

Manual do PPA **2016 - 2019**

Volume I

**Método de
Elaboração
de Programas**



**GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL**
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



Estado do Rio Grande do Sul

José Ivo Sartori

Governador

Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional

Cristiano Roberto Tatsch

Secretário

José Reovaldo Oltramari

Secretário-Adjunto

Departamento de Planejamento Governamental

Antonio Paulo Cargnin

Diretor

Carla Giane Soares da Cunha

Diretora-Adjunta

Equipe de Elaboração e Organização

Aida Dressano da Silveira

Ana Maria de Aveline Bertê

Antonio Paulo Cargnin

Bruno de Oliveira Lemos

Carla Giane Soares da Cunha

Fernando Maya Mattoso

Irma Carina Brum Macolmes

Juliana Feliciati Hoffmann

Katiuscia Ramos de Freitas

Luciana Dal Forno Gianluppi

Marlise Margô Henrich

Milton Limberger

Paulo Victor Marocco Milanez

Rogério Corrêa Fialho

Rosanne Lipp João Heidrich

Silvia Leticia Lorenzetti

Suzana Beatriz de Oliveira

1 APRESENTAÇÃO.....	03
2 BASE LEGAL.....	05
3 PROCESSO DE ELABORAÇÃO.....	09
3.1 FLUXO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019.....	09
3.2 BASE ESTRATÉGICA.....	10
3.3 ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO POR EIXOS ESTRATÉGICOS.....	11
3.4 ELEMENTOS ADICIONAIS.....	11
3.4.1 Participação da Sociedade e Regionalização.....	12
3.4.2 Cenário Fiscal.....	13
3.5 Elaboração dos Programas.....	13
3.6 ESTRUTURA DO PPA 2016-2019.....	14
3.7 TIPOS DE PROGRAMA NO PPA 2016-2019.....	14
3.8 MÉTODO DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS NO PPA 2016-2019.....	15
3.8.1 Estrutura dos Programas do PPA 2016-2019.....	17
3.8.2 Atributos dos Programas do PPA 2016-2019.....	18
4 INTEGRAÇÃO PPA 2016-2019 E LOAs.....	23

O Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal e Estadual, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ele estabelece as diretrizes, os programas e as ações para a Administração Pública estadual direta e indireta por um período de quatro anos. Esse período se inicia no segundo ano de uma gestão de governo e inclui o primeiro ano da gestão seguinte.

A elaboração do PPA é uma oportunidade importante para que o Governo que inicia seu mandato explicita de forma detalhada, tanto o conteúdo de sua proposta de governo, quanto o modelo de gestão que será implementado. Assim, é fundamental que o PPA 2016-2019, através da formulação dos programas que o integram, expresse, além da orientação da política socioeconômica do Governo, um modelo de gestão fortemente comprometido com a geração de resultados para o desenvolvimento sustentável e o alcance do equilíbrio fiscal.

Avançando na direção da qualificação do Plano, a elaboração do PPA 2016-2019 afigura-se como uma oportunidade de intensificar o processo de qualificação da gestão já iniciado, aprofundando a integração dos diversos instrumentos característicos do ciclo de gestão (PPA, LDO e LOA) e desses com os programas e projetos prioritários/estratégicos e refletindo, no Plano, os grandes objetivos do Governo, formulados a partir de uma base estratégica consistente, que conferirá unidade à ação governamental e permitirá que se avaliem esses instrumentos ao longo da execução.

Nesse processo de qualificação, assumem grande importância a universalidade e o realismo financeiro do PPA, de modo que a construção dos programas se dê a partir da consolidação de todas as fontes e de todos os grupos de despesa e do estabelecimento de objetivos e metas condizentes com as previsões de receita, buscando um processo de execução mais aderente às previsões estabelecidas no PPA.

Também os enfoques do desenvolvimento regional e da regionalização dos programas têm importância destacada, pois, além de atender obrigação imposta pela Constituição, tornam as políticas públicas mais efetivas, uma vez que é na dimensão espacial que os problemas sociais, efetivamente, se manifestam.

Nos próximos tópicos, serão abordados os diversos aspectos que dizem respeito à elaboração do Plano Plurianual, desde a base legal até a conclusão do projeto de lei do PPA.

A Constituição Federal, em seu artigo 165, estabelece:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Já a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estipula:

Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

...

Art. 152 ...

§ 8º - Os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais serão enviados ao Poder Legislativo, pelo Governador do Estado, nos seguintes prazos:

I - o projeto de lei do plano plurianual até 01 de agosto do primeiro ano do mandato do Governador;

Ainda no âmbito da legislação estadual, as Leis Complementares nº 10.336, de 28/12/1994, e nº 11.180, de 25/06/1998, definem:

Art. 2º - O plano plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, da administração direta e indireta, dos fundos, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

...

Parágrafo 2º - O plano plurianual compreenderá o período iniciado no exercício financeiro referente ao segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e vigorará até o final do exercício financeiro do primeiro ano do mandato subsequente.

Parágrafo 3º - O plano plurianual poderá ser revisto, por lei, quando necessário.

Art. 3º - Integração a lei do plano plurianual:

I - as diretrizes que nortearão a administração pública e os objetivos de cada órgão por Programa;

II - o demonstrativo das receitas por fonte e das despesas por Programa;

III - a estimativa das despesas de capital, especificadas por Programa;

IV - as metas, quantificadas física e financeiramente, por órgão e por Programa, que deverão ser atingidas relativamente à prestação de serviços-fins;

Parágrafo 1º - A origem de recursos será especificada por Recursos do Tesouro, Próprios da Autarquia, Próprios da Fundação, Convênios, Operações de Crédito Internas e Operações de Crédito Externas.

Parágrafo 2º - Para efeitos desta Lei, consideram-se:

I - Diretrizes: os critérios de ação e de decisão que devem disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento;

II - Objetivos: os resultados que se pretende alcançar com a realização de ações governamentais;

III - Metas: a especificação e a quantificação física e/ou financeira dos objetivos estabelecidos;

IV - Programa: o conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo;

V - Projeto: o conjunto de ações limitadas no tempo, do qual resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental;

VI - Atividade: o conjunto de ações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação governamental, de prestação de serviços-fins ou de prestação de serviços-meios;

VII - Atividade de prestação de serviços-fins; as ações que resultam em serviços prestados à comunidade passíveis de especificação e quantificação física;

VIII - Atividade de prestação de serviços-meios: as ações de manutenção administrativa;

IX - Investimento em obras: as despesas com ações destinadas a ampliar ou aperfeiçoar a infraestrutura.

Parágrafo 3º - As informações devem ser especificadas também por região."

Em resumo, conforme a legislação acima apresentada, ao se elaborar o Plano Plurianual, os programas da Administração Pública estadual, direta e

indireta, apresentarão as diretrizes, os objetivos e as metas quantificadas, física e financeiramente, além de regionalizadas.

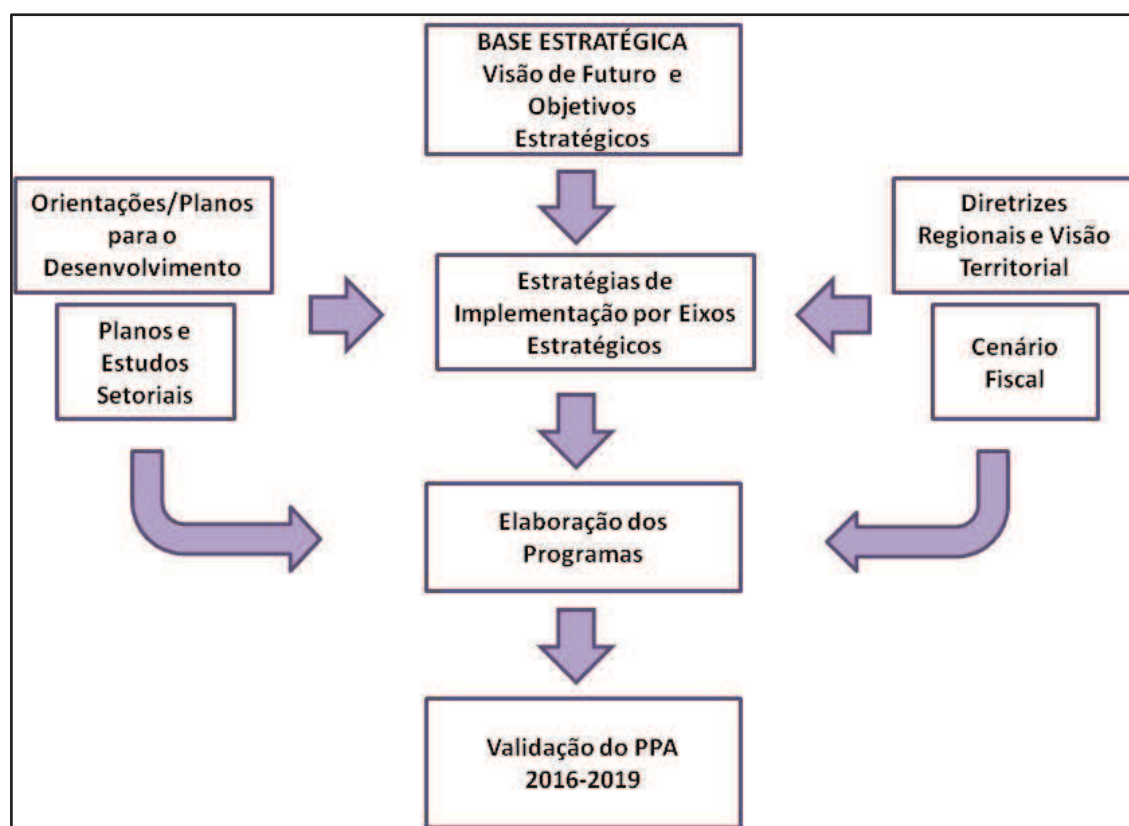
A respeito do prazo, cabe destacar que, de acordo com a legislação, o Poder Executivo deve enviar o Projeto de Lei do PPA até o dia 1º de agosto do primeiro ano do novo mandato.

Os programas que comporão o PPA 2016-2019 deverão ser desenhados de modo a refletir a estratégia do Governo, representando, assim, a unificação de esforços para a construção de uma mesma visão de futuro. Assim, os programas representarão o modo de se alcançarem os objetivos estratégicos da Gestão, servindo, ainda, como base para a formulação dos Projetos Prioritários/Estratégicos, que constituem um conjunto de ações que, por suas características e pelo impacto que são capazes de causar, serão fundamentais para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo e para a construção da visão de futuro.

3.1 FLUXO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019

Em consequência do exposto acima, a elaboração do PPA 2016-2019 constitui-se em um trabalho dividido em etapas, envolvendo a construção da Base Estratégica, orientações provenientes dos Grupos Temáticos por Eixos Estratégicos, objetivos regionais elaborados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, formulação dos programas e validação do Plano.

Figura 1: Fluxo Resumido da Elaboração do PPA 2016-2019



3.2 BASE ESTRATÉGICA

A base estratégica é formada por um conjunto de declarações que representam os valores sob os quais os instrumentos de planejamento deverão ser construídos, uma vez que representam os ideais do Governo eleito.

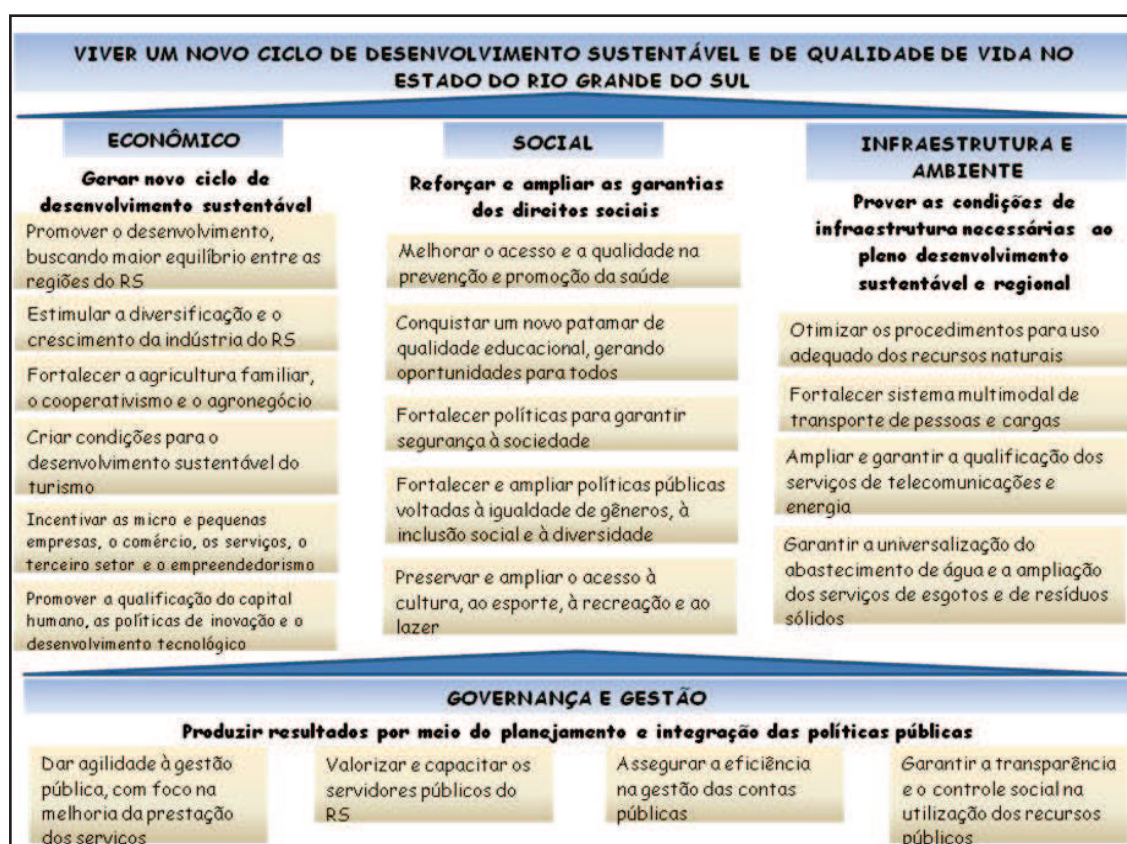
É integrada por componentes políticos e técnicos que conferirão aos programas do PPA viabilidade de implantação e execução e refletirão o entendimento do Governo em relação ao problema que busca ser solucionado.

Os dois elementos fundamentais da Base Estratégica são a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos, que formam o Mapa Estratégico do Governo – apresentado na Figura 2.

A Visão de Futuro do Governo Sartori é representada pela frase: **"Viver um novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida no Estado do Rio Grande do Sul".**

Além da Visão de Futuro, o Mapa apresenta quatro eixos de formulação e execução de políticas públicas (ou Eixos Estratégicos): Econômico, Social, Infraestrutura e Ambiente e Governança e Gestão, cada um com um direcionador e Objetivos Estratégicos.

Figura 2: Mapa Estratégico do Governo



O Eixo Econômico possui como direcionador "gerar um novo ciclo de desenvolvimento econômico sustentável" e é composto por seis Objetivos Estratégicos.

O Eixo Social tem o direcionador de "reforçar e ampliar as garantias dos direitos sociais" e cinco Objetivos Estratégicos a serem alcançados.

No Eixo Infraestrutura e Ambiente, os quatro Objetivos são orientados pelo direcionador "prover as condições de infraestrutura necessárias ao pleno desenvolvimento sustentável e regional".

Por fim, o Eixo Governança e Gestão possui o direcionador "produzir resultados por meio do planejamento e integração das políticas públicas" e quatro Objetivos Estratégicos.

3.3 ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO POR EIXOS ESTRATÉGICOS

As Estratégias de Implementação são a tradução dos Objetivos Estratégicos em linhas de ação e indicam o modo como o Governo busca alcançar cada Objetivo, constituindo a base para a formulação dos Programas.

Os representantes das secretarias estaduais, reunidos em Grupos Temáticos de acordo com os Eixos constantes no Mapa Estratégico do Governo, anteriormente apresentado, elaboraram as Estratégias de Implementação que serão expressas no PPA como programas e ações e indicaram ações com características de prioritárias/estratégicas, transversais e intersetoriais.

3.4 ELEMENTOS ADICIONAIS

Ainda, entre os componentes de caráter político que influenciam a elaboração do PPA e seus programas estão as Diretrizes Regionais e a Visão Territorial (abordadas na subseção Regionalização e Participação da Sociedade) e o Plano de Governo apresentado durante a campanha eleitoral.

O Cenário Fiscal é elaborado pelas Secretarias do Planejamento e Desenvolvimento Regional e da Fazenda e disponibilizado para as secretarias e órgãos setoriais para tornar mais consistente o planejamento elaborado. Esse tema será tratado novamente na sequência.

Por fim, orientam tecnicamente a definição de escopo e amplitude dos programas do PPA os diversos Planos de Desenvolvimento realizados pelo Governo e por entidades representativas de segmentos sociais, além de Planos e Estudos Setoriais. Enquadram-se entre os planos e orientações para o desenvolvimento, o RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial, elaborado e publicado em 2014, e o estudo RumoS 2015, publicado em 2006, ambos

3.4.1 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E REGIONALIZAÇÃO

Para auxiliar a incorporação dessa perspectiva e visando à qualificação do processo de participação da sociedade, a Base Estratégica do PPA será apresentada aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), e estes construirão objetivos para o desenvolvimento da Região Funcional a que pertencem (objetivos regionais).

Esses objetivos deverão ser considerados pelos órgãos setoriais no momento da elaboração dos programas, assim como outros documentos que caracterizem necessidades e oportunidades de caráter regional, de forma que as suas metas sejam regionalizadas, expressando essa visão.

Map of Paraná state showing functional planning regions (COREDEs) and their sub-regions. The map is color-coded and labeled with RF numbers and regional names. Neighboring countries (Paraguay, Argentina, Uruguay, Santa Catarina) and the Atlantic Ocean are also shown. A scale bar and north arrow are included at the bottom right.

COREDEs e Regiões Funcionais de Planejamento

Fonte: SEPLAG, DO 09/11/2010
Elaboração: SEPLAG/DEPLAN - 01/2011

O PPA 2016-2019 utilizará como referência a regionalização dos COREDEs e das Regiões Funcionais de Planejamento, apresentada na Figura 3. Além disso, será disponibilizada a regionalização das ações por município, o que permitirá que os órgãos acompanhem suas ações também pelos seus recortes territoriais. Quando não for possível a regionalização, as metas deverão ser apresentadas para o Estado.

3.4.2 CENÁRIO FISCAL

O esforço de qualificação da base financeira do Plano Plurianual, que se pretende para o PPA 2016-2019, deve englobar medidas que lhe proporcionem universalidade e realismo financeiro.

Universalidade financeira diz respeito à necessidade de fazer com que o PPA sintetize a totalidade do planejamento dos órgãos da Administração Estadual, apresentando-o como um corpo coerente e integrado de políticas públicas.

Realismo financeiro, por sua vez, diz respeito à qualidade das informações quantitativas, que são a base para o planejamento de programas com objetivos claros e metas realistas. A realização de escolhas estratégicas e de priorização de áreas de atuação, bem como o desafio da qualificação da gestão, num cenário de fortes restrições fiscais, terão tanto maiores chances de sucesso quanto mais realista e sólida for a base de planejamento e programação.

3.5 ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS

Uma vez estabelecida a Base Estratégica e as suas Estratégias de Implementação, é iniciada a elaboração dos programas, ações, produtos e metas do PPA 2016-2019 (conforme exposto na seção Método de Elaboração de Programas) – essa etapa é denominada de fase qualitativa da elaboração.

A fase quantitativa se inicia quando da divulgação dos tetos orçamentários de cada órgão. Nessa etapa, são alocados os valores de despesas correntes e de capital em cada ação, ajustadas as metas dos produtos e elaborados os instrumentos de programação orçamentária.

Ao se elaborarem os instrumentos de programação orçamentária concomitantemente aos programas e ações do PPA, está se buscando uma maior integração dos dois instrumentos e evitando a dissociação entre a Lei Orçamentária e o PPA.

Durante a construção dos programas e dos instrumentos de programação orçamentária, serão realizadas oficinas de elaboração para auxiliar

secretarias e órgãos setoriais. Nessas reuniões, estarão presentes técnicos da SEPLAN, que fornecerão orientações e esclarecerão dúvidas.

O PPA elaborado terá etapa de validação final pelo Governador do Estado, em ato que precede o seu envio à Assembleia Legislativa.

3.6 ESTRUTURA DO PPA 2016-2019

O documento de apresentação do Plano Plurianual 2016-2019 será composto por uma Mensagem de apresentação do Plano, pela minuta de Projeto de Lei e por um anexo com os programas que orientarão a ação governamental no período 2016-2019.

- **Mensagem**

A Mensagem será composta por análise da situação econômica do Estado, análise das finanças públicas estaduais e apresentação da base estratégica do PPA 2016-2019.

- **Projeto de Lei**

É o documento que apresenta o planejamento da ação do Estado para o período 2016-2019, estipulando as condições de execução, avaliação e revisão.

- **Programas**

Representam o instrumento de programação do Governo, contendo objetivo, indicadores, ações, produtos e metas. Declaram o resultado a ser alcançado com vistas à solução de problemas ou ao aproveitamento de oportunidades. São apresentados como anexo do Projeto de Lei.

Os programas são a base para a construção de um processo integrado de planejamento, orçamento e gestão com foco na obtenção de resultados para a sociedade. São a expressão das propostas e compromissos do Governo.

3.7 TIPOS DE PROGRAMA NO PPA 2016-2019

Os programas serão de quatro tipos: Finalísticos, de Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado, de Política de Crédito e de Apoio Administrativo.

Os **Programas Finalísticos** destinam-se à solução ou atenuação de problemas da sociedade ou, ainda, ao aproveitamento de oportunidades, em consonância com a orientação estratégica do Governo. São programas que

resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Têm seus resultados medidos e avaliados por indicadores específicos.

Os **Programas de Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado** são programas voltados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação e gestão de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado.

Os **Programas de Política de Crédito** são destinados a expressar os programas geridos pelas instituições de crédito do Estado e se diferenciam dos Programas Finalísticos pelo fato de suas ações não conterem dados relativos às despesas, tendo somente metas físicas, caracterizadas pelo volume de crédito concedido, pelo número de operações realizadas e/ou pelo número de beneficiários dessas operações.

O **Programa de Apoio Administrativo** destina-se à realização de ações cuja alocação nos outros programas é de difícil realização. No PPA 2016-2019, esse programa concentrará as despesas com pagamento de pessoal da Administração Direta, das fundações e das autarquias, além daquelas correspondentes à manutenção dos órgãos e não ligadas diretamente a um programa. Assim, esse Programa será composto por uma ação de pagamento das despesas do pessoal ativo para cada órgão, uma para a publicidade institucional também para cada órgão e por ações de Apoio Administrativo e Qualificação da Infraestrutura para os órgãos que forem responsáveis pela execução de ações em mais de um programa.

Outro tipo de Programa de Apoio Administrativo é o Encargos Especiais. São alocadas nesse programa ações para o pagamento de encargos da dívida ativa e fundada, contribuições previdenciárias, reforço de proventos de fundações, sentenças judiciais, encargos oriundos dos depósitos judiciais, pagamento de aposentadoria e de pensões, fornecimento de vale-refeição aos servidores, contribuição para a assistência à saúde do servidor, abono-família, contribuição para o patrimônio do servidor público (PASEP), reembolsos, indenizações e restituições de receitas de exercícios anteriores, fundo de garantia por tempo de serviço, seguro de vida, contribuições sociais incidentes sobre serviços de terceiros ou cooperativas e outros encargos gerais do Estado. As ações que compõem esse Programa são Serviço da Dívida e Outros Encargos Especiais.

3.8 MÉTODO DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS NO PPA 2016-2019

O programa é uma forma de organização da atuação governamental, expressando os compromissos e a proposta do Governo e buscando a solução de um problema – este entendido como demandas não satisfeitas ou carências ou, ainda, oportunidades identificadas.

Na elaboração do PPA 2016-2019, um primeiro passo para a definição dos programas é a observação das Estratégias de Implementação atinentes ao órgão.

Dependendo da robustez da Estratégia de Implementação selecionada, ela pode ser utilizada como:

- Objetivo do Programa;
- Insumo para o Programa (neste caso a Estratégia é mais ampla que um Programa do PPA, sendo utilizada apenas uma fração como o Objetivo);
- Ação (a Estratégia de Implementação não é robusta o suficiente para ser um Programa).

Os Objetivos Regionais também podem ser utilizados como insumos para a elaboração de programas, contudo, deve ser dada preferência para o seu uso como critério de regionalização de produtos e suas metas.

Caso as Estratégias de Implementação não sejam suficientes para a solução dos problemas observados e para a execução das atribuições do órgão, os programas deverão ser elaborados realizando-se a análise do problema, identificação das causas, regiões de incidência, público atingido e consequente estabelecimento de objetivos e ações.

Para identificar o problema, é necessário recolher e analisar toda a informação disponível, combinar os dados que permitem identificar a situação em que se encontram os beneficiários nas áreas definidas como prioritárias, observando as necessidades da população envolvida e a importância relativa de cada uma delas. Esta fase corresponde a efetuar uma detalhada observação da realidade e obter a maior quantidade possível de dados antecedentes.

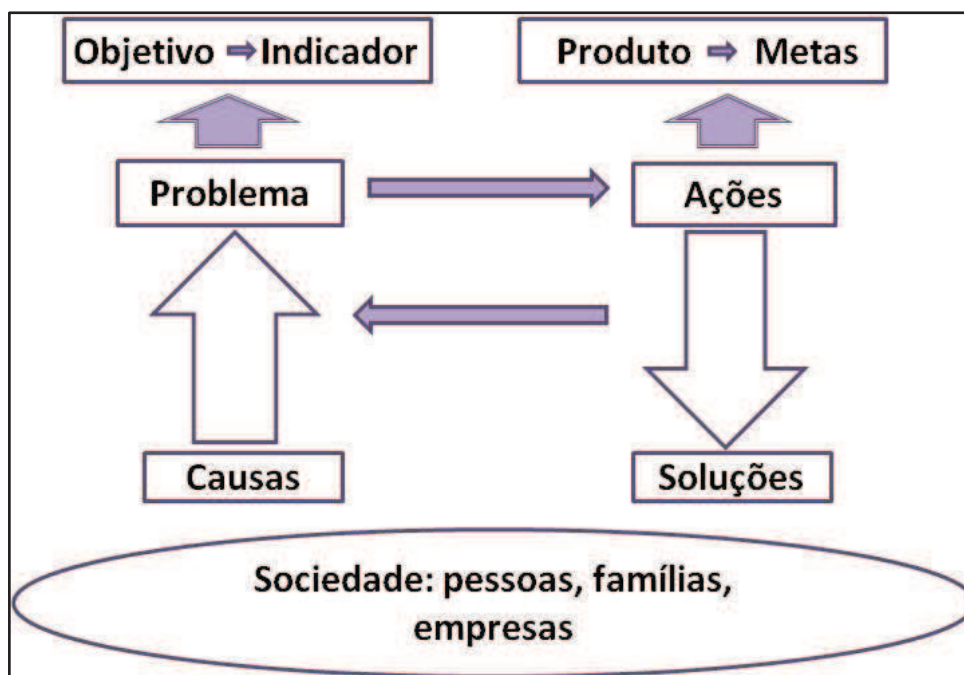
O processo de definição do problema deve responder às seguintes perguntas:

- Existe um problema?
- Qual é o problema?
- Quais são os elementos essenciais do problema, isto é, as suas causas?
- Quem é afetado pelo problema? Ou seja, quais serão os beneficiários?
- Qual é a magnitude atual do problema e suas consequências?
- Conta-se com toda a informação relevante acerca do problema para caracterizá-lo?
- Dispõe-se de uma visão clara e definida do meio geográfico, econômico e social do problema?

- Quais são as principais dificuldades para resolução do problema?

Da sociedade emanam os problemas com suas causas. Para solucioná-los, são traçados objetivos e estes, por sua vez, são mensurados através de indicadores. Para se alcançar o objetivo do programa, são estabelecidas ações que atuam sobre as causas dos problemas, trazendo benefícios à sociedade. A figura a seguir ilustra a lógica de um programa.

Figura 4: Lógica do Programa do PPA 2016-2019



3.8.1 ESTRUTURA DOS PROGRAMAS DO PPA 2016-2019

Os programas expressam, em sua estrutura, a função que têm no âmbito do PPA e declaram os resultados para os quais os esforços da Administração devem se voltar. Assim, os programas, que organizam a ação governamental para a solução de problemas, têm como elementos fundamentais seus objetivos e respectivos indicadores, e o conjunto de ações, com suas metas físicas e dados financeiros.

A figura 5 representa a estrutura dos programas a serem elaborados para o PPA 2016-2019.

A definição do objetivo é fundamental para a elaboração de um programa. O objetivo deve representar o alcance de uma situação almejada, para a sociedade, seja de superação de um problema ou de aproveitamento de uma oportunidade.

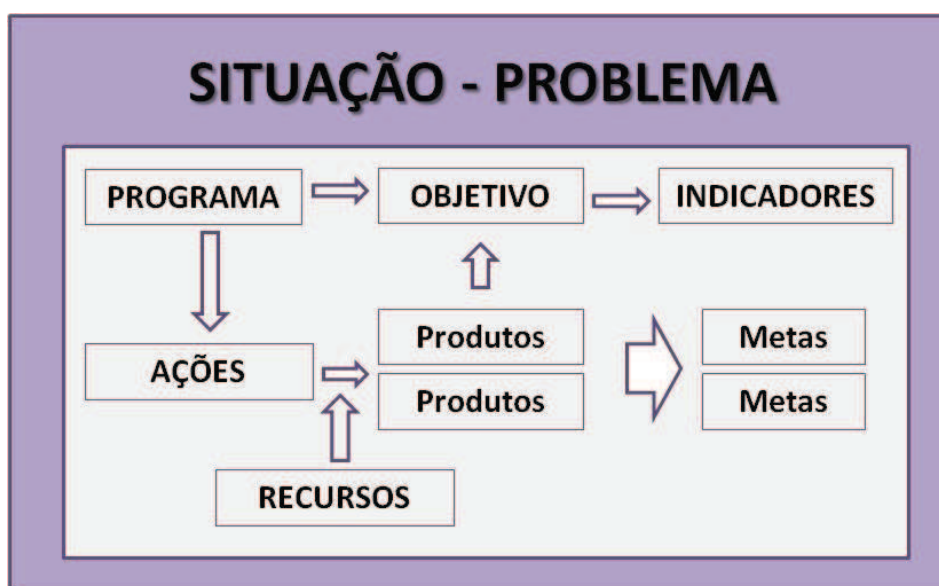
O alcance do objetivo do programa é mensurado por indicadores,

que devem ser formulados de modo a informar o desempenho do programa para o alcance dos seus objetivos.

As ações que integram o programa representam o meio de alcançar o seu objetivo. Cada ação visa atingir resultados previamente planejados, que são os seus produtos. A execução das ações e alcance de produtos está atrelada à disponibilidade de recursos, financeiros, humanos, entre outros, os quais serão planejados por ocasião do planejamento da ação.

O alcance dos produtos deverá ser suficiente para, ao longo do período de realização do PPA, propiciar um novo indicador para a situação-problema do programa.

Figura 5: Estrutura do Programa



3.8.2 ATRIBUTOS DOS PROGRAMAS DO PPA 2016-2019

Os programas do PPA 2016-2019 apresentarão três blocos de informações, a saber: dados gerais do Programa; Indicadores; Ações.

A. Dados Gerais do Programa

São as informações que caracterizam o programa, tais como o problema que justifica sua existência, seu objetivo, público-alvo e órgão responsável pela implementação. São os seguintes os atributos desse bloco:

- **Tipo de Programa:** em face das características do programa, do seu objetivo e do seu público-alvo, deve ser indicado um dos tipos definidos no tópico “Tipos de Programa no PPA 2016-2019”.

- **Denominação:** deve informar o propósito do programa, por meio de

expressões ou palavras-chave, podendo ser adotados nomes fantasia.

- **Justificativa:** descrição do problema que o programa tem por objetivo enfrentar. A justificativa deve abordar o diagnóstico da situação-problema para a qual o programa foi proposto; alertar quanto às consequências da não-implementação do programa; e informar a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis ao programa.

- **Objetivo:** expressa a busca de um resultado, descrevendo a finalidade do programa com concisão e precisão, devendo ser mensurável por indicador(es) quando o tipo de programa assim o exigir. O objetivo deverá ser iniciado sempre por um verbo no infinitivo.

- **Público-alvo:** especifica os segmentos da sociedade aos quais o programa se destina e que se beneficiam direta e legitimamente com sua execução. São os grupos de pessoas, comunidades, instituições ou setores que serão atingidos diretamente pelos resultados do programa. A definição do público-alvo é importante para identificar e focar as ações que devem compor o programa.

- **Órgão Responsável:** órgão em nível de Secretaria de Estado responsável pela implementação do programa.

- **Vínculo com a Orientação Estratégica:** informa a quais Objetivos Estratégicos do Governo (apresentados no Mapa Estratégico) o Programa está relacionado, contribuindo para o seu alcance.

B. Indicador(es)

É(são) o(s) elemento(s) capaz(es) de medir a evolução do problema. Deve(m) ser coerente(s) com o objetivo do programa, sensível(eis) à contribuição das principais ações e apurável(eis) em tempo oportuno. Permite(m), portanto, a mensuração dos resultados alcançados com a execução do programa. É(são) geralmente apresentado(s) como relação ou taxa entre variáveis relevantes. Todos os programas dos tipos Finalístico e de Política de Crédito terão, no mínimo, um indicador. Os atributos que constituem um indicador são:

- **Nome:** o campo deve ser preenchido com a denominação do indicador escolhido.

- **Órgão Responsável:** é o órgão responsável pela informação do indicador.

- **Unidade de Medida:** é o padrão escolhido para mensuração do indicador.

- **Índice Mais Recente:** o índice é a aferição de um indicador em um dado momento, medido com a unidade de medida escolhida. Esse atributo

refere-se ao índice apurado e obtido mais recentemente, que servirá de base para as avaliações do programa.

- **Data de Apuração:** é a data em que foi apurado o Índice mais Recente.

- **Índice Desejado ao Final do PPA:** é o valor do índice pretendido no final da vigência do PPA 2016-2019, dimensionando, portanto, o impacto pretendido com a execução do programa.

- **Fonte:** é a instituição responsável pelo acompanhamento do indicador escolhido e pela apuração e divulgação periódica dos índices. A fonte pode ser uma instituição oficial ou privada, quando aceita pela sociedade por sua reconhecida credibilidade.

- **Base Geográfica de Apuração do Índice:** é o nível de agregação geográfica da apuração do índice, podendo ser municipal, estadual ou nacional, por exemplo.

- **Periodicidade:** é a frequência com que o índice é apurado e divulgado pela fonte, podendo ser mensal, semestral ou anual, por exemplo.

- **Forma/Fórmula de Apuração:** é a forma de obtenção do valor do indicador. Esse atributo pode ser informado por fórmula ou texto.

C. Ações

As ações de um programa constituem um conjunto de operações que contribuem para o alcance de seu objetivo. São os seguintes os atributos que definem uma ação:

- **Título:** o título deve traduzir de maneira clara e concisa a ação cujo produto contribui para a consecução do objetivo do programa. A redação do título da ação deve iniciar com substantivo indicador da ação como, por exemplo, implantação de, apoio a, aperfeiçoamento de, entre outros.

- **Descrição:** deve expressar, de forma sucinta, a forma pela qual a ação será executada, seu escopo e delimitação, além de informar os responsáveis pela coordenação e realização dos produtos, quais as instituições parceiras, os recursos necessários e a sua forma de obtenção.

- **Órgão Responsável:** é o órgão que executa a ação. Em se tratando de ação de execução descentralizada, ou seja, aquela que é custeada pelo Estado e executada por terceiros, é o órgão responsável pelo repasse dos recursos para as entidades executoras. Esse órgão é o responsável, também, pelos resultados da ação.

- **Situação:** indicação de que a ação é nova ou está em andamento.

• **Escala de Regionalização:** é uma sinalização da possibilidade de regionalização da ação, segundo um dos seguintes critérios: ação de abrangência estadual, ação regionalizável pelas Regiões Funcionais de Planejamento definidas no estudo RumoS 2015, ação regionalizável pelas regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e por municípios. Para elaborar a regionalização da ação, essa deve ser feita em nível de produto.

• **Ação Prioritária:** informa se a ação faz ou fará parte da carteira de prioritário/estratégico do Governo.

• **Ação com Financiamento:** informa se a ação possui financiamento contratado para sua execução ou irá contratar. Possuindo financiamento, ou sua previsão, o agente financiador também deve ser indicado.

• **Dados Financeiros:** nesse item devem ser informadas as estimativas de custos da ação, em reais e sem centavos, desdobrados por fonte de recursos e por categoria econômica (Despesa Corrente e Despesa de Capital) e distribuídas para cada ano do período de vigência do PPA. No PPA 2016-2019, haverá a possibilidade de existência de ações não-orçamentárias, que não possuem valor financeiro associado a sua execução – são exemplos: ações para a elaboração de leis e ações que utilizam apenas recursos humanos, isto é, pessoal ativo, uma vez que o valor financeiro empregado para a execução estará alocado em ação específica (Remuneração de Pessoal Ativo do Programa de Apoio Administrativo).

• **Produto:** é a descrição do bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo (segmentos da sociedade, no caso de ações finalísticas, ou áreas de governo, nos casos de ações de apoio). Uma ação pode ter um ou mais produtos. Em casos excepcionais, a critério da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional, a ação não terá produto.

- **Unidade de Medida:** é o padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço.
- **Meta:** a meta física é a quantidade do produto que se deseja atingir em determinado horizonte temporal, expressa na unidade de medida adotada. A meta deve ser mensurada e informada por ano do PPA e pela escala de regionalização escolhida.
- **Forma de Execução:** deve-se informar quem são os responsáveis pela execução do Produto – se ele será realizado de forma direta (isto é, pelo próprio Estado), de forma descentralizada ou mista. Quando for por uma dessas duas formas, é necessário informar ainda quem serão os responsáveis (município, Organização da Sociedade Civil, por parceria, por concessão ou outra forma). É preciso ter em mente que a execução mista tem sempre como um dos executores o Estado.

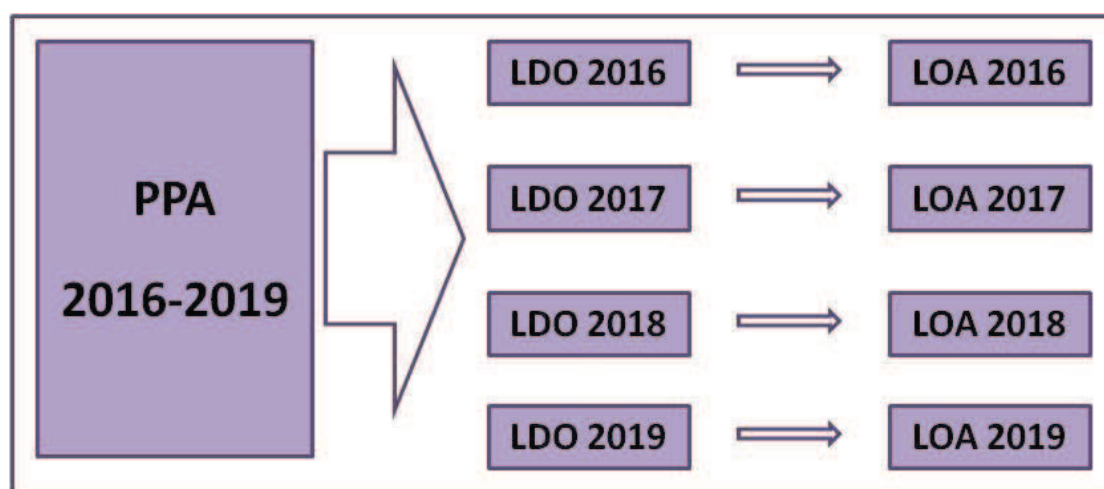
• **Instrumentos de Programação Orçamentária:** é a elaboração dos projetos e/ou atividades vinculados a cada ação. Deve ser verificada a conveniência da manutenção de instrumentos já existentes, observando o Objetivo do Programa e o objeto e forma de execução da ação e, caso não existam instrumentos adequados, devem ser criados novos. Nesse atributo, serão criados apenas o título e a descrição dos projetos e/ou atividades.

- **Título:** deve refletir de forma sintética e clara o que será executado através do instrumento de programação.
- **Descrição:** informa o que será realizado através do instrumento e qual a sua finalidade. Deve expressar o que será efetivamente realizado através do projeto ou da atividade. Deve indicar seu escopo, suas delimitações e seu objetivo, servindo, em última análise, como identificação do que será executado pelo Órgão através do instrumento de programação.

Como expresso anteriormente, o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, estabelecendo programas, objetivos e metas que nortearão a Administração Pública pelos quatro anos subsequentes à sua aprovação.

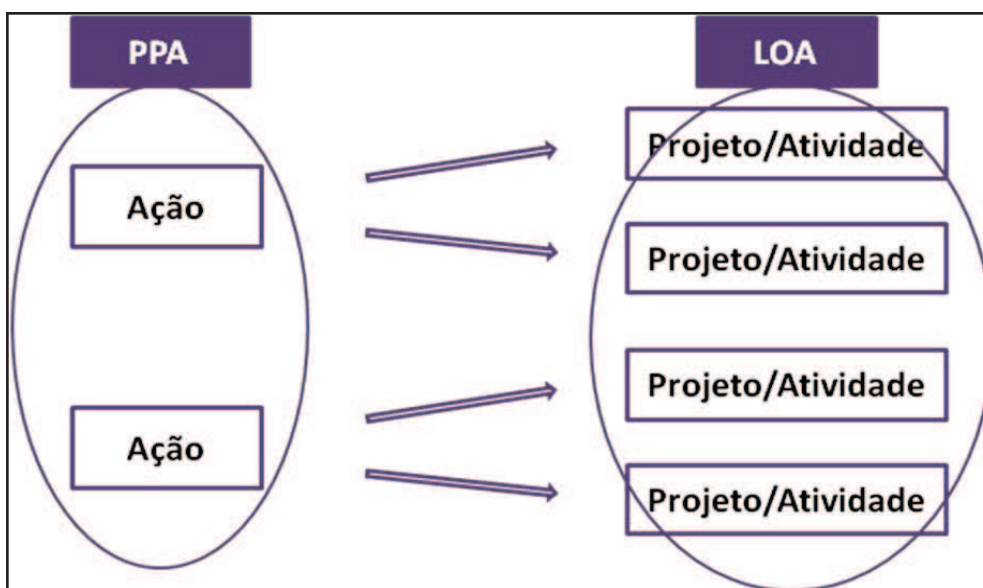
No período de vigência do PPA são elaboradas peças orçamentárias anuais – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que deverão estar coadunadas ao planejamento de médio prazo (PPA), conforme podemos observar na figura abaixo.

Figura 6: Interligação entre PPA, LDO e LOA



A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte. A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, apresenta os instrumentos de programação e os recursos necessários para a execução do exposto na LDO. Ambas as peças são orientadas pelos programas e ações definidos no PPA. Fazendo uma simplificação, a LDO e a LOA são uma parte do PPA que será executada em um ano e seguem a seguinte relação:

Figura 7: Integração PPA e LOA



Para cada ação do PPA corresponderá um ou mais instrumentos de programação orçamentários, que podem ser:

- **Projeto** - Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo. Exemplo: Modernização Tecnológica e de Cultura Digital – Educação Básica.
- **Atividade** - Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Exemplo: Alimentação Escolar.
- **Operação Especial** - São despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. São despesas passíveis de enquadramento neste instrumento de programação: amortizações, juros e encargos da dívida pública, pagamento de sentenças judiciais, ressarcimentos de toda ordem, indenizações, pagamento de inativos, contribuição social ao RPPS e ao RGPS.

No período de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 também deverão ser informados os instrumentos de programação orçamentária para o exercício de 2016, que viabilizarão a execução das ações definidas no planejamento de médio prazo. Com isso, se pretende superar as possíveis dificuldades decorrentes da dissociação entre PPA e LOA.

