





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

ESTUDOS DEPLAN

Nº 04/2015

Marco Metodológico para Elaboração do
PPA 2016-2019

Dezembro/2015



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

GOVERNADOR
JOSÉ IVO SARTORI

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

SECRETÁRIO: Cristiano Tatsch
SECRETÁRIO ADJUNTO: José Reovaldo Oltramari

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

DIRETOR: Antonio Paulo Cargnin
DIRETORA ADJUNTA: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL
Antonio Paulo Cargnin
Juliana Feliciati Hoffmann

EQUIPE DE ELABORAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Aida Dressano da Silveira
Ana Maria de Aveline Bertê
Antonio Paulo Cargnin
Bruno de Oliveira Lemos
Carla Giane Soares da Cunha
Irma Carina Brum Macolmes
Juliana Feliciati Hoffmann
Katiuscia Ramos de Freitas
Luciana Dal Forno Gianluppi
Luiz Roberto Franco Garcia
Marlise Margô Henrich
Milton Limberger
Paulo Victor Marocco Milanez
Rogério Corrêa Fialho
Rosanne Lipp João Heidrich
Silvia Leticia Lorenzetti
Suzana Beatriz de Oliveira

REVISÃO E TRADUÇÃO
Marlise Margô Henrich

CAPA
Laurie Fofonka Cunha

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS. –
N. 1 (2010)- . Porto Alegre : Secretaria do Planejamento e Gestão,
2010- .
v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Mobilidade e
Desenvolvimento Regional, 2015-

ISSN 2447-4576

1. Desenvolvimento regional – Periódico – Rio Grande do Sul. I. Rio
Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. Departamento de
Planejamento Governamental.

CDU 332.1(816.5)(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

As opiniões nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o posicionamento da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional.

Apresentação

Este número do Estudos DEPLAN é dedicado à apresentação do Marco Metodológico que orientou a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. É também uma homenagem *in memoriam* da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional a uma importante personalidade que fez parte de sua história e muito contribuiu para esse tema, Rogério Corrêa Fialho.

Nascido em São Leopoldo em 12 de dezembro de 1955, Rogério Corrêa Fialho graduou-se em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1978) e tornou-se especialista em Gestão Pública Participativa pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (2003).

Em 1998 ingressou na então Secretaria da Coordenação e Planejamento, como Técnico em Planejamento e, mais recentemente, desempenhava suas atividades como Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN). Dentre outras atividades, desempenhou a função de Diretor-Geral da Secretaria no período 2011-2012, e sua contribuição concentrou-se na atividade cotidiana junto ao Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), como líder de equipe.

Em sua trajetória profissional Rogério desenvolveu atividades ligadas ao planejamento, ao orçamento e à gestão pública no Rio Grande do Sul, criando e implementando novas ideias e consolidando-se como uma referência técnica da Secretaria nessa temática. Participou do processo de modernização do planejamento e da gestão, em especial através da qualificação dos instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual e os orçamentos anuais, assim como do desenvolvimento e implantação de sistemas de monitoramento e avaliação da ação governamental. Também atuou na implementação de ferramentas e práticas ligadas ao desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul.

A firmeza de suas posições, suas ideias e sua dedicação absoluta à qualificação do planejamento governamental continuarão a inspirar os técnicos do DEPLAN e a guiar os rumos da SEPLAN.

Cristiano Tatsch

Secretário do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional

Editorial

Em um ambiente de redemocratização do Estado brasileiro, preocupados com a organização e o controle das ações e das despesas públicas, os constituintes de 1988 criaram instrumentos e determinações que, desde então, organizam e viabilizam o planejamento e a ação governamental. Essas determinações encontram-se materializadas nos artigos 165 e 174 da Constituição Federal, que estabelecem os três instrumentos responsáveis por essa organização, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

Desde então, o Plano Plurianual é o instrumento legal que define, para um período de quatro anos, diretrizes, objetivos e metas da Administração Estadual. Está organizado por meio de programas e ações por área de atuação, regionalizados para a busca do equilíbrio territorial. O PPA é elaborado no primeiro ano de governo e abrange os próximos quatro anos, alcançando o primeiro ano do governo seguinte.

Para orientar o processo de preparação e definir as bases metodológicas do Plano, foi feito o Marco Metodológico para a elaboração do PPA 2016-2019. A proposta, publicada nesta edição do Estudos DEPLAN, detalha alguns avanços implementados no sentido de aprimorar esse instrumento que organiza as políticas públicas do Estado.

A preocupação com a qualificação e a integração dos processos de planejamento da ação governamental é uma diretriz detalhada no Marco Metodológico. Essa diretriz parte da visão de que a construção da base estratégica, a elaboração dos programas do PPA, a definição de projetos prioritários e os orçamentos anuais decorrem de um mesmo processo de planejamento, o qual visa o alcance dos objetivos expressos no mapa estratégico do Governo.

Outro aspecto abordado é a especial atenção dada à expressão territorial dos programas e ações, de forma a aprofundar a regionalização de seus produtos e metas. A proposta também destaca o papel da participação da sociedade na construção do planejamento público.

O Marco Metodológico exprime a intenção de qualificar o planejamento e a elaboração das políticas públicas e aborda, ainda, a necessidade de adequação do planejamento à realidade orçamentária.

Desejamos uma boa e proveitosa leitura.

A Comissão Editorial

Sumário

Introdução.....	8
1. O Plano Plurianual como Instrumento de Planejamento do Governo - Evolução, Limites e Potencialidades.....	10
1.1 O PPA no Rio Grande do Sul	11
2. O Método de Elaboração do PPA 2016-2019	14
2.1 A Base Estratégica.....	17
2.1.1 As Estratégias de Implementação	18
2.2 A dimensão territorial do PPA	19
2.3 A participação da sociedade.....	21
2.4 A estrutura do PPA 2016-2019	22
2.4.1 Elaboração dos Programas	23
2.4.2 Os Programas no PPA 2016-2019	26
2.4.3 A Integração PPA, LDO e LOA	28
Conclusão.....	30

Marco Metodológico para Elaboração do PPA 2016-2019

Resumo

Este texto tem o objetivo de apresentar um marco metodológico para a construção dos instrumentos de planejamento governamental para o período 2016-2019. O contexto de início de um período de governo representa uma oportunidade de fortalecer e unificar o processo de planejamento governamental de modo a garantir a completa integração entre os instrumentos de planejamento. Inicialmente apresenta-se um breve histórico do PPA, tanto em nível federal quanto estadual. Em seguida é apresentada a metodologia proposta para a elaboração do PPA 2016-2019. A Base Estratégica do Governo é representada por um conjunto de declarações que constituem a base sobre a qual se construirão os instrumentos de planejamento governamental. No processo de construção da Base Estratégica, os Objetivos Estratégicos do Governo podem ser desdobrados em Estratégias de Implementação, mediante a realização de oficinas envolvendo as secretarias envolvidas com o alcance de cada um dos Objetivos Estratégicos. Outro avanço pretendido no processo de elaboração do PPA 2016-2019 diz respeito à sua dimensão territorial e à importância que a visão dos problemas a partir do território assume no atual contexto do planejamento público no Brasil. O processo de participação da sociedade se dará através de um conjunto de atividades voltadas à definição de objetivos regionais, a serem considerados pelo Governo do Estado na elaboração de seus instrumentos de planejamento, inclusive nos processos de consulta popular desenvolvidos na elaboração dos orçamentos anuais. Por fim, detalha-se a estrutura do próximo PPA, a qual deve ser um espelho das diversas etapas do processo de planejamento apresentados neste documento.

Palavras-chave: planejamento governamental, Plano Plurianual, políticas públicas.

Abstract

This text aims at presenting a methodological framework for the construction of governmental planning tools for the period 2016-2019. The context of the beginning of a period of government represents an opportunity for strengthening and unifying the government planning process in order to ensure the total integration of planning tools. Initially, a brief history of the Pluriannual Plan is presented, both at federal and state levels. Following, the proposed methodology for the elaboration of the Pluriannual Plan 2016-2019 is presented. The Strategic Basis of the Government is represented by a set of statements that form the foundation on which the instruments of government planning will be built. In the construction of the Strategic Basis, the Strategic Objectives of the Government may be unfolded into Implementation Strategies, by conducting workshops with the secretariats involved in reaching each of the Strategic Objectives. Another intended improvement in the elaboration process of the Pluriannual Plan 2016-2019 concerns its territorial dimension and the relevance that a overview of the problems from the perspective of the territory assumes in the current context of public planning in Brazil. The process of participation of society will occur by means of a set of activities towards the definition of regional objectives, to be taken into consideration by the State Government in the formulation of its planning tools, including the popular consultation processes developed during the elaboration of annual budgets. Finally, the framework of the next Pluriannual Plan is detailed, which must be a portrait of the several stages of the planning process presented in this document.

Keywords: governmental planning, Pluriannual Plan, public policies.

Introdução

"Onde e quando o planejamento no sentido forte e complexo do termo deixa de anteceder e orientar a ação e a gestão cotidiana do Estado, esta última se torna um fim em si mesma." (José Celso Cardoso Jr.)¹

Planejamento governamental constitui matéria de grande importância, que tem sido objeto da atenção de estudiosos e de gestores públicos no Brasil. Nos últimos tempos, tem-se buscado a qualificação da função de planejar no ambiente dos governos, bem como o desenvolvimento de instrumentos e arranjos organizacionais mais adequados à execução das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988, no capítulo relativo ao orçamento público, instituiu os instrumentos formais de planejamento na Administração Pública, que são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecendo um nexo entre o planejamento de médio prazo (PPA) e as programações de curto prazo expressas nas leis orçamentárias.

O PPA é elaborado no primeiro ano de governo e planejado para os próximos quatro anos, alcançando o primeiro ano do governo seguinte. É organizado por meio de programas, setoriais e multisectoriais, compreendidos no arcabouço das ações governamentais e políticas públicas. Seus programas contemplam indicadores, cujo alcance deve ser obtido por meio de ações com metas definidas. O PPA passa a ser executado a partir do segundo ano de governo, conforme a orientação definida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e recursos previstos pela Lei Orçamentária Anual.

Além do PPA e demais instrumentos formais de planejamento, tem-se desenvolvido experiências, identificadas como *Projetos Prioritários* ou *Estruturantes* ou *Estratégicos*, com o intuito de destacar a principalidade dessas iniciativas como realizadoras dos compromissos políticos assumidos pelos governantes nas disputas eleitorais. Tais projetos passam a integrar *Carteiras de Projetos*, e a realização das suas ações é monitorada intensivamente, centralizando a atenção do Governo para o alcance de suas metas.

Entretanto, traço comum nas diversas gestões é o distanciamento entre os instrumentos formais de planejamento e essas carteiras de projetos, visto resultarem ambos de processos de planejamento distintos, organizados por equipes diferentes. A multiplicidade de processos de planejamento e equipes produz resultados por vezes conflitantes, provocando confusão nas equipes de gestão, podendo levar ao descrédito os instrumentos e a própria gestão do planejamento. Contribuem para tal as frequentes mudanças metodológicas e de sistemas informacionais, realizadas na busca da correção desse ambiente de planejamento confuso, resultante da multiplicidade de processos. Portanto, a busca da compatibilidade entre tais processos constitui um desafio a ser superado.

¹ In "Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado", Texto para Discussão n. 1584, IPEA.

Outra questão fundamental diz respeito ao tratamento estratégico dado ao desenho dos instrumentos de planejamento, ou seja, à vinculação necessária dos programas, iniciativas e projetos do Governo com as diretrizes, objetivos e agendas de desenvolvimento do Estado e suas regiões. Em outras palavras, o processo de planejamento do Governo deve começar na construção da estratégia de desenvolvimento do Estado, incluindo suas regiões, e na identificação do papel do Governo do Estado na viabilização dessa estratégia.

Aspecto do mesmo modo relevante é a participação da sociedade no processo de planejamento, também objeto de múltiplas experiências e também merecedor de esforços para inserção nesse mesmo processo de planejamento do Governo, visando evitar conflito entre os projetos do Governo e aqueles oriundos da participação da sociedade.

O início de um período de governo representa oportunidade de mudar esse quadro, fortalecendo o processo de planejamento governamental de modo a garantir a completa integração entre os instrumentos de planejamento, tanto os formais, a começar pelo PPA, como aqueles voltados ao tratamento diferenciado, destinado aos projetos prioritários do Governo, resultando todos esses instrumentos do mesmo processo de planejamento.

Este documento tem, assim, a finalidade de abordar essa temática e de apresentar um marco metodológico para o planejamento governamental no Rio Grande do Sul. Nos próximos tópicos, serão abordadas de forma detalhada as diversas questões aqui elencadas, a partir de um breve histórico do PPA como instrumento de planejamento e da proposição do arcabouço metodológico para a construção dos instrumentos de planejamento governamentais para o período 2016-2019, tudo sob a premissa de se estabelecer um único processo de planejamento, capaz de produzir tanto os instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO, LOA) quanto aqueles destinados a expressar as prioridades do Governo ou outros voltados a consolidar agendas regionais e transversais ou para orientar os processos de participação da sociedade.

1. O Plano Plurianual como Instrumento de Planejamento do Governo - Evolução, Limites e Potencialidades

Surgido no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição de 1988, o Plano Plurianual se apresentava como um instrumento destinado a promover uma mediação entre o projeto de médio prazo de um governo e os orçamentos anuais. Desde então, vem-se desenvolvendo várias experiências na utilização desse instrumento como modo de expressar os planos de governo e organizar a ação governamental.

Na esfera federal, após duas edições² em que o plano elaborado pelo Governo tinha o mero propósito de atender a nova exigência constitucional, o PPA teve, na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, a primeira tentativa de se mostrar como um instrumento a serviço do planejamento e da gestão governamentais. Fruto de uma experiência desenvolvida ainda no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso para gestão de um conjunto de projetos integrantes do chamado Programa Brasil em Ação, o PPA 2000-2003, denominado Avança Brasil, introduziu uma série importante de inovações na gestão pública no Brasil, com a adoção do programa como unidade de planejamento e gestão.

O Decreto nº 2.829/1998 introduziu alterações na classificação funcional-programática prevista na Lei nº 4.320/1964. Na verdade, foi redefinido o conceito de programa, que deixa de ser uma unidade de classificação da despesa para se associar à ideia de solução de problema da sociedade. A partir do PPA 2000-2003, os programas passaram a ser criados no processo de elaboração do Plano Plurianual, sendo estruturados a partir da identificação de problema a ser resolvido ou oportunidade a ser aproveitada, tendo na estrutura uma justificativa, em que são caracterizadas as situações-problemas que geram a criação dos programas; objetivo, apontando para um novo estágio da situação-problema; indicadores, que permitem a avaliação do andamento do programa; além de um conjunto de ações suficientes para o alcance do objetivo. Além disso, os programas passaram a constituir unidades de gestão e, no âmbito do Governo Federal, foram designados gerentes de programa, na tentativa de sobrepor os programas à estrutura organizacional.

O movimento que precedeu a edição do PPA 2000-2003 representou a inserção, no âmbito do Governo, de ideias modernas sobre planejamento público, de substituição de um modelo de planejamento tradicional, de viés economicista, normativo e determinista, por um novo modelo de planejamento, baseado fortemente nas lições de Carlos Matus (1997)³, que apresentava o planejamento estratégico situacional em contraponto ao planejamento econômico normativo, predominante nas práticas tradicionais dos governos.

Para tanto, os programas passavam a ser definidos nos Planos Plurianuais e a ter um conjunto de atributos que lhes conferiam conteúdo estratégico, com definição de objetivo, indicadores e ações, além de valor, fontes de financiamento e metas. O programa, assim, é o

² Correspondentes aos PPAs enviados ao Congresso Nacional pelos presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, em sua primeira gestão.

³ MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília, IPEA, 1997

centro desse Novo Modelo, integrando planejamento, orçamento e gestão. É através da elaboração, da execução, do acompanhamento e da avaliação dos programas que se pretendia criar um círculo virtuoso de qualificação da gestão pública no Brasil.

Em resumo, o Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão introduziu nas práticas de elaboração dos planos e orçamentos públicos o sentido estratégico da ação estatal, a orientação para resultados e, fundamentalmente, o foco no cidadão. Agora a ação estatal deveria estar, necessariamente, voltada para a solução de problema ou atendimento de demanda da sociedade. A simples manutenção de ações desempenhadas há muito tempo por determinada estrutura não era mais razão para sua inserção nos planos e orçamentos. Os orçamentos passariam a ser elaborados com o foco no plano e no desempenho dos programas e, não mais, com o foco no passado, que era a prática normal dos orçamentos públicos (reproduz-se, no futuro, o que se fez no passado).

Esse modelo, que foi difundido nos governos estaduais e municipais, vigorou até o PPA 2008-2011 e, com vistas ao PPA 2012-2015, o Governo Federal introduziu uma série de alterações metodológicas no processo de elaboração do PPA. Considerado como responsável por um indesejável engessamento do processo de execução dos orçamentos anuais, em virtude da correspondência entre ações do PPA e ações orçamentárias⁴, o modelo do PPA 2012-2015 foi profundamente modificado, passando a se estruturar em programas temáticos, com a definição, em cada programa, de indicadores, objetivos e iniciativas. Desfez-se a integração entre o PPA e os orçamentos anuais, em nome de destinar ao plano uma função mais estratégica. As consequências dessa modificação ainda estão em processo de análise, havendo opiniões positivas e negativas sobre a experiência conduzida pelo Ministério do Planejamento⁵.

1.1 O PPA no Rio Grande do Sul

O Plano Plurianual, no Rio Grande do Sul, seguiu trajetória semelhante, sendo, em suas primeiras edições, um mero modo de cumprimento de uma exigência constitucional e pouco ou nada representava como orientador das ações governamentais.

Foi no PPA 2004-2007 que o Governo do Rio Grande do Sul aderiu à metodologia implantada no âmbito do Governo Federal, adotando a figura do programa como unidade de planejamento, voltado para a solução de problemas, atendimento de demandas sociais ou aproveitamento de oportunidades. Em consequência, os programas passaram a ter conteúdo estratégico, sendo constituídos por objetivo, indicadores e conjunto de ações que, se executadas, levam ao alcance do objetivo. Mais do que isso, foi estabelecido processo de integração entre o Plano Plurianual e as Leis Orçamentárias Anuais, residindo aqui, talvez, a

⁴ No modelo adotado pelo Governo Federal, as ações do PPA são as mesmas do orçamento, na razão de uma ação no PPA para uma no orçamento.

⁵ Sobre a nova metodologia do PPA 2012-2015, recomenda-se a leitura dos textos:

- Navarro, Cláudio A. A. L.; dos Santos, Eugênio A. V.; Franke, Fernando D.; A Estrutura do PPA 2012-2015, Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol. 2, Nº 1, 2012, pg. 24 a 47;
- Garcia, Ronaldo C.; PPA: O que não é e o que pode ser, in http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigoespecial.pdf.

principal diferença com relação aos métodos propostos e adotados pelo Governo Federal. Enquanto na esfera federal o vínculo entre o PPA e as LOAs se dá pela coincidência entre as ações do PPA e dos orçamentos, no Rio Grande do Sul optou-se por conferir às ações do PPA um *status* de agregador, havendo a possibilidade de se vincularem vários instrumentos de programação (projetos, atividades e encargos especiais) dos orçamentos a uma mesma ação do Plano Plurianual – conforme será apresentado em seção específica deste documento.

Foi, assim, construído um modo inovador de integração entre plano e orçamentos anuais, capaz de, por um lado, lidar com a defasagem temporal entre o PPA e a Lei Orçamentária, e, por outro, conferir flexibilidade à execução das ações definidas no Plano.

Nas edições seguintes do PPA (2008-2011 e 2012-2015), buscou-se qualificar o Plano Plurianual como um instrumento efetivo de planejamento do Governo do Estado e útil para o processo de gestão. Assim, houve avanços na regionalização das metas, no processo de participação da sociedade na elaboração do Plano e nos mecanismos de acompanhamento e de revisão do PPA. Além disso, o tratamento da base estratégica que orienta a elaboração dos programas tem melhorado e, se no PPA 2004-2007 deu-se pouca atenção a esse ponto, nos seguintes a etapa da construção de visão de futuro, diretrizes e objetivos estratégicos já foi bem mais qualificada e contribuiu no processo de construção dos programas. Mesmo assim, é um aspecto que merece mais reflexão com vistas à construção de um fluxo de elaboração do PPA no qual os programas apareçam como o modo de organização das ações do Governo visando o alcance dos objetivos estratégicos definidos.

Malgrado todos os avanços praticados, um traço comum tem comprometido a efetividade dos Planos Plurianuais como instrumentos de planejamento e gestão dos governos. Trata-se da repetida adoção de processos paralelos de planejamento governamental com o intuito de construir e declarar os projetos que constituem o núcleo principal da ação transformadora proposta por cada governo, são os projetos estruturantes, prioritários, estratégicos ou outro nome que se lhes possa dar⁶.

Essa prática, apesar de justificável e desejável, pois visa dar destaque ao que é mais importante e sobre tais projetos exercer maior controle para garantia de execução, traz consigo efeitos indesejados. Em primeiro lugar, institui processos paralelos de planejamento, normalmente com coordenações distintas, com métodos e nomenclaturas diferentes, dificultando o necessário diálogo entre o processo formal de planejamento, expresso pelo PPA, e esse outro processo, não formal mas politicamente importante. Em segundo lugar, tende a desacreditar o processo formal de planejamento, pois permite identificar no processo paralelo "maior importância". Em terceiro lugar, induz a adoção de sistemas de elaboração e de monitoramento diferentes e separados, gerando dificuldade no registro das informações, retrabalho (pois várias informações devem ser registradas em dois sistemas) e, o que é pior, divergências entre os sistemas, com a consequente falta de credibilidade das informações.

⁶ Essa prática não é exclusividade do Governo do Rio Grande do Sul, sendo utilizada inclusive no âmbito do Governo Federal, como se depreende do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No próximo PPA, o que se pode recomendar é, de um lado, o aperfeiçoamento do Plano Plurianual e, de outro, a superação dessa dicotomia, desenhandose um processo de planejamento que seja, a um só tempo, capaz de atender às exigências formais do planejamento governamental e dar o necessário e desejável destaque aos programas ou projetos que constituem prioridades de Governo.

2. O Método de Elaboração do PPA 2016-2019

Conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Da mesma forma, o art. 149 da Constituição Estadual de 1989 prevê que a lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. E, ainda, que o plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário. Essa atribuição confere ao PPA papel central no processo de planejamento do Estado.

A cada quatro anos, com a proximidade do processo de elaboração do Plano, busca-se aprimorar o método de elaboração do mesmo, de forma a torná-lo cada vez mais eficiente no atendimento das necessidades da sociedade gaúcha e mais útil para o processo de gestão governamental como um todo, sendo capaz de lidar com a ideia de priorização de programas e projetos. É nesse sentido que este documento foi construído: buscar o aprimoramento metodológico do processo de planejamento governamental, no qual a elaboração do PPA detém papel fundamental.

A partir do conhecimento do processo evolutivo do Plano Plurianual no âmbito do Governo do Rio Grande do Sul, com a identificação do que ele apresentou de inovação e avanços, assim como de seus limites, notadamente no que se refere à já tratada dicotomia entre processo formal de planejamento e as importâncias do Governo, o que se apresenta como indispensável é o desenho de um novo método para a elaboração do PPA 2016-2019, que seja capaz de apontar os caminhos para a superação desses limites. Tal método é apresentado a seguir, abordando a elaboração da base estratégica orientadora da elaboração do PPA, com a fixação dos objetivos estratégicos do Governo e seu desdobramento em estratégias de implementação, o processo de elaboração dos programas e identificação das prioridades do Governo, a inserção do enfoque regional e a participação da sociedade.

O que se pretende com isso é reforçar o papel do PPA como instrumento de planejamento e de gestão do Governo do Estado, que sirva como um guia permanente da ação governamental, como orientador do processo de decisão e de alocação de recursos, além de base para a avaliação dos resultados do Governo e de prestação de contas à sociedade. Para tanto, é indispensável garantir que o PPA reflita efetivamente as estratégias do Governo, validadas no processo democrático, e que, já na fase de elaboração do Plano, sejam tratadas questões como responsabilidade pela coordenação de programas e ações, estratégias de implementação, além dos métodos de acompanhamento, avaliação e revisão do PPA. Em vista disso, e para orientar a construção do método de elaboração do PPA 2016-2019, adotaram-se os seguintes desafios norteadores:

- Integração dos processos de planejamento do Governo do Estado, tendo o PPA como peça central, evitando-se a dicotomia entre o planejamento formal e o necessário tratamento diferenciado dado aos programas e projetos prioritários ou estratégicos. Em outras palavras, o processo de planejamento do Governo deve ser único, guardando métodos, nomenclaturas e sistemas comuns ou compartilhados.

- O PPA deve ser resultado de processo de planejamento estratégico do Governo, com declaração de visão de futuro e de objetivos estratégicos, considerando os compromissos políticos decorrentes do processo eleitoral, os objetivos para o desenvolvimento regional e de outros estudos propostos por atores da sociedade civil.

- A participação da sociedade, no âmbito da elaboração do PPA, se dará por meio da discussão, em Fóruns Regionais, da Base Estratégica do Governo, e posterior elaboração de Objetivos Estratégicos Regionais para as nove Regiões Funcionais de Planejamento.

- Valorização da dimensão territorial no processo de planejamento governamental, devendo-se estimular a construção dos programas com base em uma problematização feita a partir da visão territorial e utilização dos Objetivos Regionais como auxiliares na regionalização das metas do PPA.

- O processo de planejamento governamental deverá ter como produtos necessários, além dos programas do Plano Plurianual e suas ações, os projetos com características de estratégicos, que serão submetidos a gerenciamento intensivo. Isso evitará o estabelecimento de processos dicotômicos de planejamento, com objetivos diferentes, com métodos, nomenclaturas e sistemas distintos.

- O desenho dos programas deverá respeitar a existência de planos e políticas setoriais, devendo as estratégias e metas neles fixadas servir como orientadoras dos indicadores de programas e metas das ações ou iniciativas.

Assim, serão adotadas uma sequência de ações concatenadas, para que os programas e ações do PPA 2016-2019 sejam a expressão das estratégias do Governo, refletem o processo de consulta à sociedade, respeitem as peculiaridades regionais, sejam financeiramente viáveis, apontem para metas factíveis e transformadoras da realidade, constituindo-se o Plano, desse modo, em um instrumento valioso para a gestão governamental e para a avaliação de seus resultados e como meio de prestação de contas à sociedade. A figura a seguir mostra as grandes etapas do processo de elaboração do PPA:

Figura 1 - Processo de Planejamento Governamental



O processo de elaboração do PPA identifica-se com o próprio processo de planejamento do Governo, iniciando com atividade de construção e declaração da Base Estratégica do Governo, envolvendo 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 no horizonte do mandato, e respectivos objetivos estratégicos.

Na sequência, desenvolve-se um conjunto de atividades que promovam a integração da estrutura do Governo com seus objetivos estratégicos. Para tanto, serão criados Grupos Temáticos para cada eixo de formulação e execução de políticas públicas expressos no Mapa Estratégico, integrados por representantes das secretarias e órgãos envolvidos no esforço de realização dos respectivos objetivos estratégicos. Esses grupos, constituídos por indicação formal dos titulares das secretarias de estado, serão responsáveis pelo desdobramento dos objetivos estratégicos em Estratégias de Implementação, definindo já nesse momento as responsabilidades pela implementação das respectivas ações, servindo de orientação para a elaboração dos programas que comporão o PPA 2016-2019, assim como para a identificação daqueles programas ou ações que possam ter caráter de prioritários e/ou transversais, com vistas à construção de uma carteira de projetos a serem monitorados intensivamente.

Como última grande etapa do processo de elaboração do PPA 2016-2019, será procedida a elaboração dos seus programas e a identificação dos projetos com características de estratégicos.

O processo de elaboração do PPA 2016-2019 será coordenado pela Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional e seguirá os preceitos estabelecidos no Decreto nº 52.287, de 12 de março de 2015.

2.1 A Base Estratégica

A Base Estratégica do Governo é representada por um conjunto de declarações que constituem a base sobre a qual se construirão os instrumentos de planejamento governamental. Representa a visão do Governo quanto ao processo de desenvolvimento do Rio Grande do Sul e inclui o conjunto de compromissos do Governo com relação a esse processo de desenvolvimento. Integram a Base Estratégica a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos, organizados por eixo de atuação do Governo.

A formulação da base estratégica exige a aplicação de técnicas de planejamento estratégico e envolve necessariamente o alto escalão do Governo do Estado, com a participação do Governador, secretários e respectivas assessorias. À vista do programa de governo legitimado no processo eleitoral, de estudos setoriais e de outros elementos de conhecimento da realidade e da capacidade de implementação das políticas públicas de âmbito estadual, esse fórum formulou, no primeiro mês da gestão, a grande estratégia do Governo, representada por três elementos fundamentais:

- Visão de Futuro – representa uma visão de longo prazo do processo de desenvolvimento da sociedade gaúcha. Também está associada ao projeto político legitimado no processo eleitoral. A Visão de Futuro será o ponto de partida para a formulação dos Objetivos Estratégicos do Governo. Associada à Visão de Futuro está a noção dos Valores, ou seja, os princípios, normas tácitas ou padrões que norteiam a ação governamental.
- Eixo de formulação e execução de políticas públicas – eixos em torno dos quais o Governo organiza seus objetivos estratégicos.
- Objetivos Estratégicos – conferem materialidade e significância à Visão de Futuro, representando a situação desejada no horizonte de vigência do PPA 2016-2019, observados os condicionantes políticos e financeiros, em busca dos quais a administração traçará suas linhas de ação. Os Objetivos Estratégicos são, acima de tudo, fatores de mobilização e de articulação dos meios para alcançá-los, podendo ser organizados a partir de áreas ou de eixos de atuação do Governo.

Essas declarações estratégicas foram apresentadas sob a forma de Mapa Estratégico, como mostrado na Figura 2:

Figura 2: Mapa Estratégico

Viver um novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida no Estado do Rio Grande do Sul



2.1.1 As Estratégias de Implementação

Dando sequência ao processo de construção da Base Estratégia, os Objetivos Estratégicos do Governo podem ser desdobrados em Estratégias de Implementação, mediante a realização de oficinas envolvendo as secretarias envolvidas com o alcance de cada um dos Objetivos Estratégicos, em um processo de preparação das estruturas de governo para a realização da sua estratégia. As Estratégias de Implementação traduzem a Orientação Estratégica do Governo em linhas de ação e indicam o modo como o Governo busca alcançar cada Objetivo, constituindo a base para a formulação dos Programas.

A formulação das Estratégias de Implementação deve ser baseada na análise das forças e fraquezas das instituições, sendo construídas a partir das respostas a três perguntas fundamentais:

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

O método para formulação das Estratégias de Implementação é a formação de Grupos Temáticos, reunindo os setores envolvidos na consecução dos Objetivos Estratégicos correspondentes, organizados por eixo de formulação e execução de políticas públicas. Os

Grupos Temáticos, em seminários de planejamento, formularão as Estratégias, identificando os setores responsáveis pela execução, indicando quais delas têm caráter intersetorial, transversal ou prioritário para o Governo.

As Estratégias de Implementação, desse modo, detalham os Objetivos Estratégicos, traduzindo-os em estratégias para alcançá-los, levando-se em consideração o papel dos diversos órgãos dentro do Governo. Representam, assim, o esforço a ser desenvolvido pelas diversas áreas (secretarias de estado, fundações, autarquias e estatais) para a realização da Visão de Futuro, a partir da superação de fraquezas e ameaças e do aproveitamento de oportunidades, e serão a base para elaboração dos programas do PPA 2016-2019 e dos projetos com características de estratégicos ou prioritários.

Na sua construção, devem ser utilizados, além das Declarações Estratégicas de Governo, estudos setoriais sobre as realidades específicas das áreas (por exemplo, estudos sobre cadeias produtivas, estudos sobre causas da mortalidade infantil, etc.), planejamentos e políticas setoriais já realizados, ou em implementação, bem como as avaliações dos programas do PPA 2012-2015.

A visão territorial é fundamental já nessa etapa, visando contemplar as peculiaridades regionais e construir uma política de tratamento das desigualdades entre as regiões do Estado, respeitando suas vocações e indicando o modo como o Governo pode atuar na superação de questões que condicionam o desenvolvimento de cada região. Essa visão deve ser construída a partir das Declarações Estratégicas, dos estudos setoriais já desenvolvidos e da contribuição da sociedade manifestada pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) nos Fóruns Regionais e expressa nos Objetivos Regionais por Região Funcional.

2.2 A dimensão territorial do PPA

A dimensão territorial do planejamento tem ocupado maior destaque no planejamento governamental, especialmente a partir do final da década de 1980 quando, no Brasil, a pauta do planejamento foi retomada. Em grandes linhas, a valorização do território se deve ao fato de que é nele que se materializam as relações entre indivíduos e grupos sociais e a decorrente necessidade de aproximar as ações do Estado das regiões, dando mais transparência e foco às ações públicas.

A vinculação da programação pública com o território está proposta na Constituição Federal de 1988, conforme disposto no artigo 165, tendo sido reforçada pela Constituição Estadual de 1989, em seu artigo 144. Este determina que a lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

A regionalização do Plano permite que se tenha maior transparência nas ações públicas, na medida em que a população pode conhecer detalhes do que foi programado para

sua região. Também qualifica o controle do gasto e a avaliação do público, uma vez que evita que seja elaborada uma programação genérica, comprometendo os gestores com o que foi programado.

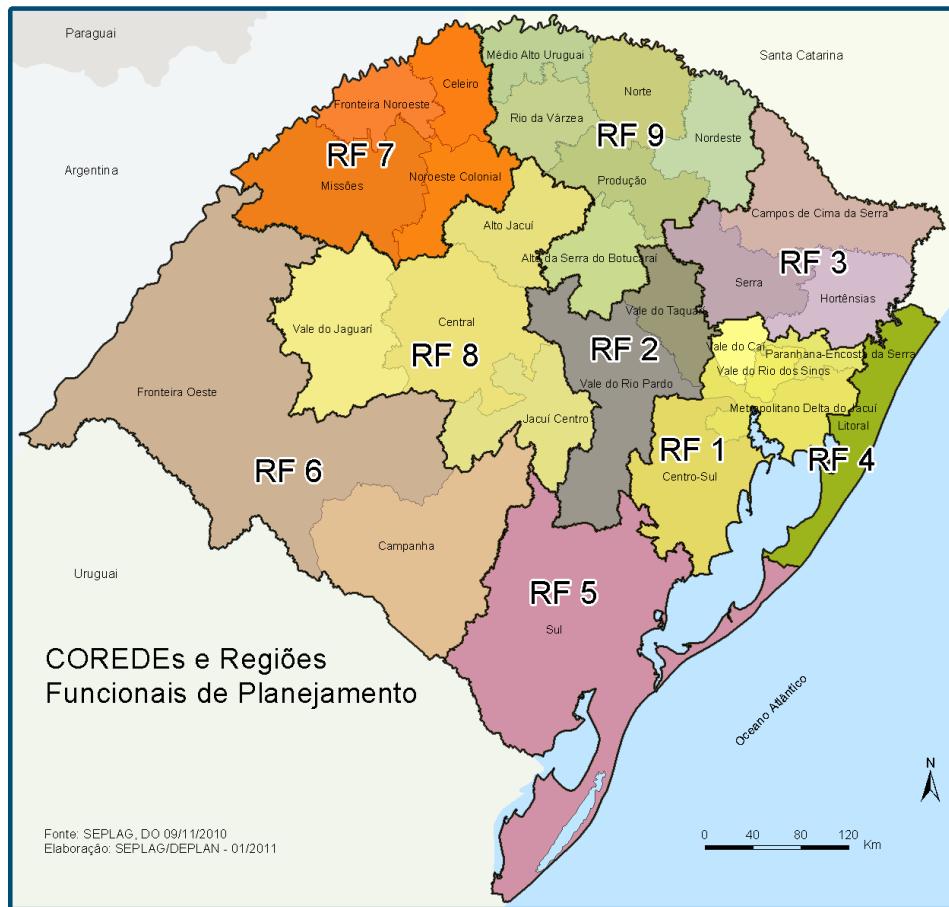
O Rio Grande do Sul tem sido protagonista no sentido de estabelecer vínculos territoriais para suas políticas públicas que, de diferentes formas, tem se refletido nas últimas edições do Plano. Além da disposição constitucional, contribuíram para a priorização da temática a valorização da dimensão regional,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

Assim, um avanço pretendido no processo de elaboração do PPA 2016-2019 diz respeito à sua dimensão territorial e à importância que a visão dos problemas a partir do território assume no atual contexto do planejamento público no Brasil. Nesse sentido, um primeiro elemento a ser considerado é o RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial, que segue uma série de trabalhos de caráter prospectivo sobre o Rio Grande do Sul desenvolvidos no âmbito da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) do Rio Grande do Sul e da Fundação de Economia e Estatística (FEE). O RS 2030 articula-se com a proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de construir um efetivo Sistema Nacional de Planejamento, a partir da dimensão territorial, integrando as diretrizes gerais do desenvolvimento nacional às especificidades regionais. Além disso, discute algumas das principais dinâmicas territoriais recentes no Estado e propõe temas estruturadores do desenvolvimento territorial, que se constituem em relevantes insumos para a elaboração e regionalização das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual.

Um segundo componente metodológico relevante para a construção da dimensão territorial do PPA 2016-2019 se refere às escalas utilizadas. Nesse sentido, um primeiro elemento a ser considerado é que os órgãos setoriais possuem diferentes regionalizações que atendem a lógicas específicas. Uma alternativa para essa questão tem sido a utilização de regionalizações de referência, que permitem a organização das ações de governo em uma peça única, que pode ser comunicada com a sociedade, como é a característica do Plano Plurianual. Para tanto, vem sendo utilizada a escala de regionalização dos COREDEs que, desde o início da década de 1990, se constituem no principal canal de participação da sociedade na elaboração do plano e, também, na escala que o Estado apresenta suas ações. Adicionalmente, a partir do PPA 2008-2011, tem sido utilizada a escala das Regiões Funcionais de Planejamento, que se constituem em agregação dos COREDEs, proposta no âmbito do Rumos 2015.

Seguindo essa tendência, o PPA 2016-2019 utilizará como referência a regionalização dos COREDEs e das Regiões Funcionais de Planejamento. Além disso, será disponibilizada e estimulada a regionalização das ações por município, que permitirá que os órgãos acompanhem suas ações também pelos seus recortes territoriais.

Figura 3: Regionalização dos COREDEs e das Regiões Funcionais de Planejamento



A utilização de cada uma dessas regionalizações pode ser adotada de acordo com o nível escalar de cada programa. Os critérios adotados deverão levar em consideração o histórico de aplicação de recursos, para o caso de programas já existentes e, também indicadores definidos regionalmente pelos órgãos.

Por último, o processo de regionalização será construído em dois momentos, seguindo e aperfeiçoando o exemplo exitoso do PPA 2008-2011. Assim, em um primeiro momento, quando da elaboração dos programas e ações, os órgãos deverão regionalizar suas ações, objetivos e metas. Em um segundo momento, o processo poderá ser detalhado, resultando na regionalização do Plano. Assim, o Projeto de Lei, encaminhado à Assembleia Legislativa contemplará a previsão de que, em um prazo de sessenta dias (60), sejam publicados Cadernos de Regionalização, por Região Funcional de Planejamento.

2.3 A participação da sociedade

Em consonância com a ideia de qualificar o processo de participação da sociedade como protagonista do processo de planejamento das ações do Governo do Estado, serão enfocados os aspectos mais voltados às definições das estratégias de atuação do Governo e suas relações com o desenvolvimento das regiões, além do fortalecimento do papel dos COREDEs como interlocutores no processo de planejamento governamental.

Em vista disso, e como modo de alcance desses desideratos, será realizado um conjunto de atividades voltadas à definição de objetivos regionais a serem considerados pelo Governo do Estado na elaboração de seus instrumentos de planejamento, em especial o Plano Plurianual. Tais definições serão importante elemento para constituição dos processos de consulta popular desenvolvidos na elaboração dos orçamentos anuais.

Assim, os COREDEs reunidos em Regiões Funcionais de Planejamento elaborarão até 19 Objetivos Regionais vinculados ao Objetivos Estratégicos do Governo e orientados pela Base Estratégica do PPA e pelos Perfis Regionais. Com o intuito de apresentar o resultado da construção das Regiões Funcionais de Planejamento, serão realizadas reuniões nas nove Regiões, em que serão divulgados os Objetivos Regionais e apresentada a Base Estratégica do PPA, com a visão de futuro orientadora do planejamento e respectivos objetivos estratégicos.

O Governo do Estado, por sua vez, considerará esses objetivos nas oficinas de elaboração dos programas do PPA 2016-2019 e, no início do mês de julho de 2015, informará aos COREDEs, em atividade a ser combinada, a forma de inserção de tais objetivos nos programas do próximo Plano Plurianual.

Esse processo de participação da sociedade terá continuidade após a elaboração do PPA 2016-2019, com vistas à construção das Agendas de Desenvolvimento Regional e estabelecimento dos respectivos pactos entre atores regionais e desses com o Governo.

2.4 A estrutura do PPA 2016-2019

A estrutura do Plano Plurianual 2016-2019 deve refletir o processo de planejamento estratégico do Governo do Estado, permitindo que se percebam os necessários vínculos entre os programas e ações desenvolvidos no âmbito da Administração Estadual e os Objetivos Estratégicos e a Visão de Futuro que orientam a formulação dos instrumentos de planejamento público.

Desse modo, e visando construir esses vínculos, é que a estrutura do próximo PPA deve ser um espelho das diversas etapas do processo de planejamento também apresentado neste documento, permitindo que o processo de acompanhamento e avaliação do PPA possa ser utilizado para acompanhamento e avaliação da própria estratégia de Governo. Portanto, o primeiro elemento da estrutura do PPA são as Declarações Estratégicas do Governo, expressas pela Visão de Futuro e respectivos Eixos e Objetivos Estratégicos, acrescido das Estratégias de Implementação, configurando a dimensão estratégica do PPA 2016-2019.

Os programas complementam a estrutura do PPA 2016-2019, demonstrando, na dimensão tático-operacional, o modo como o Governo organiza suas ações na busca da obtenção de seus Objetivos e construção da Visão de Futuro. Assim, esquematicamente, o próximo Plano Plurianual terá as seguintes categorias de organização:

Figura 4: Organização do Plano Plurianual 2016-2019



2.4.1 Elaboração dos Programas

A estrutura dos programas proposta para o PPA 2016-2019 é, em sua essência, a mesma dos últimos Planos Plurianuais elaborados no âmbito do Governo Estadual, sendo, portanto, tais programas a forma de organização da ação estatal a partir da ideia de resposta à identificação de problemas, oportunidades e demandas sociais, sendo seus atributos básicos os Objetivos, seus Indicadores e um conjunto de Ações que, uma vez executadas, levam ao alcance do Objetivo. A novidade proposta para o novo PPA é o reforço da vinculação dos programas à Base Estratégica que orienta a elaboração do próprio Plano Plurianual.

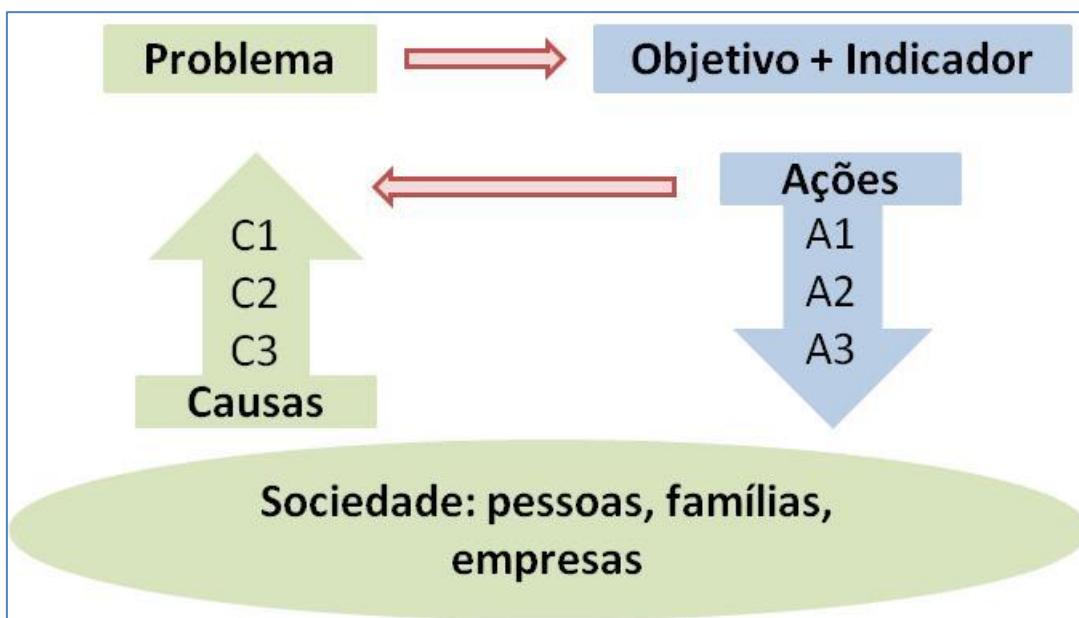
Assim, os Programas, no Plano Plurianual, serão elaborados a partir das Estratégias de Implementação e representam o modo de organizar as ações do Governo no sentido da realização da Visão de Futuro, de acordo com as Declarações Estratégicas do Governo e com as Estratégias de Implementação. Os Programas traduzem, assim, a forma de enfrentamento dos problemas que se interpõem entre a situação inicial e a projetada para o horizonte de vigência do PPA, sendo elaborados a partir da análise dos problemas, identificação de suas causas, consequências, regiões de incidência, grupos sociais atingidos e consequente estabelecimento do Objetivo e do conjunto de Ações.

A avaliação do cenário fiscal, considerando as projeções de receitas e de despesas, e a capacidade de captação de recursos para investimento é que definirão o escopo e a abrangência das Ações a serem incorporadas e desenvolvidas nos Programas. Portanto, os Programas e suas Ações representam a forma, permitida pelo cenário fiscal, de enfrentamento dos problemas e aproveitamento das oportunidades, para o horizonte de vigência do PPA.

Para elaboração dos Programas e definição das Ações a serem realizadas, faz-se necessário estabelecer um método. Esta deverá identificar causas e compreender consequências dos problemas/oportunidades dentro do contexto socioeconômico, preferencialmente regionalizado, em que se inserem. Devendo, ainda, identificar o público-alvo ou grupo social a ser beneficiado, estabelecendo, por fim, o(s) Objetivo(s) e o conjunto de Ações para o seu alcance.

Tanto a situação inicial, sobre a qual se deseja incidir, que justifica a formulação do Programa e a realização de suas Ações, como a situação a ser atingida ao final do PPA, serão mensuradas e expressas por meio de Indicador(es), instrumento que permite identificar o quanto as Metas alcançadas – resultado do Programa – podem alterar qualitativa e quantitativamente o estado geral da situação problema e/ou o nível de aproveitamento da oportunidade identificada.

Figura 5: Lógica de Elaboração de Programas do Plano Plurianual 2016-2019



Dessa forma, um Programa é um instrumento de organização da atuação governamental, que articula um conjunto de Ações para enfrentar um problema de modo a alcançar metas preestabelecidas, sendo os resultados mensurados através de Indicadores.

A elaboração dos Programas do PPA 2016-2019 será feita em oficinas específicas nas quais, para aqueles problemas selecionados e também para aquelas oportunidades identificadas, deverá ser desenvolvido processo de análise que vise sua completa compreensão através de suas respectivas explicações apropriadas mediante a identificação de causas e consequências.

Nessas oficinas, a partir das Declarações Estratégicas do Governo, das Estratégias de Implementação setoriais e dos Objetivos Regionais, serão identificados e priorizados os problemas que serão objeto da elaboração de Programas do PPA, traçados os respectivos

Objetivos e Indicadores e definidas as Ações necessárias ao enfrentamento dos problemas. Na primeira oficina, a elaboração dos programas não levará em conta as limitações de recursos, sendo a única preocupação identificar as ações capazes de resolver o problema. Essa primeira oficina denomina-se Etapa Qualitativa da elaboração dos Programas.

Figura 6: Fluxo de Elaboração de Programas



A partir do cenário fiscal previsto para o período de vigência do PPA 2016-2019, consideradas as prioridades do Governo, oriundas dos compromissos políticos assumidos e dos condicionantes legais existentes, serão estabelecidos os limites financeiros que irão condicionar a quantificação dos Objetivos dos Programas e a definição das respectivas Metas Físicas das Ações orçamentárias. Destaca-se que o horizonte financeiro estabelecido a partir do cotejamento entre receita e despesa deverá considerar, complementarmente, aqueles recursos que o Estado vier a captar em operações de crédito internas ou externas, convênios com outros entes federados e os investimentos a realizar, viabilizados mediante a constituição de parcerias com o setor privado. Assim, a elaboração dos programas parte de um exercício livre de construção de soluções e, conhecidas as limitações, em especial as financeiras, são redimensionados os objetivos e as metas a alcançar.

Cabe destacar que, no PPA 2016-2019, poderão ser desenvolvidas Ações não orçamentárias, isto é, que não necessitam de alocação de recursos financeiros para a sua execução.

Desse modo, das oficinas de elaboração de programas, resultam os programas do PPA 2016-2019 e, além disso, as prioridades e metas para o exercício de 2016, que orientarão a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2016.

2.4.2 Os Programas no PPA 2016-2019

Os programas do PPA 2016-2019, elaborados segundo o método anteriormente descrito, terão a estrutura a seguir apresentada, com a descrição de seus atributos.

1. O Problema e a sua Justificativa

Para o propósito de elaboração de Programas do PPA, “problemas” são demandas não satisfeitas ou carências ou oportunidades identificadas socialmente que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo Governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos. Na metodologia de formulação de programas, os problemas devem ser expressos por uma “justificativa”. A justificativa é a descrição do problema com a argumentação sobre os motivos que fundamentam a proposição do programa, deve incluir o diagnóstico e as causas da situação-problema, bem como seu contexto situacional, com dados que comprovem a pertinência da realização do programa.

2. Público-Alvo e Tipo de Programa

Na delimitação do problema, deve ser explicitado o segmento ou setor, social e econômico, afetado pelo mesmo. O público-alvo corresponde, assim, ao grupo social ou setor econômico a ser beneficiado pelas ações do Programa. A definição do público-alvo apoiará a caracterização do tipo de Programa.

Os programas do PPA 2016-2019 serão de quatro tipos: Finalísticos, de Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado, de Política de Crédito e de Apoio Administrativo.

Os Programas Finalísticos são programas que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Destinam-se à solução ou atenuação de problemas ou, ainda, ao aproveitamento de oportunidades, em consonância com a orientação estratégica do Governo. Têm seus resultados medidos e avaliados por indicadores específicos.

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

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

Os Programas de Apoio Administrativo englobam ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos demais programas, não têm suas despesas passíveis de apropriação àqueles programas.

O Programa de Apoio Administrativo possui três ações padronizadas: Remuneração do Pessoal Ativo e Publicidade Institucional, para cada órgão, e Apoio Administrativo e Qualificação da Infraestrutura para os órgãos que forem responsáveis pela execução de ações em mais de um programa.

Através do Programa Encargos Especiais são registradas operações de natureza exclusivamente financeira, por meio das seguintes ações padronizadas: Outros Encargos Especiais, Serviço da Dívida e outras que forem necessárias.

3. Indicador

É o elemento capaz de medir a evolução do problema. Deve ser coerente com o Objetivo do Programa, sensível à contribuição das principais Ações e apurável em tempo oportuno. Permite, portanto, a mensuração dos resultados alcançados com a execução do Programa. É geralmente apresentado como uma relação ou taxa entre variáveis relevantes, indicando um valor inicial e um valor desejado ao final do PPA. Todos os programas do tipo Finalístico terão, no mínimo, um indicador.

4. Objetivos e Metas

Os objetivos expressam a busca por um propósito, descrevendo a finalidade do programa com concisão e precisão, a fim de apoiar a identificação das ações a serem realizadas para a obtenção dos resultados esperados. Assim, o resultado de um Programa é a transformação ou mudança ocorrida em uma realidade a partir da execução do mesmo – devendo ser mensurável por um ou mais indicadores.

As ações, por sua vez, são conjuntos de operações que contribuem para o alcance dos objetivos, sendo mensurados os seus desempenhos pelo alcance das metas dos produtos executados. Elas podem ter caráter geral, isto é, para todo o Estado, ou podem estar associadas a regiões ou municípios, não atingindo todo o Estado, mas, ainda assim, seus resultados e produtos estarão contribuindo para o alcance do Objetivo do Programa.

É importante ainda definir o método de implementação das ações, ou seja, o modo como cada uma será executada. Para tanto, devem ser definidos quais são as instituições e os atores responsáveis pela coordenação e pela realização dos produtos, quais as instituições parceiras e quais os recursos necessários para a sua implementação, bem como a forma de sua obtenção.

Cabe, ainda, ressaltar que o alcance dos objetivos e metas das Ações e dos Programas estará relacionado aos métodos de gestão adotados pela coordenação dos Programas, recomendado-se seu detalhamento já na etapa de formulação dos programas. Da mesma forma, o modo de verificação do alcance dos resultados esperados pela realização do Programa necessita ser descrito antecipadamente.

A observação desses procedimentos quando da formulação dos programas contribuirá para a eficiência na utilização dos recursos e para o alcance eficaz dos produtos e resultados dos programas.

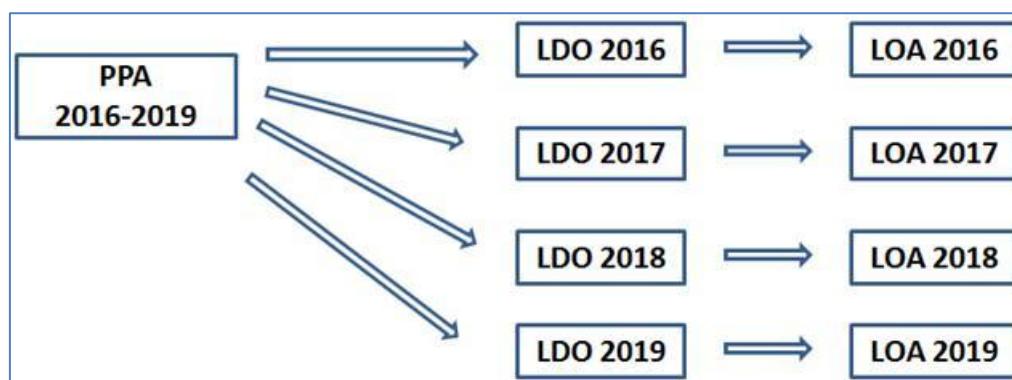
2.4.3 A Integração PPA, LDO e LOA

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

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

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

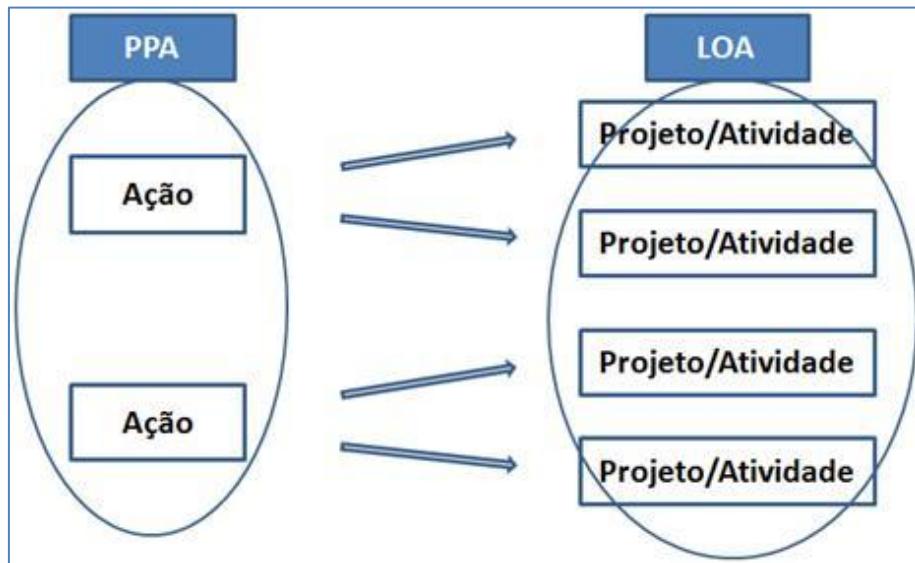
Figura 7: Integração entre PPA, LDO e LOA



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

O método de elaboração de programas apresentado neste documento traz implícita uma forma de PPA e LOA estarem integrados. As ações do PPA fazem o elo de ligação entre os dois instrumentos de planejamento, isto é, para cada ação de um programa um ou mais projetos, atividades ou encargos especiais (chamados de instrumentos de programação orçamentária) podem estar vinculados. Assim, para a execução do PPA, anualmente, as ações que serão executadas devem ter instrumentos de programação orçamentária a elas vinculados e constando da LOA.

Figura 8: Ação ligando PPA e LOA



Esse modo de integração entre plano e orçamentos, além conferir flexibilidade à execução das ações, uma vez que são orçadas (isto é, possuem instrumentos de programação orçamentária vinculados) apenas as ações que serão executadas no ano seguinte, torna nula a defasagem temporal entre PPA e LOA, já que é possível a atualização anual dos valores financeiros.

Visando uma integração ainda maior entre o Plano e o Orçamento, durante a construção do PPA 2016-2019, será realizada a etapa qualitativa da elaboração da Lei Orçamentária 2016, quando da formulação dos Programas e Ações também serão organizados os projetos e atividades a eles vinculados.

Conclusão

O momento da elaboração do Plano Plurianual caracteriza-se como propício para que se desenvolvam esforços para a qualificação dos processos de planejamento e gestão no âmbito do Governo do Estado, com vistas a dotá-lo de ferramentas que ampliem a sua capacidade de transformar projetos de governo e demandas sociais em políticas públicas e programas capazes de produzir os melhores resultados, tudo em benefício da sociedade. O que se propõe neste documento é, assim, fortalecer o Plano Plurianual como um instrumento efetivo e qualificado de planejamento e gestão, capaz de ser um orientador da ação governamental, o que será tanto mais verdadeiro quanto maior for a sua capacidade de traduzir, em programas e ações, as estratégias do Governo.

Merecem destaque as propostas que buscam evitar a multiplicidade de processos de planejamento, de modo que tanto os instrumentos formais de planejamento governamental quanto aqueles que vierem a ser adotados com vistas ao monitoramento das ações de maior importância em vista da estratégia do Governo resultem de um mesmo e integrado processo de planejamento, evitando desse modo a multiplicidade de nomenclaturas e de sistemas.

Com os aperfeiçoamentos elencados, o PPA 2016-2019 qualifica-se como uma importante ferramenta de gestão governamental. Da qualidade do processo de formulação dos programas resultará um plano que, posto em execução e adequadamente monitorado e avaliado, será orientador das principais decisões sobre estabelecimento de prioridades e alocação dos recursos de toda ordem.

Número 4

Texto Técnico

- MARCO METODOLÓGICO PARA ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019