

PPA | Plano Plurianual

Capacitação dos Municípios para a Elaboração dos
Planos Plurianuais 2022-2025

Módulo 2 | Elaboração de Programas

Março 2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:

Capacitação dos Municípios para a Elaboração dos Planos Plurianuais 2022-2025 / Rio Grande do Sul. Módulo 2 – Elaboração de Programas. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2021.

39p. : il.

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

CDU 320

Bibliotecária responsável: Irma Carina Brum Macolmes – CRB 10/1393

Revisão e atualização do conteúdo:

Juliana Feliciati Hoffmann – Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão
(DEPLAN/SPGG)

Sílvia Letícia Lorenzetti – Analista de Projetos e Políticas Públicas
(DEPLAN/SPGG)

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	4
2 DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PPA 2020 2023.....	5
3 INTEGRAÇÃO DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO.....	7
4 ETAPAS DA ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023	10
5 TIPOS DE PROGRAMAS PPA 20202023.....	11
5.1 PROGRAMAS TEMÁTICOS.....	11
5.2 PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO.....	12
5.3 PROGRAMAS DE CRÉDITO.....	12
5.4 ENCARGOS ESPECIAIS	12
6 PROGRAMAS TEMÁTICOS - ETAPAS PARA CONSTRUÇÃO.....	13
6.1 ELABORAÇÃO DA ÁRVORE DE PROBLEMAS (SITUAÇÃO-PROBLEMA).....	13
6.2 ELABORAÇÃO DA ESTRUTURA LÓGICA DO PROGRAMA (TEORIA DA MUDANÇA).....	22
6.3 ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS DO PPA 2020 2023	27
6.3.1 AÇÕES PROGRAMÁTICAS	29
6.3.2 INICIATIVAS E PRODUTOS.....	33
7 PROGRAMAS TEMÁTICOS DO PPA 2020-2023 DO ESTADO RS	39
8 REFERÊNCIAS.....	40

1 INTRODUÇÃO¹

O Módulo I do Curso apresentou um breve histórico do planejamento no Brasil e os atuais instrumentos de planejamento público. O Módulo 2, por sua vez, apresenta de forma detalhada o método de elaboração de programas utilizado no ano de 2019 para a elaboração do PPA 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Sul.

Com base nessa metodologia, espera-se que os municípios do Estado possam aprimorar a forma de condução e elaboração dos PPA municipais com vigência entre os anos de 2022 e 2025. Dessa forma, será possível atingir o objetivo final de qualificar o planejamento das ações de Governo também no âmbito municipal.

¹Este curso foi baseado no **Curso de introdução à elaboração do PPA 2020-2023**, ofertado pelo Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento do Estado em 2019. Realizado na modalidade semipresencial, o curso tinha o objetivo de propiciar nivelamento básico sobre planejamento governamental e apresentar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 aos servidores do Estado que fazem parte da Rede de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul.

2 DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PPA 2020 2023

O objetivo da metodologia do PPA do Estado do Rio Grande do Sul foi torná-lo cada vez mais um instrumento efetivo de planejamento. Ou seja, que refletisse e equacionasse as agendas, os compromissos e os objetivos do novo Governo, referendados no processo democrático. Além disso, que organizasse as diretrizes e os objetivos setoriais e transversais, assumidos em planos nacionais e regionais, bem como os objetivos regionais e da sociedade, expressos por meio dos espaços de participação.

Da mesma forma, outra finalidade do PPA foi servir de guia permanente (não apenas um documento legal) capaz de subsidiar a gestão e a tomada de decisão, de maneira integrada e transparente. Mais que um documento, busca-se que o PPA seja um instrumento a partir do qual se possa negociar, acordar, comunicar e avaliar, de maneira ampliada, as escolhas e os cursos de ação adotados, bem como a correspondente alocação de recursos para dar tratamento e produzir resultados sobre os problemas, as demandas e as oportunidades identificados na sociedade.

A lógica de reflexão foi que o planejamento da ação governamental não está voltado apenas para as atividades internas dos órgãos públicos, mas também para a produção de resultados para o cidadão.

Tendo em vista esses objetivos, a busca da **integração dos processos de planejamento** do Governo do Estado foi um pressuposto. Procurou-se evitar a dicotomia entre o planejamento formal previsto na Constituição Estadual e o planejamento diferenciado dispensado a programas e projetos prioritários ou estratégicos. Para que o planejamento de fato apoiasse e subsidiasse a gestão e a tomada de decisão, foi fundamental entender que o processo é único, guardando métodos, nomenclaturas e sistemas comuns ou compartilhados. O processo de planejamento governamental deve ter como produtos necessários, além dos programas do Plano Plurianual e suas ações, os projetos com características de estratégicos, que serão submetidos a gerenciamento intensivo para alcançar os resultados esperados.

Ainda, além de refletir as escolhas acordadas, foi indispensável a previsão no PPA, desde sua elaboração, de estratégias de implementação dos cursos de ação a serem adotados para dar tratamento aos problemas, às demandas e às oportunidades identificados, cada vez mais complexos e multidimensionais. Isso envolve, desde já, negociar e prever arranjos de coordenação voltados à **intersectorialidade** das ações, que superem a lógica setorial fragmentada, compondo Programas Temáticos cuja escala permita dar tratamento à **transversalidade de** agendas, públicos e temas.

Para a produção de resultados sobre problemas, demandas e oportunidades identificados na sociedade foi necessário também que o PPA 2020-2023 valorizasse a **dimensão territorial** da ação pública, uma vez que são nos territórios que os resultados para o cidadão efetivamente se manifestam. Reconhecendo, diagnosticando e acompanhando a realidade regional é que se buscou qualificar os subsídios oferecidos para os órgãos estaduais planejando suas ações, visando resultados efetivos. Em busca dessa efetividade é que se pretendeu estabelecer também os métodos de acompanhamento, avaliação e revisão do Plano Estadual.

Em síntese, a condução do processo de elaboração e acompanhamento do PPA 2020-2023 assumiu as seguintes diretrizes primordiais:

- **Integração dos processos de planejamento:** metodologia que viabilize a integração entre os níveis estratégico, tático e operacional;
- **Perspectiva do cidadão:** construção de programas partindo de situações-problema ou oportunidades identificadas do ponto de vista do cidadão e dos resultados que a ele se pretende entregar;
- **Transversalidade e intersectorialidade:** programas temáticos, que reúnam um conjunto de ações e iniciativas intersectoriais, com vistas a dar tratamento a macroproblemas de maneira integrada e compartilhada;
- **Planejamento estratégico e Gestão por resultados:** tradução dos objetivos em indicadores de resultado, passíveis de serem aferidos em tempo oportuno para a tomada de decisão estratégica;
- **Regionalização:** atenção à multiescalaridade das questões, dos tratamentos e dos resultados da ação pública, levando em consideração a variável regional;
- **Restrição Fiscal:** cenário de restrição fiscal deve ser considerado para o estabelecimento de resultados e metas factíveis.

3 INTEGRAÇÃO DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO

Ficou evidente o **compromisso** de que o PPA tenha foco no **cidadão**, isto é, atacar situações-problema que afetam sua vida, considerando sua multidimensionalidade e multiescalaridade, que demandam tratamentos intersetoriais e regionalizados. Além disso, existe o **desafio** de se superar a dicotomia **planejamento** e **gestão**, compatibilizando metodologias de elaboração, monitoramento e avaliação de programas, projetos e ações, tendo em vista apoiar a realização da estratégia de governo.

Diante das diretrizes primordiais citadas anteriormente, o esquema metodológico se assentou sobre a **integração** dos níveis estratégico, tático e operacional de **planejamento**.

Quadro 1 - PPA 2020-2023: dimensão estratégica, tática e operacional

Dimensão Estratégica: representa o grande rumo a ser seguido pela organização. Em termos de planejamento estratégico, corresponde à Missão, à Visão e aos Objetivos estratégicos da organização, com vistas a entregar valor à sociedade. Considera o horizonte de longo ou médio prazo. No Marco Metodológico do PPA 2020-2023², consiste na Base Estratégica, que precede e orienta a elaboração dos Programas Temáticos.

Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações almejadas e definidas na dimensão estratégica em um horizonte de médio prazo. Considerando fatores inerentes à temática tratada, expressa como viabilizar as entregas de bens e serviços pelo Estado à sociedade, por meio de programas, ações, produtos e metas. No Marco Metodológico do PPA 2020-2023, consiste na formulação de Estratégias de Implementação e, em específico, de Programas Temáticos e de Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

Dimensão Operacional: consiste no detalhamento e na realização da dimensão tática no curto prazo, por meio de planos de ação, cronogramas de execução e orçamentos. Relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues. No Marco Metodológico do PPA 2020-2023, envolve não só a Lei Orçamentária Anual (LOA), mas também a gestão de projetos e atividades.

² Marco Metodológico do PPA 2020-2023 (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

A **Dimensão Estratégica** representa o grande rumo a ser seguido pela organização. Em termos de planejamento estratégico, corresponde à Missão, à Visão e aos Objetivos estratégicos da organização, com vistas a entregar valor à sociedade. Considera o horizonte de longo ou médio prazo. Consiste na Base Estratégica que precede e orienta a elaboração dos Programas Temáticos. O Mapa estratégico do Governo é o instrumento que melhor representa essa dimensão.

Já a **Dimensão Tática** define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações almejadas e definidas na dimensão estratégica em um horizonte de médio prazo. Considerando fatores inerentes à temática tratada, expressa como viabilizar as entregas de bens e serviços pelo Estado à sociedade, por meio de programas, ações, produtos e metas. Consiste na formulação de Estratégias de Implementação e, em específico, de Programas Temáticos e de Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. O Plano Plurianual é o instrumento que melhor define o resultado do trabalho de planejamento da dimensão tática.

E, por último, a **Dimensão Operacional**, que consiste no detalhamento e na realização da dimensão tática no curto prazo, por meio de planos de ação, cronogramas de execução e orçamentos. Relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues. Envolve não só a Lei Orçamentária Anual (LOA), mas também a gestão de projetos e atividades.

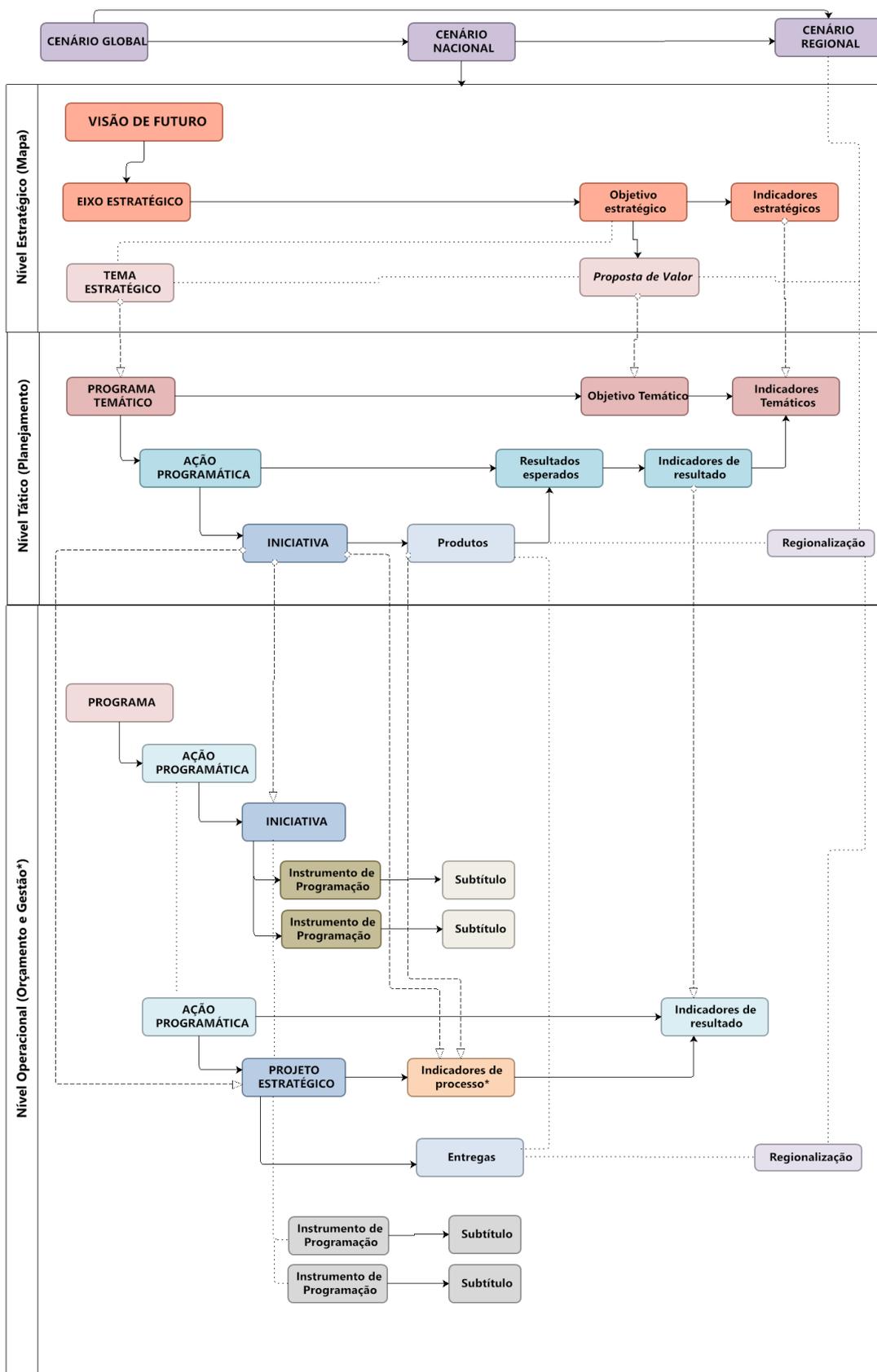
Destaca-se a **interação** com a **gestão estratégica**, cujo alinhamento é requisito para dar unicidade às estratégias de ação governamental em busca dos resultados esperados, especialmente no que se refere a programas e projetos estratégicos. Da gestão da implementação depende a vital retroalimentação do processo de planejamento, de modo que se possa operar os ajustes e as mudanças necessárias para produzir os resultados acordados.

Tendo em vista a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos estabelecidos no Mapa Estratégico do Governo, buscou-se planejar, em conjunto com os demais órgãos, como chegar aos resultados desejados. Isto é, coube estabelecer as estratégias possíveis, dado o cenário existente e futuro.

Desde o início, para o alcance dos resultados planejados, fez-se necessário envolver as instâncias gerenciais na implementação do Plano. Caso haja mudança de cenário ou dificuldades de implementação, caberá à gestão informar e retroalimentar o planejamento, para providenciar adaptações ou revisões da estratégia traçada. A Figura 1 sintetiza essa proposta.

Ao analisar, revisar e constantemente comunicar os caminhos que se está adotando para se chegar ao resultado esperado, ampliam-se não só a **transparência** da ação pública, mas também a **adesão dos atores** direta ou indiretamente envolvidos. Dessa forma, é possível aproximar a ação ao que se planeja, assegurando que se mantenha o curso em direção ao **resultado** esperado. Busca-se, assim, fortalecer a **eficiência**, a **eficácia** e a **efetividade** da ação governamental, especialmente em um cenário de recursos escassos.

Figura 1 - Esquema metodológico de integração dos processos de planejamento na elaboração do PPA



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019 (com adaptações).

4 ETAPAS DA ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023

As etapas de elaboração do PPA 2020-2023 foram apresentadas no final do módulo 1 na sessão que tratou do PPA 2020-2023. Para fins didáticos, faremos uma breve recapitulação dessas etapas nessa sessão. As três grandes etapas da elaboração do PPA são as seguintes: a construção da Base Estratégica, o desenho das Estratégias de Implementação e a construção dos Programas Temáticos.

A construção da **Base Estratégica** do Governo, etapa inicial, é o momento em que a elaboração do PPA identifica-se com o próprio processo de planejamento do Governo, do qual tomam parte necessariamente os escalões superiores, com a participação do Governador, secretários e respectivas assessorias. Nessa atividade, são estabelecidos a Visão de Futuro, definindo a situação almejada para o Estado no horizonte do mandato, e os respectivos objetivos estratégicos, organizados em eixos temáticos. Esse conjunto de diretrizes que compõe a Base Estratégica é sintetizado em um Mapa Estratégico, que serve de guia orientador dos caminhos e resultados a serem perseguidos pela gestão.

Na sequência, desenvolve-se um conjunto de atividades que visam promover a integração da estrutura do Governo com seus Objetivos Estratégicos e iniciar a tradução desses por meio do desenho de **Estratégias de Implementação**. Para tanto, houve a criação de Grupos Temáticos para cada eixo estratégico expresso no Mapa Estratégico, sendo compostos cada qual por representantes das secretarias e dos órgãos envolvidos no esforço de realização dos respectivos objetivos estratégicos. O resultado dessa discussão serviu de orientação para a elaboração dos programas temáticos do PPA 2020-2023.

Como última grande etapa do processo de elaboração do PPA 2020-2023, foi procedida a construção dos **Programas Temáticos**, seus requisitos e características. O processo foi coordenado pela então chamada Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, atualmente denominada Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG, e seguiu os procedimentos estabelecidos no Decreto nº 54.486, de 22 de janeiro de 2019. Os programas foram construídos junto às equipes dirigentes e técnicas das Secretarias, respeitando os arranjos de coordenação sugeridos na etapa de elaboração das Estratégias de Implementação.

Sendo assim, foi realizada uma sequência de passos concatenados, para que os programas e ações do PPA 2020-2023 fossem a expressão das estratégias do Governo, refletissem o processo de consulta à sociedade, respeitassem as peculiaridades regionais, fossem financeiramente viáveis e apontassem para metas factíveis e transformadoras da realidade. Desse modo, buscou-se constituir um instrumento útil não só ao planejamento, mas também à gestão governamental e à avaliação de resultados, tendo em vista o atendimento e a prestação de contas à sociedade.

5 TIPOS DE PROGRAMAS PPA 2020-2023

Em conformidade com a Constituição Estadual e a Lei Complementar nº 10.336/1994, a unidade de organização fundamental do PPA 2020-2023 são os programas. Como visto, programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. No PPA 2020-2023, foram adotados quatro tipos de programas: Programas Temáticos; Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; Programas de Crédito; e Encargos Especiais. Os dois primeiros diferenciam-se entre si pelos beneficiários diretos de seus produtos ou serviços: se a sociedade ou o Estado, respectivamente.

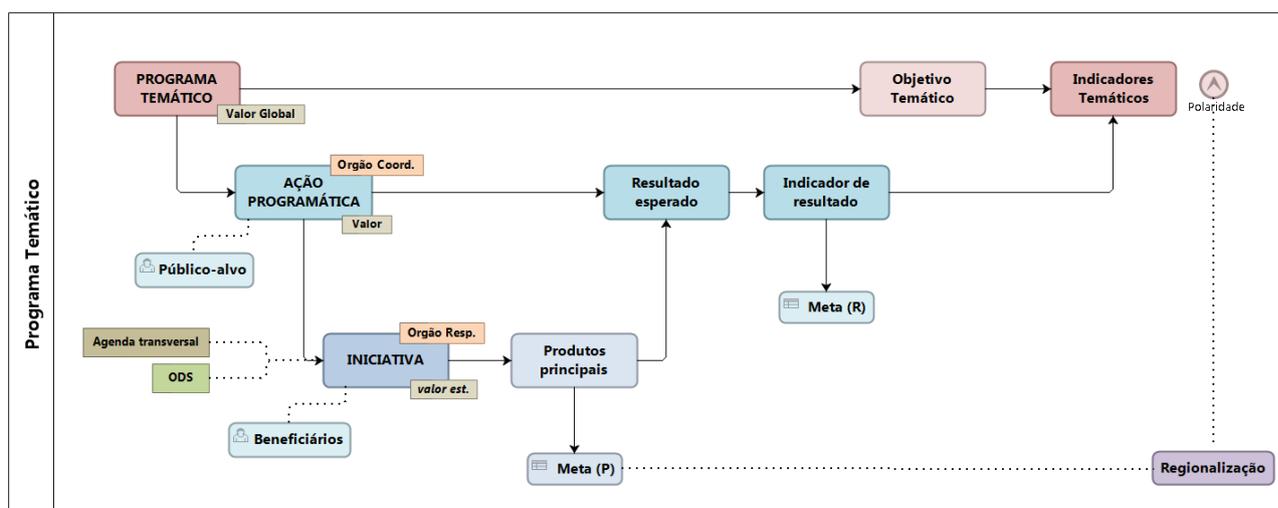
No próximo item serão apresentados os quatro tipos de programa do PPA 2020-2023. Por sua vez, a seção seguinte dedica-se à apresentação do passo a passo para a construção do principal tipo de programa do PPA 2020-2023, qual seja: o Programa Temático.

5.1 PROGRAMAS TEMÁTICOS

Programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consistem em um conjunto articulado de esforços intersetoriais que buscam dar tratamento a situações-problema socialmente identificadas sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, dimensão, etc.), reconhecidas e declaradas pelo Governo como objeto de política pública. Destinam-se a alterar, mudar ou aproveitar situações-problema em um horizonte de quatro anos, com vistas a materializar no longo prazo as propostas de valor perseguidas pelos Objetivos Estratégicos do Governo. Possuem Ações Programáticas, Iniciativas e produtos, bem como objetivos e resultados esperados mensurados por indicadores.

A Figura 3 ilustra os principais elementos do Programa Temático, cuja construção iniciaremos a aprender na próxima seção deste Módulo do Curso.

Figura 2 - Estrutura do Programa Temático

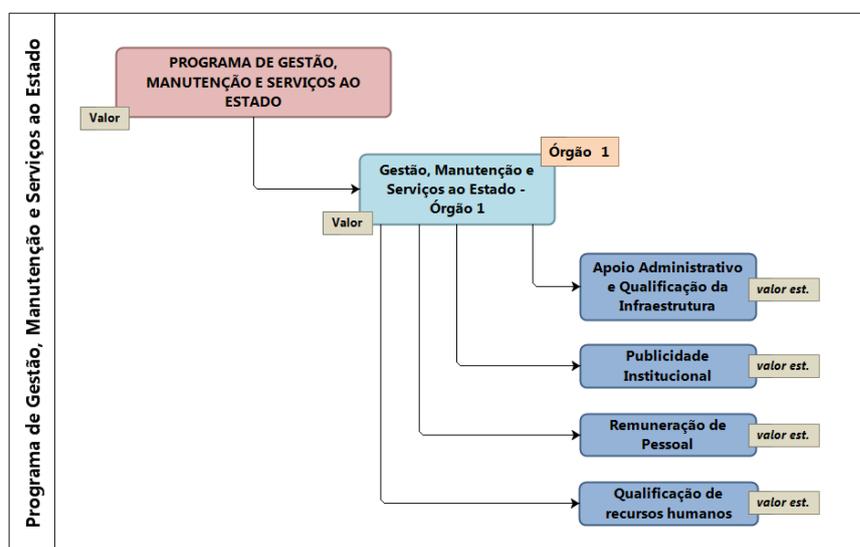


Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019.

5.2 PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO

Programas que produzem bens e serviços típicos de Estado e que são ofertados ao próprio Estado (i.e. planejamento, formulação, gestão, coordenação, avaliação ou controle de políticas públicas), bem como iniciativas de natureza tipicamente administrativa, que colaboram para a consecução dos objetivos dos demais programas (i.e. Apoio Administrativo, Qualificação da Infraestrutura, Publicidade Institucional, Remuneração do Pessoal Ativo e Qualificação de Recursos Humanos). Cada órgão terá uma Ação Programática própria dentro do Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, com os valores estimados para cada iniciativa meio, visando à eficiência e à transparência na aplicação desses recursos. Não possui objetivos explícitos, nem indicadores.

Figura 3 - Estrutura do Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019.

5.3 PROGRAMAS DE CRÉDITO

Programas geridos pelas instituições de crédito do Estado. Possuem objetivos e metas físicas, caracterizadas pelo volume de crédito concedido, pelo número de operações realizadas e/ou pelo número de beneficiários dessas operações. No entanto, não contêm dados relativos às despesas previstas.

5.4 ENCARGOS ESPECIAIS

Programa de natureza exclusivamente financeira, registrado por meio de iniciativas padronizadas, quais sejam: Outros Encargos Especiais, Serviço da Dívida e outras que forem necessárias. Não figuram na programação do PPA 2020-2023, sendo apenas considerados para fins de estabelecimento do cenário financeiro que orientará a fixação das metas dos demais programas.

6 PROGRAMAS TEMÁTICOS - ETAPAS PARA CONSTRUÇÃO

Conforme citado anteriormente, Programas Temáticos são programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consistem em um conjunto articulado de esforços intersetoriais, buscam dar tratamento a situações-problema socialmente identificadas sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, etc.), reconhecidas e declaradas pelo Governo como um problema de política pública. Dessa forma, Programas Temáticos retratam a agenda governamental, materializando as propostas de valor perseguidas pelos Objetivos Estratégicos do Governo, com vistas a alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na Visão de Futuro.

A construção de Programas Temáticos fundamenta-se teoricamente no Planejamento Estratégico Situacional (Matus, 1993), especialmente no conceito de situação-problema. Esse conceito, cerne da ação governamental, será trabalhado a partir dos recursos metodológicos conhecidos como Árvore de Problemas e Teoria da Mudança, que consistem em abordagens lógicas voltadas ao planejamento e à gestão para resultados desde a perspectiva do cidadão.

Os Programas Temáticos serão construídos em três etapas: (1) elaboração da Árvore de Problemas, identificando as situações-problema abarcadas sob uma temática comum, bem como as causas e consequências de cada qual; (2) elaboração da estrutura lógica do Programa, por meio da construção da Teoria da Mudança; e (3) estruturação do Programa, conforme requisitos do PPA 2020-2023.

6.1 ELABORAÇÃO DA ÁRVORE DE PROBLEMAS (SITUAÇÃO-PROBLEMA)

A realidade é complexa, e as demandas por intervenção governamental para corrigir desequilíbrios são inúmeras. Não obstante, os recursos para fazê-lo são escassos, sendo as demandas diversas sujeitas à priorização. Assim, quando identificada socialmente e reconhecida e declarada pelo Governo como uma **situação-problema** que deve receber tratamento, uma demanda passa a integrar a agenda de políticas públicas. A partir desse momento, recursos são mobilizados no intuito de mudar, alterar ou aproveitar essas situações-problema, entregando benefícios ou vantagens a públicos-alvo amplos ou específicos afetados por elas.

A formulação correta de uma situação-problema é condição essencial para seu equacionamento e enfrentamento. Uma situação-problema mal formulada pode levar a uma visão distorcida da realidade e à tomada de decisões equivocadas, que podem consumir recursos já escassos com medidas ineficientes e ineficazes.

No PPA 2020-2023, o tratamento das situações-problema com foco temático comum foi organizado por meio de Programas Temáticos. Portanto, um Programa Temático buscou atender, simultaneamente, mais de uma situação-problema.

Quadro 2 - Programa Temático e Situação-Problema: definições fundamentais

Situação-problema: consiste em uma situação negativa e/ou indesejável, identificada socialmente e reconhecida e declarada pelo Governo como objeto de tratamento ou intervenção. É indesejável por representar uma ameaça ou um perigo potencial de perda de algo conquistado ou um obstáculo decorrente de demanda não satisfeita ou deficiente, produzindo consequências negativas sobre uma população. Alternativamente, consiste em uma oportunidade que se quer aproveitar para avançar no estágio de desenvolvimento de uma população. Ex.: fome, miséria, alagamentos, engarrafamentos, mudança tecnológica.

Programas Temáticos: programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consistem em um conjunto articulado de esforços intersetoriais que buscam dar tratamento a situações-problema socialmente identificadas sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, dimensão, etc.), reconhecidas e declaradas pelo Governo como objeto de política pública. Destinam-se a alterar, mudar ou aproveitar situações-problema em um horizonte de quatro anos, com vistas a materializar no longo prazo as propostas de valor perseguidas pelos Objetivos Estratégicos do Governo.

Programas Temáticos consistem em instrumento de planejamento que organiza e traduz a agenda e a estratégia governamental para o enfrentamento de questões que se interpõem entre um conjunto de situações iniciais diagnosticadas e as situações finais projetadas esperadas, considerando o horizonte de vigência do PPA, de quatro anos.

Para tanto, importa não só identificar e caracterizar as situações-problema, mas também suas consequências e, sobretudo, suas causas diversas. O tratamento adequado de uma situação-problema parte da adequada identificação de suas causas e, especialmente, suas **causas críticas**, as quais serão mitigadas ou estimuladas (no caso de oportunidades). Para isso, a construção de Árvores de Problemas é fundamental.

A **Árvore de Problemas** é um método que busca relacionar entre si uma série de problemas percebidos em uma determinada área de interesse, com vistas a identificar os que na verdade são **causas** (raízes) e os que são **consequências** (copa) de um problema central ou **macroproblema** (tronco) que afeta diretamente uma população (Figura 4).

Macroproblema: equivalente à **situação-problema**. Situação indesejável de demanda não satisfeita, necessidade, carência, ameaça ou obstáculo que produz consequências negativas sobre uma população. Ex.: fome, miséria, alagamentos, engarrafamentos. Alternativamente, consiste em uma oportunidade que se quer aproveitar para avançar no estágio de desenvolvimento de uma população. Ex.: mudança tecnológica.

Consequências: efeitos macro percebidos sobre uma população-alvo e sobre a sociedade em geral em virtude de um macroproblema ou situação-problema não tratados.

Causas: razões ou fatores que contribuem para a ocorrência do macroproblema. Processos ou situações responsáveis pelo surgimento, manutenção ou ampliação do macroproblema.

Causa crítica: causa cujo efeito percebido sobre a situação-problema é maior e mais direto em relação às demais e sobre a qual o governo tem não só recurso e capacidade (real ou potencial) para ação prática, direta e efetiva, mas também legitimidade e oportunidade política para atuar sobre. Em outras palavras, causas sobre as quais a intervenção governamental terá maior efeito para produzir a mudança esperada da situação-problema.

Nesse exercício de *brainstorming*, os elementos são relacionados entre si conforme uma lógica de causas-consequências (antes-depois), com vistas a identificar, primeiramente, dentre os vários problemas elencados, **o que** afeta diretamente uma população (ex.: gravidez na adolescência). Esse problema central ou macroproblema consiste no que aqui se chama de **situação-problema**.

Em seguida, cabe questionar **por que** essa situação-problema tem lugar, isto é, quais são suas **causas** (ex.: falta de uso de métodos anticoncepcionais; carência de conhecimento sobre gravidez; etc.).

Finalmente, pergunta-se **o que gera** essa situação sobre o conjunto da sociedade de maneira geral (ex.: crescimento da taxa de mortalidade infantil, aumento do número de bebês de baixo peso, etc.). Esses efeitos são as **consequências** da situação-problema, tal como se encontra hoje, com potencial de piorar se não houver intervenção.

A Figura 4, abaixo, exemplifica uma árvore de problemas hipotética sobre a situação-problema da "gravidez na adolescência".

Figura 4 - Exemplo de Árvore de Problemas: situação-problema "Gravidez na Adolescência"

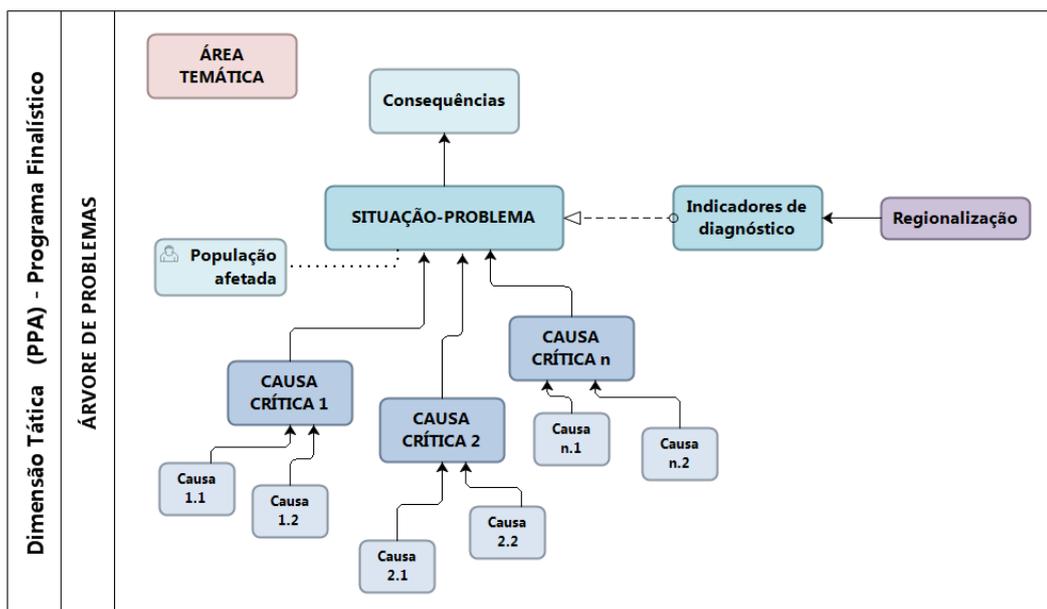


Fonte: elaboração própria, 2021.

Para facilitar a análise e o tratamento de situações-problema, requer-se a tradução de seus aspectos mediante **indicadores de diagnóstico** diversos. Por meio deles, é possível retratar e analisar diferentes aspectos da situação-problema em seu estágio atual – o qual, por sua vez, pode igualmente ser distinto, conforme a região e/ou a população considerada.

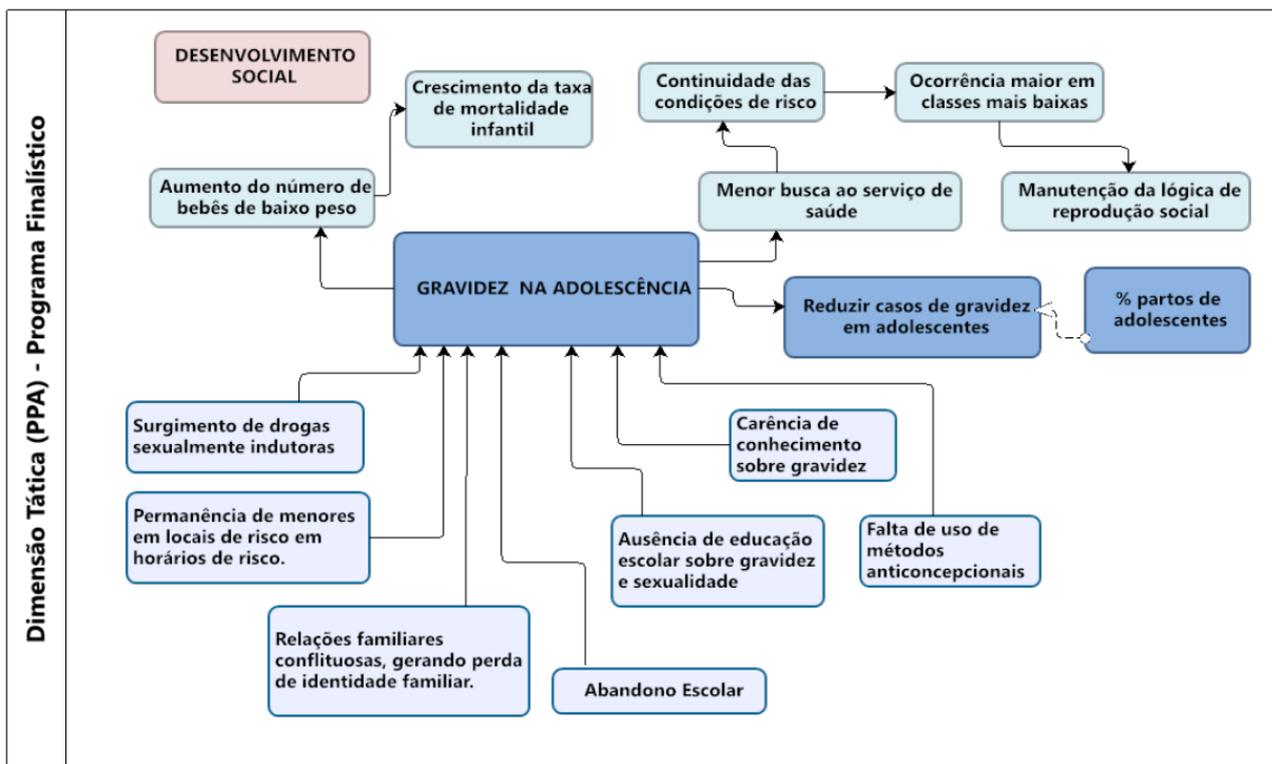
Cabe lembrar, contudo, que situações-problema são fenômenos complexos e multidimensionais, e vários fatores estão relacionados a elas, os quais, por sua vez, estão também mutuamente relacionados. Essa relação lógica é fundamental para compreendermos a natureza, a origem e os catalisadores de situações-problemas. A Figura 5– apresenta os principais elementos de uma Árvore de Problemas. Já a Figura 6 operacionaliza uma Árvore de Problemas para a situação-hipotética da "Gravidez na Adolescência".

Figura 5 - Árvore de Problemas no PPA 2020-2023



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019.

Figura 6 - Exemplo de Árvore de Problemas : situação-problema “Gravidez na Adolescência”



Fonte: Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências da Saúde, 2016 (com adaptações).

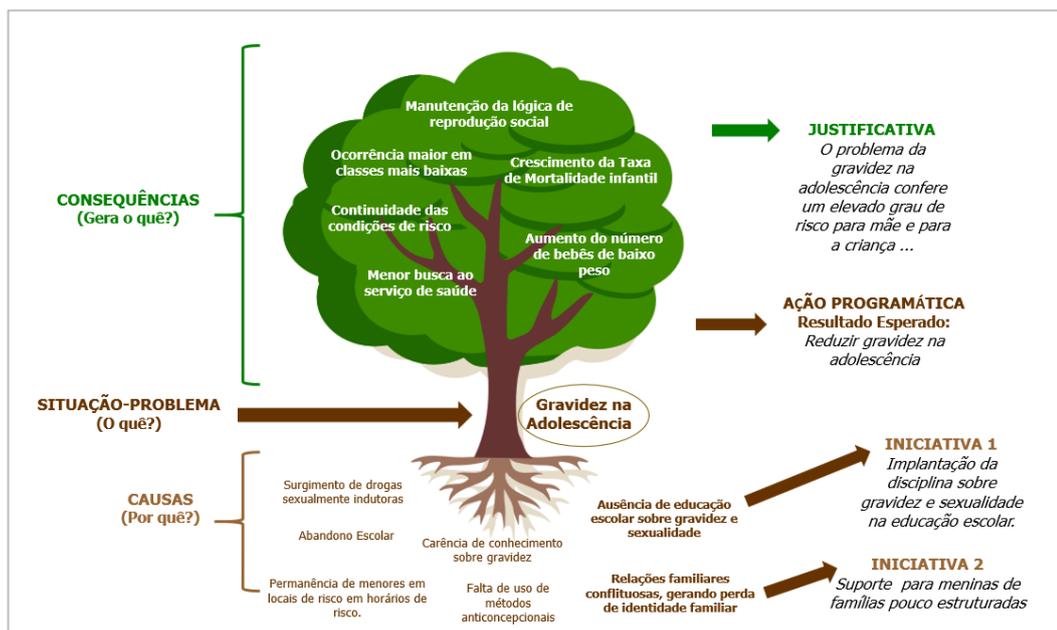
Como visto, a partir da Árvore de Problemas, é possível identificar quais dos diversos problemas abarcados no âmbito de uma temática comum consistem efetivamente em uma situação-problema (tronco), e quais problemas são, na verdade, causas dessas situações-problema (raízes). Essa diferenciação é fundamental, tendo em vista que os Programas Temáticos do PPA 2020-2023 estão orientados para dar tratamento a diferentes situações-problema fundamentais que afetam a população gaúcha, cujas consequências (copa) produzem efeitos indesejados sobre essa população. A fim de facilitar a identificação de causas e consequências, destaca-se a questão da temporalidade: as causas acontecem antes das consequências de uma determinada situação-problema.

Partindo dessa relação lógica, o PPA 2020-2023 está organizado em diferentes Programas Temáticos, cada qual abarcando diferentes **Ações Programáticas**, cuja finalidade última é alterar o conjunto de **situações-problema** identificadas e priorizadas para ação governamental. Em outras palavras, uma Ação Programática foi criada **para que** se altere, modifique ou transforme uma situação-problema.

Para tanto, cada Ação Programática reunirá um conjunto de **Iniciativas**, com o qual se pretende atacar, eficazmente, as **causas críticas** da situação-problema e, assim, provocar-lhe as mudanças no sentido esperado, no médio e longo prazos, em benefício de seu público-alvo. As Iniciativas são, então, a forma como a ação governamental atacará uma ou mais causas de uma **situação-problema**.

A Figura 7 mostra essa relação entre a Árvore de Problemas e os principais elementos estruturantes de um Programa Temático no PPA 2020-2023: a Ação Programática e as suas Iniciativas, considerando o exemplo hipotético da situação-problema “gravidez na adolescência”. Partindo de um possível Programa Temático voltado ao desenvolvimento social, por exemplo, tema que tem a “gravidez na adolescência” como uma das situações-problema a serem enfrentadas, ilustra-se abaixo a possível Ação Programática construída para combatê-la, por meio do resultado esperado pela ação governamental (“**Reduzir gravidez na adolescência**”). Para isso, duas causas críticas serão atacadas por meio de Iniciativas tais como: “**Implantação da disciplinasobre gravidez e sexualidade na educação escolar**” para dar tratamento à causa “ausência de educação escolar sobre gravidez e sexualidade, e “**Suporte para meninas de famílias pouco estruturadas**”, para lidar com a causa “relações familiares conflituosas, gerando perda de identidade familiar”.

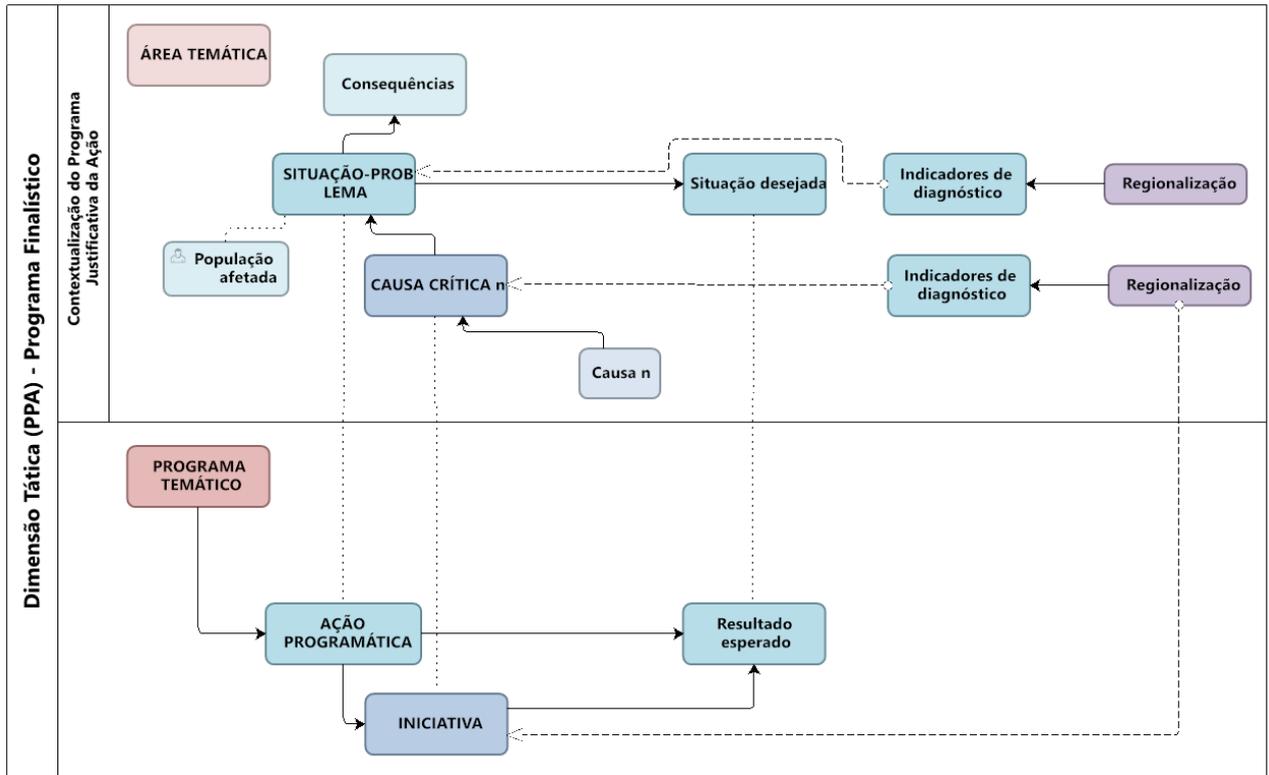
Figura 7 - Exemplo de relação entre Árvore de Problemas, Ação Programática e Iniciativas



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019 (com alterações).

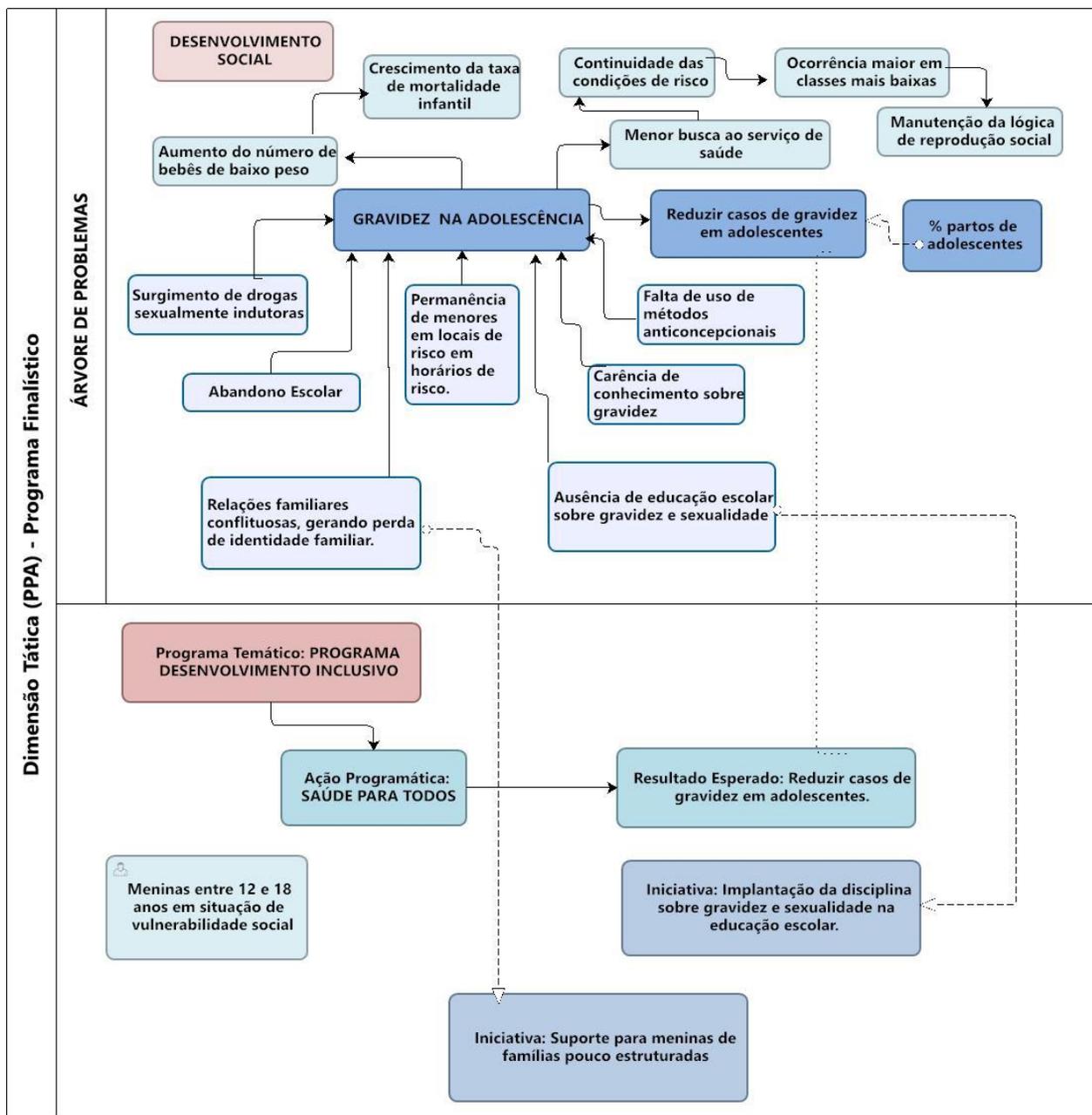
Sendo assim, a partir da identificação da situação-problema e de suas causas, baseada na Árvore de Problemas, é possível iniciar a construção dos componentes básicos de um Programa Temático, quais sejam: a Ação Programática e suas respectivas Iniciativas, como ilustra genericamente a Figura 8. Por sua vez, a Figura 9 ilustra essa estruturação básica para o exemplo hipotético da situação-problema "gravidez na adolescência" apresentado acima.

Figura 8 - Relação entre Árvore de Problemas, Ação Programática e Iniciativas



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019 (com alterações).

Figura 9 - Exemplo de relação entre Árvore de Problemas e Programa Temático no PPA 2020-2023



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019 (com alterações).

6.2 ELABORAÇÃO DA ESTRUTURA LÓGICA DO PROGRAMA (TEORIA DA MUDANÇA)

A Árvore de Problemas nos permite identificar uma situação-problema diretamente vivenciada por uma população, bem como relacionar logicamente algumas de suas causas e de suas consequências. Essa **relação lógica** é fundamental para iniciar o planejamento de toda e qualquer ação governamental. Isso porque, caso as iniciativas propostas não ataquem as causas críticas da situação-problema, a intervenção não surtirá o efeito desejado sobre a situação-problema, redundando em desperdício de recursos públicos. Portanto, a análise dos pressupostos lógicos que sustentam a intervenção governamental deve perpassar a totalidade do processo de estruturação de uma política pública. Nos Programas Temáticos do PPA 2020-2023, essa estruturação foi feita com o apoio da chamada Teoria da Mudança.

A **Teoria da Mudança** consiste em um método que visa facilitar a construção e descrição de como a intervenção será pensada para gerar os resultados pretendidos. Por meio dela, retrata-se uma sequência lógica e causal de medidas e eventos que leva aos resultados esperados, explorando ainda as condições e os pressupostos necessários para que a mudança esperada ocorra, inclusive as condições externas que operam sobre as hipóteses causais (GERTLER, 2018).

Nesse sentido, a construção da Teoria da Mudança de um programa (ou outra intervenção qualquer) é fundamental para verificar a viabilidade teórica e prática da proposta, bem como as premissas que a sustentam e os **fatores relevantes de contexto** que potencialmente a afetam. Serve tanto de ponto de partida para o planejamento e posterior monitoramento da implementação, quanto para sua avaliação, na medida em que facilita a identificação das ações e dos resultados esperados, tendo em vista o propósito estabelecido.

No escopo de um Programa Temático, portanto, tem-se que a situação-problema é o **propósito** fundamental de uma Ação Programática, e sua modificação, alteração ou aproveitamento na direção de uma nova situação desejada é seu **resultado final** esperado. Para tanto, uma Ação Programática empregará um conjunto de **Iniciativas (projetos ou atividades)**, que consumirão um conjunto de **recursos** (orçamentários, humanos, organizacionais, etc.) para ofertar alguns bens e serviços públicos (**produtos**) capazes de provocar **resultados intermediários** que promovam mudanças sobre as causas críticas da situação-problema. Resultados esses logicamente necessários (ainda que não suficientes) para alcançar aquele resultado final esperado, qual seja, um novo estágio desejado para a situação-problema inicial.

Quadro 4 - Programa Temático e Teoria da Mudança: elementos e definições fundamentais

Propósito Inicial: é a situação-problema sobre a qual se deseja produzir resultados.

Iniciativa: processo que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produz bens e serviços com os quais se procura atacar as causas críticas de uma situação-problema. A cada iniciativa corresponde um ou mais produtos principais. Compreende tanto projetos com prazo e entrega definidos, quanto atividades de natureza contínua.

Projeto: conjunto de ações limitadas no tempo, do qual resulta um produto final entregue à sociedade (beneficiários).

Atividade: conjunto de ações que se realizam de modo contínuo e permanente, do qual resulta a prestação de serviços-fim diretamente à sociedade (beneficiários).

Recurso: no caso do PPA 2020-2023, os recursos financeiros estimados para realizar o conjunto de etapas necessárias para entregar os produtos de uma iniciativa.

Produto: consiste em bens e serviços ofertados pela organização implementadora diretamente para beneficiários de uma iniciativa. São frutos diretos do processo de produção de uma iniciativa. Visam atacar as causas de uma situação-problema que acomete a população-alvo e, assim, produzir resultados intermediários necessários para o alcance dos resultados finais esperados de uma Ação Programática. A cada iniciativa corresponde um ou mais produtos. Produtos são, portanto, uma reformulação da iniciativa do ponto de vista de quem os recebe (beneficiário).

Resultado Intermediário: mudança esperada a partir do enfrentamento das causas da situação-problema por meio das iniciativas e dos seus respectivos produtos. Pode ser mudança específica no comportamento, conhecimento, habilidades, *status* ou nível de desempenho da população beneficiária dos produtos da Ação Programática. É geralmente alcançado no curto e médio prazos e, normalmente, não está diretamente sob o controle da organização responsável pela implementação da iniciativa. É necessário, ainda que não suficiente, para se chegar ao resultado final esperado da Ação Programática.

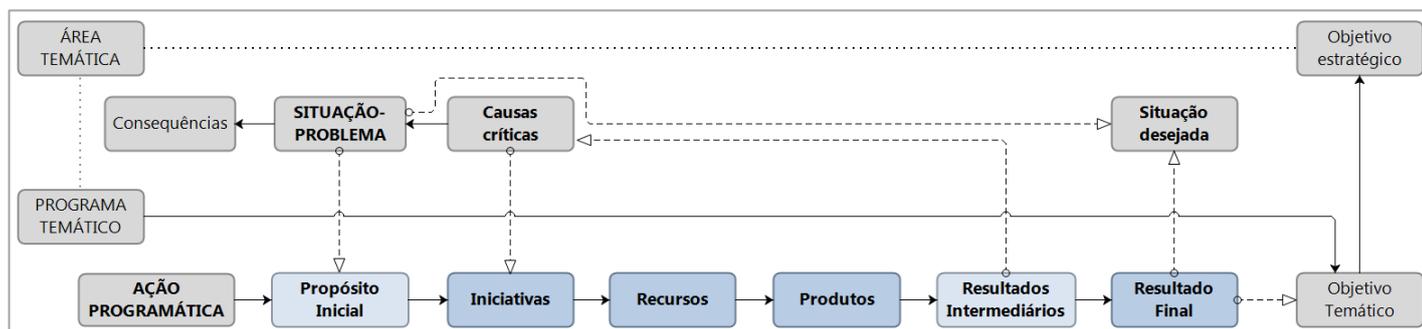
Resultado (Final) Esperado: situação almejada que se quer alcançar com a intervenção governamental. É o propósito final de uma Ação Programática. Descreve a realização da mudança, alteração ou superação da situação-problema que acomete uma população. Normalmente, é influenciado por múltiplos fatores, dentre os quais se pretende a Ação Programática. São alcançados em um período mais longo, de médio e longo prazos.

Fatores relevantes de contexto: possíveis influências do contexto sobre a implementação da intervenção, que podem favorecer ou comprometer o desenvolvimento das Iniciativas. Permitem conhecer e ponderar sobre a viabilidade e a sustentabilidade das hipóteses assumidas na estruturação lógica da intervenção para o alcance de seus resultados esperados. Devem ser continuamente analisados e atualizados, pois mudanças podem apresentar oportunidades a serem aproveitadas ou entraves a serem superados.

Por sua vez, o conjunto de Ações Programáticas que visam dar tratamento às diferentes situações-problema identificadas no escopo da mesma temática buscam contemplar, no longo prazo, um Objetivo Temático que contribua para o alcance de um ou mais Objetivos Estratégicos traçados na Base Estratégica do governo.

A Figura 10 sintetiza a estrutura lógica de um Programa Temático do PPA, destacando, em azul, a Teoria da Mudança a ser observada na construção das Ações Programáticas dos Programas Temáticos do PPA 2020-2023.

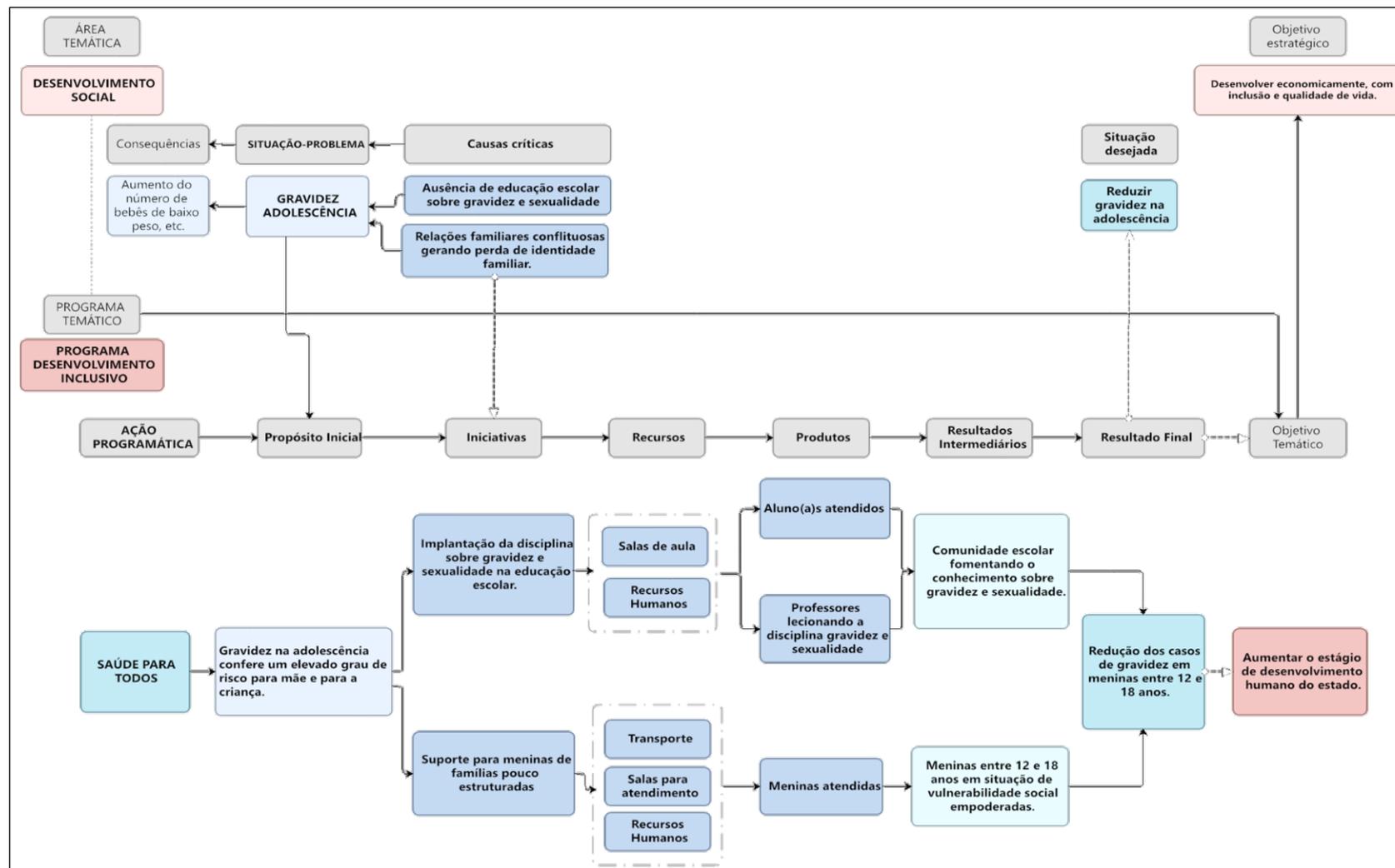
Figura 10 - Teoria da Mudança para a construção da estrutura lógica de um Programa Temático



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019.

Por sua vez, a Figura 11 estrutura os elementos básicos da hipotética Ação Programática criada para atacar a situação-problema da “gravidez na adolescência”, considerando o passo a passo da Teoria da Mudança.

Figura 11 - Exemplo de Teoria da Mudança para a construção da estrutura lógica de um Programa Temático



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019 (com alterações).

Cabe destacar que a Teoria da Mudança é um exercício metodológico que auxilia a construção dos pressupostos lógicos que sustentam a estrutura dos Programas, apresentada na seção seguinte. Como veremos, para fins do PPA 2020-2023, a descrição do propósito inicial estará inserida na Justificativa da Ação Programática, ao passo que os resultados intermediários apenas servirão para refletir, analisar e ponderar a validade lógica existente entre os produtos das Iniciativas e o resultado final esperado da ação, como veremos na seção a seguir.

Atenção!

A diretriz fundamental do Plano Plurianual 2020-2023 é compor um instrumento de planejamento no qual se disponham os objetivos e as metas de médio prazo para dar tratamento e produzir resultados sobre os problemas, as demandas e as oportunidades identificados na sociedade. Nele, portanto, importam destacar os resultados que se pretende entregar para o cidadão e para a sociedade em geral. Etapas intermediárias e essenciais para a consecução desses fins últimos, ainda que possam (e devam) ser antecipadas e planejadas quando da elaboração de um Programa Temático, serão objeto de detalhamento no âmbito dos planos de ação e da gestão de curto prazo, acompanhados ou não por indicadores de processo.

6.3 ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS DO PPA 2020 2023

Os **Programas Temáticos** do PPA 2020-2023 buscam dar tratamento a diferentes situações-problema que compartilham um foco temático comum, identificado a partir dos Objetivos Estratégicos traçados na Base Estratégica do Governo.

Na **Contextualização do Programa**, são listadas e caracterizadas brevemente as situações-problema identificadas sob o enfoque temático, descrevendo a estratégia articulada do Governo para dar tratamento a essas situações, por meio de um conjunto de Ações Programáticas. Essa estratégia de atuação deve respeitar os planos e as políticas setoriais e transversais, utilizando seus objetivos, ações e/ou metas como subsídio para a elaboração do programa, tendo em vista o compromisso governamental previamente aprovado e assumido nesses documentos. Além dessas propostas e estratégias de atuação, na Contextualização do Programa caberá refletir, também, sobre a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis à realização da Estratégia de Implementação proposta (*Ver Matriz FOFA, módulo 1, Figura 6, e Fatores relevantes de contexto, Teoria da Mudança*).

Atenção!

A construção dos programas do PPA 2020-2023 partiu das agendas e das propostas de valor expressas na **Base Estratégica** e deverá levar em conta as **normas** legais e infralegais, **planos setoriais** e **transversais** adotados (nacionais e estaduais), **planos de longo prazo** e/ou **agendas de desenvolvimento** (*i.e.* RS 2030, Futuro RS), documentos de **demandas da sociedade**, bem como os **recursos** (financeiros, humanos e políticos) disponíveis para viabilizar as propostas.

Por sua vez, considerando o conjunto de situações-problema abarcadas na temática, cada Programa tem um ou mais **Objetivos Temáticos**, os quais visam materializar as propostas de valor perseguidas pelos Objetivos Estratégicos do Governo.

Os Objetivos Temáticos são mensurados e monitorados por meio de um ou mais **Indicadores Temáticos**, que permitam acompanhar a evolução da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar e/ou as propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade. Para cada Indicador Temático, ainda, será indicada a **polaridade** desejada, isto é, o comportamento esperado do indicador estratégico. (*No Módulo seguinte, aprenderemos o que são e como construir os indicadores!*)

Por fim, para cada Programa Temático foi previsto um **total global** de recursos financeiros (R\$), referente à previsão de implementação do conjunto de Ações Programáticas ao longo dos quatro anos seguintes. Dessa forma, será possível visualizar e comparar o recurso alocado por esforço temático na Administração Pública, para além da análise extraída por função orçamentária³.

O Quadro 5 apresenta os principais elementos e definições de um Programa Temático.

³ *Funções e Subfunções* - Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

Quadro 5 - Base Estratégica e Programa Temático: principais elementos e definições

BASE ESTRATÉGICA				
<p>Conjunto de objetivos que se pretende alcançar com vistas a realizar a Visão de Futuro esperada para o Estado, respeitando valores mínimos compartilhados. Sua finalidade última é guiar e alinhar o planejamento e a gestão da ação governamental, conferindo-lhes unicidade na direção dos resultados esperados, coletivamente negociados e referendados pelo processo democrático. É consolidada em um Mapa Estratégico, no qual são expressos a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos, organizados por Eixos Estratégicos.</p>				
Eixo Estratégico	Objetivos Estratégicos	Indicadores Estratégicos	Polaridade	
<p>Vinculação com um dos Eixos Estratégicos, os quais consistem nos grandes pilares de sustentação da estratégia desenhada para alcançar a visão de futuro acordada. Servem como direcionadores mestres da ação governamental. Podem ser subdivididos em grandes temas setoriais (econômico, social, ambiental, etc.) ou perspectivas de atuação (Relações Estado-Sociedade, Relações entre Poderes, etc.).</p>	<p>Vinculação com um ou mais Objetivos Estratégicos, os quais consistem em mudanças macro que se pretende provocar sobre uma situação-problema ou que se pretende realizar a partir do aproveitamento de uma oportunidade, com vistas a alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na visão de futuro, observados os condicionantes políticos, legais e financeiros, bem como o horizonte do mandato. Sintetizam macrodesafios imbuídos de propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade. Em torno dos objetivos estratégicos é que serão mobilizadas e articuladas as linhas de ação do Governo, especialmente seus programas, projetos e metas prioritários.</p>	<p>Medidas que permitem mensurar a evolução da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar e/ou as propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade.</p>	<p>Comportamento esperado do indicador estratégico, a partir da implementação das Estratégias de Implementação (positiva/negativa, crescimento/decrescimento, maior/menor, etc.).</p>	
PROGRAMA TEMÁTICO				
<p>Programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consistem em conjunto articulado de esforços intersetoriais, buscam dar tratamento a situações-problema socialmente identificadas sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, etc.), reconhecidas e declaradas pelo Governo como um problema de política pública.</p>				
Denominação do Programa	Objetivo Temático	Indicadores Temáticos	Polaridade	Total Global (R\$)
<p>Palavra ou frase-síntese que comunique direta e claramente o tema e o(s) propósito(s) do programa. Não há restrição quanto ao uso de nomes-fantasia, desde que reflitam de forma sucinta o(s) propósito(s) que fundamenta(m) a existência do programa temático e de seu(s) objetivo(s).</p>	<p>Objetivo macro do Programa Temático, que visa materializar as propostas de valor perseguidas pelos Objetivos Estratégicos, tendo em vista alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na visão de futuro. Diretamente relacionado a um ou mais Objetivos Estratégicos definidos na Base Estratégica.</p>	<p>Medidas que permitem retratar e mensurar a evolução quantitativa e qualitativa da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar e/ou as propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade.</p>	<p>Comportamento esperado do indicador programático a partir da implementação do Programa Temático (positiva/negativa, crescimento/decrescimento, maior/menor, etc.).</p>	<p>Montante global de recursos financeiros previstos para a implementação do conjunto de Ações Programáticas ao longo dos quatro anos seguintes. Permite visualizar e comparar o recurso alocado na temática <i>vis-à-vis</i> outras.</p>
Contextualização do Programa Temático				
<p>Descrição da articulação da área temática com a Base Estratégica. Reconhecimento e caracterização das situações-problema identificadas sob esse enfoque temático. Descrição da estratégia articulada para dar tratamento às situações-problema, por meio de um conjunto de Ações Programáticas. Menção aos planos e às políticas setoriais e transversais atendidas. Indicação da existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis à implementação do Programa.</p>				

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019.

6.3.1 AÇÕES PROGRAMÁTICAS

Cada situação-problema identificada sob o escopo do Programa Temático recebe tratamento por meio de **Ações Programáticas**. Uma Ação Programática consiste em um conjunto viável de Iniciativas, com o qual se pretende atacar, eficazmente, as causas críticas de uma situação-problema e, assim, provocar-lhes mudanças no sentido esperado, no médio e longo prazo.

Atenção!

As Ações Programáticas devem ser construídas tendo por fundamento exclusivo o objetivo de produzir os resultados esperados sobre uma situação-problema identificada e não a semelhança/dessemelhança das atribuições das unidades responsáveis pela implementação das suas Iniciativas. Nesse sentido, o PPA 2020-2023 pauta-se pela transversalidade de seus temas, agendas e situações-problema, operada por meio de Programas Temáticos e Ações Programáticas intersetoriais.

Como visto, uma situação-problema consiste no propósito fundamental da atuação governamental, e os motivos pelos quais essa situação-problema receberá atenção e entrará na agenda governamental consistem na **Justificativa da Ação Programática**. Assim, na Justificativa, a situação-problema é diagnosticada, isto é, caracterizada e analisada em seu retrato atual, destacando suas causas (especialmente as críticas) e suas consequências, não só sobre a população diretamente afetada, mas também para o conjunto da sociedade (*Ver "Árvore de Problemas", Seção 6.1*).

No diagnóstico, importa observar a manifestação geral da situação-problema, bem como suas manifestações específicas conforme estratos da população, região, etc. (*Ver "público-alvo", abaixo*). Convém utilizar também **Indicadores de Diagnóstico** para retratar e caracterizar a situação-problema em comparação a outros lugares e/ou parâmetros de qualidade, exigência, etc., de modo a comprovar a pertinência da realização da Ação Programática. (*No Módulo seguinte, aprenderemos o que são e como construir os indicadores!*)

Atenção!

Para subsidiar a identificação, a definição e a caracterização da situação-problema que receberá tratamento por meio de uma política pública, podem e devem ser buscadas **evidências** sobre os problemas. Evidências podem ser colhidas, por exemplo, a partir de impressões de visitas a campo à realidade; pesquisas qualitativas; pesquisas quantitativas; análise e discussão dos resultados de avaliações sobre intervenções já testadas em outros contextos, entre outros. Podem ser buscadas, também, experiências (exitosas ou não) de governos e organizações que já procuraram lidar com problemas semelhantes. No Rio Grande do Sul, um bom ponto de partida para essa busca são os diagnósticos e estudos já publicados por departamentos da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e/ou os diagnósticos de políticas públicas que embasaram documentos e materiais de planejamento de médio e longo prazo, tais como o Plano Estadual de Saúde, o Plano Decenal de Direitos Humanos da Pessoa Idosa, o RS 2030, etc. Nesses diagnósticos e estudos, é possível identificar também os indicadores existentes para retratar e acompanhar situações-problema as mais variadas.

O escopo de atuação da Ação Programática também é descrito por meio da indicação do seu **público-alvo**, que compreende os grupos sociais e/ou agentes ou setores econômicos afetados pela situação-problema e potencialmente elegíveis e beneficiados pela Ação. A unidade do público-alvo pode ser definida como pessoa, família, empresa, trabalhador de um setor, escola, faixa

de renda, gênero, etc. distribuídos ou concentrados em certas regiões, envolvidos em questões e/ou contextos específicos.

Atenção!

Nenhuma ação pública é neutra. Portanto, a delimitação do público-alvo da Ação Programática é crucial. Equívocos nesse ponto ampliam as chances de efeitos indesejados nos incentivos dados a grupos sociais e/ou agentes ou setores econômicos, provocando distorções e alocação ineficiente de recursos já escassos. Ao definir o público-alvo, portanto, cabe refletir adequadamente a quem deve ser direcionada a Ação para que os seus efeitos tenham resultado mais direto e imediato. Por essa razão, a escala adotada na definição do público-alvo é de fundamental importância. Escalas muito amplas, por possuírem maior grau de complexidade e número de variáveis envolvidas, podem dificultar a identificação, hierarquização e gerenciamento das possíveis soluções. Por sua vez, uma escala muito restrita pode levar a relações de custo-benefício desfavoráveis à gestão, manutenção e gerenciamento da ação programática. Para facilitar essa decisão, cabe analisar adequadamente as incidências dos indicadores de diagnósticos apresentados na Justificativa, conforme diferentes rendas, regiões, gêneros, etc.

Cada Ação Programática é coordenada por um **Órgão Coordenador**, ao qual cabe articular o conjunto de Iniciativas intersetoriais. No planejamento de uma Ação Programática, não basta indicar um Órgão Coordenador. Cabe esclarecer como se dará essa atividade de articulação das diferentes Iniciativas, atentando aos necessários mecanismos de gestão, bem como de coordenação delas e dos atores direta e indiretamente envolvidos e das organizações parceiras.

Uma vez caracterizada a Ação, as mudanças, alterações ou transformações da situação-problema provocadas a partir da sua implementação consistirão, pois, nos seus **Resultados Esperados**. Em outras palavras, o Resultado Esperado de uma Ação Programática é a transformação ou mudança ocorrida em uma realidade ou situação-problema objeto de intervenção. Deve, portanto, sempre se reportar à situação-problema em foco, relacionando as mudanças e/ou os benefícios esperados, que consistem na efetividade esperada com a implementação da Ação.

Os Resultados Esperados devem ser descritos com concisão e precisão e devem ser mensurados por meio de indicadores. O **Indicador de Resultado** tem a finalidade de demonstrar se o Resultado Esperado da Ação Programática está ou não sendo alcançado. Isto é, se a evolução da situação-problema está caminhando na direção da mudança, alteração ou superação desejada a partir da implementação da Ação. Podem ser definidos um ou mais Indicadores de Resultado, para os quais será tanto apurado o valor mais recente (**Linha de Base**), quanto definido o **Valor Desejado**, isto é, a **Meta de Resultado** que se buscará alcançar no período de quatro anos estabelecido pelo PPA.

Atenção!

A avaliação do cenário fiscal, considerando as projeções de receitas e de despesas e a capacidade de captação e execução de recursos para investimento, é que definirá o escopo e a abrangência das Ações Programáticas a serem incorporadas e desenvolvidas nos Programas Temáticos. Cabe ponderar, além disso, a disponibilidade de recursos e de capacidades operacionais. Portanto, os Programas e suas Ações representam a forma de enfrentamento dos problemas e de aproveitamento das oportunidades permitidas pelos cenários fiscal e organizacional existentes e projetados para o horizonte de vigência do PPA (Ver "Estratégias de Implementação", Seção 4 desse módulo).

Cabe observar que, tanto a situação inicial sobre a qual se deseja incidir e que justifica a formulação do Programa e a realização de suas Ações, quanto a situação a ser atingida ao final

do PPA, serão mensuradas e expressas por meio de indicadores. Logo, sugere-se que Indicadores de Diagnóstico e Indicadores de Resultados sejam ou os mesmos ou dialoguem entre si.

Atenção!

Para fins de monitoramento e correção da Estratégia de Implementação da Ação Programática, os Indicadores de Resultado serão apurados, sempre que possível, pelo menos semestralmente. Portanto, a periodicidade da atualização do indicador selecionado para retratar o resultado esperado deve ser verificada *antes* da sua utilização no PPA 2020-2023.

Por fim, para cada Ação Programática será orçado um **montante de recursos (R\$)**, referente à previsão de implementação do conjunto de Iniciativas ao longo dos quatro anos seguintes. Esse total de recursos previstos deve respeitar o cenário fiscal programado, prevendo as fontes adequadas para sua obtenção.

Quadro 6 - Ação Programática: principais elementos e definições

AÇÃO PROGRAMÁTICA					
Conjunto viável de Iniciativas, com o qual se pretende atacar, eficazmente, as causas críticas de uma situação-problema e, assim, provocar-lhes mudanças no sentido esperado, no médio e longo prazos. Ações programáticas possuem, portanto, resultados esperados, acompanhados e avaliados por meio de indicadores de resultado.					
Denominação da Ação Programática	Público-Alvo	Resultado Esperado	Indicador de Resultado	Linha de Base x Valor desejado	Total da Ação (R\$)
Palavra ou frase-síntese que comunique direta e claramente a situação-problema a ser tratada e o(s) propósito(s) da ação programática.	Grupos sociais e/ou agentes ou setores econômicos afetados pela situação-problema e potencialmente elegíveis e beneficiados pela Ação Programática. A unidade do público-alvo pode ser definida como pessoas, famílias, empresas, trabalhadores de um setor, escolas, etc. de regiões ou contextos específicos.	Situação almejada que se quer alcançar com a intervenção governamental. Descreve a realização da mudança, alteração ou superação da situação-problema que acomete uma população. Pode ser mensurado por meio de um ou mais Indicadores de Resultado.	Medidas que permitem retratar e acompanhar a evolução quantitativa e qualitativa da situação-problema. Devem ser sensíveis à intervenção governamental e oportunamente apuráveis. (Por se tratar da mesma situação-problema, essas medidas devem dialogar com os Indicadores de Diagnóstico, descritos na Justificativa.)	A Linha de Base consiste no valor mais recente apurável do Indicador de Resultado. O Valor Desejado consiste no valor do Indicador de Resultado que se pretende alcançar com a implementação da ação, dentro do período de quadro anos estabelecido. Deve ser tanto mais regionalizado quanto possível.	Montante total de recursos financeiros previstos para a implementação do conjunto de Iniciativas planejadas, ao longo dos quatro anos seguintes. Permite visualizar e comparar o recurso alocado para dar tratamento à determinada situação-problema vis-à-vis outras.
Órgão Coordenador	Justificativa				
Órgão responsável por coordenar uma Ação Programática. Deve articular o conjunto de Iniciativas intersetoriais.	Identificação e caracterização da situação-problema que será tratada pela Ação Programática, descrevendo a razão pela qual a mesma será objeto de intervenção governamental. Sugere-se a utilização de indicadores de diagnóstico para retratar e caracterizar a situação-problema em comparação a outros lugares e/ou parâmetros de qualidade, exigência, etc. Além disso, cabe descrever e analisar seus efeitos provocados não só sobre a população diretamente afetada, mas também para o conjunto da sociedade, alertando (se for o caso) para a tendência de agravamento dessas consequências, caso não haja intervenção governamental.				

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019.

6.3.2 INICIATIVAS E PRODUTOS

Cada situação-problema identificada sob o escopo do Programa Temático recebeu tratamento por meio de Ações Programáticas, as quais reúnem diferentes **Iniciativas**. Iniciativas são processos que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produzem bens e serviços com os quais se procura promover mudanças nas causas críticas de uma situação-problema.

As Iniciativas podem ser tanto **projetos** com prazo e entrega definidos, quanto **atividades** de natureza contínua. Ainda, podem ser orçamentárias ou não-orçamentárias, ou seja, não necessitar alocação de recursos orçamentários para a sua execução.

Atenção!

No PPA 2020-2023, foram desenvolvidas **Iniciativas Não-Orçamentárias**, isto é, que não necessitam de alocação de recursos orçamentários para a sua execução. Nesse caso, o projeto ou a atividade pode até ser intersetorial e envolver diferentes órgãos, mas terá um único Órgão Responsável.

No caso de **projetos de grande envergadura**, que compreendem a entrega de uma série progressiva de produtos por diferentes órgãos e que implicam despesa orçamentária específica, recomendou-se a inclusão do projeto no PPA 2020-2023 como uma **Ação Programática** de um Programa Temático. Cada etapa do projeto foi considerada uma Iniciativa, com seu respectivo Órgão Responsável pela entrega do(s) produto(s).

Considerada a criticidade das causas da situação-problema, a seleção das Iniciativas a serem propostas deverá levar em conta, antes de mais nada, o conjunto existente de evidências que assegurem ou atestam sua efetividade. Além disso, deverá considerar os recursos e as capacidades das organizações envolvidas, bem como a existência de condicionantes ou fatores de contexto favoráveis ou desfavoráveis.

Atenção!

Assim como na identificação da situação-problema, podem e devem ser buscadas evidências sobre as diferentes alternativas existentes para atacar uma determinada causa. Para tanto, é fundamental analisar não só a experiência passada dos órgãos, mas também analisar e discutir os resultados de avaliações de políticas públicas semelhantes implementadas em outros contextos.

Cada Iniciativa tem designado um **Órgão Responsável**, ao qual cabe implementá-la direta ou indiretamente. Ademais, a cada Iniciativa corresponde necessariamente um ou mais **Produtos**, que consistem em bens e serviços ofertados diretamente para um conjunto elegível da população-alvo da Ação. Produtos são, assim, resultantes diretos do processo de produção de uma Iniciativa. A esse conjunto elegível da população-alvo que recebe diretamente o produto da Iniciativa dá-se o nome de **Beneficiário**.

Atenção!

A definição dos beneficiários é uma informação extremamente relevante, pois caracteriza o foco apropriado da Iniciativa, sendo fundamental para ampliar as chances de alcance dos resultados esperados. Para a delimitação do público beneficiário de uma Iniciativa importa estabelecer, de antemão, os *critérios de elegibilidade* (i.e. cinquenta escolas com as mais baixas notas na Prova Brasil), de modo que não sejam desperdiçados recursos, nem gerados incentivos indesejados para a sociedade. A explicitação dos critérios de elegibilidade revela, pois, o compromisso assumido na execução da medida, facilitando o seu monitoramento e a aferição de sua eficácia.

Sendo assim, Produtos são uma reformulação da Iniciativa do ponto de vista de quem os recebe – o(s) beneficiário(s). E, como dito, os produtos das Iniciativas visam provocar mudanças nas causas críticas de uma situação-problema, necessárias (ainda que não suficientes) para o alcance dos resultados finais esperados da Ação Programática. Para tanto, **Metas de Produto** são estabelecidas, respeitando, porém, os limites do cenário fiscal imposto. Metas de Produto consistem no valor desejado de entrega direta do produto para seus beneficiários, considerando um período de **quatro anos**, subdividido em metas **anuais**.

A Meta de Produto deve ser o mais **regionalizada** possível, a fim de comprometer a ação pública com o tratamento das desigualdades regionais. *(No Módulo seguinte, aprenderemos o que são e como construir os indicadores, bem como as metas dos produtos! Por sua vez, no último módulo, aprenderemos como regionalizar as metas.)*

Além desses elementos básicos, as Iniciativas poderão ser identificadas, ainda, segundo a agenda transversal que cobrem e o(s) Objetivo(s) do Desenvolvimento Sustentável para o(s) qual(is) contribuem. As **agendas transversais** consistem em alternativa de organização do PPA, permitindo sistematizar, filtrar e acompanhar Iniciativas e/ou produtos que atendam públicos ou temas específicos (i.e. pessoa idosa, população LGBT, políticas para mulheres, população em situação de rua, economia solidária, criança e adolescente, etc.).

Por sua vez, os **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**– ODS consistem em um conjunto de objetivos e metas que o Brasil comprometeu-se a perseguir até 2030 (Quadro 7), sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015). Os ODS serviram de orientação para as políticas nacionais e regionais, sendo seu acompanhamento fundamental para ambos os níveis, tendo em vista a busca pela redução das disparidades regionais e territoriais.

Quadro 7 - Agenda 2030: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS

Em setembro de 2015, 193 Estados-Membros das Nações Unidas reuniram-se na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) para adotar formalmente uma nova agenda de desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 consiste em uma Declaração, 17 Objetivos e 169 metas, que devem ser implementados por todos os países até 2030.

A seguir, listam-se os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS):

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.

Objetivo 14. Conservar e usar de modo sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Para saber mais sobre os ODS e suas metas, acesso: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

Fonte: Nações Unidas, 2015.

O Quadro a seguir sintetiza os elementos que caracterizam as Iniciativas do PPA.

Quadro 8 - Iniciativas e Produtos: principais elementos e definições

INICIATIVA						
<p>Processos que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produzem bens e serviços com os quais se procura atacar as causas críticas de uma situação-problema objeto de tratamento da Ação Programática. Compreende tanto projetos com prazo e entrega definidos, quanto atividades de natureza contínua.</p> <p>Projeto - conjunto de ações limitadas no tempo, do qual resulta um produto final entregue à sociedade.</p> <p>Atividade - conjunto de ações que se realizam de modo contínuo e permanente, do qual resulta a prestação de serviços-fim diretamente à sociedade.</p> <p>A cada Iniciativa corresponde um ou mais produtos principais.</p>						
Denominação da Iniciativa	Descrição da Iniciativa	Beneficiários	PRODUTO	Linha de Base x Meta	Regionalização	Total Estimado da Iniciativa (R\$)
Palavra ou frase-síntese que comunique direta e claramente a causa da situação-problema a ser atacada pela iniciativa.	Breve descrição da iniciativa, expressando o que efetivamente é feito em seu âmbito. Trata-se do método (a forma) como se pretende atacar uma ou mais causas críticas da situação-problema, delimitando o âmbito da iniciativa, seu escopo e suas macroetapas. Sintetiza o plano de ação, a ser trabalhado no nível operacional.	Delimitação do público beneficiário dos produtos de uma Iniciativa, de acordo com critérios de elegibilidade (i.e. cinquenta escolas com as mais baixas notas na Prova Brasil). Estabelece o foco apropriado da Iniciativa, considerando as chances de alcance dos resultados esperados.	Bens e serviços ofertados diretamente para beneficiários e resultantes diretos do processo de produção de uma iniciativa. Visam atacar as causas de uma situação-problema que acomete a população-alvo e, assim, produzir resultados intermediários necessários para o alcance dos resultados finais esperados de uma ação programática. A cada Iniciativa corresponde um ou mais produtos principais. Produtos tratam-se, portanto, de uma reformulação da Iniciativa do ponto de vista de quem os recebe (beneficiário).	A Linha de Base consiste no valor atual de entrega do Produto, se contínuo. A Meta de Produto consiste no valor desejado de entrega direta do produto para seus beneficiários, considerando um período de quatro anos. Deve ser específica e quantificável física e/ou financeiramente, além de ser o mais regionalizada possível.	Distribuição da Meta do Produto conforme Região Funcional de Planejamento, COREDE ou município, de acordo com análise da manifestação da situação-problema e de suas causas no território.	Montante de recursos financeiros estimado para a implementação da Iniciativa planejada e a entrega dos produtos prometidos, ao longo dos quatro anos seguintes. Deve considerar o conjunto de etapas intermediárias necessárias para entregar os produtos planejados, o que requer intensa articulação com a gestão. Deve também respeitar o cenário fiscal programado, prevendo as fontes adequadas para sua obtenção. (Esse valor servirá apenas de base de cálculo do Valor da Ação, não constando no documento final.)

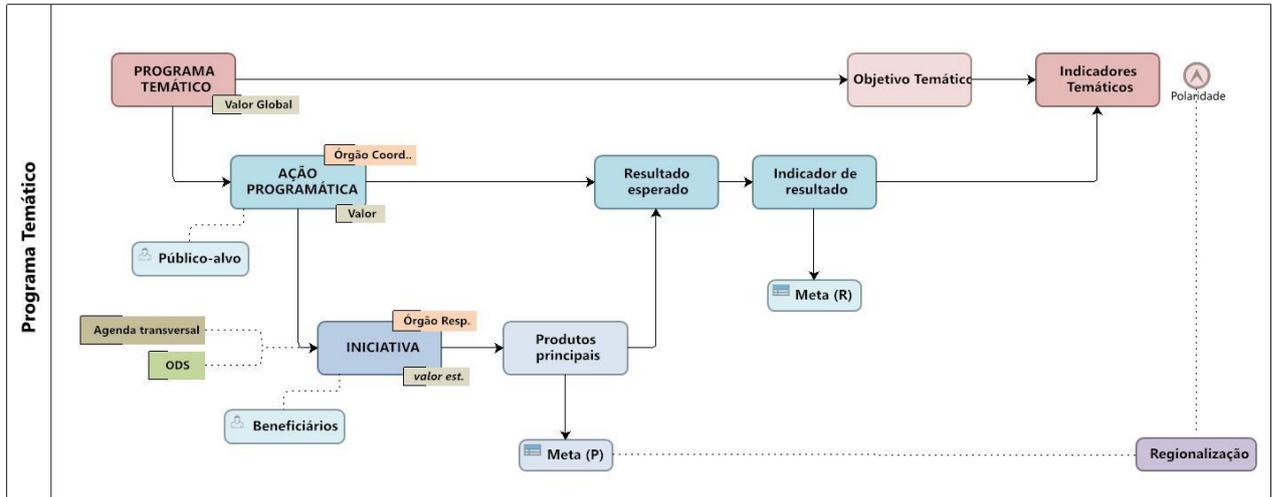
Continuação Quadro 8 - Iniciativas e Produtos: principais elementos e definições

Órgão Responsável	Agendas transversais
Órgão Responsável por gerir e implementar (direta ou indiretamente) a Iniciativa.	Identificação da Agenda Transversal, uma forma alternativa de organização das informações contidas no Plano Plurianual. Permite sistematizar e filtrar iniciativas que atendam públicos ou temas específicos, viabilizando outra perspectiva para seu acompanhamento (i.e. pessoa idosa, população LGBT, políticas para mulheres, população em situação de rua, economia solidária, criança e adolescente, etc.).
	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
	Identificação do(s) ODS com o(s) qual(ia) a iniciativa se relaciona. Os ODS consistem em um conjunto de 17 objetivos e metas que o Brasil comprometeu-se a perseguir no prazo de 2015 a 2030, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015), envolvendo temáticas diversificadas, tais como: erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização e governança.

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019.

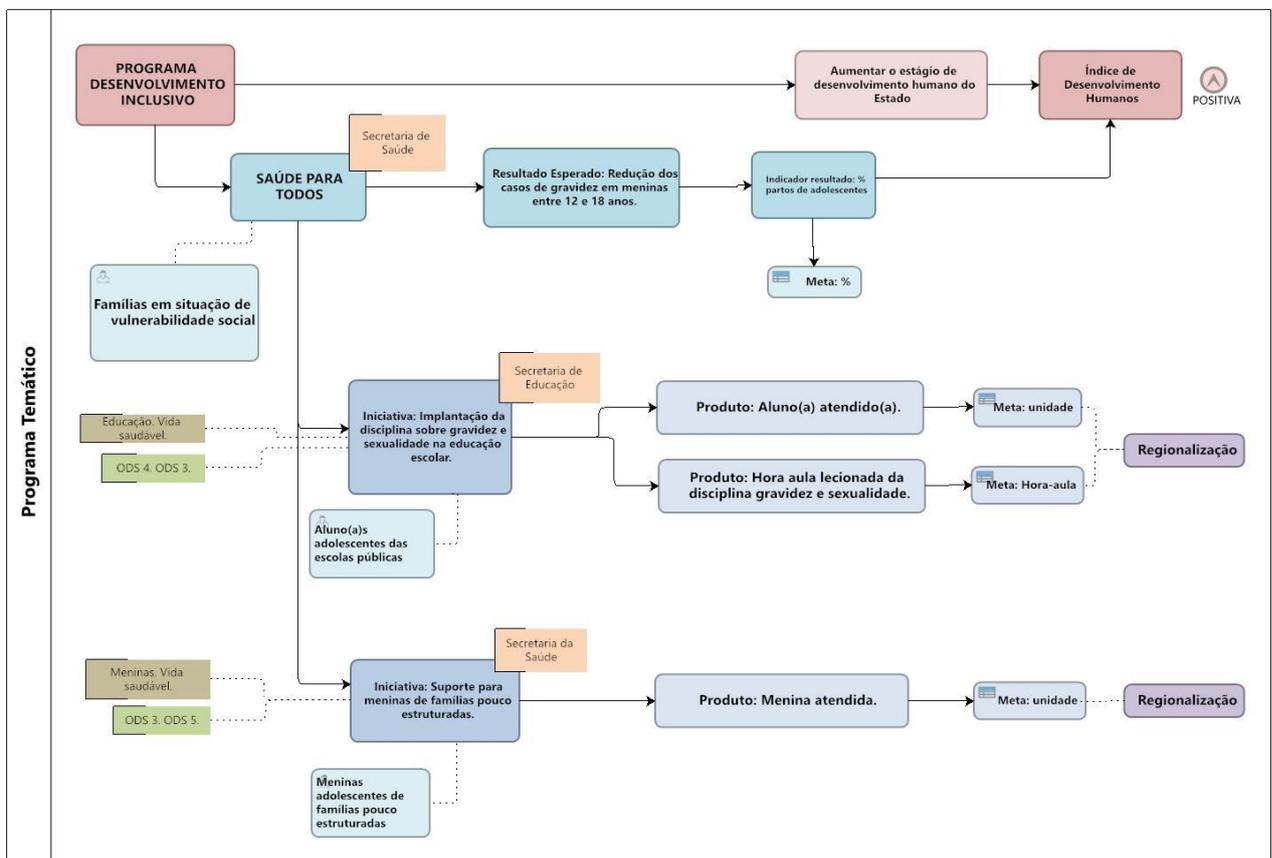
Apresentados os elementos fundamentais, a Figura 12 ilustra a Estruturação Final dos Programas Temáticos do PPA 2020-2023. Por fim, a Figura 13 ilustra a estrutura principal do Programa Temático hipotético aqui construído.

Figura 12 - Estruturação Final do Programa Temático



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019.

Figura 13 - Exemplo de Programa Temático



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019 (com alterações).

7 PROGRAMAS TEMÁTICOS DO PPA 2020-2023 DO ESTADO RS

Como visto no decorrer desse módulo, os Programas Temáticos do PPA 2020-2023 buscam dar tratamento a diferentes situações-problema que compartilham um foco temático comum, identificado a partir dos Objetivos Estratégicos traçados na Base Estratégica do Governo.

Os programas temáticos do PPA 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Sul foram distribuídos em quatro eixos conforme o mapa estratégico apresentado no Módulo 1, Figura 8. São os seguintes eixos: Estado Sustentável, Governança e Gestão, Desenvolvimento Empreendedor e Sociedade com Qualidade de Vida. Já os 12 Programas Temáticos, distribuídos nesses quatro eixos, estão descritos na figura abaixo:

Figura 14 - Programas Temáticos do PPA 2020 2023 do RS



Fonte: Elaboração própria

Nos próximos módulos do Curso, aprenderemos como construir indicadores e metas adequadas ao que pretendemos mensurar na elaboração e no acompanhamento de nossos Programas Temáticos. Em seguida, aprenderemos como regionalizar as metas dos produtos.

Bons estudos!

8 REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, C. M. Teoria da Mudança. In: ARAÚJO, C. M. Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Abdul LatifJameelPovertyActionLab (J-PAL), 2017.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. Guia Elaboração de Modelos Lógicos. Brasília, DF: MEC, AssessoriaEspecialEstratégica de Evidências, 2018.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Estudos do Curso em Definições e Instrumentos para o Monitoramento de Programas. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Brasília, DF: MPOG, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Brasília, DF: MPOG, Secretaria de Planejamento e Investimento, 2015.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como Elaborar Modelo Lógico: Roteiro para Formular Programas e Organizar Avaliação. In: CARDOSO Jr., J. C.; CUNHA, A. S. (Org.) Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
- CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. Plano plurianual 2016-2019 - Manual para elaboração. Fortaleza: Seplag, 2015.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Marco Metodológico do PPA 2020-2023. Seplag, 2019.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como Elaborar Modelo Lógico: Roteiro para Formular Programas e Organizar Avaliação. In: CARDOSO Jr., J. C.; CUNHA, A. S. (Org.) Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
- DELGADO, V. M. S.; LIMA, L. Minicurso: modelos de causalidade lógica e Marco Lógico. II Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Fortaleza, 16 de junho de 2009.
- GERTLER, P. J. et al. Avaliação de Impacto na Prática. Washington D.C: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2018.
- RUA, M. G. A Aplicação prática do marco lógico. [online]. Disponível em: < antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fLIVRO-AVALIACAO-MARCO_LOGICO.doc >. Acessado em: 25 abr. 2018.
- Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências da Saúde. Curso Planejamento na Atenção Básica. Florianópolis: UFSC, 2016.