

MANUAL PARA A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DO PLANO PLURIANUAL

PPA 2018-2021

Índice

| | |
|---|----|
| Considerações Iniciais..... | 2 |
| 1. Indicadores no Plano Plurianual | 3 |
| 2. Compreendendo a Planilha de Indicadores..... | 6 |
| 3. Orientações para o preenchimento..... | 13 |
| Considerações Finais | 15 |

Considerações Iniciais

O processo de construção do Plano Plurianual 2018-2021 chega ao seu último mês e, após uma sucessão de etapas vencidas, há ainda o que percorrer. Dentre os trabalhos finais, um tema de grande importância que todas as Secretarias deverão enfrentar, parte necessariamente indissociável do bom planejamento, é a escolha e construção de indicadores sociais.

É importante frisar que os indicadores, além de exigência constantemente reiterada pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Município (TCM/SP), trata-se de instrumento que permite verificar quais os rumos das políticas públicas adotadas na cidade de São Paulo, o que, no fundo, é medida inerente ao funcionamento da máquina pública, sem a qual se perderia o seu sentido. Se positivos, incentivam o gestor a seguir no caminho; se negativos, permitem uma correção de rumo em tempo hábil, com vistas sempre à melhor prestação de entregas à sociedade.

Para dar sequência a essa tarefa, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SF/SUPOM) produziu, sempre aberta ao diálogo, o presente manual, com orientações para a construção dos indicadores a serem incorporados ao PPA 2018-2021.

A SF/SUPOM aproveita o momento para agradecer ao empenho de todos os servidores envolvidos e pede todo o apoio possível nesta reta final para que o PPA reflita as prioridades de cada Secretaria, com indicadores bem construídos, o que permitirá o devido acompanhamento e execução das ações orçamentárias nos próximos anos.

1. Indicadores no Plano Plurianual

Uma forma de verificar se as ações que compõem os programas do PPA estão sendo bem desenvolvidas em um espaço de tempo se dá através de indicadores sociais que possam evidenciar as políticas alcançadas. Não faria sentido investir recursos em ações cujos efeitos são totalmente desconhecidos por cada gestor, sem que haja acompanhamento.

É bem difundida na academia a ideia de que os indicadores devem ser dotados de uma série de propriedades para que possam ser empregados na formulação e avaliação de políticas públicas. Além da sua relevância para discussão da agenda da política social, de sua validade em representar o conceito indicado e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, um indicador social deve:

- ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta;
- ser sensível a políticas públicas implementadas;
- ser específico a efeitos de programas setoriais;
- ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas;
- ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis;
- ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos;
- gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo.¹

Ademais, é importante considerar os estágios de desenvolvimento de uma política pública e, principalmente, as escolhas técnicas e políticas da Administração refletidas no PPA, o que impõe o uso de indicadores de diferentes matizes para que o monitoramento seja bem-sucedido e afasta um uso estante desse instrumento. Há uma relação direta com o tipo de indicador a ser usado e a informação que o gestor busca evidenciar, ou seja, a escolha de indicadores possui certo grau de discricionariedade, de acordo com as premissas de gestão vigentes. Nesse sentido, uma classificação consagrada e largamente adotada na área pública indica a existência de indicadores de **processos**, de **resultados** e de **impactos**.

¹ Extraído de JANUZZI, Paulo de Martino. *Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais*. Disponível em: biblotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6427/5011

Os **indicadores-processo** são indicadores que traduzem, em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar. **Exemplo: número de árvores plantadas.** Por sua vez, os **indicadores-resultado** são aqueles mais propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos, que permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas especificadas. **Exemplo: aumento da cobertura vegetal.** Já os **indicadores-impacto** referem-se aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas. **Exemplo: redução da poluição ambiental.**²

Em consonância com tais preceitos, a Secretaria Municipal da Fazenda, com o apoio da Secretaria Municipal de Gestão, vem, juntamente com este manual, enviar um rol inicial de indicadores vinculados a cada programa do PPA. Seu conteúdo foi extraído do ObservaSampa e do Programa de Metas 2017-2020, considerando que são voltados diretamente para a realidade municipal e fruto de um longo trabalho de técnicos da Prefeitura, com aprimoramento constante. Houve também a inclusão de indicadores de outras fontes nos casos em que foi constatada carência nas bases de dados municipais. Dessa forma, prezou-se por indicadores já reconhecidos, de fontes fidedignas, que visam atestar processos, resultados e impactos decorrentes das políticas públicas da forma mais atual possível, observada também a importância para os programas aos quais estão vinculados.

A intenção, a partir desse levantamento, foi de aprofundar o diálogo com cada Secretaria para validação, aprimoramento e atualização dos dados enviados, pautado pela **liberdade de se alterar o rol enviado e de utilizar outros indicadores**, considerando sua competência, o planejamento estratégico de cada pasta e o melhor conhecimento que possui das políticas públicas da área.

Cumprir destacar ainda que o princípio de regionalização que vem permeando todo o processo de construção do PPA esteve também presente na escolha desses indicadores, de modo que é importante manter essa lógica e dar destaque àqueles que são regionalizados. Da mesma forma, transparece aqui a devida integração entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual, com o uso concomitante de indicadores, ressaltando

² Extraído de JANUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. Disponível em: Revista do Serviço Público, Brasília 56 (2), p. 137-160, abr/jun 2005.

apenas que há diferença na periodicidade de ambos, pois a vigência do PPA irá até o ano de 2021, enquanto o Programa de Metas findar-se-á em 2020.

Por fim, ressalta-se que o prazo **improrrogável** de retorno do rol fechado de indicadores é o dia **11/09/2017**, o que permitirá em tempo hábil definir os indicadores que integrarão o Plano Plurianual 2018-2021.

Finalizado o processo de construção do PPA, o desafio será de dar o devido acompanhamento e transparência social à evolução de cada indicador, através do Sistema de Elaboração e Monitoramento do PPA 2018-2021. A manutenção do diálogo e a coesão dos trabalhos com cada Secretaria será imprescindível à consecução dessa tarefa.

2. Compreendendo a Planilha de Indicadores

A Coordenadoria de Planejamento (COPLAN), órgão integrante da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM), está enviando às Secretarias, juntamente com esse manual, uma planilha com a lista de indicadores relacionados com os programas do PPA das respectivas pastas.

Cumpra ressaltar novamente que a lista de indicadores encaminhada possui caráter **sugestivo**, cabendo às equipes de cada pasta verificar a pertinência dos indicadores sugeridos, bem como apontar a necessidade de supressão daqueles considerados inadequados, ou de inclusão dos indicadores considerados relevantes não relacionados na planilha.

A Planilha de indicadores contém os campos necessários para a inserção dos indicadores de cada programa tanto na peça textual do PPA, a ser encaminhada para a Câmara Municipal, quanto no novo sistema de monitoramento do PPA.

Para fins didáticos, utilizemos o exemplo da Secretaria Municipal de Saúde:

Estrutura da Planilha de Indicadores

| PROGRAMA PPA | DESC_PROGRAMA PPA | Origem | Vinculação PM | Cod vinculação | Secretaria Responsável |
|--------------|---|-------------------|---|----------------|--------------------------|
| 3003 | Ações e serviços da saúde | Programa de Metas | 1 - Aumentar a cobertura da Atenção Básica à Saúde para 70% na cidade de São Paulo. | 1 | FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE |
| 3006 | Direitos da pessoa com deficiência | Observa Sampa | | | FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE |
| 3007 | Garantia dos direitos da população idosa | Observa Sampa | | | FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE |
| 3011 | Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público | Programa de Metas | 3 - Certificar 75% (630) dos estabelecimentos municipais de saúde conforme critérios de qualidade, humanização e segurança do paciente. | 3 | FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE |



| Indicador | Produto / Conceito do Indicador | Fórmula de cálculo | Unidade de Medida |
|---|--|--|-------------------|
| Indicador de cobertura populacional estimada da atenção básica. | População Assistida | $\frac{\text{Número equipes ESF} + \text{número equipes de atenção básica parametrizadas} \times 3.450}{\text{Número total de habitantes}} \times 100$ | % |
| Estabelecimentos com serviços de reabilitação de média complexidade implantados no Sistema Único de Saúde (SUS) | Número de serviços de média complexidade voltados à reabilitação (NIR/CER/NISA) habilitados junto ao Ministério da Saúde como Centros Especializados em Reabilitação em determinado espaço geográfico, no ano considerado. | Número total de estabelecimentos com os serviços implantados | Unidade |
| Taxa de mortalidade da população acima de 60 anos por causas externas (agressões), por 100 mil habitantes idosos | - | $\frac{\text{Número total pessoas com mais de 60 anos mortas vítimas de agressão (CID 10: X85-Y09)}}{\text{Total da população com mais de 60 anos da cidade de São Paulo}} \times 100.000$ | razão |
| Sistema de avaliação e certificação da qualidade dos serviços de Saúde, elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde. | Estabelecimentos Certificados | $\frac{\text{Número acumulado de estabelecimentos da Rede Municipal de Saúde certificados}}{\text{Número total de estabelecimentos da Rede Municipal de Saúde (em 2016)}} \times 100$ | % |



| Frequência | Fonte | Nota técnica | Ano Base |
|---|---|---|---------------|
| Anual | Secretaria Municipal de Saúde (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES/ Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Fundação SEADE) | Cobertura da atenção primária é medida pela existência de equipes de saúde para cada 3,45 mil pessoas (equipes de saúde da família e equipes de atenção básica). Recentemente, o Ministério Saúde alterou a fórmula de cálculo do indicador. O cálculo foi realizado por meio da comparação entre o valor base de 2016 (62,4%) e o valor base de 2012 (56,6%). Variação 2013-2016 = 62,4% - 56,6% = 5,8%. | 2016 |
| Anual | {"Secretaria Municipal de Saúde (SMS)"} | | 2015 |
| | SIM/SVS/MS e SEADE | Quantidade de falecimentos na população acima de 60 anos em decorrência de agressão por 100.000 habitantes. O objetivo é a diminuição deste número. | 2011 |
| Secretaria Municipal de Saúde – SMS e Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES | Secretaria Municipal de Saúde – SMS e Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES | A certificação será composta a partir de critérios reconhecidos de qualidade e segurança do paciente de diferentes instituições acreditadoras reconhecidas nacional e internacionalmente, com diferentes níveis de complexidade. | Não aplicável |



| Valor Base | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | É regionalizavel |
|---------------|-------|----------|----------|----------|------|------------------|
| 0,624 | 0,643 | 0,662 | 0,681 | 0,7 | | |
| 38 | | | | | | sim |
| 4,924659945 | | | | | | |
| Não aplicável | 0 | 25%(210) | 50%(420) | 75%(630) | | |

Glossário dos campos:

- **Campo 1 – PROGRAMA PPA:**
Apresenta-se a numeração do programa do PPA
- **Campo 2 - DESC_PROGRAMA PPA:**
Apresenta-se a descrição do programa do PPA
- **Campo 3 - Origem:**
Apresenta-se a origem do indicador sugerido (Programa de Metas, ObservaSampa, entre outros)
- **Campo 4 - Vinculação PM:**
Apresenta-se a vinculação com o Programa de Metas.
- **Campo 5 - Cod vinculação:**
É o código da vinculação com o Programa de Metas.
- **Campo 6 - Secretaria Responsável:**
Apresenta a Secretaria responsável pelo indicador.
- **Campo 7 - Indicador:**
Apresenta a descrição do indicador.
- **Campo 8 - Produto / Conceito do Indicador:**
Apresenta o produto ou conceito do indicador. O conceito do campo é composto devido às diferentes origens dos indicadores.
- **Campo 9 - Fórmula de cálculo:**
Apresenta a metodologia de cálculo do indicador.
- **Campo 10 - Unidade de Medida:**
Apresenta a unidade de medida utilizada para mensurar o indicador.
- **Campo 11 – Frequência:**
Apresenta a frequência de análise do indicador. Em outras palavras, representa a periodicidade do mesmo.
- **Campo 12 - Fonte:**
Apresenta a fonte do indicador.
- **Campo 13 - Nota técnica:**
Apresenta comentários necessários ao completo entendimento do indicador.
- **Campo 14 - Ano Base:**
Consiste no período base para a comparação do monitoramento a ser realizado.

- Campo 15 - Valor Base:

Consiste no valor base para a comparação do monitoramento a ser realizado.

- Campos 16, 17, 18, 19 e 20 – Anos de análise:

São os anos para os quais deve-se indicar as metas para os indicadores.

- Campo 21 – É regionalizável:

Consiste no espaço para indicar se o indicador é passível de regionalização. Deve-se preencher o campo com as opções **sim** ou **não**.

3. Orientações para o preenchimento

a) Indicadores do Programa de Metas:

Como se pode notar, grande parte dos indicadores propostos se originaram no processo de construção do Programa de Metas. Naquele momento, o escopo da análise limitava-se ao período 2017-2020. Para estes indicadores será preciso fazer o exercício de estendê-los até o ano de 2021 e também complementar qualquer campo que não esteja devidamente preenchido, sobretudo, os Campos 16, 17, 18, 19 e 20 que contemplam os anos para os quais deve-se indicar as metas para os indicadores.

No exemplo citado, nota-se que os indicadores dos programas 3003 e 3011 possuem vinculação com o Programa de Metas. Por este motivo, grande parte das informações necessárias para o PPA já estão preenchidas. Restam completar as colunas T (dados para 2021) e U (sinalização de indicador regionalizável).

b) Indicadores não vinculados ao Programa de Metas

Os demais indicadores não vinculados com o Programa de Metas devem ser avaliados com maior critério. Neste caso, as colunas D e E (de vinculação com o Programa de Metas) não serão preenchidas.

As equipes devem preencher todos os campos que se apliquem ao indicador. Recomendamos especial atenção para que os valores sejam preenchidos para todos os anos e que sinalizem a possibilidade de regionalização do mesmo. Também é importante sinalizar o Ano e Valor Base, para que se tenha base de comparação.

Ressaltamos que as novas sugestões de indicadores serão consideradas somente se preenchidos todos os dados da planilha.

No exemplo citado, são indicadores não vinculados ao Programa de Metas os dos programas 3006 e 3007. Note-se que no indicador do programa 3007 (taxa de mortalidade) a frequência não está preenchida. Neste caso, é importante que as equipes sinalizem a frequência considerada adequada para o monitoramento, além dos valores para cada ano e da sinalização de regionalização.

A secretaria também pode alterar os dados apresentados, caso considere oportuno, até porque, em tese, está dotada de informações mais atualizadas e específicas. Neste mesmo exemplo, o Ano Base do indicador é 2011 pelo simples motivo de ser este o ano de referência da base da fonte utilizada (no caso, o ObservaSampa). Caso as Secretarias julguem pertinente realizar este tipo de alteração, também devem fazê-lo por meio da planilha.

Considerações Finais

Por fim, agradecemos novamente o esforço e empenho de todos que estão participando deste processo de planejamento e ressaltamos que quaisquer dúvidas podem ser direcionadas à equipe de COPLAN, através dos contatos abaixo.

coplan@prefeitura.sp.gov.br

(11) 3113-8126

(11) 3113-8124

(11) 3113-9481

(11) 3113-9357

(11) 3113-9483