

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL



Estudos de
Planejamento



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

REVISTA ESTUDOS DE PLANEJAMENTO

**Edição
Nº 13**

**Plano Plurianual 2020-2023
Marco Metodológico**

Junho/2019

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador Eduardo Leite

SECRETARIA DEPLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Secretaria Leany Lemos

Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento Gilberto Pompílio de Melo Filho

Secretário Adjunto de Gestão Marcelo Soares Alves

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DEPLAN)

Diretor Antonio Paulo Cargnin

COMISSÃO EDITORIAL

Ana Júlia Possamai

Antonio Paulo Cargnin

Fernando Dreissig de Moraes

Irma Carina Brum Macolmes

Juliana Feliciati Hoffmann

CONSELHO EDITORIAL

Alejandro Fabián Schweitzer, UNPA, Argentina

Claudia Espinoza Lizama - UBB, Chile

Eduardo Fagre - CAF, Venezuela

Joanna Kurowska-Pysz - WSB University, Polônia

José Celso Cardoso Júnior - IPEA, Brasil

Laura Lídia Rodríguez Wong - UFMG, Brasil

Luciana Pazini Papi – UFRGS, Brasil

Rogério Leandro Lima da Silveira - UNISC, Brasil

Suzi Alves Camey – UFRGS, Brasil

COMITÊ CIENTÍFICO

Adriana Pilar Ferreira Albanus - UFRGS

Alberto Marcos Nogueira – SEPLAG/RS

Bruno de Oliveira Lemos – SEPLAG/RS

Ana Maria de Aveline Bertê – SEPLAG/RS

Carla Giane Soares da Cunha– SEPLAG/RS

César Stallbaum Conceição – SEPLAG/RS

Daiane Boelhouwer Menezes– SEPLAG/RS

Daiane dos Santos Allegretti – SEPLAG/RS

Eduarda Figueiredo Scheibe - Université Paris 1

Panthéon-Sorbonne, França

Elia Denise Hammes, UNISC

Fernanda Rodrigues Vargas – SEPLAG/RS

Giovana Goretti Feijó de Almeida, UNISC

Gisele da Silva Ferreira– SEPLAG/RS

Heleniza Ávila Campos- UFRGS

Laurie Fonfaka Cunha– SEPLAG/RS

Lilian Hahn Mariano da Rocha, UFSM

Luciana Dal Forno Gianluppi– SEPLAG/RS

Mariana Lisboa Pessoa– SEPLAG/RS

Mariana Barbosa de Souza, UNISC

Pedro Luís Büttenbender, UNIJUÍ

Vinícius Dias Fantinel – SEPLAG/RS

Roberta Hansel de Moraes – SEPLAG/RS

Roberto Rodolfo Georg Uebel - LABETER/UFRGS/CNPq

Rosa Maria Vasconcellos Schlichting – SEPLAG/RS

Rosanne Lipp João Heidrich – SEPLAG/RS

Taciana Mareth, UNISINOS



Publicação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG) do Rio Grande do Sul

ISSN 2959-9018

Hospedada no Portal de Revistas Eletrônicas da FEE: <http://revistas.dee.spgg.rs.gov.br>

Av. Borges de Medeiros, 1501/20º andar

Porto Alegre – RS

CEP: 90119-900

Telefone: +55 (51) 3288 1545

E-mail: estudosdeplanejamento@gmail.com

**Revista Estudos de Planejamento. - N. 13 (2019)- . Porto Alegre:
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019 - .
v. : il.**

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019-

ISSN 2595-9018

1. Ciência Política – Periódico. 2. Gestão Pública – Periódico. 3.
Planejamento Governamental – Periódico. 4. Desenvolvimento regional –
Periódico. I. Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Orçamento e
Gestão. Departamento de Planejamento Governamental

CDU 320

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

As opiniões nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o posicionamento da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Editorial

Em sua décima terceira edição, a Revista Estudos de Planejamento publica a proposta metodológica para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) do Estado do Rio Grande do Sul para o período 2020-2023.

O texto apresenta, inicialmente, uma caracterização do PPA como instrumento de planejamento estabelecido na Constituição Federal de 1988, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual. É apresentado um breve resgate histórico de sua utilização no Governo Federal e no Governo do Rio Grande do Sul desde 1998, destacando seus aspectos metodológicos e resultados alcançados.

Nas seções seguintes, são abordadas as principais diretrizes para elaboração do PPA 2020-2023, suas etapas e os tipos de programas que o compõem. Detalha-se, em específico, a estrutura dos Programas Temáticos e suas fases de construção, a saber: identificação das situações-problema ou oportunidades identificadas sob uma temática comum, bem como as causas e consequências; a elaboração da estrutura lógica de intervenção sobre as causas da situação-problema; a estruturação do Programa Temático em Ações Programáticas, Iniciativas e Produtos.

Entre as mudanças em relação a processos anteriores, destaca-se o alinhamento temático com o planejamento estratégico do Governo, voltado à gestão para resultados e ao acompanhamento por meio de metas e indicadores; a formatação de Programas Temáticos elaborados a partir da perspectiva do cidadão e não das estruturas organizacionais; e a utilização de instrumentos metodológicos simples e didáticos para abordar as situações-problema e construir as medidas de tratamentos. Além disso, sublinha-se a adoção de curso preparatório à distância, direcionado a todos os participantes do processo, como outra inovação desta edição. Esse conjunto de aperfeiçoamentos busca qualificar o Plano Plurianual, contribuindo para o planejamento e a gestão governamentais mais efetivos.

Desejamos uma ótima leitura.

A Comissão Editorial.

Sumário

INTRODUÇÃO	4
PPA: DE ONDE VIEMOS?.....	5
Caracterização do PPA como instrumento de planejamento	5
Histórico do PPA no Governo Federal	6
Histórico do PPA no Governo do Estado do Rio Grande do Sul	7
PPA 2020-2023: PARA ONDE VAMOS?	10
Diretrizes para a elaboração do PPA 2020-2023	10
Integração dos processos de planejamento.....	11
ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023	14
Base estratégica.....	15
Estratégias de implementação	19
Método de Elaboração de Programas.....	22
Programas Temáticos	23
INTEGRAÇÃO DO PPA COM PROJETOS PRIORITÁRIOS.....	53
INTEGRAÇÃO DO PPA COM O ORÇAMENTO.....	57
DIMENSÃO TERRITORIAL DO PPA	59
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE	61
ACOMPANHAMENTO DO PPA.....	62
REVISÃO DO PPA	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS.....	69
GLOSSÁRIO	73

Marco Metodológico – Plano Plurianual 2020-2023

Ana Júlia Possamai¹
Ana Maria de Aveline Bertê²
Antonio Paulo Cargini³
Aida Dressano da Silveira⁴
Bruno de Oliveira Lemos⁵
Carla Giane Soares da Cunha⁶
Cesar Stallbaum Conceição⁷
Fernanda Rodrigues Vargas⁸
Gisele da Silva Ferreira⁹
Irma Carina Brum Macolmes¹⁰
Juliana Feliciati Hoffmann¹¹
Laurie Fofonka Cunha¹²
Luciana da Silva Mieres¹³
Marlise Margô Henrich¹⁴
Paulo Victor Marocco Milanez¹⁵
Rayssa Miczewski de Araújo¹⁶
Rosanne Lipp João Heidrich¹⁷
Silvia Letícia Lorenzetti¹⁸
Suzana Beatriz de Oliveira¹⁹

Resumo: O texto apresenta a proposta metodológica para a construção do Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul para o período 2020-2023, buscando torná-lo cada vez mais um instrumento efetivo de planejamento. Entre as diretrizes do PPA 2020-2023 destaca-se a integração entre processos de planejamento, a perspectiva do cidadão, a transversalidade e a intersetorialidade, além da regionalização, do planejamento estratégico e da gestão por resultados. Apresentam-se os tipos de programa que compõem o PPA e detalha-se em

¹ Analista Pesquisadora – Cientista Política – SEPLAG/DEPLAN

² Analista de Projetos e Políticas Públicas – Geógrafa – SEPLAG/DEPLAN

³ Analista de Projetos e Políticas Públicas – Geógrafo – SEPLAG/DEPLAN

⁴ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG/DEPLAN

⁵ Analista de Projetos e Políticas Públicas – Geógrafo – SEPLAG/DEPLAN

⁶ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG/DEPLAN

⁷ Analista Pesquisador – Economista – SEPLAG/DEPLAN

⁸ Analista Pesquisadora – Estatística – SEPLAG/DEPLAN

⁹ Analista Pesquisadora – Estatística – SEPLAG/DEPLAN

¹⁰ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG/DEPLAN

¹¹ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG/DEPLAN

¹² Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG/DEPLAN

¹³ Analista de Projetos e Políticas Públicas – Geógrafa – SEPLAG/DEPLAN

¹⁴ Analista de Projetos e Políticas Públicas – Tradutora - Intérprete – SEPLAG/DEPLAN

¹⁵ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG/DEPLAN

¹⁶ Estatística – SEPLAG/DEPLAN

¹⁷ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG/DEPLAN

¹⁸ Analista de Projetos e Políticas Públicas – Economista – SEPLAG/DEPLAN

¹⁹ Analista de Projetos e Políticas Públicas – Geógrafa – SEPLAG/DEPLAN

específico a forma de construção dos programas temáticos, que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Para tanto, são empregados instrumentos como a Árvore de Problemas e a Teoria da Mudança. Etapas de construção dos programas, formas de regionalização e proposta de acompanhamento também são apresentadas, destacando as inovações desta edição em relação a anteriores.

Palavras-chave: plano plurianual, planejamento governamental, Rio Grande do Sul.

Methodological Framework – Pluriannual Plan 2020-2023

Abstract: The text presents a methodological framework for the construction of the Rio Grande do Sul State Pluriannual Plan for the period 2020-2023, aiming at making it become a effective governmental planning tool. PPA 2020-2023 guidelines include integration between planning processes, citizen's perspective, transversality and intersectoriality, as well as regionalization and strategic planning and results-based management. In addition to presenting the types of programs, it details the construction of Thematic Programs, which result in goods or services offered directly to society, using tools such as the problem tree and the theory of change. The framework also foresees the introduction of a new stage, of distance learning and semi-presence courses and workshops, seeking to qualify the participants before the official opening of the process of preparation of the Plan.

Keywords: Pluriannual Plan, governmental planning, Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal e na Estadual, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tendo um horizonte temporal de médio prazo, o PPA estabelece as diretrizes, os programas e as ações para a Administração Pública estadual direta e indireta para um período de quatro anos. Esse período se inicia no segundo ano de mandato e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte, sendo sua execução anual definida conforme orientações editadas pela LDO e recursos previstos pela LOA.

Além de compor um documento legal, a elaboração e a publicação do PPA consistem em importante oportunidade para que o Governo organize, detalhe e comunique tanto o conteúdo de sua proposta de governo, quanto o modelo de gestão que será adotado. Sendo assim, é fundamental que o PPA 2020-2023 expresse, por meio de seus programas, objetivos e metas, não só a orientação da política socioeconômica do novo Governo, mas também um modelo de gestão comprometido com a geração de resultados e o equilíbrio fiscal, tendo em vista o desenvolvimento econômico e social sustentável.

Assim, em sua oitava edição, o PPA 2020-2023 figura como mais uma etapa do já iniciado processo de qualificação da gestão estadual, com vistas a fortalecer o diálogo e a integração dos instrumentos característicos do ciclo de planejamento (PPA, LDO e LOA) e com os programas e projetos identificados como prioritários. Para tanto, no Plano buscam-se refletir os grandes objetivos e diretrizes do Governo, formulados a partir de uma base estratégica consistente e consolidados em um mapa estratégico, o qual confere a necessária unidade e direcionamento à ação governamental e permite avaliar seus resultados ao longo do tempo.

Nesse sentido, destaca-se a adoção de programas temáticos e intersetoriais, selecionados a partir das prioridades temáticas extraídas da base estratégica e elaborados com o objetivo de produzir resultados sobre situações-problema ou oportunidades identificadas desde a perspectiva do cidadão. Somam-se a essa metodologia os enfoques da regionalização e da participação, os quais visam não só atender à obrigação imposta pela Constituição, mas sobretudo compor políticas públicas mais efetivas, dado que é na dimensão espacial que os problemas sociais se manifestam e na dimensão democrática que as alternativas são debatidas.

Para a produção efetiva de resultados, assumem importância fundamental no PPA 2020-2023 também a universalidade e o realismo financeiro, de modo que a construção dos programas se dê a partir da consolidação de todas as fontes e de todos os grupos de despesa, bem como do estabelecimento de objetivos e metas condizentes com as previsões de receita, buscando um processo de execução aderente à capacidade do Estado.

Tendo isso em vista, este documento tem como finalidade apresentar uma

proposta metodológica para o planejamento do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para o período 2020-2023.

PPA: DE ONDE VIEMOS?

Caracterização do PPA como instrumento de planejamento

Em um ambiente de redemocratização do Estado brasileiro, preocupados com a organização e o controle da ação e das despesas públicas, os constituintes de 1988 criaram um conjunto de instrumentos e determinações que sistematizam e comunicam os planos de governo a cada novo mandato. Essas determinações encontram-se materializadas no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os três instrumentos fundamentais do planejamento, a saber: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual. Conforme disposto no referido artigo, 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.

Os constituintes do Rio Grande do Sul, em 1989, estabeleceram os mesmos instrumentos para a Administração Pública estadual. No artigo 149 da Constituição Estadual de 1989, prevê-se que a lei que aprovar o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as 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 necessário²⁰. Essa atribuição confere ao PPA papel central no processo de planejamento do Estado.

Desde então, o Plano Plurianual é o instrumento legal que define, para um período de quatro anos, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, organizando e mediando a relação entre o planejamento de médio prazo e o de curto prazo, este expresso nos orçamentos anuais. Está organizado por meio de programas e ações, com metas regionalizadas 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, com vistas a promover continuidades e evitar rupturas das ações governamentais.

²⁰ Vide Lei Complementar nº 10.336, de 28 de dezembro de 1994, que estatui normas para a elaboração e controle dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos balanços da Administração Direta e Indireta do Estado.

Histórico do PPA no Governo Federal

Na esfera federal, em 2002, após duas edições em que o plano elaborado pelo Governo tinha o mero propósito de atender à nova exigência constitucional, experimentou-se uma primeira tentativa de compor um PPA como instrumento a serviço do planejamento e da gestão governamentais. As mudanças propostas pautaram-se na experiência e nas lições do ministro chileno Carlos Matus, que concebeu o chamado planejamento estratégico situacional (PES), em contraponto ao modelo de planejamento tradicional, de viés economicista, normativo e determinista, predominante até então. Segundo o PES, o planejamento consiste em um processo permanente que articula a técnica e a política, a estratégia e as ações, mediante o estabelecimento de objetivos claros de solução de problemas e da definição de meios para alcançá-los (Matus, 1993).

Em 1998, por meio do Decreto nº 2.829, já haviam sido introduzidas alterações na classificação funcional-programática do orçamento e planejamento públicos, prevista na Lei nº 4.320/1964. Foi redefinido o conceito de programa, que deixou de ser apenas uma unidade de classificação da despesa para se associar à ideia de solução de um ou mais problemas identificados na sociedade. Essa mudança, atrelada à experiência desenvolvida no Governo Federal a partir de 1996 para gerenciar um conjunto de projetos integrantes do chamado Programa Brasil em Ação, resultaram na proposta do PPA 2000-2003, que introduziu uma série importante de inovações, especialmente a adoção do programa como unidade de planejamento, de orçamento e também de gestão.

Assim, 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, demandas a serem atendidas ou oportunidades a serem aproveitadas, tendo na estrutura os seguintes elementos: justificativa, em que eram caracterizadas as situações-problema a serem tratadas a partir da criação dos programas; objetivo, apontando para um novo estágio desejado da situação-problema; indicadores, que permitem a avaliação do andamento do programa; além de um conjunto de ações suficientes para o alcance do objetivo. Com base nessa estrutura, os programas passaram a constituir unidades de planejamento e gestão, para as quais foram designados gerentes de programa. Como forma de consagrar a integração planejamento-orçamento, por definição, adotou-se a coincidência entre as ações do PPA e as ações orçamentárias.

Dessa forma, os programas passaram a ter um conjunto de atributos monitoráveis que lhes conferiam conteúdo estratégico, com definição de objetivo, ações, metas e indicadores, além de valores e fontes de financiamento, cujo acompanhamento permitiria acompanhar, (re)planejar e orientar os próximos passos da gestão. Enfim, por meio da elaboração, da execução, do acompanhamento e da avaliação dos programas se pretendia criar um círculo virtuoso de gestão pública, com consequente entrega de maiores resultados para o cidadão.

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. A ação estatal deveria estar, necessariamente, voltada para a solução de problema ou atendimento de demanda da sociedade, e a simples manutenção de ações desempenhadas há muito tempo por determinada estrutura não era mais razão suficiente para sua inclusão nos planos e orçamentos públicos. O orçamento deveria refletir o planejado, a partir do desempenho apurado dos programas, e não mais simplesmente repetir o passado, segundo uma prática incrementalista que engessava a gestão e comprometia a entrega de resultados para a sociedade. Na ausência de regulamentação do artigo 165,9, da Constituição Federal de 1988, esse modelo foi difundido pelos governos estaduais e municipais Brasil afora e vigorou até o PPA 2008-2011.

No PPA 2012-2015, foi introduzida uma série de alterações metodológicas no processo de elaboração. Considerado como responsável por um indesejável engessamento do processo de execução dos orçamentos anuais, em virtude da correspondência entre ações do PPA e ações orçamentárias²¹, o PPA 2012-2015 passou a ser estruturado 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, com o fito de conferir ao Plano uma função mais estratégica.

O Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal manteve a estrutura do PPA 2012-2015, mas tratou de efetuar mudanças percebidas como necessárias ao longo da execução do mesmo. Duas foram as mudanças. Na primeira, a busca de maior proximidade com a Orientação Estratégica do governo, reforçando o caráter estratégico do Plano e estruturando-o de forma a permitir uma conexão lógica entre a estratégia geral do governo, constantes na Dimensão Estratégica, e os Objetivos e Metas, expostos na Dimensão Programática. A segunda mudança foi a busca de qualificação dos Programas Temáticos, expressando de forma mais clara as escolhas estratégicas de cada área e destacando as entregas mais importantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas.

Histórico do PPA no Governo do Estado do Rio Grande do Sul

As primeiras três edições do Plano Plurianual do Governo do Rio Grande do Sul seguiram trajetória semelhante à federal, compondo documento para mero cumprimento de uma exigência constitucional, pouco representando um instrumento de planejamento e orientação da ação governamental.

Foi no PPA 2004-2007 que o Governo do Rio Grande do Sul aderiu à nova metodologia implantada no âmbito do Governo Federal, adotando a figura do programa como

²¹ 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.

unidade de planejamento, voltado para a solução de problemas, atendimento de demandas sociais ou aproveitamento de oportunidades. Em consequência, os programas estaduais também passaram a ter atributos estratégicos, sendo constituídos por objetivo, indicadores e conjunto de ações com vistas a alcançar o propósito programático.

No que se refere à integração entre o Plano Plurianual e as Leis Orçamentárias Anuais, porém, à diferença da opção metodológica adotada no plano federal, no Rio Grande do Sul optou-se por conferir às ações do PPA um *status* de agregador, com a possibilidade de se vincularem a elas vários instrumentos de programação orçamentária (projetos, atividades e encargos especiais) – conforme será apresentado em seção específica deste documento. Dessa forma, buscou-se tanto lidar com a defasagem temporal entre o PPA e a Lei Orçamentária, quanto conferir flexibilidade à execução das ações definidas no Plano, necessária ao planejamento e à gestão estratégicos.

Nas edições seguintes, buscou-se qualificar o Plano Plurianual como um instrumento efetivo de planejamento do Governo do Estado e útil para o processo de gestão. Houve avanços quanto à participação da sociedade na elaboração do Plano, na regionalização das metas e nos mecanismos de acompanhamento e de revisão do PPA. Além disso, deu-se especial tratamento à construção de uma base estratégica, com o estabelecimento de uma Visão de Futuro consensualizada para o Estado do Rio Grande do Sul e a definição de diretrizes e objetivos estratégicos, a orientar a construção do conjunto de programas e ações governamentais na direção desejada.

O PPA 2016-2019 possui grandes conquistas nos pontos destacados acima. A base estratégica foi elaborada no primeiro mês de governo e apresentada em um Mapa Estratégico, composto por 19 objetivos estratégicos, divididos em quatro eixos de atuação. Isso possibilitou comunicar as escolhas de governo e trabalhá-las no nível tático, analisando e transformando os Objetivos Estratégicos adotados em Estratégias de Implementação a orientarem a construção de programas e ações do PPA. No que compete à participação e à regionalização, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, reunidos em Regiões Funcionais de Planejamento, debateram e propuseram 19 objetivos regionais vinculados aos objetivos estratégicos, que orientaram a regionalização das metas dos programas do PPA.

A despeito dos avanços, avaliação do PPA 2016-2019 aponta ainda uma série de desafios para sua consolidação metodológica, especialmente no que diz respeito à estruturação de programas que efetivamente congreguem um conjunto de ações voltadas a dar tratamento às causas dos problemas identificados na sociedade, viabilizem o atendimento de demandas ou catalisem o aproveitamento de oportunidades. O elenco de ações que descrevem apenas competências legais dos órgãos, sem atentar ao encadeamento lógico à produção dos objetivos desejados, reforça a fragmentação setorial da atuação governamental, comprometendo a entrega de resultados para a sociedade.

Com efeito, estudos indicam atingimento das metas do PPA 2016-2019 abaixo do planejado. Ponderados os efeitos da severa restrição fiscal do Estado e do contingenciamento

imposto em sua decorrência, a análise reitera a necessidade tanto de ampliar o apoio efetivo ao planejamento junto aos órgãos setoriais, como de aprimorar a abordagem metodológica utilizada (Hoffmann et al., 2018). Nesse sentido, cabe atentar não só ao encadeamento lógico das ações, dos produtos e dos resultados, mas também à adequada tradução dessas etapas em indicadores passíveis de serem monitorados em tempo oportuno para a tomada de decisão e cujas metas respeitem a viabilidade imposta pelos recursos disponíveis (políticos, orçamentários, financeiros, humanos, tecnológicos). Essa proposta é apresentada a seguir.

PPA 2020-2023: PARA ONDE VAMOS?

Diretrizes para a elaboração do PPA 2020-2023

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

Dessa forma, mais que um documento, busca-se que o PPA seja um instrumento a partir do qual se possa negociar, acordar, comunicar e avaliar, de maneira ampliada, as escolhas e os cursos de ação adotados, bem como a correspondente alocação de recursos para dar tratamento e produzir resultados sobre os problemas, as demandas e as oportunidades identificados na sociedade. Trata-se de assumir, de antemão, uma lógica de reflexão e planejamento da ação governamental voltada não apenas para as atividades internas dos órgãos públicos, mas para a produção de resultados para o cidadão.

Tendo em vista esse norte, parte-se do pressuposto da necessidade de integração dos processos de planejamento do Governo do Estado, tendo o PPA como peça central, evitando-se a dicotomia entre o planejamento formal previsto na Constituição Estadual e o planejamento diferenciado dispensado a programas e projetos prioritários, estruturantes ou estratégicos (conforme nomenclatura a ser adotada). Para que o planejamento de fato apoie e subsidie a gestão e a tomada de decisão, entende-se como fundamental que o processo seja único, guardando métodos, nomenclaturas e sistemas comuns ou compartilhados. Entende-se, pois, que 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 para alcançar os resultados esperados.

Ainda, além de refletir as escolhas acordadas, é indispensável que o PPA preveja também, desde sua elaboração, estratégias de implementação dos cursos de ação a serem adotados para dar tratamento aos problemas, às demandas e às oportunidades identificados, cada vez mais complexos e multidimensionais. Isso envolve, desde já, negociar e prever arranjos de coordenação voltados à intersetorialidade das ações, que superem a lógica setorial fragmentada, compondo Programas Temáticos cuja escala permita dar tratamento à transversalidade de agendas, públicos e temas.

A produção de resultados sobre problemas, demandas e oportunidades identificados na sociedade requer, também, que o PPA 2020-2023 valorize a dimensão territorial

das questões e da ação públicas, tendo em vista que é nos territórios que os resultados para o cidadão efetivamente se manifestam. Reconhecendo, diagnosticando e acompanhando a realidade regional é que se buscará qualificar os subsídios oferecidos para os órgãos estaduais planejarem suas ações, visando resultados efetivos. Em busca dessa efetividade é que se pretende, desde logo, estabelecer também os métodos de acompanhamento, avaliação e revisão deste Plano.

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

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

Integração dos processos de planejamento

Partindo do compromisso de que o PPA deve ter foco no cidadão, isto é, atacar situações-problema que afetam sua vida, considerando sua multidimensionalidade e multiescalaridade, que demandam tratamentos intersetoriais e regionalizados, bem como considerando o desafio de superar a dicotomia planejamento e gestão, compatibilizando metodologias de elaboração, monitoramento e avaliação de programas, projetos e ações, tendo em vista apoiar a realização da estratégia de governo, propõe-se o seguinte esquema metodológico para o PPA 2020-2023, assentado sobre a integração dos níveis estratégico (Cúpula de Governo), tático (PPA e Gestão) e operacional (Orçamento/Secretarias) de planejamento.

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

Dimensão Estratégica – representa o grande rumo a ser seguido pela organização. Em termos de planejamento estratégico, corresponde à Missão, à Visão e aos Objetivos estratégicos da organização, com vistas a entregar valor à sociedade. Considera o horizonte de longo ou médio prazo. No Marco do PPA 2020-2023, consiste na Base Estratégica, que precede e orienta a elaboração dos Programas Temáticos.

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

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

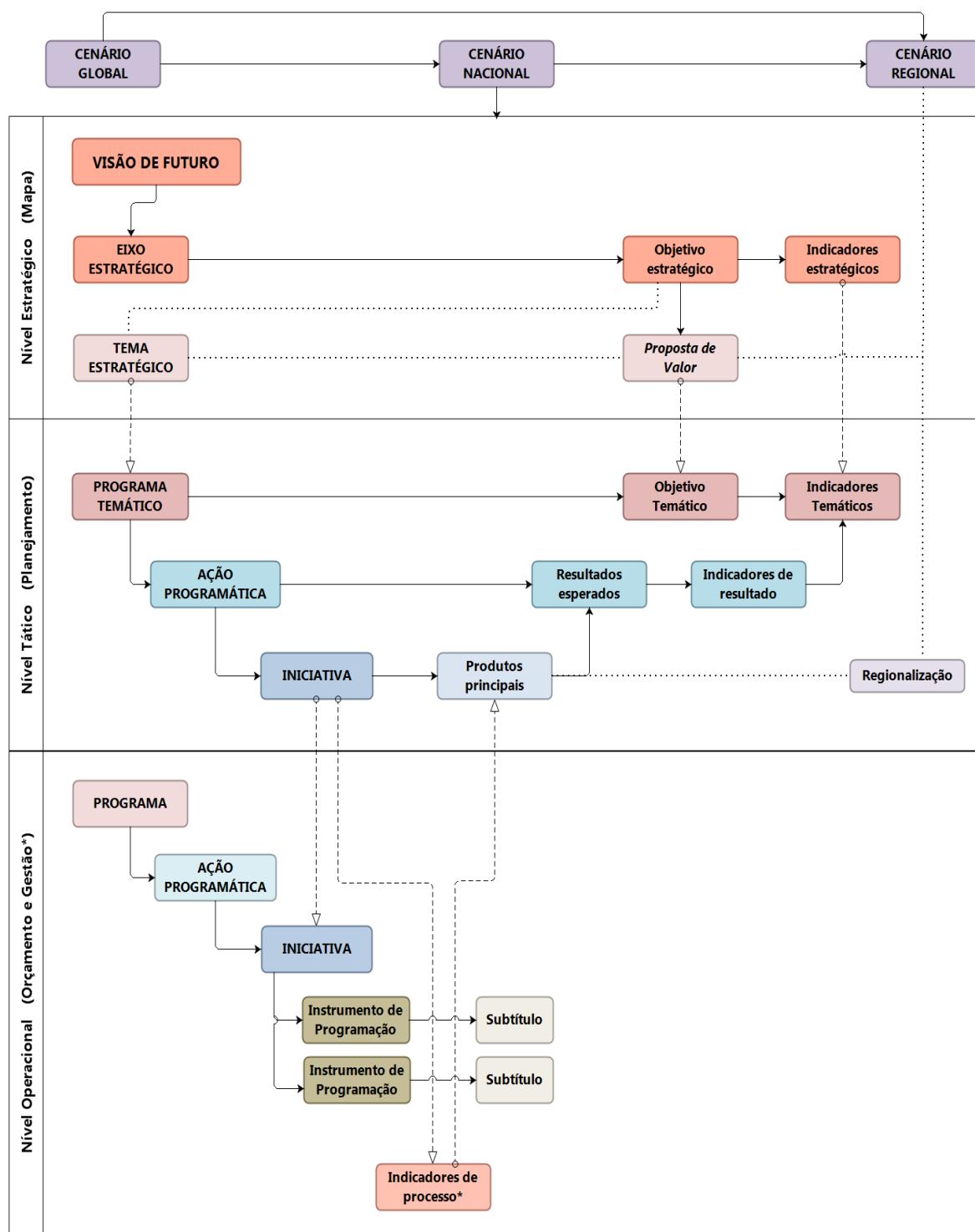
Destaca-se, nesta proposta, a interação com a gestão estratégica, cujo alinhamento é requisito para dar unicidade às estratégias de ação governamental em busca dos resultados esperados, especialmente no que se refere a programas e projetos prioritários. Da gestão da implementação depende a vital retroalimentação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

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

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

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

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



Fonte: elaboração própria.

ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023

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 de avanços, assim como de seus limites, notadamente no que se refere à necessária construção de sinergias entre processos diversos de planejamento, apresenta-se, a seguir, proposta metodológica para a elaboração do PPA 2020-2023. A proposta segue a interação lógica sintetizada na Figura 1.

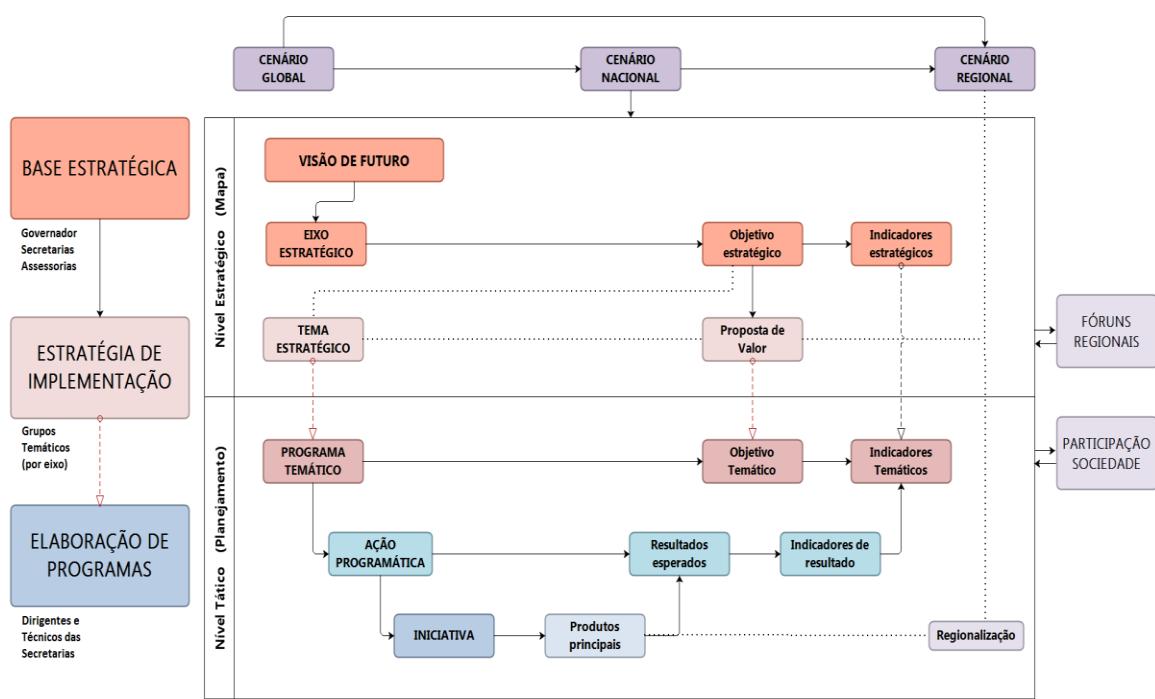
Como etapa inicial, há a construção da Base Estratégica do Governo, momento em que a elaboração do PPA identifica-se com o próprio processo de planejamento do Governo, do qual tomam parte necessariamente os escalões superiores, com a participação do Governador, secretários e respectivas assessorias.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

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

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

Sendo assim, será realizada uma sequência de passos concatenados, para que os programas e ações do PPA 2020-2023 sejam a expressão das estratégias do Governo, reflitam o processo de consulta à sociedade, respeitem as peculiaridades regionais, sejam financeiramente viáveis e apontem para metas factíveis e transformadoras da realidade. Desse modo, busca-se constituir um instrumento útil não só ao planejamento, mas também à gestão governamental e à avaliação de resultados, tendo em vista o atendimento e a prestação de contas à sociedade. A Figura 2 sintetiza os principais passos desse processo, destacando as três etapas e os respectivos atores nas atuentes.

Figura 2 – Etapas de elaboração do PPA 2020-2023



Fonte: elaboração própria.

As propostas para eleição dos programas e projetos prioritários de maneira integrada ao PPA e para a vinculação dos programas do PPA com o processo orçamentário serão abordadas em seções posteriores (seções 4 e 5, respectivamente), em complemento às etapas específicas do processo de elaboração do PPA 2020-2023 aqui apresentadas.

Base estratégica

A primeira etapa do processo de planejamento estratégico governamental que orienta a construção do PPA 2020-2023 consiste na definição das diretrizes estratégicas que orientarão as políticas e programas a serem executados naquela gestão. Essa definição exige a aplicação de técnicas de planejamento estratégico e envolve necessariamente o alto escalão do Governo do Estado, com a participação do Governador, dos(as) secretários(as) e das respectivas assessorias.

Além das competências definidas em normas legais e infralegais e do programa de governo legitimado no processo eleitoral, as diretrizes estratégicas são construídas a partir da análise e da discussão de questões e demandas diversas, apresentadas e/ou compartilhadas por meio de: estudos e diagnósticos setoriais e conjunturais; estudos de cenário internacional, nacional e regional; documentos da sociedade; planos de longo prazo, planos setoriais (nacionais e estaduais), planos transversais e planos regionais, entre outros. Nesse sentido, citam-se, por exemplo, os documentos consolidados na série de agendas para o desenvolvimento (i.e. Rumos

2015²², RS 2030²³, Futuro RS²⁴); os planos estaduais setoriais (educação, saúde, pessoa idosa, etc.); os Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (PEDs- COREDEs)²⁵; e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS-ONU)²⁶ entre outros.

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

A Base Estratégica representa a visão do Governo eleito quanto ao processo de desenvolvimento do Rio Grande do Sul e os compromissos desse Governo com relação a esse processo de desenvolvimento, tendo como horizonte o médio e o longo prazos. É formada por um conjunto de objetivos que se pretende alcançar com vistas a realizar a Visão de Futuro esperada para o Estado, respeitando valores mínimos compartilhados. Sua finalidade última é guiar e alinhar o planejamento e a gestão da ação governamental, conferindo-lhes unicidade na direção dos resultados esperados, coletivamente negociados e referendados pelo processo democrático.

A Base Estratégica é consolidada em um Mapa Estratégico, no qual são expressos a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos, organizados por Eixos Estratégicos. O Quadro 2 conceitua esses elementos.

Para além desses elementos, a fim de monitorar a trajetória do Estado na direção da Visão de Futuro almejada, sugere-se ainda a definição de indicadores estratégicos para acompanhar desempenho dos objetivos estratégicos. Para tanto, deve-se tomar o cuidado para selecionar e/ou construir medidas metodologicamente robustas e confiáveis, que efetivamente traduzam os macrodesafios priorizados e que sejam oportunamente apuráveis para fins de análise, planejamento e gestão estratégica. Nesse sentido, sugere-se o apoio e o suporte do Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

²² RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>>.

²³ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Fundação de Economia e Estatística. **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial (RS 2030)**. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/rs-2030-agenda-de-desenvolvimento-territorial>>.

²⁴ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Futuro RS**. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/futuro-rs>>.

²⁵ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Planos estratégicos de Desenvolvimento Regional 2015-2030**. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/planejamento-estrategico-dos>>.

²⁶ NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

A Figura 3 ilustra os elementos da Base Estratégica, bem como lista os insumos utilizados para sua construção.

Quadro 2 – Base Estratégica: elementos e definições

Diretrizes governamentais – critérios de ação e de decisão que devem disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento e gestão governamental.

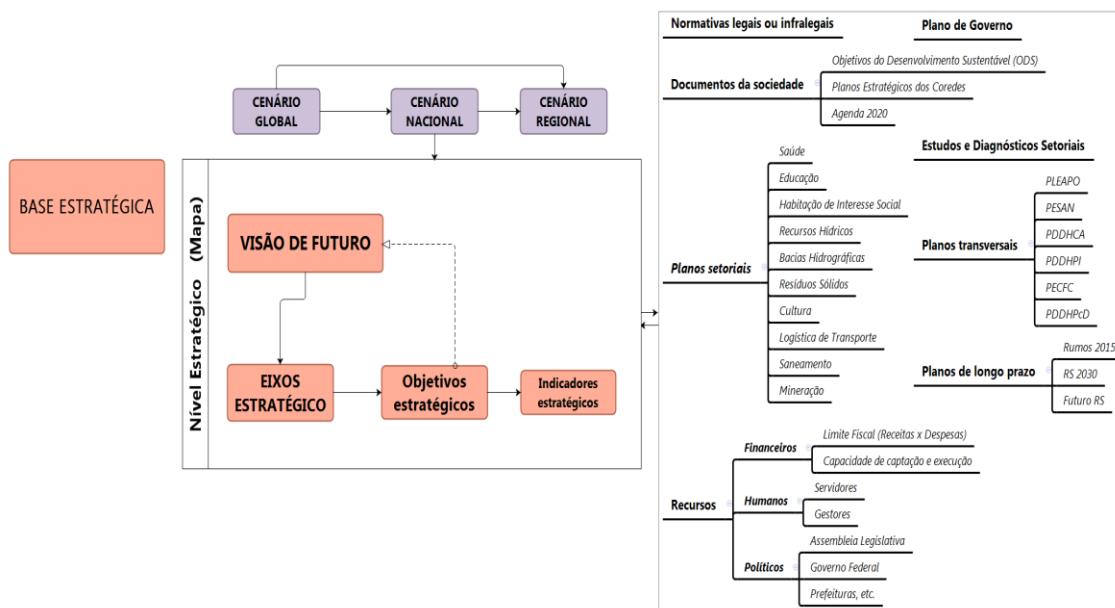
Mapa Estratégico – recurso visual utilizado para sintetizar e comunicar a Base Estratégica a guiar o planejamento e a gestão da ação governamental, visando alinhar prioridades entre os diversos órgãos que compõem o Estado, evitando a dispersão de esforços e recursos. Nele, estão descritos a Visão de Futuro, os Eixos e os Objetivos Estratégicos definidos para o horizonte do mandato.

Visão de Futuro – representa um estágio de desenvolvimento socioeconômico a que se deseja chegar como consequência ou impacto da busca pela realização da missão assumida pelo projeto político legitimado no processo eleitoral. Consiste em uma imagem de futuro pelo qual se deseja que o Estado venha a ser reconhecido, considerados os valores norteadores. Para alcançar esse estágio de desenvolvimento, definem-se Objetivos Estratégicos compatíveis com o horizonte temporal do mandato.

Eixos Estratégicos – grandes pilares de sustentação da estratégia desenhada para alcançar a Visão de Futuro acordada. Servem como direcionadores mestres da ação governamental. Podem ser subdivididos em grandes temas setoriais (econômico, social, ambiental, etc.) ou perspectivas de atuação (Sociedade, Mercado, Estado, etc.).

Objetivos Estratégicos – mudanças macro que se pretende provocar, com vistas a alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na Visão de Futuro, observados os condicionantes políticos, legais e financeiros, bem como o horizonte do mandato. Sintetizam macrodesafios imbuídos de propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade. Em torno dos Objetivos Estratégicos é que serão mobilizadas e articuladas as linhas de ação do Governo, especialmente seus programas, projetos e metas estratégicos.

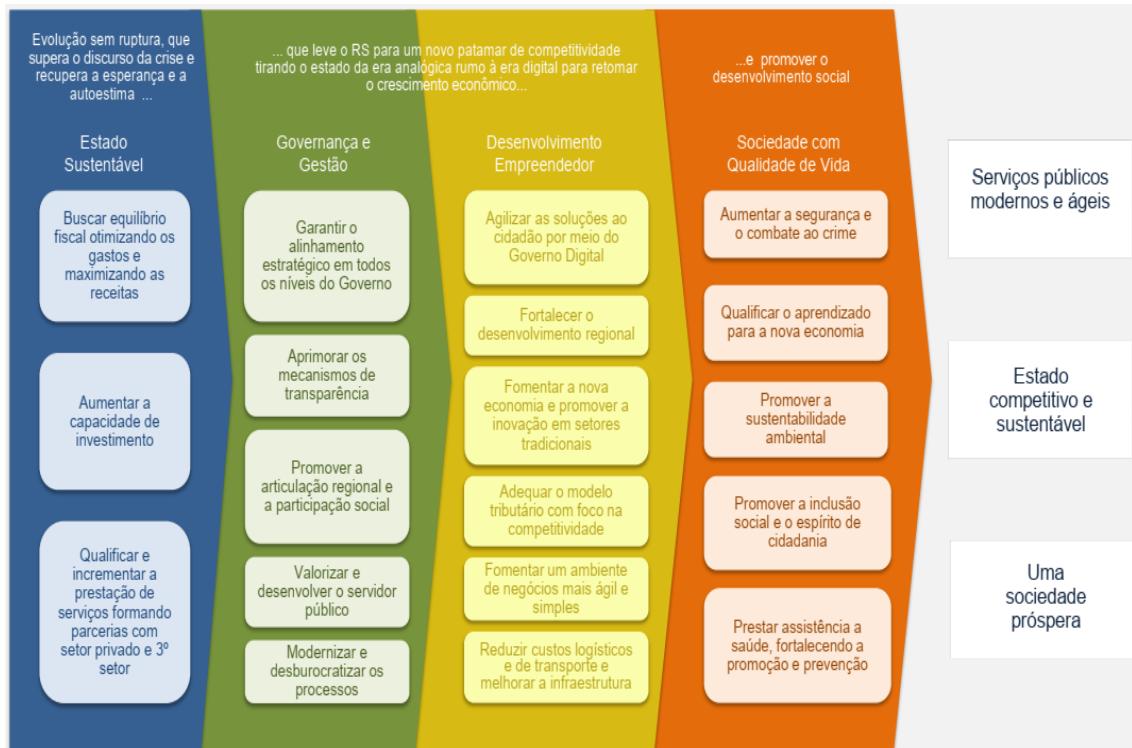
Figura 3 – Elementos para construção da Base Estratégica 2020-2023



Fonte: elaboração própria.

O Mapa Estratégico da gestão 2020-2023 é apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Mapa Estratégico do Governo RS para período 2019-2022



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019

Estratégias de implementação

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

Estabelecidas, pois, essas diretrizes estratégicas a conduzir a ação governamental no horizonte do mandato, cabe traduzi-las em Estratégias de Implementação capazes de viabilizar os Objetivos Estratégicos definidos na Base Estratégica, materializando as propostas de valor que se deseja entregar para a sociedade.

Para tanto, propõe-se a criação de Grupos Temáticos para cada eixo estratégico expressos no Mapa Estratégico, sendo compostos cada qual por representantes das secretarias e dos órgãos envolvidos no esforço de realização dos respectivos Objetivos Estratégicos e indicados formalmente pelos titulares das secretarias de estado. Os Grupos Temáticos, em seminários de planejamento, formularão não só as Estratégias, mas também identificarão os setores responsáveis por viabilizar sua execução, indicando, desde já, arranjos intersetoriais e agendas transversais possíveis.

Quadro 3 – Estratégia: elementos e definições

Estratégia – consiste na definição e na preparação dos meios e dos cursos de ação necessários para alcançar ou manter posições relativas favoráveis a futuras ações táticas, tendo em vista o atingimento de determinado objetivo. É um plano de voo, estudado e estabelecido, tendo em vista atingir determinado alvo. A definição de uma estratégia envolve a identificação dos processos, dos recursos e das capacidades tangíveis e intangíveis da organização, os quais configuram as suas forças ou as fraquezas que, em face das oportunidade e/ou ameaças do ambiente externo, podem favorecer ou dificultar o alcance do objetivo estabelecido.

Recursos estratégicos – ativos tangíveis e intangíveis que uma organização controla e que podem ser utilizados para a criação e implementação de estratégias. Ex.: tecnologia, equipamentos, localização geográfica (tangíveis), treinamento, experiência, conhecimento, organograma (intangíveis).

Capacidades estratégicas – ativos que possibilitam que a organização aproveite integralmente os recursos que controla para alcançar uma posição desejada. Ex.: liderança, comunicação, criatividade, coordenação.

Sendo assim, em primeiro lugar, aos Grupos caberá identificar, nos Objetivos Estratégicos do eixo, as temáticas destacadas para a atuação governamental no respectivo mandato e as propostas de entrega de valor à sociedade (resultados), associadas a cada uma das temáticas.

Em seguida, considerando essas propostas de valor (alvos), caberá realizar uma análise estratégica, isto é, discutir e examinar coletivamente quais as forças e as fraquezas

identificadas no ambiente interno vis-à-vis as oportunidades e as ameaças vislumbradas no ambiente externo, as quais facilitam e/ou dificultam a atuação governamental sobre essas temáticas. De maneira geral, pretende-se responder e examinar as seguintes perguntas, a partir do emprego da Matriz FOFA – Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças (Figura 5):

- ✓ Que forças devem ser preservadas, acentuadas ou criadas? Que forças se tornaram de pouca valia?
- ✓ Como aproveitar as oportunidades para preservar, acentuar ou criar novas forças?
- ✓ Como essas forças podem capturar oportunidades identificadas no ambiente externo? E como podem neutralizar ou minimizar ameaças?
- ✓ Que fraquezas precisam ser minimizadas ou eliminadas?
- ✓ Como aproveitar as oportunidades para minimizar ou eliminar fraquezas?
- ✓ Como as fraquezas podem dificultar a captura de oportunidades identificadas no ambiente externo? E como podem acentuar os riscos associados às ameaças percebidas?

O Quadro 4 conceitua os principais elementos da análise estratégica.

Quadro 4 – Análise estratégica: elementos e definições

Ambiente interno – ambiente que a organização controla e sobre o qual pode agir. Onde se localizam os processos, os recursos e as capacidades, que configuram forças e fraquezas da organização.

Ambiente externo – ambiente sobre o qual a organização não tem controle, mas cujos fatores configuram oportunidades ou ameaças às quais a organização precisará responder em maior ou menor medida. São fatores políticos, econômicos, legais, ambientais, entre outros.

Forças – recursos e capacidades internos que impactam positivamente no desempenho e cumprimento dos referenciais estratégicos da organização. Ex.: Quadro de servidores experientes e em número suficiente para o devido funcionamento da organização.

Fraquezas – recursos e capacidades internos que podem dificultar o desempenho e cumprimento dos referenciais estratégicos da organização. Ex.: Equipamentos defasados.

Oportunidades – fatores externos que potencialmente impactam positivamente no desempenho e cumprimento dos referenciais estratégicos da organização. Podem representar oportunidades já existentes ou em potencial. Ex.: Linhas de crédito de financiamento internacionais.

Ameaças – fatores externos que potencialmente impactam negativamente no desempenho e cumprimento dos referenciais estratégicos da organização. Podem representar ameaças já existentes ou em potencial. Ex.: Não aprovação de uma política setorial pelo Congresso Nacional.

Para subsidiar essa discussão, serão utilizados estudos e diagnósticos setoriais, informações e resultados de planos e políticas setoriais já realizados ou em implementação, bem como relatórios de monitoramento e avaliações de políticas e programas já realizados ou em operação. Vale destacar, ainda, que a perspectiva territorial é fundamental já nesta etapa, visando contemplar as peculiaridades regionais e construir estratégias adequadas para o tratamento das desigualdades, respeitando suas vocações e indicando o modo como o Governo pode atuar na superação de questões que condicionam o desenvolvimento de cada região. Nesse sentido, além dos subsídios acima listados, recomenda-se a análise de contribuições da sociedade, manifestas por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento nas reuniões de discussão regionais e expressas nos Planos de Desenvolvimento dos COREDEs.

Figura 5 – Matriz de Avaliação Estratégica: FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças)

		Ambiente externo							
Ambiente interno		OPORTUNIDADES				AMEAÇAS			
		O1	O2	O3	On	A1	A2	A3	An
FORÇAS	Força 1	CAPACIDADE OFENSIVA Capacidade do conjunto das forças da organização “capturarem” oportunidades relacionadas ao ambiente externo				CAPACIDADE DEFENSIVA Poder do conjunto das forças da organização neutralizar ou minimizar ameaças do ambiente externo			
	Força 2								
	Força 3								
	Força n	Em que nível a FORÇA pode capturar a OPORTUNIDADE?				Em que nível a FORÇA pode minimizar a AMEAÇA?			
FRAQUEZAS	Fraqueza 1	INCAPACIDADE OFENSIVA Quando as fraquezas atuais dificultam ou impedem a organização de aproveitar as oportunidades				INCAPACIDADE DEFENSIVA (VULNERABILIDADE) Quando as fraquezas atuais acentuam os riscos das ameaças impactarem a organização			
	Fraqueza 2								
	Fraqueza 3								
	Fraqueza n	Em que nível a FRAQUEZA dificulta o aproveitamento da OPORTUNIDADE?				Em que nível a FRAQUEZA nos torna mais vulneráveis frente à AMEAÇA?			

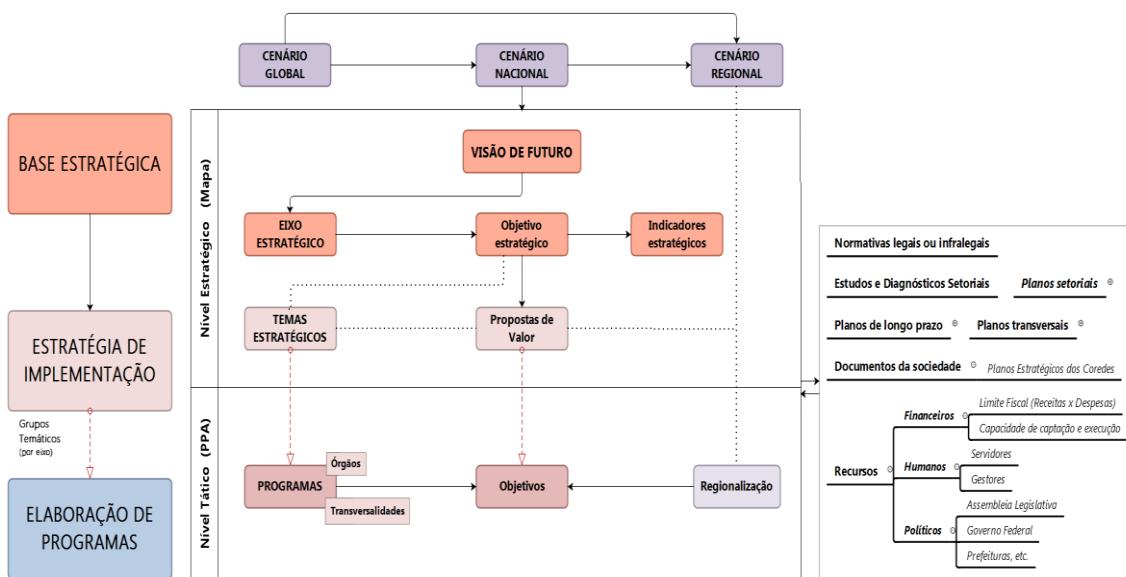
Fonte: Rio Grande do Sul (2018), adaptado de ENAP (2018).

As respostas às perguntas da análise estratégica buscarão definir e preparar os meios, os cursos de ação, bem como os arranjos de coordenação e responsabilidades necessários para viabilizar o alcance dos Objetivos Estratégicos propostos na direção da realização da Visão de Futuro estabelecida, levando em consideração os recursos e as

capacidades dos diversos órgãos e atores dentro do Governo (secretarias de estado, fundações, autarquias e estatais).

Em última instância, o resultado dessa discussão servirá de orientação para a elaboração dos programas que comporão o PPA 2020-2023, assim como para a identificação daqueles programas, ações ou projetos que possam ter caráter estruturante e/ou prioritário, com vistas à construção de uma carteira a ser monitorada intensivamente. A Figura 6 sintetiza essa etapa.

Figura 6 – Elementos para construir Estratégias de Implementação da Base Estratégica 2020-2023



Fonte: elaboração própria.

Método de Elaboração de Programas

A etapa de elaboração de programas completa o processo de planejamento estratégico, organizando, na dimensão tático-operacional, o modo como o conjunto de secretarias e órgãos mobilizarão ações diversas para entregar as propostas de valor para a sociedade. Portanto, a estrutura do Plano Plurianual 2020-2023 deve refletir o processo de planejamento estratégico do Governo do Estado, de modo que os programas e as ações desenvolvidos no âmbito da Administração Estadual busquem os Objetivos Estratégicos estabelecidos, tendo em vista a Visão de Futuro traçada.

Dessa forma, pretende-se que o processo de elaboração, acompanhamento e avaliação dos programas e metas do PPA seja utilizado para retroalimentar e reavaliar a própria estratégia de Governo, se assim necessário.

A construção dos programas do PPA 2020-2023 partirá das agendas e das propostas de valor expressas na Base Estratégica, bem como das Estratégias de Implementação elaboradas. A partir dessas etapas é que se identificarão os temas a organizar os esforços

governamentais, com base em três tipos de programas principais: Programas Temáticos; Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e Programas de Crédito.

Assim como as etapas anteriores, a elaboração dos programas do PPA 2020-2023 deve levar em conta normas legais e infralegais, planos setoriais e transversais adotados (nacionais e estaduais), planos de longo prazo e/ou agendas de desenvolvimento (*i.e.* RS 2030, Futuro RS), documentos de demandas da sociedade, bem como recursos (financeiros, humanos e políticos) disponíveis para viabilizar as propostas.

A seguir, detalha-se mais minuciosamente o Programa Temático, que busca organizar e expressar as medidas a serem adotadas pelo Governo para entregar resultados para a sociedade. Ao final desta seção, apresentam-se os demais programas.

Programas Temáticos

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

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

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

Situação-problema e Árvore de Problemas

A realidade é complexa, e as demandas por intervenção governamental para corrigir desequilíbrios são inúmeras. Não obstante, os recursos para fazê-lo são escassos, sendo as demandas diversas sujeitas à priorização. Assim, quando identificada socialmente e

reconhecida e declarada pelo Governo como uma situação-problema a receber tratamento, uma demanda passa a integrar a agenda de políticas públicas. A partir desse momento, recursos são mobilizados no intuito de mudar, alterar ou aproveitar essas situações-problema, entregando benefícios ou vantagens a públicos-alvo amplos ou específicos afetados por elas.

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

No PPA 2020-2023, o tratamento das situações-problema com foco temático comum será organizado por meio de Programas Temáticos. Um Programa Temático intervirá, portanto, simultaneamente em mais de uma situação-problema.

Quadro 5 – Programa Temático e Situação-problema: definições fundamentais

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

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

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

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

A Árvore de Problemas é um método que busca relacionar entre si uma série de problemas percebidos em uma determinada área de interesse, com vistas a identificar os que na verdade são causas (raízes) e os que são consequências (copia) de um problema central ou macroproblema (tronco) que afeta diretamente uma população (Figura 7).

Quadro 6 – Árvore de Problemas: elementos e definições principais

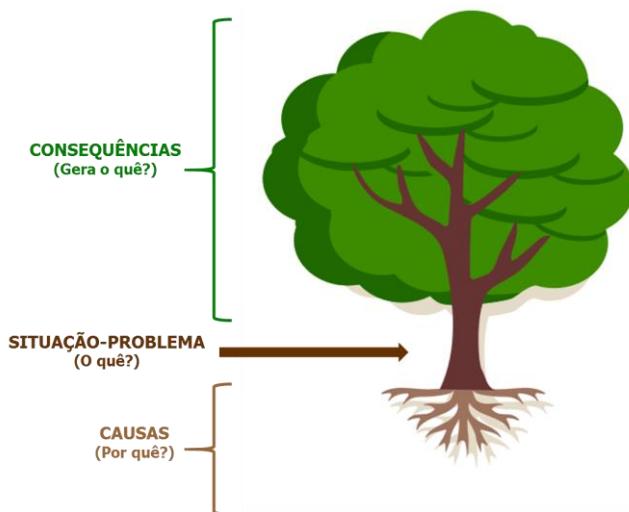
Macroproblema – equivalente à situação-problema. Situação indesejável de demanda não satisfeita, necessidade, carência, ameaça ou obstáculo que produz consequências negativas sobre uma população. Ex.: fome, miséria, alagamentos, engarrafamentos. Alternativamente, consiste em uma oportunidade que se quer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

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

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

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

Figura 7 – Árvore de Problemas

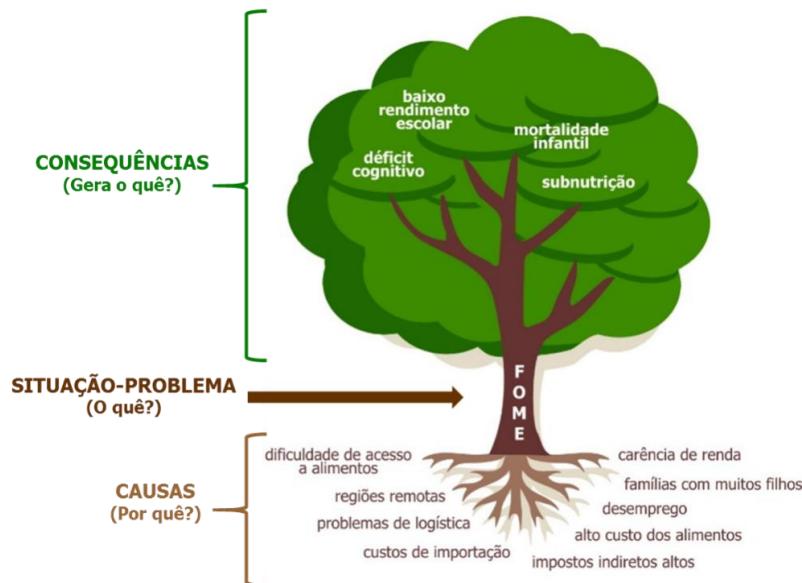


Fonte: elaboração própria.

Nesse exercício de brainstorming, os elementos são relacionados entre si conforme uma lógica de causa-consequências (antes-depois), com vistas a identificar, primeiramente, dentre os vários problemas elencados, o que afeta diretamente uma população (ex.: fome). Esse problema central ou macroproblema consiste no que aqui se chama de situação-problema. Em seguida, cabe questionar por que essa situação-problema tem lugar, isto é, quais são suas causas (ex.: alimentação precária; renda insuficiente para compra de alimentos; etc.). Finalmente, pergunta-se o que gera essa situação sobre o conjunto da sociedade de maneira geral (ex.: mortalidade infantil, produtividade precária, etc.). Esses efeitos são as consequências da situação-problema, tal como se encontra hoje, com potencial de piorar se não houver

intervenção. A Figura 8 exemplifica uma árvore de problemas hipotética sobre a situação-problema da “fome”.

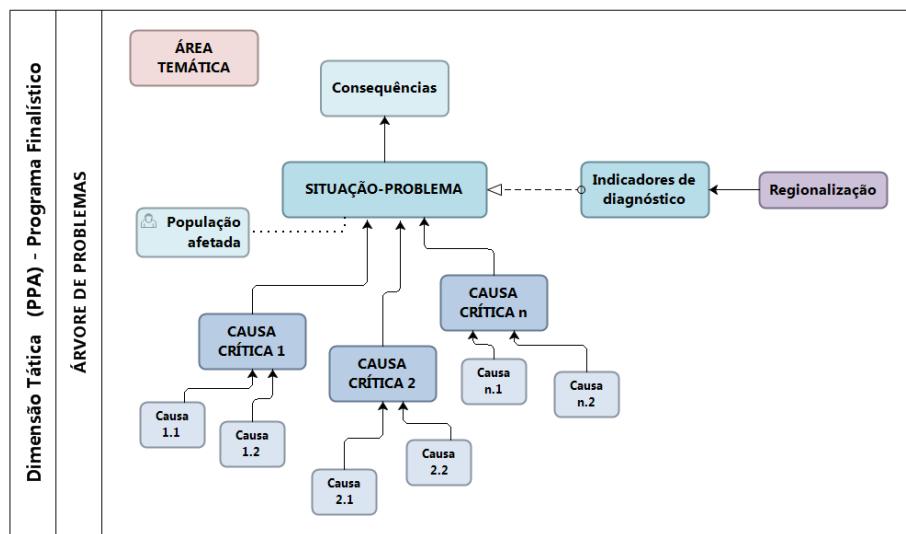
Figura 8 – Exemplo de Árvore de Problemas: situação-problema “fome”



Fonte: elaboração própria.

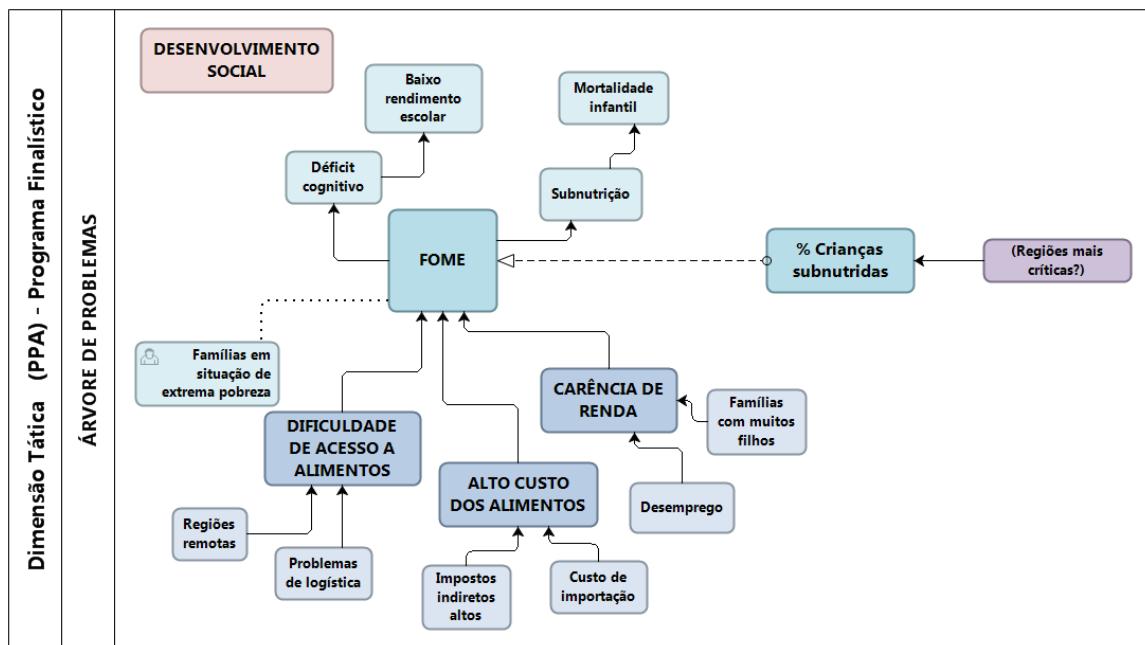
Cabe lembrar que situações-problema são fenômenos complexos e multidimensionais, e vários fatores estão relacionados a elas. Para analisá-las, requer-se a tradução de seus aspectos por meio de indicadores de diagnóstico diversos, que retratam o seu estágio atual, o qual pode ser distinto, conforme a região e/ou a população considerada. A Figura 9 apresenta essa relação de maneira genérica. Já a Figura 10 operacionaliza uma Árvore de Problemas para a situação-hipotética da “fome”.

Figura 9 – Árvore de Problemas no PPA 2020-2023



Fonte: elaboração própria.

Figura 10 – Exemplo de Árvore de Problemas no PPA 2020-2023: situação-problema “fome”

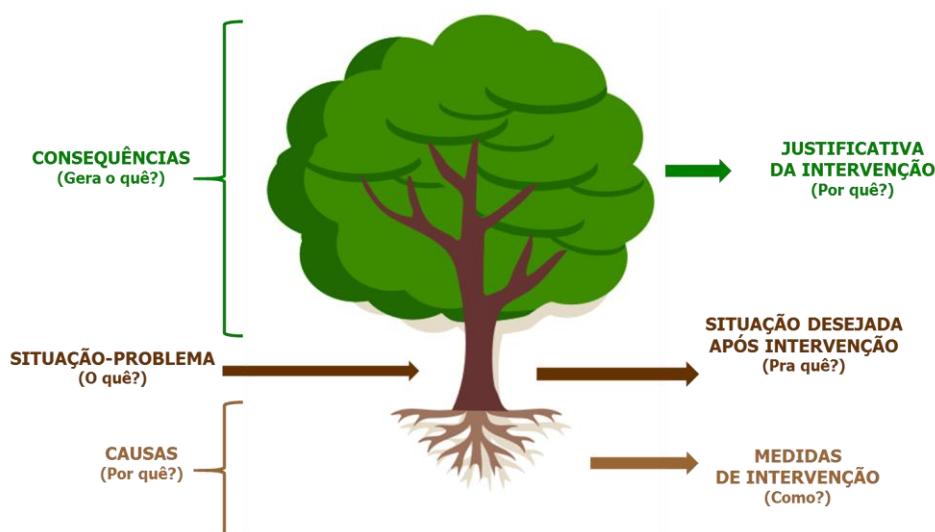


Fonte: elaboração própria.

Portanto, a partir da Árvore de Problemas, é possível identificar quais dos diversos problemas abarcados no âmbito de uma temática comum consistem efetivamente em uma situação-problema percebida por uma população (tronco), e quais problemas são, na verdade, causas dessas situações-problema (raízes) ou consequências (copia). Essa diferenciação é fundamental, tendo em vista que uma intervenção governamental estará orientada a dar

tratamento a uma situação-problema (o quê?) a fim de transformá-la em direção a uma situação desejada (para quê?). Para isso, indentificará as causas da situação-problema (por quê?) a partir de diferentes formas (projetos, ações, atividades, etc.) (como?). Tudo isso tendo em vista as consequências indesejadas da situação-problema (gera o quê?) sobre uma população específica e a sociedade em geral – o que, ao fim e ao cabo, justifica de maneira mais ampla essa intervenção (por quê?). A Figura 11 ilustra essa relação entre a Árvore de Problemas e os elementos estruturantes de uma intervenção.

Figura 11 – Relação entre a Árvore de Problemas e elementos estruturantes de uma intervenção pública



Fonte: elaboração própria.

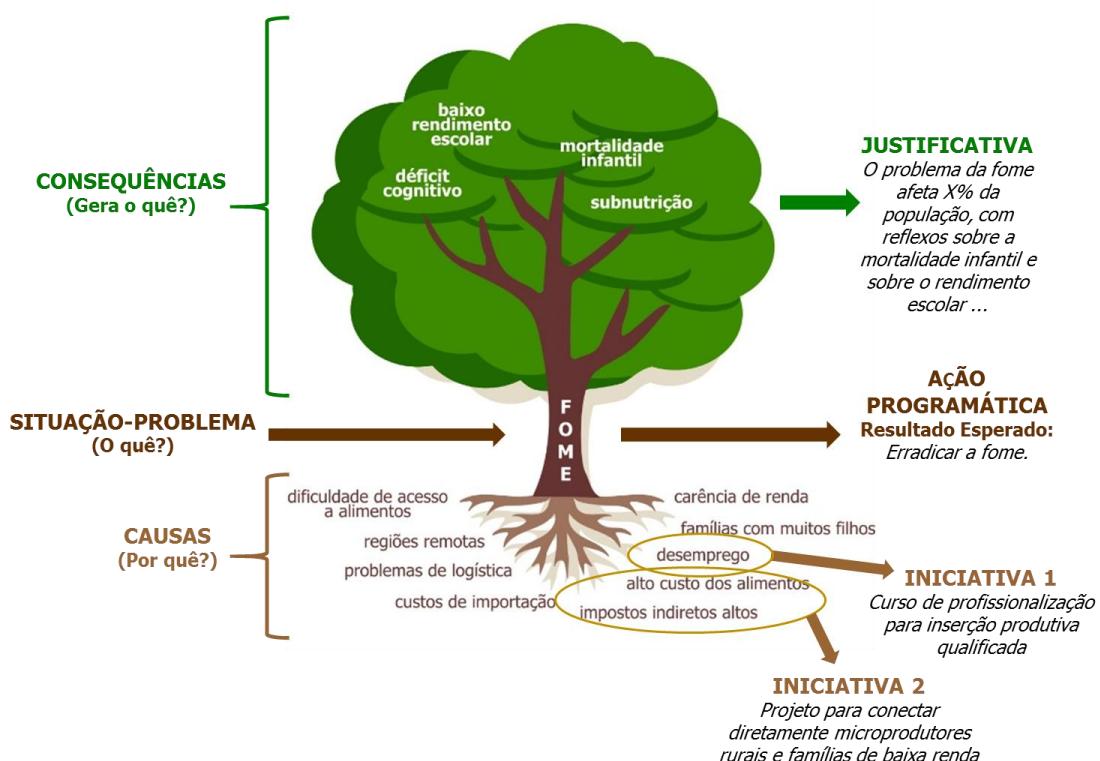
Partindo dessa relação lógica, o PPA 2020-2023 estará organizado em diferentes Programas Temáticos, cada qual abarcando diferentes Ações Programáticas, cuja finalidade última é alterar o conjunto de situações-problema identificadas e priorizadas para ação governamental. Em outras palavras, uma Ação Programática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

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

A Figura 12 mostra essa relação entre a Árvore de Problemas e os principais elementos estruturantes de um Programa Temático no PPA 2020-2023: a Ação Programática e as suas Iniciativas, considerando o exemplo hipotético da situação-problema “fome”. Partindo de um possível Programa Temático voltado ao desenvolvimento social, por exemplo, tema que

tem a “fome” como uma das situações-problema a serem enfrentadas, ilustra-se abaixo a possível Ação Programática construída para combatê-la, por meio do resultado esperado pela ação governamental (“Erradicar a fome”). Para isso, duas causas críticas serão atacadas por meio de Iniciativas tais como: “Curso de profissionalização para inserção produtiva qualificada” para dar tratamento à causa “carência de renda” e “desemprego” e “Projeto para conectar diretamente microprodutores rurais e famílias de baixa renda”, para lidar com o “alto custo dos alimentos”.

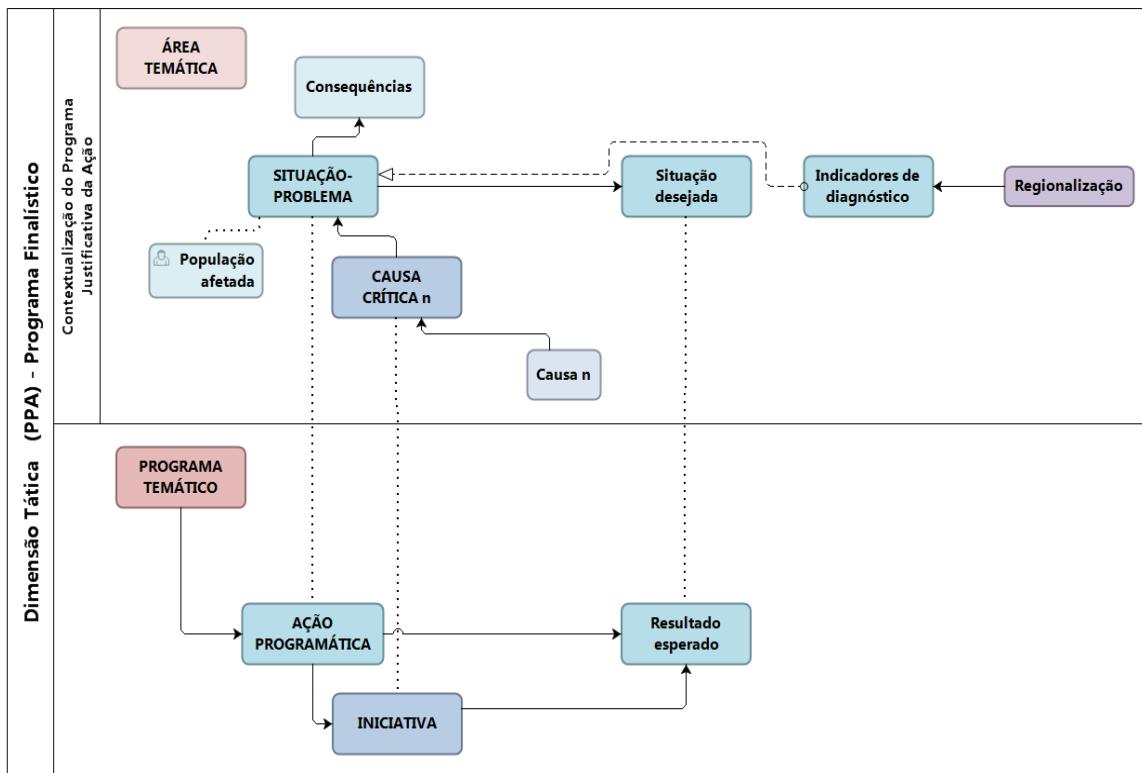
Figura 12 – Exemplo de relação entre a Árvore de Problemas e um programa temático: situação-problema “fome”



Fonte: elaboração própria.

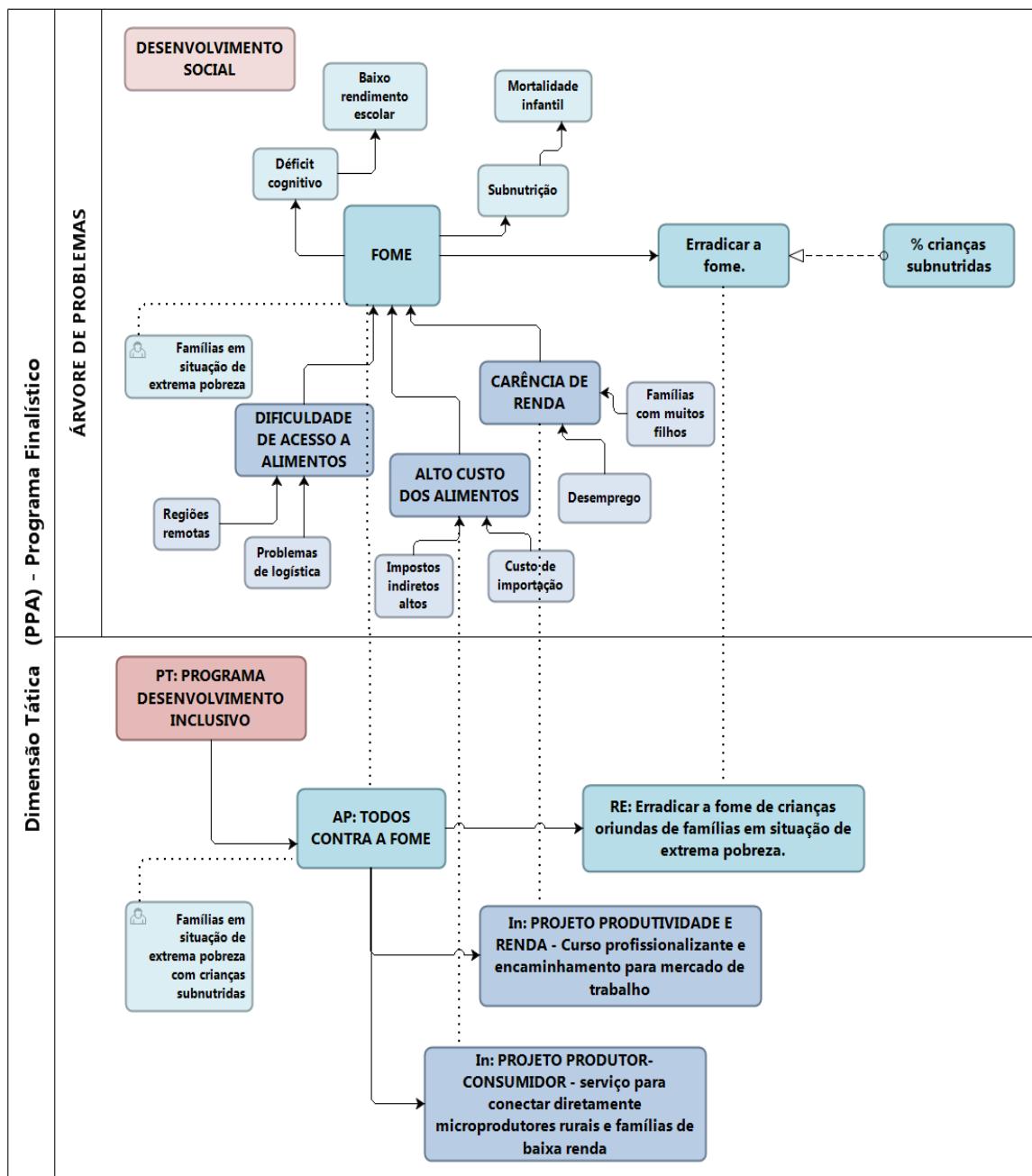
Sendo assim, a partir da identificação da situação-problema e de suas causas baseada na Árvore de Problemas, é possível iniciar a construção dos componentes básicos de um Programa Temático, quais sejam: a Ação Programática e suas respectivas Iniciativas, como ilustra genericamente a Figura 13. Por sua vez, a Figura 14 ilustra essa estruturação básica para o exemplo hipotético da situação-problema “fome” apresentado acima.

Figura 13 – Relação entre Árvore de Problemas e Programa Temático no PPA 2020-2023



Fonte: elaboração própria.

Figura 14 – Exemplo de relação entre Árvore de Problemas e Programa Temático no PPA 2020-2023



Fonte: elaboração própria.

Teoria da Mudança e a Estrutura Lógica

A Árvore de Problemas nos permite identificar uma situação-problema diretamente vivenciada por uma população, bem como relacionar logicamente algumas de suas causas e de suas consequências. Essa relação lógica é fundamental para iniciar o planejamento de toda e qualquer ação governamental. Isso porque, caso as iniciativas propostas não ataquem as causas

críticas da situação-problema, a intervenção não surtirá o efeito desejado sobre a situação-problema, redundando em desperdício de recursos públicos. Portanto, a análise dos pressupostos lógicos que sustentam a intervenção governamental deve perpassar a totalidade do processo de estruturação de uma política pública. Nos Programas Temáticos do PPA 2020-2023, essa estruturação será feita com o apoio da chamada Teoria da Mudança.

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

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

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

Quadro 7 – Programa Temático e Teoria da Mudança: elementos e definições fundamentais

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

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

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

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

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

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

Quadro 8 – Programa Temático e Teoria da Mudança: elementos e definições fundamentais
(cont.)

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

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

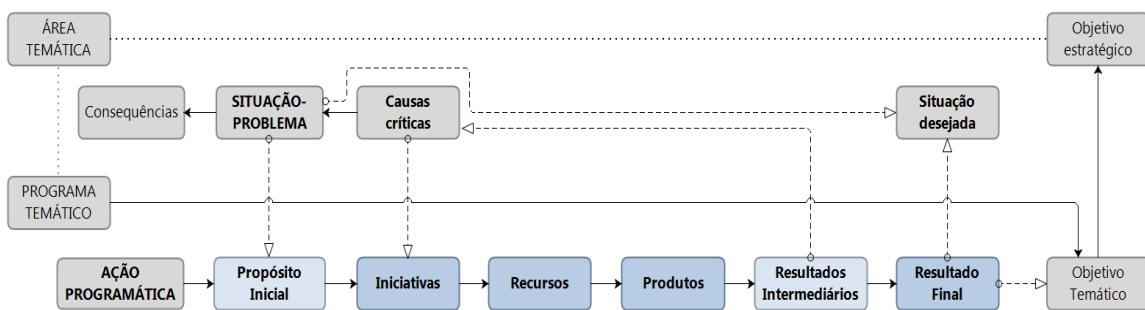
Fatores relevantes de contexto* – possíveis influências do contexto sobre a implementação da intervenção, que podem favorecer ou comprometer o desenvolvimento das Iniciativas. Permite conhecer e ponderar sobre a viabilidade e a sustentabilidade das hipóteses assumidas na estruturação lógica da intervenção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

*Ver “Matriz FOFA”, Quadro 5.

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

A Figura 15 sintetiza a estrutura lógica de um Programa Temático do PPA, destacando, em azul, a Teoria da Mudança a ser observada na construção das Ações Programáticas dos Programas Temáticos do PPA 2020-2023.

Figura 15 – Teoria da Mudança para a construção da estrutura lógica de um Programa Temático



Fonte: elaboração própria.

Considerando o exemplo hipotético apresentado na Figura 16, pode-se construir uma Ação Programática, no âmbito de um Programa Temático Desenvolvimento Inclusivo, com o propósito de dar tratamento à situação-problema da fome, tendo como resultado esperado erradicar a fome de crianças oriundas de famílias em situação de extrema pobreza. Para tanto, a Ação Programática prevê duas Iniciativas principais, a atacar duas causas críticas da situação-problema, quais sejam:

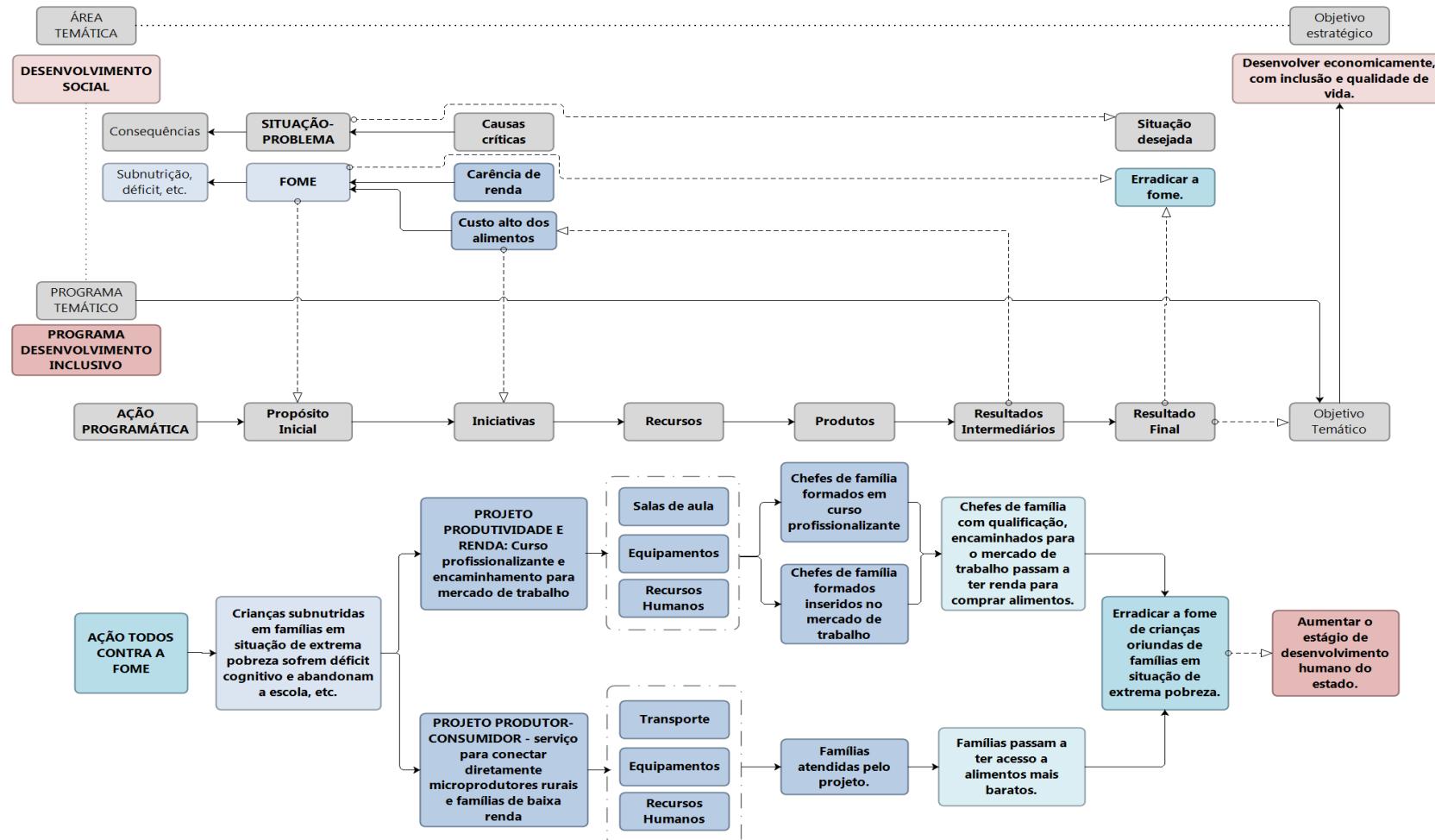
- (i) Projeto Produtividade e Renda: curso de profissionalização para inserção produtiva qualificada de chefes de família em situação de extrema pobreza, a fim de mitigar a ausência de renda das famílias;
- (ii) Projeto Produtor-Consumidor: serviço para conectar diretamente microprodutores rurais e famílias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

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

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

Dessa forma, espera-se que as famílias passem a ter acesso a alimentos de mais baixo custo, tendo em vista a redução do número de intermediários. Somados os resultados intermediários dessas iniciativas, espera-se que a fome de crianças oriundas de famílias de baixa renda seja erradicada (resultado final) – isto é, que minha situação-problema (propósito inicial) seja transformada.

Figura 16 – Exemplo de Teoria da Mudança para a construção da estrutura lógica de um Programa Temático



Fonte: elaboração própria.

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

Atenção! A diretriz fundamental do Plano Plurianual 2020-2023 é compor um instrumento de planejamento no qual se disponham os objetivos e as metas de médio prazo para dar tratamento e produzir resultados sobre os problemas, as demandas e as oportunidades identificados na sociedade. Nele, portanto, importam destacar os resultados que se pretende entregar para o cidadão e para a sociedade em geral. Etapas intermediárias e essenciais para a consecução desses fins últimos, ainda que possam (e devam) ser antecipadas e planejadas quando da elaboração de um Programa Temático, serão objeto de detalhamento no âmbito dos planos de ação e da gestão de curto prazo, acompanhados ou não por indicadores de processo (Ver “*Indicadores de Processo*” na Figura 1).

Estrutura dos Programas Temáticos no PPA 2020-2023

Programas Temáticos

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

Sendo assim, na Contextualização do Programa, deverão ser listadas e caracterizadas brevemente as situações-problema identificadas sob o enfoque temático, descrevendo a estratégia articulada do Governo para dar tratamento a essas situações, por meio de um conjunto de Ações Programáticas. Essa estratégia de atuação deverá respeitar os planos e as políticas setoriais e transversais, utilizando seus objetivos, ações e/ou metas como subsídio para a elaboração do programa, tendo em vista o compromisso governamental previamente aprovado e assumido nesses documentos. Além dessas propostas e estratégias de atuação, na Contextualização do Programa caberá refletir também sobre a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis à realização da Estratégia de Implementação proposta (Ver “Matriz FOFA”, Quadro 5, e “Fatores relevantes de contexto”, Quadro 7).

Por sua vez, considerando o conjunto de situações-problema abarcadas na temática, cada Programa terá um ou mais Objetivos Temáticos, os quais visam materializar as propostas de valor perseguidas pelos Objetivos Estratégicos do Governo. Os Objetivos Temáticos serão mensurados e monitorados por meio de um ou mais Indicadores Temáticos, que permitam acompanhar a evolução da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar e/ou

as propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade. Para cada Indicador Temático, ainda, será indicada a polaridade desejada, isto é, o comportamento esperado do indicador estratégico. Esses Indicadores Temáticos serão apurados, acompanhados e avaliados pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Ver “Acompanhamento do PPA”, seção 8).

Por fim, para cada Programa Temático será previsto um total global de recursos financeiros (R\$), referente à previsão de implementação do conjunto de Ações Programáticas ao longo dos quatro anos seguintes. Dessa forma, será possível visualizar e comparar o recurso alocado por esforço temático na Administração Pública, para além da análise extraída por função orçamentária²⁷. O Quadro 9 sintetiza esses elementos e suas definições.

Ações Programáticas

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

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

Como visto, uma situação-problema consiste no propósito fundamental da atuação governamental, e os motivos pelos quais essa situação-problema receberá atenção e entrará na agenda governamental consistem na Justificativa da Ação Programática. Assim, na Justificativa, a situação-problema é diagnosticada, isto é, caracterizada e analisada em seu retrato atual, destacando suas causas (especialmente as críticas) e suas consequências, não só sobre a população diretamente afetada, mas também para o conjunto da sociedade (Ver “Árvore de Problemas”, seção 3.3.1).

No diagnóstico, importa observar a manifestação geral da situação-problema, bem como suas manifestações específicas conforme estratos da população, região, etc. (Ver “público-alvo”, abaixo). Convém utilizar também Indicadores de Diagnóstico para retratar e

²⁷ Funções e Subfunções - Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

caracterizar a situação-problema em comparação a outros lugares e/ou parâmetros de qualidade, exigência, etc., de modo a comprovar a pertinência da realização da Ação Programática

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

O escopo de atuação da Ação Programática também será descrito por meio da indicação do seu público-alvo, que compreende os grupos sociais e/ou agentes ou setores econômicos afetados pela situação-problema e potencialmente elegíveis e beneficiados pela Ação. A unidade do público-alvo pode ser definida como pessoas, famílias, empresas, trabalhadores de um setor, escolas, faixa de renda, gênero, etc. distribuídos ou concentrados em certas regiões, envolvidos em questões e/ou contextos específicos.

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

Cada Ação Programática será coordenada por um Órgão Coordenador, ao qual caberá articular o conjunto de Iniciativas intersetoriais. No planejamento de uma Ação Programática, não basta indicar um Órgão Coordenador. Cabe esclarecer como se dará essa atividade de articulação das diferentes Iniciativas, atentando aos necessários mecanismos de

gestão, bem como de coordenação delas e dos atores direta e indiretamente envolvidos, bem como das organizações parceiras.

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

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

Atenção! A avaliação do cenário fiscal, considerando as projeções de receitas e de despesas e a capacidade de captação e execução de recursos para investimento, é que definirá o escopo e a abrangência das Ações Programáticas a serem incorporadas e desenvolvidas nos Programas Temáticos. Cabe ponderar, além disso, a disponibilidade de recursos e de capacidades operacionais. Portanto, os Programas e suas Ações representam a forma de enfrentamento dos problemas e de aproveitamento das oportunidades permitidas pelos cenários fiscal e organizacional existentes e projetados para o horizonte de vigência do PPA (Ver “Estratégias de Implementação”, seção 3.2).

Cabe observar que tanto a situação inicial sobre a qual se deseja incidir e que justifica a formulação do Programa e a realização de suas Ações, quanto a situação a ser atingida ao final do PPA, serão mensuradas e expressas por meio de indicadores. Logo, sugere-se que Indicadores de Diagnóstico e Indicadores de Resultados sejam ou os mesmos ou dialoguem entre si.

Atenção! Para fins de monitoramento e correção da Estratégia de Implementação da Ação Programática, os Indicadores de Resultado serão apurados, sempre que possível, semestralmente (Ver “Acompanhamento do PPA”, seção 8). Portanto, a periodicidade da atualização do indicador selecionado para retratar o resultado esperado deve ser verificada antes da sua utilização no PPA 2020-2023.

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

O Quadro 10 sintetiza esses elementos.

Iniciativas e Produtos

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

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

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

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

(Ver “*Integração do PPA com o Orçamento*”, seção 5.)

Considerada a criticidade das causas da situação-problema, a seleção das Iniciativas a serem propostas deverá levar em conta, antes de mais nada, o conjunto existente de evidências que assegurem ou atestam sua efetividade. Além disso, deverá considerar os recursos e as capacidades das organizações envolvidas, bem como a existência de condicionantes ou fatores de contexto favoráveis ou desfavoráveis (*Ver Matriz FOFA, Quadro 5, e Fatores relevantes de contexto, Quadro 7).

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

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

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

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

A Meta de Produto deve ser tanto mais regionalizada possível, a fim de comprometer a ação pública com o tratamento das desigualdades regionais. (Ver “A Dimensão Territorial do PPA”, seção 6, e “A Participação da Sociedade”, seção 7)).

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

Por sua vez, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS consistem em um conjunto de objetivos e metas com os quais o Brasil comprometeu-se a perseguir até 2030 (Quadro 8), sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015). Os ODS devem servir de orientação para as políticas nacionais e regionais, sendo seu acompanhamento fundamental para ambos os níveis, tendo em vista a busca pela redução das disparidades regionais e territoriais.

O Quadro 11 sintetiza os elementos a caracterizar as Iniciativas do PPA.

Quadro 8 – Agenda 2030: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Nações Unidas, 2015.

Quadro 9 - Base Estratégica e Programa Temático: principais elementos e definições

BASE ESTRATÉGICA			
Conjunto de objetivos que se pretende alcançar com vistas a realizar a Visão de Futuro esperada para o Estado, respeitando valores mínimos compartilhados. Sua finalidade última é guiar e alinhar o planejamento e a gestão da ação governamental, conferindo-lhes unicidade na direção dos resultados esperados, coletivamente negociados e referendados pelo processo democrático. É consolidada em um Mapa Estratégico, no qual são expressos a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos, organizados por Eixos Estratégicos.			
Eixo Estratégico	Objetivos Estratégicos	Indicadores Estratégicos	Polaridade
Vinculação com um dos Eixos Estratégicos, os quais consistem nos grandes pilares de sustentação da estratégia desenhada para alcançar a visão de futuro acordada. Servem como direcionadores mestres da ação governamental. Podem ser subdivididos em grandes temas setoriais (econômico, social, ambiental, etc.) ou perspectivas de atuação (Relações Estado-Sociedade, Relações entre Poderes, etc.).	Vinculação com um ou mais Objetivos Estratégicos, os quais consistem em mudanças macro que se pretende provocar, com vistas a alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na visão de futuro, observados os condicionantes políticos, legais e financeiros, bem como o horizonte do mandato. Sintetizam macrodesafios imbuídos de propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade. Em torno dos objetivos estratégicos é que serão mobilizadas e articuladas as linhas de ação do Governo, especialmente seus programas, projetos e metas estratégicos.	Medidas que permitem mensurar a evolução da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar e/ou as propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade.	Comportamento esperado do indicador estratégico, a partir da implementação das Estratégias de Implementação (positiva/negativa, crescimento/decréscimo, maior/menor, etc.).

PROGRAMA TEMÁTICO				
Programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consistem em conjunto articulado de esforços intersetoriais, buscam dar tratamento a situações-problemas socialmente identificadas sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, etc.), reconhecidas e declaradas pelo Governo como um problema de política pública.				
Denominação do Programa	Objetivo Temático	Indicadores Temáticos	Polaridade	Total Global (R\$)
Palavra ou frase-síntese que comunique direta e claramente o tema e o(s) propósito(s) do programa. Não há restrição quanto ao uso de nomes-fantasia, desde que reflete de forma sucinta o(s) propósito(s) que fundamenta(m) a existência do programa temático e de seu(s) objetivo(s).	Objetivos macro do Programa Temático, que visam materializar as propostas de valor perseguidas pelos Objetivos Estratégicos, tendo em vista alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na visão de futuro. Diretamente relacionado a um ou mais Objetivos Estratégicos definidos na Base Estratégica.	Medidas que permitem retratar e mensurar a evolução quantitativa da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar e/ou as propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade.	Comportamento esperado do indicador programático a partir da implementação do Programa Temático (positiva/negativa, crescimento/decrescimento, maior/menor, etc.).	Montante global de recursos financeiros previstos para a implementação do conjunto de Ações Programáticas ao longo dos quatro anos seguintes. Permite visualizar e comparar o recurso alocado na temática <i>vis-à-vis</i> outras.
Contextualização do Programa Temático				
Descrição da articulação da área temática com a Base Estratégica. Reconhecimento e caracterização das situações-problema identificadas sob esse enfoque temático. Descrição da estratégia articulada para dar tratamento às situações-problema, por meio de um conjunto de Ações Programáticas. Menção aos planos e às políticas setoriais e transversais atendidas. Indicação da existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis à implementação do Programa.				

Fonte: elaboração própria.

Quadro 10 - Ação Programática: principais elementos e definições

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

Fonte: elaboração própria.

Quadro 11 – Iniciativas e Produtos: principais elementos e definições

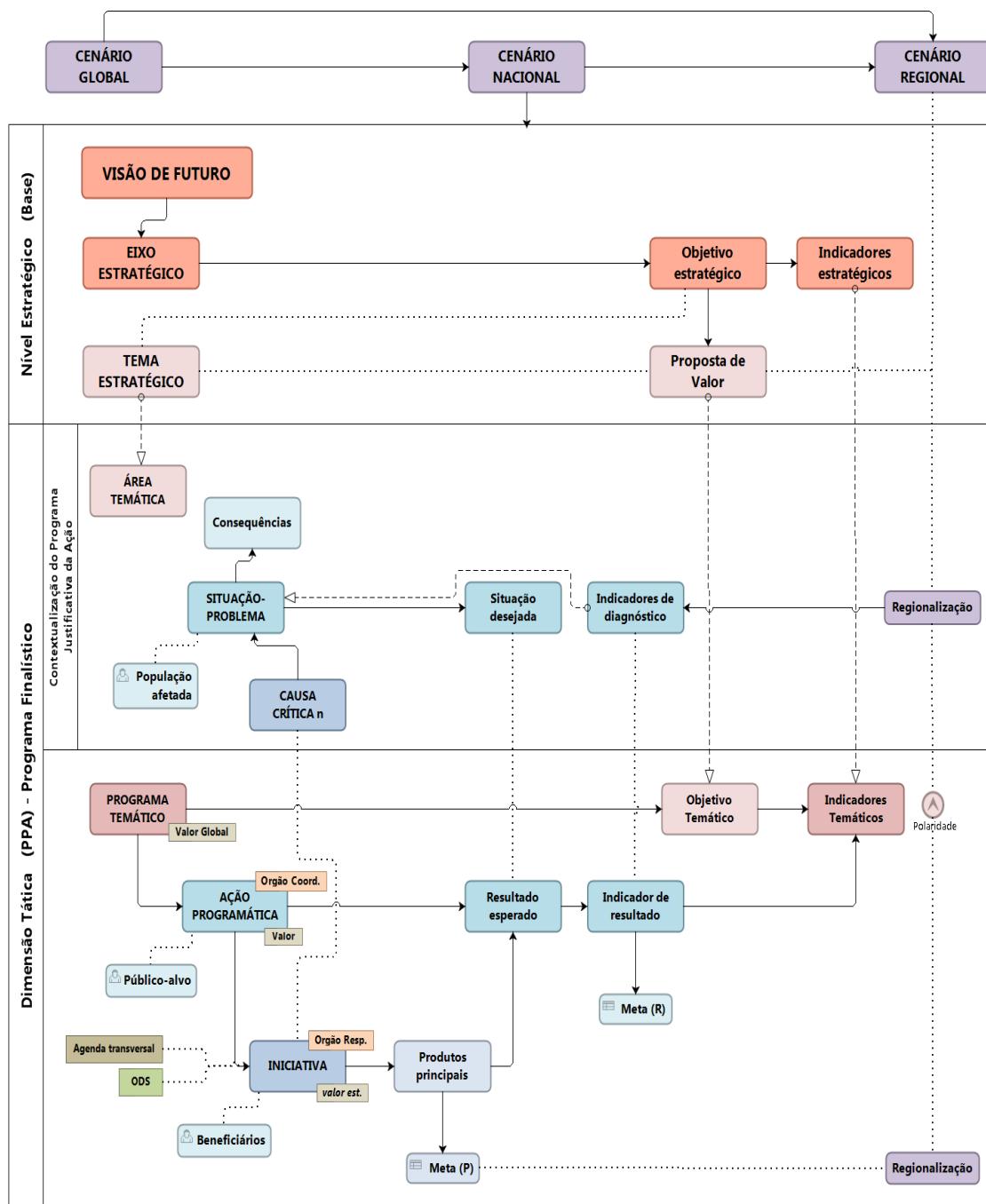
INICIATIVA						
Processos que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produzem bens e serviços com os quais se procura atacar as causas críticas de uma situação-problema objeto de tratamento da Ação Programática. Compreende tanto projetos com prazo e entrega definidos, quanto atividades de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

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

Fonte: elaboração própria.

Apresentados os elementos fundamentais, a Figura 17 ilustra a Estruturação Final dos Programas Temáticos do PPA 2020-2023.

Figura 17 – Estruturação Final do Programa Temático



Fonte: elaboração própria.

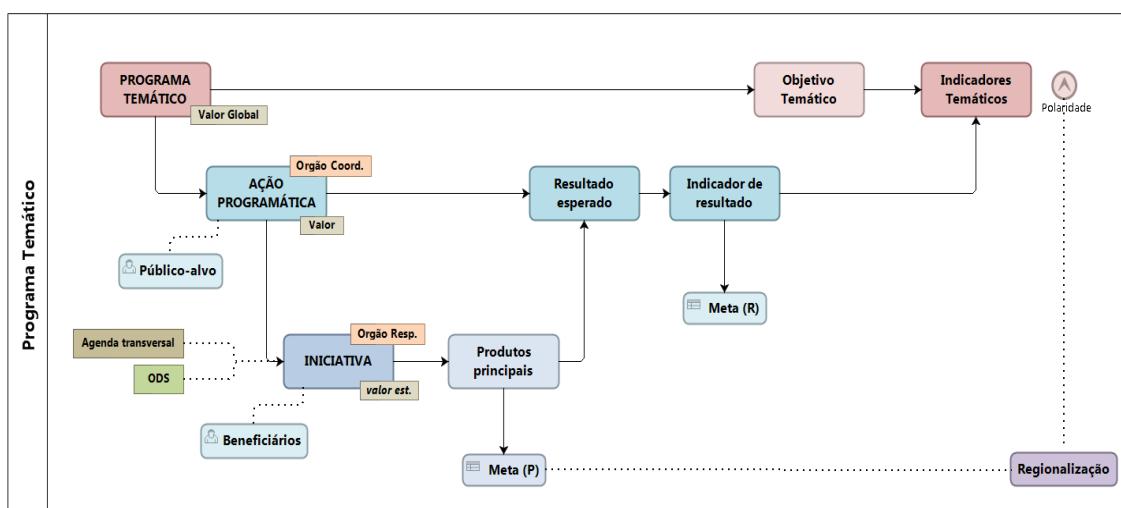
Programas do PPA 2020-2023

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

Programas Temáticos

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

Figura 18 – Estrutura do Programa Temático

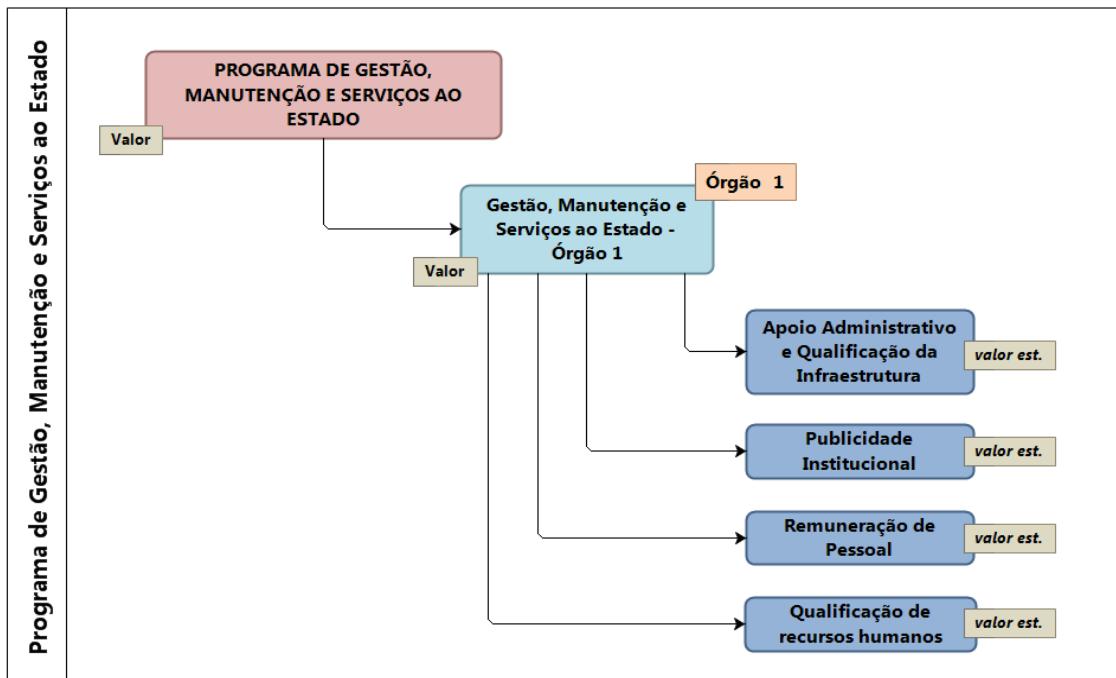


Fonte: elaboração própria.

Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado

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

Figura 19 – Estrutura do Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado



Fonte: elaboração própria.

Programas de Crédito

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

Encargos Especiais

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

Oficinas de Elaboração de Programas do PPA 2020-2023

Rede SISPLAG

A cada nova edição, a fim de organizar os processos de elaboração, acompanhamento e revisão do Plano Plurianual, é instituído por decreto o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual – SISPLAG, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. O Sistema é constituído pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo Estadual. A cada Secretaria Estadual cabe indicar um(a) Coordenador(a) de Planejamento Setorial, ao qual caberá a coordenação da elaboração, do acompanhamento e da revisão do PPA setorial, da própria Secretaria e de suas entidades vinculadas, além de um(a) Responsável, ao qual caberá responder pela elaboração e revisão do Plano, bem como pela prestação de informações para seu acompanhamento. Tanto coordenadores quanto responsáveis indicados serão nomeados por meio de Portaria. Para a realização do PPA 2020-2023, o Decreto Nº 54.536, de 25 de março de 2019, conformou a Rede de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul – aqui chamada Rede SISPLAG.

Etapa EAD

Uma vez constituída a Rede SISPLAG, a elaboração dos Programas do PPA 2020-2023 será feita em três etapas. Em um primeiro momento, prevê-se a realização de oficinas na modalidade semipresencial e a distância, por meio de cursos ofertados à Rede SISPLAG, em parceria com a Escola de Governo (EGOV).

Nesses cursos, de caráter introdutório, serão apresentados as definições, a estrutura e os recursos metodológicos a serem empregados na construção dos Programas do PPA. Serão temas dessas oficinas: Planejamento Estratégico e o PPA; Desenho de Programa; Indicadores e ODS; Regionalização.

Essa Etapa EAD antecederá a abertura oficial do processo de elaboração do PPA 2020-2023. Poderão participar servidores públicos interessados, integrantes ou não da Rede SISPLAG, respeitando o número de vagas disponíveis. A participação, contudo, será obrigatória para os integrantes nomeados da Rede SISPLAG.

Etapa Qualitativa

Aberto oficialmente o processo de elaboração do PPA 2020-2023, serão realizadas oficinas presenciais, oportunamente agendadas. Primeiramente, terão lugar oficinas por eixo, com vistas a construir intersetorialmente as estratégias de implementação dos objetivos estratégicos, a partir dos quais serão identificados os temas transversais principais, bem como as agendas prioritárias a comporem os programas temáticos do PPA.

Em seguida, para aquelas temáticas extraídas da Base Estratégica, serão realizadas oficinas para identificar e trabalhar as situações-problema e as oportunidades a serem objeto de intervenção pública. Será desenvolvido um processo de análise adequado dessas situações-problema, visando a sua completa compreensão, por meio da construção de explicações apropriadas quanto a suas causas e consequências, em consonância com a metodologia acima exposta. A partir desses encontros, serão construídos os Programas Temáticos e demais tipos de programas, conforme elementos anteriormente expostos.

Nesse momento, a elaboração dos programas não levará em conta as limitações de recursos, sendo a única preocupação identificar as ações capazes de dar tratamento às causas das situações-problema. Em razão disso, essa primeira etapa presencial denomina-se Etapa Qualitativa da elaboração dos Programas.

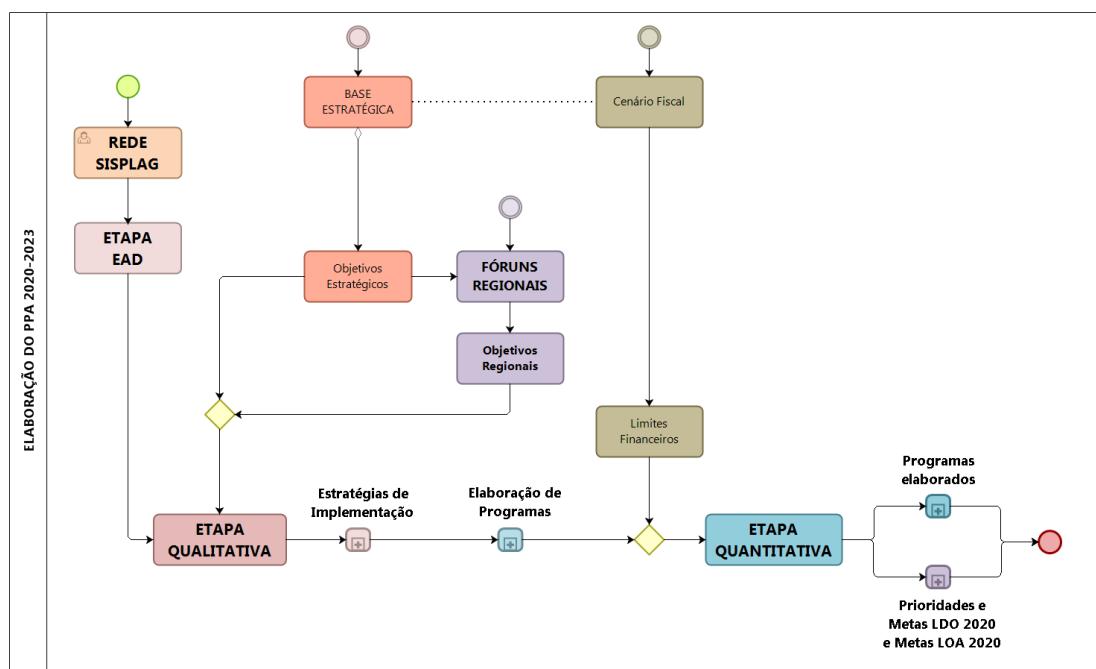
Paralelamente às oficinas de trabalho, a Etapa Qualitativa contará com oficinas presenciais complementares sobre Indicadores e Avaliação de Programas, Orçamento Público e Regionalização.

Etapa Quantitativa

A partir do cenário fiscal previsto para o período de vigência do PPA 2020-2023, 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 valores desejados dos indicadores de resultado e das metas físicas dos produtos.

Para tanto, serão realizadas rodadas de trabalho intersetorial, para adequar os Programas Temáticos. Essa segunda etapa presencial denomina-se Etapa Quantitativa da elaboração dos Programas. A partir dela, serão configuradas as estruturas finais dos programas do PPA 2020-2023, bem como da Lei Orçamentária Anual de 2020. A Figura 20 retrata esse fluxo de trabalho.

Figura 20 – Oficinas de elaboração dos programas do PPA 2020-2023



Fonte: elaboração própria.

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 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 resultados e as metas a alcançar.

Desse modo, das oficinas de elaboração de programas resultam os programas do PPA 2020-2023 e, além disso, as prioridades e metas para o exercício de 2020, que orientarão a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2020.

INTEGRAÇÃO DO PPA COM PROJETOS PRIORITÁRIOS

Além do PPA e demais instrumentos formais de planejamento, como os planos setoriais estabelecidos por lei, têm sido cada vez mais presentes experiências de planejamento e gestão dedicadas a declarar e destacar a principalidade de determinadas iniciativas como núcleo principal da ação transformadora proposta por cada governo. Trata-se dos chamados projetos prioritários, estruturantes ou estratégicos. Tais iniciativas, associadas aos compromissos políticos assumidos e referendados nas disputas eleitorais, passam a integrar uma carteira de projetos, cujas metas centralizam a atenção do Governo, sendo

intensivamente monitoradas por equipe específica²⁸.

Quadro 12 – Projeto Prioritário ou Projeto Estratégico: definição

Projeto Prioritário – esforço temporário empreendido prioritariamente em uma iniciativa, com vistas a criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. É temporário, por ter data prevista para iniciar e para terminar. É prioritário, por suas características e pelos impactos que é capaz de causar, os quais são fundamentais para o alcance dos Objetivos Estratégicos do Governo e para a construção da Visão de Futuro, ou, ainda, por critério de priorização oportunamente estabelecido e justificado pela Gestão.

Essa prática, embora justificável e desejável, pois visa dar destaque ao que é mais importante na agenda governamental e sobre tal exercer maior controle para garantia de resultados, traz consigo efeitos indesejados. Malgrado todos os avanços praticados nos últimos dois Planos Plurianuais, a adoção de processos paralelos de planejamento governamental tem comprometido a efetividade do PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica.

Em primeiro lugar, institui processos paralelos de planejamento, normalmente com coordenações, métodos, nomenclaturas, equipes e sistemas informacionais distintos, dificultando o necessário diálogo entre o processo formal de planejamento (expresso pelo PPA) e esses outros processos, não constitucionais, mas politicamente importantes. Em segundo lugar, essa duplicidade de processos produz por vezes resultados confusos e conflitantes, que tendem a desacreditar o Plano Plurianual, pois permite identificar no processo paralelo "maior importância". Em terceiro lugar, a adoção de sistemas de informação diferentes e incompatíveis, constantemente alterados em suas metodologias e ferramentas, acaba gerando dificuldade no registro das informações, bem como duplicidade e retrabalho, levando à divergência entre informações deles extraídas, com a consequente falta de credibilidade para fins de tomada de decisão.

Diante disso, para o PPA 2020-2023, recomenda-se 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.

A despeito da percepção de que é baixa a integração entre planejamento e gestão estratégica, as evidências demonstram que há espaço para essa integração. No que diz respeito ao PPA 2016-2019, por exemplo, a avaliação qualitativa de 50 projetos, 42 metas e 209 indicadores contratados em 2017 no Acordo de Resultados – AR vinculado à Sistemática de Monitoramento Estratégico ora vigente evidenciou que a maioria dos projetos prioritários e das metas analisados estavam contemplados no PPA (aproximadamente 80%), sobretudo

²⁸ 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).

como elemento ação (projetos) e produto (metas). Embora apenas 46% dos indicadores do AR estivessem contemplados no PPA 2016-2019, os avaliadores entenderam tratar-se da natureza de curto prazo do monitoramento e da gestão, vis-à-vis a perspectiva de médio e longo prazo do PPA (Hoffmann et al., 2018).

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, tudo sob a diretriz fundamental 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.

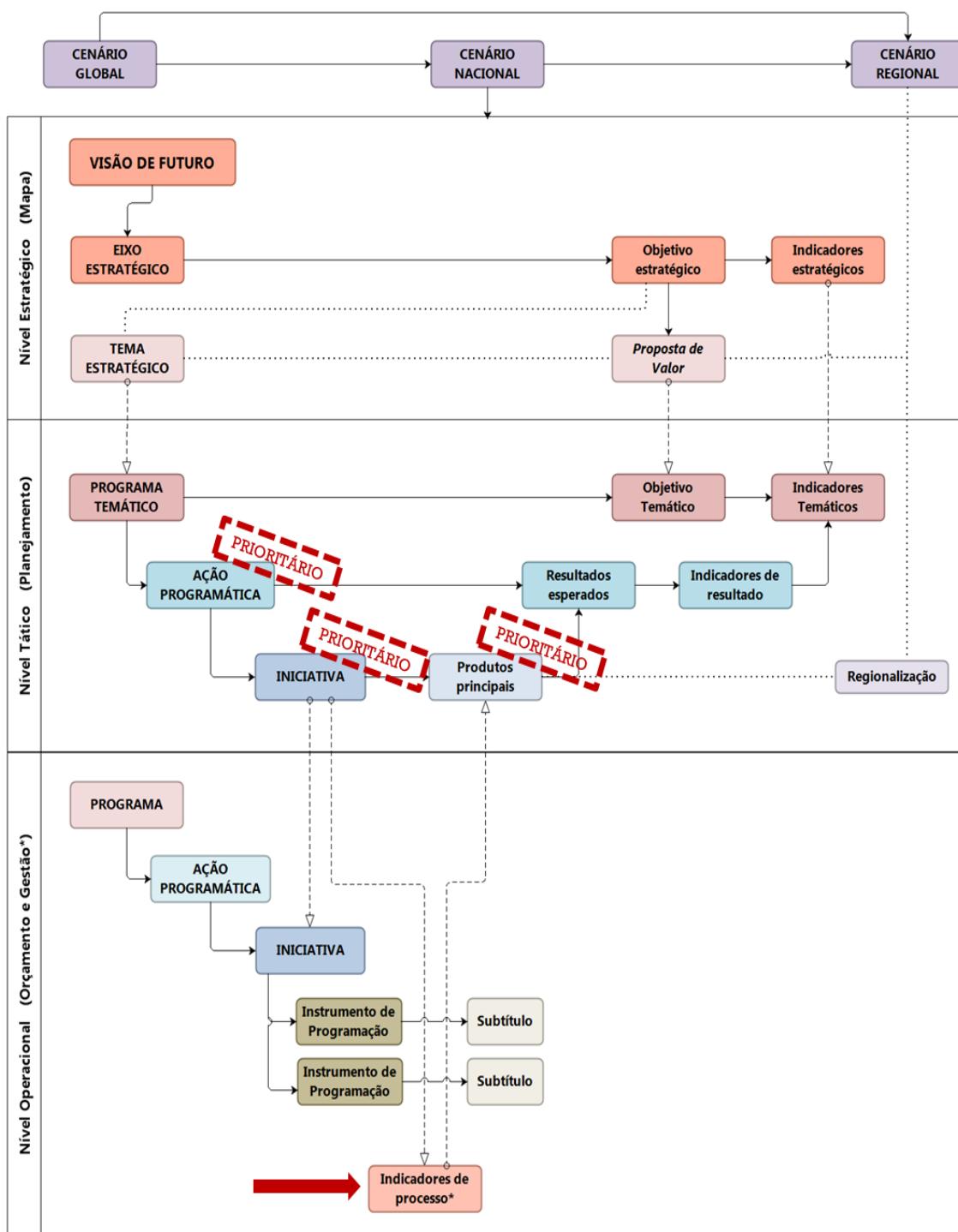
Nesse sentido, além dos Programas Temáticos expressarem as prioridades estabelecidas na Base Estratégica, sugere-se que sejam objeto de priorização, monitoramento e gestão intensiva tanto Iniciativas das Ações Programáticas e suas metas de produtos estabelecidas no PPA 2020-2023, quanto Indicadores de Resultado das Ações, cada qual selecionado conforme os critérios adotados pelo Governo. Podem ainda ser assim caracterizados projetos de grande envergadura que sejam planejados como Ação Programática intersetorial.

Os elementos priorizados receberão selo indicativo no Sistema de Informações de Planejamento e Gestão (SISPLAG).

As etapas intermediárias para alcançar tais produtos ou resultados ficarão a cargo da gestão intensiva, seja ou não por meio de indicadores de processo e outras técnicas de acompanhamento, como ilustra a Figura 21.

Sugere-se ainda que a consolidação anual das realizações, das metas físicas dos produtos principais e dos indicadores de resultado das ações programáticas, obtidos a partir do processo de acompanhamento do PPA, sirvam para apoiar a contratualização do Acordo de Resultados (ou sistemática congênere) do ano seguinte (Ver “Acompanhamento do PPA”, seção 8).

Figura 21 – PPA: integração com Base Estratégica e Gestão Intensiva de Prioritários



Fonte: elaboração própria.

Para tanto, com o intuito de formar uma única rede para elaboração e acompanhamento do PPA e monitoramento intensivo dos projetos prioritários do Governo, sugere-se, igualmente, que os integrantes dos órgãos setoriais sejam definidos a partir de critérios compartilhados e consensuados. Nesse sentido, espera-se que o Coordenador tenha

capacidade de decisão sobre as ações do órgão e das suas instituições vinculadas, e o Responsável do órgão, capacidade técnica para construir e monitorar os programas, ações e projetos (Ver “Rede SISPLAG”, seção 3.3.3).

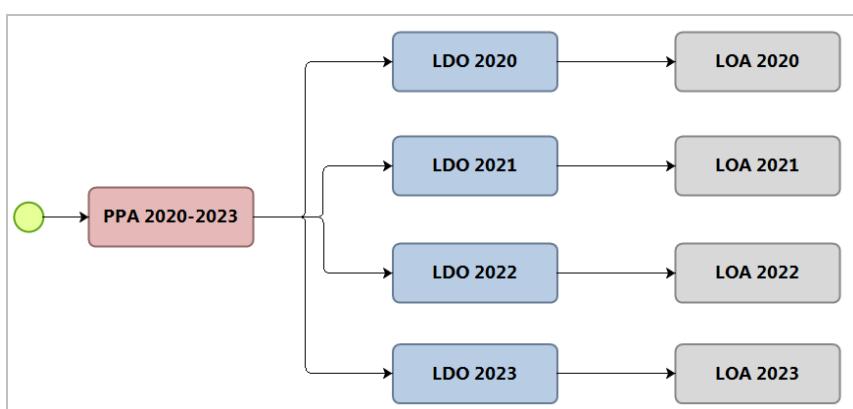
INTEGRAÇÃO DO PPA COM O ORÇAMENTO

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.

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

Conforme expresso na Constituição Federal e na Estadual, os orçamentos previstos na LDO e na LOA devem ser compatíveis com o PPA, estando nele inicialmente previstos. Fazendo uma simplificação, a LDO e a LOA são uma parte do PPA que será executada em cada ano respectivo. A Figura 22 traz essa representação.

Figura 22 – Integração entre PPA, LDO e LOA



Fonte: elaboração própria.

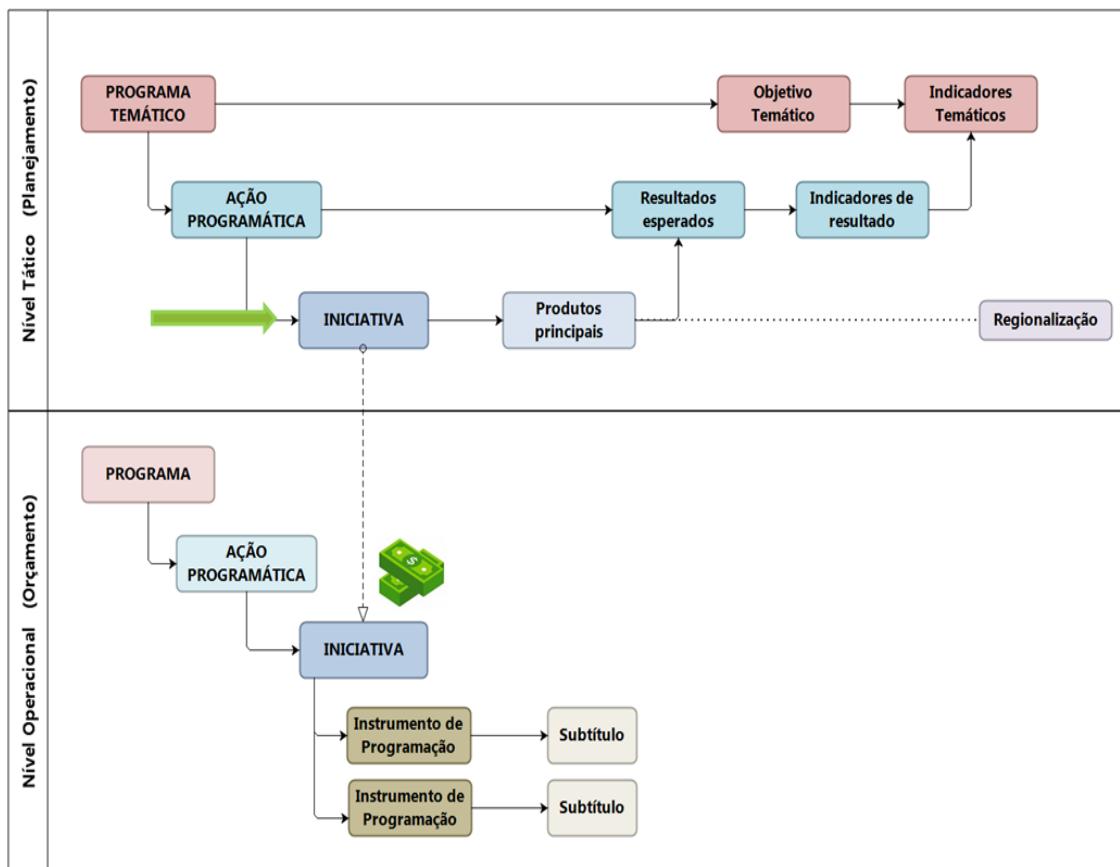
A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) reforça a necessidade de integração entre esses três instrumentos. Os artigos 15, 16 e 17 da LRF expressam a obrigatoriedade de a ação governamental que gera nova despesa e aquelas com despesa de caráter continuado estarem de acordo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

O método de elaboração de programas apresentado neste documento traz implícita uma proposta de integração entre PPA e LOA. Em específico, toda Iniciativa conformada por uma atividade ou um projeto que implica em despesa orçamentária estará ligada a um ou mais Instrumentos de Programação da LOA. Ambos, Iniciativas e Instrumentos de Programação, consistem em projetos ou atividades que visam à entrega de algum benefício ou serviço à população.

Portanto, para cada Iniciativa e respectivos produtos que impliquem previsão orçamentária específica, um ou mais Instrumentos de Programação (projetos, atividades ou encargos especiais) podem estar vinculados (Figura 23).

Para a execução do PPA, anualmente, as Iniciativas que serão executadas devem ter Instrumentos de Programação orçamentária a elas vinculados e constando da LOA a que se referem.

Figura 23 – Integração entre PPA e Orçamento



Fonte: elaboração própria.

Esse modo de integração entre Plano e orçamentos confere flexibilidade à execução das Iniciativas, uma vez que são orçadas (isto é, possuem Instrumentos de Programação orçamentária vinculados) apenas as que serão executadas no ano seguinte. Dessa forma, reduz-se a defasagem temporal entre PPA e LOA em termos financeiros, já que é

possível a atualização anual dos valores dos Instrumentos de Programação vinculados às Iniciativas orçadas.

DIMENSÃO TERRITORIAL DO PPA

A dimensão territorial 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.

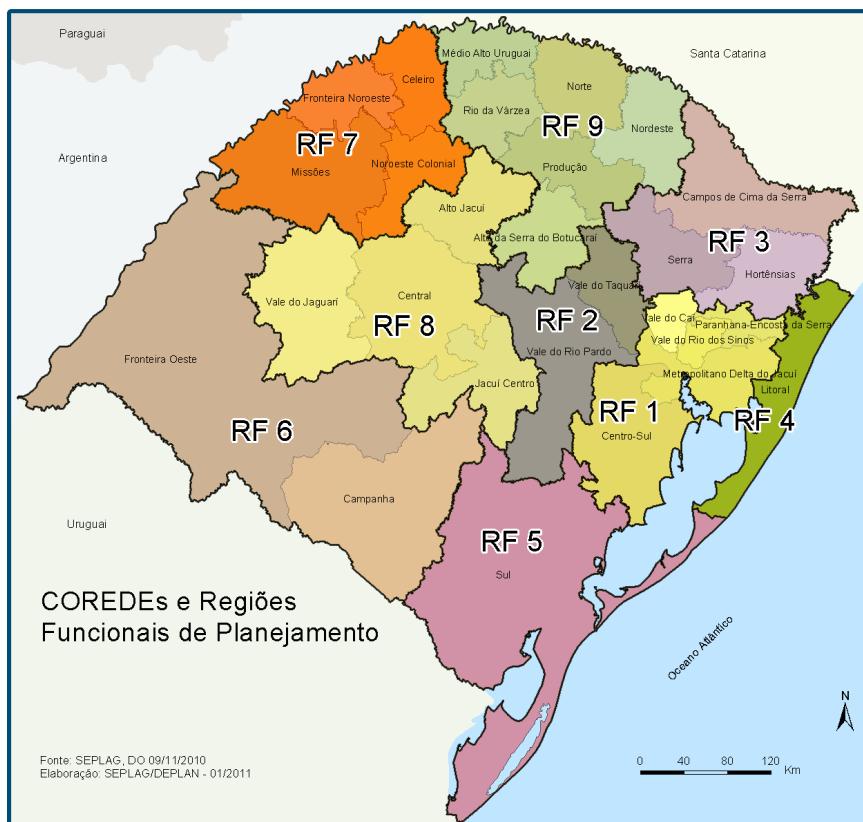
A regionalização do Plano permite que se tenha maior transparência nas ações públicas, na medida em que a população pode conhecer detalhes do que foi programado para sua região. Também qualifica o controle do gasto e a avaliação do público, uma vez que evita que seja elaborada uma programação genérica, 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, têm 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 gerais dos Governos e, também, a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), formalizada pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que adicionou um fórum autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional.

Embora os órgãos setoriais do Rio Grande do Sul possuam suas próprias regionalizações, os COREDEs vêm sendo utilizados como regiões de referência para a organização das ações de governo presentes no PPA. Posteriormente, a partir do PPA 2008-2011 (Lei nº 12.749, de 20/07/2007), foi adicionada a escala das Regiões Funcionais de Planejamento, criadas a partir do estudo de planejamento de longo prazo Rumos 2015 e demonstradas na Figura 24. No caso do PPA 2016-2019, foram utilizadas três escalas para a regionalização das ações de governo: as 9 Regiões Funcionais de Planejamento; os 28 COREDEs; e os 497 municípios.

Objetivando aperfeiçoar a regionalização do Plano, foram realizadas algumas ações para o PPA 2016-2019, como a incorporação de dinâmicas territoriais de longo prazo, identificadas no estudo RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial, de 2014, a elaboração de uma oficina de regionalização e um trabalho de convencimento sobre a importância do tema junto aos órgãos setoriais. Esse processo resultou na regionalização de, aproximadamente, 40% das ações e 35% dos produtos do PPA 2016-2019 e na publicação dos Cadernos de Regionalização 2016-2019, um para cada Região Funcional de Planejamento, com mapas representando os produtos e as metas planejadas para as diferentes regiões.

Figura 24 - COREDEs e Regiões Funcionais de Planejamento



Não obstante os avanços ocorridos no Plano, observa-se que, no que se refere a algumas ações planejadas, a regionalização do PPA 2016-2019 careceu de embasamento em análises fundamentadas em indicadores regionais. Nesse sentido, para a elaboração do PPA 2020-2023, serão realizados mapas-síntese e diagnósticos territoriais prévios sobre algumas questões setoriais consideradas prioritárias para o Plano.

Incentiva-se, ainda, a consulta ao Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul, aos Perfis Regionais, bem como a outras bases de dados e informações disponibilizadas gratuitamente pela Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão. Outra publicação fundamental são os Planos Estratégicos de Desenvolvimento dos COREDEs, os quais

apresentam diagnóstico e objetivos para o desenvolvimento das regiões, desde o ponto de vista da sociedade (Ver “Participação da Sociedade”, seção 7).

Em síntese, esses e outros insumos visam subsidiar tanto o diagnóstico das situações-problema e suas causas, quanto a regionalização das ações, das iniciativas e das metas dos produtos entregues pelos órgãos estaduais, conforme as três escalas regionais supracitadas. Para tanto, prevê-se também a realização de cursos e de oficinas de regionalização presenciais e semipresenciais junto aos órgãos, adequando-os às diferentes políticas e programas temáticos.

Dessa forma, pretende-se qualificar os subsídios oferecidos para os órgãos estaduais realizarem seu processo de regionalização. Os resultados da regionalização de produtos e metas da Administração estadual serão publicados nos Cadernos de Regionalização 2020-2023. Esses cadernos serão aperfeiçoados, com melhorias nos mapas e elaboração de mapas-síntese de ações governamentais em setores considerados prioritários para o Estado do Rio Grande do Sul.

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

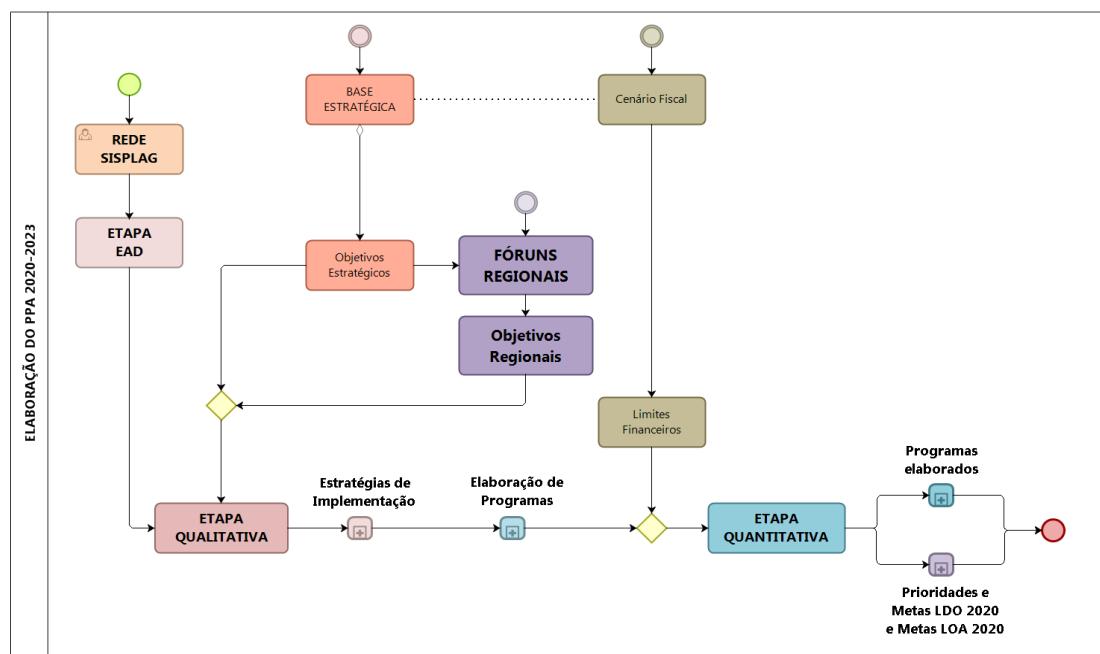
No PPA 2016-2019, a participação da sociedade se deu a partir da elaboração, por parte das Regiões Funcionais de Planejamento, de 19 Objetivos Estratégicos Regionais, um para cada objetivo do Mapa Estratégico do Governo. Esses objetivos foram entregues ao Governo do Estado em nove reuniões regionais. Esse processo visava à participação da sociedade por meio do fortalecimento da atuação estratégica dos COREDEs como interlocutores no processo de planejamento governamental.

Para o PPA 2020-2023, um novo subsídio para o processo de participação da sociedade são os Planos Estratégicos de Desenvolvimento 2015-2030, entregues pelos COREDEs ao Governo do Estado em julho de 2017. Os planos possuem diagnóstico, relatório de avaliação, visão estratégica, estratégias e projetos para o desenvolvimento das regiões.

Nesse sentido, a participação social no PPA 2020-2023 se dará novamente a partir da entrega de Objetivos Estratégicos pelas regiões quando da realização de nove Fóruns Regionais, um em cada Região Funcional de Planejamento. Esses objetivos devem ter como base as questões estratégicas definidas pelos Planos Estratégicos de Desenvolvimento 2015-2030. O resultado desses fóruns servirá de subsídio para a elaboração dos Programas Temáticos do PPA, especialmente para a regionalização das metas dos produtos (Figura 25).

Também deverão ser promovidas, pelo Fórum dos COREDEs, reuniões com os órgãos setoriais a fim de incorporar os projetos oriundos dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento 2015-2030 pelo PPA 2020-2023. Essa participação terá continuidade após a elaboração do Plano, com o estabelecimento de pactos entre atores regionais e destes com o Governo.

Figura 25 – Etapas de participação no processo de elaboração do PPA 2020-2023: os Fóruns Regionais



Fonte: elaboração própria.

ACOMPANHAMENTO DO PPA

O acompanhamento do Plano Plurianual 2020-2023 tem como objetivo principal conhecer e registrar os avanços na execução das ações programáticas propostas no Plano, gerando insumos para as atividades tanto de monitoramento, quanto de avaliação de programas e políticas públicas. Dessa forma, a inserção periódica de informações sobre o andamento do planejado no PPA auxilia a análise e a tomada de decisões estratégicas quanto à correção dos rumos da implementação, servindo de subsídios para a Revisão do PPA, quando necessário.

O acompanhamento do PPA também consolida informações fundamentais para a prestação de contas à sociedade, em conformidade com a Constituição Estadual e normais legais. Conforme o disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 10.336/1994, com a redação dada pela Lei Complementar nº 11.180/1998, cabe à Secretaria encaminhar, até o dia 30 de maio de cada ano, um relatório à Assembleia Legislativa contendo informações sobre as realizações anuais do Governo. Além disso, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) assegura o direito de obter informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos. O acompanhamento do PPA fornece subsídios também para a redação da Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa e para a elaboração do Caderno de Realizações Regionalizado, além de informações para a divulgação das ações de governo por meio da Secretaria de Comunicação.

Nessas condições, o acompanhamento do PPA 2020-2023 será realizado pela Rede SISPLAG (Ver “Rede SISPLAG”, seção 3.3.3). Para tanto, será utilizado o Sistema de Informações de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SISPLAG), sistema informatizado desenvolvido pela PROCERGS para servir de ferramenta de coleta de informações e geração de relatórios de acompanhamento do PPA.

Nessas tomadas de informações, deverão ser atualizados os dados relativos à evolução dos indicadores de resultado das ações programáticas, bem como à implementação das iniciativas e execução das metas físicas dos seus produtos principais, cada qual com suas respectivas regionalizações.

Os indicadores de resultado serão apurados e informados semestralmente pelo responsável nomeado para a Rede SISPLAG no órgão coordenador da ação programática.

Já a atualização da evolução das Iniciativas e das Metas Físicas dos seus produtos principais competirá ao responsável nomeado para a Rede SISPLAG no órgão responsável pela Iniciativa. Nesse sentido, além do acompanhamento quantitativo referente à execução das Metas Físicas dos produtos, caberá também preencher as chamadas Realizações, quando necessário, a fim de registrar qualitativamente a evolução da implementação da Iniciativa, tendo em vista a entrega dos produtos planejados. Quando for o caso, nas Realizações caberá ainda discorrer sobre os pontos críticos encontrados durante a implementação, bem como sobre as ações corretivas que foram tomadas ou que necessitam ser tomadas para reverter a situação crítica enfrentada.

Quadro 13 – Acompanhamento do PPA: definições

Realização – descrição de toda medida concreta que contribua para a consecução de uma iniciativa ou produto de uma ação programática em andamento e, portanto, ainda não expressa por meio de indicadores de resultado ou metas físicas de produtos. Serve ao acompanhamento da execução do PPA. Contém objetivo, metodologia de trabalho, resultados provisórios alcançados e regionalização.

Ponto crítico – gargalo, anomalia ou qualquer outro fator que prejudique de forma momentânea ou permanente a implementação da Iniciativa conforme planejado e que, portanto, concorre para a entrega dos seus produtos principais.

Ação corretiva – medida que foi tomada ou que necessita ser tomada para reverter a situação crítica identificada como ponto crítico de uma iniciativa.

Além das informações inseridas pela Rede SISPLAG, os indicadores temáticos serão apurados, informados e analisados anualmente pelo Departamento de Economia e Estatística da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (DEE). Por fim, os dados financeiros da Administração Direta serão alimentados automaticamente por meio de integração existente entre os sistemas SISPLAG, SEO (Sistema de Elaboração do Orçamento) e FPE (Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul). Os dados financeiros das empresas estatais, entretanto, serão informados pelas mesmas, uma vez que não há integração de seus sistemas com os da Administração Direta.

A cada tomada de informações será calculado o Indicador de Conformidade de Acompanhamento do PPA (Quadro 14), o qual já integra o Acordo de Resultados 2019 da SEPLAG, no item Eficiência de Gestão. O indicador engloba três dimensões do trabalho de acompanhamento, detalhadas no quadro abaixo, a saber: entrega no prazo; percentual de regionalização das informações; e a eventual devolução do sistema ao órgão para alterações e/ou correção de informações já inseridas, configurando a necessidade de retrabalho.

Quadro 14 – Indicador de Conformidade de Acompanhamento do PPA

Indicador de Conformidade de Acompanhamento do PPA

1. Regionalização dos produtos:

$$\frac{\text{Nº produtos informados regionalizados no acompanhamento}}{\text{Nº produtos planejados regionalizados no PPA no ano atual}} \times 100$$

*Resultado: se maior que 80%, considera-se conforme (1 ponto).

2. Entrega no prazo:

- As informações do órgão no SISPLAG foram encaminhadas à SEPLAG no prazo estabelecido? (Sim ou Não)

*Resultado: se sim, considera-se conforme (1 ponto).

3. Ausência de retrabalho:

- Foi necessário realizar a devolução ao órgão para correções após o envio à SEPLAG? (Sim ou Não)

*Resultado: se não, considera-se conforme (1 ponto).

Critério de conformidade: soma = 3 pontos

Fonte: elaboração própria.

O acompanhamento do PPA, tal qual proposto, permitirá ao Departamento de Planejamento Governamental apoiar os órgãos setoriais na condução da implementação dos programas temáticos e das respectivas ações desde o ponto de vista tático e alinhado ao nível estratégico.

Além disso, sugere-se que a consolidação anual das realizações, das metas físicas dos produtos principais, dos indicadores de resultado das ações programáticas e dos indicadores temáticos subsidie a promoção de seminários temáticos, com a finalidade de refletir e avaliar a condução das ações governamentais no sentido da Visão de Futuro acordada na Base Estratégica do Governo. E, nesse sentido, sirva ainda para apoiar a contratualização do Acordo de Resultados (ou sistemática congênere) do ano seguinte (Ver “Integração do PPA com Projetos Prioritários”, seção 4).

REVISÃO DO PPA

Tendo em vista tornar o PPA um guia permanente capaz de subsidiar taticamente a gestão e a tomada de decisão, o processo de revisão do PPA permite que o planejamento feito para o quadriênio seja alterado e adaptado conforme mudanças percebidas no ambiente interno e externo.

Atualmente, conforme a Lei nº 14.755, de 20 de outubro 2015, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2016-2019, a exclusão ou alteração dos programas ou a inclusão de novos programas poderão ser propostas pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão ou lei específica até 30 dias antes do encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual.

Entretanto, com vistas a tornar o PPA efetivamente estratégico, é de fundamental importância flexibilizar o processo de revisão no que diz respeito a elementos dos Programas que não impliquem impacto financeiro. Nesse sentido, sugere-se que o projeto de lei do PPA 2020-2023 possa detalhar melhor a etapa de revisão do Plano, definindo quais elementos do PPA necessitam de lei para serem modificados e em quais situações existiria a possibilidade de alteração diretamente por decreto. Segue abaixo sugestão de redação.

Art. XX. A revisão do PPA 2020-2023 consiste na atualização de programas e de seus elementos com vistas a proporcionar sua aderência às especificidades e à gestão das políticas públicas e à efetivação de direitos, bem como subsidiar o processo de elaboração das diretrizes governamentais e das prioridades orçamentárias anuais.

Art. XX. A exclusão, alteração ou inclusão de programas temáticos no PPA 2020- 2023 será realizada por meio de projeto de lei de revisão ou de lei específica até 30 (trinta) dias antes do encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual.

§ 1º Considera-se alteração de programa:

I - a modificação do título, do objetivo temático ou das metas físicas para o quadriênio; e

II - a inclusão e a exclusão de valores financeiros.

§ 2º O projeto de lei que dispor sobre a inclusão de programa temático no PPA 2020-2023 explicitará, no mínimo, os seguintes elementos:

I - título, objetivo temático, contextualização, indicadores temáticos, valor financeiro global, ações programáticas, indicadores de resultado, iniciativas, produtos principais, metas físicas e valores financeiros por ação; e

II - indicação dos recursos que financiarão o programa temático proposto.

§ 3º Quando se tratar de alteração ou exclusão de programa, o projeto de lei de revisão do PPA 2020-2023 conterá exposição das razões que motivam a proposta.

Art. XX. O Poder Executivo fica autorizado a incluir, excluir ou alterar, mediante decreto, as informações gerenciais e os seguintes atributos de programa temático do PPA 2020-2023:

- I – contextualização do Programa Temático;
- II – justificativa de Ação Programática;
- III – indicador temático;
- IV – indicador de resultado;
- V – meta física, cuja implementação não impacte a execução da despesa orçamentária;
- VI - órgão coordenador de ação programática;
- VII - órgão responsável por iniciativa;
- VII – regionalização de meta física; e
- VIII - adequação da vinculação entre iniciativa e instrumento de programação, constante do Anexo XX.

Parágrafo único. As modificações referidas nos incisos do caput devem ser divulgadas no sítio oficial da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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, a fim de dotá-lo de ferramentas que ampliem sua capacidade de transformar demandas sociais em políticas públicas e programas capazes de produzir os resultados em benefício do cidadão, de maneira eficiente e efetiva. Nesse sentido, este Marco Metodológico tem como objetivo compor um Plano Plurianual que seja instrumento qualificado de planejamento e gestão, capaz de ser um orientador da ação governamental. Tanto mais o será quanto maior for a sua capacidade de traduzir, em programas e ações, as diretrizes estratégicas do Governo em busca da Visão de Futuro almejada.

Considerando o histórico e a avaliação das edições anteriores, merecem destaque neste documento algumas propostas inovadoras, com vistas a atender as diretrizes assumidas. Do ponto de vista da integração dos processos de planejamento, destaca-se de antemão o esforço de compatibilizar conceitos, considerando as nomenclaturas e definições já adotadas em processos distintos ao PPA, para uniformizar o entendimento e facilitar a sua absorção e operacionalização por parte dos usuários.

Em termos práticos, por sua vez, destaca-se a proposta de vinculação do PPA com a Base Estratégica do Governo, dela extraindo temas prioritários para a composição dos programas temáticos que não só estejam alinhados às diretrizes estratégicas, mas que também componham esforços e arranjos intersetoriais para dar tratamento a temas, agendas e públicos transversais. Nesse sentido, a proposta prevê a construção de Estratégias de Implementação em oficinas temáticas que antecedam a elaboração dos programas, com vistas a preparar os meios e os cursos de ação necessários.

Ademais, sublinha-se a proposição de metodologia de trabalho que facilite a eleição, a vinculação, o acompanhamento e a contratualização dos projetos prioritários e das metas a serem objeto de monitoramento intensivo pela gestão.

No que diz respeito à construção de programas que partam da perspectiva do cidadão e das situações-problema ou oportunidades identificadas na sociedade, destaca-se o fortalecimento dos Programas Temáticos, enquanto programas de natureza finalística, e a reunião das demais iniciativas meio em um único Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Para qualificar, ainda, a construção dos Programas Temáticos, cabe ressaltar a adoção de novos métodos para a construção lógica e adequada dos programas, utilizando não apenas o recurso da Árvore de Problemas, mas também da Teoria da Mudança. Por meio do emprego da Teoria da Mudança, busca-se facilitar a visualização e o desenho das intervenções para gerar os resultados pretendidos, servindo tanto ao planejamento e posterior monitoramento da implementação, quanto para sua avaliação. Essa inovação metodológica reflete na estrutura dos programas, cujos elementos foram apresentados e conceituados, um a um, neste documento.

Para operacionalizar essas mudanças metodológicas o Marco prevê, ainda, a introdução de uma nova etapa, prévia à abertura oficial do processo de elaboração do PPA 2020-2023, que visa à oferta de cursos e oficinas EAD e semipresenciais, com o objetivo de apresentar e introduzir alguns conteúdos e metodologias a serem utilizados pelos participantes do processo.

Em relação ao compromisso de tornar o PPA estratégico e instrumento de apoio fundamental para uma gestão por resultados, o Marco introduz mudanças no sentido de identificação ou construção de indicadores temáticos capazes de retratar e acompanhar os Programas Temáticos, no sentido das diretrizes estratégicas estabelecidas pela Base. Além desses, busca-se conferir atenção central aos indicadores de resultados das ações e das metas dos produtos principais, de modo que esses retratem e acompanhem efetivamente entregas em benefício da sociedade. Por meio de um acompanhamento mais próximo desses resultados, busca-se não só cumprir com a atribuição legal conferida, mas sobretudo apoiar os órgãos setoriais na condução da implementação dos programas temáticos e das respectivas ações desde o ponto de vista tático, o que cabe ao Departamento de Planejamento Governamental.

Contribui para a estratégia, ainda, a proposta de flexibilizar o processo de alteração de elementos gerenciais dos programas por meio da revisão do PPA por decreto e não mais por projeto de lei, desde que não impliquem mudanças na previsão de despesas.

Por fim, para dar adequado tratamento à regionalização, o Marco Metodológico do PPA 2020-2023 avança no sentido de ofertar não só cursos e oficinas sobre a temática, mas também mapas-síntese e diagnósticos territoriais que subsidiem tanto a discussão das situações-problema enfrentadas, quanto o desenho das intervenções, por meio da adequada previsão de produtos e metas que atentem às diferenças regionais.

Com os aperfeiçoamentos elencados, espera-se alcançar a qualificação do processo de elaboração do Plano, a fim de contribuir efetivamente para a gestão governamental e o alcance dos resultados pretendidos. Da qualificação do processo de formulação dos programas resultará um plano que, posto em execução e adequadamente monitorado e avaliado, será orientador das principais decisões sobre o estabelecimento de prioridades e a alocação dos recursos.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, C. M. Teoria da Mudança. In: ARAÚJO, C. M. Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), 2017.
- BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Curso Planejamento Estratégico para Organizações Públicas. Brasília: Enap, 2017.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. Guia Elaboração de Modelos Lógicos. Brasília, DF: MEC, Assessoria Especial Estratégica de Evidências, 2018.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Brasília, DF: MPOG, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Brasília, DF: MPOG, Secretaria de Planejamento e Investimento, 2015.
- CARDOSO Jr., J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011. Texto para Discussão nº 1584.
- CARDOSO Jr., J. C. Planejamento Governamental, Capacidades Estatais e Instrumentos de Gestão Pública. In: I SEMINÁRIO NUPEGEM, 1, 2018, Porto Alegre. Apresentação.
- CARDOSO Jr., J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2016-2019. Brasília: Ipea, 2014. Texto para Discussão nº 2020.
- CARDOSO Jr., J. C.; SANTOS, E. A. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no Governo Federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). Brasília: Ipea, 2018.
- CARGNIN, A. P. et al. O processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul. Estudos DEPLAN, n. 5, 2010. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Gestão, Departamento de Planejamento Governamental, 2010.
- CARNEIRO, R. Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – Relatório Consolidado. Brasília: Ipea, 2013.

- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como Elaborar Modelo Lógico: Roteiro para Formular Programas e Organizar Avaliação. In: CARDOSO Jr., J. C.; CUNHA, A. S. (Org.) Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
- CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. Plano plurianual 2016-2019 - Manual para elaboração. Fortaleza: Seplag, 2015.
- DAGNINO, E. P. Planejamento estratégico governamental. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.
- DE TONI, J. O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Curitiba: InterSaberes, 2016.
- DELGADO, V. M. S.; LIMA, L. Minicurso: modelos de causalidade lógica e Marco Lógico. II Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Fortaleza, 16 de junho de 2009.
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Distrito Federal: Seplag, Subsecretaria de Planejamento Governamental, 2015.
- ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Economia e Planejamento. Manual Técnico de Elaboração do Plano Plurianula 2016-2019. Vitória, SEP, 2015.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2015.
- GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. In: CARDOSO Jr., J. C.; CUNHA, A. S. (Org.) Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
- GARCIA, R. C. PPA: O que não é e o que pode ser. Políticas sociais: acompanhamento e análise. In: CARDOSO Jr., J. C.; CUNHA, A. S. (Org.) Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
- GARCIA, R. C.; CARSOZO Jr., J. C. Subsídios para repensar o Sistema Federal de Planejamento. In: CARDOSO Jr., J. C.; CUNHA, A. S. (Org.) Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
- GERTLER, P. J. et al. Avaliação de Impacto na Prática. Washington D.C: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2018.
- GIANLUPPI, L. D. F.; CUNHA, C. G. S.; HEIDRICH, R. L. J. A transformação da Base Estratégica em estratégias do Plano Plurianual. Estudos DEPLAN, n. 5, 2010. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Gestão, Departamento de Planejamento Governamental, 2010.
- HOFFMANN, J. F. Avaliação do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Departamento de Planejamento, SPGG, 2018. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201901/17092838-relatorio-avaliacao-ppa-16012019.pdf>>.

- HOFFMANN, J. F.; GIANLUCCI, L. D. F. A qualificação dos indicadores no Plano Plurianual 2016-2019. Estudos DEPLAN, n. 5, 2010. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Gestão, Departamento de Planejamento Governamental, 2010.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Mapas estratégicos - Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- LEMOS, B. O. A dimensão territorial do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul. Estudos DEPLAN, n. 5, 2010. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Gestão, Departamento de Planejamento Governamental, 2010.
- LORENZETTI, S. L. et al. O processo de transformação do sistema de elaboração do Plano Plurianual no Estado do Rio Grande do Sul. Estudos DEPLAN, n. 5, 2010. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Gestão, Departamento de Planejamento Governamental, 2010.
- MATUS, C. Política, Planejamento e Governo. Brasília, IPEA, 1993. 2v. 590p.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. Manual de revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2016-2019 e elaboração da proposta orçamentária 2019. Belo Horizonte: SEPLAG, Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária, 2018.
- MOUSSALLEM, M. Elaboração, Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais. São Paulo: Programa de Capacitação para a Rede Social Bela Vista, 2008.
- NAÇÕES UNIDAS. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Organização das Nações Unidas no Brasil, 2015. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> >. Acesso em 11 dez. 2018.
- PARANÁ. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Modelo Lógico do Pró-Rural. Curitiba: Ipardes, 2012.
- REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO Jr., J. C. (org.) A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Governança e Gestão Estratégica. Mapa Estratégico do Governo 2019-2022. Porto Alegre: SGGE, Escritório de Desenvolvimento de Projetos, 2019.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Curso de Planejamento Estratégico aplicado no Setor Público. Porto Alegre: SPGG, Departamento de Planejamento Governamental e Escola de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Curso de Gerenciamento de Projeto no SME. Porto Alegre: SPGG, Departamento de Monitoramento de Resultados e Escola de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Cartilha – Modelo de Governança e Gestão. Porto Alegre: SPGG, Departamento de Monitoramento de Resultados e Escola de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Curso de Sistemática de Governança e Gestão. Porto Alegre: SPGG, Departamento de Monitoramento de Resultados e Escola de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Manual Técnico de Orçamento 2019. Porto Alegre: SPGG, Departamento de Orçamento, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Manual do PPA 2016-2019 – Volume I. Porto Alegre: Seplag, Departamento de Planejamento Governamental, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Manual do PPA 2016-2019 – Volume II. Porto Alegre: Seplag, Departamento de Planejamento Governamental, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Marco Metodológico do PPA 2016-2019. Porto Alegre: Seplag, Departamento de Planejamento Governamental, 2015.

RUA, M. G. A Aplicação prática do marco lógico. [on line]. Disponível em: < antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fLIVRO-AVALIACAO-MARCO_LOGICO.doc >. Acessado em: 25 abr. 2018.

SANTOS, A. R. A Teoria do Programa e seus múltiplos usos: construindo referências para a avaliação de desempenho do Pronatec. Monografia (especialização) – Curso de Especialização em Análise e Avaliação da Gestão Pública. Tribunal de Contas da União, 2013.

SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento e Gestão. Orçamento por resultados no estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas. São Paulo: Cartola, 2015.

SILVEIRA, A. D. et al. Avaliação do processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Estudos DEPLAN, n. 5, 2010. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Gestão, Departamento de Planejamento Governamental, 2010.

SOUSA, C. M. et al. A experiência em orçamento por resultados do estado de São Paulo: dos projetos pilotos às propostas de inovação para o PPA 2016-2019. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília. Anais ...

SOUSA, C. M. et al. Planejamento público e avaliação de políticas. In: BASSOTTI, I. M.; SANTOS, T. S. (org.). Tópicos essenciais sobre gestão pública. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

SOUSA, M. F. Modelo Lógico. Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras, Brasília, maio de 2015.

GLOSSÁRIO

Ação corretiva – no acompanhamento do PPA 2020-2023, consiste em medida que foi tomada ou que necessita ser tomada para reverter a situação crítica identificada como ponto crítico de uma iniciativa.

Ação Programática – no PPA 2020-2023, conjunto viável de Iniciativas, com o qual se pretende atacar, eficazmente, as causas críticas de uma situação-problema e, assim, provocar-lhes mudanças no sentido esperado, no médio e longo prazos. Possuem resultados esperados, acompanhados e avaliados por meio de indicadores de resultado. Ver: Programa Temático. Ver: Resultado Esperado. Ver: Indicador de Resultado.

Acordo de Resultados – sistemática utilizada no Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018), desenvolvida e empregada para a gestão das entregas dos projetos e das atividades de cada uma das secretarias de estado e suas vinculadas. Objetiva garantir integração, transparência e unidade na busca pela efetividade na execução e monitoramento dos compromissos assumidos por meio dos Objetivos Estratégicos do Estado. Estrutura-se em três dimensões: Indicadores e Entregáveis; Projetos Prioritários; Compromissos de Eficiência de Gestão. Ver: Objetivo Estratégico.

Agenda Transversal – no PPA 2020-2023, consiste em forma alternativa de organização das informações contidas no Plano Plurianual. Permite sistematizar e filtrar iniciativas que atendam públicos ou temas específicos, viabilizando outra perspectiva para seu acompanhamento (i.e. pessoa idosa, população LGBT, políticas para mulheres, população em situação de rua, economia solidária, criança e adolescente, etc.).

Ambiente externo – ambiente sobre o qual a organização não tem controle, mas cujos fatores configuraram oportunidades ou ameaças às quais a organização precisará responder em maior ou menor medida. São fatores políticos, econômicos, legais, ambientais, entre outros.

Ambiente interno – ambiente que a organização controla e sobre o qual pode agir. Onde se localizam os processos, os recursos e as capacidades, que configuram forças e fraquezas da organização.

Ameaças (Matriz FOFA) – fatores externos que potencialmente impactam negativamente no desempenho e cumprimento dos referenciais estratégicos da organização. Podem representar ameaças já existentes ou em potencial. Ex.: Não aprovação de uma política setorial pelo congresso nacional.

Árvore de Problemas – recurso metodológico empregado para relacionar entre si uma série de problemas percebidos em uma determinada área de interesse, com vistas a identificar os que na verdade são causas (raízes) e os que são consequências (copia) de um problema central ou macroproblema (tronco) que afeta diretamente uma população. No PPA 2020-2023, será empregado na elaboração de Programas Temáticos.

Atividade – no PPA 2020-2023, consiste em conjunto de ações que se realizam de modo contínuo e permanente, do qual resulta a prestação de serviços-fins diretamente à sociedade (beneficiários). Ver: Ação Programática. Ver: Iniciativa. Ver: Produtos principais.

Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul – publicação eletrônica elaborada pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Fornece dados e informações georreferenciados e espacializados sobre a realidade socioeconômica do Estado do Rio Grande do Sul, apresentados na forma de mapas temáticos, tabelas e gráficos, cada qual acompanhados de textos explicativos. Acesso: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/>.

Base Estratégica – representa a visão do Governo eleito quanto ao processo de desenvolvimento do Rio Grande do Sul e os compromissos do Governo eleito com relação a esse processo de desenvolvimento, tendo como horizonte o médio e o longo prazos. É formada por um conjunto de objetivos que se pretende alcançar com vistas a realizar a Visão de Futuro esperada para o Estado, respeitando valores mínimos compartilhados. Sua finalidade última é guiar e alinhar o planejamento e a gestão da ação governamental, conferindo-lhes unicidade na direção dos resultados esperados, coletivamente negociados e referendados pelo processo democrático. É consolidada em um Mapa Estratégico, no qual são expressos a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos, organizados por Eixos Estratégicos.

Beneficiário – no PPA 2020-2023, consiste na delimitação do público beneficiário dos produtos uma Iniciativa, de acordo com critérios de elegibilidade (i.e. cinquenta escolas com as mais baixas notas na Prova Brasil). É quem efetivamente receberá o bem ou o serviço produto de uma Iniciativa. Estabelece o foco apropriado da Iniciativa, considerando as chances de alcance dos resultados esperados. Ver: Iniciativa. Ver: Produtos principais.

Cadernos de Regionalização – documento que contém a expressão territorial dos programas, ações, produtos e metas que constam na Lei do Plano Plurianual vigente, para as nove Regiões Funcionais de Planejamento. Acesso: <https://planejamento.rs.gov.br/cadernos-regionais>. Ver: Região Funcional. Ver: Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE).

Capacidades estratégicas – ativos que possibilitam que a organização aproveite integralmente os recursos que controla para alcançar uma posição desejada. Ex.: liderança, comunicação, criatividade, coordenação.

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

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

Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) – os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, criados oficialmente pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, consistem em fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o

desenvolvimento regional. O Rio Grande do Sul conta, atualmente, com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Para fins de planejamento, os 28 COREDEs são atualmente agregados em 9 Regiões Funcionais. Ver: Região Funcional.

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

Contextualização do Programa Temático – no PPA 2020-2023, consiste na descrição da articulação da área temática do Programa com a Base Estratégica do Governo. Identifica e caracteriza as situações-problema identificadas sob o enfoque temático. Detalha a estratégia de implementação do Programa, a partir da articulação intersetorial do seu conjunto de Ações Programáticas. Quando for o caso, faz menção aos planos e às políticas setoriais e transversais atendidas. Indica a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis à implementação do Programa. Ver: Programa Temático. Ver: Ações Programáticas. Ver: Base Estratégica.

Coordenador de Planejamento Setorial – na Rede SISPLAG, consiste no responsável pela coordenação da elaboração, do acompanhamento e da revisão do PPA setorial, da própria Secretaria e de suas entidades vinculadas.

Dimensão Estratégica – representa o grande rumo a ser seguido pela organização. Em termos de planejamento estratégico, corresponde à Missão, à Visão e aos Objetivos estratégicos da organização, com vistas a entregar valor à sociedade. Considera o horizonte de longo ou médio prazos. No Marco do PPA 2020-2023, consiste na Base Estratégica, que precede e orienta a elaboração dos Programas Temáticos.

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

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

Diretrizes governamentais – critérios de ação e de decisão que devem disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento e gestão governamental.

Eixos Estratégicos – grandes pilares de sustentação da estratégia desenhada para alcançar a Visão de Futuro acordada. Servem como direcionadores mestres da ação governamental. Podem ser subdivididos em grandes temas setoriais (econômico, social, ambiental, etc.) ou perspectivas de atuação (Sociedade, Mercado, Estado, etc.).

Encargos Especiais – no PPA 2020-2023, consiste em programa de natureza exclusivamente financeira, registrado por meio de iniciativas padronizadas, quais sejam: Outros Encargos Especiais, Serviço da Dívida e outras que forem necessárias. Não figuram na programação do PPA 2020-2023, sendo apenas considerados para fins de estabelecimento do cenário financeiro que orientará a fixação das metas dos demais programas.

Estratégia – consiste na definição e na preparação dos meios e dos cursos de ação necessários para alcançar ou manter posições relativas favoráveis a futuras ações táticas, tendo em vista o atingimento de determinado objetivo. É um plano de voo, estudado e estabelecido, tendo em vista atingir determinado alvo. A definição de uma estratégia envolve a identificação dos processos, dos recursos e das capacidades tangíveis e intangíveis da organização, os quais configuram as suas forças ou as fraquezas que, em face das oportunidade e/ou ameaças do ambiente externo, podem favorecer ou dificultar o alcance do objetivo estabelecido.

Estratégia de Implementação – caminhos possíveis e viáveis para realização dos Objetivos Estratégicos estabelecidos na Base Estratégica do Governo, com vistas a materializar as propostas de valor que se deseja entregar para a sociedade. No PPA 2020-2023, serão construídas a partir de oficinas realizadas com Grupos Temáticos para cada eixo estratégico expressos no Mapa Estratégico. Ver: Oficina Temática.

Estratégico – Ver: Dimensão Estratégica.

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

Forças (Matriz FOFA) – recursos e capacidades internos que impactam positivamente no desempenho e cumprimento dos referenciais estratégicos da organização. Ex.: Quadro de servidores experientes e em número suficiente para o devido funcionamento da organização.

Fóruns Regionais – evento realizado em cada uma das Regiões Funcionais de Planejamento, com vistas a elaborar Objetivos Estratégicos Regionais, a partir dos Objetivos Estratégicos do Governo e dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento 2015-2030.

Fraquezas (Matriz FOFA) – recursos e capacidades internos que podem dificultar o desempenho e cumprimento dos referenciais estratégicos da organização. Ex.: Equipamentos defasados.

Futuro RS (Agenda de Desenvolvimento) – série de debates e oficinas temáticos levados a cabo pelo Departamento de Planejamento Governamental entre 2016 e 2018, envolvendo especialistas, instituições e entidades interessadas, com o objetivo de apresentar, debater e elaborar uma agenda de desenvolvimento propositiva para o Rio Grande do Sul, tendo como horizonte 2040. Os resultados foram consolidados nas publicações Cadernos para o Futuro,

contendo propostas para o desenvolvimento do Estado em cada uma das temáticas. Acesso: <https://planejamento.rs.gov.br/futuro-rs>.

Grupo Temático – no PPA 2020-2023, cada grupo será composto por representantes das secretarias e dos órgãos envolvidos no esforço de realização dos respectivos Objetivos Estratégicos e indicados formalmente pelos titulares das secretarias de estado. Os Grupos Temáticos, em seminários de planejamento, formularão não só as Estratégias de Implementação, mas também identificarão os setores responsáveis por viabilizar sua execução, indicando, desde já, arranjos intersetoriais e agendas transversais possíveis. Ver: Estratégia de Implementação. Ver: Oficina Temática.

Indicador de Diagnóstico – no PPA 2020-2023, consiste em medida que permite retratar e caracterizar uma situação-problema, em comparação a outros lugares e/ou parâmetros de qualidade, exigência, etc., de modo a comprovar a pertinência da intervenção governamental. Ver: Programa Temático. Ver: Ações Programáticas. Ver: Justificativa.

Indicador de Resultado – no PPA 2020-2023, consiste em medida que permite retratar e acompanhar a evolução quantitativa e qualitativa da situação-problema. Deve ser sensível à intervenção governamental e oportunamente apurável. Por tratar-se da mesma situação-problema, deve dialogar com os Indicadores de Diagnóstico, descritos na Justificativa da Ação Programática. Ver: Programa Temático. Ver: Ação Programática. Ver: Justificativa. Ver: Indicador de Diagnóstico.

Indicador Estratégico – medida que permite mensurar a evolução da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar e/ou as propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade, expressas por meio dos Objetivos Estratégicos. Ver: Base Estratégica. Ver: Objetivo Estratégico.

Indicador Temático – no PPA 2020-2023, medida que permite retratar e mensurar a evolução quantitativa e qualitativa da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar e/ou as propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade, expressa pelo Objetivo Temático de um Programa Temático. Ver: Programa Temático. Ver: Objetivo Temático.

Iniciativa – no PPA 2020-2023, consiste em processos que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produzem bens e serviços com os quais se procura atacar as causas críticas de uma situação-problema objeto de tratamento da Ação Programática. Compreende tanto projetos com prazo e entrega definidos, quanto atividades de natureza contínua. A cada iniciativa corresponde um ou mais produtos principais. Ver: Ação Programática. Ver: Projeto. Ver: Atividade. Ver: Produtos principais.

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

Instrumento de Programação – elemento da estrutura do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul, o qual especifica uma atividade ou um projeto com previsão de despesa orçamentária, que resulta em produto necessário à manutenção da ação do Governo ou para sua expansão

ou aperfeiçoamento, respectivamente. Alternativamente, especifica uma Operação Especial, a qual consiste em despesa que não contribui para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo, como pagamento de dívidas, aposentadorias e pensões, decisões judiciais, reserva de contingência.

Justificativa (Ação Programática) – no PPA 2020-2023, consiste na identificação e na caracterização da situações-problema a receber tratamento pela Ação Programática, descrevendo a razão pela qual a mesma será objeto de intervenção governamental. Utiliza indicadores de diagnóstico para retratar e caracterizar a situação-problema em comparação a outros lugares e/ou parâmetros de qualidade, exigência, etc. Além disso, descreve e analisa os efeitos provocados pela situação-problema não só sobre a população diretamente afetada, mas também para o conjunto da sociedade, alertando (se for o caso) para a tendência de agravamento dessas consequências, caso não haja intervenção governamental. Ver: Programa Temático. Ver: Ações Programáticas. Ver: Indicador de Diagnóstico. Ver: Indicador de Resultado.

Linha de Base (indicador) – valor atual apurado de um indicador.

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

Mapa Estratégico – recurso visual utilizado para sintetizar e comunicar a Base Estratégica a guiar o planejamento e a gestão da ação governamental, visando alinhar prioridades entre os diversos órgãos que compõem o Estado, evitando a dispersão de esforços e recursos. Nele, estão descritos a Visão de Futuro, os Eixos e os Objetivos Estratégicos definidos para o horizonte do mandato.

Matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças) – também chamada Matriz SWOT (do inglês, strengths, weaknesses, opportunities and threats). É um recurso metodológico empregado para apoiar a análise dos recursos e das capacidades de uma organização responder a estímulos do ambiente interno e do ambiente externo. É utilizada em análises de cenários, para identificar elementos-chave para a gestão da organização, estabelecer prioridades de atuação e preparar medidas ou ações estratégicas para enfrentar riscos ou problemas e/ou aproveitar oportunidades identificados. No PPA 2020-2023, será empregada nas Oficinas Temáticas para a elaboração das Estratégias de Implementação.

Matriz SWOT – ver Matriz FOFA.

Nível Estratégico – Ver: Dimensão Estratégica.

Nível Operacional – Ver: Dimensão Operacional.

Nível Tático – Ver: Dimensão Tática.

Objetivo Temático – no PPA 2020-2023, consiste no objetivo macro do Programa Temático, com vistas a materializar as propostas de valor perseguidas pelos Objetivos Estratégicos, tendo

em vista alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na Visão de Futuro. Diretamente relacionado com um ou mais Objetivos Estratégicos definidos na Base Estratégica. Ver: Programa Temático. Ver: Base Estratégica.

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) – conjunto de compromissos estabelecidos durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015. São compostos por 17 objetivos e 169 metas a serem perseguidos pelos países signatários e atingidos até 2030. Nesse sentido, devem servir de orientação para as políticas nacionais e regionais, sendo seu acompanhamento fundamental para ambos os níveis, tendo em vista a busca pela redução das disparidades regionais e territoriais.

Objetivos Estratégicos – mudanças macro que se pretende provocar, com vistas a alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na Visão de Futuro, observados os condicionantes políticos, legais e financeiros, bem como o horizonte do mandato. Sintetizam macrodesafios imbuídos de propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade. Em torno dos Objetivos Estratégicos é que serão mobilizadas e articuladas as linhas de ação do Governo, especialmente seus programas, projetos e metas prioritários.

Oficina Temática – no PPA 2020-2023, consiste em oficina de trabalho a ser realizada com cada Grupo Temático para a construção das Estratégias de Implementação da Base Estratégica do Governo. Ver: Estratégia de Implementação. Ver: Grupo Temático.

Operacional – Ver: Dimensão Operacional.

Oportunidades (Matriz FOFA) – fatores externos que potencialmente impactam positivamente no desempenho e cumprimento dos referenciais estratégicos da organização. Podem representar oportunidades já existentes ou em potencial. Ex.: Linhas de crédito de financiamento internacionais.

Órgão Coordenador (Ação Programática) – no PPA 2020-2023, é o órgão responsável por coordenar uma Ação Programática de um Programa Temático. Deve articular o conjunto de Iniciativas intersetoriais da Ação Programática. É responsável pelo acompanhamento dos Indicadores de Resultado da Ação Programática. Ver: Programa Temático. Ver: Ação Programática. Ver: Indicador de Resultado.

Órgão Responsável – no PPA 2020-2023, consiste no órgão responsável por gerir e implementar (direta ou indiretamente) uma Iniciativa de uma Ação Programática. Ver: Programa Temático. Ver: Ação Programática. Ver: Iniciativa.

Perfil Regional – publicação eletrônica elaborada pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Sintetiza os avanços de diagnósticos, de estratégias e de proposições apresentados pelos estudos realizados nas últimas décadas, tanto pelo Estado quanto pelas Regiões de Planejamento. Constitui subsídio para a elaboração e atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento dos COREDEs, bem como para a adequada regionalização das políticas públicas. Acesso: <https://planejamento.rs.gov.br/perfis-regionais/>. Ver: Plano Estratégico de Desenvolvimento.

Plano Estratégico de Desenvolvimento (COREDE) – documento elaborado para cada um dos 28 COREDEs. É composto por um amplo diagnóstico regional, uma Matriz FOFA para a região,

estratégias de desenvolvimento e por uma ampla carteira de projetos, tendo em vista o horizonte temporal 2015-2030. Os projetos apresentam minimamente objetivos, justificativas, escopo, metas, órgãos intervenientes, cronograma e uma estimativa de recursos necessária para sua execução. Dessa forma, o plano apresenta uma contribuição dos COREDEs para o planejamento federal, estadual e municipal e também para os diferentes atores regionais preocupados com o desenvolvimento. Acesso: <https://planejamento.rs.gov.br/planejamento-estrategico-dos>. Ver: COREDE. Ver: Matriz FOFA.

Polaridade – comportamento esperado de um indicador no tempo (positiva/negativa, crescimento/ decrescimento, maior/menor, etc.).

Ponto crítico – no acompanhamento do PPA, consiste em gargalo, anomalia ou qualquer outro fator que prejudique de forma momentânea ou permanente a implementação da iniciativa conforme planejado.

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

Produtos principais – no PPA 2020-2023, consistem em bens e serviços ofertados diretamente para beneficiários e resultantes diretos do processo de produção de uma iniciativa. Visam atacar as causas de uma situação-problema que acomete a população-alvo e, assim, produzir resultados intermediários necessário para o alcance dos resultados finais esperados de uma ação programática. A cada Iniciativa corresponde(m) um ou mais produtos principais. Produtos tratam-se, portanto, de uma reformulação da Iniciativa do ponto de vista de quem os recebe (beneficiário). Ver: Iniciativa. Ver: Beneficiário.

Programas de Crédito – no PPA 2020-2023, consistem em programas geridos pelas instituições de crédito do Estado. Possuem objetivos e metas físicas, caracterizadas pelo volume de crédito concedido, pelo número de operações realizadas e/ou pelo número de beneficiários dessas operações. No entanto, não contêm dados relativos às despesas previstas.

Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado – no PPA 2020-2023, consiste em programa que produz bens e serviços típicos de Estado e ofertados ao próprio Estado (i.e. planejamento, formulação, gestão, coordenação, avaliação ou controle de políticas públicas), incluindo atividades de natureza tipicamente administrativa, que colaboram para a consecução dos objetivos dos demais programas (i.e. remuneração de pessoal, cursos, campanhas, etc.). Cada órgão terá uma Ação Programática própria dentro do Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, com os valores estimados para cada iniciativa previamente especificada, quais sejam: Apoio Administrativo e Qualificação da Infraestrutura, Publicidade Institucional, Remuneração de Pessoal e Qualificação de Recursos Humanos. Dessa forma, busca-se conferir eficiência e transparência na aplicação desses recursos. Esse Programa não possui objetivos explícitos, nem indicadores.

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

Projeto – no PPA 2020-2023, consiste em conjunto de ações limitadas no tempo, do qual resulta um produto final entregue à sociedade (beneficiários). Ver: Ação Programática. Ver: Iniciativa. Ver: Produtos principais.

Projeto Prioritário – esforço temporário empreendido prioritariamente em uma iniciativa, com vistas a criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. É temporário, por ter data prevista para iniciar e para terminar. É prioritário, por suas características e pelo impacto que são capazes de causar, os quais são fundamentais para o alcance dos Objetivos Estratégicos do Governo e para a construção da Visão de Futuro, ou, ainda, por critério de priorização oportunamente estabelecido e justificado pela gestão.

Propósito Inicial – na Teoria da Mudança, é a situação-problema sobre a qual se deseja produzir resultados.

Público-Alvo – no PPA 2020-2023, compreende os grupos sociais e/ou agentes ou setores econômicos afetados pela situação-problema e potencialmente elegíveis e beneficiados por uma Ação Programática. A unidade do público-alvo pode ser definida como pessoas, famílias, empresas, trabalhadores de um setor, escolas, etc. de regiões ou contextos específicos. Ver: Programa Temático. Ver: Ação Programática.

Realização – no acompanhamento do PPA, consiste na descrição de toda medida concreta que contribua para a consecução de uma iniciativa ou produto de uma ação programática em andamento e, portanto, ainda não expressa por meio de indicadores de resultado ou metas físicas de produtos. Serve ao acompanhamento da execução do PPA. Contém objetivo, metodologia de trabalho, resultados provisórios alcançados e regionalização.

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

Recursos estratégicos – ativos tangíveis e intangíveis que uma organização controla e que podem ser utilizados para a criação e implementação de estratégias. Ex.: tecnologia, equipamentos, localização geográfica (tangíveis), treinamento, experiência, conhecimento, organograma (intangíveis).

Rede SISPLAG – Ver: Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual.

Região Funcional – agregação mais ampla dos COREDEs, estruturada segundo critérios econômicos, sociais, ambientais, de inovações, de capital social e de capacitação

governamental para o planejamento e ação. No total, hoje, o Rio Grande do Sul conta com 9 Regiões Funcionais de Planejamento. Ver: COREDE.

Responsável de Planejamento Setorial – na Rede SISPLAG, consiste no responsável por responder pela elaboração e revisão do Plano, bem como pela prestação de informações para seu acompanhamento. Responde ao Coordenador de Planejamento Setorial.

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

Resultado Esperado (Ação Programática) – no PPA 2020-2023, consiste na situação almejada que se quer alcançar com a intervenção governamental. Descreve a realização da mudança, alteração ou superação da situação-problema que acomete uma população. É o propósito final de uma Ação Programática. Pode ser mensurado por meio de um ou mais indicadores de resultado. Ver: Programa Temático. Ver: Ação Programática. Ver: Indicador de Resultado.

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

SISPLAG – Ver: Sistema de Informações de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul.

Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (Rede SISPLAG) – sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, é constituído pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo Estadual. A cada Secretaria Estadual cabe indicar um(a) Coordenador(a) de Planejamento Setorial, ao(á) qual caberá a coordenação da elaboração, do acompanhamento e da revisão do PPA setorial, da própria Secretaria e de suas entidades vinculadas, além de um(a) Responsável, ao(à) qual caberá responder pela elaboração e revisão do Plano, bem como pela prestação de informações para seu acompanhamento. Tanto coordenadores quanto responsáveis indicados serão nomeados por meio de Portaria, conformando a Rede SISPLAG.

Sistema de Informações de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SISPLAG) – sistema informatizado desenvolvido pela PROCERGS para servir de ferramenta de coleta de informações e geração de relatórios de acompanhamento do PPA.

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

Tático – Ver: Dimensão Tática.

Teoria da Mudança – recurso metodológico empregado para facilitar a construção e descrição de como uma intervenção será pensada para gerar os resultados pretendidos. Por meio dele, retrata-se uma sequência lógica e causal de medidas e eventos que leva aos resultados esperados, explorando ainda as condições e os pressupostos necessários para que a mudança esperada ocorra, inclusive as condições externas que operam sobre as hipóteses causais. É fundamental para verificar a viabilidade teórica e prática da proposta, bem como as premissas que a sustentam e os fatores relevantes de contexto que potencialmente a afetam. Serve tanto de ponto de partida para o planejamento e posterior monitoramento da implementação, quanto para sua avaliação. No PPA 2020-2023, será empregada na elaboração de Programas Temáticos.

Total da Ação (R\$) – no PPA 2020-2023, consiste no montante total de recursos financeiros previstos para a implementação do conjunto de Iniciativas planejadas, ao longo dos quatro anos seguintes. Permite visualizar e comparar o recurso alocado para dar tratamento a determinada situação-problema vis-à-vis outras. Ver: Programa Temático. Ver: Ação Programática. Ver: Iniciativa.

Total Estimado (R\$) – no PPA 2020-2023, consiste no montante de recursos financeiros estimado para a implementação da iniciativa planejada e a entrega dos produtos prometidos, ao longo dos quatro anos seguintes. Deve considerar o conjunto de etapas intermediárias necessárias para entregar os produtos planejados, o que requer intensa articulação com a gestão. Deve também respeitar o cenário fiscal programado, prevendo as fontes adequadas para sua obtenção. (Esse valor servirá apenas de base de cálculo do Valor da Ação, não constando no documento final.) Ver: Valor da Ação (R\$). Ver: Ação Programática. Ver: Iniciativa. Ver: Produtos principais.

Transversalidade – ver Agenda Transversal.

Valor desejado (indicador) – valor desejado de um indicador, o qual se pretende alcançar com a implementação de uma intervenção.

Valor Global (R\$) – no PPA 2020-2023, consiste no montante global de recursos financeiros previstos para a implementação do conjunto de Ações Programáticas de um Programa Temático, ao longo dos quatro anos seguintes. Permite visualizar e comparar o recurso alocado na temática vis-à-vis outras. Ver: Programa Temático. Ver: Ação Programática.

Visão de Futuro – representa um estágio de desenvolvimento socioeconômico a que se deseja chegar como consequência ou impacto da busca pela realização da missão assumida pelo

projeto político legitimado no processo eleitoral. Consiste em uma imagem de futuro pelo qual se deseja que o Estado venha a ser reconhecido, considerados os valores norteadores. Para alcançar esse estágio de desenvolvimento, definem-se Objetivos Estratégicos compatíveis com o horizonte temporal do mandato.

Número 13

Marco Metodológico PPA 2020-2023