração direta. É emitido parecer prévio para as contas das prefeituras e do Governo do Estado enquanto as secretarias estaduais sofrem julgamento. Os programas estão inseridos nas prestações de contas anuais.

Nós esperamos que essa resposta atenda as tuas necessidades. Caso essas informações não sejam suficientes, responda a essa mensagem ou [clique aqui](#) para utilizar o Sistema de Atendimento e acompanhar todas mensagens desse atendimento.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

ANEXO E**SIC DEMANDA TCU Nº 298546- ENVIO DO QUESTIONÁRIO AO TCU**

Assunto: [Sisouv] - Re: Demanda TCU nº 298546

De: no-reply@tcu.gov.br (no-reply@tcu.gov.br)

Para: otavioadiniz@yahoo.com.br;

Data: Terça-feira, 14 de Novembro de 2017 18:10

Prezado Senhor,

Escrevemos em atenção à demanda nº 298546, enviada por V.Sª à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União (TCU).

Informamos a V.Sa. que todas as informações solicitadas podem ser obtidas na seguinte página do Portal do TCU: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-financeira.htm>

Atenciosamente,

Ouvidoria do TCU