

ANAIS

ORÇAMENTO PARA RESULTADOS: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ

Thiago Teixeira de Castro Piovan
(Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará)

Everton Cabral Maciel
(Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará)

Marcello Gonçalves Milliolo
(Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará)

Nathalia Cardoso Laquini
(Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará)

Resumo: O Governo do Estado do Ceará vem implementando o modelo de gestão pública pautado pela governança que promove a eficiência com foco nos resultados das políticas públicas e o atendimento das necessidades da população cearense. Nesse contexto, o orçamento cumpre papel fundamental na alocação de recursos financeiros para o alcance das metas. Para tanto, com intuito de prover a destinação orçamentária mais atrelada aos resultados prioritários desenvolveu-se a metodologia do Orçamento para Resultados (OpR) que tem como objetivo fortalecer o planejamento e a governança do modelo de gestão pública para resultados, contribuindo para a transparência na priorização da alocação dos recursos públicos e proporcionando a avaliação por meio de indicadores e metas, principalmente, para subsidiar a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA. Para condução do projeto o grupo de trabalho valeu-se de ferramentas adaptadas de diferentes metodologias e boas práticas de gestão de projetos, visando o alcance de resultados baseados em alguns princípios: transparência, comunicação clara e objetiva e inovação. Desse modo, a estrutura analítica do projeto, cronograma, gestão de riscos foram instrumentos gerenciais importantes para sua conclusão. O principal ganho do modelo de OpR foi gerar a possibilidade de transmitir para a população quanto o Estado planeja executar em cada entrega programada para aquele ano, sendo possível ainda verificar se realmente foi efetivado conforme o programado, promovendo a transparência pública e o controle social.

Palavras-chaves: Gestão para resultados, Transparência, Cadeia de valor, Planejamento.

1 INTRODUÇÃO

A implementação do modelo de Gestão para Resultados (GpR) adotada pelo governo do Ceará, vem transformando a governança estadual por meio da busca constante de uma administração pública mais eficiente e voltada a resultados mensuráveis que atendam melhor as necessidades da população. Nesse contexto, o orçamento público cumpre papel fundamental na priorização das ações e alocação dos recursos financeiros para o alcance dos resultados das políticas públicas. Para tanto, com o objetivo de prover a alocação orçamentária alinhada com os resultados prioritários do governo, foi desenvolvido a metodologia de Orçamento para Resultados (OpR) a ser implementada na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo a fortalecer o modelo de Gestão para Resultados e a governança integrada e transparente.

Nesta perspectiva, formou-se um grupo de trabalho na Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag) formado por *trainees* de inovação em políticas públicas e servidores de carreira, para elaborar como produto principal a metodologia do Orçamento para Resultados conjuntamente com seu plano de implementação, sendo seus principais marcos os seguintes:

1. Planejamento: termo de abertura do projeto (TAP) e plano de ação;
2. Benchmarking: estudo de referências nacionais, internacionais e legislação;
3. Diagnóstico: análise do cenário interno do orçamento do estado;
4. Proposição da Metodologia: proposta de visão ideal para modelo atual;
5. Plano de Implementação: definição das mudanças necessárias, como alcançá-las e capacitações a serem realizadas.

No planejamento do modelo o grupo adotou ferramentas adaptadas de diferentes metodologias, visando melhores resultados baseados em alguns princípios: transparência, comunicação clara e objetiva, e, principalmente, inovação com melhoria constante e proposições factíveis. Assim, ressalta-se o uso da metodologia ágil através do Scrum e uso da plataforma Trello. Além disso, uso de boas práticas do PMBOK e PM4R para aprimoramento do trabalho, em um processo dinâmico e colaborativo.

Com intuito de se obter mais informações tanto do ponto de vista teórico quanto de melhores práticas buscou-se a realização de benchmarking. Primeiramente, viu-se necessário uma análise da legislação orçamentária seguida de uma pesquisa de referencial conceitual de Orçamento para Resultados. Ademais, estudou-se casos em outros Estados, na União além de outras formas de orçamento que se destacaram no cenário atual. Neste aspecto, a etapa de diagnóstico teve como foco a análise de como estava sendo elaborado o orçamento no Estado do Ceará, utilizando como princípio norteador ouvir a experiência dos servidores envolvidos no processo.

Para tratar dos temas propostos, foram realizados encontros com 10 (dez) órgãos do poder executivo e com 3 (três) órgãos dos outros poderes. Importante se destacar a importância dada na escuta por meio de entrevistas com servidores e trabalhadores dos órgãos estaduais, tornando-se parte fundamental na elaboração do modelo proposto, tendo as boas ideias apresentadas pelos participantes analisadas e contempladas no produto final, o que evidencia a importância multisetorial e participativa na construção do produto.

Em termos de sistemas de informação corporativos utilizados no âmbito do orçamento estadual destacam-se:

- SIOF WEB: sistema utilizado para elaboração orçamentária. É através dele que a SEPLAG define os limites orçamentários para os órgãos programarem o orçamento setorial;
- SIOF CRED: sistema utilizado durante a execução orçamentária para realizar adequações no orçamento, a exemplo da suplementação;
- S2GPR: sistema operacional utilizado pelas setoriais para desempenharem os estágios das despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento), está ligado ao Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (SIAP).

Neste contexto, ao elaborar-se a nova metodologia de orçamento para Resultados, seu conteúdo estruturante foi dividido em etapas principais, a saber: relação da ação com entregas; construção das ações; e priorização na definição de limites orçamentários de investimento. Ademais, buscou-se sempre guiar pela premissa da inovação e e mudanças exequíveis.

2 CONTEXTO

Institucionalizado por meio do Decreto 32.216, de 8 de maio de 2017, o modelo de gestão para resultados modela a estrutura de governança, conectando os processos de planejamento e monitoramento com a pactuação de compromissos anual, efetivados por meio do Acordo de Resultados, um instrumento gerencial que alinha os esforços à estratégia governamental, ou seja, articula uma cadeia lógica entre os insumos disponibilizados para a execução das iniciativas, que por sua vez, produzem entregas que contribuem para o alcance dos resultados planejados. Nesta perspectiva, o pacto entre governador e alta gestão das Secretarias de Estado, estimula a tomada de decisão baseada em evidências, promove a transparência e ainda, contribui para o alcance dos resultados programados para a população.

O planejamento orçamentário no Estado do Ceará, elaborado pela Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), não estava de fato atrelado ao ato de planejar, pois a execução era preponderante ao que de fato estava programado. Diante disso, percebeu-se uma oportunidade de melhoria ao guiar o processo de elaboração de orçamento público, alinhado com o modelo de gestão para resultados.

De imediato, as primeiras situações-problema relacionadas ao orçamento estavam relacionadas a falta de estrutura do processo de planejamento orçamentário como um todo, a exemplo da necessidade de estabelecimento de padrão para equipes responsáveis e capacitação destas para a mitigação do desalinhamento com os demais instrumentos de gestão, inclusive da redação dos itens que compõe o orçamento estadual por parte das setoriais e, até mesmo, a importância de redação de ações, iniciativas e programas que facilitem o entendimento por parte do cidadão, leigo no conhecimento sobre matéria de orçamento. Em resumo, o que se via eram áreas finalísticas das organizações estaduais atuando de modo a cumprir os instrumentos orçamentários (LOA e PPA), porém, por vezes não se reconhecendo no conteúdo da lei.

Fazendo-se uma comparação do Ceará com o Benchmarking, verificou-se que por um lado o estado já possui uma metodologia orientada para resultados em seu PPA, inclusive com o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação do PPA - SIMA, por outro não se chega ao nível de detalhe de produto em ação orçamentária, ou seja, o produto está na iniciativa e não ligado a ação o que acarreta dificuldade na visualização da destinação dos recursos. Nesse sentido, a figura do Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo do Estado – MAPP (CEARÁ, 2011) como gerência de projetos no governo encontra-se inserido em uma estrutura pouco padronizada no âmbito iniciativa, ação e produto, complicando ainda mais o controle orçamentário. Porém, é de se destacar os sistemas atuais utilizados que, apesar de apresentarem pontos para aperfeiçoamento, são responsáveis pela geração de boa parte da LOA.

Nesse contexto, verificou-se que a criação de uma metodologia que adequasse o orçamento estadual aos resultados esperados, poderia trazer grandes avanços para a governança pública com melhoria da interlocução com os órgãos e entidades de controle social, a medida que causaria maior facilidade ao entendimento por parte da população sobre o orçamento público estadual. Nesta perspectiva o modelo de Gestão para Resultados (GpR) e a metodologia de Orçamento para Resultados (OpR) empregam instrumentos de planejamento estratégico e monitoramento sistemático, estimula a flexibilidade administrativa e busca consolidar instâncias de governança que possam otimizar a articulação entre os entes do poder público e as instâncias de controle social.

Ao longo do desenvolvimento do projeto, uma das propostas que gerou bastaste discussão foi a ligação da ação orçamentária aos produtos do Plano Plurianual - PPA. Entretanto percebeu-se que os benefícios deste alinhamento conseguiria proporcionar aos órgãos a melhoria na comunicação, ao transmitirem a execução das entregas à população de forma mais eficiente. Para tanto, a lógica principal por trás da metodologia foi servir como um passo a passo, de forma clara e objetiva, para a elaboração do orçamento orientado para resultados, que, por sua vez, seja direcionado pelo auxílio na construção das ações e vinculação ao PPA; pela priorização de recursos; pela elaboração das despesas; e ainda, pela forma de evidenciar na lei a alocação de recursos. Tais alterações e o conjunto da proposta esperam cumprir seu papel de orientar a concepção de um orçamento guiado pela cadeia de valor da Gestão Pública para Resultados.

3 INTERVENÇÃO

A intervenção foi pensada através da formulação de uma nova metodologia de elaboração do orçamento, chamada Orçamento para Resultados. O seu primeiro passo foi dar uma visão geral para esse processo, de modo que elaborar um orçamento toma como base a Cadeia de Valor para Resultados (PORTER, 2004). Via de regra, ela é constituída por um conjunto de atividades criadoras de valor, desde as fontes de matérias-primas básicas, passando por fornecedores de componentes e indo até o produto final entregue nas mãos do consumidor. Toda essa cadeia é cíclica e se retroalimenta, em uma lógica de ação e reação.

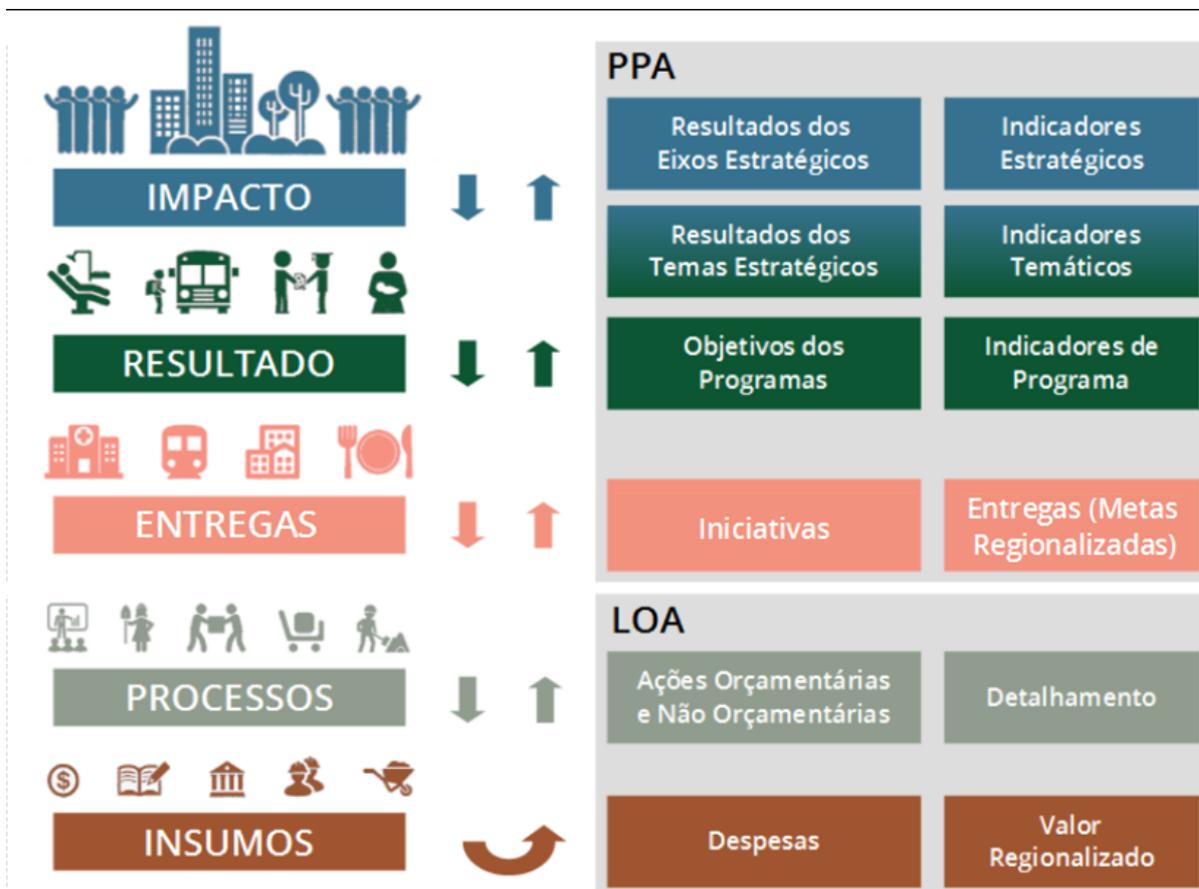


Diagrama 1 - Cadeia de Valor para Resultados e sua relação com os instrumentos legais.

Deve-se compreender a sequência de atividades dessa cadeia de valor que é a gênese do ciclo orçamentário. Em escala, o primeiro elemento é o “IMPACTO”, traduzido no interesse público máximo, algo mais macro; em seguida, a lógica do “RESULTADO” aparece como demonstração de onde a sociedade quer chegar, seja qual for o tema (saúde para todos, educação de qualidade, etc); para que sejam alcançados, é necessário definir quais “ENTREGAS” serão o meio de alcance, o que também são as entregas de cunho mais material que a sociedade receberá. Tais entregas são originados de diversos “PROCESSOS”, tanto internos ao Governo, quanto externo a ele, mas que são essenciais para gerência do que será cada entrega. Por último, percebe-se os “INSUMOS” para que toda a cadeia aconteça, qual será o combustível inicial para que se faça acontecer, em nível financeiro, pessoal, operacional e de gestão. Uma vez conhecidos esses conceitos, será possível relacionar cada etapa da cadeia aos elementos do ciclo orçamentário:

- Impacto → Base estratégica, relacionada a estratégia macro de Governo exibida no PPA, com análise de Resultados dos Eixos Estratégicos e aferida

por Indicadores Estratégicos. Resultam nos Temas, seus resultados e indicadores;

- Resultados → o PPA estabelece os programas que o governo executará, os objetivos deles estão diretamente ligados ao impacto demandado pela população, também aferidos por indicadores;
- Entregas → com o fim no alcançar das metas, as iniciativas do PPA se traduzem em produtos que serão entregues para a sociedade, em nível mais micro e materializável. Podem ser medidos por indicadores;
- Processos → para se garantir a entrega de bens e serviços, são necessários processos internos à Administração Pública. Após a definição dos programas, metas e prioridades pelo PPA, priorização dessas metas pela LDO, é vez da LOA tornar possível a execução desses serviços à sociedade. Portanto, é momento do poder público, representados por técnicos setoriais, elaborar Ações legais, orçamentárias ou não, com detalhamento de qual ato realizará e sua finalidade;
- Insumos → por fim, sabe-se que a LOA demanda estimar Receitas e fixar Despesas, pois é com essa relação que a execução orçamentária ocorre, momento em que o Estado de fato materializa o que planejou. Os insumos para garantir as entregas, através de processos, serão percebidos das despesas que virão, com valor regionalizado, para atender as especificidades geopolíticas do Ceará.

3.1 Relação da Ação com Entregas

A metodologia a ser adotada para o PPA 2020–2023 não permitirá que 01 (uma) ação orçamentária contribua para mais de um entrega (antigo produto principal). Aqui, vale ressaltar que uma das inovações do Orçamento para Resultados que se almeja para 2020 é justamente a relação direta entre a ação orçamentária e a entrega. Portanto, em virtude desse elo a ser construído, cada órgão estadual deverá realizar a vinculação da ação orçamentária à entrega que se pretende ofertar à sociedade cearense. Desta forma, toda ação orçamentária (e não orçamentária) deverá estar vinculada a uma entrega, conforme Diagrama 2, representativo de uma relação escalonada sequencial. O objetivo desta alteração é trazer a atenção da equipe de planejamento setorial, evidenciando que, atribuindo valoração direta às entregas será respondida a pergunta: “quanto custa para realizar a entrega?” e portanto, a Cadeia de Valor anteriormente descrita se fortalece, trazendo *outputs* com maior clareza e transparência.

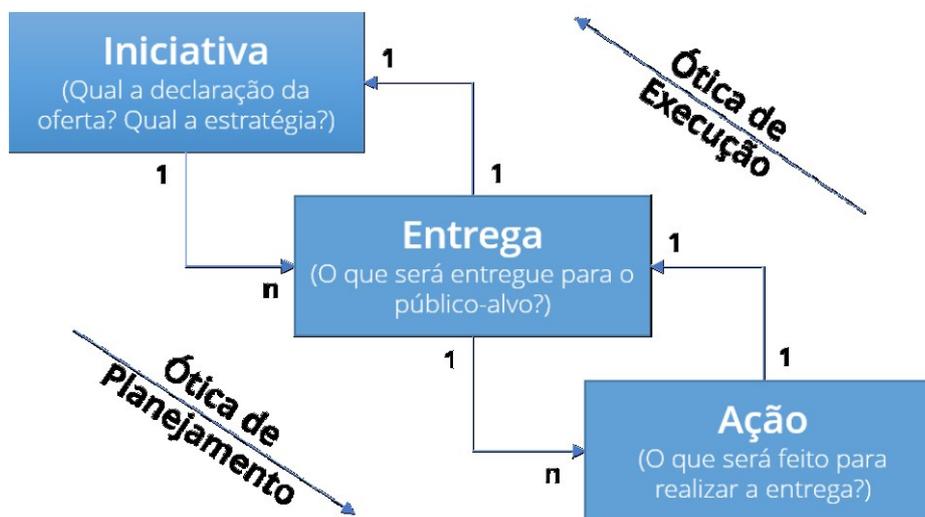


Diagrama 2 - Escalonamento sequencial iniciativa - entrega - ação.

Para que essa relação seja bem estabelecida, respeitando a lógica completa da Cadeia de Valor no ciclo orçamentário, é essencial perpetuar a cultura de trabalho conjunto de atores de planejamento setorial e atores da área orçamentária, em especial nos casos em que são compostos por equipes distintas. O fato de existirem realidades de trabalho segmentadas, sem articulação eficiente para troca de informações, contribui para enfraquecimento da fluidez da cadeia e os valores relacionados podem ser comprometidos.

Uma ferramenta importante que facilitará a análise da setorial entre Iniciativa – Entrega – Ação é uma nova tela no Sistema Integrado de Orçamento e Finanças (Siof), sistema de informação corporativo utilizado pelo governo do estado para a elaboração e acompanhamento da execução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta nova ferramenta será capaz de demonstrar de forma clara e objetiva toda a construção do orçamento, passando por elementos que constituem o PPA, com demonstração dos encadeamentos, inclusive com o recurso orçamentário proposto. Esta consulta apresenta informações de cunho quantitativo e qualitativo para os operadores das setoriais terem a devida visão do alinhamento.

3.2 Construção das Ações

Esse tópico tem como objetivo apresentar como foi orientada a construção das ações orçamentárias, extra orçamentárias e não orçamentárias ou não valoradas de forma harmônica com os elementos do PPA de forma a seguir a lógica da Cadeia de Valor para Resultados.

Para o ciclo do PPA 2020 - 2023 é importante destacar que apenas as ações orçamentárias classificadas como Custeio Finalístico e Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - MAPP terão entregas vinculadas. Quanto aos outros poderes, as ações pertencentes aos programas finalísticos é que deverão se relacionar as entregas, a exceção apenas das despesas com pessoal. O MAPP é uma ferramenta informatizada, onde o governo organiza os projetos a serem realizados, por prioridade, permitindo ainda o acompanhamento dos gastos com os projetos, com o objetivo de melhor definir a aplicação dos recursos e monitorar todos os valores investidos pelo governo.

Assim, antes de se realizar a vinculação com as ações é necessário que cada setorial analise suas entregas existentes no processo de elaboração da base tática do PPA. Essas entregas são bens ou serviços ofertados à população, mas que, a depender do sistema atualmente utilizado, seja o SIOF ou o Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (SIAP), pode haver diferenças. O SIAP é o principal instrumento para planejamento, execução e acompanhamento dos projetos de investimento e das atividades de custeio finalístico e de manutenção do governo do estado. Nele, são definidos projetos e atividades e os valores planejados para cada item ou etapa de execução, além das solicitações das parcelas correspondentes às despesas.

Essa análise envolve tanto a real necessidade de definição da entrega de forma mais clara e objetiva, quanto de criar entregas a partir dos equipamentos ofertados ou dos serviços que serão prestados. Uma ressalva importante é que, embora exista a necessidade de descrever melhor cada entrega, por outro lado, a sugestão é que se proponha o agrupamento delas, nos casos em que há a possibilidade. O objetivo é facilitar o poder de discricionariedade e gestão ao criar um nível macro e agregado. Posto isso, para melhor construção de todos os elementos que compõem a ação, elaborou-se um passo a passo operacional que, ao mesmo tempo, estimula as reflexões e as tomadas de decisões.

3.3 Priorização na Definição de Limites Orçamentários de Investimento

Além dos problemas e das respectivas propostas de melhoria citadas ao longo do relato, buscou-se também a criação de uma metodologia que fosse capaz de assegurar uma alocação dos recursos orçamentários à lógica da Cadeia de Valor para Resultados. Para tanto será abordado neste tópico a proposta para de etapas e processos até a definição dos limites orçamentários de investimento do poder executivo, ou seja, apenas para as ações classificadas como MAPP inseridas em programas finalísticos. A metodologia desta proposta está subdividida em etapas até o cálculo final do resultado.

3.3.1 Capacidade de Execução (C_{ex})

Primeiramente, para servir de insumo para a definição dos valores por ação a ser inserido pela equipe setorial, será calculado o valor de capacidade de execução de cada órgão para os 4 anos do PPA 2020-2023.

Após estudos realizados na Seplag CE, notou-se um padrão nos valores de investimento público devido a algumas possíveis causas, dentre elas, o fato do PPA ter início no segundo ano de um mandato e terminar apenas no final do primeiro ano do próximo mandato, ou seja, o PPA construído em um mandato ainda é executado no primeiro ano de gestão do próximo governo e não necessariamente representa o projeto do governo eleito. Cabe ressaltar que mesmo em casos de continuidade, fatores políticos como alianças partidárias, trocas de secretários de pastas e novas promessas de campanha podem alterar a direção do fluxo de prioridades. Sendo assim, foi identificado pelos analistas da Seplag que o investimento possui uma curva que se repete a cada gestão de governo conforme o Gráfico 1.

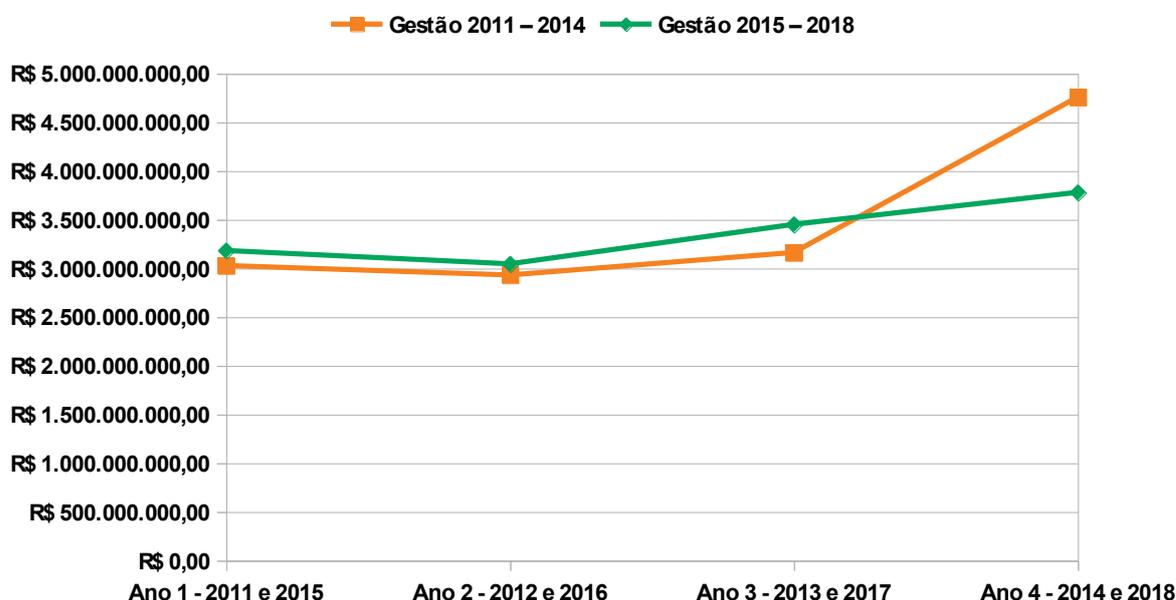


Gráfico 1 - Investimentos do Estado do Ceará por Ano (MAPP).

A análise do gráfico mostra que o investimento público começa com valores mais baixos no Ano 1 (primeiro ano de governo e último do PPA) e tem um salto no ano 4, isto é, fim do mandato.

Sendo assim, a Seplag, de posse do perfil da execução financeira de cada órgão nos últimos anos, utiliza este dado para projetar a capacidade de execução dos valores de investimento destas, considerando causas razoáveis que justifiquem um aumento do valor como, por exemplo, a inflação dos custos, aumento dos juros de possíveis financiamentos, capacidade de investimento do estado respeitando as normas de responsabilidade fiscal, etc. Estas causas geram um número que multiplicará ao valor dos investimentos da última gestão, sendo este multiplicador chamado de Índice de Projeção. O resultado desta operação gera o valor da capacidade de execução projetada do órgão (C_{ex}). Segue abaixo um exemplo para esclarecer melhor a metodologia de cálculo da C_{ex} .

Exemplo: a Secretaria do Povo empenhou R\$66.000,00 na gestão 2015-2018, sendo R\$14.000,00 no primeiro ano, R\$13.000,00 no segundo, R\$16.000,00 no terceiro e R\$21.000,00 no quarto ano. Com base nestas informações, a Seplag projeta a capacidade de investimento da setorial conforme a lógica da Tabela 1. Dessa forma, sua capacidade de execução, que será mostrada no Siof, é: R\$ 74.710,00.

Ano Referência	Empenhado (GND 44 e 45)	Índice de Projeção	Ano Projeção	Capacidade de Execução (C _{ex})
2016	R\$ 13.000,00	1,125	2020	R\$ 14.625,00
2017	R\$ 16.000,00	1,115	2021	R\$ 17.840,00
2018	R\$ 21.000,00	1,175	2022	R\$ 24.675,00
2015	R\$ 14.000,00	1,255	2023	R\$ 17.570,00
2015-2018	R\$ 64.000,00	-	2020-2023	R\$ 74.710,00

Tabela 1- Cálculo da capacidade de execução.

Cabe ressaltar mais uma vez que este valor encontrado serve de base para projetar a capacidade de investimento do órgão e não será ainda o valor exato a ser disponibilizado, mas sim, um componente a mais da metodologia do cálculo a ser realizado.

3.3.2 Valor de Referência (V_{rf})

Os órgãos colocarão nas ações classificadas como MAPP uma estimativa de quanto eles devem necessitar por fonte e por ano para cumprimento das metas das entregas. Este valor será a base de cálculo para definição dos limites orçamentários de investimento do Poder Executivo.

3.3.4 Prioridade das Entregas (P_e)

Um dos pontos que também irá compor os cálculos é justamente a priorização das entregas através de critérios, que seguem duas lógicas: financeira e de resultados.

Em relação aos critérios financeiros, estes são:

- Se a entrega possui ações com despesa(s) orçamentária(s);
- Se a entrega possui contrapartida de recursos do grupo Tesouro;
- Se a entrega possui repasse legal;

Já em relação a ótica por resultados, os critérios são:

- Se a entrega possui meta em um dos anos do PPA (para o segundo ano a diante, será considerado o saldo da meta);
- Se a entrega é prioritária na LDO (para o primeiro ano, se consta como prioridade no PPA);
- Se a entrega contribui para o programa econômico;

- Se a entrega contribui para o programa social;
- Se a entrega possui relevância para o programa de participação cidadã;
- Se a entrega contribui para as estratégias regionais;
- Se a entrega contribui para estratégias prioritizadas.

A cada critério positivo soma-se 1 (um) ponto. Dessa forma o máximo a ser obtido é 3 (três), da parte financeira (C_f), e 7 (sete), da parte de resultados (C_r). Contudo, cada ano do PPA terá pesos diferentes para definição da Pontuação Geral (P_g) da prioridade da entrega, assim como, diferentes Valores Máximos (V_m), conforme Tabela 2.

Ano do PPA	Pontuação Geral (P_g)	Valor Máximo (V_m)
2020	$60\% * C_f + 40\% * C_r$	4,60
2021	$50\% * C_f + 50\% * C_r$	5,00
2022	$40\% * C_f + 60\% * C_r$	5,40
2023	$30\% * C_f + 70\% * C_r$	5,80

Tabela 2 - Ponderação dos critérios para cálculo da priorização.

Assim, para se chegar no valor da Prioridade da Entrega (P_e) é feito o seguinte cálculo:

- Caso a pontuação geral seja menor ou igual a 1, a P_e é igual a P_g ;
- Caso a pontuação geral seja maior que 1, então P_e é igual a $1,00 + P_g/V_m$.

Dessa forma o valor máximo que a Prioridade da Entrega pode obter é 2,00. Isto é, a despesa de uma entrega pode ser 2 vezes (ou 100%) mais prioritária no cálculo para definição dos limites.

Como exemplo, na tabela 3, a Secretaria das Telecomunicações (fictícia) possui duas entregas, sendo que a primeira atende 1 critério financeiro e 5 critérios de resultados. Já a segunda, cumpre 3 critérios financeiros e 4 critérios de resultados. Assim, chega-se a conclusão que para o ano de 2021 a Prioridade da Entrega é 1,6 para a primeira e 1,7 para a segunda.

Entregas	Critérios Financeiros (C_f)	Critérios de Resultados (C_r)	Pontuação Geral (P_g)	Valor Máximo de 2021 (V_m)	Prioridade da Entrega (P_e)
Entrega A	1	5	$50\% * 1 + 50\% * 5 = 3,0$	5,00	$1,0 + 3,0 / 5,0 = 1,6$
Entrega B	3	4	$50\% * 3 + 50\% * 4 = 3,5$	5,00	$1,0 + 3,5 / 5,0 = 1,7$

Tabela 3 - Exemplo de definição da Prioridade da Entrega (P_e).

3.3.5 Fórmula de Cálculo

Após definir o Montante de Investimentos (M_i), junto ao governador, para os quatro anos do PPA, a Seplag tem a difícil tarefa de definir quanto vai para cada órgão, isto é, quanto serão os limites orçamentários de investimentos por fonte e por órgão. Para melhor explicar como isso ocorre, dividiu-se em três momentos.

Primeiramente, tendo como referência a Tabela 4, sumariza-se os Valores Referência (V_{rf}), Coluna 3, por entrega que por sua vez, é multiplicado pela Prioridade da Entrega (P_e), Coluna 4, obtendo um dado fictício, Coluna 5, porém que reflete o quanto uma entrega é mais prioritária que a outra em termos de suas despesas. Soma-se todos os valores dessa multiplicação e encontra-se um percentual de valor para cada uma, Coluna 6. Para fins desta metodologia utilizaremos o termo Multiplicador do Gasto (M_g) para este percentual calculado.

De posse dos Multiplicadores do Gasto (M_g), Coluna 5, o segundo momento consiste em determinar valores preliminares de limite orçamentário. Este é o resultado do Multiplicador do Gasto (M_g) pelo Montante de Investimentos (M_i). Considerando o valor de R\$ 20.000,00 para este montante, a Tabela 4 continua o exemplo anterior e calcula os Limites Preliminares (L_p), Coluna 6. Dessa forma, a entrega que tinha mais prioridade recebeu um valor mais próximo ao Valor de Referência (V_{rf}), Coluna 3, comparado com uma entrega menos prioritária.

Órgão [1]	Entrega [2]	V_{rf} [3]	Prioridade da Entrega (P_e) [4]	Multiplicador do Gasto (M_g) [5]	$M_g * M_i = L_p$ [6]
Secretaria do Povo	A	R\$ 1.000,00	1,450	3,46%	R\$ 692,21
Secretaria do Povo	B	R\$ 2.000,00	1,635	7,81%	R\$ 1.561,05
Secretaria das Telecomunicações	B	R\$ 5.000,00	1,635	19,51%	R\$ 3.902,61
Secretaria das Telecomunicações	C	R\$ 10.000,00	1,300	31,03%	R\$ 6.205,99
Secretaria do Desenvolvimento Aeroespacial	D	R\$ 4.000,00	1,000	9,55%	R\$ 1.909,54
Secretaria da Segurança Alimentar	E	R\$ 6.000,00	2,000	28,64%	R\$ 5.728,61
Total	-	R\$ 28.000,00	-	100,00%	R\$ 20.000,00

Tabela 4 - Exemplo para obtenção do Limite Preliminar (L_p).

Assim com o valor por entrega é possível obter o Limite Preliminar por órgão. Porém, antes de definir o Limite Final (L_f), têm-se o terceiro e último momento. Este visa estimular os órgãos a colocarem valores próximos a realidade de execução do órgão. Posto isto, para fins desta metodologia, entende-se que o valor do Limite Preliminar (L_p) poderá ultrapassar até 30% da Capacidade de Execução projetada (C_{ex}) do órgão. Cabe ressaltar que o limite de 30% citado foi utilizado por se tratar do mesmo limite atualmente utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) como percentual aceitável de execução físico-financeira. Caso este limite seja excedido, o Limite Preliminar (L_p) sofrerá um ajuste buscando maior alinhamento com o princípio orçamentário do equilíbrio. Dessa forma, a cada 10 pontos percentuais superados do 30% aceitável, o órgão terá seu limite reduzido 10% sobre o valor excedido, conforme Tabela 5.

L_p / C_{ex} [1]	Limite Final [2]
Até 130%	Igual Limite Preliminar (L_p)
130% até 140%	Redução de 30% do valor que exceder 130%
140% até 150%	Redução de 40% do valor que exceder 130%
150% até 160%	Redução de 50% do valor que exceder 130%
160% até 170%	Redução de 60% do valor que exceder 130%
170% até 180%	Redução de 70% do valor que exceder 130%
180% até 190%	Redução de 80% do valor que exceder 130%
190% até 200%	Redução de 90% do valor que exceder 130%
$\geq 200\%$	Redução de 100% do valor que exceder 130%

Tabela 5 - Tabela referência para reduções e ajustes do limite.

Exemplo: Após cálculo do Limite Preliminar (L_p) a Secretaria das Telecomunicações receberia R\$10.108,60 na fonte Tesouro. Contudo, a Seplag verificou que para o ano referente a este limite, a Capacidade de Execução (C_{ex}) projetada do órgão para a fonte Tesouro é de R\$7.000,00. Dessa forma, o L_p representa 144,01% da C_{ex} . Como o limite aceitável para não sofrer ajustes é de 130,00% ou, no caso, R\$9.100,00. A diferença R\$1.008,60 (R\$10.108,60 – R\$9.100,00) sofrerá uma redução de 40%, conforme Tabela 6. Isso corresponde a R\$403,44. Portanto, o Limite Final (L_f) será R\$9.705,16 (R\$10.108,60 – R\$403,44).

Dessa forma chega-se nos Limites Finais de investimentos por fonte de todos os órgãos do poder executivo. Com as possíveis reduções, a Seplag terá discricionariedade para aumentar o limite de outros órgãos que conseguiram alocar recursos de modo mais alinhado com as prioridades definidas.

4 RESULTADOS OBTIDOS

Todas as etapas de elaboração e implementação da metodologia de Orçamento para Resultados trouxeram ganhos aos envolvidos, sendo fundamental para o reforço do entendimento do contexto estadual e ainda para a coleta de elementos para a proposição da metodologia. Primeiramente, durante a consulta as equipes de planejamento das setoriais para realização do diagnóstico, alguns problemas foram mitigados não só na esfera do orçamento, mas também em outras áreas de atuação das equipes, firmando uma relação de confiança e parceira mais sólida entre a Seplag e os órgãos colaboradores. Aponta-se ainda que encaminhamentos relacionados a execução orçamentária e a captação de boas práticas, inclusive de órgãos dos outros poderes, fortaleceram a organização em rede do planejamento estadual.

A metodologia conseguiu estabelecer melhores critérios para definição do título da ação de forma a realmente traduzir o ato que contribui para a entrega e seja exclusivo da iniciativa declarada. Acrescido a isso, a vinculação entre ação e entrega

trará uma série de benefícios do ponto de vista da transparência e controle social, essencialmente, pela possibilidade de transmitir a população os recursos planejados para realização de cada entrega, e ainda se o recurso programado foi necessário em sua totalidade.

Com o novo modelo proposto, o estado absorve melhorias significativas nos processos de planejamento e orçamento, fortalecendo o conceito de gestão orientada para resultados, alinhando os instrumentos de planejamento com as necessidades da população. Deste modo, com esta iniciativa, a Seplag apresenta transparência na deliberação de limites, demonstrando de forma lógica as razões dos valores deliberados e recupera assim, a confiança das setoriais no órgão responsável pela gestão orçamentária da administração pública estadual.

Nesta perspectiva, o trabalho se desenvolveu levando em consideração a inovação com senso de responsabilidade e soluções exequíveis, de modo a considerar a heterogeneidade do corpo técnico, força de trabalho e modelo de gestão do Estado. Cabe destacar que esta metodologia não tem a pretensão de esgotar os problemas relacionados a deliberação de limites orçamentários, mas sim de avançar para uma deliberação mais justa, transparente e, principalmente, voltada para os resultados que se desejam obter.

5 CONCLUSÕES

Ao ampliar a perspectiva de gestão pública com foco em resultados, de modo a traduzir os anseios da população atrelados a uma governança participativa e inclusiva, em especial para as instâncias de controle social, a metodologia encontra-se fundamentada em base técnica que prioriza e mobiliza esforços para o alcance do cumprimento das metas fiscais, sem contudo, perder o foco nos resultados das políticas públicas.

Os desafios para implementação de qualquer mudança na cultura e nos processos organizacionais são complexos, principalmente quando envolve modelos enraizados nas rotinas e no imaginário dos trabalhadores. Para tanto, a tentativa de mudar a estrutura de gestão orçamentária focada em insumos para uma perspectiva orientada para os resultados das políticas públicas, com critérios técnicos para a definição de limites orçamentários, trouxe ao debate a necessidade de inovação dos processos e suas repercussões em toda a organização do planejamento estadual, inclusive com efeitos na gestão do conhecimento e das pessoas. Portanto, esta melhoria no setor público possibilita uma variedade de frentes de atuação e melhorias de processos correlatos visando tornar processos meios para o alcance de melhorias na vida da população.

Ademais, constatou-se extremamente complexa a elaboração de uma metodologia no formato de passo a passo que também gerasse insumos consistentes para a tomada de decisão da gestão pública estadual, em especial pela necessidade de se levar em consideração diversos fatores da organização burocrática, como sistemas de informação e funcionalidade e aceitação dos processos, inclusive em etapas já amplamente consolidadas. Por outro lado, a orientação da Cadeia de Valor para Resultados facilitou a compreensão da lógica proposta, principalmente, ao relacionar de forma efetiva os elementos do ciclo orçamentário.

Nesta perspectiva, o modelo traz elementos que contribui para redução das decisões tomadas considerando os insumos disponíveis ou mesmo as vontades particulares e avança na busca constante de evidências para orientar a gestão orçamentária e reorientar as políticas públicas, trazendo as mudanças efetivas para a população.

REFERÊNCIAS

ACTKNOWLEDGE AND ASPEN INSTITUTE. **Theory of Change. Roundtable on Community Change.** S. loc., 2003. Disponível em: <http://www.theoryofchange.org/>.

ANDERSON, A. A. **Community Builder's Approach to Theory of Change a Pratical Guide to the Theory Development.** ActKnowledge and Aspen Institute Roundtable on Community Change, 2005.

CEARÁ. **SIAP Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas.** Manual para Operação do Sistema. Seplag, Fortaleza, 2015. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/rede-de-planejamento/>

CEARÁ. **Roteiro de Acompanhamento de Projetos MAPP.** Seplag. Fortaleza, 2012. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/rede-de-planejamento/>

CEARÁ. **MAPP Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo do Estado.** Seplag. Fortaleza, 2011. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/rede-de-planejamento/>.

CEARÁ. **Manual Técnico de Orçamento 2018.** Seplag, Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/rede-de-planejamento/>.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva. Técnicas para análise de indústria e da Concorrência.** Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.