



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

**EGOV**  
Escola de Governo

# PPA | Plano Plurianual 2024-2027

**MÓDULO 2**

**Março 2023**



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

**EGOV**  
Escola de Governo

## **FICHA TÉCNICA**

### **GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Governador: Eduardo Leite

Vice-governador: Gabriel Souza

### **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO • SPGG**

Secretária: Danielle Calazans

Secretário Adjunto: Bruno Silva da Silveira

### **ELABORAÇÃO**

#### **SUBSECRETARIA DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS**

Subsecretária: Iracema Keila Castelo Branco

#### **ESCOLA DE GOVERNO**

Diretora: Anelize D'Avila Ferreira

#### **SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO**

Subsecretária de Planejamento: Carolina Mór Scarparo

#### **DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL • DEPLAN**

Diretor: Henrique Gomes Acosta

Diretora Adjunta: Juliana Feliciati Hoffmann

Responsável Técnico DEPLAN - Módulo II

Henrique Gomes Acosta



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	04
1. DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DO PPA 2024-2027.....	05
2. ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PPA 2024-2027 .....	08
2.1 BASE ESTRATÉGICA.....	09
2.2 TEMAS E INTERSETORIALIDADES .....	10
2.3 MÉTODOS DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS .....	11
2.3.1 PROGRAMAS TEMÁTICOS .....	12
MACROPROBLEMA E ÁRVORE DE PROBLEMAS .....	12
TEORIA DA MUDANÇA E ESTRUTURA LÓGICA .....	19
ESTRUTURA DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS NO PPA 2024-2027.....	25
AÇÕES PROGRAMÁTICAS .....	27
2.3.2 INICIATIVAS E PRODUTOS.....	32
PROGRAMAS NÃO TEMÁTICOS DO PPA 2024-2027.....	38
PROGRAMA DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO.....	38
PROGRAMA DE CRÉDITO .....	39
ENCARGOS ESPECIAIS .....	39
CONCLUSÃO .....	40
REFERÊNCIAS .....	41

---

## **I INTRODUÇÃO**

O Módulo 1 do presente curso buscou apresentar um breve histórico do planejamento governamental no Brasil e os atuais instrumentos de planejamento público. No Módulo 2, abordamos o método de elaboração dos programas que devem vir a compor o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Inicialmente, são apresentadas as diretrizes que pautarão a concepção do próximo PPA. Na sequência, demonstramos a metodologia propriamente dita, detalhando as etapas de elaboração e demonstrando a estrutura programática do PPA.

Nesse sentido, espera-se que este módulo sirva para qualificar o processo de elaboração do PPA ao permitir que os agentes envolvidos no processo conheçam de antemão a metodologia que será implementada nas oficinas para a construção dos programas e identifiquem os principais elementos que caracterizam a estrutura do PPA.

---

## 1. DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DO PPA 2024-2027

A análise da evolução metodológica do PPA gaúcho, seus resultados produzidos e seus desafios persistentes orientam a busca contínua por aperfeiçoamento do processo de elaboração do Plano Plurianual. O objetivo é torná-lo cada vez mais um instrumento efetivo de planejamento, que reflita, organize e equacione as agendas, os compromissos e os objetivos do novo Governo, referendados no processo democrático; 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. A finalidade última é que sirva como um guia permanente (não apenas um documento legal) capaz de subsidiar a gestão e a tomada de decisão, de maneira integrada, holística e transparente.

Em síntese, a proposta metodológica para a condução do processo de elaboração e acompanhamento do PPA 2024-2027 assumirá as seguintes diretrizes primordiais:

- **Perspectiva do Cidadão:** O PPA deve prezar pela construção de programas temáticos que partam de macroproblemas identificáveis do ponto de vista do cidadão e sejam orientados à entrega de resultados para a cidadania. Além disso, deve prever mecanismos de participação social.
- **Planejamento Estratégico e Gestão por Resultados:** O atingimento dos objetivos e metas contidos no PPA deve ser objeto de monitoramento por indicadores de resultado passíveis de aferição em tempo oportuno para a tomada de decisão estratégica, o que pressupõe o mapeamento e a disponibilidade de dados. O planejamento governamental é um processo interativo e, assim, o PPA deve permitir a seleção e a revisão de prioridades e servir de insumo para uma gestão orientada para resultados finalísticos.
- **Integração dos Processos de Planejamento:** O processo de elaboração do Plano Plurianual deve ser pautado por uma metodologia que viabilize a integração entre os níveis estratégico, tático e operacional. Na lógica do planejamento governamental, o PPA se situa no nível tático e representa um elo de ligação entre o nível estratégico e o operacional. Nesse sentido, deve desdobrar os objetivos definidos no Mapa Estratégico do governo em programas temáticos, ações programáticas, iniciativas e produtos que organizem as entregas expressas nas leis orçamentárias e na carteira de projetos prioritários.
- **Regionalização:** O planejamento governamental deve considerar a variável regional na construção dos seus programas e ações. Ao observar a heterogeneidade das necessidades sociais e regionais, o PPA qualifica a definição de prioridades, a alocação dos recursos e o próprio monitoramento da execução das políticas públicas, ao mesmo tempo em que contribui para a redução das desigualdades.

- 
- **Transversalidade e Intersetorialidade:** Os programas temáticos que compõem o PPA devem reunir um conjunto de ações e iniciativas intersetoriais de maneira integrada e compartilhada, uma vez que o escopo dos macroproblemas socioeconômicos a serem tratados frequentemente ultrapassa as fronteiras de um único setor. Assim, o PPA deve ser pensado e elaborado como um todo integrado, articulando os diferentes órgãos e entidades que compõem a estrutura de governo.
  - **Vinculação com a Agenda 2030:** O PPA deve alinhar suas ações e iniciativas à Agenda 2030, respeitando as prioridades assumidas pelo governo e pela sociedade do Estado. A Agenda 2030 é um compromisso assumido por todos os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Ao vincular suas ações e iniciativas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas, respectivamente<sup>1</sup>, o PPA consolida o compromisso de promover o desenvolvimento sustentável e servir como instrumento de coordenação de esforços de erradicação da pobreza, proteção do meio ambiente e garantia de paz e prosperidade ao conjunto dos cidadãos gaúchos.
  - **Equilíbrio Fiscal:** A elaboração do Plano Plurianual deve estar referenciada em parâmetros de realismo fiscal. As possibilidades de efetivação de qualquer política pública são sempre condicionadas por restrições de ordem financeira, dada a finitude dos recursos disponíveis. Assim, cabe à administração desenvolver programas e ações que partam de premissas realistas no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas.

Dessa forma, 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. Trata-se de assumir, de antemão, uma lógica de reflexão e planejamento da ação governamental voltada não apenas para as atividades internas dos órgãos públicos, mas para a produção de resultados para o cidadão.

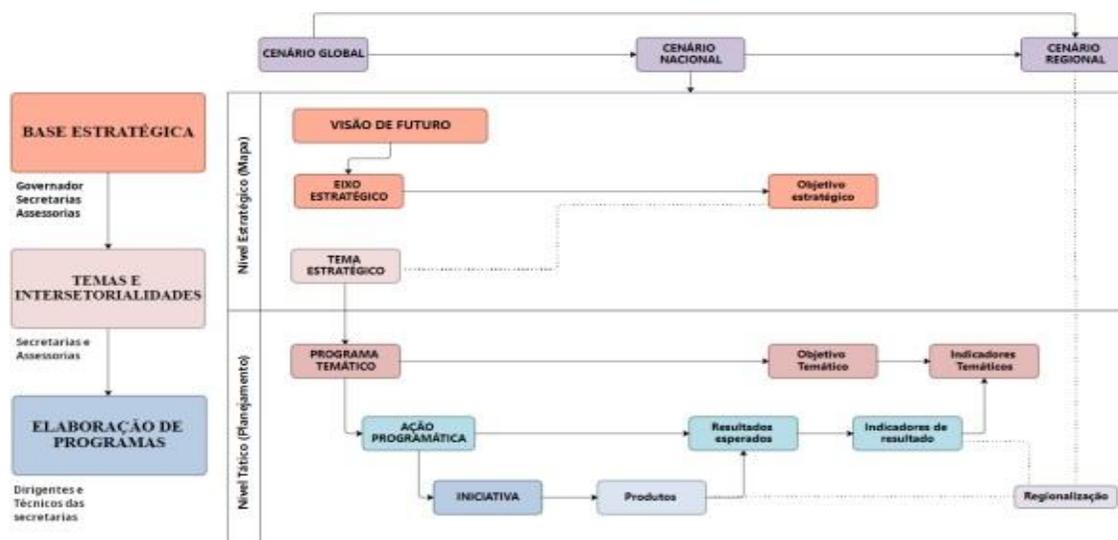
---

<sup>1</sup> Apesar das semelhanças entre os termos, deve-se ressaltar que a Agenda 2030 e o PPA estadual apresentam diferenças metodológicas significativas e, nesse sentido, os termos “Objetivos” e “Metas” não possuem o mesmo significado no contexto de cada um desses processos. Logo, não apresentam correspondência direta.

## 2. ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PPA 2024-2027

Dada a necessidade de integrar os diferentes níveis de planejamento e ação governamental, apresenta-se, a seguir, a proposta metodológica para a elaboração do PPA 2024-2027. A proposta segue a interação lógica sintetizada na Figura 1.

Figura 1 – Etapas de Elaboração do PPA 2024-2027



Fonte: elaboração própria.

Como etapa inicial, há a construção da **Base Estratégica** do Governo, 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 estratégicos. 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 da identificação dos **Temas e Intersectorialidades** que perpassam o Mapa Estratégico. Para tanto, propõe-se que os secretários e suas assessorias definam, a partir de

---

um olhar para os objetivos estratégicos, os recortes temáticos que guiarão a elaboração do PPA, bem como os órgãos e entidades que devem se debruçar sobre cada um dos temas estratégicos. O resultado dessa discussão servirá de orientação para a elaboração dos programas temáticos que comporão o PPA 2024-2027.

Como última grande etapa do processo de elaboração do PPA 2024-2027, portanto, será procedida a construção dos **Programas Temáticos**, seus requisitos e características. O processo será coordenado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e os programas serão construídos pelos dirigentes e técnicos que representam as diferentes secretarias e vinculadas na Rede de Planejamento, Governança e Gestão, respeitando os arranjos de coordenação sugeridos na etapa de identificação dos temas e intersectorialidades.

Assim, será realizada uma sequência de passos concatenados, para que os programas e ações do PPA 2024-2027 sejam a expressão das estratégias do Governo, reflitam o processo de consulta à sociedade, respeitem as peculiaridades regionais, sejam financeiramente viáveis e apontem para metas factíveis e transformadoras da realidade. Desse modo, busca-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.

## 2.1 BASE ESTRATÉGICA

A primeira etapa do processo de planejamento estratégico governamental que orienta a construção do PPA 2024-2027 consiste na definição das diretrizes estratégicas que orientarão as políticas e programas a serem executados pelos próximos quatro anos. Essa definição exige a aplicação de técnicas de planejamento estratégico e envolve necessariamente o alto escalão do Governo do Estado, com a participação do Governador, dos(as) secretários(as) e das respectivas assessorias.

Além das competências definidas em normas legais e infralegais e do programa de governo legitimado no processo eleitoral, as diretrizes estratégicas são construídas a partir da análise e da discussão de questões e demandas diversas, apresentadas e/ou compartilhadas por meio de: estudos e diagnósticos setoriais e conjunturais; estudos de cenário internacional, nacional e regional; documentos da sociedade; planos de longo prazo, planos setoriais (nacionais e estaduais), planos transversais e planos regionais, entre outros.

A construção das diretrizes estratégicas deve levar em conta ainda a capacidade governamental, traduzida por meio dos recursos políticos, econômicos, legais, humanos, de infraestrutura, etc. – atuais e futuros –, bem como os atores direta e indiretamente envolvidos e afetados pela ação governamental. É a partir dessas análises e discussões, portanto, que se estrutura a chamada Base Estratégica do Governo.

A **Base Estratégica** representa a visão do Governo eleito quanto ao processo de desenvolvimento do Rio Grande do Sul e os compromissos desse Governo com relação a esse processo de desenvolvimento, tendo como horizonte o médio e o longo prazos. É formada por um conjunto de objetivos que se pretende alcançar com vistas a realizar a Visão de Futuro esperada para o Estado, respeitando valores mínimos compartilhados. Tais objetivos

---

pressupõem a existência de macroproblemas cujo enfrentamento mereça atenção prioritária do Governo. A Base Estratégica pode revelar, explícita ou implicitamente, estes macroproblemas. 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.

A Base Estratégica é consolidada em um Mapa Estratégico, no qual são expressos a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos, organizados por Eixos Estratégicos. Deste modo, o Mapa Estratégico do Governo do RS para o período 2024-2027, a ser construído no período que precede a elaboração do Plano Plurianual, servirá como ponto de partida necessário para a definição dos temas e arranjos intersetoriais que pautarão a construção dos programas do PPA.

#### Quadro 1 – Base Estratégica: Elementos e Definições

<p><b>Diretrizes Governamentais</b> – critérios de ação e de decisão que devem disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento e gestão governamental.</p> <p><b>Mapa Estratégico</b> – recurso visual utilizado para sintetizar e comunicar a Base Estratégica a guiar o planejamento e a gestão da ação governamental, visando alinhar prioridades entre os diversos órgãos que compõem o Estado, evitando a dispersão de esforços e recursos. Nele, estão descritos a Visão de Futuro, os Eixos e os Objetivos Estratégicos definidos para o horizonte do mandato.</p> <p><b>Visão de Futuro</b> – representa um estágio de desenvolvimento socioeconômico a que se deseja chegar como consequência ou impacto da busca pela realização da missão assumida pelo projeto político legitimado no processo eleitoral. Consiste em uma imagem de futuro pelo qual se deseja que o Estado venha a ser reconhecido, considerados os valores norteadores. Para alcançar esse estágio de desenvolvimento, definem-se Objetivos Estratégicos compatíveis com o horizonte temporal do mandato.</p> <p><b>Eixos Estratégicos</b> – 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 (Sociedade, Mercado, Estado, etc.).</p> <p><b>Objetivos Estratégicos</b> – mudanças macro que se pretende provocar, 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 estratégicos.</p>
--

## 2.2 TEMAS E INTERSETORIALIDADES

Como visto, a Base Estratégica busca guiar e alinhar o planejamento e a gestão da ação governamental, a partir da definição de um conjunto de eixos estratégicos e seus respectivos objetivos estratégicos, a serem perseguidos a fim de que se realize, no longo prazo, a Visão de Futuro desejada para o Estado do Rio Grande do Sul.

Estabelecidas, pois, essas diretrizes estratégicas a conduzir a ação governamental no horizonte do mandato, cabe identificar os **Temas e Intersectorialidades** em torno dos quais serão estruturados os programas do Plano Plurianual. Os objetivos desta etapa são o estabelecimento de recortes temáticos e a identificação dos órgãos e entidades que serão

---

responsáveis por transformar os objetivos estratégicos definidos pela cúpula do Governo em ações concretas.

Para tanto, propõe-se a realização de uma Oficina Temática que contará com a participação dos secretários de Estado e suas assessorias. Trata-se, portanto, de um primeiro esforço de transposição do nível estratégico para o nível tático. Nesta oficina, os participantes formularão não só as Estratégias, mas também identificarão os setores responsáveis por viabilizar sua execução, indicando, desde já, arranjos intersetoriais possíveis.

Sendo assim, em primeiro lugar, caberá identificar, a partir dos eixos estratégicos, as temáticas destacadas para a atuação governamental no respectivo mandato, sempre sob a ótica dos objetivos estratégicos que tenham sido delineados no Mapa Estratégico. A seguir, devem ser identificados os órgãos e entidades que se debruçarão, no momento posterior, sobre cada um dos temas, levando em consideração os recursos e as capacidades dos diversos órgãos e atores dentro do Governo (secretarias de Estado, fundações, autarquias e estatais).

Para subsidiar essa discussão, serão utilizados estudos e diagnósticos setoriais, informações e resultados de planos e políticas setoriais já realizados ou em implementação, bem como relatórios de monitoramento e avaliações de políticas e programas já realizados ou em operação. Vale destacar, ainda, que a perspectiva territorial é fundamental já nesta etapa, visando contemplar as peculiaridades regionais e construir estratégias adequadas para o tratamento das desigualdades, respeitando suas vocações e indicando o modo como o Governo pode atuar na superação de questões que condicionam o desenvolvimento de cada região. Nesse sentido, além dos subsídios acima listados, recomenda-se a análise de contribuições da sociedade, manifestas por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento nas reuniões de discussão regionais e expressas nos Planos de Desenvolvimento dos COREDEs. Por fim, também deve ser utilizada como insumo a Agenda 2030, com um olhar que garanta que os ODS (e suas metas) sobre os quais o Estado detenha competências sejam efetivamente contemplados no Plano Plurianual.

Em última instância, o resultado da discussão da Oficina Temática servirá de orientação para a elaboração dos programas que comporão o PPA 2024-2027.

## **2.3 MÉTODO DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS**

A etapa de elaboração de programas completa o processo de planejamento estratégico, organizando, na dimensão tático-operacional, o modo como o conjunto de secretarias e órgãos mobilizarão ações diversas para entregar bens e serviços para a sociedade. A construção dos programas do PPA 2024-2027 partirá das agendas expressas na Base Estratégica e terá como referência os temas e arranjos intersetoriais previstos na Oficina Temática. Há três tipos de programas principais: Programas Temáticos; Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e Programas de Crédito.

A seguir, detalha-se mais minuciosamente o Programa Temático, que busca organizar e expressar as medidas a serem adotadas pelo Governo para entregar resultados para a

---

sociedade. Ao final desta seção, apresentam-se os demais programas.

### 2.3.1 PROGRAMAS TEMÁTICOS

Temáticos são 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 macroproblemas socialmente identificados sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, etc.), reconhecidos e declarados 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 cada Programa Temático corresponde um Objetivo Temático, que necessariamente deve estar alinhado a um ou mais Objetivos Estratégicos definidos no Mapa Estratégico do Governo.

A construção de Programas Temáticos fundamenta-se teoricamente no Planejamento Estratégico Situacional (MATUS, 1993; 1996) e será trabalhada 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 os macroproblemas sob uma temática comum, bem como as causas e consequências de cada qual; (2) elaboração da estrutura lógica do Programa; e (3) estruturação do Programa, conforme requisitos do PPA 2024-2027. Esta construção contará com a realização de oficinas com a participação dos membros da Rede de Planejamento, Governança e Gestão, o conjunto de departamentos que compõem a Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN) da SPGG e representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES).

### MACROPROBLEMA E ÁRVORE DE PROBLEMAS

A estruturação dos Programas Temáticos pressupõe um esforço de explicação da realidade social sobre a qual se deseja intervir. A realidade é complexa, e as demandas por intervenção governamental para corrigir desequilíbrios são inúmeras. Neste ambiente multidimensional, vários atores coexistem e estabelecem leituras da realidade distintas e condicionadas pelas suas próprias experiências no meio social em que estão inseridos. De acordo com a abordagem do Planejamento Estratégico Situacional, é impossível estabelecer um diagnóstico único e objetivo da realidade, cabendo ao Governo desenvolver uma explicação situacional da realidade a partir da posição particular que nela ocupa (MATUS, 1996). Mais precisamente, deve-se definir a **situação** – entendida como um espaço complexo de produção social em que atuam, interagindo entre si, diversos agentes – que se pretende transformar, selecionando aspectos relevantes para a ação governamental e considerando as restrições, capacidades e possibilidades dos diferentes atores sociais.

---

Em termos mais simples, trata-se de desenvolver um recorte social, espacial e temporal da realidade para explicá-la. Este exercício é de suma importância, uma vez que expõe uma situação inicial que se pretende transformar para dar lugar a uma nova situação fundada em parâmetros que o Governo considere socialmente adequados (a “situação objetivo”). Nesse sentido, é especialmente importante selecionar os macroproblemas (i.e. os problemas centrais) que compõem a situação e que serão objeto de tratamento pelo Poder Público.

Assim, quando identificada socialmente e reconhecida e declarada pelo Governo como um **macroproblema** a 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 esses macroproblemas, entregando benefícios ou vantagens a públicos-alvo amplos ou específicos afetados por eles.

A formulação correta de um macroproblema é condição essencial para seu equacionamento e enfrentamento. Um macroproblema mal formulado 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 2024-2027, o tratamento dos macroproblemas com foco temático comum será organizado por meio de **Programas Temáticos**. Um Programa Temático intervirá, portanto, simultaneamente em mais de um macroproblema.

#### Quadro 2 – Programa Temático e Macroproblema: Definições Fundamentais

**Situação** – espaço complexo de produção social em que atuam, interagindo entre si, diversos agentes sociais. Consiste em um recorte explicativo da realidade que se desdobra em três níveis: social, espacial e temporal. A situação inicial é aquela que se pretende transformar a partir da ação governamental para dar lugar a uma nova situação fundada em parâmetros considerados socialmente adequados (a “situação objetivo”).

**Macroproblema** – consiste em uma condição negativa e/ou indesejável, identificada socialmente e reconhecida e declarada pelo Governo como objeto de tratamento ou intervenção. O macroproblema é um problema central situado em um nível mais elevado e de maior complexidade e em torno do qual interagem problemas secundários que operam como suas causas ou se manifestam como suas consequências. 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. Consiste em conjunto articulado de esforços intersetoriais que buscam dar tratamento a macroproblemas socialmente identificados sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, dimensão, etc.), reconhecidos e declarados pelo Governo como objeto de política pública. Destinam-se a alterar, mudar ou aproveitar macroproblemas em um horizonte de quatro anos, com vistas a materializar no longo prazo os 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 os macroproblemas, mas também identificar suas consequências e, sobretudo, suas causas diversas. O tratamento adequado de um macroproblema parte da adequada identificação de suas **causas**, as quais serão mitigadas ou estimuladas (no caso de oportunidades). Para isso, a construção de Árvores de Problemas é fundamental.

Em uma determinada situação, há problemas de diferentes escalas de grandeza e complexidade. Mais do que isso, estes problemas estão frequentemente inter-relacionados, operando como causas e consequências uns dos outros. Nesse sentido, ao realizar sua seleção de problemas, o Governo deve focar os macroproblemas (problemas centrais que se situam em um nível mais elevado e de maior complexidade) e diferenciá-los de outros problemas que operam como causas ou se manifestam como consequências dos macroproblemas.

Em alguma medida, a tarefa de seleção dos problemas pode ser iniciada ainda no nível estratégico, quando o Governo anuncia seus Objetivos Estratégicos e sua Visão de Futuro, pressupondo ou mesmo listando um conjunto de macroproblemas que pretenda enfrentar com o objetivo de realizar a Visão de Futuro almejada. Por seu caráter complexo e abrangente, os macroproblemas são assumidos (implícita ou explicitamente) quando o Governo desenha sua Base Estratégica. Este esforço, contudo, deve ser complementado e aprimorado com a explicação dos macroproblemas previamente definidos e/ou com a identificação de novos macroproblemas que serão objeto de tratamento por meio dos Programas Temáticos. Para o desenvolvimento desta tarefa, pode-se recorrer à **Árvore de Problemas**.

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.

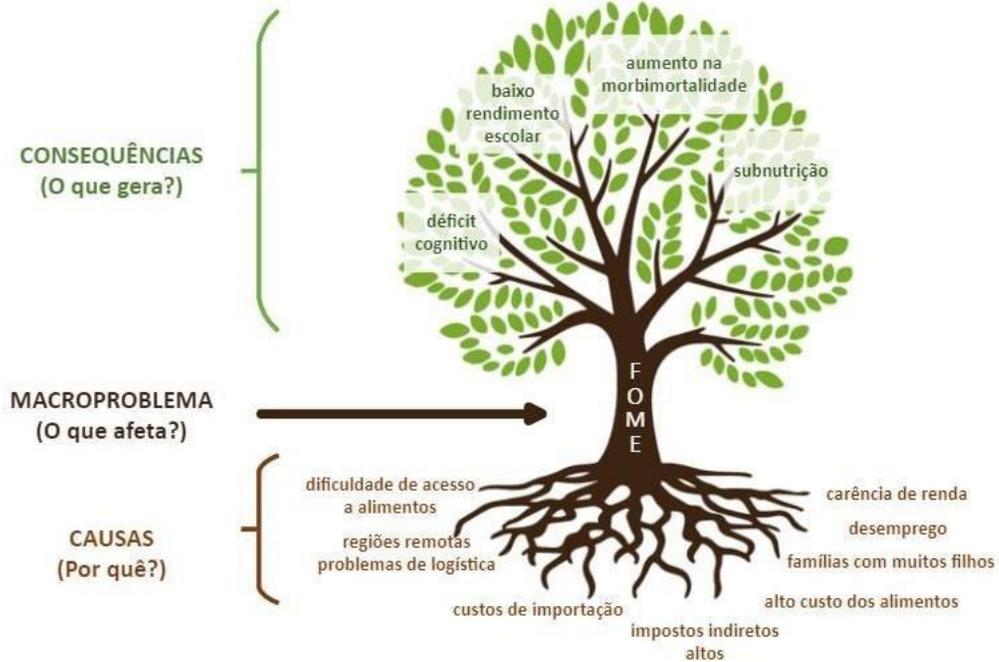
Quadro 3 – Árvore de Problemas: Elementos e Definições Principais

**Consequências** – efeitos macro percebidos sobre uma população-alvo e sobre a sociedade em geral em virtude de um macroproblema não tratado.

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

Nesse exercício de brainstorming, os elementos são relacionados entre si conforme uma lógica de causa-consequências (antes-depois), com vistas a identificar, primeiramente, dentre os vários problemas elencados, o macroproblema que afeta diretamente uma população (ex.: fome). Em seguida, cabe questionar por que esse macroproblema tem lugar, isto é, quais são suas causas (ex.: alimentação precária; renda insuficiente para compra de alimentos; etc.). Finalmente, pergunta-se o que esse macroproblema gera sobre o conjunto da sociedade de maneira geral (ex.: aumento da morbimortalidade, produtividade precária, etc.). Esses efeitos são as consequências do macroproblema, tal como se encontra hoje, com potencial de piorar se não houver intervenção. A Figura 2 exemplifica uma árvore de problemas hipotética sobre o macroproblema da “fome”.

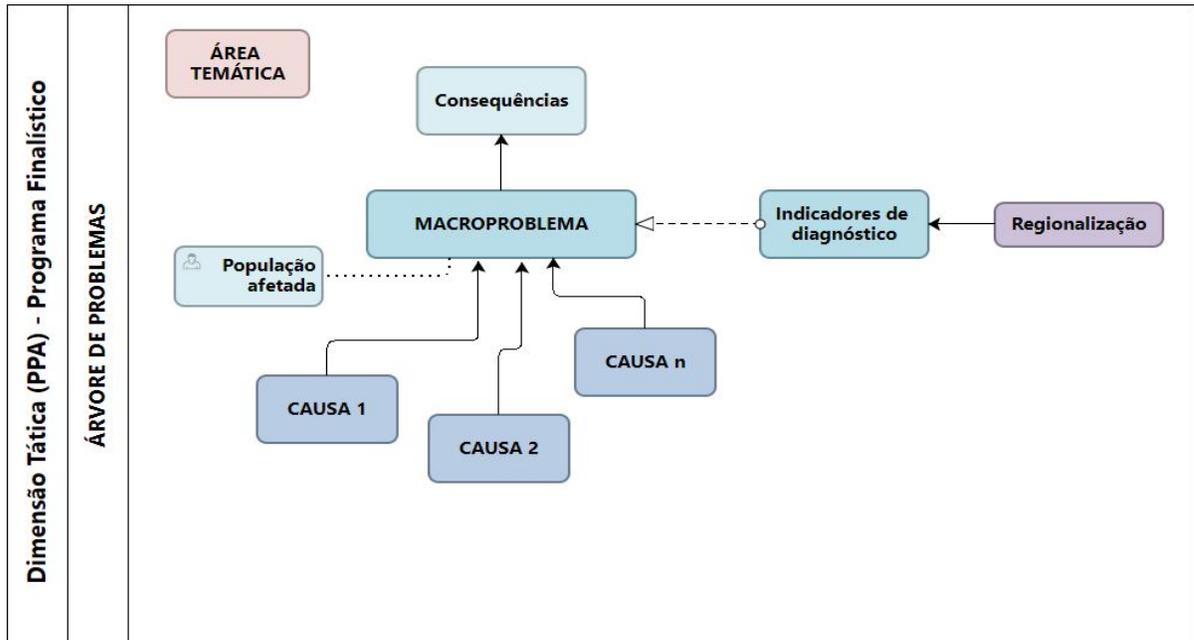
Figura 2 – Exemplo de Árvore de Problemas: Macroproblema da “Fome”



Fonte: elaboração própria.

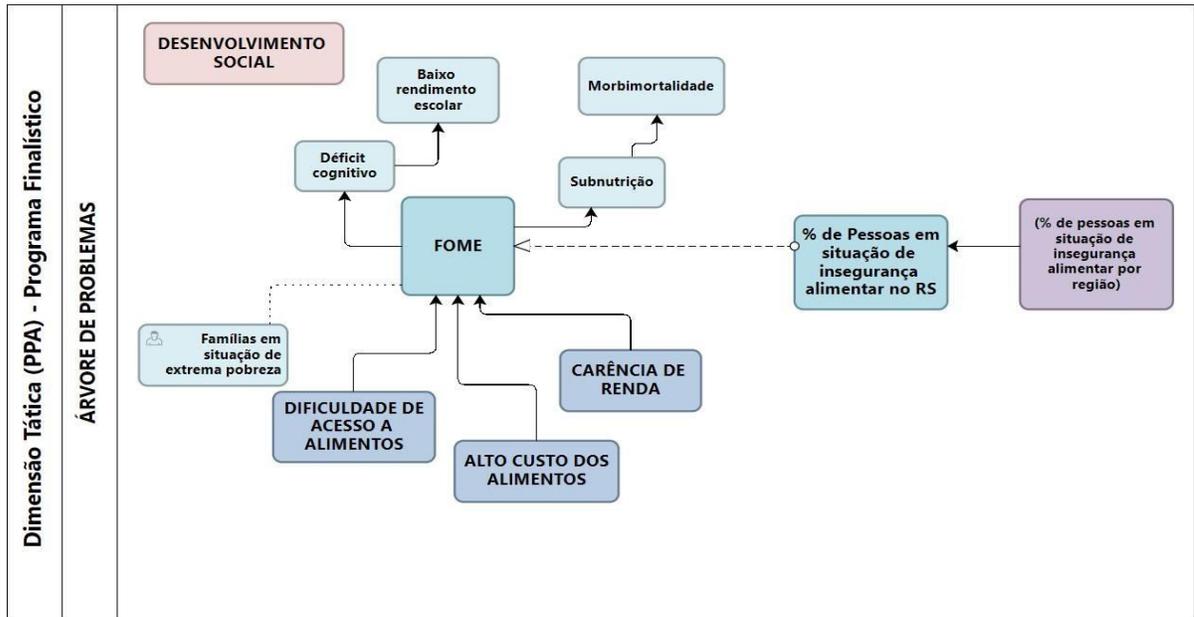
Cabe lembrar que macroproblemas são fenômenos complexos e multidimensionais, e vários fatores estão relacionados a eles. Para analisá-los, requer-se a tradução de seus aspectos por meio de **indicadores de diagnóstico** diversos, que retratam o seu estágio atual, o qual pode ser distinto, conforme a região e/ou a população considerada. A Figura 3 apresenta essa relação de maneira genérica. Já a Figura 4 operacionaliza uma Árvore de Problemas para o macroproblema hipotético da “fome”.

Figura 3 – Árvore de Problemas no PPA 2024-2027



Fonte: elaboração própria.

Figura 4 – Exemplo de Árvore de Problemas no PPA 2024-2027: Macroproblema da “Fome”



Fonte: elaboração própria.

Portanto, a partir da Árvore de Problemas, é possível identificar quais dos diversos problemas abarcados no âmbito de uma temática comum consistem efetivamente em um macroproblema percebido por uma população (tronco), e quais problemas são, na verdade,

---

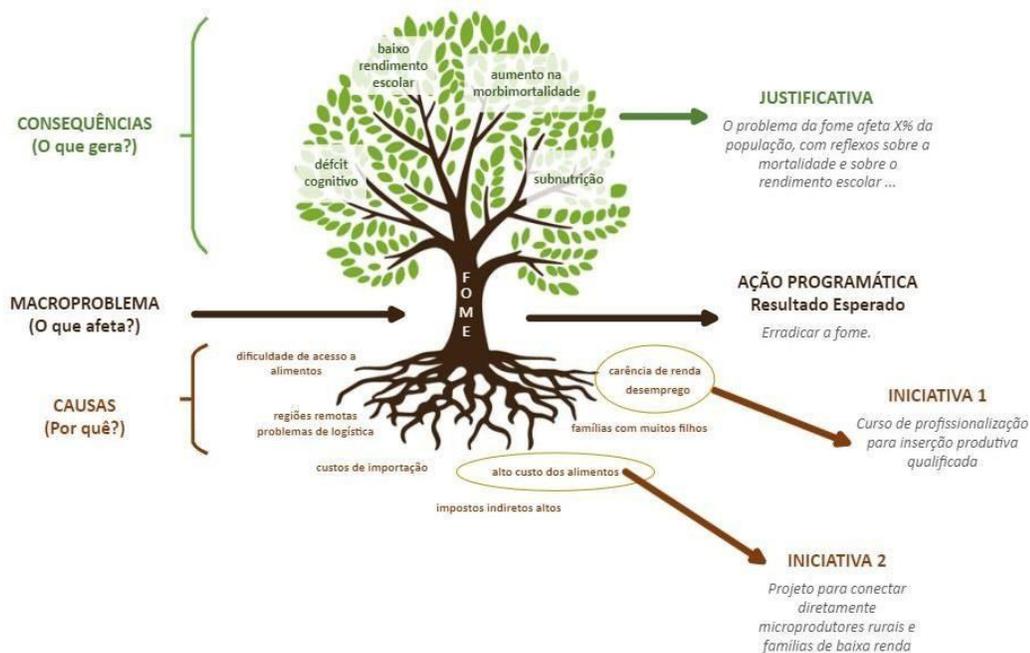
causas desses macroproblemas (raízes) ou consequências (copa). Essa diferenciação é fundamental, tendo em vista que uma intervenção governamental estará orientada a dar tratamento a um macroproblema (o quê?) a fim de transformá-lo como parte do esforço de caminhar em direção a uma situação-objetivo (para quê?). Para isso, indentificará as causas do macroproblema (por quê?) a partir de diferentes formas (projetos, ações, atividades, etc.) (como?). Tudo isso tendo em vista as consequências do macroproblema (gera o quê?) sobre uma população específica e a sociedade em geral – o que, ao fim e ao cabo, justifica de maneira mais ampla essa intervenção (por quê?).

Partindo dessa relação lógica, o PPA 2024-2027 estará organizado em diferentes Programas Temáticos, cada qual abarcando diferentes Ações Programáticas, cuja finalidade última é alterar o conjunto de macroproblemas identificados e priorizados para a ação governamental. Em outras palavras, uma Ação Programática será criada para que se altere, modifique ou transforme uma situação inicial indesejada a partir da identificação e tratamento dos macroproblemas que a compõem com a finalidade de dar lugar a uma situação-objetivo, i.e. uma nova situação desejada.

Para tanto, cada ação programática reunirá um conjunto de iniciativas, com o qual se pretende atacar, eficazmente, as causas do macroproblema e, assim, provocar-lhe as mudanças no sentido esperado, nos médio e longo prazos, em benefício de seu público-alvo. As Iniciativas são, então, como a ação governamental atacará uma ou mais causas de um macroproblema.

A Figura 5 mostra essa relação entre a Árvore de Problemas e os principais elementos estruturantes de um Programa Temático no PPA 2024-2027: a Ação Programática e as suas Iniciativas, considerando o exemplo hipotético do macroproblema “fome”. Partindo de um possível Programa Temático voltado ao desenvolvimento social, por exemplo, tema que tem a “fome” como um dos macroproblemas a serem enfrentados, ilustra-se abaixo a possível Ação Programática construída para combatê-lo, por meio do resultado esperado pela ação governamental (“erradicar a fome”). Para isso, duas das causas serão atacadas por meio de Iniciativas tais como: “curso de profissionalização para inserção produtiva qualificada” para dar tratamento à causa “carência de renda” e “desemprego” e “projeto para conectar diretamente micro produtores rurais e famílias de baixa renda”, para lidar com o “alto custo dos alimentos”.

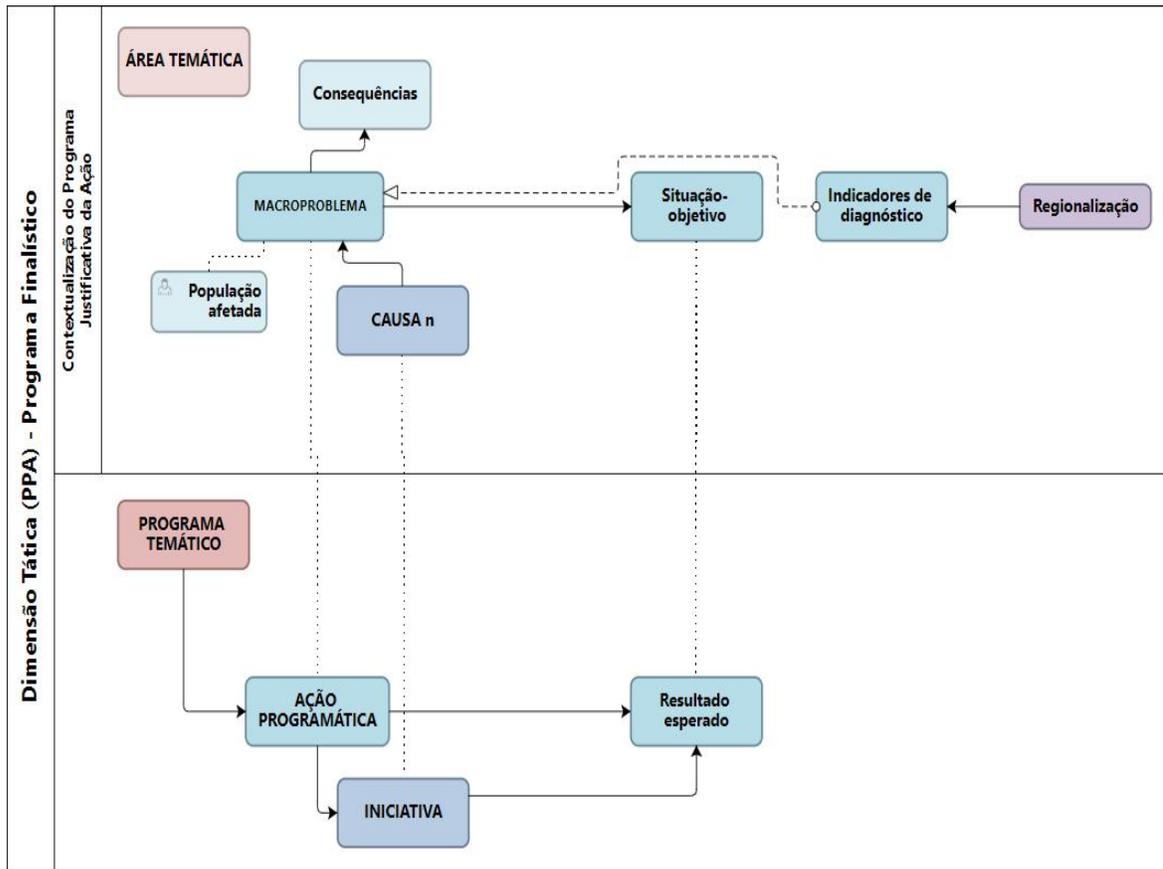
Figura 5 – Relação entre a Árvore de Problemas e um Programa Temático: Macroproblema da “Fome”



Fonte: elaboração própria.

Sendo assim, a partir da identificação do macroproblema 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 demonstra genericamente a Figura 6.

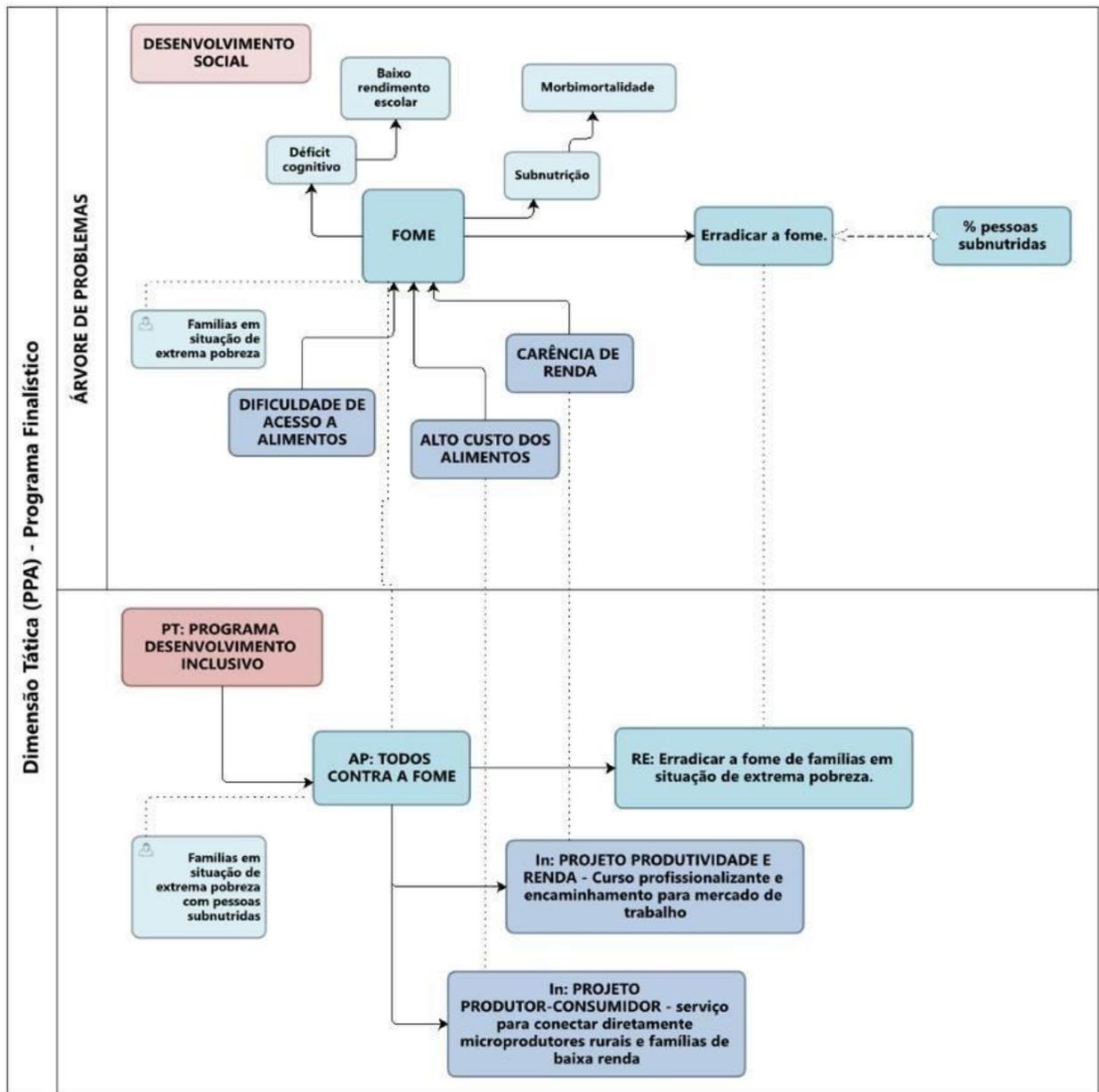
Figura 6 – Relação entre Árvore de Problemas e Programa Temático no PPA 2024-2027



Fonte: elaboração própria.

Por sua vez, a Figura 7 ilustra essa estruturação básica para o exemplo hipotético do macroproblema da “fome” apresentado acima.

Figura 7 – Relação entre a Árvore de Problemas e um Programa Temático: Macroproblema da “Fome”



Fonte: elaboração própria.

## TEORIA DA MUDANÇA E A ESTRUTURA LÓGICA

A Árvore de Problemas nos permite identificar um macroproblema diretamente vivenciado 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 do macroproblema, a intervenção não surtirá o efeito desejado sobre a situação inicial,

---

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 2024-2027, essa estruturação será feita com o apoio da chamada Teoria da Mudança.

A **Teoria da Mudança** consiste em método que visa a 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. 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 o macroproblema é o objeto fundamental de uma Ação Programática, e sua modificação, alteração ou aproveitamento como parte de um esforço de transformação da **situação inicial** na direção de uma **situação-objetivo** 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 do macroproblema, resultados esses logicamente necessários (ainda que não suficientes) para alcançar aquele resultado final esperado, qual seja, um novo estágio desejado para a situação, entendido aqui como situação-objetivo.

Quadro 1 – Programa Temático e Teoria da Mudança: Elementos e Definições Fundamentais

<p><b>Situação Inicial</b> – é a situação na qual está inserido o macroproblema e sobre a qual se deseja produzir resultados.</p> <p><b>Iniciativa</b> – processo que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produz bens e serviços com os quais se procura atacar as causas de um macroproblema. A cada Iniciativa corresponde um ou mais Produtos principais. Compreende tanto projetos com prazo e entrega definidos, quanto atividades de natureza contínua.</p> <p><b>Projeto</b> – conjunto de ações limitadas no tempo, do qual resulta um produto final entregue à sociedade (beneficiários).</p> <p><b>Atividade</b> – conjunto de ações que se realizam de modo contínuo e permanente, do qual resulta a prestação de serviços-fins diretamente à sociedade (beneficiários).</p> <p><b>Recurso</b> – no caso do PPA 2024-27, os instrumentos financeiros estimados para realizar o conjunto de etapas necessárias para entregar os produtos de uma Iniciativa.</p> <p><b>Produto</b> – 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 um macroproblema que acomete a população-alvo e, assim, produzir resultados intermediários</p>
---

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** – mudanças esperadas a partir do enfrentamento das causas do macroproblema por meio das Iniciativas e dos seus respectivos Produtos. Podem ser mudanças específicas no comportamento, conhecimento, habilidades, *status* ou nível de desempenho da população beneficiária dos produtos da Ação Programática. São geralmente alcançados no curto e médio prazos e, normalmente, não estão diretamente sob o controle da organização responsável pela implementação da Iniciativa. São necessários, ainda que não suficientes, para se chegar ao resultado final esperado da Ação Programática.

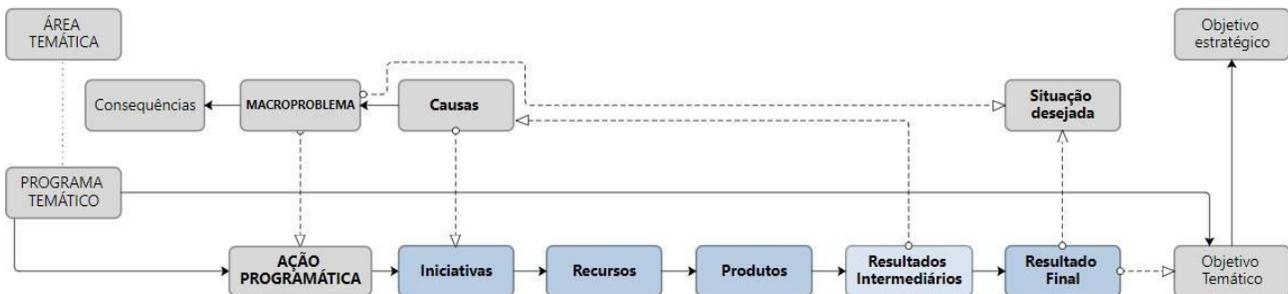
**Resultado (Final) Esperado** – é o propósito final de uma Ação Programática. Descreve a realização da mudança, alteração ou superação do macroproblema que acomete uma população.

**Situação-Objetivo** – situação almejada que se quer alcançar com a intervenção governamental. Normalmente, é influenciada por múltiplos fatores, dentre os quais se pretende a Ação Programática. É alcançada em um período mais longo, de médio e longo prazos.

Por sua vez, o conjunto de Ações Programáticas que visam dar tratamento aos diferentes macroproblemas identificados 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 8 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 2024-2027.

Figura 8 – Teoria da Mudança e a Estrutura Lógica de um Programa Temático



Fonte: elaboração própria.

Considerando o exemplo hipotético apresentado na Figura 9, além de ações emergenciais, como o alcance de alimentos a essa população, pode-se construir uma Ação Programática, no âmbito de um Programa Temático “Desenvolvimento Inclusivo”, com o propósito de dar tratamento ao macroproblema da fome, tendo como resultado esperado

---

erradicar a fome de famílias em situação de extrema pobreza. Para tanto, a Ação Programática prevê duas Iniciativas principais, a atacar duas causas do macroproblema, quais sejam:

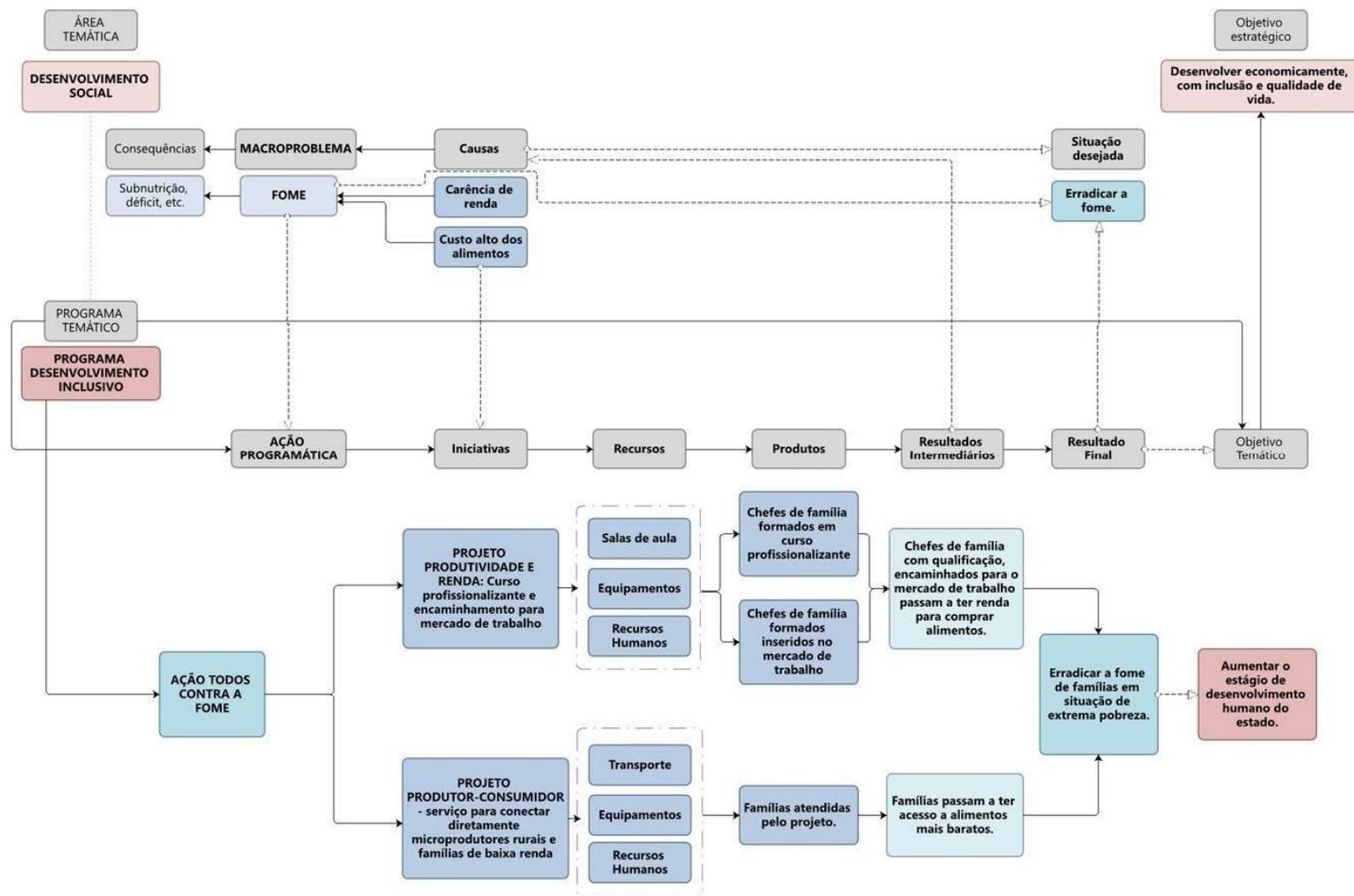
- (i) Projeto Produtividade e Renda: curso de profissionalização para inserção produtiva qualificada de chefes de família em situação de extrema pobreza, a fim de mitigar a ausência de renda das famílias;
- (ii) Projeto Produtor-Consumidor: serviço para conectar diretamente micro produtores rurais e famílias de baixa renda, para viabilizar o acesso a alimentos a menores custos.

No primeiro caso, o projeto requerirá para sua implementação recursos humanos, salas de aula, equipamentos, etc. para que chefes de família sejam formados e, em seguida, encaminhados para o mercado de trabalho. Ao gerar esses produtos, espera-se que os chefes de família acessem o mercado de trabalho e passem a ter mais renda para comprar alimentos.

No segundo caso, a implementação do projeto requerirá meios de transporte para conectar micro produtores e famílias, equipamentos de armazenamento, recursos humanos, etc. para que as famílias sejam atendidas.

Dessa forma, espera-se que as famílias passem a ter acesso a alimentos de menor custo. Somados os resultados intermediários dessas iniciativas, espera-se que a fome de famílias de baixa renda seja erradicada (resultado final) e que isso contribua para o atingimento da situação-objetivo que se almeja.

Figura 9 – Exemplo de Teoria da Mudança e Estrutura Lógica de um Programa Temático



Fonte: elaboração própria.

---

Cabe destacar que a Teoria da Mudança se trata de exercício metodológico a auxiliar a construção dos pressupostos lógicos que sustentam a estrutura dos Programas, apresentada na seção seguinte. Como veremos na seção a seguir, para fins do PPA 2024-2027, a descrição do macroproblema 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.

## **ESTRUTURA DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS NO PPA 2024-2027**

### **PROGRAMAS TEMÁTICOS**

Os **Programas Temáticos** do PPA 2024-2027 buscarão dar tratamento a diferentes macroproblemas que compartilham um foco temático comum identificado na Oficina Temática a partir dos Objetivos Estratégicos traçados na Base Estratégica do Governo.

Sendo assim, na **Contextualização do Programa**, deverão ser listadas e caracterizadas brevemente os macroproblemas sob o enfoque temático, descrevendo a estratégia articulada do Governo para dar tratamento a essas situações, por meio de um conjunto de Ações Programáticas.

Por sua vez, considerando o conjunto de macroproblemas abarcados na temática, cada Programa terá um ou mais **Objetivos Temáticos**, os quais visam materializar, no âmbito de cada Programa Temático, os Objetivos Estratégicos perseguidos pelo Governo. Os Objetivos Temáticos serão 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. Esses Indicadores Temáticos serão apurados, acompanhados e avaliados pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE), com apoio e suporte do Departamento de Governança e Inovação em TIC (DGTIC) da SPGG.

Por fim, para cada Programa Temático será previsto um **total** 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 orçamentária. O Quadro 4 sintetiza esses elementos e suas definições.

Quadro 4 - Base Estratégica e Programa Temático: Elementos e Definições

<b>BASE ESTRATÉGICA</b>			
<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>			
<b>Eixo Estratégico</b>		<b>Objetivos Estratégicos</b>	
<p>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>Mudanças macro que se pretende provocar, 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 estratégicos.</p>	
<b>PROGRAMA TEMÁTICO</b>			
<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 macroproblemas socialmente identificados sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, etc.), reconhecidos e declarados pelo Governo como um problema de política pública.</p>			
<b>Denominação do Programa</b>	<b>Objetivo Temático</b>	<b>Indicadores Temáticos</b>	<b>Total (R\$)</b>
<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 reflita de forma sucinta o(s) propósito(s) que fundamenta(m) a existência do programa temático e de seu(s) objetivo(s).</p>	<p>Objetivos macro do Programa Temático, que visam materializar o conteúdo normativo dos Objetivos Estratégicos, com o propósito de alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na Visão de Futuro. É diretamente relacionado a um ou mais Objetivos Estratégicos definidos na Base Estratégica.</p>	<p>Medidas que permitem retratar e mensurar a evolução quantitativa da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar e/ou as propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade.</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>
<b>Contextualização do Programa Temático</b>			
<p>Descrição da articulação da área temática como Base Estratégica. Reconhecimento e caracterização dos macroproblemas identificados sob esse enfoque temático. Descrição da estratégia articulada para dar tratamento aos macroproblemas, por meio de um conjunto de Ações Programáticas.</p>			

Fonte: elaboração própria.

---

## AÇÕES PROGRAMÁTICAS

Cada macroproblema identificado sob o escopo do Programa Temático receberá tratamento por meio de uma **Ação Programática**. A Ação Programática consiste em um conjunto viável de Iniciativas, com o qual se pretende atacar, eficazmente, as causas de um macroproblema e, assim, provocar-lhes mudanças no sentido esperado, no médio e longo prazo. Como visto, a existência de macroproblemas inseridos em uma situação inicial que se pretenda transformar consiste no propósito fundamental da atuação governamental, e os motivos pelos quais um determinado macroproblema receberá atenção e entrará na agenda governamental devem constar da **Justificativa** da Ação Programática. Assim, na Justificativa, o macroproblema deve ser caracterizado e analisado em seu estágio atual, e devem ser destacadas suas causas e suas consequências.

Nesse sentido, a Justificativa da Ação Programática deve ser complementada pela definição de **Indicadores de Diagnóstico** que retratem e caracterizem o macroproblema neste momento anterior à implementação das políticas que comporão o Plano Plurianual. Neste nível, também será necessário o mapeamento dos dados e informações ligados ao macroproblema e que sejam necessários para viabilizar a construção e o acompanhamento dos indicadores. O Indicador de Diagnóstico é um instrumento de medida que busca traduzir o macroproblema no momento da sua identificação. Reflete, em termos quantitativos, a situação inicial que se pretende transformar através de uma Ação Programática. Sempre que possível, deve ser regionalizado (por Região Funcional, COREDE ou Município) com as finalidades de identificar como o macroproblema se coloca nas diferentes regiões do Estado e de delimitar o espaço de intervenção governamental. Posteriormente, à medida que o PPA passe a ser executado, deve-se monitorar e avaliar a efetividade das Ações Programáticas no tratamento dos macroproblemas. Neste momento posterior, em que as políticas governamentais previstas no PPA já estarão em execução, os indicadores, inicialmente utilizados para o diagnóstico dos macroproblemas, passarão a monitorar o resultado das Ações Programáticas e, com isso, receberão o nome de Indicadores de Resultado, como veremos adiante.

**Atenção!** Para subsidiar a identificação, a definição e a caracterização do macroproblema a receber 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 PPA 2024-27, o Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) oferecerá como insumo aos órgãos as Sínteses Setoriais. Trata-se de um estudo que busca levantar e analisar macroproblemas identificados no âmbito de onze setores funcionais selecionados: Agricultura e Pecuária; Assistência Social e Cidadania; Ciência e Tecnologia; Cultura; Educação; Indústria, Comércio e Serviços; Meio Ambiente e Saneamento; Saúde; Segurança; Transportes; e Urbanismo e Habitação. Para cada um dos setores, os diferentes macroproblemas são analisados sob a ótica da evolução recente de indicadores de diagnóstico, por meio de demonstrações gráficas. Ainda, nos casos em que há disponibilidade de dados para tal, são apresentadas visões regionalizadas através de mapas. Além das Sínteses Setoriais, podem ser buscados outros insumos para a identificação dos macroproblemas que serão endereçados no Plano Plurianual, como outros diagnósticos e estudos já publicados por departamentos da SPGG 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 Criança e Adolescente, o RS 2030, etc. Por fim, outro insumo a ser destacado é a Agenda 2030, à qual o PPA 2024-27 estará vinculado. Nesse sentido, cabe avaliar a aplicabilidade dos indicadores que monitoram a

---

evolução em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o caso do Rio Grande do Sul, utilizando-se, quando possível, os indicadores ODS como Indicadores de Resultado.

O escopo de atuação da Ação Programática também será descrito por meio da indicação do seu **Público-Alvo**, que compreende a totalidade da população afetada por um determinado macroproblema e potencialmente elegível e beneficiada por uma Ação Programática. Geralmente equivale a um ou mais grupos socioeconômicos de caráter amplo (ex: comunidade escolar, população rural, servidores e usuários de serviços de saúde, etc.). Uma mesma Ação Programática pode estar vinculada a apenas um público-alvo.

**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. No afã de auxiliar os órgãos a definirem os públicos-alvos das Ações Programáticas e garantir a adequação das escalas de grandeza e a padronização das nomenclaturas, o Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) fornecerá uma lista de públicos-alvos possíveis, sem prejuízo que os órgãos considerem um público-alvo que não esteja contemplado na lista.

Cada Ação Programática será coordenada por um **Órgão Coordenador**, ao qual caberá 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.

Uma vez caracterizada a Ação, as mudanças, alterações ou transformações da situação inicial e dos macroproblemas que a compõem 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 situação inicial a partir da intervenção sobre um determinado macroproblema. Deve, portanto, sempre se reportar ao macroproblema 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. Como referimos anteriormente, o Indicador de Resultado tem a finalidade de demonstrar se o Resultado Esperado da Ação Programática está ou não sendo alcançado. Assim, consiste em um instrumento de medida que busca traduzir a evolução do macroproblema ao longo da implementação do plano. Trata-se de importante ferramenta de monitoramento da efetividade da Ação Programática e, portanto, é importante que seja sensível à intervenção governamental e oportunamente apurável. Sempre que possível, deve ser regionalizado (por Região Funcional, COREDE ou Município) com a finalidade de identificar como o macroproblema evolui nas diferentes regiões do Estado. 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.

---

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-objetivo ao final do PPA, serão mensuradas e expressas por meio de indicadores. Logo, os Indicadores de Diagnóstico e os Indicadores de Resultados devem ser os mesmos, de modo a garantir a comparabilidade da situação (e, mais precisamente, da evolução do macroproblema) entre o momento anterior ao PPA e a fase concomitante ou posterior à sua implementação.

As Ações Programáticas do PPA 2024-27 também deverão estar vinculadas a um ou mais **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** da Agenda 2030. Os ODS consistem em um conjunto de objetivos e metas com os quais o Brasil comprometeu-se a perseguir até 2030, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015). A Agenda 2030 está organizada em 17 ODS, que se desdobram em 169 metas<sup>2</sup> de resultado ou de implementação. No momento da definição das Iniciativas que compõem cada Ação Programática, deverão ser identificadas as metas para as quais cada Iniciativa contribui. A partir desta identificação, e em conformidade com ela, devem também ser indicados os Objetivos relacionados a cada Ação Programática. Além disso, quando na definição dos Indicadores de Resultado, sugere-se utilizar também os indicadores ODS, no que se aplicar<sup>3</sup>. O Quadro 5 lista os ODS que fazem parte da Agenda 2030.

Quadro 5 – Agenda 2030: 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 todas e todos, em todas as idades.

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

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

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

---

<sup>2</sup> As metas ODS estão disponíveis em: <https://brasil.un.org/pt-br>.

<sup>3</sup> Disponíveis em: <https://odsbrasil.gov.br/>.

- 
- Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática 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 a justiça pra 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.

Fonte: Nações Unidas, 2015.

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 e/ou os grupos de natureza da despesa orçamentária.

O Quadro 6 sintetiza esses elementos.

Quadro 6 - Ação Programática: Elementos e Definições

AÇÃO PROGRAMÁTICA					
Conjunto viável de Iniciativas, com o qual se pretende atacar, eficazmente, as causas de um macroproblema e, assim, provocar-lhes mudanças no sentido esperado, no médio e longo prazo. 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 Diagnóstico	Indicador de Resultado	Total da Ação (R\$)
Palavra ou frase-síntese que comunique direta e claramente o macroproblema a ser tratado e o(s) propósito(s) da Ação Programática.	Totalidade da população afetada por um determinado macroproblema potencialmente elegível e beneficiada por uma Ação Programática. Geralmente equivale a um ou mais grupos socioeconômicos de caráter amplo (ex: comunidade escolar, população rural, servidores e usuários de serviços de saúde, etc.). Uma mesma Ação Programática pode estar vinculada a apenas um público-alvo.	Situação-objetivo que se quer alcançar com a intervenção governamental. Descreve a realização da mudança, alteração ou superação da situação inicial (e, mais especificamente, do macroproblema que acomete uma população e é o objeto da Ação Programática). Pode ser mensurado por meio de um ou mais Indicadores de Resultado.	Instrumento de medida que busca traduzir o macroproblema no momento da sua identificação. Reflete, em termos quantitativos, a situação inicial que se pretende transformar através de uma Ação Programática. Sempre que possível, deve ser regionalizado (por Região Funcional, COREDE ou Município) com as finalidades de identificar como o macroproblema se coloca nas diferentes regiões do Estado e de delimitar o espaço de intervenção governamental.	Instrumento de medida que busca traduzir a evolução do macroproblema ao longo da implementação do plano. Trata-se de importante ferramenta de monitoramento da efetividade da Ação Programática e, portanto, é importante que seja sensível à intervenção governamental e oportunamente apurável. Sempre que possível, deve ser regionalizado (por Região Funcional, COREDE ou Município) com a finalidade de identificar como o macroproblema evolui nas diferentes regiões do Estado.	Montante total de recursos financeiros previstos para a implementação do conjunto de Iniciativas planejadas, ao longo dos quatro anos seguintes.
Órgão Coordenador	Justificativa		Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)		
Órgão responsável por coordenar uma Ação Programática. Deve articular o conjunto de Iniciativas intersetoriais.	Identificação e caracterização do macroproblema a receber tratamento pela Ação Programática, descrevendo a razão pela qual a mesma será objeto de intervenção governamental. Assim, na Justificativa, o macroproblema deve ser caracterizado e analisado em seu estágio atual, e devem ser destacadas suas causas e suas consequências.		Os ODS consistem em um conjunto de objetivos e metas com os quais o Brasil comprometeu-se a perseguir até 2030, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015). A Agenda 2030 está organizada em 17 ODS, que se desdobram em 169 metas de resultado ou de implementação. No momento da definição das Iniciativas que compõem cada Ação Programática, deverão ser identificadas as metas para as quais cada Iniciativa contribui. A partir desta identificação, e em conformidade com ela, devem também ser indicados os Objetivos relacionados a cada Ação Programática.		

Fonte: elaboração própria.

---

### 2.3.2 INICIATIVAS E PRODUTOS

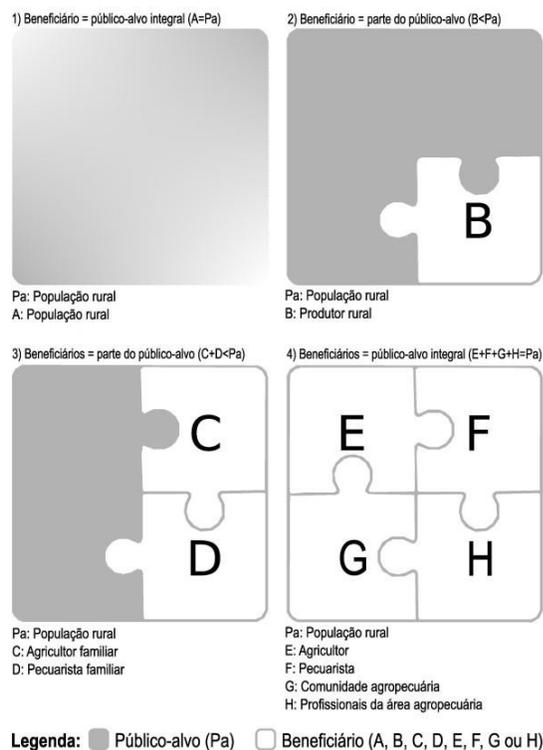
Como vimos, cada macroproblema identificado sob o escopo do Programa Temático receberá tratamento por meio de Ações Programáticas, as quais reúnem diferentes **Iniciativas**. Iniciativas são processos que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produzem bens e serviços com os quais se procura promover mudanças nas causas de um macroproblema, i.e. nos problemas que atuam como causadores de um problema central (o macroproblema).

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 necessitarem de alocação de recursos orçamentários para a sua execução.

*Atenção! Assim como na identificação do macroproblema, 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 terá designado um **Órgão Responsável**, ao qual caberá 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 diretas do processo de produção de uma Iniciativa. A esse conjunto elegível da população-alvo que recebediretamente o produto da Iniciativa dá-se o nome de **Beneficiário**. O beneficiário consiste, portanto, no destinatário de uma Iniciativa e representa quem efetivamente receberá o bem ou serviço gerado como produto (ex: professores, agricultores familiares, médicos, etc.). É um subconjunto do público-alvo da Ação Programática. Logo, seu nível de granularidade costuma ser menor que o do público-alvo, embora possa haver casos em que o beneficiário de uma Iniciativa equivalha à totalidade do público-alvo da Ação Programática correspondente, como ilustra a Figura 10. Uma mesma Iniciativa pode estar vinculada a mais de um beneficiário.

Figura 10 – Relação entre Público-Alvo da Ação Programática e Beneficiário da Iniciativa



Fonte: elaboração própria.

**Atenção!** A definição dos beneficiários é uma informação extremamente relevante, pois caracteriza o foco apropriado de Iniciativa, sendo fundamental para ampliar as chances de alcance dos resultados esperados. Com o objetivo de auxiliar os órgãos a definirem os beneficiários das Iniciativas e garantir a adequação das escalas de grandeza e a padronização das nomenclaturas, o Departamento de Planejamento Governamental (Deplan) fornecerá uma lista de beneficiários possíveis, sem prejuízo que os órgãos considerem um ou mais beneficiários que não estejam contemplados na lista.

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 materializam, na forma de bens ou serviços, as Iniciativas que visam a provocar mudanças nas causas de um macrop problema. 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. A meta para o período de quatro anos constará no Projeto de Lei do PPA, enquanto as metas anuais, por outro lado, são informações gerenciais definidas durante a elaboração do PPA que constam apenas no Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO).

A fim de compor a meta de médio prazo, as metas anuais deverão, preferencialmente, ser somadas. Dessa forma, os produtos devem ser elaborados pensando em entregas que são distintas a cada ano. Apenas nos casos em que o produto entregue é o mesmo ao longo dos anos as metas não deverão ser somadas ano a ano. Nesse caso, a meta para o período de quatro anos será o valor representado

no último ano de vigência do Plano. Os exemplos abaixo ilustram e detalham essas definições.

#### Exemplo 1: Metas Somáveis

Produto: Unidade Habitacional Construída	Meta anual				Meta Total
	2024	2025	2026	2027	2024-2027
	100	100	100	100	400

Nesse caso, trata-se de unidades habitacionais distintas umas das outras em cada ano. Logo, se as metas de produção habitacional correspondem a 100 unidades por ano, deve-se optar por somar as metas físicas para chegar à meta para o período de 4 anos, que será 400 unidades.

#### Exemplo 2. Metas Não Somáveis

Produto: Aluno beneficiado pelo Programa de Alimentação Escolar	Meta anual				Meta Total
	2024	2025	2026	2027	2024-2027
	1500	1500	1500	1500	1500

Nesse caso, considerando que serão os mesmos alunos beneficiados em cada um dos anos, não seria correto somar as metas anuais para chegar na meta dos 4 anos. Isso porque não serão 6.000 alunos beneficiados ao longo dos 4 anos, mas sim os mesmos 1.500 alunos em cada ano. Sendo assim, a meta total do período do PPA será o valor do último ano, 1.500 alunos.

A meta de produto também deve ser o tanto mais **regionalizada** possível, a fim de garantir uma alocação eficiente dos recursos disponíveis e de comprometer a ação pública com o tratamento das desigualdades regionais. Sabendo-se que os problemas vivenciados pela população se manifestam de forma desigual no território, torna-se importante identificar como os beneficiários estão territorialmente distribuídos, buscando obter, assim, maior efetividade na aplicação da política pública que será desenvolvida através das Iniciativas e da entrega de seus produtos.

A metodologia de regionalização do PPA 2024-2027 prevê o viés territorial em três etapas do processo de elaboração. Como vimos, a primeira delas é na própria definição dos macroproblemas que serão enfrentados, quando os Indicadores de Diagnóstico (que depois se tornarão os Indicadores de Resultado) deverão ser, quando possível, desdobrados regionalmente.

As outras etapas de regionalização dizem respeito à distribuição dos beneficiários das Iniciativas e à definição das metas dos Produtos. Na prática, esta é uma derivação daquela. Para proceder à regionalização das metas dos produtos do PPA 2024-27, os órgãos terão acesso a painéis regionalizados de potenciais beneficiários através do Geoportal da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE), uma plataforma de compartilhamento de dados mantida pelo DEPLAN da SPGG. Com este insumo em mãos, poderão, sempre que possível, regionalizar a distribuição dos produtos.

---

A título de exemplo, podemos considerar o caso hipotético de uma iniciativa de saúde preventiva em que um dos produtos consista em vacinas a serem distribuídas. A partir da regionalização dos beneficiários deste produto (a população elegível para receber a vacina), pode-se constatar que 50% se situam na região “A”, outros 30% na região “B” e os demais 20% na região “C”. Logo, a regionalização do produto adotará como referência, se possível, a mesma proporção: 50% das vacinas serão destinadas à região “A”, 30% à região “B” e 20% à região “C”.

Além desses elementos básicos, as Iniciativas poderão ser identificadas, ainda, segundo a Agenda Transversal e a Meta dos ODS que cobrem. As **Agendas Transversais** consistem em alternativa de organização do PPA, permitindo sistematizar, filtrar e acompanhar Iniciativas e/ou Produtos que atendam a públicos ou temas específicos (ex: pessoa idosa, população LGBTQIA+, políticas para mulheres, população em situação de rua, economia solidária, criança e adolescente, etc.). As **Metas dos ODS**, como vimos anteriormente, são os desdobramentos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, contribuindo para sua concretização. As Iniciativas do PPA 2024-27 serão vinculadas a pelo menos uma Meta de ODS.

O Quadro 7 sintetiza os elementos a caracterizar as Iniciativas do PPA.

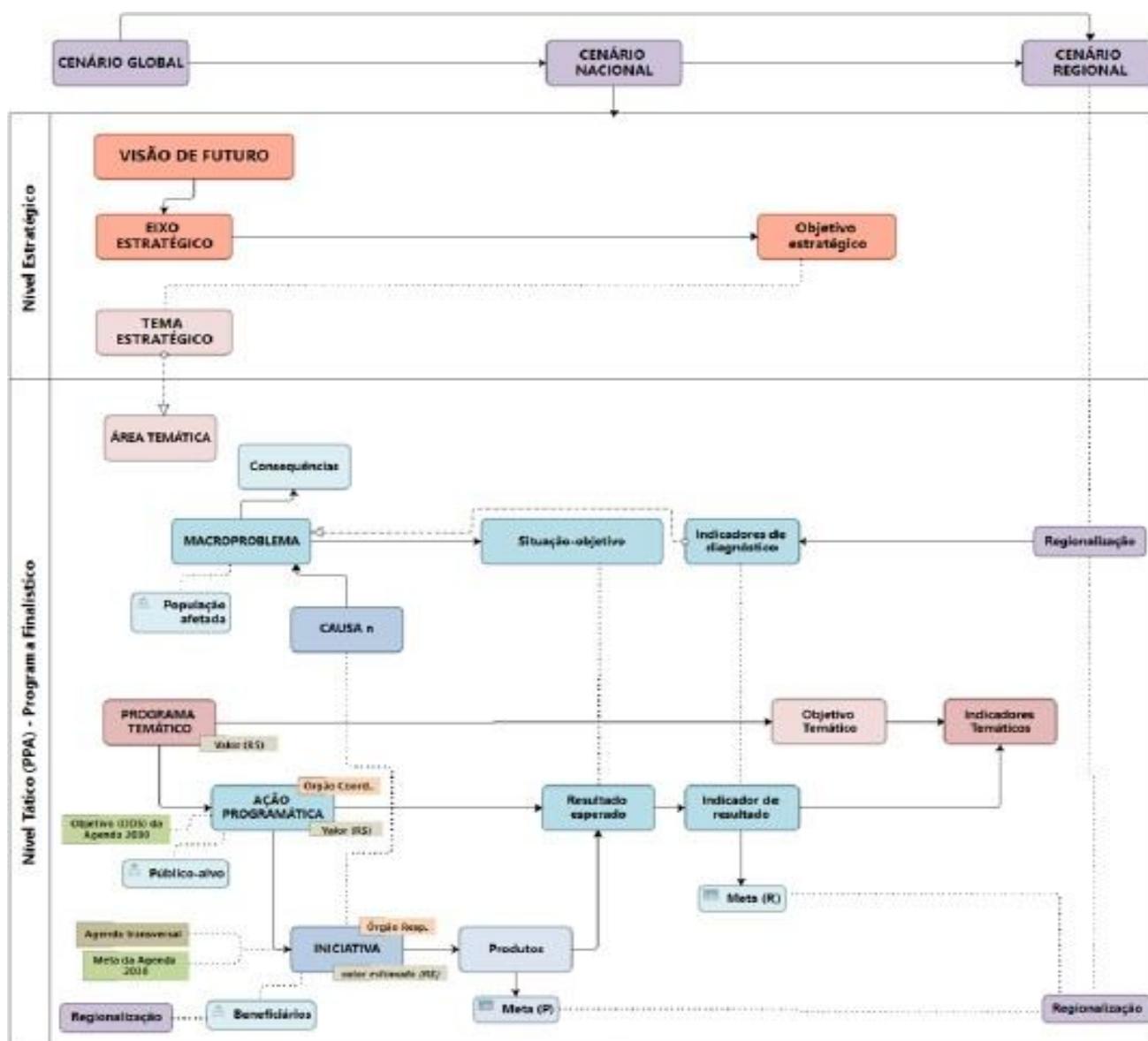
Quadro 7 – Iniciativas e Produtos: Elementos e Definições

INICIATIVA						
<p>Processos que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produzem bens e serviços com os quais se procura atacar as causas do macroproblema que seja objeto de tratamento da Ação Programática. Compreende tanto projetos com prazo e entrega definidos, quanto atividades de natureza contínua.</p> <p><b>Projeto</b> – conjunto de ações limitadas no tempo, do qual resulta um produto final entregue à sociedade.</p> <p><b>Atividade</b> – conjunto de ações que se realizam de modo contínuo e permanente, do qual resulta a prestação de serviços-fins diretamente à sociedade.</p> <p>A cada Iniciativa corresponde um ou mais produtos.</p>						
Denominação da Iniciativa	Descrição da Iniciativa	Beneficiários	PRODUTO	Meta de Produto	Regionalização	Total Estimado da Iniciativa (R\$)
Palavra ou frase-síntese que comunique direta e claramente a causa do macroproblema a ser atacado pela Iniciativa.	Breve descrição da Iniciativa, expressando o que efetivamente é feito no âmbito da iniciativa. Trata-se do método (a forma) como se pretende atacar causa do macroproblema, delimitando o âmbito da Iniciativa, seu escopo e suas macroetapas. Sintetiza o plano de ação, a ser trabalhado no nível operacional.	Destinatário de uma Iniciativa e representa quem efetivamente receberá o bem ou serviço gerado com o produto (ex: professores, agricultores familiares, médicos, etc.). É um subconjunto do público-alvo da Ação Programática. Logo, seu nível de granularidade costuma ser menor que o do público-alvo, embora possa haver casos em que o beneficiário de uma Iniciativa equivalha à totalidade do público-alvo da Ação Programática correspondente	Bens e serviços ofertados diretamente para beneficiários e resultantes diretos do processo de produção de uma Iniciativa. Produtos são, assim, resultantes diretos do processo de produção de uma Iniciativa.	Valor desejado de entrega direta do produto para seus beneficiários. A meta para o período de quatro anos constará no Projeto de Lei do PPA, enquanto as metas anuais, por outro lado, são informações gerenciais. A fim de compor a meta de médio prazo, as metas anuais deverão, preferencialmente, ser somadas. Dessa forma, os produtos devem ser elaborados pensando em entregas que são distintas a cada ano. Apenas nos casos em que o produto entregue é o mesmo ao longo dos anos as metas não deverão ser somadas ano a ano.	A meta de produto deve ser o tanto mais regionalizada possível, a fim de garantir uma alocação eficiente dos recursos disponíveis e de comprometer a ação pública com o tratamento das desigualdades regionais. Para proceder à regionalização das metas dos produtos do PPA 2024-27, os órgãos terão acesso a painéis regionalizados de potenciais beneficiários através do Geoportal da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE), uma plataforma de compartilhamento de dados mantida pelo DEPLAN da SPGG. Com este insumo em mãos, poderão, sempre que possível, regionalizar a distribuição dos produtos.	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 e/ou grupos de natureza de despesa. (Esse valor servirá apenas de base de cálculo do Valor da Ação, não constando no documento final.)
Órgão Responsável	<b>Agendas Transversais</b>					
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.).					
	<b>Metas de ODS</b>					
	As Metas dos ODS são os desdobramentos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, contribuindo para sua concretização. As Iniciativas do PPA 2024-27 serão vinculadas a pelo menos uma Meta de ODS.					

Fonte: elaboração própria.

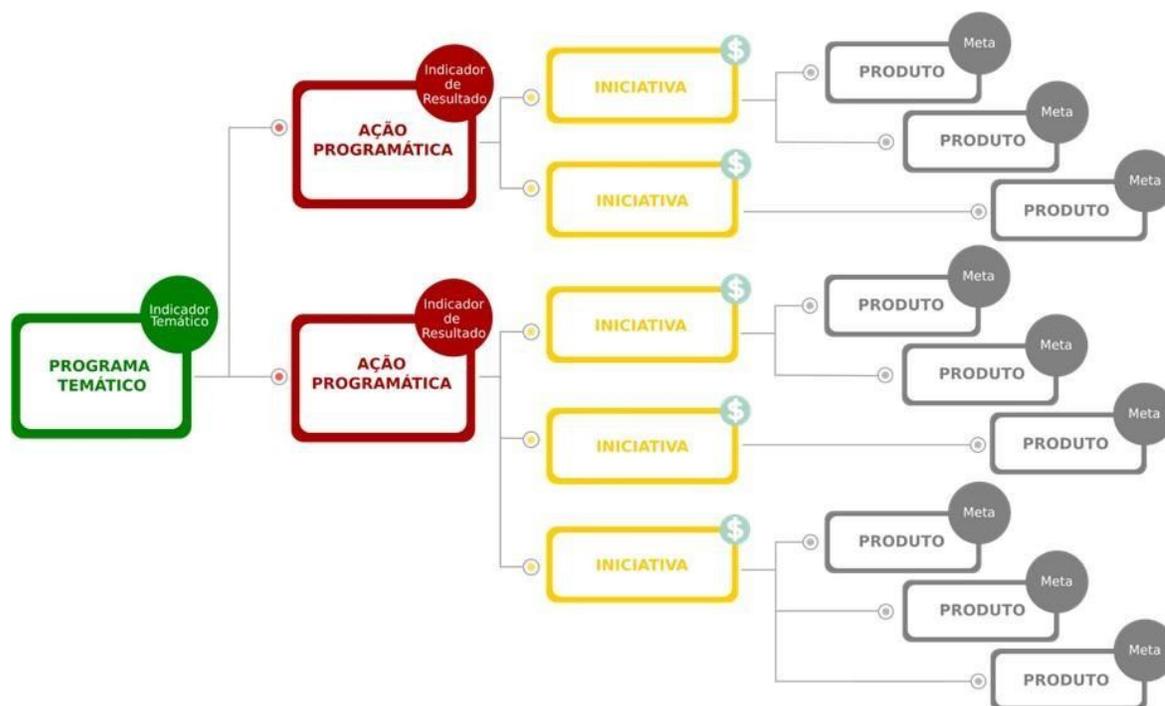
Apresentados os elementos fundamentais, a Figura 11 ilustra a Estrutura Final dos Programas Temáticos do PPA 2024-2027. A Figura 12, por sua vez, demonstra a Estrutura Resumida dos Programas Temáticos do PPA 2024-2027.

Figura 11 – Estrutura Final do Programa Temático do PPA 2024-2027



Fonte: elaboração própria.

Figura 12 – Estrutura Resumida do Programa Temático do PPA 2024-2027



Fonte: elaboração própria.

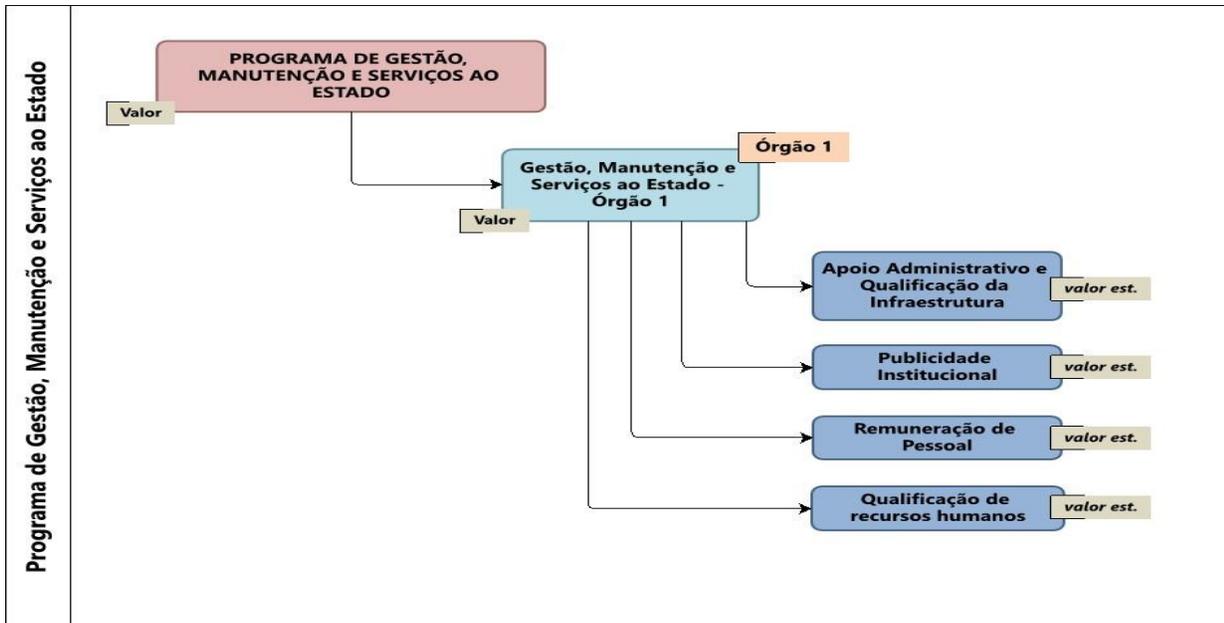
## PROGRAMAS NÃO-TEMÁTICOS DO PPA 2024-2027

No PPA 2024-2027, serão 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. Após descrevermos os Programas Temáticos e seu método de elaboração, cabe discorrer brevemente sobre a natureza dos demais tipos de programas do PPA 2024-27.

### PROGRAMA DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO

Programa que produz bens e serviços típicos de Estado e ofertados ao próprio Estado (i.e. planejamento, formulação, gestão, coordenação, avaliação ou controle de políticas públicas), incluindo atividades de natureza tipicamente administrativa, que colaboram para a consecução dos objetivos dos demais programas (i.e. remuneração de pessoal, cursos, campanhas, etc.). Cada órgão terá uma Ação Programática própria dentro do Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, com os valores estimados para cada Iniciativa previamente especificada, quais sejam: Apoio Administrativo e Qualificação da Infraestrutura; Publicidade Institucional; Remuneração de Pessoal; Qualificação de Recursos Humanos; e Tecnologia da Informação e Comunicação. Dessa forma, busca-se conferir eficiência e transparência na aplicação desses recursos. Esse Programa não possui objetivos explícitos, nem indicadores.

Figura 13 – Estrutura do Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado



Fonte: elaboração própria.

## 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.

## 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 2024-2027, sendo apenas considerados para fins de estabelecimento do cenário financeiro que orientará a fixação das metas dos demais programas.

---

## **CONCLUSÃO**

Neste módulo, procuramos apresentar as diretrizes que guiarão a elaboração do Plano Plurianual 2024-2027, os principais conceitos relacionados à estrutura dos programas temáticos, a metodologia que orienta sua elaboração e, ainda, a descrição dos programas não -temáticos. Ao longo do texto, ressaltamos a importância da definição de indicadores sólidos e confiáveis como ferramenta de monitoramento e avaliação da ação governamental. Da mesma forma, enfatizamos a necessidade de regionalizar os produtos a serem entregues para a sociedade, com vistas a tornar mais eficiente a alocação dos recursos estatais e dirimir as desigualdades regionais existentes . Nos próximos dois módulos, estes temas estarão no centro da pauta.

---

## REFERÊNCIAS

GERTLER, P. J. et al. Avaliação de Impacto na Prática. Washington D.C: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2018.

MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília, IPEA, 1993.

. Adeus, senhor presidente. São Paulo, Fundap, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Organização das Nações Unidas no Brasil, 2015. Disponível em: < <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em 16 fev. 2023.

