

ESTADO DE GOIÁS



SEGPLAN

SECRETARIA DE ESTADO DE
GESTÃO E PLANEJAMENTO



PLANO PLURIANUAL 2012-2015

MANUAL DE ELABORAÇÃO

Junho/2011



SEGPLAN
SECRETARIA DE ESTADO DE
GESTÃO E PLANEJAMENTO



GOVERNO DE
GOIÁS
A FORÇA DO CORAÇÃO DO BRASIL

Marconi Ferreira Perillo Júnior
GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

José Eliton de Figueredo Júnior
VICE-GOVERNADOR

Giuseppe Vecci
SECRETÁRIO DE ESTADO DE GESTÃO E PLANEJAMENTO

Ricardo Vaz
SUPERINTENDENTE EXECUTIVO

Lara Garcia Borges
SUPERINTENDENTE DA CENTRAL DE PLANEJAMENTO

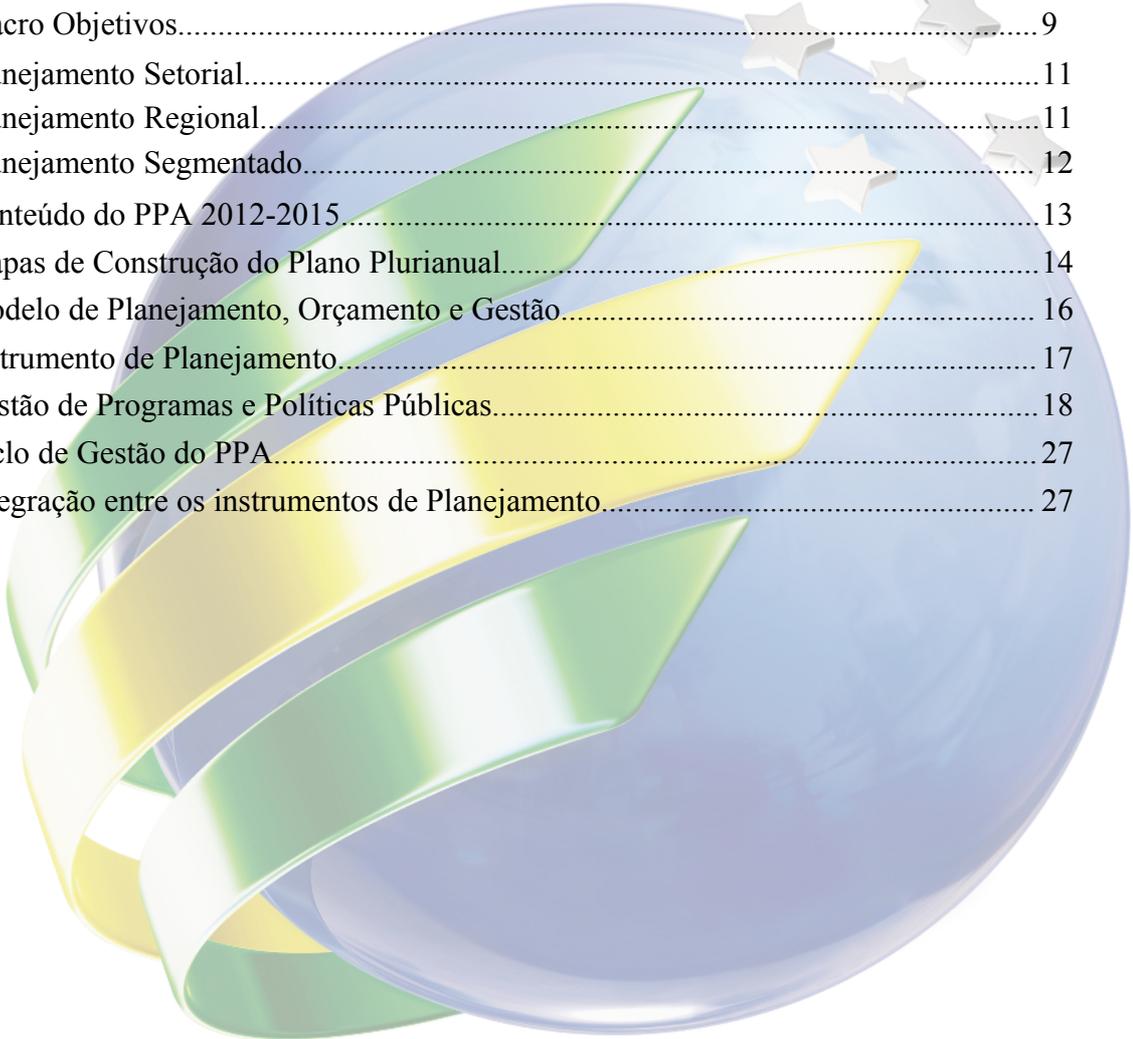
Eduardo Vieira Scarpa
GERENTE DE PLANEJAMENTO

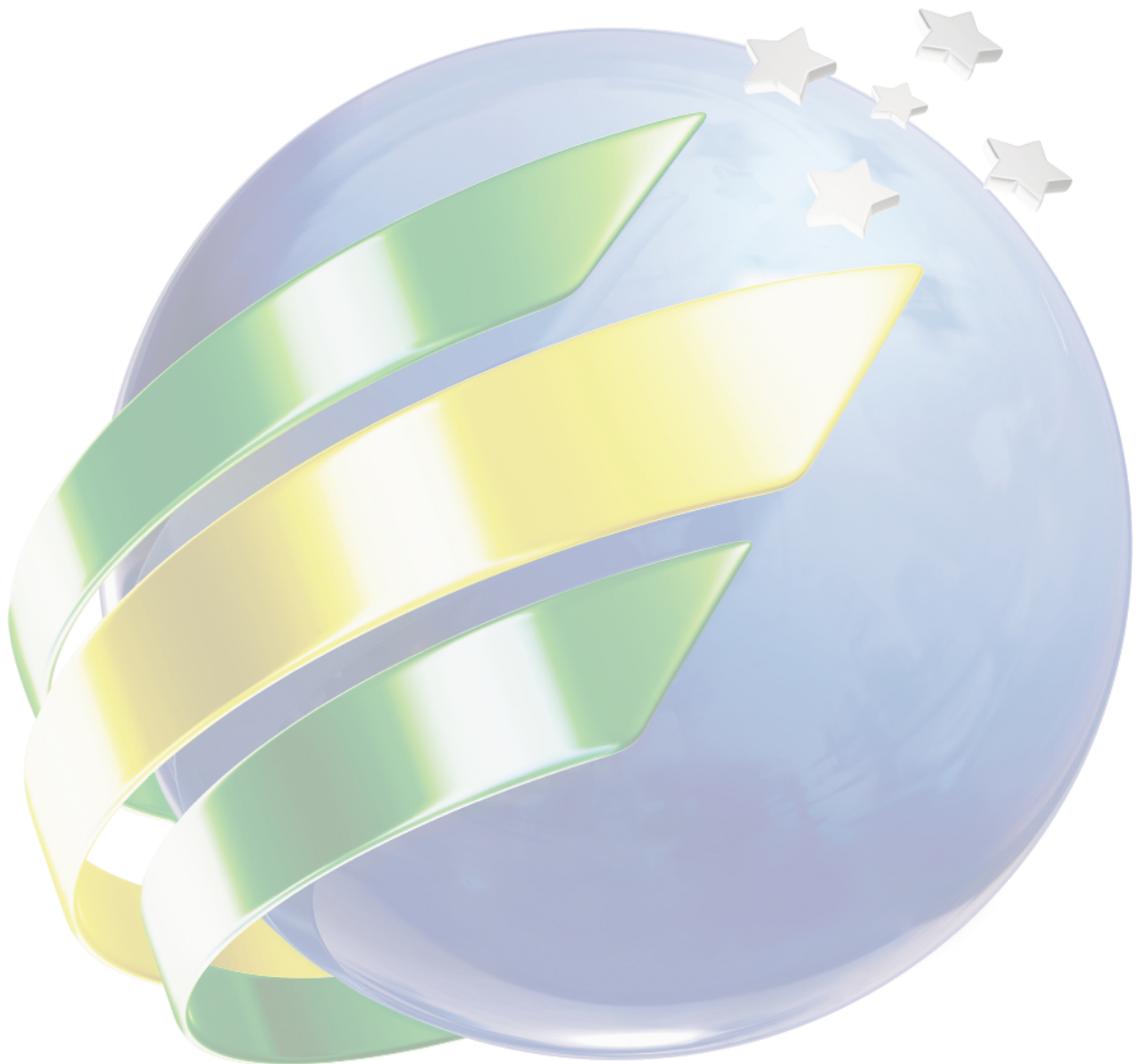
Equipe Técnica:

Eduardo Vieira Scarpa
Elzira Testolin
Maria Cristina Mendonça Munhóz
Maria de Fátima Machado Xavier
Walcyra Cassia Nunes

Índice

Apresentação.....	5
Plano Plurianual 2012-2015.....	6
Diretrizes para o PPA 2012-2015.....	7
Mapa Estratégico.....	8
Eixos Estratégicos.....	9
Macro Objetivos.....	9
Planejamento Setorial.....	11
Planejamento Regional.....	11
Planejamento Segmentado.....	12
Conteúdo do PPA 2012-2015.....	13
Etapas de Construção do Plano Plurianual.....	14
Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão.....	16
Instrumento de Planejamento.....	17
Gestão de Programas e Políticas Públicas.....	18
Ciclo de Gestão do PPA.....	27
Integração entre os instrumentos de Planejamento.....	27





Goiás, Secretaria de Gestão e Planejamento.
Superintendência Central de Planejamento

Manual de Elaboração do Plano Plurianual:
Instruções para elaboração do PPA do Estado de Goiás
para o período 2012 a 2015, SEGPLAN, Goiás, 2011.



APRESENTAÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) deve constituir o documento base que vai nortear as ações do governo, tendo em vista que o atual modelo de intervenção pública por meio de programas é o resultado das reformas do estado brasileiro em curso nas últimas décadas, tendo como objetivo, aprimorar a formulação e implementação das políticas públicas com vistas a maior eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.

Os gastos /investimentos públicos relacionados às funções típicas do estado (saúde, educação, saneamento, segurança, infra-estrutura econômica e social, entre outros) quando realizados de forma eficiente e eficaz, geram externalidades que aumentam o desempenho global da economia, por reduzir o custo e aumentar a competitividade do setor produtivo.

As soluções dos desafios da sociedade requerem esforços que não se restringem a apenas a um setor. Melhorar os índices de saúde de uma determinada população necessita, também, de medidas relacionadas ao meio ambiente, à educação, à cultura, ao saneamento, à habitação, entre outros. Assim, a elaboração dos programas do PPA 2012-2015 requer avanços desde a fase de sua concepção até a sua implementação.

Tem sido amplamente reconhecido que existe na administração pública brasileira uma recorrente disfunção representada pela sobreposição de ações de dois ou mais órgãos na resolução de um mesmo desafio.

Desta forma, se reveste de fundamental importância, o alinhamento e a integração das ações do PPA com o mesmo objetivo e/ou o mesmo público alvo, eliminando assim eventuais superposições e aumentando a sinergia entre os órgãos/entidades na busca de um mesmo objetivo governamental.

As estratégias para alcançar este propósito utilizado neste PPA são as reuniões por programa, detalhadas neste manual.

Na elaboração do PPA, deve-se buscar a melhoria na qualidade dos gastos públicos evitando-se as superposições de ações de órgãos que visam resolver o mesmo desafio na sociedade, imputando uma enorme responsabilidade ao planejamento público como uma atividade estratégica para o desenvolvimento Estadual.



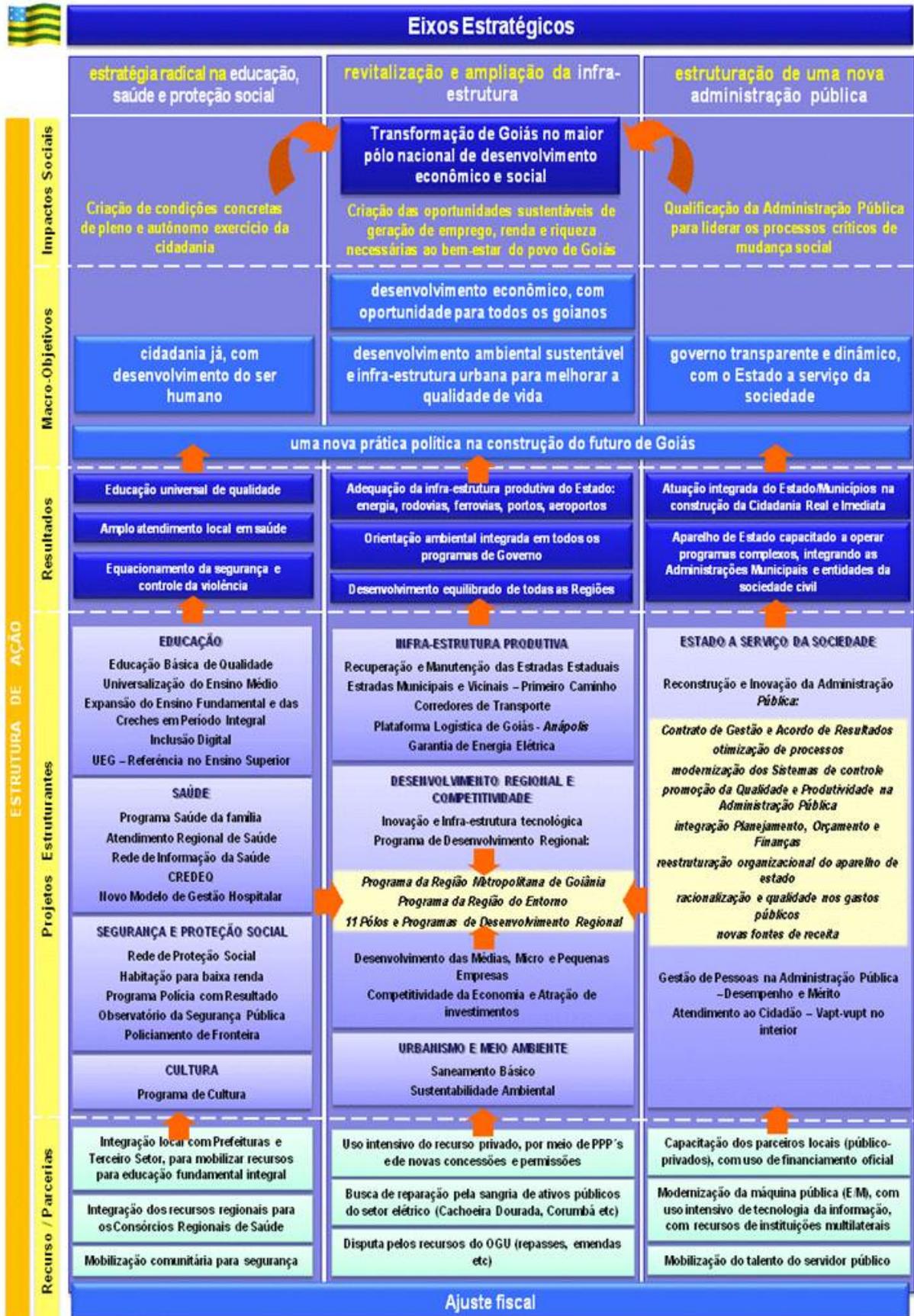
1. Plano Plurianual 2012-2015

1.1. DIRETRIZES PARA O PPA 2012-2015

O Plano Plurianual 2012–2015 “ **Transformação de Goiás no Maior Pólo Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**”, assume um caráter amplo de ações interligadas com o foco central que norteia toda a ação governamental, através dos eixos estratégicos e os macro-objetivos sobre os quais se apoiam as diferentes políticas de intervenção, visando um Estado com Desenvolvimento Sustentável, tendo como ator principal o ser humano, proporcionando-lhe melhorias na qualidade de vida. Para sua efetivação, se faz necessário buscar parcerias com o segundo e terceiro setores, buscando avanços na gestão e qualidade dos serviços prestados.

A atividade de planejamento, por sua vez, exigirá do planejador capacidade de elaboração de políticas públicas ajustadas à heterogeneidade das populações alvo. Exigirá também capacidade de percepção da realidade e de integração das diferentes políticas públicas, favorecendo que a intervenção governamental possa ocorrer de forma articulada e consistente.

A base de orientações estratégicas para elaboração do PPA 2012–2015 está consolidada no Plano Estratégico do Governo - Transformação de Goiás no maior pólo nacional de desenvolvimento econômico e social.



1.2 - Eixos Estratégicos

Este Plano está ancorado em três eixos-estratégicos, a saber:

- **Estratégia radical em educação, saúde, segurança e proteção social** - tem por objetivo desenvolver ações de governo que irão revolucionar a atual situação de áreas consideradas essenciais para a sociedade. A proposta é de recuperação da credibilidade, de quebra de paradigmas, criação e modificação de estruturas e mudanças em processos de gestão que possibilitem devolver à sociedade serviços essenciais à altura de seus anseios;
- **Revitalização e ampliação da infraestrutura** – norteia as ações de Governo no sentido de transformar Goiás no maior pólo de desenvolvimento do Brasil, pela realização de sólidos investimentos em infraestrutura.
- **Estruturação de uma nova administração pública** – objetiva dotar o Estado de uma administração pública pautada pela inovação, modernização, transparência, descentralização, ética, interiorização, respeito ao servidor e qualidade no atendimento ao público, privilegiando os resultados.

Fonte: Plano de Governo

1.3 - Macro-Objetivos

Num desdobramento dos eixos estratégicos, encontram-se cinco macro-objetivos com todos os projetos e ações a serem desenvolvidas, a saber:

- **Cidadania já, com desenvolvimento do ser humano**

O Estado pode e deve oferecer oportunidades e alternativas de aprendizado à população, mas quem administra sua vida é o próprio ser humano. O desenvolvimento humano é muito rico e diversificado. Desenvolvê-lo significa prover o cidadão de ferramentas necessárias para que ele tome as rédeas do seu destino. Torna também necessário, que ele se sinta autoconfiante em sua capacidade de compreensão de seu papel na sociedade e da possibilidade de transformar a comunidade que o cerca, através de uma atuação radical em setores essenciais como a Educação, a Saúde, a Segurança Pública e a Proteção Social.

➤ **Desenvolvimento econômico com oportunidades para todos os goianos**

Fomentar o desenvolvimento econômico é tônica de todo governante. O crescimento econômico de Goiás é fato concreto e o Estado apresenta todas as condições para consolidar este crescimento.

Com índices de crescimento acima da média nacional, o Estado necessita receber investimentos em infraestrutura que possibilite a manutenção deste ritmo. É necessária a construção de estradas, ferrovias, hidrovias, ou seja, meios de escoamento eficazes para que a produção goiana chegue de maneira rápida aos mercados nacional e internacional, incentivando investimentos em energia limpa, em armazenagem e logística.

O Estado deve aproveitar este cenário positivo que se desenha no horizonte, com a retomada do crescimento econômico, que já chegou aos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) e logo atingirá outros países. Portanto deve se estruturar e se posicionar para aproveitar este ciclo virtuoso e transformá-lo em benefícios à população goiana. Ou seja, transmutar este crescimento em desenvolvimento para todos os goianos.

➤ **Desenvolvimento ambiental sustentável e infraestrutura urbana para melhor qualidade de vida**

Atualmente, em termos ambientais, constata-se que colhemos os efeitos nocivos do que plantamos, e que os limites de assimilação do meio ambiente já foram em muito ultrapassados.

Sob esta ótica existe uma preocupação mundial e local de que se deve buscar, a qualquer custo, uma reversão dessa realidade, a qual poderá ter como uma das principais armas o incentivo e a consolidação de uma consciência eco-social coletiva.

Para garantir que os recursos naturais de hoje sejam transformados em bens e serviços e preservados para o futuro, faz-se necessário implantar uma política de conscientização à sociedade, para que a proteção ambiental faça parte do processo de desenvolvimento e não apenas ser considerada isoladamente.

➤ **Governo transparente e dinâmico, com o Estado a serviço da sociedade**

Aqui a proposta é de uma nova postura governamental que transforma diretamente a concepção burocrática de governo conservador e centralizador em uma concepção dinâmica de governo facilitador.

O governo deve estar aberto à inovações, ser empreendedor e principalmente manter-se próximo da população para poder envolvê-la em seus propósitos.

Experiências bem sucedidas de gestão pública como os Serviços de Atendimento ao Cidadão (Vapt Vupt) devem ser replicadas por toda a administração. É o que a população deseja: rapidez, eficiência, segurança e conforto. Ou seja, qualidade no serviço público que

em resumo se traduz em respeito ao cidadão-contribuinte. É neste momento que a população valoriza o imposto pago, quando recebe um serviço a altura dos seus anseios.

É necessário, ainda, investir maciçamente na qualificação do servidor, sem o qual não será possível adotar um padrão de qualidade no atendimento esperado pela população. Conseqüentemente, ter-se-á funcionários bem treinados e altamente motivados, ambiente confortável, acessibilidade, agilidade e confiabilidade.

➤ **Uma nova prática política na construção de Goiás**

Para a viabilizar de todos os eixos extratégicos , deve-se unir em torno deste propósito, uma nova forma de relacionamento entre as forças políticas. É necessário que sejam firmadas grandes parcerias e alianças com todos os partidos que tenham afinidade e interesse no desenvolvimento do Estado.

Fomentar a criação de instancias representativas da sociedade como forma de aumentar sua participação na gestão governamental. Formação de novas lideranças que agreguem valor e tragam novas idéias que revigorem a e oxigenem a máquina pública.

Transparência e combate contínuo a corrupção como ideal a ser perseguido, valorizando efetivamente a aplicação dos recursos públicos.

Apoio decisivo aos municípios na solução de suas dificuldades, pondo fim a política do “pires na mão”. Enfim, estabelecer um verdadeiro pacto político para o desenvolvimento de Goiás, governando de forma compartilhada, visando ascender politicamente o Estado de Goiás no cenário nacional.

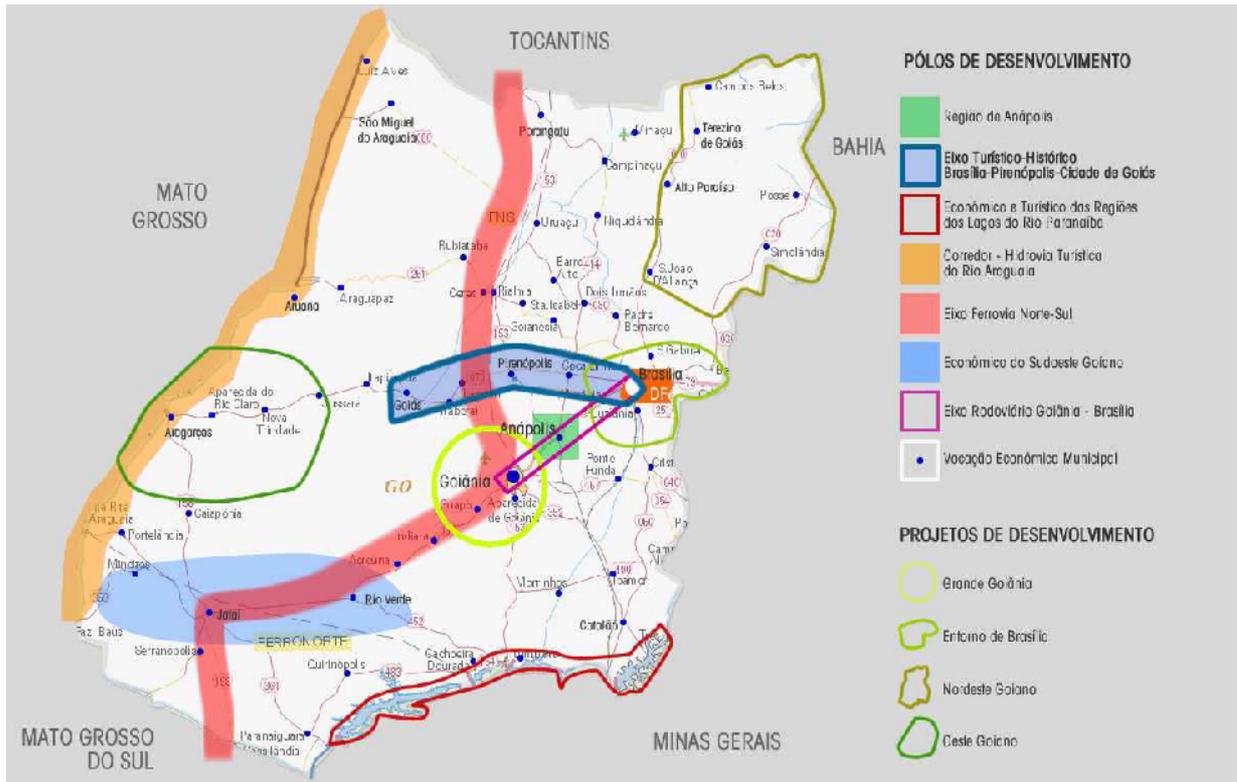
● **Planejamento Setorial**

Nele estarão inseridos os projetos de desenvolvimento para setores específicos como saúde, educação, saneamento, habitação, transporte, meio-ambiente, os quais serão detalhados oportunamente.

● **Planejamento Regional**

Um dos maiores desafios do poder público, no Brasil, é minimizar os desequilíbrios regionais.

Em Goiás, regiões dinâmicas e produtivas do Centro-Sul contrastam com outras de economia precária, como é o caso do Nordeste Goiano, que se ressentir de adequada infraestrutura econômica e social, bem como de investimentos em tecnologias fundamentais ao avanço de suas atividades produtivas. O Planejamento Regional está sendo concebido com a perspectiva de atender as necessidades de desenvolvimento de regiões previamente definidas como de importância estratégica para o Estado de Goiás.



● **Planejamento Segmentado**

Neste estarão relacionados os projetos voltados ao atendimento de setores específicos da sociedade que requerem atenção especial por parte do poder público, (criança e adolescente, micro e pequeno empresário, juventude, idoso, portadores de necessidades especiais, mulher, usuários de drogas, movimento comunitário).



A elaboração da proposta de Planejamento Plurianual para o período 2012–2015 passa prioritariamente pela articulação dos **projetos estruturantes** que são complementares e interligados. Estes projetos integram a ação do Estado para o alcance dos macro-objetivos. Ver detalhamento sobre programas/projetos estruturantes no item 2.2.3 deste Manual.

Fonte: Plano de Governo

1.4 - CONTEÚDO DO PPA 2012-2015

1.4.1 *Integração o Plano Plurianual, sob a forma de programas*

- a) as ações que resultem em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade;
- b) as ações de gestão de governo relacionadas a formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas;
- c) as despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis, no momento, de apropriação a esses programas, como por exemplo, a manutenção e conservação de bens imóveis, a manutenção de serviços de transporte, a manutenção de serviços gerais, a administração de recursos humanos e as ações de informática.

1.4.2 - *Não integração o Plano Plurianual*

Despesas que não contribuam para o ciclo produtivo do Governo Estadual, nem tampouco para o alcance de seus objetivos. Dentre elas, estão as despesas relativas a dívidas, transferências, ressarcimentos, indenizações e outras afins, que representam agregações neutras.

1.4.3 - *Deverão ser alocados aos programas a que estiverem relacionados*

As transferências financeiras para outras esferas de governo, necessárias à consecução dos objetivos de programas, as renúncias fiscais os recursos de fundos constitucionais, outros fundos não integrantes do Orçamento do Estado e os financiamentos das agências oficiais de crédito.

1.4.4 - *O Plano Plurianual compõe-se dos seguintes documentos*

- a) Mensagem
- b) Projeto de lei

c) Anexo I

- Apresentação dos Programas
- Órgãos Componentes da Administração
- Demonstrativo do dispêndio para o período
- Dispêndio de recursos do Estado por área de atuação
- Dispêndio total de recursos.

1.5 - Etapas de construção do Plano Plurianual

Os trabalhos relacionados ao Plano Plurianual compreendem as etapas de preparação, elaboração e aprovação conforme abaixo descrito:

1.5.1 – Preparação

- **Estudos preparatórios** – Desenvolvimento de estudos e análises para fundamentar a elaboração do Plano.
- **Sistema de Planejamento e Monitoramento – SIPLAM**

Foi estruturada uma nova versão do Sistema de Planejamento e Monitoramento, estabelecendo interface entre o monitoramento e a avaliação integrada com o SEONet (Sistema de Elaboração Orçamentária) e o SIOFNet (Sistema de Programação e Execução Orçamentária).

A interface do monitoramento proporcionará uma maior transparência na aplicação dos recursos e, com a avaliação dos indicadores, obter-se-á o desempenho dos programas/ações dos órgãos/entidades, bem como do governo.

O SIPLAM disponibilizará um ambiente para que os órgãos da administração pública possam elaborar o Plano Plurianual 2012-2015.

A cada ano, novos programas e ações que forem criados pelas LDOs ou Leis Específicas serão incluídos no SIPLAM através dos sistemas corporativos.

A Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento coordenará todas as etapas da elaboração do Plano Plurianual, repassando, através de treinamentos, as diretrizes a serem observadas.

1.5.2 - Elaboração

O cadastro das propostas deverá ser realizado pelos órgãos setoriais, que ao definirem seus programas/ações devem observar:

- orientações estratégicas (verificação do alinhamento de seus programas com o Mapa Estratégico do Plano de Governo);
- verificação da compatibilidade das cotas previstas com a previsão de recursos do Estado;
- compatibilização dos programas/ações com órgãos – ver cronograma de reuniões;
- possibilidade de parcerias em cada programa;
- contratualização de resultados.

A validação do PPA pela SEGPLAN levará em conta os seguintes critérios:

- alinhamento de cada programa em relação à orientação estratégica do governo;
- multisetorialidade do programa (integração com outros órgãos e/ou programas/ação para alcance de melhores resultados).
 - se existe duplicidade de ações, isto é, se dois ou mais órgãos desenvolvem ações semelhantes e correlatas.

1.5.3 - Aprovação

A aprovação final do PPA é feita pela assembleia e sancionada pelo governador, após análise das emendas apresentadas. Posteriormente a Lei do PPA é encaminhada à imprensa oficial para a publicação no Diário Oficial.



2. Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão

2.1 - Instrumentos de Planejamento

Com o advento da Constituição de 1988, o país passa a adotar uma estrutura programática que vale para os governos federal, estaduais e municipais, tendo com instrumentos básicos de programação:

- Plano Plurianual (PPA)
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- Leis Orçamentárias Anuais (LOA)

2.1.2 - Plano Plurianual (PPA)

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública brasileira.

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas físicas e financeiras da administração pública organizadas em programas. Os programas, por sua vez, conjugam ações para atender a um desafio da sociedade.

O PPA tem duração de quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento, mesmo no caso de troca de governo.

Princípios:

O Plano Plurianual (PPA) tem como princípios básicos:

- identificação clara dos objetivos e prioridades do governo;
- organização dos propósitos da administração pública em programas;
- integração do plano com o orçamento, por meio dos programas/ações;
- transparência das ações de governo.

O Plano pode receber emendas do legislativo, desde que observadas às regras existentes para tal, observando os princípios acima.

2.1.3 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, foi instituída pela Constituição Federal de 1988 e tem periodicidade anual.

A LDO estadual é composta pelos seguintes anexos:

- Anexo I – Programas e Ações;
- Anexo II – Metas Fiscais;

- Anexo III – Riscos Fiscais.

2.1.4 - Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual estima a receita e fixa a despesa para cada exercício financeiro, conforme disposição constitucional e constitui-se em:

- Orçamento Fiscal;
- Orçamento da Seguridade Social;
- Orçamento de Investimento das Empresas

Prazos (para Goiás)

INSTRUMENTO	ENCAMINHAMENTO À ASSEMBLÉIA*	DEVOLVIDO PELA ASSEMBLEIA*
PPA	30 de agosto (cada 4 anos)	15 de dezembro (cada 4 anos)
LDO	30 de abril (anualmente)	30 de junho (anualmente)
LOA	30 de setembro (anualmente)	15 de dezembro (anualmente)

- *Emenda constitucional no 46, de 09 de setembro de 2010*

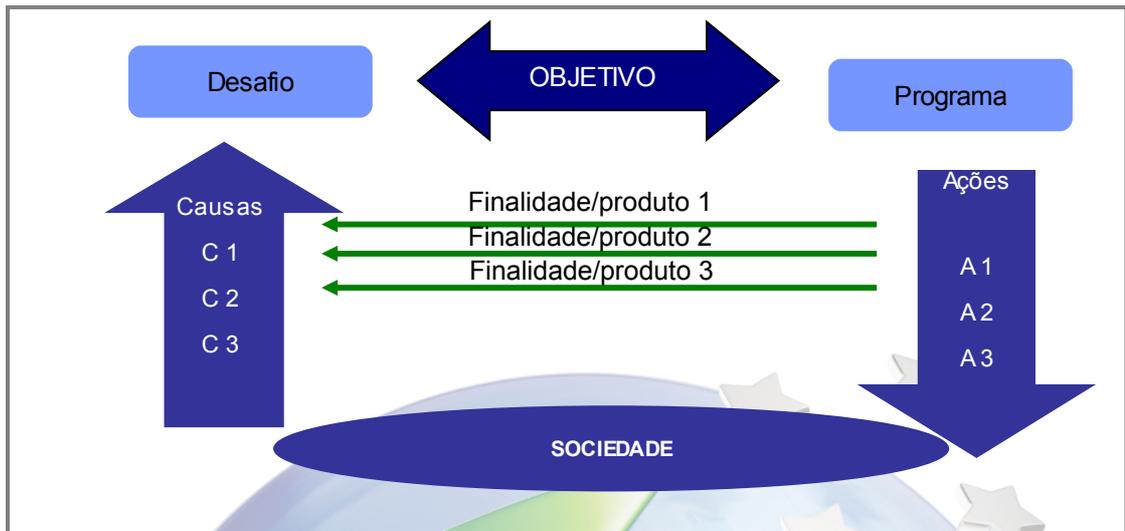
O prazo limite do governo federal para o encaminhamento dos projetos do PPA e da LOA ao Congresso Nacional é de até 31 de agosto.

O prazo para os municípios é estabelecido pelas respectivas Leis Orgânicas. No caso do prazo não estar estabelecido nesta Lei, devem ser seguidos os prazos vigentes para a União.

2.2 - GESTÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A atual concepção de planejamento pressupõe pensar a realidade por desafios e enfrentá-los mediante ações organizadas em programas com objetivos definidos. Nesse sentido, a formulação dos programas e políticas públicas deve consistir, primeiramente, na realização de estudos que permitam a identificação das causas, isto é, as várias condições que, em conjunto, tornam provável a ocorrência de determinado desafio.

CONSTRUÇÃO DE PROGRAMAS



2.2.1 – Programa

O **programa** é o instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias), necessárias e suficientes para enfrentá-lo, de modo a superar ou evitar as causas identificadas.

Para conceber as ações é preciso conhecer os instrumentos que um órgão público tem a sua disposição para combater o problema. Em outras palavras, é preciso definir com rigor os produtos oferecidos e mais, suas metas físicas, sua forma de medição (indicadores), custos e prazos.

Programa constitui-se de um conjunto articulado de ações (relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias), para o alcance de um objetivo. Esse objetivo é concretizado com o resultado, a solução completa ou parcial de um desafio ou o atendimento de demanda da sociedade, mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando assim, a avaliação objetiva da atuação do governo.

2.2.2 - Requisitos para constituição de programas:

- dar solução a um desafio e/ou atender a uma demanda da sociedade ou aproveitamento de uma oportunidade de investimento;
- compreender um conjunto de ações voltadas para um objetivo comum;
- permitir a identificação do público-alvo;
- ampliar a base de financiamento do PPA, mediante geração de receitas próprias ou parcerias.

2.2.3 - Atributos do programa

Cada programa deverá conter:

- I. **título** (nome fantasia);
- II. **tipologia** (estruturantes ou não);
- III. **objetivo** (onde chegar);
- IV. **público alvo** (quem será beneficiado);
- V. **órgão gestor** (quem coordena);
- VI. **tipo** (finalístico, gestão, apoio);
- VII. **descrição** (explicação sucinta, justificativa);
- VIII. **multissetorial** (que tem pelo menos uma ação em mais de um órgão/entidade)
- IX. **ações** (produtos gerados, bens ou serviços);

I. Título

O título deve comunicar a sociedade, em uma palavra ou frase-síntese, a compreensão direta dos objetivos do programa. Ex.: *Conservação e Segurança da Malha Rodoviária*.

II. Tipologia

Indica se o programa é estruturante ou não.

a) Estruturante

Entende-se como Programa Estruturante aquele com iniciativas governamentais com capacidade de alavancar outras iniciativas privadas ou públicas, possuindo efeito multiplicador, com forte impacto econômico ou social. Tais programas são competentes para dotar o Estado de Goiás de um ambiente capaz de responder aos desafios das demandas da sociedade, bem como impulsionar o desenvolvimento dos diversos setores.

Representam os programas estratégicos de cada área de resultados que compõe os eixos fundamentais de atuação do governo, a fim de materializar os objetivos fixados no Plano Estratégico de Governo.

Devem ser alinhados ao Plano de Governo, e consistem em prioridades para consolidação do desenvolvimento do Estado de Goiás, conforme Mapa Estratégico do Plano de Governo.

b) Outros Programas

São aqueles que contemplam as necessidades setoriais, porém não são diretamente vinculados ao Plano Estratégico do Governo.

Incluem-se nesse escopo os programas de Apoio à Administração Pública (4001), os programas desenvolvidos pelos outros poderes e outros.

III. Objetivo

Expressa a busca do resultado que se quer alcançar, ou seja, a transformação da situação-problema que é o objeto da intervenção do programa.

O objetivo deve sempre se reportar ao problema em foco. Nessa perspectiva, o resultado mensurado, através de indicadores, se relacionam com as mudanças e benefícios esperados e a implementação das ações do programa, refletindo a efetividade de sua execução. *Ex: Programa Valorização e Desenvolvimento dos Profissionais da Educação - Objetivo: Possibilita condições para o desenvolvimento das ações pedagógicas, permitindo o acesso à qualificação dos servidores profissionais da educação, criando formas de alcançar a remuneração justa e instituindo a atualização e valorização como forma de ampliar a eficiência na atuação pedagógica e administrativa.*

IV. Público-Alvo

Pessoas, comunidades, categorias da sociedade, setores, entre outros, aos quais o programa se destina e ao mesmo tempo se beneficiam direta e legitimamente com os produtos resultantes de suas ações com a execução.

Ex.: Programa Valorização e Desenvolvimento dos Profissionais da Educação – Público-alvo: profissionais da educação.

V. Órgão Gestor

Órgão responsável pelo gerenciamento do programa.

Ex.: Programa Valorização e Desenvolvimento dos Profissionais da Educação – Órgão Gestor: Secretaria da Educação.

Mesmo os programas de natureza multissetorial, com mais de um órgão executor de projetos/atividades, devem, obrigatoriamente, ter a identificação do órgão responsável pelo seu gerenciamento.

VI. Tipos de programas

Para atender a necessidade de organizar todas as ações do governo foram considerados no PPA 2012–2015 três tipos de programas:

- **Programa *finalístico***, quando resulta em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade (Ex: Programa de qualificação de mão-de-obra para emprego e renda);
- **Programa de *gestão de políticas públicas***, quando abrange ações de governo relacionadas com a formulação e execução de políticas públicas e aprimoramento da gestão administrativa (Ex.: Programa de capacitação e profissionalização do servidor);
- **Programa de *apoio administrativo***: contempla encargos especiais e as despesas de natureza tipicamente administrativa, as quais, embora contribuam para a consecução dos objetivos de outros programas, neles não foram passíveis à apropriação dos recursos financeiros (Ex.: serviços de água, telefone, pagamentos de precatórios, pagamento de PIS/PASEP).

VII. Descrição (Justificativa)

Descreve os desafios ou as demandas que o programa deve solucionar ou atender, identificando as suas principais causas, bem como a contribuição esperada para o alcance dos objetivos estratégicos do governo, e a forma escolhida de sua implementação para atingir os resultados pretendidos. O programa também pode ser constituído através do aproveitamento de uma oportunidade.

Na descrição da justificativa do programa devem ser considerados os seguintes aspectos:

- *estudo da situação-problema para o qual o programa foi proposto*. Dessa forma, a unidade responsável deverá abstrair a essência do problema a ser atacado pelo programa, suas causas críticas e principais efeitos.

As causas são fatores que contribuem para a ocorrência do problema, ou seja, processos ou fatores responsáveis pelo seu surgimento, manutenção ou expansão. Os efeitos, por sua vez, são as conseqüências dele decorrentes;

- *conseqüências da não implementação do programa*;

- *condicionantes favoráveis ou desfavoráveis ao programa* – são os fatores do contexto, ou melhor, são as variáveis-chave que determinam o problema para o qual o programa se constitui.

VIII. Multisetorial

O atributo multisetorial trata-se de programa que tem pelo menos uma ação sendo executada em mais de um órgão.

IX. Ações

A ação é um instrumento de programação que envolve um conjunto de operações das quais resulta um produto (bem, serviço ou transferência financeira) necessário ao enfrentamento da causa de um problema. As ações correspondem aos nós críticos da situação-problema, objeto de atuação do programa. Por consequência, o produto poderá ser ofertado à sociedade, à própria administração pública ou a outras entidades civis.

A ação constitui-se num elemento do planejamento governamental no qual são detalhadas as despesas orçamentárias e definidas as metas do PPA. A ação é, pois, muito mais do que um instrumento de execução da despesa ou uma forma de classificação do gasto público, cabendo-lhe retratar os caminhos necessários para o alcance dos objetivos propostos para o programa.

Tipos de ações

As ações classificam-se em orçamentárias e não-orçamentárias. No PPA constarão somente as ações orçamentárias que contribuem para a consecução do objetivo do programa, gerando bens ou serviços, para uma parcela e/ou a totalidade do público-alvo, demandando recursos orçamentários, os quais dividem-se em:

- ✓ **Projeto** – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de tarefas **limitadas no tempo**, das quais resulta um produto ofertado à sociedade.
- ✓ **Atividade** – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de tarefas que se realizam **de modo contínuo e permanente**, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo.

O programa não precisa agregar apenas recursos do Tesouro, podendo incorporar também instrumentos normativos e recursos disponíveis do setor privado, das agências

oficiais de crédito, do terceiro setor, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento regional, dos dispêndios correntes das empresas estatais, bem como de parcerias e contrapartidas. Além disso, podem incluir as ações realizadas com recursos de outros entes da Federação, como os municípios ou a União.

Ações Estruturantes

Entende-se como Ação Estruturante aquela com capacidade de alavancar outras iniciativas privadas ou públicas, possuindo efeito multiplicador, no contexto do programa. Tais ações são capazes de impulsionar o alcance dos objetivos propostos para os programas em questão.

Representam as ações nas quais serão alocados prioritariamente os recursos estaduais discricionariamente disponíveis.

Atributos qualitativos da ação

➤ **Título (Nome da Ação)**

É a forma pela qual a ação será identificada pela sociedade e pela administração pública e apresentada no PPA, LDOs e LOAs. Portanto, deve expressar, em linguagem precisa e clara, o objeto da ação e seu produto, de forma a dar maior transparência às ações governamentais.

Ex: Programa de valorização e desenvolvimento dos profissionais da educação –
Ação: Capacitação de profissionais da educação

➤ **Objetivo**

Expressa de forma sucinta, o que será, efetivamente, feito no âmbito da ação, ou seja, seu escopo e suas delimitações. Esse campo é importante no sentido de tornar transparente o que a unidade faz para executar a ação e alcançar o objetivo da ação.

➤ **Produto**

Bens ou serviços que resultam da ação, destinado ao público-alvo. Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela ação, principalmente no âmbito daquelas contínuas.

Cada categoria de produto final entregue pela unidade enseja a criação de uma ação correspondente no plano.

É obrigatória a definição de um produto fisicamente mensurável. Deve dar a clara noção do escopo da ação, sendo gerencialmente útil para o controle físico de sua execução. O produto deve espelhar uma unidade de mensuração objetiva, portanto, deve-se evitar a

definição de produtos indeterminados como, por exemplo, “ação realizada”, “ação administrativa realizada”, “serviço realizado”, entre outros. Exemplos de produtos: servidor treinado, estrada construída, ponte construída, escola construída.

Em síntese, os produtos devem ser determinados, mensuráveis, objetivos e gerencialmente úteis para o controle físico da ação.

✓ **Unidade de Medida do Produto**

Trata-se do padrão selecionado para mensurar o bem ou o serviço. Exemplo no quadro abaixo:

Produto	Unidade de Medida
Servidor treinado	unidade
Estrada construída	km
Ponte construída	m
Escola construída	M ²

➤ **Órgão Executor (Unidade Orçamentária)**

Refere-se ao órgão responsável pela execução da ação.

➤ **Função**

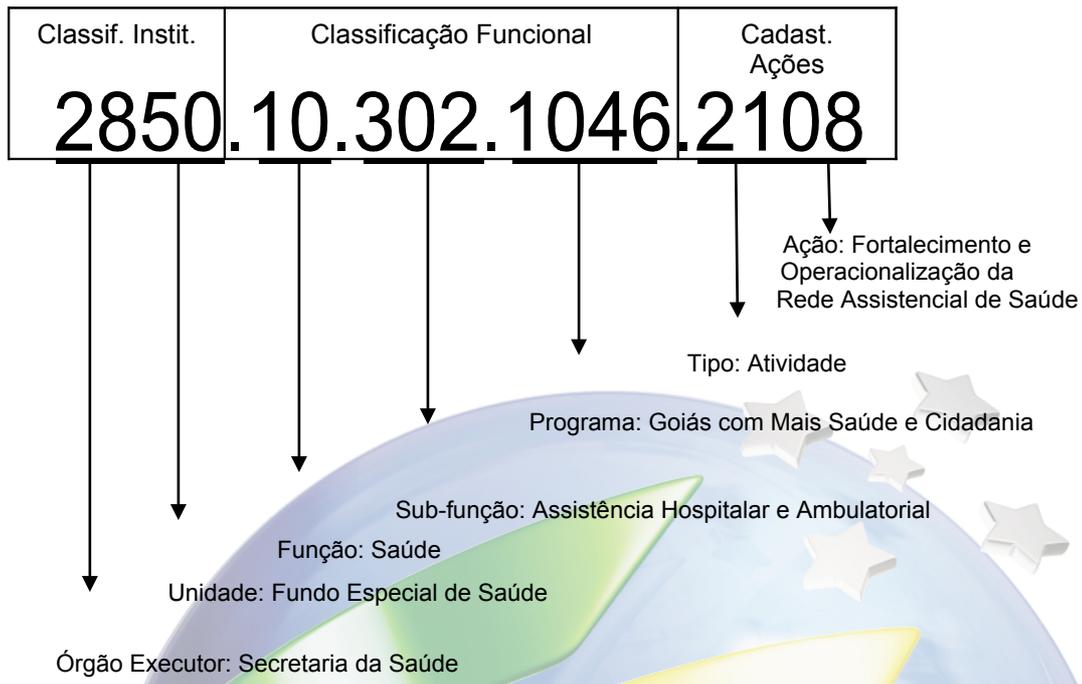
Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Os códigos de função também podem ser consultados no sistema SEONET.

➤ **Subfunção**

A subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estão diretamente relacionadas com a função. Tal como ocorre com a função, o critério que precede a definição da Subfunção é a natureza do objeto da ação. Dessa forma, a partir do rol fixo apresentado pela Portaria n.º 42/99, se escolhe aquela que se encontra mais próxima do que é feito no âmbito da ação. Os códigos de Subfunção também podem ser consultados no sistema SEONET.

➤ **Classificação funcional programática**

A Classificação Funcional Programática de uso obrigatório nos orçamentos públicos da União, Estados e Municípios tem a finalidade de sistematizar as realizações do setor público a partir de suas grandes áreas de atuação, de forma a garantir a uniformidade das ações em uma linguagem que seja inteligível para as várias esferas de governo.



➤ **Regionalização das metas físicas e financeiras**

O critério para regionalização de metas e do dispêndio correspondente é o da localização dos beneficiados pela ação.

A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação dos programas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

A regionalização das metas físicas e financeiras pode ser de abrangência estadual. É considerada como Estadual a meta cujo benefício atinge indistintamente todo o Estado. As metas classificadas como “Estado” somente devem ocorrer quando não for possível regionalizar as metas físicas.

Atributos quantitativos da ação

➤ **Meta Física**

É quantidade de produto a ser ofertado, por ação, de forma regionalizada e num determinado período.

A meta física é instituída para cada ano. Vale ressaltar que o critério para regionalização de metas é o da localização dos beneficiários pela ação.

➤ **Meta Financeira**

São as estimativas de custos da ação, desdobradas por fontes de recursos e distribuídas para cada um dos anos do período de vigência do PPA. O critério para regionalização dos dados financeiros corresponde ao custo de atendimento das metas físicas definidas para cada região.

As estimativas devem corresponder a cada um dos quatro anos do período de vigência do PPA ou atualização/revisão.

➤ **Segmento**

Categorias às quais o programa se destina e, por consequência, se beneficiam diretamente com o programa (Criança e Adolescente, Micro e Pequeno Empresário, Juventude, Idoso, Portadores de Necessidades Especiais, Mulher, Usuários de Drogas, Movimento Comunitário, entre outros).

➤ **Indicador**

É o elemento capaz de medir o desempenho do programa/ação no alcance de seu objetivo. Os indicadores serão definidos após a elaboração do PPA.

2.3 - Ciclo de Gestão do PPA

O ciclo de gestão dos programas é contínuo. Partindo de um diagnóstico dos desafios, das demandas da sociedade e da agenda política dos grupos eleitos, são planejados e formulados programas que buscam solucionar os desafios propostos.

Por meio dos indicadores definidos para os programas, é realizada avaliação periódica com vistas à melhoria contínua dos resultados. A partir das avaliações, será definida a continuidade, o aprimoramento, a reformulação ou até mesmo o encerramento dos programas do PPA, possibilitando assim a avaliação objetiva da atuação do Governo.

2.4 - Integração entre os Instrumentos De Planejamento

O PPA é o documento base, onde a lógica da gestão pública estabelece uma hierarquia entre os instrumentos de planejamento. Dessa forma, para a criação de um novo Programa, este deve ser aprovado primeiramente em lei específica ou na lei de revisão do PPA.

A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. As LDOs, os Orçamentos Anuais (LOAs) devem ser compatíveis com o que dispõe o PPA. Nenhum investimento, cuja execução ultrapassar um exercício financeiro,

poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, conforme o artigo 166 da Constituição Federal, nos parágrafos 3º e 4º.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis como plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

§ 4º - As emendas ao projeto representam o principal módulo de ligação entre o Plano Plurianual e os Orçamentos Anuais.

A integração entre os instrumentos de planejamento requer a adoção de categorias comuns, especialmente em relação às metas físicas do orçamento e os produtos planejados no PPA. Portanto, torna-se imprescindível a atualização anual do PPA (metas físicas e financeiras), tendo em vista a oscilação da receita disponibilizada para os órgãos que afeta diretamente as metas estabelecidas. Para isso, é fundamental a implantação de um sistema integrado de acompanhamento e de avaliação da gestão do planejamento, orçamento, execução orçamentária e contabilidade, ou seja, a integração “em mão dupla” de todos os sistemas corporativos do Estado utilizando base de dados única.

