

Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: José Ivo Sartori

Vice-Governador: José Paulo Dornelles Cairoli

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Secretário: Carlos Búrigo

Secretário Adjunto: Josué Barbosa

Chefe de Gabinete: Melissa Guagnini Hoffmann Custódio

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Diretor: Antonio Paulo Cargnin

Diretora Adjunta: Carla Giane Soares da Cunha

Ficha técnica: Irma Carina Brum Macolmes, Lauren Lewis Xerxenevsky, Luciana Dal Forno Gianluppi (Organizadoras), Antonio Paulo Cargnin, Aida Dresseno da Silveira, Ana Maria de Aveline Bertê, Bruno de Oliveira Lemos, Carla Giane Soares da Cunha, Fernando Maya Mattoso, Juliana Feliciati Hoffmann, Katuscia Ramos de Freitas, Laurie Fofonka Cunha, Marlise Margô Henrich, Milton Limberger, Paulo Victor Marocco Milanez, Rogério Fialho (*in memoriam*) Rosanne Lipp João Heidrich, Silvia Leticia Lorenzetti, Suzana Beatriz de Oliveira

Revisão: Marlise Margô Henrich

Capa: Priscila Ely

Assessoria de Comunicação: Mariana Raimondi

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:

Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021 / Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017.

90 p. : il.

ISBN online 978-85-89443-07-4

1. Ciência Política. 2. Planejamento Governamental. I. Rio Grande do Sul. Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. II. Título.

CDU 320

Apresentação

O Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento e gestão pública do Estado brasileiro e está previsto pelo Artigo 165 da Constituição Federal. No âmbito municipal, as legislações estabelecem que os prefeitos devem apresentar ao Poder Legislativo, no primeiro ano de mandato, o projeto de lei do PPA para os quatro anos subsequentes.

Mais do que uma obrigação legal, o PPA é o planejamento governamental de médio prazo, que deve traduzir em ações, o programa do candidato eleito para ocupar o cargo de Chefe do Executivo; tornando-se um plano orientador da administração e também, um compromisso político.

Além disso, o Plano Plurianual apresenta a totalidade das ações a serem executadas pelos órgãos que compõe a administração pública municipal, o que favorece a transparência, a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, e a tomada de decisão pelos gestores.

Objetivando qualificar servidores das prefeituras gaúchas para a elaboração de seus PPAs, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG) elaborou um curso, que foi ministrado em parceria com a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS).

O Curso de Elaboração de PPAs municipais (2018-2021) foi realizado na modalidade a distância, durante os meses de maio e junho de 2017, e contou com 682 inscritos, oriundos de 13 Estados. Este livro foi gerado a partir dos materiais produzidos para esse Curso.

Desejamos uma boa e proveitosa leitura a todos.

Sumário

MÓDULO 1: O Planejamento Governamental e o PPA	3
Unidade 1.1: O Planejamento Governamental	3
1.1.1 A importância do Planejamento Governamental	3
1.1.2 Os Fundamentos do Planejamento Governamental	5
1.1.3 Um breve histórico do Planejamento Público no Brasil	7
Unidade 1.2: O PPA: definição, objetivos, legislação e etapas de elaboração	15
1.2.1 Definição e objetivos do PPA	15
1.2.2 A legislação do PPA	17
1.2.3 Os documentos e as etapas de elaboração do PPA	20
Unidade 1.3: A integração do PPA com os demais instrumentos de planejamento governamental	23
1.3.1 O PPA e o Orçamento Público	23
1.3.2 O Plano Plurianual e a Dimensão Territorial	25
Referências	29
MÓDULO 2: A elaboração da base estratégica do PPA	30
Unidade 2.1: Etapas para a construção da base estratégica do PPA	30
2.1.1 A Base estratégica	30
2.1.2 As etapas para a estruturação da base estratégica	32
Unidade 2.2: A elaboração do diagnóstico estratégico do Município	36
2.2.1 A elaboração do diagnóstico municipal	36
2.2.2 Indicadores municipais	50
Referências	56
MÓDULO 3: A elaboração dos programas do PPA	57
Unidade 3.1: Método de elaboração da SPGG/RS	57
3.1.1 Atributos dos Programas	58
Unidade 3.2: Indicadores: construção e seleção	62
3.2.1 Conceito	62
3.2.2 Propriedades	62
3.2.3 Classificação	63
3.2.4 Indicadores no Ciclo das Políticas Públicas	64
3.2.5 Indicadores nos Programas do Plano Plurianual	65
3.2.6 Construção de Indicadores	65
3.2.7 Recomendações para a Seleção/Construção de Indicadores de Programas	66

<i>Unidade 3.3: Dimensão territorial e participação da sociedade na elaboração do PPA</i>	68
<i>Referências</i>	72
<i>Módulo 4: A Gestão do PPA</i>	73
<i>Unidade 4.1: Prestação de contas</i>	73
<i>Unidade 4.2: Acompanhamento do PPA</i>	75
MÓDULO 5: Revisão	81

MÓDULO 1: O Planejamento Governamental e o PPA

Unidade 1.1: O Planejamento Governamental

Nesta unidade você vai aprender:

- A importância do planejamento governamental
- Os fundamentos do planejamento governamental
- Um breve histórico do planejamento governamental no Brasil

1.1.1 A importância do Planejamento Governamental

O planejamento é um processo contínuo e dinâmico que está relacionado à capacidade de instituições e pessoas se adaptarem às incertezas que envolvem o futuro e às mudanças imprevistas nos ambientes. Nesse sentido, o planejamento consiste em um conjunto de ações intencionais, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro. Portanto, o planejamento permite que, a partir de orientações de ações no momento presente, as instituições atinjam os objetivos estabelecidos por meio de cálculo estratégico sobre o futuro¹.

O planejamento pode ser implementado tanto para o setor público quanto para o setor privado. Ou seja, o processo de planejamento pode ser aplicado a qualquer tipo de organização da sociedade que demande um objetivo e que persiga uma mudança futura. A diferença consiste nos fins visados pelas organizações e na complexidade dos ambientes em que as organizações estão imersas.

No setor público, o processo de planejamento se confunde com o próprio exercício do governo. Isso porque o planejamento público se relaciona com a capacidade de governar. Assim, utilizam-se as metodologias de planejamento (manejo de técnicas e instrumentos) para atingir os resultados das políticas públicas.

Adicionalmente, o Planejamento, como primeira função administrativa, refere-se a um processo que congrega princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que auxiliam as organizações a mudarem uma situação atual, com vistas a alcançar algum objetivo futuro. Entretanto, os problemas que os gestores de alto escalão municipal devem enfrentar estão menos relacionados ao conhecimento das metodologias e técnicas e mais ao modo como estas são utilizadas, bem como aos recursos e às forças políticas que permeiam a instituição e se organizam a fim de atingir os objetivos pretendidos.

¹ Em Carlos Matus (1993) e Cardoso Júnior (2011) podemos encontrar elementos fundamentais para a defesa do planejamento.

O Planejamento Governamental, por sua vez, pode ser definido como o planejamento realizado pelos governos federal, estaduais e municipais, e também por todos os gestores de órgãos e entidades que exercem alguma função pública. É também um processo com normas e técnicas próprias. De Toni (2016) destaca alguns pontos sobre a importância do Planejamento Governamental. De uma forma geral:

1. É uma ferramenta que os governos e os gestores municipais têm para transformar uma realidade social. Com ele se busca atender a uma demanda ou solucionar problemas de forma racional, eficiente, eficaz e oportuna;
2. É um método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes governamentais, permitindo um maior controle central de uma vasta rede de órgãos, instituições e unidades administrativas da esfera municipal;
3. Permite dar maior consistência interna e continuidade no tempo às políticas públicas implementadas na forma de programas e projetos;
4. Procura perseguir objetivos conhecidos e aceitos, que representem os interesses gerais e permanentes da sociedade em substituição ao intervencionismo e às demasiadas influências políticas pontuais;
5. Busca abolir o despreparo, o “achômetro”, a improvisação e o casuísmo, para dar lugar a técnicas, envolvimento das pessoas, responsabilidade, equilíbrio e soluções mais acuradas e sistematicamente projetadas para alcançar, com maior probabilidade de sucesso, os objetivos coletivos almejados.

No Brasil, com o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 (CF), o Planejamento Governamental passou a contar com instrumentos legais de planejamento cujos regramentos se encontram em seu artigo 165. Assim, todas as esferas de governo (federal, estadual ou municipal) devem definir suas prioridades no formato de programas e com diretrizes, objetivos e metas. Além disso, em seu artigo 174, a CF define que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado².

Os instrumentos de Planejamento Governamental definidos no artigo 165 da Constituição Federal são: 1) o Plano Plurianual – PPA; 2) os Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais; 3) a Lei de Diretrizes orçamentárias – LDO; e 4) a Lei Orçamentária Anual – LOA. No presente curso, o Plano Plurianual será trabalhado.

Cabe destacar que, tanto na elaboração dos instrumentos legais (PPA, LDO, LOA, Planos e Programas) quanto na gestão administrativa, o Planejamento Governamental se pauta por conceitos, métodos, técnicas e processos. Há, portanto, muitas técnicas utilizadas pelo Planejamento Governamental. Ainda, há metodologias mais específicas de aplicação na Administração Pública, tais como o Planejamento Estratégico Situacional (PES), o Quadro Lógico (QL) e o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOO), além de outras que surgiram no setor privado e que foram adaptadas pelo planejamento do setor público, como a Matriz SWOT (*Strengths* – forças,

² Segundo Paulo (2016), afirmar que o planejamento é determinante para o setor público significa dizer que o Estado só deverá agir em conformidade com os fins e meios estabelecidos. Já o setor privado está liberado, em princípio, de realizar empreendimentos que não sejam necessariamente compatíveis com o referido planejamento. Uma descrição completa do planejamento na Constituição Federal pode ser encontrada em PAULO, 2016.

Weaknesses – fraquezas, *Opportunities* – oportunidades, *Threats* – ameaças), e, mais recentemente, o BSC (*Balanced Scorecard*) e o Mapa Estratégico³.

O presente curso se concentrará na estrutura da elaboração do PPA e em algumas técnicas para a elaboração do Plano, um importante instrumento formal de Planejamento Governamental. Embora a metodologia de elaboração do Plano mude em cada esfera e em cada município, cabe a ele orientar a ação governamental, auxiliando na construção da visão de futuro que, por sua vez, orientará a ação presente. Ou seja, é perfeitamente aceitável a adaptação e a aplicação de diferentes metodologias no processo de elaboração e gestão do PPA. O importante é que, observando as questões legais referentes a esse instrumento, isto é, os elementos que devam obrigatoriamente constar na Lei do PPA, ele seja construído para orientar a ação governamental.

1.1.2 Os Fundamentos do Planejamento Governamental

Em linhas gerais, o planejamento moderno abrange uma série de atributos⁴. É caracterizado por ser um processo contínuo, intensivo em formulações estratégicas e em novos métodos e abordagens de gestão. Além disso, é um processo de intensa coordenação. Isto é, exige sinergia, regras claras, objetivos claros e cooperação entre os atores.

Além dessas características gerais, o Planejamento Governamental pode ser caracterizado por:

- Ter a primazia dentro da Administração, pois é uma função que precede às demais, fornecendo suas bases;
- Assim como ocorre no setor privado, compreender todo o processo de gestão dos recursos públicos e das atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades públicas, incluindo definição de missão, visão, objetivos, escolhas estratégicas e metas a atingir;
- Em todos os níveis, incorporar conceitos mais amplos de governabilidade, governança e sustentabilidade das políticas públicas a longo prazo;
- Ter a atuação dinâmica, em especial no processo de implementação, devido à constante necessidade de tomada de decisão, a partir das informações de acompanhamento e avaliação do nível de alcance ou não dos objetivos e metas.

As funções de “planejamento” já estavam descritas no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Segundo o seu artigo 7º, a ação governamental deve obedecer o planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do País, norteados segundo planos e programas elaborados. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, organizou o Planejamento Governamental. A partir de então, os instrumentos para o cumprimento da função constitucional de planejamento, passaram a ser:

³ Gianluppi et al (2016).

⁴ A descrição dessas características está relatada em Paludo & Procopiuck (2011).

- Plano Plurianual – PPA
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO
- Lei de Orçamento Anual – LOA
- Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais

Segundo a Constituição, a Lei do PPA deve estabelecer o seguinte:

- Diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada para o período de quatro anos, incluindo o primeiro ano do mandato seguinte;
- Previsão das despesas de capital, que aumentam o patrimônio público (equipamentos e obras) ou diminuem a dívida de longo prazo (amortização do principal);
- Previsão de gastos decorrentes das despesas de capital (ex: custos de operação de um prédio escolar, construído na mesma vigência do PPA);
- Previsão de despesas de programas de duração continuada.

Com relação à LDO, esta deve:

- Especificar as metas e as prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente, com base no PPA;
- Orientar a elaboração da LOA e dispõe sobre as alterações na legislação tributária, despesas de pessoal, etc.;
- Apresentar anexos adicionais, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:
 - **Anexo de Meta Fiscal:** metas anuais referentes às receitas e às despesas, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida.
 - **Anexo de Riscos Fiscais:** avaliação dos riscos que possam afetar as contas públicas – por exemplo, uma ação judicial que possa elevar significativamente a despesa pública num curto prazo.

Quanto à LOA, esta deve:

- Definir as receitas e as despesas dos Poderes da República nos respectivos níveis federativos, das autarquias, das fundações, dos fundos e das empresas públicas;
- Alocar os recursos orçamentários aos programas e às ações de acordo com as previsões para o exercício subsequente;
- Estar compatível com o PPA e a LDO e conter:
 - Anexo que ateste compatibilidade com as metas fiscais da LDO;
 - Documento que revele como se compensarão a renúncia de receitas e as despesas obrigatórias de caráter continuado;
 - Provisão de reserva de contingência para garantir pagamentos imprevistos.

Em relação aos Programas Nacionais, Regionais e Setoriais, a CF define, conforme Paulo (2016):

- Os governos devem guiar-se por compromissos políticos que estabeleçam temporalidade e maior concretude aos objetivos e metas, definindo parâmetros que permitam a avaliação da atuação governamental.

Além disso, a Constituição dispõe sobre diversos planos como expressão do planejamento público, como:

- Planos Nacionais de desenvolvimento econômico e social (art. 21, inc. I; art. 43, §1º, inc. II);
- Plano Nacional da Educação (art. 214);
- Plano Nacional da Juventude (art. 227, §8º, inc. II);
- Plano de Governo (art. 49, inc. IX; art. 84, inc. XI);
- Entre outros.

1.1.3 Um breve histórico do Planejamento Público no Brasil

O planejamento governamental⁵ brasileiro está fortemente relacionado com a própria criação do Estado brasileiro e com a organização de suas estruturas. Esse planejamento acabou sendo materializado através de Planos de Desenvolvimento, especialmente os de infraestrutura e fomento à industrialização em nível nacional. Além desse aspecto, ressalta-se que esse planejamento, em termos conceituais, foi pautado pelo forte viés econômico, muitas vezes associado a práticas de intervenção estatizante e autoritária.

Com o retorno da democracia no Brasil, as práticas de planejamento permitiram uma inovação moderada do planejamento governamental. Esse período foi marcado pela reforma gerencial, disciplina fiscal, lógica orçamentária e falta de mecanismos participativos. No período mais recente, ocorreram ajustes relevantes, como protocolos participativos e nas agendas de desenvolvimento territorial.

O Planejamento Governamental foi formalizado na história recente através do PPA. Os precedentes do PPA podem ser encontrados em outras legislações, por exemplo: no Orçamento Plurianual de Investimentos, referenciado na Lei nº 4.320/64 e na Constituição Federal de 1967. No âmbito nacional, uma síntese do planejamento é listada a seguir⁶:

- **Documento: Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa**
 - **Iniciativa:** governo Getúlio Vargas
 - **Elaboração:** 1939
 - **Vigência:** 1939-1943
 - **Objetivo:** criar a Indústria de Base, em especial a siderurgia; executar obras públicas; e reaparelhar as forças armadas.

⁵ Uma descrição do histórico do planejamento governamental no Brasil pode ver vista em De Toni (2016), Garcia (2000) e Rezende (2011).

⁶ Síntese a partir de Paludo & Procopiuck (2011).

- **Resultados:** representou o marco inicial do planejamento no Brasil. Os investimentos na área militar ocorreram face à iminência da Segunda Guerra Mundial. Seu maior êxito foi a criação da Companhia Siderúrgica Nacional.

- **Documento: Plano de Obras e Equipamentos**
 - **Iniciativa:** governo Getúlio Vargas
 - **Elaboração:** 1943
 - **Vigência:** 1944-1947
 - **Objetivo:** assegurar a realização de obras públicas de caráter civil e incentivar as indústrias básicas.
 - **Resultados:** o Plano fracassou. Foi parcialmente executado.

- **Documento: Plano Salte**
 - **Iniciativa:** governo Dutra
 - **Elaboração:** 1948
 - **Vigência:** 1950-1954
 - **Objetivo:** dotar o Brasil de meios para incrementar a produção de mercadorias em quatro áreas: saúde, alimentação, transporte e energia.
 - **Resultados:** foi o primeiro plano a se preocupar com a coordenação de ações nos três níveis (federal, estadual e municipal).

- **Documento: Plano Misto Brasil – Estados Unidos**
 - **Iniciativa:** governo Getúlio Vargas
 - **Elaboração:** 1951
 - **Vigência:** 1951-1954
 - **Objetivo:** reaparelhar a administração e fomentar a economia com recursos do BNDE. Era vinculado ao plano americano de ajuda técnica aos países subdesenvolvidos para diversas áreas (defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento).
 - **Resultados:** proporcionou a criação do BNDE (1952), da PETROBRAS (1953) e do Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico-Financeira (1956).

- **Documento: Plano de Metas**
 - **Iniciativa:** governo Juscelino Kubitschek
 - **Elaboração:** 1956
 - **Vigência:** 1956-1960
 - **Objetivo:** dar ênfase aos pontos de estrangulamento relacionados à infraestrutura. Abrangia 30 metas em quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura e alimentos e indústria de base. Havia também preocupação com a educação e formação de pessoal técnico.
 - **Resultados:** houve alguma coordenação, e o plano obteve sucesso na superação de gargalos e na industrialização. Porém, provocou aumento da inflação e da dívida pública, uma vez que utilizou de emissão de papel moeda e de financiamentos em sua implementação.

- **Documento: Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**
 - **Iniciativa:** governo João Goulart
 - **Elaboração:** 1962
 - **Vigência:** 1962-1963
 - **Objetivo:** alcançar vários objetivos políticos, econômicos, sociais e produtivos, todos focados no desenvolvimento nacional no modelo “substituição de importações”. Previa reformas de base nas áreas administrativa, fiscal, bancária e agrária, além de reescalonamento da dívida externa.
 - **Resultados:** os objetivos foram frustrados pela alta da inflação e demais turbulências econômicas e políticas. O plano fracassou completamente e teve duração de apenas cinco meses.

- **Documento: Programa de Ação Econômica**
 - **Iniciativa:** governo Castelo Branco
 - **Elaboração:** 1964
 - **Vigência:** 1964-1966
 - **Objetivo:** combater a inflação, restaurar a economia, retomar o crescimento econômico e atenuar as desigualdades regionais.
 - **Resultados:** houve expansão do setor estatal (principalmente empresas públicas e sociedades de economia mista) e maior centralização política e econômica. O plano apresentou sucesso parcial, melhorou a estrutura dos órgãos governamentais e a situação econômica no Brasil (houve redução da inflação).

- **Documento: Plano Decenal**
 - **Iniciativa:** governo Costa e Silva
 - **Elaboração:** 1967
 - **Vigência:** 1967-1976
 - **Objetivo:** consolidar a prática de planejamento nas ações de governo voltadas para o desenvolvimento. Elaborado no governo anterior, o plano continha um modelo de desenvolvimento macroeconômico do Brasil, um conjunto de diagnósticos setoriais e programação quinquenal para os investimentos.
 - **Resultados:** foi a primeira experiência em planejamento de longo prazo (em estratégia de longo prazo), no entanto, o plano não chegou a ser executado. Houve uma expansão considerada de estatais no período.

- **Documento: Decreto-Lei nº 200**
 - **Iniciativa:** governo Costa e Silva
 - **Elaboração:** 1967
 - **Objetivo:** trazer várias inovações em termos de organização da Administração Pública Federal. Tinha como princípios o planejamento, a delegação de autoridade, a coordenação e o controle.
 - **Resultados:** promoveu a descentralização administrativa e a expansão da administrativa indireta. Elevou o planejamento, a princípio, fundamental da Administração Federal, o qual era composto de quatro instrumentos: plano geral de

governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; e programação financeira de desembolso.

- **Documento: Plano Estratégico de Desenvolvimento**
 - **Iniciativa:** governo Costa e Silva
 - **Elaboração:** 1968
 - **Vigência:** 1968-1970
 - **Objetivo:** ser um projeto nacional de desenvolvimento, com a expansão da oferta de empregos, e trazia diretrizes de política econômica e setorial. Houve forte estímulo às exportações. Consistia num desdobramento do plano decenal para o médio prazo.
 - **Resultados:** as altas taxas de crescimento econômico definiram o sucesso do plano nesse campo, no entanto, não houve resultados significativos na área social.

- **Documento: Programa de Metas e Bases**
 - **Iniciativa:** governo Emilio Médici
 - **Elaboração:** 1970
 - **Vigência:** 1970-1973
 - **Objetivo:** inserir o Brasil no mundo desenvolvido até o final do século XX. Suas áreas de atuação eram: educação, saúde e saneamento, agricultura e abastecimento, desenvolvimento científico e tecnológico e fortalecimento do poder de competição da indústria nacional.
 - **Resultados:** funcionou apenas como uma carta de intenções, entretanto, algumas das suas diretrizes foram utilizadas no primeiro PND.

Documento: Primeiro PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

- **Iniciativa:** governo Emilio Médici
 - **Elaboração:** 1972
 - **Vigência:** 1972-1974
 - **Objetivo:** aumentar as taxas de crescimento econômico, a renda *per capita* e fomentar o desenvolvimento do Brasil como nação.
 - **Resultados:** conseguiu promover o desenvolvimento acelerado do Brasil, conhecido como milagre brasileiro, realizando projetos de integração nacional. Parte do sucesso se deve ao bom momento da economia mundial e da metodologia que separava planejamento de execução.
- **Documento: Segundo PND – Plano Nacional de Desenvolvimento**
 - **Iniciativa:** governo Ernesto Geisel
 - **Elaboração:** 1975
 - **Vigência:** 1975-1979
 - **Objetivo:** priorizar o investimento na indústria de base (siderurgia e petroquímica), em bens de capital e na busca de autonomia em insumos básicos (defensivos agrícolas, papel, etc.). O Plano traçou o perfil do Brasil como uma grande potência emergente. Direcionou recursos para a pesquisa de petróleo, o programa nuclear, o programa de álcool e a construção de hidrelétricas.

- **Resultados:** o plano foi afetado pela primeira crise do petróleo e não conseguiu colocar o Brasil como uma grande potência emergente. Houve aumento da dívida externa, pois grande parte dos investimentos era de origem externa.

- **Documento: Terceiro PND – Plano Nacional de Desenvolvimento**
 - **Iniciativa:** governo João Figueiredo
 - **Elaboração:** 1979
 - **Vigência:** 1980-1985
 - **Objetivo:** alcançar vários objetivos ligados à agricultura, à indústria, à energia e à área social.
 - **Resultados:** o plano foi um fracasso. Não conseguiu alcançar as metas previstas, concentrando sua atuação em políticas de curto prazo. O plano marcou o fim do ciclo de planejamento econômico focado no desenvolvimento nacional.

- **Documento: Plano da Nova República**
 - **Iniciativa:** governo José Sarney
 - **Elaboração:** 1986
 - **Vigência:** 1986-1989
 - **Objetivo:** combater a pobreza como promoção do crescimento econômico.
 - **Resultados:** em face da estagnação da economia não obteve êxito, transformando-se em mero formalismo.

- **Documento: o Primeiro PPA**
 - **Iniciativa:** governo Collor
 - **Vigência:** 1991-1995
 - **Objetivo:** cumprir a exigência constitucional era seu objetivo de principal.
 - **Resultados:** inaugurou a era dos Planos Plurianuais. Não houve a preocupação em utilizá-lo como instrumento de gestão e direcionamento de políticas públicas. Conceituou as diretrizes, objetivos e metas e relacionou as despesas correntes e as despesas de capital.

- **Documento: PPA Brasil em Ação**
 - **Iniciativa:** governo Fernando Henrique Cardoso
 - **Vigência:** 1996-1999
 - **Objetivo:** elencar projetos que proporcionassem maior redução dos custos, integração das infraestruturas, atração de investimentos internos e externos, redução das desigualdades sociais e melhoria da complexidade das empresas brasileiras.
 - **Resultados:** estabelecimento de novos conceitos do planejamento federal – eixos nacionais de integração e desenvolvimento, projetos estruturantes e mecanismos modernos de gerenciamento de empreendimentos estratégicos, transformando o planejamento em um processo que compreende a sua elaboração, implementação e posterior avaliação. Apesar dos avanços, havia uma deficiência fundamental, a ausência de representação financeira. Havia apenas estimativas agregadas.

- **Documento: PPA Avança Brasil**
 - **Iniciativa:** governo Fernando Henrique Cardoso
 - **Vigência:** 2000-2003
 - **Objetivo:** consolidar a estabilidade econômica, promover o desenvolvimento sustentável com geração de emprego e oportunidades, combater a pobreza, promover a cidadania e a inclusão social e consolidar a democracia.
 - **Resultados:** introduziu na Administração Pública Federal a prática da gestão por resultados, entre os quais o programa como unidade de gestão, integração entre plano, orçamento e fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos nacionais de integração, responsabilização. A principal inovação foi, portanto, na gestão, pois o objetivo de encontrar o caminho para o desenvolvimento sustentável foi apenas iniciado, visto que esse modelo de desenvolvimento dependia da implementação de programas e projetos que demandavam recursos, que não estavam disponíveis no período.

- **Documento: PPA Um Brasil de Todos**
 - **Iniciativa:** governo Luiz Inácio Lula da Silva
 - **Vigência:** 2004-2007
 - **Objetivo:** criar empregos, desconcentrar a renda, reduzir as desigualdades regionais e aumentar a competitividade das empresas nacionais.
 - **Resultados:** manteve boa parte da metodologia do PPA anterior. Houve a tentativa de inclusão da participação da sociedade organizada, lançamento das Parcerias Público-Privadas – PPPs, e consolidação do processo de gestão por resultados a partir dos programas. Houve relativo sucesso na manutenção e ampliação da malha viária do País, sendo posteriormente aperfeiçoado e dando origem ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento).

- **Documento: PPA – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade**
 - **Iniciativa:** governo Luiz Inácio Lula da Silva
 - **Vigência:** 2008-2011
 - **Objetivo:** acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Deu continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo apresentada pelo PPA anterior, baseada na progressiva incorporação das famílias ao mercado consumidor.
 - **Resultados:** o aumento da demanda por produtos estimulou maiores investimentos em bens de capital e inovação, para geração de ganhos de produtividade e de competitividade das empresas, inclusive ampliando as exportações.

- **Documento: PAC – Programa de Aceleração do Crescimento**
 - **Iniciativa:** governo Luiz Inácio Lula da Silva
 - **Lançamento:** 2007
 - **Objetivo:** promover o desenvolvimento do País, remover os entraves normativos, facilitar o investimento privado em infraestrutura e, dessa forma, promover a

aceleração do crescimento, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira.

- **Resultados:** os principais resultados do período foram financiamento habitacional para pessoa física, maior alcance do fornecimento de energia elétrica, saneamento básico e mobilidade urbana. Contudo, houve um percentual pequeno de execução entre 2007 e 2008 (menos de 15%) e atraso de cerca de 30% nas obras (2010).

A seguir é apresentado um breve histórico dos principais Planos de Longo Prazo no âmbito do Rio Grande do Sul⁷:

- **Documento: Relatório Sayad**

- **Iniciativa:** FIERGS – 1989
- **Estrutura:** documento em dois volumes – Eficácia na Administração e Avaliação do Setor Público. O último, subdividido em seis itens: a) Presença e Funções do Estado; b) Sistema Financeiro Estadual; c) Sistema Tributário Estadual; d) Diagnóstico das Estatais; e) Pessoal – Administração Direta; f) Recomendações.
- **Produtos:** recomendações sobre reestruturação da Administração Pública, setor financeiro estadual, sistema tributário estadual, estatais, pessoal e operação desmonte.

- **Documento: RS 2010**

- **Iniciativa:** governo Antônio Britto – 1998
- **Estrutura:** volume denominado Notas para uma Estratégia e 12 cadernos temáticos na forma de textos para discussão. Estes assim divididos: Agregados macroeconômicos e balança comercial; *Agribusiness*; Indústria; Comércio e Turismo; Desequilíbrios regionais; Emprego; Pobreza urbana; Pobreza rural; Educação; Setor financeiro; Infraestrutura; Capacitação competitiva.
- **Cenários:** para a Economia Nacional foram desenvolvidos três cenários e adotado o de ajuste a médio prazo e crescimento vigoroso a partir de 2001. Para a Economia Gaúcha foram desenvolvidos três cenários: Continuidade; Reconcentração, que considerava a hipótese de reconcentração industrial em torno de São Paulo; Crescimento, que apostava no “ciclo de investimentos” e na melhoria da infraestrutura para reverter o quadro negativo.
- **Produtos:** volume com anotações para posterior definição sobre uma estratégia de desenvolvimento para o Estado; diagnósticos e avaliações sobre as questões emergentes nas 12 áreas dos cadernos temáticos.

- **Documento: Marco Referencial do PPA 2004-2007**

- **Iniciativa:** governo Olívio Dutra – 2002

⁷ Os históricos do PPA Estadual não estão incluídos. Estes serão tratados nos módulos seguintes. A descrição completa dos planos pode ser vista em RIO GRANDE DO SUL (2016).

- **Estrutura:** documento dividido em três partes – 1- Introdução e Síntese dos Resultados das Pesquisas e Estatísticas; 2- Informações e Análises Estatísticas (Análise do desempenho comparado das economias gaúcha e brasileira no período 1947-2001); 3- Treze Textos para Discussão.
- **Produtos:** diagnósticos, informações estatísticas e análise. Apontamentos para a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007.

- **Documento: RUMOS 2015**
 - **Iniciativa:** governo Germano Rigotto – 2006
 - **Estrutura:** relatório Síntese e cinco volumes – O Desafio do Desenvolvimento regional e Estratégias para o Estado (I); Perfis, Estratégias e Planos para as Regiões (II); Perfis, Estratégias e Planos para as Regiões (III); A Logística de Transportes no Desenvolvimento Regional (IV); Propostas para o Sistema Logístico do Rio Grande do Sul (V).
 - **Cenários:** projeções de variáveis econômicas e sociais. Utilização de Modelo Intrarregional de Equilíbrio Geral Computável – BMARIA (Haddad, 1999). Elaboração de dois cenários: Cenário Tendencial – Situação provável para a qual caminharão as economias do País e do Estado e reflexos regionais; Cenário Propositivo – considera os efeitos da carteira de projetos.
 - **Produtos:** amplo diagnóstico sobre desenvolvimento regional infraestrutura e logística do Estado. Elaboração de Estratégias, Programas e Projetos para o Estado e nove regiões de planejamento com escopo, metas, responsabilidades, valores por PPA e fontes de recursos. Elaboração de propostas para a superação dos gargalos de infraestrutura e logística do Estado, organizadas por agrupamentos.
 - **Disponível em:** <http://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>

- **Documento: Agenda 2020**
 - **Iniciativa:** FIERGS, FECOMÉRCIO, FEDERASUL, FCDL, FARSUL – 2006
 - **Estrutura:** inicialmente, elaborada para o período 2006-2020. No ano de 2014, foi lançado o Caderno de Propostas para o período 2015-2035 nas 11 áreas, sendo sete delas consideradas prioritárias para o crescimento do RS (Gestão Pública; Saúde; Educação; Segurança; Inovação; Agronegócio; e Infraestrutura).
 - **Produtos:** documento com diagnóstico sintético, objetivo e ações para cada uma das 11 áreas.
 - **Disponível em:** <http://agenda2020.com.br/>

- **Documento: RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial**
 - **Iniciativa:** governo Tarso Genro
 - **Estrutura:** três cadernos. Dinâmicas Territoriais Recentes no Estado do Rio Grande do Sul, Tendências Regionais: PIB, Demografia e PIB *per capita*, Cenários RS 2030.

- **Produtos:** o caderno das Dinâmicas Territoriais, demonstra a concentração espacial da população e do desenvolvimento; o segundo caderno, trata da dinâmica regional da estrutura produtiva e perspectivas da evolução da distribuição; o caderno de Cenários mostra as grandes tendências nas dinâmicas territoriais para o futuro do Estado.
- **Disponível em:** www.fee.rs.gov.br/publicacoes/rs-2030-agenda-de-desenvolvimento-territorial/

- **Futuro RS – Agenda propositiva para 2040**
 - **Iniciativa:** governo José Ivo Sartori
 - **Estrutura:** O FuturoRS faz uma síntese dos principais temas tratados em todos os planos já desenvolvidos no Estado. Os temas selecionados estão sendo discutidos em oficinas com especialistas e resultarão em Cadernos para o Futuro, contendo propostas, com vistas a construir uma agenda de desenvolvimento.
 - **Produtos:** prevê o lançamento de 9 Cadernos. Até o momento foram lançados dois cadernos: Caderno para o Futuro 1 – Temas Para uma Agenda de Desenvolvimento; Caderno para o Futuro 2 - O envelhecimento da população gaúcha e as políticas para a saúde e a educação. Estão previstos os seguintes Cadernos: Alternativas para a dinamização da indústria de transformação; Alternativas para o aumento da produtividade da agropecuária; Desafios e alternativas para a superação dos gargalos de infraestrutura no Estado; Perspectivas para o desenvolvimento regional e o equilíbrio territorial; O futuro das cidades e a sustentabilidade; Inteligência e tecnologias para qualificação da segurança do RS; e Alternativas para as finanças públicas do Estado.
 - **Disponível em:** <http://planejamento.rs.gov.br/futuro-rs>

Unidade 1.2: O PPA: definição, objetivos, legislação e etapas de elaboração

Nesta unidade você vai aprender:

- Definição e objetivos do PPA
- A legislação do PPA
- As etapas de elaboração do PPA

1.2.1 Definição e objetivos do PPA

No momento da elaboração da Constituição Federal de 1988, a Assembleia Constituinte entendeu que os governos necessitavam de instrumentos de planejamento e gestão pública. Assim,

foram instituídos o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que apresentam os planos de médio e curto prazos dos governos, sendo enviados, apreciados e aprovados pelos legislativos. A Constituição estabeleceu o planejamento como uma função prioritária e estratégica para o Estado Brasileiro que, diferentemente dos períodos anteriores, ganhou contornos de pacto democrático, contando com a participação efetiva do Poder Legislativo.

O PPA exhibe os programas para o quadriênio seguinte à sua elaboração e é um compromisso formal que estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem perseguidas por quatro anos. Já a LDO e a LOA apresentam as prioridades e programas a serem executados no exercício seguinte à sua elaboração. Por levar em consideração, na elaboração dos programas, as diretrizes dos governos, o PPA faz o intermédio entre o projeto de governo eleito no ano anterior ao de sua elaboração e os orçamentos anuais.

Cabe destacar que os primeiros PPAs elaborados, tanto pelo Governo Federal quanto pelo Estadual, eram essencialmente burocráticos, não expressavam as estratégias dos governos, sem vínculos com os orçamentos anuais e sem reflexos no gerenciamento das ações de Governo.

Buscando a mudança desse panorama, foram introduzidos, no PPA federal 1996-1999, métodos de gerenciamento mais eficientes, visando à quebra de fragmentação setorial e o acompanhamento do andamento das ações, indicadores e custos. Porém, de acordo com Garcia (2000) foi no PPA federal 2000-2003 que houve a grande inflexão, ao tentar introduzir uma visão estratégica na formulação do plano e dos orçamentos anuais e, além disso, conceber um método de elaboração do orçamento a partir dos programas do PPA, como o destaque abaixo:

Em resumo, o Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão introduziu nas práticas de elaboração dos planos e orçamentos públicos o sentido estratégico da ação estatal, a orientação para resultados e, fundamentalmente, o foco no cidadão. **Agora a ação estatal deve estar, necessariamente, voltada para a solução de problema ou atendimento de demanda da sociedade.** (...) Os orçamentos passam a ser elaborados com o foco no plano e no desempenho dos programas e, não mais, com o foco no passado, que era a prática normal dos orçamentos públicos (reproduz-se, no futuro, o que se fez no passado). (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 13)

Esse modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão foi adotado pelo Governo do Rio Grande do Sul quando da elaboração do PPA estadual 2004-2007 e, desde então, o Estado vem mantendo essa escolha metodológica. Nos módulos a seguir, será apresentada a forma como o Estado elabora seu Plano, contudo, algumas adaptações são feitas para uma melhor adequação às necessidades municipais.

Em síntese, o PPA deverá estabelecer diretrizes, objetivos e metas. Há também regramentos que instituem o conceito de programa, projeto, atividade e operações especiais e determinam que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecerão suas estruturas de programas, códigos e identificação. O programa do PPA terá objetivos e estes serão mensurados por indicadores.

Já no caso do Estado do Rio Grande do Sul, o PPA deve conter as diretrizes, objetivos, metas, quantificadas física e financeiramente, dos programas de toda a Administração, órgãos e empresas

do Estado. Além disso, o regramento estipula que integrarão a lei do Plano: “as diretrizes que nortearão a Administração Pública e os objetivos de cada órgão por Programa”, incluindo:

- O demonstrativo das receitas por fonte e das despesas por Programa;
- A estimativa das despesas de capital, especificadas por Programa;
- As metas, quantificadas física e financeiramente, por órgão e por Programa, que deverão ser atingidas relativamente à prestação de serviços-fins.

1.2.2 A legislação do PPA

Na Constituição Federal, o artigo 165 institui o PPA, afirmando no seu caput e no §1º:

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 para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada.

Ainda na CF, o artigo 166 estabelece a obrigatoriedade da aprovação do PPA, LDO e LOA pelo Poder Legislativo e, no §3º, inciso I, que as emendas ao projeto da LOA e aos projetos que modifiquem o Orçamento somente possam ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO.

O artigo 167, §1º, por sua vez, apregoa que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a sua inclusão.

A Constituição Federal afirma, também, que o PPA deverá estabelecer diretrizes, objetivos e metas. Uma descrição completa dos artigos relacionados ao PPA, sintetizada por PAULO (2016), é apresentada a seguir:

Quadro 1: Artigos da Constituição Federal (1988) referentes ao PPA

Artigos da CF 88 referentes ao PPA	Descrição
Art. 48, inc. II	Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: II - plano plurianual , diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.
Art. 62, § 1º, alínea 'd'	Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: d) planos plurianuais , diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º.
Art. 68, § 1º, inc. III	Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: III - planos plurianuais , diretrizes orçamentárias e orçamentos.
Art. 74, inc. I	Art. 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.
Art. 84, inc. XXIII	Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual , o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição.
Art. 165, inc. I	Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual .
Art. 165, § 1º	§ 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.
Art. 165, § 4º	§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.
Art. 165, § 7º	7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual , terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.
Art. 165, § 9º, inc. I	§ 9º Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do

	plano plurianual , da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.
Art. 166	Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual , às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
Art. 166, § 3º, inc. I	3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
Art. 166, § 4º	§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual .
Art. 166, § 6º	§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual , das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.
Art. 167, § 1º	§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual , ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Fonte: Adaptado de PAULO (2016).

No âmbito federal, existe, ainda, a Portaria nº 42/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que regulamenta a Lei nº 4.320/1964. Essa Lei institui o conceito de programa, projeto, atividade e operações especiais e determina que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecerão suas estruturas de programas, códigos e identificação respeitando a Portaria. Determina, igualmente, que o programa do PPA terá objetivos e será mensurado por indicadores.

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul institui o PPA em seu artigo 149:

A receita e despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

- I – do plano plurianual;
- II – das 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.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, além da Constituição Estadual instituir a obrigatoriedade de o PPA conter diretrizes, objetivos, metas, quantificadas física e financeiramente, dos programas de toda a Administração, órgãos e empresas do Estado, existe a Lei Complementar nº

10.336/1994, conhecida como Lei Villela, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 11.180/98, que regulamenta a elaboração e controle do PPA⁸.

A Lei Villela fixa que integrarão a lei do Plano:

- As diretrizes que nortearão a Administração Pública e os objetivos de cada órgão por Programa;
- O demonstrativo das receitas por fonte e das despesas por Programa;
- A estimativa das despesas de capital, especificadas por Programa;
- As metas, quantificadas física e financeiramente, por órgão e por Programa, que deverão ser atingidas relativamente à prestação de serviços-fins.

Cabe destacar que cada um dos entes federados tem uma data e prazos determinados para o envio ao Legislativo do Projeto de Lei do PPA. A União deve fazer o envio até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato do presidente. Já o Estado do Rio Grande do Sul envia até o dia 1º de agosto do primeiro ano do governo. As prefeituras possuem datas distintas conforme o que consta nas suas Leis Orgânicas. Caso não haja prazos fixados, na legislação municipal, para envio do Projeto de Lei do PPA à Câmara de Vereadores, este deve ser feito de forma a não atrapalhar o envio da LOA.

Com base na legislação citada, é possível afirmar que o PPA deve ser constituído por programas com diretrizes e objetivos, mensurados por indicadores e constituídos por metas quantificadas física e financeiramente. Uma descrição completa desses itens será vista mais adiante nos módulos seguintes deste curso.

1.2.3 Os documentos e as etapas de elaboração do PPA

O documento do PPA, que será enviado ao Legislativo, costumeiramente contém: uma **Mensagem**, o **Projeto de Lei** e seus **anexos**. O quadro a seguir sintetiza esses documentos:

Quadro 2: Documentos do PPA

Documento	Característica
Mensagem	<ul style="list-style-type: none">• De maneira geral, apresentará uma avaliação da situação atual e as perspectivas para a ação municipal. É uma análise do contexto em que o município está inserido. Assim, devem ser observados componentes econômicos, sociais, institucionais, ambientais, etc., que interferem nos resultados das políticas municipais.• Além da análise de contexto, é importante que esteja explicitada, na Mensagem do PPA, uma síntese da orientação estratégica do governo municipal, elencando os macro-objetivos, a forma como foi construída a projeção da receita e o impacto das restrições legais⁹ no planejamento.

⁸ A Lei Villela não é obrigatória para os municípios.

⁹ As restrições legais citadas são, por exemplo, as impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e as vinculações constitucionais.

	<ul style="list-style-type: none"> Contudo, antes de se iniciar a elaboração da Mensagem, deve-se verificar na Lei Orgânica Municipal se há uma indicação do que deve compor esse texto.
Projeto de Lei	<ul style="list-style-type: none"> O Projeto de Lei deve conter como disposições básicas: <ul style="list-style-type: none"> O período de validade do Plano (quatro anos, a contar do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte); As diretrizes orientadoras da construção do PPA, que foram traçadas quando da elaboração da base estratégica; Os conceitos utilizados conforme o método adotado. No caso do que será apresentado adiante, devem constar no Projeto de Lei a conceituação de programa, os tipos de Programas (Finalístico, Apoio Administrativo, Gestão de Políticas Públicas e Serviços ao Estado), Ação, Produto e Meta; Os valores financeiros e de metas devem ser referenciais, o que permite que, durante a execução, haja modificações; O processo de revisão do PPA, isto é, o encaminhamento de mudanças só pode ser iniciado pelo Executivo, e as modificações inseridas devem ser feitas por lei específica; O acompanhamento dos indicadores e metas dos Programas será realizado pelo Executivo e remetido ao Legislativo, para sua apreciação e conhecimento, uma vez ao ano. O ideal é que o relatório seja enviado no primeiro semestre do ano com informações do ano anterior. Outras disposições podem constar do Projeto de Lei. Contudo, há de se ter cuidado para não tornar o PPA um instrumento “engessado”, de difícil modificação, tornando a sua execução muito onerosa e complexa para o município.
Anexos do Projeto de Lei	<ul style="list-style-type: none"> Os Anexos do Projeto de Lei são compostos por quadros que resumem os Programas que compõem o PPA. As legislações federal e estadual não estabelecem rigidamente quais os atributos que devem compor o Plano. Portanto, é possível elaborar um PPA de várias formas, observando, é claro, o que a legislação preconiza como atributos mínimos.

Fonte: DEPLAN/SPGG-RS.

Em relação às etapas de elaboração do PPA, estas podem ser divididas em duas: **Formulação da Base Estratégica e Elaboração dos Programas do PPA**. Já na etapa de acompanhamento, há duas fases: **avaliação do PPA** e **revisão do PPA**. O quadro a seguir sintetiza essas etapas.

Quadro 3: Etapas da Elaboração do PPA

Etapa	Atividade	Descrição
Elaboração do PPA	Formulação da Base Estratégica	É formada por componentes políticos e técnicos e consolida a visão e os objetivos que o governo municipal traz consigo e que foram eleitos no processo democrático.
	Elaboração dos Programas do PPA	Os Programas são os instrumentos de organização da Administração Pública que articulam um conjunto de ações suficientes para enfrentar um problema ou aproveitar uma oportunidade, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido.

<p>Acompanhamento do PPA</p>	<p>Avaliação do PPA</p>	<p>Segundo a Lei Estadual nº 14.755, de 15/10/2015, art. 9º, o acompanhamento da execução dos programas do PPA é feito com base no desempenho dos indicadores, no que couber, e da realização das metas físicas e financeiras, cujas informações são apuradas periodicamente e tem a finalidade de medir os resultados alcançados.</p> <p>Já a Lei Villela estabelece que o Poder Executivo Estadual publicará no Diário Oficial do Estado, até o dia 30 de maio de cada ano, os quadros contendo informações sobre as realizações anuais de acordo com as especificações referidas no artigo 3º, incisos II a IV (Redação dada pela Lei Complementar nº 11.180/98).</p> <p>Deve-se verificar nas leis municipais a indicação sobre o acompanhamento do PPA. Além disso, as informações sobre esse acompanhamento devem compor também a Lei do PPA.</p>
<p>Revisão do PPA</p>	<p>Revisão do PPA</p>	<p>A Lei Villela prevê que o plano plurianual do Estado do Rio Grande do Sul poderá ser revisto, por lei, quando necessário.</p> <p>Segundo a Lei Estadual nº 14.755, de 15/10/2015, art. 8º, a exclusão ou alteração dos programas do PPA ou a inclusão de novos programas poderão ser propostas pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão ou lei específica. Além disso, o Poder Executivo poderá revisar anualmente o Plano Plurianual, encaminhando projeto de lei à Assembleia Legislativa até 30 dias antes do encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual (art. 2º, § 3º).</p> <p>Deve-se verificar nas leis municipais a indicação sobre a revisão do PPA. Além disso, as informações sobre essa revisão devem compor também a Lei do PPA.</p>

Fonte: DEPLAN/SPGG-RS.

A Construção da Base estratégica será vista no módulo 2 do curso. A Elaboração dos Programas do PPA será apresentada no módulo 3. Enquanto que o acompanhamento e a revisão do PPA serão descritos no módulo final, isto é, o módulo 4.

Unidade 1.3: A integração do PPA com os demais instrumentos de planejamento governamental

Nesta unidade você vai aprender:

- A relação entre o PPA e o Orçamento Público
- A relação entre o PPA e a Dimensão Territorial

1.3.1 O PPA e o Orçamento Público

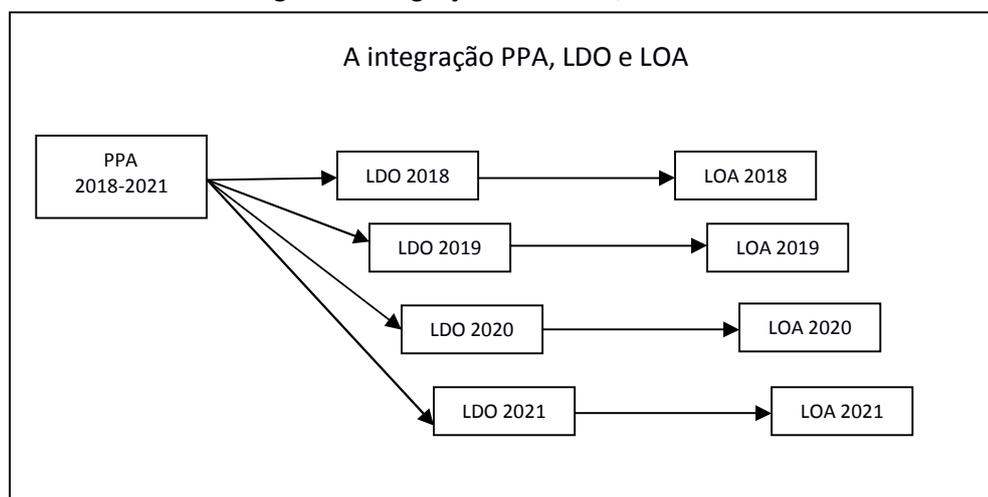
As relações entre PPA e LOA estão presentes desde o início da década de 2000 e vêm sendo aprimoradas e modificadas a cada novo PPA.

Cumprir observar que 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. É importante ressaltar que os orçamentos anuais são elaborados a partir do PPA, não sendo possível executar ações que não estiverem previstas no Plano. Ou seja, o que não constar do PPA não pode fazer parte do Orçamento Anual.

A LDO também orienta a elaboração da LOA ao estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte. A LOA, por sua vez, apresenta os recursos necessários para a execução do exposto na LDO.

Dessa forma, tudo o que constar na LDO e na LOA deve estar, inicialmente, no PPA. Fazendo uma simplificação, a LDO e a LOA devem ser uma parte do PPA que será executado em um ano. A figura a seguir faz essa representação:

Figura 1: Integração entre PPA, LDO e LOA

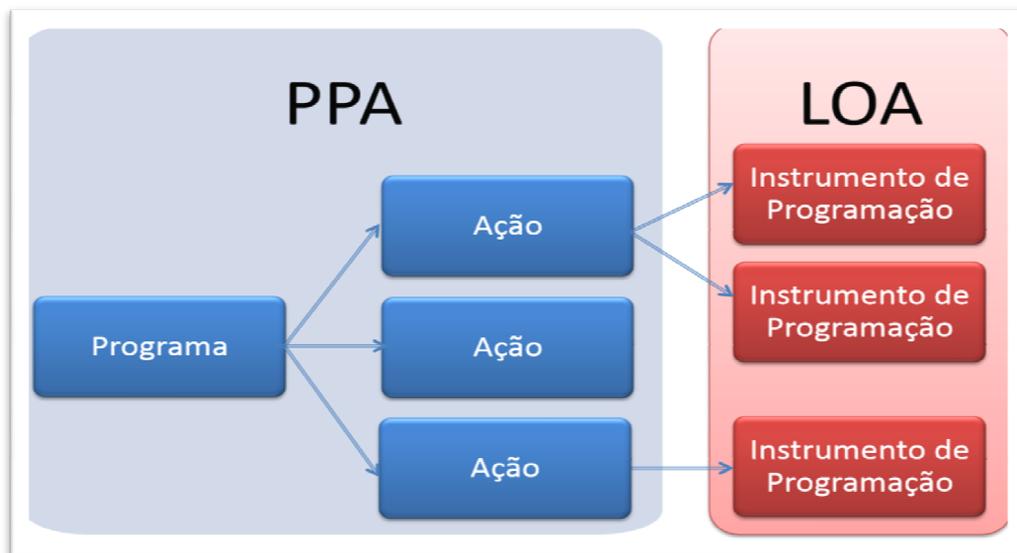


Fonte: Adaptado de Vainer, Albuquerque e Garson (2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) reforça a necessidade de integração entre esses três instrumentos. Os artigos 15, 16 e 17 expressam a obrigatoriedade de a ação governamental que gera nova despesa e aquelas com despesa de caráter continuado estarem de acordo com as normas contidas no PPA e na LDO.

O módulo que trata do método de elaboração de programas do PPA (módulo 3) mostrará como é possível fazer a integração do PPA com a LOA, utilizando os programas e ações do plano e os instrumentos de programação orçamentários. A relação entre a LOA e o PPA no atual Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul pode ser expressa da seguinte forma:

Figura 2: Integração entre PPA e LOA – Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: DEPLAN/SPGG-RS.

Um ponto importante a se destacar é que a vinculação entre planejamento e o cotidiano do gestor público passa pela integração entre planejamento e orçamento público. Sem essa ligação estrutural e conexão, o planejamento se torna uma mera “peça de ficção”, desqualificando o processo de elaboração das políticas públicas e prejudicando a avaliação da sua efetividade.

Um exemplo concreto disso são as metas que, quando estipuladas de forma genérica, tornam menos transparente a ação pública. Ou seja, quando não existem objetivos, prioridades e metas concretas e mensuráveis, o orçamento se torna independente em relação ao plano fornecendo apenas a informação contábil. Em outros termos, a desvinculação do orçamento do processo de planejamento tira a coerência entre meios e fins, tornando os dois instrumentos pouco efetivos quanto à produção de resultados concretos para os cidadãos. Uma descrição da equivalência entre PPA e LOA é feita a seguir:

Quadro 4: Descrição da equivalência entre PPA e LOA

Blocos da Estrutura	Item da Estrutura	Pergunta a ser respondida
Classificação por esfera	Esfera Orçamentária	Em qual orçamento?
Classificação institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem é responsável por fazer?
Classificação funcional	Função Subfunção	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	Programa	Qual é o tema da política pública?
Informações Principais do Programa	Objetivo	O que pretende alcançar com a implementação da política pública?
	Indicador	Como será medido?
	Ação	O que será produzido ou prestado?
Informações principais da ação do PPA	Produto da Ação	O que será entregue pela política pública?
	Descrição do produto	O que será feito e para quem?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Unidade de Medida	Como é mensurado?
	Regionalização	Em que região será entregue o produto ou serviço?

Fonte: Adaptado de De Toni (2016).

1.3.2 O Plano Plurianual e a Dimensão Territorial

O Estado do Rio Grande do Sul é dos estados de vanguarda no sentido de estabelecer vínculos territoriais para suas políticas públicas. Isso acabou sendo refletido na elaboração de seus diferentes PPAs. São muitos os fatores que explicam a priorização da temática na agenda política do Estado:

- Disposição constitucional;
- Percepção formada no final da década de 1980 de que a chamada Metade Sul poderia se constituir em uma região que se singularizava pelo contínuo empobrecimento, necessitando de políticas públicas diferenciadas;
- Criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), formalizada pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que adicionou um fórum permanente e

autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional.

- Estudos acadêmicos e institucionais que adicionaram maior detalhamento ao complexo quadro das desigualdades regionais, onde se evidencia o empobrecimento e esvaziamento populacional de algumas regiões e a concentração territorial no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul.

No Rio Grande do Sul¹⁰, a forma de organizar as políticas regionais também tem como referência os Conselhos Regionais de Desenvolvimento¹¹, utilizando como escala complementar para o planejamento territorial as Regiões Funcionais de Planejamento (RFs)¹². Além disso, a regionalização, juntamente com a divisão por COREDEs, passou a ser utilizada para o planejamento das ações governamentais, no Orçamento do Estado e no Plano Plurianual.

Na escala sub-regional, esse enfoque pode ser percebido nos documentos produzidos pelos COREDEs, por exemplo, nos planos estratégicos que começaram a ser elaborados a partir do final da década de 1990 e no documento Pró-RS, com diretrizes para o desenvolvimento do Estado, sob a ótica das regiões.

Da mesma forma, o Poder Público estadual também passou a disponibilizar ferramentas que contribuíram para o melhor entendimento das diferenças regionais, ressaltando os pontos fortes e fragilidades de cada uma das regiões. São exemplos dessas ferramentas:

- Estudo RS 2010, finalizado no ano de 1998;
- Atlas Socioeconômico do RS, cuja primeira edição foi publicada no mesmo ano e se encontra a disposição em sua versão eletrônica no site da Secretaria de Planejamento Governança e Gestão;
- Os Perfis Regionais de 2002, elaborados para subsidiar a participação no Orçamento Estadual, que foram ampliados e relançados em 2015, para subsidiar a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional;
- Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS – Rumos 2015 de 2006; e,
- Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, elaborados pelos COREDEs, em 2010.
- Agenda de Desenvolvimento Territorial – RS 2030, de 2014.
- A atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, processo iniciado em 2015, por meio de convênio entre o Governo do Estado e O Fórum dos COREDEs.

¹⁰ Texto da Mensagem do Governador, 2015 (RIO GRANDE DO SUL).

¹¹ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) foram criados pelo Governo do Estado do RS pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, constituem-se em um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional.

¹² As Regiões Funcionais de Planejamento foram propostas pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS - Rumos 2015, contratado em 2003 pela então Secretaria da Coordenação e Planejamento, a partir do agrupamento de COREDEs, como uma escala mais agregada que possibilita o tratamento de temas de interesse regional. A regionalização, juntamente com a dos COREDEs, passou a ser utilizada para o planejamento das ações governamentais, no Orçamento do Estado e no Plano Plurianual.

seguir é apresentada a evolução do processo de participação social e de demandas regionais no PPA Estadual:

Quadro 5: Características da Participação

PPA	Características
Plano Plurianual 1996-1999	<ul style="list-style-type: none"> Na edição do Plano Plurianual 1996-1999 do Estado do Rio Grande do Sul, já existia um canal de participação da sociedade que, por meio dos COREDEs, encaminhava demandas regionais para o processo de planejamento.
Plano 2004-2007	<ul style="list-style-type: none"> Até o Plano 2004-2007, a participação da sociedade era pautada pelo canal de comunicação dos COREDEs.
Plano 2008-2011	<ul style="list-style-type: none"> O Plano 2008-2011 introduziu a regionalização por Regiões Funcionais de Planejamento, que se constitui na agregação dos COREDEs. Essa regionalização passou a ser utilizada de forma complementar significando, na prática, a adoção de uma abordagem multiescalar.
Plano 2012-2015	<ul style="list-style-type: none"> Em reuniões, nas 9 Regiões Funcionais de Planejamento, eram apresentadas, por meio de um formulário, as demandas específicas que seriam enviadas aos órgãos para análise.
PPA 2016-2019	<ul style="list-style-type: none"> A participação no PPA 2016-2019 ocorreu a partir dos Fóruns Regionais, organizados por COREDEs e RFs. As regiões contribuíam apresentando um objetivo estratégico regional para cada objetivo definido no mapa estratégico do Governo do Estado.

Fonte: DEPLAN/SPGG-RS.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 05 dez. 2016.
- CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, IPEA, Diálogos para o desenvolvimento, v. 4. 2011. P.524 p.
- DE TONI, J. **O Planejamento Estratégico Governamental**: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Curitiba: InterSaberes, 2016.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que pode ser. In: **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, nº. 20, IPEA, 2012. p. 431-456.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, 2000. Texto para Discussão 726.
- GIANLUPPI, L. D. F.; CUNHA, C. G. S.; HEIDRICH, R. L. J. A transformação da base estratégica em estratégias do Plano Plurianual. **Estudos DEPLAN**, Porto Alegre, N. 5, p. 25-43, 2016. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201607/04172458-estudos-deplan-n5-site-v2.pdf>>. Acesso em 07 mar. 2017.
- MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília, IPEA, 1993. 2v. 590p.
- PALUDO, A. V; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. **Plano Plurianual**: teoria, prática e desafios para a sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.
- REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. 2010. **Marco Metodológico para Elaboração do PPA 2012-2015**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134056-20150302165847marco-metodologico-ppa-2012-2015.pdf>>. Acesso em 07 mar. 2017.
- RIO GRANDE DO SUL. **Futuro RS**: agenda de desenvolvimento: temas para uma agenda de desenvolvimento: cadernos para o futuro 1. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, 2016. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/futuro-rs>>. Acesso em 07 mar. 2017.
- VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2ª ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 2005.

MÓDULO 2: A elaboração da base estratégica do PPA

Unidade 2.1: Etapas para a construção da base estratégica do PPA

Nesta unidade você vai aprender:

- Definição sobre a Base Estratégica do PPA
- As etapas para a construção da Base Estratégica do PPA

2.1.1 A Base estratégica

Vimos no módulo anterior que a elaboração do PPA pode ser dividida em duas etapas básicas: a formulação da base estratégica e a elaboração dos programas do PPA.

A base estratégica é formada por componentes políticos e técnicos e consolida a visão e os objetivos que o governo municipal traz consigo e que foram eleitos no processo democrático. Com fundamento na visão de futuro e dos objetivos e das diretrizes é que os programas do PPA são elaborados.

A construção da base estratégica é uma importante ferramenta para consolidar o PPA como um instrumento de gestão estratégica do governo. Dessa forma não correndo o risco de se tornar uma peça meramente técnica e orçamentária, ou apenas um documento burocrático para cumprir um requisito legal.

A base estratégica do governo é representada por um conjunto de declarações que constituem o fundamento sobre o qual serão elaborados os instrumentos de planejamento governamental. Representa a visão do governo quanto ao processo de desenvolvimento do município e inclui o conjunto de compromissos desse governo em relação a esse processo de desenvolvimento. Integram a base estratégica, entre outros elementos, a visão de futuro e os objetivos estratégicos, organizados por eixo de atuação governamental.

A formulação da base estratégica exige a aplicação de técnicas de planejamento estratégico e envolve necessariamente o alto escalão do governo municipal, com a participação do prefeito, secretários e respectivas assessorias. À vista do programa de governo legitimado no processo eleitoral, de estudos setoriais e de outros elementos de conhecimento da realidade (por exemplo, de diagnóstico) e da capacidade de implementação das políticas públicas de âmbito municipal, essa instância formula, no início da gestão, a grande estratégia do governo. Um exemplo desse conteúdo

pode ser visto abaixo. O Governo do Estado do Rio Grande do Sul elaborou sua base estratégica do PPA 2016-2019 a partir de alguns elementos fundamentais:

Quadro 6: Descrição dos Elementos da Formulação da Base Estratégica

O que é	Descrição	Exemplo do PPA 2016-2019 do RS
Visão de Futuro	Representa uma visão de longo prazo do processo de desenvolvimento da região (município/estado/região). Também está associada ao projeto político legitimado no processo eleitoral. A visão de futuro será o ponto de partida para a formulação dos objetivos estratégicos do governo. Associada à visão de futuro está a noção dos valores, ou seja, princípios, normas tácitas ou padrões que norteiam a ação governamental.	Viver um novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida no Estado do Rio Grande do Sul.
Eixo de formulação e execução de políticas públicas	Eixos em torno dos quais o governo organiza seus objetivos e macro-objetivos estratégicos.	Econômico, Social, Infraestrutura e Ambiente e Governança e Gestão
Macro-objetivos	Os macro-objetivos são linhas gerais orientadoras para as ações das secretarias e órgãos setoriais. Eles podem ser no número que o alto escalão do governo municipal achar necessário. Contudo, é conveniente que não haja um número excessivo de macro-objetivos, uma vez que os recursos são escassos e é preciso direcionar os esforços para causar impacto em uma realidade.	Exemplo do Eixo social: reforçar e ampliar as garantias dos direitos sociais.
Objetivos Estratégicos	Conferem materialidade e significância à visão de futuro, representando a situação desejada no horizonte de vigência do PPA, observados os condicionantes políticos e financeiros, em busca dos quais a administração traçará suas linhas de ação. Os objetivos estratégicos são, acima de tudo, fatores de mobilização e de articulação dos meios para alcançá-los, podendo ser organizados a partir de áreas ou de eixos de atuação do governo e de macro-objetivos estratégicos.	Melhorar o acesso e a qualidade na prevenção e promoção da saúde.
Estratégias de Implementação	Traduzem a orientação estratégica do governo em linhas de ação e indicam o modo como busca alcançar cada objetivo, constituindo a base para a formulação dos programas.	Melhorar a competitividade das empresas instaladas.

Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2016).

Essas declarações estratégicas foram apresentadas sob a forma de Mapa Estratégico no PPA 2016-2019 no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, como mostrado na figura seguinte:

Figura 4: Mapa Estratégico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (2016).

O processo de elaboração da Base estratégica do PPA 2016-2019 do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstra a Figura 1, teve início com a definição de visão de futuro e dos objetivos estratégicos do Governo para o período. O Mapa Estratégico definiu 19 objetivos divididos em quatro eixos de Governo: Econômico, Social, Infraestrutura e Ambiente, e Governança e Gestão. Esses objetivos devem contribuir para a construção da visão de futuro: Viver um novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida no Estado do Rio Grande do Sul. A seguir as etapas para a elaboração da Base Estratégica do PPA são apresentadas.

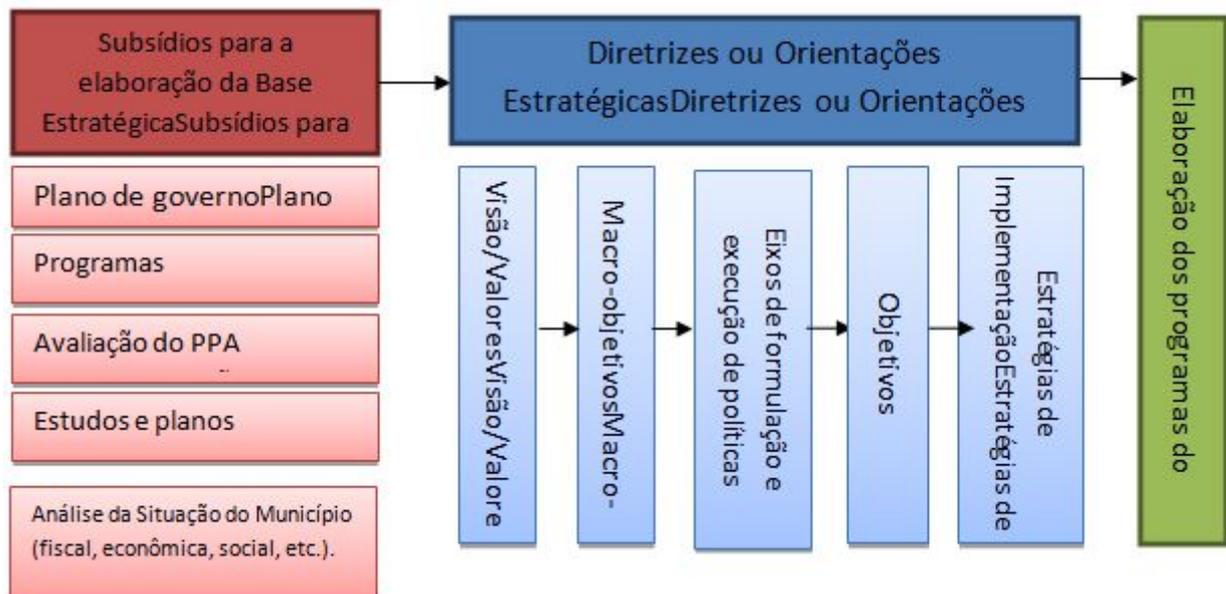
2.1.2 As etapas para a estruturação da base estratégica

Conceitualmente, a elaboração da base estratégica é orientada por meio das diretrizes estabelecidas no Plano de Governo e em outros documentos e, em seguida, do levantamento e organização de informações para análise da situação atual do município em seus aspectos

econômico, social, ambiental, demográfico, entre outros. Ao final do processo são descritos a definição de visão e valores e dos objetivos e estratégias de implementação.

A definição das diretrizes ou orientações estratégicas serão os guias para a formulação dos processos de planejamento e dos programas PPA da administração municipal. Um esquema representa esse processo:

Figura 5: Fluxograma para a construção das Diretrizes ou Orientações Estratégicas para o PPA



Fonte: os autores (2017)

Ressalta-se que, inicialmente, o alto escalão do governo municipal deve se reunir para elaborar essa base estratégica. Nessa fase, irá se pensar o futuro do município em comparação à situação atual, traçando-se objetivos a serem alcançados ao longo do mandato. Cabe destacar que não há consenso sobre o número de etapas, termos e definição de nomenclaturas quanto à elaboração de uma base estratégica. Quanto às etapas, alguns autores identificam a importância de começar pelo diagnóstico, enquanto outros optam por começar pela definição da missão e visão. Contudo, embora as nomenclaturas ligadas à elaboração de um planejamento estratégico (ou da base estratégica) e passos para a sua estruturação sejam distintas, todas elas descrevem o mesmo processo.

Diante da diversidade de métodos e modelos, o método de elaboração das diretrizes estratégicas do PPA não necessita ser muito rígido, sendo possível a sua modificação e adaptação à realidade da administração municipal. Por exemplo, é possível simplificar a forma de elaboração, formando apenas um grupo para a formulação das orientações estratégicas. Esse grupo deve ser formado por membros do alto escalão do governo municipal e por alguns assessores das secretarias e órgãos setoriais com amplo conhecimento na sua área de atuação.

Entretanto, pode-se pensar também em tornar o processo mais amplo e participativo. É possível utilizar outras técnicas de planejamento. Um exemplo é a introdução da Matriz SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) – FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas,

Ameaças) em português – no processo de elaboração da base estratégica. A Matriz SWOT pode ser inserida logo após a realização do estudo diagnóstico, uma vez que essa técnica elenca temáticas a serem contempladas em programas do PPA.

Destaca-se que não se deve deixar de analisar documentos, pesquisas e dados referentes ao município, pois os mesmos aportam problemas e oportunidades reais da população, tornando o planejamento eficaz para a melhoria das condições de vida do município. No caso do PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul, diversos documentos formaram sua base estratégica, por exemplo: Plano de Governo, Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa, o estudo de longo prazo RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial e, também algumas diretrizes do PPA Federal.

Em relação ao diagnóstico municipal, este pode contribuir para uma importante reflexão sobre os problemas e desafios colocados para os gestores, auxiliando a indicar diretrizes, políticas e ações a serem consideradas durante a construção da agenda municipal. Constitui-se, portanto, como um importante subsídio para uma melhor compreensão de problemas e demandas de áreas, como economia, saúde, educação, finanças públicas, infraestrutura, meio ambiente e segurança.

Com os subsídios técnicos e políticos analisados (como diagnóstico municipal, programas existentes, plano de governo, entre outros), o alto escalão do governo municipal irá elaborar as orientações estratégicas, que podem ser compostas por visão/valores, macro-objetivos, eixos, objetivos estratégicos e até mesmo estratégias de implementação.

Como mencionado anteriormente, a visão refere-se ao processo de desenvolvimento de longo prazo do município e se relaciona ao projeto político legitimado no processo eleitoral. Já os eixos de formulação e execução de políticas públicas referem-se às áreas de concentração em torno dos quais o governo organiza seus objetivos e macro-objetivos estratégicos, como infraestrutura, social ou gestão. Os macro-objetivos são linhas gerais orientadoras para as ações das secretarias e órgãos setoriais. Exemplo: “oferecer educação de qualidade” e “atrair e promover investimentos”. Eles podem ser no número que o alto escalão do governo municipal achar necessário. Contudo, é conveniente que não haja um número excessivo de macro-objetivos, uma vez que os recursos são escassos e é preciso direcionar esforços para políticas públicas que causem impacto na realidade municipal.

Com os macro-objetivos e os eixos de formulação e execução de políticas públicas estabelecidos, as secretarias e os demais órgãos se reúnem para traçar as orientações estratégicas setoriais – isto é, a partir do que foi definido como orientação estratégica do prefeito, deve ser feito um detalhamento dos macro-objetivos referentes à cada área.

O detalhamento dos macro-objetivos mostra os objetivos estratégicos setoriais relacionados. Eles não devem ser excessivamente profundos, uma vez que essa especificação estará nos programas do PPA. Seguindo os exemplos dados acima:

- **Macro-objetivo:** oferecer educação de qualidade.
- **Objetivo setorial:** ampliar o número de vagas nas escolas municipais.
- **Objetivo setorial:** implantar infraestrutura e espaços escolares qualificados para a melhoria da aprendizagem nas escolas municipais.

- **Macro-objetivo:** atrair e promover investimentos.
- **Objetivo setorial:** auxiliar a instalação de agroindústrias.
- **Objetivo setorial:** qualificar os conhecimentos técnicos da população na produção agroindustrial.

É importante lembrar que, no momento de construir os objetivos setoriais e, por consequência, a orientação estratégica setorial, as restrições orçamentárias e financeiras, assim como as características das necessidades e possibilidades escolhidas (observadas nos estudos, pesquisas e dados analisados anteriormente) devem ser levadas em consideração.

Ainda durante a elaboração dos objetivos setoriais, deve-se ter em mãos programas, ações e projetos já executados e em execução para observar o que deve ser mantido, modificado e/ou descartado conforme os resultados obtidos e a consonância com a orientação estratégica setorial. Neste momento, também é importante que cada órgão setorial tenha em mãos a estimativa de recursos financeiros direcionada para a execução dos seus programas e ações ao longo do período do PPA¹³.

Dando sequência ao processo de construção da base estratégica, os objetivos estratégicos do governo podem ser desdobrados em estratégias de implementação, mediante a realização de oficinas abrangendo as secretarias envolvidas com o alcance de cada um desses objetivos. As estratégias de implementação traduzem a orientação estratégica do governo em linhas de ação e indicam o modo como o mesmo busca alcançar cada objetivo, constituindo a base para a formulação dos programas.

A formulação das estratégias de implementação deve ser baseada na análise das forças e fraquezas das instituições, que são construídas a partir das respostas a três perguntas fundamentais:

- Que forças devem ser preservadas ou acentuadas?
- Que forças se tornaram de pouca valia?
- Que novas forças precisam ser criadas e que fraquezas precisam ser eliminadas para superar as ameaças e aproveitar as oportunidades?

O método para formulação das estratégias de implementação adotado pelo Governo do Rio Grande do Sul para o PPA 2016-2019 foi a formação de Grupos Temáticos, reunindo os setores envolvidos na consecução dos objetivos estratégicos correspondentes, organizados por eixo de formulação e execução de políticas públicas. Em seminários de planejamento, esses Grupos formularam estratégias, identificando os setores responsáveis por sua execução, bem como quais delas possuem caráter intersetorial, transversal ou prioritário para o Governo.

As estratégias de implementação, desse modo, detalham os objetivos estratégicos, traduzindo-os em meios para alcançá-los, levando-se em consideração o papel dos diversos órgãos dentro do Governo. Representam, assim, o esforço a ser desenvolvido pelas diversas áreas (secretarias de estado, fundações, autarquias e empresas estatais) para a realização da visão de

¹³ Essa estimativa de recursos financeiros por órgão, também chamada de Teto Financeiro, deve ser feita pelo mesmo grupo que elaborou as restrições financeiras e orçamentárias.

futuro, a partir da superação de fraquezas e ameaças e do aproveitamento de oportunidades. Foram a base para elaboração dos programas e dos projetos com características de estratégicos ou prioritários. A seguir, são listados exemplos de estratégias de implementação a partir de dois objetivos estratégicos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a elaboração do PPA 2016-2019.

Quadro 7: Exemplo de elaboração das estratégias de implementação do Governo do RS

Objetivo Estratégico
2. Estimular a diversificação e o crescimento da indústria do RS.
5. Incentivar micro e pequenas empresas, comércio, serviços, terceiro setor e empreendedorismo.
Estratégias de Implementação
1. Implementar políticas de ampliação de investimentos privados no RS.
2. Melhorar a competitividade das empresas instaladas.
3. Conservar e ampliar a infraestrutura para o desenvolvimento.
4. Incentivar o empreendedorismo no RS.
5. Promover a capacitação, a formação e a qualificação para o desenvolvimento.
6. Estabelecer política de Parcerias Público-Privadas.
7. Potencializar ações integradas e novos arranjos institucionais para o desenvolvimento regional.

Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2016).

Além disso, a visão territorial é fundamental já nesta etapa, visando contemplar as peculiaridades intramunicipais e construir uma política de tratamento de questões de âmbito regional e das desigualdades entre as regiões e bairros do município. Essa visão deve ser construída a partir do mapa estratégico, dos estudos setoriais e de diagnósticos já desenvolvidos, além da contribuição da sociedade manifestada nos fóruns e conselhos existentes.

Unidade 2.2: A elaboração do diagnóstico estratégico do Município

Nesta unidade você vai aprender:

- A elaboração do diagnóstico municipal
- Indicadores municipais

2.2.1 A elaboração do diagnóstico municipal

A construção de um diagnóstico permite uma melhor compreensão sobre a realidade municipal e fornece uma visão panorâmica sobre as diferentes demandas relacionadas a diversas

áreas como infraestrutura (transportes, comunicações, energia, etc.), habitação, saúde, educação, segurança, saneamento, meio ambiente, entre outras, no âmbito municipal. Nesse sentido, o diagnóstico contribui com a identificação, quantificação e análise dos problemas que afetam a população do município.

Além disso, o diagnóstico municipal também se constitui como um ponto de partida para que o planejamento se torne exitoso, pois traz uma maior segurança quanto aos desafios, as políticas e as ações prioritárias dentro da agenda de um governo. São diversas as áreas em que os gestores podem buscar dados e informações para subsidiar a discussão e a elaboração dos objetivos de governo. São destaques, no âmbito municipal, as áreas de:

- Demografia (estudos da dinâmica populacional humana)
- Economia
- Finanças Municipais
- Mercado de Trabalho
- Educação
- Saúde
- Assistência e Desenvolvimento Social
- Infraestrutura
- Habitação e Saneamento Básico
- Meio Ambiente
- Esporte e Lazer
- Segurança Pública

Um exemplo concreto do tema, questões a serem levantadas e desdobramentos é dado no quadro a seguir:

Quadro 8: Temas, questões e desdobramentos do diagnóstico municipal

Tema	Questões	Desdobramentos
Dinâmica demográfica da população	<ul style="list-style-type: none"> • A população apresenta qual crescimento? E em qual ritmo? • Como está a situação da migração, da natalidade e da mortalidade nesta dinâmica demográfica? 	Compreender melhor quais são as demandas futuras por emprego, moradia, saneamento, vagas no sistema educacional, atendimento à saúde, cuidados com os idosos, formação e qualificação profissional e outros aspectos que são fortemente relacionados com as transformações demográficas.
Economia	<ul style="list-style-type: none"> • Qual é a estrutura produtiva do município? • Qual é a renda <i>per capita</i>? <ul style="list-style-type: none"> • Como é a estrutura ocupacional e a estrutura de rendimentos da população? 	Compreender melhor o potencial de desenvolvimento do município, a capacidade de atender às demandas por ocupação e rendimentos, os prováveis impactos sobre a arrecadação de tributos, etc.

Adaptado de CEPAM (2008)

A construção do diagnóstico também auxilia os gestores do município para que possam desenvolver uma atividade sistemática de acompanhamento e atualizações de informações. Além disso, o diagnóstico também contribui para que exista uma maior inter-relação entre os temas e problemas identificados em cada análise setorial ou temática. A seguir é apresentado um roteiro para a construção de um diagnóstico municipal.

Esta síntese foi extraída do manual para a construção de um diagnóstico municipal elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, de São Paulo, e pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. A seguir são listadas as principais questões em formato de roteiro para a formulação de um diagnóstico municipal, a partir das áreas de demografia, economia, finanças públicas, mercado de trabalho, educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, infraestrutura, esporte e lazer, habitação e saneamento, meio ambiente e segurança pública. Cabe destacar a importância de desagregar essas informações em nível local, por regiões ou bairros da cidade, e identificar espacialmente os problemas.

- **Demografia**

Questões relevantes da Demografia:

- Qual é a população do município e a sua taxa anual de crescimento?
- Qual é a taxa de urbanização do município?
- Qual é a densidade demográfica?
- Como se distribui a população do município conforme o sexo e a idade (pirâmide etária)?
- Quais são as taxas de natalidade e mortalidade do município?
- Quais são as taxas de mortalidade infantil e esperança de vida do município?
- Qual é a população em idade escolar?
- Qual é o índice de envelhecimento do município?
- Ocorre migração significativa no município?
- Os movimentos pendulares (mobilidade diária de indivíduos para exercer atividades de trabalho e/ou educação em localidades diferentes de seu lugar de residência) são significativos no município?

- **Economia**

Questões relevantes da Economia:

- O PIB municipal está apresentando taxas positivas de crescimento? Qual seu comportamento se comparado à região e ao Estado?
- A riqueza gerada no município, referente à sua população (PIB ou renda per capita), tem evoluído de forma positiva? Qual seu comportamento se comparada à região e ao Estado?

- Quais são os grandes setores (agropecuário, industrial, serviços) que mais contribuem para a geração da riqueza do município? Quais são os percentuais de participação dos principais setores de atividades? Se comparado à região e ao Estado, que particularidades o município apresenta?
- Quais são os ramos de atividade dos diversos setores que mais contribuem para a geração da riqueza do município? Quais são os percentuais de participação? Se comparado à região e ao Estado, que diferenças setoriais o município apresenta?
- A estrutura produtiva apresentou importantes modificações do ponto de vista da produção setorial nos últimos anos? Quais são as tendências observadas?
- Quais são os ramos de atividade onde se concentra o maior número de micro e pequenas empresas? E em quais ramos se concentram as médias e grandes empresas?
- Qual é o volume de exportações e importações do município?
- Existem Arranjos Produtivos Locais (APLs) no município e na região? Há possibilidade de um município participar de uma cadeia produtiva regional?
- O município ou a região está inserido em um polo tecnológico no Estado ou no País?

• **Finanças Municipais**

Questões relevantes das Receitas:

- Quais são os principais itens de receita do município nos últimos anos e o respectivo percentual em relação ao total?
- Esses itens de receita têm apresentado variações compatíveis com as verificadas em outros municípios da região e do Estado?
- Existe possibilidade de aumento das receitas do município, dentre os diversos itens, em particular das receitas próprias: IPTU; ISS; ITBI; taxas; e contribuições ao regime próprio de previdência, se houver?
- Quais foram as últimas iniciativas no município visando ao aumento das receitas municipais e suas consequências (revisão da planta genérica de valores e do cadastro das empresas prestadoras de serviço, por exemplo)?

Questões relevantes das Despesas:

- Quais são as principais despesas do município, por função de governo e por elemento da despesa, nos últimos anos, com o respectivo percentual em relação ao total da despesa?
- Esses itens da despesa municipal têm apresentado variações compatíveis com as verificadas em outros municípios da região e do Estado?
- Quais são as possibilidades de racionalização das despesas do município, dentre os diversos itens, em particular: i) dos gastos com pessoal; ii) dos gastos com compras públicas e contratação de terceiros; iii) dos gastos com investimentos?
- Quais e quando foram feitas as últimas iniciativas no município visando à redução das despesas municipais e suas consequências?

Questões relevantes das Finanças Públicas:

- Qual a situação financeira de curto prazo do município e dos órgãos da administração pública (os denominados “restos a pagar” e eventuais decretos ou portarias de anulação)?
- Qual é a situação de longo prazo do município e dos órgãos da administração pública, com destaque para: i) prazos de pagamentos; ii) saldo da dívida atualizada; e iii) valor das parcelas (amortização e juros) de débitos previdenciários, pagamentos de precatórios, empréstimos ou financiamentos concedidos?

• Mercado de Trabalho

Questões relevantes do Mercado de Trabalho:

- Qual é o volume total de empregados com carteira de trabalho assinada no município?
- Qual o ritmo de expansão recente do emprego formal?
- Que proporção esse volume representa em relação à População Economicamente Ativa (PEA)?
- Quais são os setores de atividades (agropecuária, indústria, comércio e serviços) que mais contribuem para a geração de emprego formal no município?
- Quais são os ramos de atividades que estão apresentando, atualmente, maior ritmo de criação e/ou diminuição do emprego formal no município?
- Qual é o rendimento médio dos empregados com carteira de trabalho assinada no município?
- Quais são os setores de atividades (agropecuária, indústria e serviços) que apresentam os maiores e os menores rendimentos médios do trabalho?
- Quais são as ocupações que têm apresentado maiores ritmos de crescimento e aquelas que têm sofrido processo de enxugamento?
- Há migração pendular no município? Há moradores de outros municípios que vêm trabalhar (importação de mão de obra) ou há moradores do próprio município que vão trabalhar em outros (exportação de mão de obra)? (considerar o saldo).
- Qual é a importância relativa da informalidade no mercado de trabalho local? Em contraposição, qual é o Índice de Emprego Assalariado Formal?
- Quais as atividades mais representativas do setor informal? Existem programas direcionados a essa faixa da população?

• Educação

Questões relevantes da População em Geral:

- Qual é a taxa de analfabetismo (população de 15 anos ou mais)?
- Qual é a média de anos de estudo (população de 15 a 64 anos)?

Questões relevantes da Educação Infantil:

- Qual é o percentual de crianças de zero a três anos em creches (escolas públicas e privadas)?
- Qual é o percentual de crianças de quatro a cinco anos na pré-escola (escolas públicas e privadas)?
- Qual é a quantidade de crianças de zero a três e de quatro a cinco anos com deficiência, agrupadas por tipo de deficiência, e quantas são atendidas em creches e pré-escola, respectivamente?
- Qual a quantidade, localização e condições físicas das creches e pré-escolas (prédios, mobiliário, equipamentos escolares) e ambientes de aprendizagem (espaço ao ar livre para brincar, etc.), com destaque à acessibilidade das escolas (escolas públicas e privadas)?
- Há projeto pedagógico nas escolas (existência, proposta e qualidade, etc.)?
- Qual é a quantidade de profissionais, qualificação e distribuição?

Questões relevantes para a Educação Fundamental:

- Qual é o percentual de crianças/adolescentes de 6 a 14 anos das escolas públicas e privadas?
- Qual é o número de alunos por turma?
- Qual a quantidade de crianças/adolescente de 6 a 14 anos com deficiência, agrupadas por tipo de deficiência e porcentagem de atendimento?
- Quais são séries/ciclos com maiores problemas de evasão/abandono?
- Quais são séries/ciclos com maiores problemas de reprovação?
- Qual é o IDEB para a primeira fase (1º ao 5º ano)?
- Qual é o IDEB para a segunda fase (6º ao 9º ano)?
- Qual é a quantidade de crianças que sabem ler, escrever e fazer as operações básicas em idade adequada?
- Qual a quantidade, localização e condições físicas das unidades escolares (prédios, mobiliário, equipamentos escolares) e ambientes de aprendizagem (quadra esportiva, biblioteca, sala de informática, etc.), com destaque à acessibilidade das escolas e ao mobiliário e equipamentos (escolas públicas e privadas)?
- Há projeto pedagógico nas escolas (existência, proposta e qualidade, etapas, etc.)?
- Qual é a quantidade de profissionais, qualificação e distribuição?

Questões relevantes para o Ensino Médio:

- Qual é o percentual de adolescentes de 15 a 17 anos (escolas públicas e privadas)?
- Quais são as séries/ciclos com maiores problemas de distorção idade/série?
- Quais são as séries/ciclos com maiores problemas de abandono/evasão?
- Qual é o IDEB?

- Qual a quantidade, localização e condições físicas das unidades escolares (escolas públicas e privadas) com destaque à acessibilidade?

Questões relevantes para o Ensino Superior:

- Qual é o percentual de jovens de 18 a 24 anos no ensino superior (faculdades públicas e privadas)?
- Qual é o percentual da população que concluiu o ensino superior?

Questões relevantes para o Apoio ao Educando (Informações):

- Transporte escolar (roteiros existentes, tempo médio de permanência da criança no transporte, situação da frota, índice de cobertura, acessibilidade, etc.).
- Merenda escolar (qualidade, processo de produção, quantidade, cardápio, etc.).
- Material didático (qualidade, quantidade, produção própria ou terceirizada, etc.).
- Assistência à saúde e odontológica ao educando (forma de oferecimento, cobertura, qualidade dos serviços, etc.).
- Uniforme escolar (obrigatoriedade, exigência, qualidade, etc.)

Questões relevantes para a Gestão da Escola (Informações):

- Sistema Municipal de Ensino (exigência, situação, etc.) e controle social (conselhos, conferências, etc.).
- Quadro de pessoal (quantidade, formação, distribuição, remuneração, etc.), rotatividade, absenteísmo e seus motivos.
- Programa de formação e valorização dos profissionais da educação, (horas-aula, cursos, capacitação em serviços, especialização das escolas, etc.).
- Autorização, credenciamento e supervisão dos estabelecimentos (públicos e privados) do sistema de ensino.
- Valor e percentagem dos gastos em Educação.
- Principais itens da despesa de pessoal na educação (recursos humanos, merenda escolar, transporte de alunos, etc.).
- Gasto médio por alunos.

• **Saúde**

Questões relevantes da Saúde (Informações Gerais):

- Qual é o percentual da população SUS dependente (estimativa)?
- Qual é o número de consultas médias (SUS) por habitantes?
- Qual é o número de leitos SUS (coeficiente por mil habitantes)?
- Qual é a cobertura do Programa de Saúde da Família (PSF)?

- Qual é o número de dentes permanentemente cariados, perdidos ou obturados, aos 12 anos de idade (CPO)?

Questões relevantes da Saúde (Morbidade e Mortalidade):

- Quais são as principais morbidades por faixa etária?
- Qual é a taxa de mortalidade infantil?
- Quais são as principais causas de mortes (mortalidade por causas de morte)?
- Qual é a taxa de mortalidade materna?

Questões relevantes da Saúde (Vigilância em Saúde):

- Qual é a cobertura vacinal, por faixa etária?
- Qual é o índice de Breteau (dengue)?
- Qual é o número de casos de AIDS?
- Qual é a taxa de incidência de tuberculose?
- Qual é a taxa de detecção de hanseníase?
- Qual é a percentual de estabelecimentos de alimentação, de saúde, de prestação de serviços e de instruções de longa permanência, para idosos inspecionados pela vigilância sanitária?

Questões relevantes da Saúde: Gestão (Informações):

- Controle Social (Conselhos, Conferências, etc.).
 - Recursos Humanos (quantidade, formação, capacitação, distribuição, remuneração, forma de contratação, trabalho em equipe, humanização, etc.).
 - Quantidade, localização e condições físicas das unidades de saúde (prédios, mobiliário, equipamentos).
 - Gestão de materiais e medicamentos (itens, estoque, qualidade, custo, aceitabilidade, acessibilidade, etc.).
 - Situação dos contratos, convênios e outros ajustes (quantidade, instituições, valor, prazo, etc.).
 - Satisfação dos usuários.
 - Cumprimento das metas do Pacto da Saúde.
 - Despesa total e despesas com recursos próprios com saúde.
 - Principais itens de despesas na saúde (pessoal, medicamentos, serviços de terceiros, investimentos, etc.).
 - Gasto médio com saúde por habitante.
-
- **Assistência e Desenvolvimento Social**

Questões relevantes sobre a situação de pobreza e exclusão social:

- Qual é a estimativa de famílias pobres (quantidade e percentagem)?
- Qual é o percentual de pobres?
- Qual é o percentual de indigentes?
- Qual é o percentual da renda domiciliar apropriada por faixas da população?
- Qual é a quantidade e a porcentagem da população pobre atendida por programas de transferência de renda do Governo Federal e Estadual?
- Qual é o percentual de mulheres chefes de família, sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos?

Questões relevantes sobre Crianças, Adolescentes e Jovens:

- Qual é o Índice de Desenvolvimento da Infância (UNICEF)?
- Qual é o percentual de crianças pobres?
- Qual é o percentual de crianças indigentes?
- Qual é a quantidade de crianças e adolescentes vítimas de trabalho infantil, prostíbulo, drogaditos e outros vitimados?
- Qual é a estimativa de crianças e adolescentes fora da escola (quantidade e percentagem)?
- Qual é a quantidade e a porcentagem de adolescentes infratores, discriminando os que estão em medidas de prestação de serviços à comunidade (PSC), liberdade assistida (LA) e internados?
- Qual é o percentual de mães adolescentes (com menos de 18 anos)?

Questões relevantes sobre Idosos:

- Qual é a quantidade e porcentagem da população com 60 anos ou mais?
- Qual é a estimativa de população com 60 anos e mais, em situação de indigência (população com 60 anos e mais, multiplicando pela porcentagem de indigentes do município)?
- Qual é a população beneficiária do Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social – BPC (65 anos ou mais ou indigente)?
- Qual é a população com direito ao Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social que não recebe o benefício?

Questões relevantes sobre Pessoas com Deficiência (PcD):

- Qual é a estimativa da população com deficiência (número e percentual)?
- Qual é a estimativa da população em deficiência em situação de indigência (total da população com deficiência multiplicado pela porcentagem de indigentes do município)?
- Qual é a população com deficiência BPC – PcD?
- Qual é a população com direito ao BPC – PcD que não recebe o benefício (total da população com deficiência e indigente subtraída da quantidade de beneficiários do BPC – PcD)?

Questões relevantes sobre outros Beneficiários:

- Qual é a quantidade de pessoas sem o registro civil (sub-registro)?
- Qual é a população moradora de rua?
- Qual a população drogadita?

Questões relevantes sobre Segurança Alimentar:

- Qual é a proporção de população assistida por programas de segurança alimentar?
- Qual é a estimativa de oferecimento de merenda escolar (refeições por dia)?

Questões relevantes sobre a gestão da Política de Assistência e Desenvolvimento Social (informações):

- Controle social (conselhos, conferências, etc.).
- Recursos Humanos (quantidade, formação, capacitação, distribuição, remuneração, plano de cargos, etc.).
- Despesa total e despesa com recursos próprios com assistência social.
- Principais itens de despesa na assistência social (pessoal, investimento, etc.).
- Índice de gestão descentralizada (Ministério do Desenvolvimento Social).

• Infraestrutura

Questões relevantes sobre o Transporte:

- Quais são as modalidades de transportes existentes no município (urbano e interurbano) e sua distribuição espacial?
- Qual é a demanda repressada para os diferentes modos de transporte?
- Existem setores na área urbana do município não atendidos pelo transporte (se sim, localizar na malha urbana)?
- Como está organizado o sistema viário (hierarquia de vias, tipologia, etc.)?
- Há vias prioritárias para o transporte coletivo? Estão sendo usadas corretamente?
- Há um mapeamento da sinalização urbana, das principais rotas de deslocamento a pé e de bicicleta?
- Há um mapeamento dos polos geradores de tráfego?
- Como são feitos o monitoramento e o controle de transporte de carga?
- O índice de acidentes nas travessias é elevado (pedestres/veículo e veículo/veículo)?
- Existe transporte inclusivo com embarque em nível para garantir acesso das pessoas com mobilidade reduzida (crianças, idosos, gestantes e obesos)?
- Há nos veículos de transporte coletivo a reserva de 10% dos assentos para os idosos (Estatuto do Idoso)?
- Há transporte porta-a-porta para as pessoas com deficiência?

- Qual a quantidade (diária, mensal) de idosos transportados gratuitamente?
- Quais são as condições das estradas vicinais (distribuição, tipo de pavimentação, manutenção, segurança)?
- Há transporte coletivo para a área rural? Se sim, qual é o percentual da população atendida?
- Há previsão de desenho urbano adequado à circulação para as áreas de expansão urbana?
- Qual é a capacidade de atendimento do sistema de transporte público frente ao crescimento da demanda previsto para o município?
- Como são gerenciados o transporte e o trânsito no município?

Questões relevantes sobre a Energia Elétrica:

- Quem presta o serviço?
- Qual é o consumo medido em Mw/ano por tipo de consumidor: residencial, rural, industrial, comercial, serviços e outros?
- Qual é o consumo per capita de energia (Mwh/100 habitantes) dividido em categorias de uso: residencial, rural, industrial, comercial, serviços e outros?
- Quais são as áreas rurais que não são atendidas pela rede (população respectiva estimada)?
- Quais são as áreas não servidas por posteamento e luminárias (iluminação pública)?
- Quais são as áreas com serviço deficiente ou problemas de operação (vandalismo, custo alto, má qualidade de equipamentos)?
- Qual é a regularidade da distribuição (interrupções, frequência, áreas atendidas)?
- Qual é a capacidade de expansão da oferta de energia, caso aumente o consumo residencial?
- Qual é a capacidade de expansão da oferta de energia, caso aumente o consumo industrial, comercial ou de serviços?

Questões relevantes sobre as Telecomunicações:

- Como é a oferta de serviços de telefonia fixa e de uso público no município?
- Há ocorrência de áreas não servidas pela telefonia de uso público e previsão de atendimento?
- Como é a oferta dos serviços de telefonia móvel?
- Há meios de comunicação social (jornais, revistas rádio AM/FM)? Quais são eles?
- Existem programas de inclusão digital?
- Existem problemas para a expansão da rede comunicação fixa e móvel?
- Existem problemas decorrentes da infraestrutura de telecomunicações instaladas?

- **Esporte e Lazer**

Questões relevantes sobre o Esporte e Lazer:

- Como é a oferta de equipamentos culturais, esportivos e de lazer (número e diversidade)? Verificar quais estão sob a responsabilidade da prefeitura (bibliotecas públicas, museus, teatro ou salas de espetáculos, centros culturais, estádios ou ginásios poliesportivos cinemas, clubes e associações recreativas).
- Como é a demanda não atendida (bairros sem equipamentos e segmentos populacionais com dificuldade de acesso)?
- Qual é a capacidade de atendimento (diária/mensal) e nível de ociosidade dos equipamentos?
- Qual é o estado de conservação e condições de uso dos equipamentos (necessidade de reformas)?
- Como é a política para a área de esporte e lazer (diretrizes, programas, calendário, parcerias)?
- Qual é a avaliação do potencial turístico do município e existência de projetos (públicos e privados) para a atração de turistas?

• **Habitação e Saneamento Básico**

Questões relevantes sobre Habitação:

- Como é o déficit habitacional, considerando sempre que possível a renda familiar, a composição familiar e o nível de instrução?
- Quais são os domicílios em situação de moradia precária, identificando a localização na malha urbana e as condições de precariedade?
- Quais são os domicílios com infraestrutura urbana adequada?
- Há mapeamento de loteamentos irregulares e de moradias em área de risco?
- Identifique os programas habitacionais para população de baixa renda em andamento: número de unidades e previsão de entrega.
- Identifique a disponibilidade de solo urbanizado para habitação de interesse social ou a existência de programa de produção de moradias por autoconstrução.
- Existe órgão específico para a área habitacional na administração municipal?
- Identifique os recursos disponíveis nos níveis estadual e federal e condições de obtenção desses recursos.

Questões relevantes do Abastecimento de Água (informações):

- Quem presta o serviço? Quais são as condições do contrato (quando terceirizado)?
- Dados dos mananciais: origem, situação e capacidades atual e futura.
- Taxa de atendimento dos serviços de água (percentual dos domicílios atendidos).
- Estado de conservação da rede: vazamentos, deterioração da tubulação, etc.
- Qualidade da água distribuída (eficácia da estação de tratamento).
- Regularidade na distribuição: interrupções, frequência, áreas atendidas.

- Domicílios não servidos pela rede: localização, causas do não atendimento, como a população resolve o problema e previsão de atendimento.
- Ocorrência de danos ambientais ou para a saúde pública em decorrência de problemas no abastecimento de água.
- Capacidade de expansão do abastecimento de água frente ao crescimento da demanda previsto para o município.

Questões relevantes do Esgotamento Sanitário (informações):

- Quem presta o serviço? Quais são as condições do contrato (quando terceirizado)?
- Taxa de atendimento dos serviços de esgoto (percentual dos domicílios atendidos).
- Percentual do esgoto coletado que passa por algum tipo de tratamento.
- Como e onde é feito o lançamento do esgoto não tratado?
- Domicílios urbanos não atendidos pelo sistema de esgoto sanitário. Onde se localizam na malha urbana? Fatores que impedem o atendimento dessas áreas. Como a população afetada resolve o problema?
- Previsão para atendimento de toda a população.
- Ocorrência de danos ambientais decorrentes da destinação inadequada o esgotamento sanitário.
- Capacidade de atendimento da rede de coleta de esgoto frente ao crescimento da demanda previsto para o município.

Questões relevantes da Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (informações):

- Quem presta o serviço? Quais são as condições do contrato (se for terceirizado)?
- Percentual de cobertura da coleta de resíduos sólidos e da limpeza urbana.
- Frequência da coleta de resíduos sólidos e da limpeza urbana.
- Ocorrência de irregularidades na coleta, áreas afetadas e frequência da ocorrência.
- Áreas não servidas pela coleta regular de resíduos sólidos e de limpeza urbana. Como a população afetada resolve o problema? Previsão de atendimento desses segmentos.
- Percentual de resíduos sólidos destinados a aterros sanitários, usinas de compostagem, incineração ou reciclagem.
- Existência e abrangência de programa de coleta seletiva do lixo urbano.
- Ocorrência de problemas ambientais ou de saúde pública decorrentes de destinação inadequada dos resíduos sólidos. Ações necessárias para solucionar tais problemas.
- Capacidade do aterro, quando existente, para atender o crescimento da demanda previsto para o município. Existência de estudos para ampliar os locais de destinação.

Questões relevantes da Drenagem e Manejo de Águas Pluviais (informações):

- Existência de rede de coleta de águas pluviais urbanas; percentual de cobertura da rede em relação ao total da malha urbana.
- Manutenção da rede; periodicidade dessa manutenção.
- Adequação do afastamento e destinação das águas.

- Ocorrência de ligações clandestinas de esgoto na rede de drenagem. Problemas decorrentes desse fato.
- Percentual das áreas não servidas por rede de drenagem.
- Ocorrência de enchentes, inundações ou alagamentos: localização na malha urbana (diferenciar entre áreas com e sem rede); identificação dos fatores que contribuem para a ocorrência do problema.
- Impactos ambientais decorrentes desses problemas.
- Estrutura existente para o enfrentamento desses problemas: Departamento de Obras, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros.
- Ações implementadas para tentar resolver ou diminuir problemas identificados. Existência de estudo com recomendações.

• Meio Ambiente

Questões relevantes sobre o Meio Ambiente:

- Existem espaços territoriais especialmente protegidos no município?
- Existem alterações ambientais no município que afetem as condições e/ou a qualidade de vida da população? (áreas degradadas, erosão, assessoramento, desmatamento, entre outras).
- Qual é a situação da cobertura vegetal no município? (floresta, mata nativa, reserva legal, mata ciliar, arborização urbana, entre outras).
- Quais são as principais atividades econômicas do município (indústria, agropecuária, comércio e serviços) que têm causado impactos ambientais significativos?
- Há uma unidade administrativa da prefeitura para tratar da questão ambiental? A quem cabe sua execução? (secretaria, departamento, assessoria, etc.).
- O município possui Conselho de Meio Ambiente?
- Qual é o conjunto de instrumentos legais municipais relacionados ao meio ambiente?

• Segurança Pública

Questões relevantes sobre Segurança Pública:

- Qual é o índice de homicídios no município?
- Quais são os crimes contra o patrimônio, totais por tipo (roubo, furto, estelionato) e sua distribuição espacial no município?
- Quais são os registros de ocorrências de violência doméstica, por tipo, distribuição espacial e períodos de maior frequência (fins de semana, noite, etc.).
- Quais são os atos infracionais cometidos por criança e adolescente, por tipo e distribuição espacial?
- Quais são os equipamentos disponíveis para os policiais civil e militar no município?

- Há Guarda Municipal? Se sim, qual é o seu efetivo?
- Há alguma política de combate ao crime e redução da violência no município?

Para responder a esses questionamentos, é preciso que se tenham dados e informações confiáveis para subsidiar a discussão e a elaboração dos objetivos de governo, de forma que solucionem os problemas do município sem o dispêndio desnecessário de esforços e recursos financeiros. Abaixo está listada uma série de fontes de bases de dados oficiais que podem fornecer informações para responder a esse roteiro de questões. Além dessas fontes, as informações levantadas na própria prefeitura são fundamentais para compor o diagnóstico da situação do município.

2.2.2 Indicadores municipais

Como subsídios para a formulação dos diagnósticos, projetos e programas, há um conjunto grande de fontes de bases de dados oficiais que fornecem informações úteis aos técnicos e gestores municipais:

- **Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais** – INDE (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão): constitui uma plataforma de convergência de informações georreferenciadas. Permite a visualização de dados geoespaciais dos ministérios, além de um conjunto de indicadores econômicos e sociais disponibilizados pelo IBGE.
 - Endereço de acesso: <http://www.inde.gov.br>
- **Relatórios de Informações** (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário): contêm dados de sobre o Bolsa Família, ações e serviços de assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva realizadas pelo MDS no Distrito Federal, estados e municípios. Por meio dessa ferramenta, os cidadãos acessam relatórios customizados, de acordo com suas necessidades ou preferências. As informações abrangem a atuação do MDS em âmbito nacional, estadual e municipal.
 - Segurança Alimentar e Nutricional nos Municípios:
http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/grupo.php?id_grupo=209
 - Panorama Municipal segundo Censo Demográfico 2010:
<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>
 - A Extrema Pobreza segundo Censo 2010:
<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>
 - Mercado de Trabalho segundo Censo 2010:
<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>

- **Portal ODM** – Acompanhamento Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: através dos Relatórios Dinâmicos, é possível ter acesso ao acompanhamento municipal e obter análises sobre a situação de cada Objetivo do Milênio.
 - Endereço de acesso: <http://www.relatoriosdinamicos.com.br/portaldom/>
- **Caderno de Regionalização** (Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão): os Cadernos de Regionalização do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Rio Grande do Sul contêm a expressão territorial dos programas, ações e produtos e metas que constam na Lei do Plano Plurianual 2016-2019 para as nove Regiões Funcionais de Planejamento.
 - Endereço de acesso: <http://planejamento.rs.gov.br/cadernos-regionais>
- **Atlas Socioeconômico do RS** (Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão): fornece informações georreferenciadas e especializadas sobre a realidade gaúcha. Os dados, de diferentes fontes, são apresentados através de mapas temáticos, tabelas e gráficos, estabelecendo comparações entre os municípios, estados brasileiros e países selecionados.
 - Endereço de acesso: <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>
- **Perfis Socioeconômicos** (Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão): sintetizam os avanços de diagnósticos, de estratégias e de proposições apresentados pelos estudos realizados nas últimas décadas, tanto pelo Estado quanto pelas regiões.
 - Endereço de acesso: <http://planejamento.rs.gov.br/perfis-regionais>
- **IBGE Cidades@** (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística): ferramenta para se obter informações estatísticas atualizadas de todos os municípios do Brasil.
 - Endereço de acesso: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>
- **FEE Dados** (Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul): banco de dados dinâmico que reúne informações de natureza socioeconômica relativas ao Rio Grande do Sul e a seus municípios, permite realizar cruzamentos entre variáveis, unidades geográficas e período de abrangência. As informações cobrem o período de 1990 em diante e são apresentadas por município, microrregião, mesorregião, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e total do Estado.
 - Endereço de acesso: <http://feedados.fee.tche.br/feedados/>
- **IPEA Data** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada): base de dados demográficos, econômicos e geográficos para as regiões, estados e municípios brasileiros. Apresenta séries estatísticas, tabelas, gráficos, mapas e textos, ferramentas úteis para análises da conjuntura macroeconômica e do desenvolvimento econômico, social e espacial do País.
 - Endereço de acesso: <http://www.ipeadata.gov.br/>
- **Mapa Social** (Ministério Público do RS): é uma ferramenta que tem por finalidade oferecer um panorama da realidade social do Estado e dos municípios do RS. Congrega indicadores sociais, divulgados por diferentes instituições e órgãos públicos, nas temáticas de educação, saúde, segurança pública, demografia e indicadores socioeconômicos.

- Endereço de acesso: https://www.mprs.mp.br/mapa_social/capa
- **Datapedia:** é um portal aberto e gratuito que tem por finalidade oferecer dados públicos e oficiais de todos os municípios e distritos do País. São 5.570 localidades presentes na plataforma, que agrupou, organizou e traduziu em visualização amigável as mais diversas fontes de dados.
 - Endereço de acesso: <http://www.datapedia.info/public/>

Ainda com o objetivo de subsidiar a construção de diagnósticos, também são exemplos de documentos técnicos que podem ser utilizados: Planos Estratégicos de Desenvolvimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), que estão sendo atualizados nos 28 COREDEs¹⁴, estudos setoriais e territoriais elaborados por universidades e outros institutos de pesquisa (como FEE/RS, IPEA e IBGE), assim como dados dos Censos Demográfico e Agropecuário, estudo das restrições orçamentárias e financeiras (esse deve ser elaborado pelo poder público municipal, geralmente, pelas Secretarias da Fazenda e do Planejamento) e os estudos que buscam constituir uma agenda de longo prazo, como o Futuro RS¹⁵. Os documentos e dados selecionados devem ser analisados e destacadas as necessidades e possibilidades que o município possui.

No campo político, devem ser observados os documentos elaborados durante a campanha eleitoral, que demonstram o projeto político que se ofereceu à população e que foi eleito – um exemplo desse tipo de documento é o Plano de Governo. A contribuição da sociedade também pode fazer parte do subsídio político para a elaboração das Orientações Estratégicas do Prefeito. Essas podem ser colhidas diretamente com a população, por meio de formulários ou pela internet, em seminários e debates públicos e outros formatos que sejam mais convenientes para a administração municipal, ou de uma forma indireta por meio dos representantes da sociedade em conselhos municipais. Cabe assinalar que não se trata da coleta de demandas que, normalmente, são respondidas pela Lei do Orçamento Anual, mas sim de uma contribuição que oriente a construção da base estratégica do plano.

Unidade 2.3: Técnicas para a elaboração de diretrizes, objetivos e prioridades do Governo Municipal

Nesta unidade você vai aprender:

- Metodologias de planejamento estratégico

¹⁴ <http://planejamento.rs.gov.br/planejamento-estrategico-de-desenvolvimento-regional>

¹⁵ Os documentos do Futuro RS estão disponíveis em: <http://planejamento.rs.gov.br/futuro-rs>

Há diversas metodologias de planejamento estratégico aplicadas a ambientes corporativos e privados e que, com adaptações, vêm sendo implementadas no setor público. Cabe destacar duas das técnicas que surgiram, consolidaram-se e são utilizadas até hoje: a matriz de análise SWOT e o *Balanced Scorecard* (BSC). Além das técnicas inicialmente adotadas no setor privado, alguns métodos foram surgindo para a estruturação do planejamento público. Uma das mais conhecidas metodologias é a do Planejamento Estratégico Situacional (PES), especialmente criada para o setor público¹⁶.

Tanto os métodos criados primeiramente para atender o setor privado, quanto os métodos criados para o ambiente público, podem servir como instrumento para a elaboração de diretrizes, objetivos, prioridades do Governo Municipal e, conseqüentemente, para a elaboração de programas do PPA e projetos públicos.

Em relação à capacidade de implantação de metodologias de planejamento estratégico oriundas do setor privado no setor público (SWOT e BSC), cabe fazer algumas ressalvas. Há diversos fatores que exigem que as técnicas originalmente criadas para o ambiente corporativo e o setor privado sejam constantemente adaptadas à realidade do setor público. Destacam-se as seguintes peculiaridades: a descontinuidade de lideranças a cada ciclo eleitoral, as relações altamente departamentalizadas e hierarquizadas no setor público, a rigidez orçamentária, as questões legais e institucionais que limitam a construção da visão e da missão¹⁷ e a complexidade de atores e do ambiente das políticas públicas. Portanto, qualquer técnica a ser implementada nas organizações públicas exige bastante cautela, demandando uma especial atenção quanto à necessidade de adaptações.

Com relação à matriz de análise SWOT, cabe mencionar que essa técnica surgiu nos Estados Unidos entre as décadas de 1950/1960 no ambiente corporativo. A sigla SWOT está em inglês e significa pontos fortes (*strengths*), pontos fracos (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*). Em português essa matriz também é conhecida como matriz FOFA, como uma referência a fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças. Essa técnica consiste em listar forças e fraquezas de fatores internos à organização e oportunidades e ameaças de fatores externos à organização.

Estrutura-se a matriz SWOT a partir da combinação dos quatro aspectos: **forças** e **fraquezas** internas da instituição, organizadas em colunas distintas contendo a lista dos principais aspectos observados e; **oportunidades** e **ameaças** externas à organização. Após a elaboração, que pode ser realizada no grande grupo ou em grupos menores com a posterior consolidação, essa matriz é valorada, de acordo com os cruzamentos das linhas e colunas¹⁸.

A valoração da matriz serve para que se identifique os temas estratégicos, a partir dos quais são construídos os objetivos estratégicos, que a seguir são desdobrados em programas e ações. Segue um exemplo de representação básica da matriz:

¹⁶ Essa metodologia foi desenvolvida pelo economista Carlos Matus e inspirou os modelos de planejamento de vários países, principalmente na América Latina (MATUS, 1993).

¹⁷ De Toni (2016).

¹⁸ Existem várias formas de valoração possível. Uma das mais utilizadas é verificar se as interações (entre forças e oportunidades, forças e ameaças, fraquezas e oportunidades e fraquezas e ameaças) são fortes, fracas ou não apresentam interação.

Quadro 9: Matriz SWOT

		Ambiente Externo	
		Oportunidades	Ameaças
Ambiente Interno	Forças		
	Fraquezas		

Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (2016)

Já a metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC) surgiu nos anos 90, também no setor privado. No setor público houve a implantação posterior da técnica, principalmente para o processo de alinhamento estratégico. O BSC é uma ferramenta que traduz a missão e a visão da organização, sendo útil para identificar objetivos conflitantes dentro da organização, para a melhoria da comunicação da estratégica e para um maior controle e mensuração de resultados. O método também contribui para organizar as prioridades entre os vários objetivos identificados.

No BSC aplicado ao setor público, a estruturação dos objetivos pode ser identificada a partir das seguintes perspectivas¹⁹: Finanças/Orçamento Público, Modernização Administrativa, Pessoas, Processos Internos, Clientes e, por fim, Sociedade/Cidadão. O BSC inicia com a definição da missão, dos valores e da visão. Após essa definição, são estabelecidos os objetivos a serem atingidos em cada perspectiva. Cada uma das perspectivas deve ter ao menos um objetivo, e cada objetivo é composto de medidas, metas e iniciativas. O atendimento de um objetivo específico de uma perspectiva deve contribuir para o alcance de um próximo objetivo e perspectiva, de forma ascendente.

Já o método PES, por sua vez, configura-se como um conjunto de sistematizações, elaboradas pelo economista Carlos Matus, do campo teórico e do campo conceitual do planejamento público. A metodologia original do PES tem como início a identificação e a seleção de problemas. Contudo, De Toni (2016) introduz uma etapa prévia que é o estabelecimento das diretrizes estratégicas, com a identificação da missão institucional e, a partir daí, são estabelecidos os problemas relacionados a essa missão. Nesse caso, problema pode ser compreendido como algo que impede o desenvolvimento da missão ou então da execução dos objetivos programáticos da liderança política mandatária eleita pelas urnas.

¹⁹ De Toni (2016) identifica e sugere as transformações necessárias para a aplicação do BSC no setor público a partir de Ghelman e Costa (2006).

Esse planejamento, que é fortemente conduzido pelo processo participativo, é bastante complexo e leva em consideração as incertezas, imprecisões, surpresas, rejeições e apoios de outros atores. O PES é composto de três etapas: o planejamento institucional, o planejamento estratégico e o planejamento operacional. Na primeira etapa, com a participação dos dirigentes (alto escalão), há a definição da missão, da visão e dos valores da instituição, o que se configura como a definição das “diretrizes estratégicas”. O quadro síntese explica cada um deles:

Quadro 10: Quadro síntese da missão, visão e valores

Missão	Por que a organização existe?
Visão de Futuro	Aonde queremos chegar no futuro?
Valores institucionais	O que valorizamos no nosso convívio?

Fonte: De Toni (2016)

Após essa etapa, tem início a segunda, que é o planejamento estratégico. Este pode ser dividido em quatro momentos metodológicos: o momento 1 – explicativo; o momento 2 – normativo; o momento 3 – estratégico; e o momento 4 – tático-operacional.

No momento explicativo, o problema é detalhado. Explica-se como nasce e se desenvolve o problema. Além disso, a realidade é explicada por meio da apreciação situacional. O segundo momento é normativo. Nessa etapa os planos são elaborados para enfrentar as causas do problema através de operações. O plano é concebido por meio de apostas.

O terceiro momento é estratégico. Nele é realizada uma análise de viabilidade do plano. Verificam-se também maneiras de se construir essa viabilidade e as possibilidades por meio de uma análise da estratégica. O quarto e último momento é tático-operacional, em que se aborda o problema na prática, com a execução de operações planejadas nos momentos anteriores. Assim, coloca-se em prática o planejamento operacional. Isto é, no dia a dia da organização são realizadas as ações e as correções necessárias para a implementação da estratégia.

Por fim, destaca-se que não existe fórmula ou receita única para se estruturar a base e diretrizes estratégicas de um PPA para um governo. Cada técnica ou ferramenta tem uma finalidade e um propósito específico, sendo que umas são mais simples e com uma abrangência limitada e outras mais complexas e, portanto, abrangem um maior escopo de questões. Além disso, as técnicas podem e devem ser mescladas visando melhor atender às necessidades de uma gestão.

Referências

DE TONI, J. **O Planejamento Estratégico Governamental**: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Curitiba: InterSaberes, 2016.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Instituto de Economia. **Construindo o diagnóstico municipal**: uma metodologia. São Paulo, UNICAMP, 2008. 160 p. (Eleições Municipais 2008). Disponível em: <http://disciplinas.famerp.br/gerenciamento-saudecoletiva/Documents/Refer%C3%A2ncias%20bibliogr%C3%A1ficas%20para%20estudo/CEPAM_2008_ConstruindoDiagnosticoMunicipalMetodologia.pdf>. Acesso em 20 abr. 2017.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília, IPEA, 1993. 2v. 590p.

RIO GRANDE DO SUL. **Estudos DEPLAN**, Porto Alegre, N. 5, 2016. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201607/04172458-estudos-deplan-n5-site-v2.pdf>>. Acesso em 07 mar. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Futuro RS**: agenda de desenvolvimento: temas para uma agenda de desenvolvimento: cadernos para o futuro 1. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, 2016. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/futuro-rs>>. Acesso em 07 mar. 2017.

MÓDULO 3: A elaboração dos programas do PPA

Unidade 3.1: Método de elaboração da SPGG/RS

Nesta unidade você vai aprender:

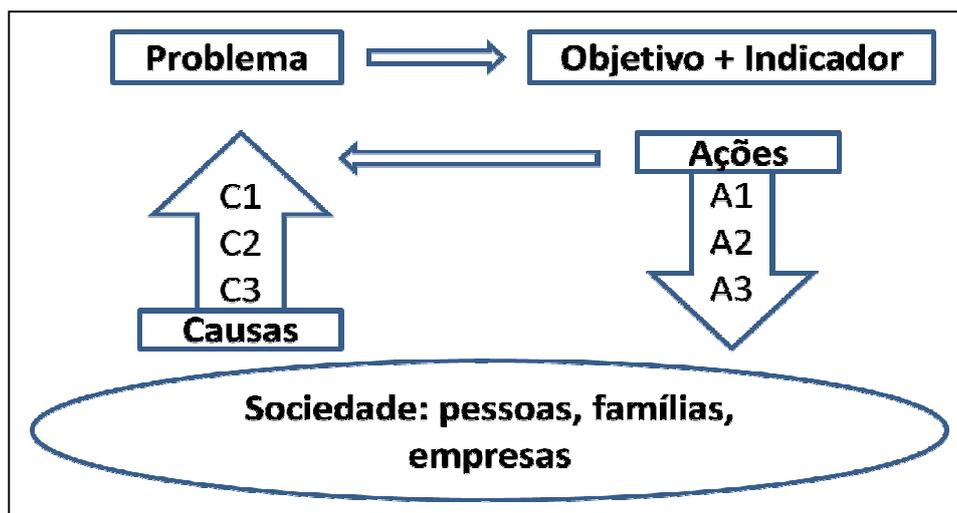
- O método utilizado pelo Governo do Rio Grande do Sul para a elaboração do PPA
- Os blocos de informações que devem constar no PPA: Dados Gerais do Programa, Indicadores e Ações
- Os atributos dos programas do PPA

O método exposto a seguir é utilizado pelo Governo do Rio Grande do Sul para a elaboração dos programas que compõem o PPA desde a sua edição de 2004-2007²⁰.

O ponto de partida para a construção de um programa por esse método é o problema – que pode ser definido como demandas não satisfeitas ou carências ou, ainda, oportunidades identificadas. Os problemas selecionados para serem atacados por programas são aqueles relacionados aos objetivos da Orientação Estratégica Setorial.

Dessa forma, um programa apresenta a forma de enfrentamento de um problema que se coloca entre a situação inicial e a projetada ao final do período de vigência do PPA. Assim, um programa deve ser elaborado a partir da análise dos problemas, identificação das causas, regiões de incidência, público atingido e consequente estabelecimento de objetivos e ações.

Figura 6: Lógica de um programa



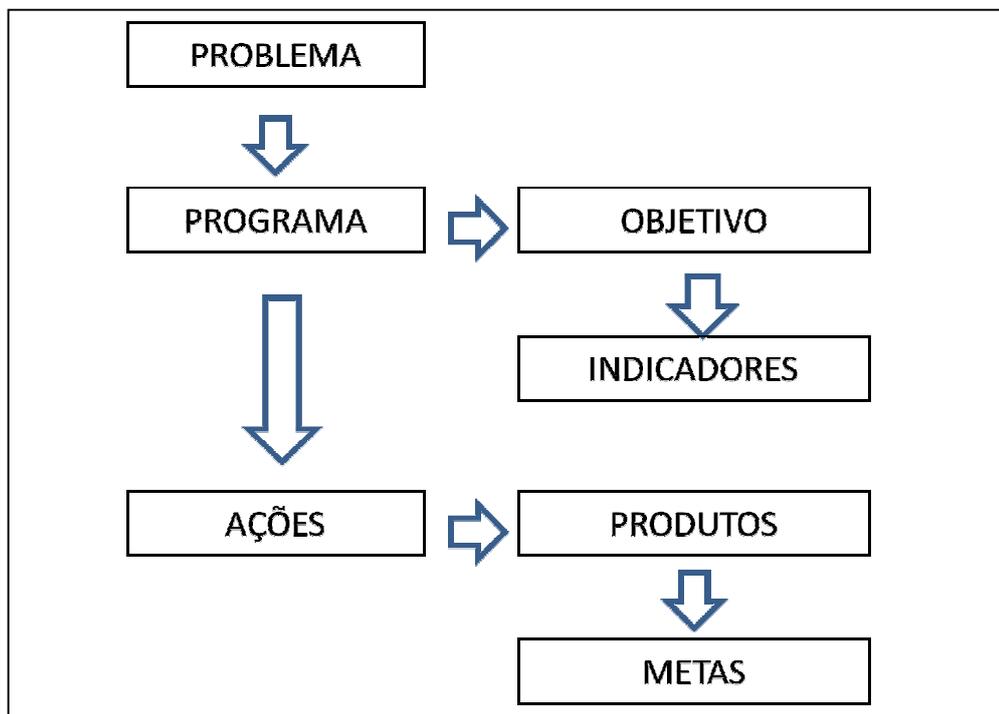
Fonte: DEPLAN/SEPLAG (2010), p. 40

²⁰ O método utilizado pelo RS foi inspirado naquele adotado para a elaboração do PPA Federal de 1999-2003, 2004-2007 e 2008-2011.

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

As técnicas da Árvore de Problemas e Árvore de Objetivos são de grande valia, nesse momento, para a construção dos programas, pois com elas se observa as causas e consequências do problema e os objetivos, para solucionar cada problema, e as suas consequências. Um programa tem como atributos: objetivo, indicadores e ações (essas, por sua vez, possuem produtos e metas) – a figura a seguir mostra a ligação existente entre esses componentes.

Figura 7: ligação existente entre esses componentes do PPA



Fonte: DEPLAN/SEPLAG (2010)

Esse conjunto foi elaborado pensando em um novo modelo de planejamento-orçamento-gestão, em que é possível fazer a ligação do planejamento com o orçamento através das ações, e a gestão do programa se dá pelo monitoramento dos indicadores e metas.

3.1.1 Atributos dos Programas

Os programas do PPA devem apresentar três blocos de informações: Dados Gerais do Programa, Indicadores e Ações.

Dados Gerais do Programa: são as informações que caracterizam o programa, descrevem o problema que justifica sua existência, formula o(s) objetivo(s) e identifica o público-alvo e o órgão responsável pela sua implementação. São os seguintes os atributos desse bloco:

- Denominação: deve informar o propósito do programa, por meio de expressões ou palavras-chave, podendo ser adotados nomes fantasia.
- Órgão Responsável: órgão em nível de secretaria municipal responsável pela implementação do programa.
- 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 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.
- Tipo de Programa: em face das características do programa, do seu objetivo e do seu público-alvo, deve ser indicado um dos tipos definidos abaixo:
 - a) Programa Finalístico: destinam-se à solução ou atenuação de problemas da sociedade ou, ainda, ao aproveitamento de oportunidades, em consonância com a orientação estratégica do Governo. Têm seus resultados medidos e avaliados por indicadores específicos.
 - b) Programa de Gestão de Políticas Públicas: têm por finalidade gerir as políticas públicas de uma área ou setor do governo municipal. Em consequência, seus resultados são aferidos pelos resultados dos Programas Finalísticos e de Serviços ao Município, não possuindo indicadores próprios.
 - c) Programa de Serviços ao Município: é um tipo de programa cujo público-alvo é o próprio município. Exemplos desse tipo de programa são os relativos à arrecadação tributária, gestão financeira, defesa judiciária do município, entre outros.
 - d) Programa de Apoio Administrativo: abrange ações cuja alocação nos outros programas é de difícil realização. No PPA, 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, este Programa será composto por uma ação de pagamento das despesas do pessoal ativo 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. O responsável por esse programa deve ser um órgão de planejamento do Governo Municipal e as ações devem ser as mesmas para todos os órgãos, tendo cada um, aquelas de sua responsabilidade.

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 judiciárias, 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 serviços de terceiros ou cooperativas e outros encargos gerais do município. As ações que compõem este Programa são Serviço da Dívida e Outros Encargos Especiais. Também nesse tipo de programa, o responsável deve ser um órgão de planejamento do Governo Municipal e as ações devem ser as mesmas para todos os órgãos, tendo cada um, aquelas de sua responsabilidade.

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

- Nome: o campo deve ser preenchido com a denominação do indicador escolhido.
- 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. Este 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, 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: é o nível de agregação geográfica da apuração do índice. O maior nível possível é o municipal. Qualquer outro nível que for utilizado deve ser em menor escala, como bairros, distritos, quadras, etc., contudo, é preciso que se tenha o valor do indicador para todas as unidades daquele nível de base geográfica.
- Periodicidade: é a frequência com que o índice é apurado e divulgado pela fonte, podendo ser mensal, semestral ou anual, por exemplo.

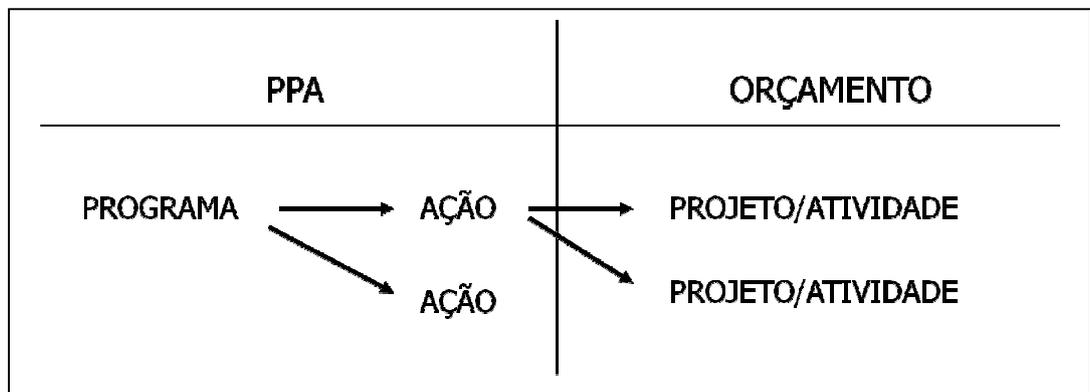
Ações: as ações de um programa constituem um conjunto de operações que contribuem para o alcance de seu objetivo. São os seguintes os atributos que definem uma ação:

- Título: o título deve traduzir de maneira clara e concisa a ação cujo produto contribui para a consecução do objetivo do programa.
- Descrição: deve expressar, de forma sucinta, a forma pela qual a ação será executada, seu escopo e delimitação.
- Órgão Responsável: é o órgão que executa a ação. Em se tratando de ação de execução descentralizada, ou seja, aquela que é custeada pelo município e executada por terceiros, é o órgão responsável pelo repasse dos recursos para as entidades executoras. Este órgão é o responsável, também, pelos resultados da ação.

- **Função:** maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, de acordo com a Portaria nº 42/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, anexa a este material.
- **Subfunção:** representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público, de acordo com a Portaria nº 42/1999
- **Situação:** indicação de que a ação é nova ou está em andamento.
- **Dados Financeiros:** neste item devem ser informadas as estimativas de custos da ação, em reais e sem centavos, desdobrados por fonte de recursos e por natureza de despesa (Despesa Corrente e Despesa de Capital) e distribuídas para cada ano do período de vigência do PPA. Esse valor é a estimativa de recursos financeiros do órgão alocada entre as suas diversas ações.
- **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.
- **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.

Esse método de elaboração de programas traz consigo uma ligação direta com o Orçamento anual. Como já observado numa seção específica, o PPA é anualmente orçado através da LOA. Para tanto, a unidade do Plano que será utilizada é a ação.

Figura 8: ligação existente entre PPA e Orçamento



Fonte: DEPLAN/SPGG

Cada ação dá origem a um ou mais instrumentos de programação orçamentária (entenda-se por projeto ou atividade, esses com conceitos conforme a Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento).

Unidade 3.2: Indicadores: construção e seleção²¹

Nesta unidade você vai aprender:

- O conceito, as propriedades e a classificação dos indicadores
- Os indicadores no Ciclo das Políticas Públicas e nos Programas do Plano Plurianual
- Construção de indicadores

3.2.1 Conceito

Um indicador é uma medida quantitativa ou qualitativa de determinados aspectos relacionados a um conceito, fenômeno problema ou resultado de uma intervenção na realidade. Na perspectiva das políticas públicas, é um instrumento operacional para monitorar o andamento e o alcance dos objetivos, para fins de formulação e reformulação dessas políticas.

3.2.2 Propriedades

Na escolha e na construção de um indicador, é importante observar as propriedades:

- Relevância: o que ele expressa deve ser relevante para a discussão em que será utilizado;
- Validade: representar, validamente, o conceito utilizado;
- Confiabilidade: ter sido construído a partir de dados confiáveis;
- Cobertura: ser representativo da população à qual se refere;
- Sensibilidade: refletir mudanças significativas na situação que ele mede;
- Especificidade: refletir mudanças relacionadas com a política pública que o indicador está medindo o resultado;
- Periodicidade na atualização: o indicador deve ser atualizável periodicamente a custos factíveis;
- Desagregabilidade: desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos; e
- Historicidade: apresentar uma série histórica, possibilitando a comparação temporal.

O ideal é que todas essas propriedades estejam presentes no indicador escolhido, contudo, nem sempre isso é possível. Assim, deve-se buscar o indicador que possuir o maior número de propriedades possível.

²¹ Texto elaborado por Juliana Hoffmann e Luciana Gianluppi para capacitações para a elaboração do PPA Estadual 2016-2019.

3.2.3 Classificação

Uma classificação muito utilizada no ciclo de elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas é aquela relativa à etapa do ciclo (recurso, processo e realidade empírica).

O **indicador-insumo** mostra os recursos disponíveis para a execução da política. É uma medida associada à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos, como exemplos, gasto per capita de uma determinada política e leitos por 1.000 habitantes.

O **indicador-processo** é uma medida intermediária. Ele mostra o esforço operacional das entregas à sociedade, exprime o que está sendo feito, a produtividade dos recursos empregados, a qualidade dos bens e serviços ofertados e a capacidade de resposta de um processo, considerando as saídas por unidade de tempo – por exemplo, número de consultas por mês.

Quando se observa indicadores-insumo e processo conjuntamente, esses podem ser classificados como **indicadores de esforço**.

O alcance das metas físicas de um programa é medido por **indicador-produto**, que expressa as entregas de bens e/ou serviços ao público-alvo do programa.

O **indicador-efeito**, por sua vez, demonstra o efeito da política na realidade selecionada, como esperança de vida ao nascer e nível de pobreza.

Os indicadores-efeito podem ser divididos em outros dois tipos: indicadores de resultado e indicadores de impacto. Os **indicadores de resultado** exprimem efeitos mais imediatos ligados aos objetivos da política. Já os **indicadores de impacto** têm caráter de médio e longo prazo e apresentam desdobramentos de várias políticas – isto é, para se alterar um indicador de impacto é necessária mais que uma ação pública devido ao seu caráter de mensuração da realidade (e essa contemplar várias dimensões).

A figura a seguir demonstra os tipos de indicadores para a gestão de um programa no tempo:

Figura 9: tipos de indicadores para a gestão de um programa no tempo



Fonte: DEPLAN/SPGG

Dependendo do contexto e da especificidade do objetivo do programa, um indicador pode ser classificado em mais de uma categoria. Por exemplo, um indicador de processo pode ser entendido como de resultado, dependendo do objetivo que se busca atingir.

Cabe destacar que a classificação acima apresentada não é a única existente. Entretanto, as demais se prestam a outros propósitos que não são tratados aqui.

3.2.4 Indicadores no Ciclo das Políticas Públicas

O ciclo das políticas públicas envolve a formulação (que exige um diagnóstico prévio), a implementação e a avaliação. Para cada uma dessas etapas, são necessários indicadores diferentes.

Para realizar um bom diagnóstico prévio da realidade local, é preciso que os indicadores selecionados sejam desagregáveis geograficamente para oferecer informações ao nível trabalhado (regional, estadual, municipal, distrital, etc.). Devem ser em quantidade suficiente para retratar os diferentes aspectos/dimensões que compõem a realidade vivenciada e para dar suporte às decisões sobre quais questões prioritárias devem ser foco da ação governamental. Os indicadores selecionados neste momento são importantes para apresentar um marco zero da política e será, a partir dele, que será observado se a ação governamental provocou efeitos na realidade local – através da realização de uma comparação entre o marco zero com o valor atualizado do indicador.

Para a formulação das políticas, deve-se escolher um número menor de indicadores e esses devem ser relacionados aos objetivos estratégicos do governo. Nessa etapa, os indicadores são úteis para definir as características e amplitude dos programas e os públicos-alvo a serem priorizados. Cabe destacar que, não necessariamente, os indicadores utilizados para a formulação serão utilizados para o acompanhamento da execução da política.

Para o monitoramento da implementação e execução dos programas são necessários indicadores sensíveis, específicos e com uma periodicidade de apuração adequada. Eles devem permitir o acompanhamento de dispêndios dos insumos (físicos, humanos e financeiros), a geração de produtos/resultados e a geração dos efeitos na situação-problema do programa. Ou seja, os indicadores selecionados devem expressar, claramente, o andamento dos trabalhos para o alcance dos objetivos e mostrar os resultados do programa na sociedade. O mais comum é utilizar indicadores de esforços, uma vez que esses permitem mensurar o resultado imediato da política pública.

A avaliação exige indicadores que mensurem a eficiência, a eficácia e a efetividade do programa.

A eficiência está relacionada ao dispêndio dos recursos frente aos custos. É importante analisar os indicadores de resultado a partir dos indicadores de esforços e de recursos alocados.

A eficácia está relacionada ao cumprimento dos objetivos da política pública. Dessa forma, é essencial que os indicadores sejam bem elaborados no momento da formulação da política e sejam capazes de mensurar o alcance dos objetivos.

A efetividade está relacionada aos impactos do programa na realidade observada. Para se conseguir mensurar esses impactos, é preciso utilizar indicadores de natureza e propriedades diferentes, para que, em conjunto, deem conta da efetividade.

Em geral, leva um tempo relativamente grande para que os indicadores de impacto demonstrem variações relacionadas à execução do programa – a menos que o marco zero seja muito ruim ou os recursos disponíveis sejam muito grandes. Assim, uma alternativa é utilizar indicadores sensíveis e específicos para o público-alvo da política.

3.2.5 Indicadores nos Programas do Plano Plurianual

Os programas do Plano Plurianual utilizam dois tipos de indicadores chamados de indicadores de programas e produtos.

Os indicadores de programas estão intimamente ligados ao objetivo do programa, uma vez que, eles mensuram os resultados do programa no problema a ser solucionado. É essencial que esses indicadores sejam sensíveis aos resultados da execução das principais ações e sejam mensuráveis no tempo oportuno.

Em outras palavras, um indicador de programa do PPA deve demonstrar o alcance do objetivo, sendo assim, deve ser possível mensurar as modificações que o programa causa no problema do público-alvo. Assim, o indicador de programa deve demonstrar os resultados no horizonte temporal de, no mínimo, quatro anos - o tempo de execução de um PPA.

Para indicadores de programa, é recomendável a utilização de indicadores-resultado.

Os produtos são resultantes da execução das ações, são bens ou serviços destinados ao público-alvo do programa. Os produtos contribuem para alcançar o objetivo, sendo medidas mais imediatas que os indicadores de programas. Para produtos, é sugerido que se utilizem indicadores-processo.

3.2.6 Construção de Indicadores

Um indicador poder ser classificado como simples ou composto dependendo da sua forma de cálculo. Um indicador composto é aquele que, utilizando um método de aglutinação, agrega dois ou mais indicadores, como é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O indicador simples é uma estatística com um conceito abstrato ou teoria que o embasam. Esse indicador pode ser obtido pela agregação de duas ou mais estatísticas por uma operação matemática.

Nessa seção, serão enumeradas técnicas matemáticas básicas para a construção de indicadores simples. Não será abordada a construção de indicadores compostos por exigem maiores conhecimentos matemáticos, estatísticos e teóricos e, assim, necessitar uma equipe especializada para a sua construção.

Um indicador simples pode ser construído por:

- **Frequência simples (ou número):** é uma contagem ou estimativa de um número absoluto. Eles devem possuir um significado ou conceito para serem considerados indicadores, como exemplo é possível citar a população municipal em determinado ano.
- **Média (aritmética):** é o valor para o conjunto da população. Calcula-se dividindo a soma dos valores das observações pelo número de observações. É um exemplo de indicador calculado dessa forma é Renda Média do Trabalhador Formal.
- **Razão:** a razão entre dois números (quantidades) nada mais é do que a divisão entre duas medidas, sendo que o denominador não inclui o numerador, ou seja, são duas medidas separadas e excludentes. É exemplo a Razão entre Homens e Mulheres no município.
- **Proporção:** é a divisão entre o número de casos identificados (numerador) e o número de casos possíveis (denominador) multiplicado por 100, o que resulta em um percentual, por exemplo, a Proporção de Pessoas Abaixo da Linha da Pobreza. A proporção também representa a probabilidade de ocorrência de um evento.
- **Taxa:** é a divisão entre o número de casos identificados (numerador) e o número de casos possíveis (denominador), contudo, o resultado deve sempre ser multiplicado por uma potência de 10 (10, 100, 1.000, 10.000 ...) – isso faz com que o resultado final seja de mais fácil compreensão, como exemplo, cita-se a Taxa de Mortalidade Infantil a cada 1.000 Nascidos Vivos.

As técnicas acima são de grande valia para a construção de indicadores, contudo, vale lembrar que as propriedades apresentadas também devem ser contempladas.

3.2.7 Recomendações para a Seleção/Construção de Indicadores de Programas

A seguir são apresentadas recomendações a serem utilizadas no processo de seleção e construção de indicadores para programas²².

I. Avaliar objetivos e metas

Para se escolher um bom indicador, é preciso saber o que ele deve medir. Portanto, é essencial ter-se domínio das dimensões que compõem o objetivo do programa. Para isso, é necessário que este esteja bem elaborado, sendo claras as causas do problema e possuindo indicadores que descrevem a situação-problema. É válido também observar as ações do programa com maior relevância.

Cabe destacar que, assim como no processo de elaboração, a equipe que executará o programa deve participar da seleção dos indicadores.

II. Identificar principais interessados

Deve-se identificar quem são os demais atores, além da equipe executora, nos resultados do programa, uma vez que, talvez, seja necessário utilizar indicadores que supram as necessidades de outros órgãos do Governo, outros Poderes, instituições privadas, Terceiro Setor, etc.

²² Baseado no método exposto por BRASIL (2010), capítulo 5.

III. Definir tipos de indicadores

É importante elencar os tipos de indicadores que serão necessários para expressar os resultados esperados e atender os diferentes atores envolvidos. Um programa pode conter os seguintes tipos de indicadores:

- Indicador-chave: expressa o conceito ou dimensão mais relevante no objetivo proposto;
- Indicadores complementares: são medidas que expressam tanto a dimensão mais importante quanto as demais dimensões inseridas do objetivo;
- Indicadores específicos: expressam necessidades próprias de determinados interessados no programa ou outras especificidades quaisquer inerentes ao conceito a ser medido, quando os dois tipos já descritos não cumprem essa função.

IV. Definir critérios de seleção

Sugere-se dois tipos de critérios:

- Eliminatórios: os indicadores devem obrigatoriamente atender esses critérios;
- Classificatórios: para se estabelecer um ranking entre os indicadores, possibilitando uma análise quantitativa ponderada.

Para operacionalizar a aplicação dos critérios, é necessário definir o grau de atendimento dos indicadores candidatos aos critérios estabelecidos e o grau de importância (ou atribuição de pesos) dos critérios classificatórios. É possível montar uma planilha com os indicadores nas linhas e os critérios nas colunas, de forma que, atribuindo valores às células se chegue a um resultado possível de ser colocado em ordem crescente/decrescente.

V. Mapear indicadores candidatos

É importante montar um banco de indicadores (simples ou compostos) que podem ser utilizados, buscando-os em diversas fontes: órgãos internos ao Governo, no Sistema Estatístico Nacional e em outras organizações da sociedade civil.

VI. Realizar análise de *trade-off*

O *trade-off* se refere ao conflito que se tem ao fazer uma escolha: por um lado, ganha-se com a escolha de um indicador, mas, por outro lado, gera-se uma perda com a não-escolha de outro indicador. Para maximizar a escolha, sugere-se que sejam realizadas duas análises: uma quantitativa, aplicando os critérios da recomendação IV, e outra qualitativa, aplicando critérios subjetivos aos indicadores selecionados na análise quantitativa. Esses critérios podem ser análise de experiências anteriores com os indicadores selecionados, indicações de executores de outros programas e de especialistas da área, analogias com outros programas, etc.

VII. Validar indicadores selecionados

Com os indicadores selecionados, é importante fazer uma verificação da sua pertinência e conformidade. A seguir, sugerem-se algumas perguntas que podem ser aplicadas total ou parcialmente. Dependendo das respostas, deve-se verificar a pertinência de continuar com os indicadores selecionados.

- a) Os indicadores escolhidos são válidos para expressar resultados?
- b) Têm relação direta com os objetivos do programa?
- c) São oriundos de fontes confiáveis?
- d) São mensuráveis?
- e) São em quantidade suficiente para expressar as dimensões envolvidas?

- f) Consideram a dimensão territorial, quando necessário?
- g) Expressam questões transversais, quando existirem?
- h) As limitações inerentes aos indicadores foram consideradas?
- i) Atendem ao critério de completude dos atributos exigidos para o seu cadastramento?

Unidade 3.3: Dimensão territorial e participação da sociedade na elaboração do PPA

Nesta unidade você vai aprender:

- Processo de regionalização no PPA no Estado do Rio Grande do Sul
- Processo de participação da sociedade na elaboração do PPA

A regionalização dos Planos Plurianuais (PPAs) permite que se tenha maior transparência nas ações públicas, na medida em que a população pode conhecer detalhes do que foi programado para sua região. Também qualifica o controle do gasto e a avaliação do público, uma vez que evita que seja elaborada uma programação genérica, comprometendo os gestores com o que foi programado. Mas é necessário que o planejamento seja realizado também a partir das necessidades regionais, adequando os programas e ações às dinâmicas territoriais.

Trataremos, especificamente, do PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul, que constitui uma tentativa de realização do planejamento estatal a partir do viés territorial, em conjunto com as regiões do Estado e levando em conta dinâmicas territoriais de longo prazo.

A necessidade de regionalização do PPA 2016-2019 foi atendida de duas formas: realização de fóruns regionais no processo de elaboração, a fim de coletar os objetivos estratégicos das diferentes regiões do Estado; e regionalização das metas já no processo de elaboração dos programas²³, o que acarretará a publicação de Cadernos de Regionalização 60 dias após a entrega do PPA à Assembleia Legislativa.

O Rio Grande do Sul tem sido protagonista no sentido de estabelecer vínculos territoriais para suas políticas públicas que, de diferentes formas, têm se refletido nas últimas edições do PPA. Além da disposição constitucional, contribuíram para a priorização da temática a valorização da dimensão regional, sempre presente entre os eixos ou objetivos estratégicos do Governo e, também, a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), formalizada pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que adicionou um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional.

²³ É importante afirmar que são regionalizados apenas os programas finalísticos, que se destinam à resolução de problemas da sociedade ou ao aproveitamento de oportunidades, tendo seus resultados medidos e avaliados por indicadores específicos.

O processo de elaboração do PPA 2016-2019 foi subsidiado pela realização de Fóruns Regionais²⁴ nas nove Regiões Funcionais de Planejamento do Estado (RFs)²⁵, constituindo a forma de participação da sociedade no Plano. A participação dos COREDEs nesses fóruns, por meio das RFs, se deu a partir da indicação de um objetivo regional para cada objetivo estratégico do Mapa Estratégico do Governo, resultando em 19 objetivos por Região Funcional, que refletem os problemas e oportunidades para o desenvolvimento das Regiões. A Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional (SEPLAN/RS), por meio do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), elaborou Perfis Regionais das Regiões Funcionais de Planejamento para subsidiar esses fóruns, com uma breve caracterização, iniciativas promissoras e questões que merecem atenção especial em cada Região²⁶.

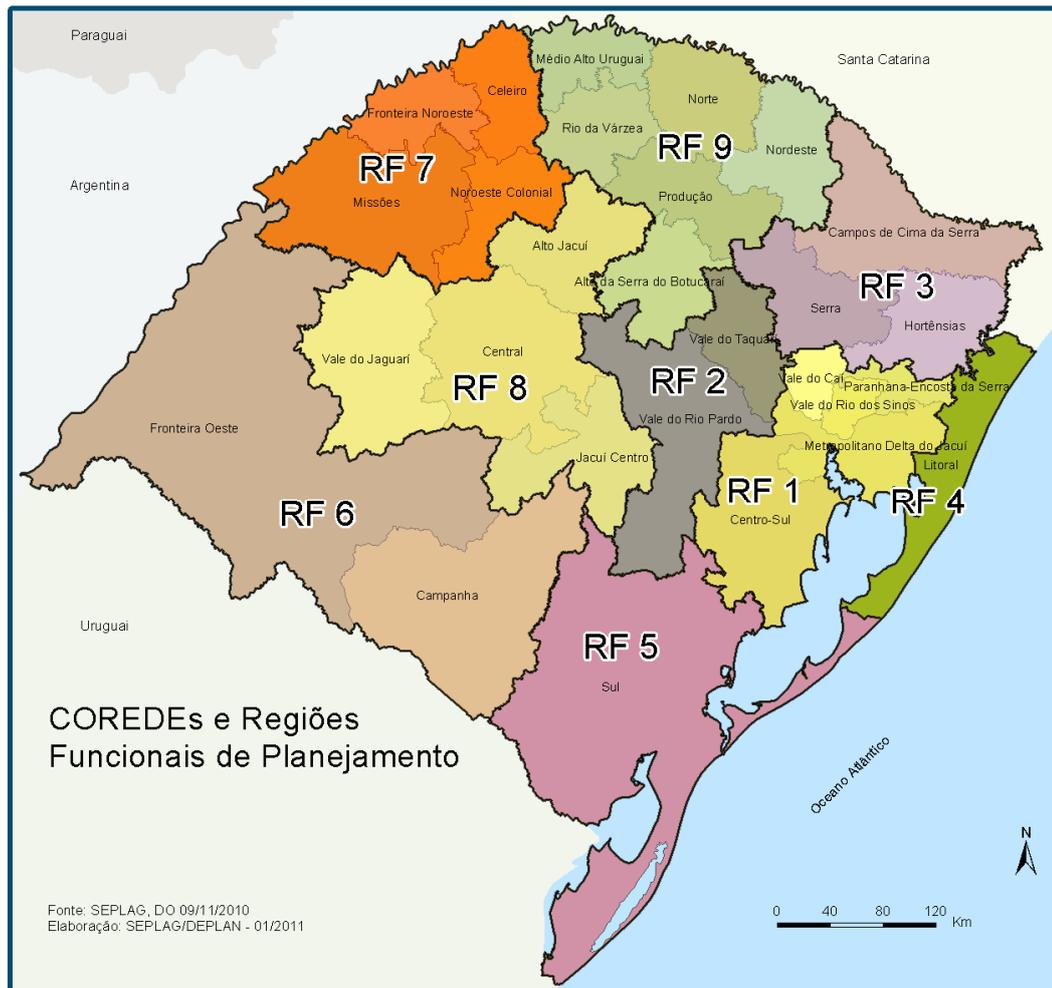
Nesse sentido, os programas e ações do PPA 2016-2019 levam em conta as diferentes necessidades regionais indicadas pelas nove Regiões Funcionais. Os subsídios fornecidos pelas Regiões devem orientar tanto a elaboração dos programas e ações quanto a definição das metas por COREDE ou RF. A regionalização do Rio Grande do Sul por COREDEs e por Regiões Funcionais de Planejamento está indicada no mapa a seguir:

²⁴ Os Fóruns Regionais foram realizados conjuntamente com a Caravana da Transparência, que explicitou a situação financeira do Estado.

²⁵ As Regiões Funcionais de Planejamento foram propostas pelo estudo Rumos 2015, considerando aspectos econômicos, sociais e ambientais. Os principais critérios para a agrupação dos COREDEs em RFs foram a polarização pelos empregos e as especializações produtivas.

²⁶ Disponíveis em: <http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/3635/Perfis-por-Regioes-Funcionais-de-Planejamento>. Acesso em: 23.04.2015.

Figura 10: Mapa das Regiões dos COREDEs e RFs



Fonte: DEPLAN/SPGG

A regionalização do Plano também ocorreu na elaboração dos programas e ações quando, em um primeiro momento, foi realizado um esforço inicial para a regionalização das ações, objetivos e metas, junto aos órgãos. Em um segundo momento, essa regionalização foi detalhada, resultando na regionalização do Plano, com a elaboração de Cadernos de Regionalização, explicitando as metas por Região Funcional de Planejamento e por COREDE. Sendo assim, os programas e ações foram pensados regionalmente desde o início de seu processo de elaboração, promovendo políticas públicas que efetivamente refletissem os problemas regionais.

O PPA 2016-2019 também procura avançar na territorialização das ações de governo, levando em conta dinâmicas territoriais de mais longo prazo. Nesse sentido, um primeiro elemento a ser considerado é o RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial, que segue uma série de trabalhos de caráter prospectivo sobre o Rio Grande do Sul desenvolvidos no âmbito da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. O RS 2030, elaborado no ano de 2014, articula-se diretamente com a proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de construir um efetivo Sistema Nacional de Planejamento a partir da dimensão territorial, integrando as diretrizes gerais do desenvolvimento nacional às especificidades regionais. Além disso, discute algumas das

principais dinâmicas territoriais recentes no Estado e propõe temas estruturadores do desenvolvimento territorial, que se constituem em relevantes insumos para a elaboração e regionalização das diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual.

As dinâmicas territoriais observadas no RS 2030 forneceram subsídios para a elaboração dos programas e ações do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Sul, levando em conta as necessidades regionais e procurando avançar em relação à regionalização das diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Além disso, ofereceram uma visão de longo prazo para o planejamento governamental, que constitucionalmente se restringe ao médio e curto prazos.

Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Indicadores de Programas: guia metodológico**. Brasília: MPOG, 2010.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, IPEA, Diálogos para o desenvolvimento, v. 4. 2011. P.524 p.

HOFFMANN, Juliana Feliciati; GIANLUPPI, Luciana Dal Forno. A qualificação dos indicadores no Plano Plurianual 2016-2019. **Estudos DEPLAN**, Porto Alegre, n. 5, p. 61-80, junho/2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais**. Disponível em: dicionario.fundap.sp.gov.br/Verbetes/141 Acesso em: 23/maio/2013

Módulo 4: A Gestão do PPA

Unidade 4.1: Prestação de contas

A prestação de contas por parte dos gestores públicos está prevista na Constituição Federal e em outras leis infraconstitucionais, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Constituição Federal

De acordo com o que a Constituição Federal (Brasil, 1988) estabelece no parágrafo único de seu art. 70, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. A Constituição determina, ainda, que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Segundo a Controladoria Geral da União (Brasil, 2012), controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem, o que, no caso da Administração Pública, significa examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

Conforme esclarecem Cavalheiro e Flores (2007), o Controle Interno é orientado para realizar a autoavaliação da Administração, abrangendo preocupação de ordem gerencial (eficiência e contributividade), programática (eficácia e convergência) e administrativo-legal (conformidade). E, no que se refere ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, a primeira e principal finalidade é verificar se o sistema de controle interno municipal está funcionando adequadamente, com uma estrutura que revele em suas ações, resultados positivos, no sentido de subsidiar o administrador com informações e elementos técnicos e também de evitar desperdícios, abusos, fraudes e desfalques.

A Constituição Federal (Brasil, 1988) estabeleceu ainda, em seu art. 1º, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Ou seja, a participação do cidadão na gestão pública é uma previsão constitucional e para que ocorra de forma eficaz, faz-se necessária a transparência das ações governamentais. A Administração Pública deve, portanto, fornecer informações em linguagem clara, que possam facilmente ser compreendidas pela sociedade.

Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também chamada de Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Em seus artigos 56 a 58, determina a obrigatoriedade da prestação

de contas por parte dos Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público (BRASIL, 2000).

Lei da Transparência

A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência, acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2009)

Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal n 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011), dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal.

Segundo determina a LAI em seu art. 6º, cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

A LAI traz ainda:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Mas além dessa obrigação legal dos gestores públicos de prestarem contas, a Administração Pública precisa ter, à sua disposição, informações que auxiliem na gestão dos órgãos. E o acompanhamento da execução física e financeira das ações previstas no PPA pode ser uma excelente ferramenta para produção de diferentes tipos de informação, que atendam a essas demandas.

Unidade 4.2: Acompanhamento do PPA

O acompanhamento sistematizado das ações previstas no PPA é fundamental, pois essas informações além de auxiliarem na prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, também podem ser utilizadas para o aprimoramento da própria gestão.

Matias-Pereira (2012) alerta sobre o risco de avaliar as ações governamentais somente no momento de seu encerramento, buscando identificar se as metas foram ou não alcançadas. Para o autor, faz-se necessário um acompanhamento permanente dessas iniciativas, uma vez que esse processo visa orientar as decisões sobre a manutenção ou interrupção da ação, a redefinição de metas e a correção de eventuais distorções.

Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 448), dividem o processo de monitoramento das ações governamentais em três grandes momentos:

Acompanhamento: refere-se à verificação sistemática da execução das ações dos programas, com especial enfoque na busca de informações completas e confiáveis, de forma a oferecer os subsídios mais adequados às etapas seguintes;

Análise crítica: a partir dos dados e informações obtidos na etapa anterior, realiza-se a sua comparação com o que fora planejado no PPA e na LOA. Aqui, merece destaque o fato de que todo programa é inserido em um ambiente formado por variáveis externas que estão fora do seu controle. Portanto, qualquer tipo de comparação ou análise deve reconhecer a influência do ambiente externo, e até mesmo das potencialidades ou limitações do ambiente interno, no desempenho do programa e na consecução dos seus resultados; e

Estímulo à tomada de decisões: após a análise crítica da execução das ações do programa, deve ser feito um alerta aos respectivos responsáveis para que restrições sejam superadas e providências sejam tomadas. Este é o momento em que ocorre o acionamento da cadeia decisória do programa, contando com a participação dos demais integrantes da linha gerencial do mesmo.

A responsabilidade pelo processo de acompanhamento do PPA é do órgão municipal que coordena sua elaboração, o que, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, está a cargo da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão, e, em nível federal, está sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Coleta de Dados

Para realização do acompanhamento das ações do PPA é fundamental que seja desenvolvida uma metodologia, na qual devem ser definidas quais as informações que serão coletadas, a forma como será realizada essa coleta, a periodicidade e a capacitação dos envolvidos.

O fornecimento das informações será responsabilidade de cada um dos órgãos executores; portanto, é fundamental que existam pessoas designadas para essa atividade nessas instituições. Sempre que possível, é importante que os servidores que trabalharam durante a elaboração do PPA permaneçam envolvidos na fase de acompanhamento. No Estado do Rio Grande do Sul, foi instituído, no ano de 2015, por meio do Decreto nº 52.287, o Sistema de Elaboração e Revisão do Plano Plurianual, que determinou a obrigatoriedade de indicação, por parte dos órgãos estaduais, de responsáveis pela elaboração e pelo acompanhamento das ações do PPA. Posteriormente, a Secretaria do Planejamento publicou portaria contendo os nomes encaminhados pelos órgãos, oficializando, portanto, essas indicações.

A alimentação de dados referentes à execução do PPA pode ser realizada por meio de sistema desenvolvido para esse fim e disponibilizado via *internet*, o que facilita bastante o processo, pois o órgão responsável pelo acompanhamento recebe as informações em tempo real, e as mesmas ficam armazenadas, possibilitando que se tenha acesso à série histórica dos dados e se realizem diversos tipos de consulta e geração de relatórios.

No Rio Grande do Sul, utiliza-se o SISPLAG – Sistema de Informações de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, desenvolvido especificamente para a elaboração e o acompanhamento do PPA. Cada um dos órgãos do Estado possui uma pessoa responsável pelo preenchimento das informações, que foi designada por meio da anteriormente referida Portaria. A coleta de dados ocorre a cada quatro meses, e as informações são utilizadas para elaboração de diversos documentos, tais como Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa; relatório contendo o que foi planejado ou realizado no período, para cada uma das regiões do Estado, para prestação de contas à sociedade (Cadernos de Regionalização); e relatório contendo todas as ações realizadas por todos os órgãos estaduais, de todos os poderes, para prestação de contas ao Legislativo, dentre outros.

O PPA Federal é elaborado e acompanhado por meio do SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), que possui inúmeras funcionalidades distribuídas em vários módulos. A elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como a inserção de dados do acompanhamento dessas leis é realizada por meio desse Sistema, que oferece diversas possibilidades de consulta a essas informações (BRASIL, 2016).

Mas também é possível realizar essa coleta de informações sem a utilização de um sistema específico, enviando, por exemplo, um quadro ou uma tabela a cada um dos órgãos para que os mesmos preencham e o devolvam ao órgão responsável pelo acompanhamento do Plano que, nesse caso, precisará compilar as informações e armazená-las.

Andrade *et al.* (2010) apresentam o quadro a seguir como sugestão para envio aos órgãos municipais buscando a coleta de informações:

Quadro 11: Planilha de avaliação do cumprimento das metas e dos custos das ações

Avaliação do Cumprimento das Metas e dos Custos das Ações							
Ações governamentais	Produto	Unidade	Meta Física		Meta Financeira		Custo Unitário
			Prevista	Realizada	Prevista	Realizada	
Total							

Fonte: ANDRADE, Nilton de Aquino *et al.* Planejamento governamental para municípios (2010).

Capacitação

Independentemente da ferramenta utilizada para coleta de informações (sistema via *internet* ou planilha), é importante que a responsabilidade pelo preenchimento em cada um dos órgãos seja claramente definida e que os servidores envolvidos sejam capacitados para isso.

A capacitação deverá abordar não somente orientações técnicas sobre como deverá ser realizado o preenchimento das informações sobre execução do Plano, mas também buscar conscientizar esses servidores para a importância desse preenchimento e para a futura utilização das informações, seja na prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, seja na gestão dos órgãos municipais.

Além do que foi abordado anteriormente, cabe lembrar que o processo de acompanhamento do Plano permite que sejam identificadas ações que não estão sendo executadas conforme o planejamento e que, portanto, necessitam de ajustes. Essas alterações podem ser simplesmente na gestão, como seria o caso, por exemplo, de designar mais servidores para atuarem naquela atividade. Ou podem implicar em alterações no Plano, que são realizadas por meio do processo identificado como Revisão do PPA.

Unidade 4.3: Revisão do PPA

É preciso ter sempre em mente que o Plano Plurianual é uma lei e, portanto, toda e qualquer modificação deve ser realizada por meio de Projeto de Lei (PL), que deverá ser elaborado pelo Executivo Municipal e aprovado pelo Legislativo Municipal.

As revisões podem contemplar:

- A criação de programas e ações;
- A alteração de programas e ações; e
- A exclusão de programas e ações.

Paludo e Procopiuk (2011, p. 123) alertam que “a revisão do PPA **não é obrigatória**, portanto, não necessariamente é anual. Para que ela ocorra é necessário que haja interesse e autorização do Poder Executivo”.

Contudo, apesar de não serem obrigatórias, as revisões do Plano são importantes, pois permitem que sejam realizados ajustes e correções no planejamento. É preciso ter em vista que o planejamento é um processo dinâmico, que deve se ajustar à realidade e às necessidades da sociedade e dos órgãos públicos, não devendo permanecer estanque.

O processo de revisão do PPA pode ocorrer de duas formas:

- **Atendendo a demandas pontuais**

Ocorre quando um órgão necessita que seja realizada alguma alteração específica, por exemplo: nos casos em que se pretende executar uma ação que não está prevista no PPA; quando há mudança de competências de um órgão; quando há criação, fusão ou extinção de órgãos.

- **Envolvendo toda a Administração Pública**

Nessa situação, todos os órgãos são comunicados sobre a possibilidade de revisão e, em caso de identificação dessa necessidade, encaminham as propostas de modificações que julgarem necessárias ao gestor, nesse caso, a Secretaria Municipal de Planejamento.

Elaboração do Projeto de Lei

Após o recebimento das solicitações de modificação, procede-se primeiramente a uma análise técnica, na qual será verificada a pertinência dessa alteração, ou seja, se ela deve estar inserida no PPA.

Exemplo: uma Secretaria deseja mostrar no Plano a compra discriminada de 30 mesas e cadeiras, o que deveria estar inserido em aquisição de material permanente, não havendo necessidade de inserir metas tão detalhadas no PPA.

Feita essa análise, passa-se à verificação da conveniência da modificação, ou seja, se é apropriado que seja incluída no Plano ou não.

Exemplo: aumentar o número de uma meta. Estava previsto o atendimento de 100 crianças em uma escola municipal, e a Secretaria de Educação pretende aumentar essa meta para 130 crianças. Nesse caso, não há necessidade de alteração do Plano apenas para aumento de uma meta. Quando do acompanhamento do PPA, a Secretaria informará que está atendendo 130 crianças, superando, assim, a meta programada.

Após a análise caso a caso, procede-se à elaboração da proposta de Projeto de Lei que conterá as alterações a serem feitas no Plano. Esse PL deverá ser feito seguindo o estabelecido na Lei Complementar Estadual nº 13.447, de 22 de abril de 2010, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 57 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Vale lembrar que é preciso, também, que esse Projeto seja acompanhado de Justificativa, que explicitará o porquê das alterações que estão sendo encaminhadas para apreciação do Legislativo Municipal.

Outro aspecto importante a ser destacado é que o valor total de recursos orçamentários previstos no PPA não deve ser alterado durante o processo de revisão, a menos que seja indicada a origem dos novos recursos. Se não há previsão de entrada de recursos além do que foi estabelecido originalmente, o valor total pode ser readequado nas ações.

Cabe salientar que as revisões são realizadas com o objetivo de aprimorar o Plano e não de construir um novo PPA.

Além disso, em se tratando de um Projeto de Lei, as propostas de alteração são obrigatoriamente apreciadas pela Câmara Municipal, que poderá aprová-las ou não. Ainda, cabe observar que esse projeto estará sujeito a receber Emendas por parte dos Vereadores. Isso tudo reforça a importância de se buscar alcançar a melhor qualidade possível no planejamento realizado durante a construção do PPA

Referências

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ANDRADE, Nilton de Aquino *et al.* **Planejamento governamental para municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 05 dez. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Distrito Federal: Controladoria Geral da União – CGU, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em 9 dez. 2016.

BRASIL. **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 05 dez. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 12 abr. 2017.

BRASIL. **Lei Federal N 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 7 dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016–2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social**. Mensagem Presidencial. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2016.

BRASIL. SIOPDoc Ambiente de Documentação Online. **Introdução ao SIOP**. Disponível em: <www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/ead-siop:i-introducao>. Acesso em 26 dez. 2016.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007.

COSTA, André Galindo da. **A evolução dos PPAs no âmbito do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/294-a-evolucao-dos-ppa-s-no-ambito-do-governo-federal>>. Acesso em 05 out. 2016.

DE TONI, Jackson. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de planejamento governamental**: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 52.287, de 11 de março de 2015**. Institui o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual – SISPLAG. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150318154430dec-52-287.pdf>>. Acesso em 26 dez. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 13.447, de 22 de abril de 2010**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 57 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=54112&hTexto=&Hid_IDNorma=54112>. Acesso em 05 abr. 2017.

MÓDULO 5: Revisão

O Planejamento Governamental e o PPA

O planejamento é um processo contínuo e dinâmico que está relacionado à capacidade de instituições e pessoas se adaptarem às incertezas que envolvem o futuro e às mudanças imprevistas nos ambientes. Consiste em um conjunto de ações intencionais, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro.

Os instrumentos de Planejamento Governamental definidos no artigo 165 da Constituição Federal são: 1) o Plano Plurianual – PPA; 2) os Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais; 3) a Lei de Diretrizes orçamentárias – LDO; e 4) a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Segundo a Constituição, a Lei do PPA deve estabelecer o seguinte:

- Diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada para o período de quatro anos, incluindo o primeiro ano do mandato seguinte;
- Previsão das despesas de capital, que aumentam o patrimônio público (equipamentos e obras) ou diminuem a dívida de longo prazo (amortização do principal);
- Previsão de gastos decorrentes das despesas de capital (ex: custos de operação de um prédio escolar, construído na mesma vigência do PPA);
- Previsão de despesas de programas de duração continuada.

O PPA faz o intermédio entre o projeto de governo eleito no ano anterior ao de sua elaboração e os orçamentos anuais.

Tudo o que constar na LDO e na LOA deve estar, inicialmente, no PPA. Fazendo uma simplificação, a LDO e a LOA devem ser uma parte do PPA que será executado em um ano.

Durante a elaboração de seu PPA, os municípios podem fazer uso de ferramentas e diagnósticos para compreensão da dinâmica territorial. O município, por meio do estudo de dados e indicadores, terá elementos fundamentais para o aperfeiçoamento do planejamento de suas políticas e, conseqüentemente, quantificação e estabelecimento das metas para as ações e dos indicadores dos programas do PPA e da gestão estratégica municipal.

O documento do PPA, que será enviado ao Legislativo, costumeiramente contém: uma **Mensagem**, o **Projeto de Lei** e seus **anexos**. Em relação às etapas de elaboração do PPA, estas podem ser divididas em duas: **Formulação da Base Estratégica** e **Elaboração dos Programas do PPA**. Já na etapa de acompanhamento, há duas fases: **avaliação do PPA** e **revisão do PPA**.

A elaboração da base estratégica do PPA

A base estratégica do governo é representada por um conjunto de declarações que constituem o fundamento sobre o qual serão elaborados os instrumentos de planejamento governamental. Sua formulação exige a aplicação de técnicas de planejamento estratégico e envolve necessariamente o alto escalão do governo municipal, com a participação do prefeito, secretários e respectivas assessorias.

Integram a base estratégica, entre outros elementos, a visão de futuro e os objetivos estratégicos, organizados por eixo de atuação governamental. A visão de futuro refere-se ao processo de desenvolvimento de longo prazo do município e se relaciona ao projeto político legitimado no processo eleitoral. Já os eixos de formulação e execução de políticas públicas referem-se às áreas de concentração em torno dos quais o governo organiza seus objetivos e macro-objetivos estratégicos, como infraestrutura, social ou gestão. Os macro-objetivos são linhas gerais orientadoras para as ações das secretarias e órgãos setoriais. O detalhamento dos macro-objetivos mostra os objetivos estratégicos setoriais.

É importante lembrar que, no momento de construir os objetivos setoriais e, por consequência, a orientação estratégica setorial, devem ser considerados programas, ações e projetos já executados e em execução, bem como restrições orçamentárias.

Dando sequência ao processo de construção da base estratégica, os objetivos estratégicos do governo podem ser desdobrados em estratégias de implementação, que traduzem a orientação estratégica do governo em linhas de ação e indicam o modo como o mesmo busca alcançar cada objetivo, constituindo a base para a formulação dos programas.

Diante da diversidade de métodos e modelos, o método de elaboração das diretrizes estratégicas do PPA não necessita ser muito rígido, sendo possível a sua modificação e adaptação à realidade da administração municipal. Cabe destacar algumas técnicas que surgiram, consolidaram-se e são utilizadas até hoje: a matriz de análise SWOT, o *Balanced Scorecard* (BSC) e o Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Com relação à matriz de análise SWOT, cabe mencionar que essa técnica surgiu nos Estados Unidos entre as décadas de 1950/1960 no ambiente corporativo. A sigla SWOT está em inglês e significa pontos fortes (*strengths*), pontos fracos (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*). Em português essa matriz também é conhecida como matriz FOFA, como uma referência a fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças. Essa técnica consiste em listar forças e fraquezas de fatores internos à organização e oportunidades e ameaças de fatores externos à organização.

Estrutura-se a matriz SWOT a partir da combinação dos quatro aspectos: **forças** e **fraquezas** internas da instituição, organizadas em colunas distintas contendo a lista dos principais aspectos observados e; **oportunidades** e **ameaças** externas à organização. Após a elaboração, que pode ser

realizada no grande grupo ou em grupos menores com a posterior consolidação, essa matriz é valorada, de acordo com os cruzamentos das linhas e colunas²⁷.

Já a metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC) surgiu nos anos 90, também no setor privado. No setor público houve a implantação posterior da técnica, principalmente para o processo de alinhamento estratégico. O BSC é uma ferramenta que traduz a missão e a visão da organização, sendo útil para identificar objetivos conflitantes dentro da organização, para a melhoria da comunicação da estratégica e para um maior controle e mensuração de resultados. O método também contribui para organizar as prioridades entre os vários objetivos identificados.

No BSC aplicado ao setor público, a estruturação dos objetivos pode ser identificada a partir das seguintes perspectivas²⁸: Finanças/Orçamento Público, Modernização Administrativa, Pessoas, Processos Internos, Clientes e, por fim, Sociedade/Cidadão. O BSC inicia com a definição da missão, dos valores e da visão. Após essa definição, são estabelecidos os objetivos a serem atingidos em cada perspectiva. Cada uma das perspectivas deve ter ao menos um objetivo, e cada objetivo é composto de medidas, metas e iniciativas. O atendimento de um objetivo específico de uma perspectiva deve contribuir para o alcance de um próximo objetivo e perspectiva, de forma ascendente.

Já o método PES, por sua vez, configura-se como um conjunto de sistematizações, elaboradas pelo economista Carlos Matus, do campo teórico e do campo conceitual do planejamento público. A metodologia original do PES tem como início a identificação e a seleção de problemas. Contudo, De Toni (2016) introduz uma etapa prévia que é o estabelecimento das diretrizes estratégicas, com a identificação da missão institucional e, a partir daí, são estabelecidos os problemas relacionados a essa missão. Nesse caso, problema pode ser compreendido como algo que impede o desenvolvimento da missão ou então da execução dos objetivos programáticos da liderança política mandatária eleita pelas urnas.

Esse planejamento, que é fortemente conduzido pelo processo participativo, é bastante complexo e leva em consideração as incertezas, imprecisões, surpresas, rejeições e apoios de outros atores. O PES é composto de três etapas: o planejamento institucional, o planejamento estratégico e o planejamento operacional. Na primeira etapa, com a participação dos dirigentes (alto escalão), há a definição da missão, da visão e dos valores da instituição, o que se configura como a definição das “diretrizes estratégicas”.

Após essa etapa, tem início a segunda, que é o planejamento estratégico. Este pode ser dividido em quatro momentos metodológicos: o momento 1 – explicativo; o momento 2 – normativo; o momento 3 – estratégico; e o momento 4 – tático-operacional.

No momento explicativo, o problema é detalhado. Explica-se como nasce e se desenvolve o problema. Além disso, a realidade é explicada por meio da apreciação situacional. O segundo momento é normativo. Nessa etapa os planos são elaborados para enfrentar as causas do problema através de operações. O plano é concebido por meio de apostas.

²⁷ Existem várias formas de valoração possível. Uma das mais utilizadas é verificar se as interações (entre forças e oportunidades, forças e ameaças, fraquezas e oportunidades e fraquezas e ameaças) são fortes, fracas ou não apresentam interação.

²⁸ De Toni (2016) identifica e sugere as transformações necessárias para a aplicação do BSC no setor público a partir de Ghelman e Costa (2006).

O terceiro momento é estratégico. Nele é realizada uma análise de viabilidade do plano. Verificam-se também maneiras de se construir essa viabilidade e as possibilidades por meio de uma análise da estratégica. O quarto e último momento é tático-operacional, em que se aborda o problema na prática, com a execução de operações planejadas nos momentos anteriores. Assim, coloca-se em prática o planejamento operacional. Isto é, no dia a dia da organização são realizadas as ações e as correções necessárias para a implementação da estratégia.

Por fim, destaca-se que não existe fórmula ou receita única para se estruturar a base e diretrizes estratégicas de um PPA para um governo. Cada técnica ou ferramenta tem uma finalidade e um propósito específico, sendo que umas são mais simples e com uma abrangência limitada e outras mais complexas e, portanto, abrangem um maior escopo de questões. Além disso, as técnicas podem e devem ser mescladas visando melhor atender às necessidades de uma gestão.

É importante considerar a visão territorial já nesta etapa, visando contemplar as peculiaridades intramunicipais e construir uma política de tratamento de questões de âmbito regional e das desigualdades entre as regiões e bairros do município.

A elaboração dos programas do PPA

O método exposto a seguir é utilizado pelo Governo do Rio Grande do Sul para a elaboração dos programas que compõem o PPA desde a sua edição de 2004-2007²⁹.

O ponto de partida para a construção de um programa por esse método é o problema – que pode ser definido como demandas não satisfeitas ou carências ou, ainda, oportunidades identificadas. Os problemas selecionados para serem atacados por programas são aqueles relacionados aos objetivos da Orientação Estratégica Setorial.

Dessa forma, um programa apresenta a forma de enfrentamento de um problema que se coloca entre a situação inicial e a projetada ao final do período de vigência do PPA. Assim, um programa deve ser elaborado a partir da análise dos problemas, identificação das causas, regiões de incidência, público atingido e consequente estabelecimento de objetivos e ações.

Da sociedade emanam os problemas com suas causas. Para solucioná-los, são traçados objetivos e esses, por sua vez, são mensurados através de indicadores. Para se alcançar os objetivos do programa, são estabelecidas ações que atuam sobre as causas dos problemas, trazendo benefícios à sociedade.

As técnicas da Árvore de Problemas e Árvore de Objetivos são de grande valia, nesse momento, para a construção dos programas, pois com elas se observa as causas e consequências do problema e os objetivos, para solucionar cada problema, e as suas consequências.

Um programa tem como atributos: objetivo, indicadores e ações (essas, por sua vez, possuem produtos e metas).

²⁹ O método utilizado pelo RS foi inspirado naquele adotado para a elaboração do PPA Federal de 1999-2003, 2004-2007 e 2008-2011.

Os programas do PPA devem apresentar três blocos de informações:

Dados Gerais do Programa: são as informações que caracterizam o programa, descrevem o problema que justifica sua existência, formula o(s) objetivo(s) e identifica o público-alvo e o órgão responsável pela sua implementação. São os seguintes os atributos desse bloco: denominação, órgão responsável, justificativa, objetivo, público-alvo e tipo de programa (finalístico, gestão de políticas públicas, serviços ao município ou apoio administrativo).

Indicador: é o elemento capaz de medir a evolução do problema. Deve ser coerente com o objetivo do programa, sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. Os atributos que constituem um indicador são: nome, unidade de medida, índice mais recente, data de apuração, índice desejado ao final do PPA, fonte, base geográfica e periodicidade. Na escolha e na construção de um indicador, é importante observar as propriedades: relevância, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, periodicidade na atualização, desagregabilidade e historicidade. Os programas do Plano Plurianual utilizam dois tipos de indicadores chamados de indicadores de programas e produtos.

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, descrição, órgão responsável, função, subfunção, situação, dados financeiros, produto, unidade de medida e meta.

Esse método de elaboração de programas traz consigo uma ligação direta com o Orçamento anual. Como já observado numa seção específica, o PPA é anualmente orçado através da LOA. Para tanto, a unidade do Plano que será utilizada é a ação.

Cada ação dá origem a um ou mais instrumentos de programação orçamentária (entenda-se por projeto ou atividade, esses com conceitos conforme a Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento).

Com relação à dimensão territorial, a regionalização dos Planos Plurianuais (PPAs) permite que se tenha maior transparência nas ações públicas, na medida em que a população pode conhecer detalhes do que foi programado para sua região. Também qualifica o controle do gasto e a avaliação do público, uma vez que evita que seja elaborada uma programação genérica, comprometendo os gestores com o que foi programado. Mas é necessário que o planejamento seja realizado também a partir das necessidades regionais, adequando os programas e ações às dinâmicas territoriais.

A Gestão do PPA

A prestação de contas por parte dos gestores públicos está prevista na Constituição Federal e em outras leis infraconstitucionais, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação (LAI).

De acordo com o que a Constituição Federal (Brasil, 1988) estabelece no parágrafo único de seu art. 70, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. A Constituição

determina, ainda, que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também chamada de Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Em seus artigos 56 a 58, determina a obrigatoriedade da prestação de contas por parte dos Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público (BRASIL, 2000).

A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência, acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2009)

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal n 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011), dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Segundo determina a LAI em seu art. 6º, cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Mas além dessa obrigação legal dos gestores públicos de prestarem contas, a Administração Pública precisa ter, à sua disposição, informações que auxiliem na gestão dos órgãos. E o acompanhamento da execução física e financeira das ações previstas no PPA pode ser uma excelente ferramenta para produção de diferentes tipos de informação, que atendam a essas demandas.

A responsabilidade pelo processo de acompanhamento do PPA é do órgão municipal que coordena sua elaboração, o que, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, está a cargo da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão, e, em nível federal, está sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Para realização do acompanhamento das ações do PPA é fundamental que seja desenvolvida uma metodologia, na qual devem ser definidas quais as informações que serão coletadas, a forma como será realizada essa coleta, a periodicidade e a capacitação dos envolvidos.

A alimentação de dados referentes à execução do PPA pode ser realizada por meio de sistema desenvolvido para esse fim e disponibilizado via *internet*, o que facilita bastante o processo, pois o órgão responsável pelo acompanhamento recebe as informações em tempo real, e as mesmas ficam armazenadas, possibilitando que se tenha acesso à série histórica dos dados e se realizem diversos tipos de consulta e geração de relatórios. Mas também é possível realizar essa coleta de informações sem a utilização de um sistema específico, enviando, por exemplo, um quadro ou uma tabela a cada um dos órgãos para que os mesmos preencham e o devolvam ao órgão responsável pelo acompanhamento do Plano que, nesse caso, precisará compilar as informações e armazená-las.

Independentemente da ferramenta utilizada para coleta de informações (sistema via *internet* ou planilha), é importante que a responsabilidade pelo preenchimento em cada um dos órgãos seja claramente definida e que os servidores envolvidos sejam capacitados para isso.

O processo de acompanhamento do Plano permite que sejam identificadas ações que não estão sendo executadas conforme o planejamento e que, portanto, necessitam de ajustes. Essas alterações podem implicar em alterações no Plano, que são realizadas por meio do processo identificado como Revisão do PPA.

É preciso ter sempre em mente que o Plano Plurianual é uma lei e, portanto, toda e qualquer modificação deve ser realizada por meio de Projeto de Lei (PL), que deverá ser elaborado pelo Executivo Municipal e aprovado pelo Legislativo Municipal.

Embora a revisão do PPA não seja obrigatória, é importante pois permite que sejam realizados ajustes e correções no planejamento. É preciso ter em vista que o planejamento é um processo dinâmico, que deve se ajustar à realidade e às necessidades da sociedade e dos órgãos públicos, não devendo permanecer estanque.

O projeto de lei que será enviado ao Legislativo com o objetivo de realizar alterações no PPA deverá ser feito seguindo o estabelecido na Lei Complementar Estadual nº 13.447, de 22 de abril de 2010, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 57 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. O PL deve conter Justificativa para as modificações que estão sendo encaminhadas e o volume total dos recursos orçamentários previstos no PPA não deve ser alterado durante o processo de revisão, a menos que seja indicada a origem dos novos recursos.

Cabe salientar que as revisões são realizadas com o objetivo de aprimorar o Plano e não de construir um novo PPA, e que as propostas encaminhadas ao Legislativo poderão ou não ser aprovadas.

Referências

- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. Brasília: Gestão Pública, 2008.
- ANDRADE, Nilton de Aquino *et al.* **Planejamento governamental para municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual**. São Paulo: Atlas, 2010.
- ANTICO, C.; JANNUZZI, P. de M. **Indicadores e a Gestão de Políticas Pública**. Disponível em: <www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Políticas_Publicas/Indicadores_e_Gestão_d_e_Políticas_Públicas.pdf>. Acesso em: 23 maio 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 05 dez. 2016.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Distrito Federal: Controladoria Geral da União – CGU, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em 9 dez. 2016.
- BRASIL. **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 05 dez. 2016.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 12 abr. 2017.
- BRASIL. **Lei Federal N 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 7 dez. 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016–2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social**. Mensagem Presidencial. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2016.
- BRASIL. SIOPDoc Ambiente de Documentação Online. **Introdução ao SIOP**. Disponível em: <www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/ead-siop:i-introducao>. Acesso em 26 dez. 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Indicadores de Programas: guia metodológico**. Brasília: MPOG, 2010.
- CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, IPEA, Diálogos para o desenvolvimento, v. 4. 2011. P.524 p.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007.

COSTA, André Galindo da. **A evolução dos PPAs no âmbito do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/294-a-evolucao-dos-ppa-s-no-ambito-do-governo-federal>>. Acesso em 05 out. 2016.

DE TONI, J. **O Planejamento Estratégico Governamental**: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Curitiba: InterSaberes, 2016.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Instituto de Economia. **Construindo o diagnóstico municipal**: uma metodologia. São Paulo, UNICAMP, 2008. 160 p. (Eleições Municipais 2008). Disponível em: <http://disciplinas.famerp.br/gerenciamento-saudecoletiva/Documents/Refer%C3%A2ncias%20bibliogr%C3%A1ficas%20para%20estudo/CEPAM_2008_ConstruindoDiagnosticoMunicipalMetodologia.pdf>. Acesso em 20 abr. 2017.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que pode ser. In: **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, nº. 20, IPEA, 2012. p. 431-456.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, 2000. Texto para Discussão 726.

GIANLUPPI, L. D. F.; CUNHA, C. G. S.; HEIDRICH, R. L. J. A transformação da base estratégica em estratégias do Plano Plurianual. **Estudos DEPLAN**, Porto Alegre, N. 5, p. 25-43, 2016. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201607/04172458-estudos-deplan-n5-site-v2.pdf>>. Acesso em 07 mar. 2017.

HOFFMANN, Juliana Feliciati; GIANLUPPI, Luciana Dal Forno. A qualificação dos indicadores no Plano Plurianual 2016-2019. **Estudos DEPLAN**, Porto Alegre, n. 5, p. 61-80, junho/2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais**. Disponível em: dicionario.fundap.sp.gov.br/Verbetes/141 Acesso em: 23/maio/2013

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de planejamento governamental**: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília, IPEA, 1993. 2v. 590p.

PALUDO, A. V; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011.

PAULO, L. F.A. **Plano Plurianual**: teoria, prática e desafios para a sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 52.287, de 11 de março de 2015**. Institui o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual – SISPLAG. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150318154430dec-52-287.pdf>>. Acesso em 26 dez. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 13.447, de 22 de abril de 2010**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 57 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=54112&hTexto=&Hid_IDNorma=54112>. Acesso em 05 abr. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Marco Metodológico para Elaboração do PPA 2012-2015**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134056-20150302165847marco-metodologico-ppa-2012-2015.pdf>>. Acesso em 07 mar. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Estudos DEPLAN**, Porto Alegre, N. 5, 2016. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201607/04172458-estudos-deplan-n5-site-v2.pdf>>. Acesso em 07 mar. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Futuro RS**: agenda de desenvolvimento: temas para uma agenda de desenvolvimento: cadernos para o futuro 1. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, 2016. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/futuro-rs>>. Acesso em 07 mar. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Mensagem do Plano Plurianual 2016-2019**. Disponível em: <<http://www.spgg.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/11104517-ppa-2016-2019-lei-14-755.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2017.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Departamento Regional do Estado do Paraná/ Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. **Construção e Análise de Indicadores**. Curitiba: SESI/ORBIS, 2010.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v.23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2ª ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 2005.



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,
GOVERNANÇA E GESTÃO