

MANUAL DE
ELABORAÇÃO

PPA

PLANO PLURIANUAL
2020-2023



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
Secretaria da Casa Civil e Governança

MANUAL DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL PPA 2020-2023

SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL E GOVERNANÇA - SECCG
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO

Rua Pinheiro Machado s/nº - Prédio Anexo - 6º andar - Palácio Guanabara
CEP 22231-901 - Laranjeiras - Rio de Janeiro - RJ

Fones: 55 (21) 2334-3445

Site: www.rj.gov.br/web/casacivil

GOVERNADOR

WILSON JOSÉ WITZEL

VICE-GOVERNADOR

CLÁUDIO BOMFIM DE CASTRO E SILVA

SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL E GOVERNANÇA

JOSÉ LUIS CARDOSO ZAMITH

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

GUTEMBERG FONSECA

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

LUIZ CLAUDIO RODRIGUES DE CARVALHO

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

LUCAS TRISTÃO

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E OBRAS

HORÁCIO GUIMARÃES

SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA MILITAR

CEL. PM ROGÉRIO FIGUEIREDO DE LACERDA

SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA CIVIL

DELEGADO MARCUS VINICIUS BRAGA

SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

CEL. PM ALEXANDRE AZEVEDO DE JESUS

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA CIVIL E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR

CEL. BM ROBERTO ROBADEY DA COSTA JUNIOR

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

EDMAR SANTOS

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

PEDRO HENRIQUE FERNANDES DA SILVA

SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

LEONARDO RODRIGUES

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES

BRIG. ROBSON FERNANDES RAMOS

SECRETARIA DE ESTADO DE AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

ANA LUCIA SANTORO

SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, PESCA E ABASTECIMENTO

EDUARDO LOPES

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA
RUAN FERNANDES LIRA

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS
FABIANA BENTES

SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE
FELIPE BORNIER

SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO
OTÁVIO LEITE

SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES
JUAREZ FIALHO

SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO DE SEGURANÇA PÚBLICA
ROBERTO MOTTA

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO
BERNARDO CUNHA BARBOSA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
MARCELO LOPES DA SILVA

SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

BRUNO SCHETTINI

SUBSECRETÁRIA ADJUNTA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

MARIA DE FÁTIMA LOPES LEITE

SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO

RAFAEL VENTURA ABREU

EQUIPE

Carolina Zidan

Gisela da Silva Machado

Heloísa Maria de Castro Jorge Muniz

Katiana dos Santos Teléfora

Leandro de Almeida Silva

Larissa Farias de Castro Montenegro

Luciana Ferreira de Almeida

Maria Teresa Soares de Oliveira Pinto

Melissa de Azevedo Xavier da Silva

Raul Loureiro de Bonis Almeida Simões

Renata Pestana Vianna

Suellem Henriques da Silva

Tiago Nery

Sumário

1. Apresentação	8
2. Fundamentação Legal	10
3. Arranjo Institucional.....	12
4. O Processo de Elaboração do PPA.....	13
4.1. Sensibilização do nível estratégico das secretarias.....	13
4.2. Capacitação Metodológica	13
4.3. Reuniões Técnicas	13
4.4. Treinamento Operacional	13
4.5. Lançamento no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão – SIPLAG.....	14
5. Estrutura e Elementos da Programação.....	15
5.1. Programa	16
5.2. Indicadores	18
5.3. Ação.....	22
5.4. Produto.....	25
5.6. Recomendações para elaboração de um PPA gerencial	28
6. Fluxo de Lançamento das Propostas Setoriais.....	29
6.1 Etapa Qualitativa - Estrutura	29
6.2 Etapa Quantitativa – Metas Físicas e Projeção de Despesa.....	31
7. Glossário.....	33
Anexo I – Considerações sobre a Vinculação entre PPA e Orçamento	37
Despesas Orçamentárias - Descentralização de Crédito – UO X UP	37
Despesas Intraorçamentárias.....	38
Grupo de Fonte de Recursos	38

1. Apresentação

Este Manual tem o objetivo apoiar e orientar os órgãos e entidades estaduais na elaboração do Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro para o período 2020/2023. Dispõe sobre a base conceitual, fundamentos, orientação metodológica e instruções práticas para auxiliar os atores envolvidos no processo.

O Plano Plurianual - PPA é o instrumento básico de planejamento público, indicando os objetivos estratégicos, os programas, as ações, os bens e serviços que serão alvo dos esforços do governo no seu período de vigência.

É importante ressaltar que o momento de elaboração do Plano é especialmente relevante, considerando que é a formatação definida para a programação de cada órgão e entidade estadual para os próximos quatro anos que vai possibilitar o monitoramento adequado de sua execução e a aferição dos resultados alcançados por meio de indicadores.

Planejamento para resultados

Na atual gestão, a Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança, por meio da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, passa a ser o órgão central responsável pela coordenação do PPA 2020-2023. Como consequência, mudam também os princípios que irão nortear a elaboração do instrumento, de modo a torná-lo uma ferramenta gerencial.

Em primeiro lugar, orientamos que a programação seja planejada como desdobramento das diretrizes de Governo. As entregas do PPA devem ser pensadas para resolver ou mitigar problemas identificados nos diagnósticos setoriais e devem contribuir para o atingimento dos resultados estratégicos previstos.

A construção de uma programação focalizada também é fundamental. Como todos sabem, o Estado do Rio de Janeiro se encontra em pleno regime de recuperação fiscal e os recursos disponíveis são escassos. Assim, as iniciativas propostas não devem abarcar um planejamento distante ou sonhado, mas sim refletir as reais intenções da pasta. Devemos encarar as entregas e resultados planejados como um compromisso com a população, que devem ser cuidadosamente definidos de acordo com o cenário fiscal esperado para os próximos anos.

Um terceiro princípio que deve orientar a construção da programação é o da multissetorialidade. Os problemas da vida real são complexos e exigem soluções que frequentemente não combinam com a organização funcional do Governo. Por isso, em vez de duplicar iniciativas e esforços para tentar resolver separadamente diversos componentes de um mesmo problema, orientamos a criação de Programas multissetoriais para que as pastas possam integrar esforços e otimizar o uso dos recursos.

O último princípio que deve nortear a construção da programação é o da gestão baseada em evidências. Os Programas e Ações do novo modelo de PPA devem ter indicadores que possibilitem o monitoramento da programação durante todo o quadriênio e contribuam, em conjunto com outros dados e informações, para apoiar os gestores na tomada de decisão.

Monitorando de perto os indicadores – sabendo o que funciona e o que não funciona, quais iniciativas estão caminhando conforme o esperado e quais não estão rendendo frutos – as pastas poderão aprimorar as ações ao longo de sua execução para garantir o alcance dos resultados pretendidos.

Em resumo, a atual gestão espera que o PPA 2020-2023 seja uma ferramenta gerencial que reflita o Planejamento para Resultados: uma programação construída para ser efetivamente entregue à população fluminense, com o compromisso de buscar o melhor resultado possível dentro das condições que o Estado enfrenta, com metas claras e transparência ao longo da execução.

2. Fundamentação Legal

O Plano Plurianual é um instrumento tático que deve conciliar os objetivos de longo prazo com as ações necessárias ao atendimento às demandas presentes da população. Essa conciliação ocorre por meio da vinculação entre os instrumentos institucionais de planejamento. Essa necessária articulação entre os instrumentos de planejamento da atuação governamental tem no PPA sua ferramenta fundamental, à medida que ele estabelece o vínculo entre as diretrizes estratégicas e as peças orçamentárias: LDO e LOA.



Nesta perspectiva, o PPA é orientado pela visão de futuro e objetivos constantes no Planejamento Estratégico e orienta, por sua vez, a elaboração dos instrumentos que disciplinam a execução da ação governamental anualmente: LDO e LOA. A relação entre os instrumentos institucionais de planejamento é estabelecida pelas Constituições Federal e Estadual nos seus Art. 165 e 209, respectivamente, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. A legislação confere ao PPA uma importância central, uma vez que o coloca como referencial obrigatório para a elaboração das peças orçamentárias (LDO e LOA), planos setoriais e regionais, programas e convênios.

A compatibilização das iniciativas do Governo com o PPA é imperativa, tendo em vista que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, que acarrete aumento da despesa, deverá sempre ser acompanhado de: “II – declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.” (Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). A licitação de obras e serviços também só pode ser realizada quando “IV – O produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual...” (Art. 7º da Lei nº 8.666/93).

Também se constitui em exigência legal a compatibilização dos conteúdos da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA com o PPA, tendo em vista que a Constituição Estadual proíbe que investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, seja iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a sua inclusão nele, sob pena de crime de responsabilidade (Art. 210 da Constituição Estadual).

A relação proposta entre estes instrumentos tem como pressuposto uma gestão fiscal responsável. A definição das ações pretendidas pelo Governo no PPA também favorece o estabelecimento de parceria com outros entes federativos, entidades do Terceiro Setor e iniciativa privada, para fins públicos.

Importa ainda destacar a função que o PPA cumpre de tornar públicas as informações referentes à administração governamental, dando maior transparência à atuação governamental e à aplicação dos recursos públicos, como preconiza a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/11).

3. Arranjo Institucional

A atual gestão pretende tornar o Plano Plurianual uma ferramenta gerencial, com metas claras e indicadores que permitirão o monitoramento da programação e a aferição dos resultados alcançados. Outro princípio que guiará a definição da programação é o da multissetorialidade dos Programas. Assim, pela agilidade e flexibilidade em acolher diferentes configurações de funcionamento, a Rede de Planejamento se apresenta como um arranjo institucional adequado para a condução dos processos de elaboração e de execução do PPA 2020-2023.

Embora a Rede estivesse prevista no Sistema de Planejamento e Orçamento - SPO, instituído através do Decreto nº 45.150 de 2015, o arranjo institucional que vigorava até 2018 era o das Comissões Central e Setoriais de Planejamento e Orçamento. No modelo das Comissões, ao órgão central cabia o papel de coordenação geral, normatização, orientação metodológica e consolidação final do instrumento, enquanto que as Secretarias tinham autonomia para coordenar seu próprio processo de planejamento. Embora as comissões tenham avançado no sentido de institucionalizar a relação entre o órgão central e os órgãos setoriais, o modelo vinha-se mostrando pouco flexível em relação as alterações institucionais realizadas. Além disso, como resultado deste modelo, observa-se uma programação mais dividida, com pouco diálogo inter-setorial. A partir do entendimento de que os problemas reais são complexos e devem ser tratados a partir de uma ótica multissetorial, o modelo de Rede é proposto como um desenvolvimento do arranjo institucional anterior, das Comissões Setoriais. Na Rede, pontos focais de diversos órgãos podem se articular em diferentes configurações, dependendo do problema em questão, contribuindo para otimizar esforços e recursos.

A Rede de Planejamento é composta por pontos focais da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança - órgão central da coordenação de Governo - por pontos focais das Secretarias de Estado e também dos órgãos vinculados e autônomos. O tema dos encontros vai orientar a participação das unidades setoriais, e as reuniões sempre contarão com pelo menos um integrante do órgão central.

Enquanto os integrantes do órgão central são responsáveis, sobretudo pelo apoio metodológico, os demais participantes da Rede de Planejamento representam as Secretarias e vinculadas e devem ter autonomia para responder pela construção conjunta de programas multissetoriais que irão estruturar o PPA; pela construção e seleção de indicadores que permitirão o monitoramento de suas ações durante o período de 2020 a 2023; pela articulação com as Secretarias parceiras e, ainda; pela formação de rede interna, em seu órgão, para monitorar a execução da programação e contribuir para o alcance dos resultados esperados. Cabe lembrar que as metas de cada unidade são um compromisso com a população fluminense e devem ser definidas a partir da real capacidade de execução do órgão, em específico, e do Estado de uma maneira geral.

Além de ser responsável por coordenar, padronizar e normatizar os processos de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão do PPA, a Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança pretende apoiar os integrantes da Rede de Planejamento investindo na formação das equipes de Planejamento dos órgãos e contribuindo para a disseminação da cultura da gestão baseada em evidências.

4. O Processo de Elaboração do PPA

O processo de Elaboração do PPA é composto por uma agenda de atividades que envolve as seguintes etapas:

4.1. Sensibilização do nível estratégico das secretarias

A estratégia definida para dar início aos trabalhos de elaboração do PPA é a realização de uma reunião de mobilização inicial com os representantes do nível estratégico das Secretarias de Estado. O objetivo dessa reunião é sensibilizar o nível estratégico para o processo de elaboração do PPA, a evolução do instrumento para um modelo gerencial e a importância da construção de uma programação multissetorial. Nessa reunião, também é demandada a indicação dos responsáveis pela elaboração do PPA em cada secretaria, fazendo parte da Rede de Planejamento.

4.2. Capacitação Metodológica

Após a reunião com o nível estratégico das secretarias, é oferecida a capacitação aos servidores dos órgãos e entidades setoriais para divulgação dos conceitos e da metodologia a serem utilizados na elaboração do Plano. Nela, são apresentados os elementos básicos para a elaboração da programação governamental na perspectiva do Plano Plurianual.

4.3. Reuniões Técnicas

A partir da capacitação metodológica tem início o processo de discussão técnica para definição da estrutura da programação, através de reuniões a serem realizadas envolvendo os integrantes da Rede de Planejamento e também demais servidores responsáveis pela programação dos órgãos, sempre que couber, mesmo que não sejam designados oficialmente como seus representantes.

A elaboração da programação teve seu início a partir da reflexão sobre a programação do PPA 2016-2019, feita pela equipe da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. A partir dessa reflexão, dá-se início às reuniões para a estruturação da programação e a previsão de metas para o quadriênio, conforme detalhado neste Manual. Nessas reuniões, o órgão central, através da equipe da Superintendência de Planejamento – SUPLAN, deve orientar as discussões do ponto de vista metodológico e fornecer as informações necessárias para subsidiar aos trabalhos do setorial. Essas informações estão no próprio Manual de Elaboração e em material complementar.

O resultado final das reuniões e discussões é um documento com a programação definida, antes do lançamento no sistema.

4.4. Treinamento Operacional

Após a elaboração do PPA, é oferecido o treinamento operacional para habilitar os servidores na utilização das ferramentas operacionais do processo. Nele, é apresentado o módulo de elaboração do PPA do Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão – SIPLAG, com suas funcionalidades e sua adequação à metodologia de elaboração proposta.

4.5. Lançamento no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão – SIPLAG

Esse momento consiste na operação do SIPLAG por parte dos órgãos e entidades setoriais e da equipe do órgão central. O setorial lança no sistema as propostas, previamente definidas, conformando a estrutura da programação setorial, assim como o lançamento das metas físicas e financeiras. O órgão central, através da SUPLAN, é o responsável pela validação das propostas após o cotejamento entre os lançamentos e o documento com a programação definida. O fluxo detalhado desta etapa pode ser observado em capítulo específico deste Manual.

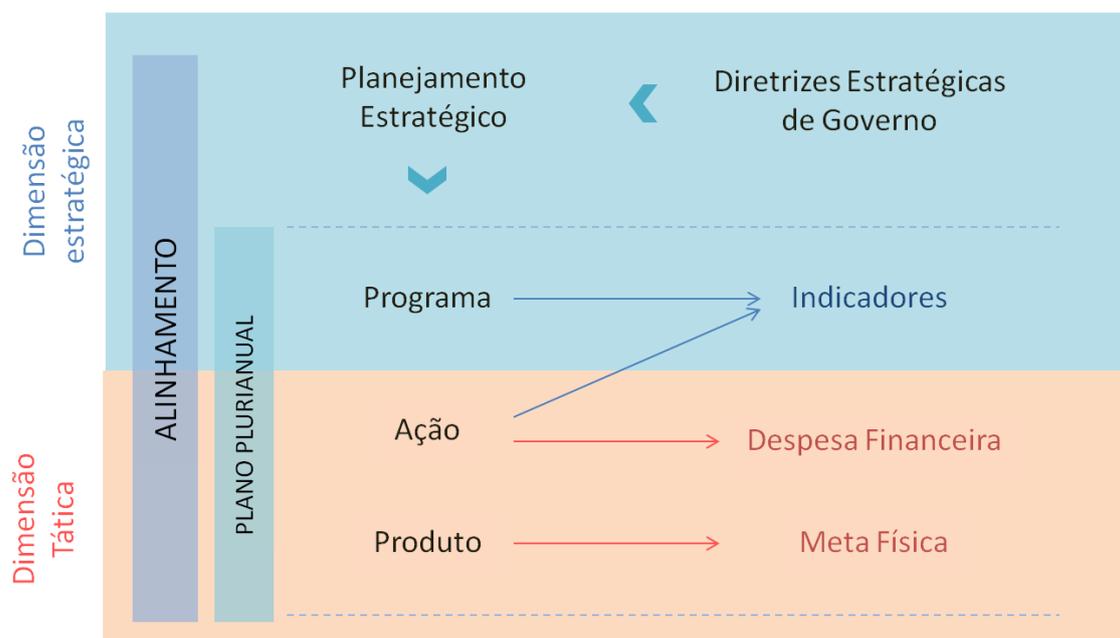
5. Estrutura e Elementos da Programação

O planejamento na área pública deve expressar os compromissos estabelecidos pelo Governo com a sociedade para a construção de uma nova realidade. Para orientar a sua atuação na direção definida, são estabelecidas estratégias de governo, que se alcançadas em conjunto, resultarão em conquistas efetivas para as demandas da sociedade.

Idealmente, o PPA é construído em sequência ao planejamento estratégico, no qual se definem as diretrizes a serem seguidas pela programação. No entanto, a agenda governamental de início de um mandato, com o tempo necessário para um bom planejamento estratégico e o cronograma legal a ser seguido pela elaboração do PPA, impõe dificuldades. Para minorar esse aparente conflito, a Secretaria de Estado de Casa Civil e Governança está, desde o início, atuando para que, mesmo correndo em paralelo, os processos sejam pensados em conjunto. Isso significa que embora o planejamento estratégico não esteja finalizado no início do processo de construção do PPA, os processos se retroalimentarão, buscando uma convergência ao longo e ao fim do processo, e em revisões futuras. Ou seja, haverá uma troca constante entre a programação e as diretrizes estratégicas em construção, perseguindo o alinhamento entre visão de futuro e as estratégias a serem enfrentadas.

Dentre os itens que compõem a estrutura da Programação Setorial, o Programa constitui-se no principal elo entre os níveis estratégico e tático, pois visa à efetivação das estratégias de governo por meio da realização de um conjunto de operações (Ações), que se concretizam em bens e serviços entregues à sociedade (Produtos), ambos (Ações e Produtos) situados no nível tático da programação.

Elementos da Programação do PPA e suas Vinculações



Como já abordado anteriormente, além de estruturar a atuação do Governo, o PPA estabelece o vínculo entre o planejamento de longo prazo e as ferramentas de concretização da ação governamental no curto prazo (peças orçamentárias – LDO e LOA). Por isso, possui uma dimensão estratégica, a partir de eixos que norteiam toda a ação governamental, e uma dimensão tática que define os mecanismos que serão utilizados para o alcance destes objetivos e execução dos Programas: Ações e Produtos. Os elementos que compõem a estrutura da programação do Plano, estão detalhados a seguir.

5.1. Programa

Instrumento de organização da atuação governamental que se caracteriza por ser um conjunto **prioritariamente multissetorial** e articulado de ações, agrupadas em torno de um objetivo comum, que se destinam à resolução de um problema identificado na sociedade ou ao aproveitamento de uma oportunidade, sendo mensurado por indicadores.

O Programa é a unidade que integra o planejamento, o orçamento e a gestão, na medida em que estrutura a ação governamental para um objetivo público, a ser concretizado pela mobilização de recursos para a realização de ações, passível de ser monitorado e avaliado através de metas e indicadores.

Para o PPA 2020-2023, foram analisados o conjunto de iniciativas e atribuições das Unidades de Planejamento do Estado, com o intuito de identificar superposições e complementaridades entre as Ações planejadas. A partir desse exercício, o Órgão Central irá propor um conjunto de Programas prioritariamente multissetoriais, aos quais estarão ligadas as Ações de responsabilidades das Unidades de Planejamento.

Essa abordagem está ancorada no entendimento que em política pública é extremamente usual que nem todas as Ações de um Programa sejam de responsabilidade de uma mesma instituição, quando o foco está na solução de um problema identificado. Ao agir dessa forma, sinaliza-se a necessidade de um diálogo intersetorial, cujo objetivo é buscar soluções articuladas para as iniciativas governamentais.

Sendo assim, ao longo do processo de estruturação da programação, os atributos dos Programas serão discutidos com as Unidades de Planejamento.

Atributos do Programa

- **Título Oficial (80 caracteres):** O nome do Programa deve expressar de forma clara e sintética, os elementos que contribuem para a identificação do seu propósito. É importante que o nome seja de fácil compreensão pela sociedade e que caiba, **por extenso**, no limite de caracteres, devendo sempre ter as palavras iniciadas com letra maiúscula. Não há um padrão para a sua formulação, mas recomenda-se que sejam utilizadas palavras ou frases

sínteses, com substantivos ou verbos substantivados. Não há restrição para a utilização de nomes-fantasia, mas o mesmo deve ser **antecedido de título autoexplicativo**.

- **Título Resumido (45 caracteres):** Deve expressar de forma resumida, e abreviada **se for necessário**, o título do Programa no limite de caracteres, **sem que haja prejuízo para a sua compreensão**. Este é o título utilizado na Lei Orçamentária e também em relatórios resumidos e telas de consulta do SIPLAG.
- **Problema / Oportunidade:** Informa a situação indesejável que pode ser evitada, mitigada ou sanada, ou ainda uma necessidade da sociedade não atendida, que o Programa tem por objetivo enfrentar. Se for o caso, caracterizar a oportunidade a ser apropriada com a realização do Programa.

Exemplo:

Programa - *Segurança no Trânsito*

Problema - *Altos índices de acidentes com passageiros*

- **Justificativa:** Exposição dos motivos que justificam a implementação do Programa, como dados que evidenciam a existência do problema/oportunidade que será objeto de intervenção do Programa, bem como os elementos que explicam as suas causas e consequências e que, portanto, fundamentam a escolha das Ações e a delimitação do Público-alvo. Deve ser informada a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis à sua implementação e as consequências de não realizá-lo.
- **Público-alvo:** Segmento social ou econômico afetado pelo problema/oportunidade ao qual o Programa se destina a beneficiar. O conhecimento das características deste segmento e da forma como o problema/oportunidade o atinge é imprescindível para a definição das Ações e da forma adequada como estas devem ser implementadas. Cabe ressaltar que este contingente deve abranger aqueles que serão diretamente beneficiados com os **Produtos** das **Ações** do Programa.
- **Objetivo:** Expressa o resultado/impacto pretendido na realidade em direção à reversão positiva do problema ou situação gerada pelo aproveitamento da oportunidade. Estes devem ser expressos de forma precisa, clara e determinante, evitando generalidade. A sua formulação requer o uso de verbo no infinitivo.
- **Estratégia de Implementação:** Descrição das iniciativas previstas, como serão conduzidas e quais os instrumentos disponíveis ou a serem constituídos, bem como a forma de execução. Devem ser considerados, também, aspectos como critérios de elegibilidade para acesso aos bens e serviços ofertados pelo programa; responsabilidades no gerenciamento e na execução das ações (órgãos e entidades); explicitação dos agentes e parceiros (federal, municipal, privado) envolvidos e a contribuição de cada um para o sucesso do Programa.
- **Fundamento Legal:** Normativos que fundamentam a implementação do Programa.
- **Observação:** Informações relativas ao Programa consideradas relevantes, mas que não estejam previstas nos demais atributos. Não obrigatório.

- **Unidades de Planejamento participantes - UPs:** Órgãos ou entidades responsáveis pelas Ações que compõem o Programa. Um Programa pode comportar Ações de diferentes UPs inclusive com vinculação a Secretarias diversas.

- **Tipo de Programa:**

Programas de Serviços à Sociedade: Referem-se à execução das políticas públicas propriamente ditas, traduzidas em produtos ofertados diretamente à sociedade e vinculados às competências e atribuições das áreas finalísticas, tais como saúde, educação, assistência social, segurança pública, trabalho, entre outras;

Programas de Serviços ao Estado: Seus objetivos são traduzidos em produtos ofertados ao próprio Estado e normalmente estão associados às finalidades da área meio, tais como planejamento, administração, gestão fiscal, previdência, coordenação das ações de Governo, entre outros.

Programas de Gestão Interna: Comportam ações de caráter administrativo, destinadas a prestar suporte ao funcionamento dos órgãos e entidades, seja da área finalística e/ou da área meio. Estão associados à manutenção ou melhoria do desempenho do órgão. Geralmente possuem ações padronizadas comuns a todas as UPs, destinadas à sua própria gestão. Via de regra, este tipo de Programa, por não ser finalístico, não estará contemplado na programação do PPA.

- **Data início de vigência e Data fim de vigência** - Informa o início e a previsão de término do Programa, independente da vigência do PPA, podendo ter início antes e término após o período do Plano. Deve ser compatível com as datas de vigências das Ações que o compõem.

5.2. Indicadores

Nesta seção, trataremos de forma sintética como pretendemos incorporar a temática de indicadores ao ciclo do PPA 2020-2023. O Estado do Rio de Janeiro se encontra defasado em relação à incorporação de indicadores ao Plano Plurianual. Embora a discussão seja fomentada desde 2015 com a edição do Guia **“Indicadores de Programas: por que e como usar”**, os indicadores não foram incorporados ao PPA 2016-2019 que ora se encerra.

Conforme afirmado à época,

“As atividades de monitoramento e avaliação são partes fundamentais do ciclo de planejamento abrangidos pelo Plano Plurianual (PPA) do Estado. O PPA define os programas governamentais para um quadriênio, buscando o alinhamento às orientações estratégicas do governo e às previsões orçamentárias. O plano deve estabelecer os mecanismos para avaliar o desempenho governamental e os impactos de sua ação na população do Estado do Rio de Janeiro. Ele deve ser, ainda, um instrumento que ajude a tomada de decisões, orientando alocação de recursos para se atingir os objetivos da Administração.”

Nesse sentido, o guia pretendia ser

“uma síntese de alguns dos principais temas da literatura sobre monitoramento, avaliação e indicadores de programas, dando subsídios para aprimorar as políticas públicas implementadas

pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. (...) um guia metodológico sintético que possa ajudar a Administração Pública estadual a aperfeiçoar a gestão cotidiana de seus programas e ações.”

No entanto, **tal intenção propositiva não se traduziu na incorporação formal dos indicadores à metodologia do PPA. Acreditamos que é chegado esse momento.**

O Guia é a referência metodológica mais detalhada a continuar a ser considerada. Ali, são tratados aspectos tais como:

- Motivos para monitorar e avaliar;
- Desafios para a incorporação de indicadores;
- Definições de avaliação e monitoramento;
- Classificação de indicadores; etc

Aqui, abordaremos quais aspectos de uma sistemática de indicadores serão enfatizados prioritariamente dentro do ciclo do PPA 2020-2023.

Indicadores no PPA 2020-2023

O foco da incorporação de indicadores ao PPA 2020-2023 recai no interesse programático de um indicador, ou seja, na sua utilização para formulação, gestão, monitoramento e avaliação de programas e ações governamentais.

Vale lembrar que os indicadores são utilizados ao longo de todo o ciclo de vida de um programa. Ainda durante a fase de diagnóstico para elaboração de programas, uma enorme variedade de indicadores pode ser usada para retratar a situação que se deseja mudar e especificar o público alvo e o foco do programa. A partir do diagnóstico, a elaboração do Programa já deve contemplar a especificação de indicadores a partir dos quais o andamento do Programa será monitorado. Deve ser pensado um conjunto específico de indicadores úteis ao nível da gestão, que permitam acompanhar as ações planejadas, que serão o eixo do processo de monitoramento e avaliação.

Dentro desse escopo geral, o Plano Plurianual, entendido como um instrumento de planejamento de médio prazo que abrange o conjunto de programas e ações governamentais a serem executadas no quadriênio, focará em **indicadores de resultado, capazes de sinalizar as consequências concretas das ações executadas e dos bens e serviços ofertados**. Ou seja, queremos passar da mera mensuração dos produtos entregues à sociedade para, junto com esses dados, monitorar os efeitos decorrentes dessas entregas, por meio do uso de indicadores.

Quando se afere o alcance das metas físicas dos produtos de um Programa aborda-se o atingimento de entregas planejadas, mas não se monitora o resultado esperado a ser atingido com essas entregas. Pode ser observado que mesmo que se atinja a meta prevista para um produto, não seja atingido o resultado final esperado. Isto porque **enquanto o indicador de produto mede as entregas no curto prazo, o indicador de resultado afere os benefícios concretos decorrentes dessas entregas.**

Para utilizar outra linguagem consagrada acerca da classificação de indicadores, o foco do uso de indicadores de resultados nesses níveis consiste em aferir a **efetividade** de Programas e Ações, isto é, os efeitos decorrentes da implementação, em contraposição à mensuração apenas de sua eficácia, entendida como o grau com que um Programa atinge as metas planejadas.

Portanto, no PPA 2020-2023, serão priorizados indicadores de resultados em dois níveis:

1) Indicadores que afirmam resultados de um Programa como um todo, ou seja, que mensurem uma dimensão que seja decorrente do conjunto das ações implementadas no âmbito do Programa;

2) Indicadores que afirmam resultados mais específicos de uma das Ações executadas no âmbito de um Programa, ou seja, que mensurem as consequências das entregas de um dos eixos do Programa, cujo fim é se atingir o objetivo final a ser mensurado pelo Indicador do Programa.

2.1) No entanto, no âmbito das Ações, eventualmente podem ser contemplados indicadores que se aproximam de indicadores de Produto e eficácia mas expressam dados fundamentais para o acompanhamento de sua execução. Trata-se de indicadores de cobertura e focalização, que expressam a capacidade das entregas atingirem o público alvo planejado:

- **Cobertura:** expressão numérica do grau em que se realiza as atividades ou se oferecem os serviços
- **Focalização:** nível de precisão com que os serviços ou bens estão chegando ao público alvo previamente estabelecido

Metas e atributos básicos de um Indicador

Mais uma vez, o Guia de Indicadores é a referência principal a ser considerada para maiores detalhes acerca das propriedades básicas a serem atendidas por um bom indicador. Aqui, pretendemos tratar apenas de alguns de seus atributos básicos e da definição das metas.

Atributos:

- **Denominação:** forma pela qual o indicador será chamado e apresentado ao público. É importante que o nome seja claro e autoexplicativo.
- **Fonte:** órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e sua divulgação periódica. Pode ser tanto fontes externas (por exemplo, diferentes instituições públicas de pesquisa) quanto fontes internas (os registros administrativos de um programa). O que é fundamental é que ela seja claramente identificável.

- **Fórmula de cálculo:** fórmula utilizada para calcular o indicador, com a definição clara de todos seus componentes. Pode ser uma variável unidimensional ou expressar uma razão ou relação entre duas variáveis quantificáveis.
- **Unidade de Medida:** padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador. Está diretamente ligada à fórmula de cálculo do indicador.

Índice de Referência e Metas

Quando inserimos o indicador nas atividades de monitoramento de um Programa devemos agregar informações relativas aos seus valores – onde estamos hoje, onde queremos chegar:

- **Índice de Referência:** valor de referência mais recente do indicador. É fundamental que se precise o período de referência em que foi apurado. Consiste na aferição do indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida.
- **Metas:** prioritariamente, deve ser estipulada uma meta para cada exercício abrangido pelo quadriênio 2020-2023. Na impossibilidade, devido à periodicidade ou capacidade de aferição, deve-se ao menos definir uma meta para o final do quadriênio abrangido pelo PPA.

Como definir metas?

As metas constituem a expressão concreta e quantificável dos resultados que se deseja alcançar em determinado período de tempo. Elas devem, portanto, atender aos seguintes requisitos:

- a) serem definidas com base em **compromissos internos**, ou seja, seu cumprimento não deve depender de fatores exógenos;
- b) **serem realistas**, alcançáveis com os recursos disponíveis.

É fundamental que as metas sejam alcançáveis, no sentido de sinalizar para as pessoas envolvidas a possibilidade de atingi-las com seus esforços. Metas inalcançáveis colocadas como “desafios” desmobilizam as pessoas envolvidas na implementação. Ao mesmo tempo, as metas não podem ser estipuladas para serem facilmente alcançadas independente do trabalho, de forma com que a implementação se torne quase um fator acessório.

5.3. Ação

É uma operação ou um conjunto de operações que mobiliza recursos (humanos, financeiros, tecnológicos, políticos) e resulta na entrega de um Produto (bem ou serviço). São iniciativas a serem realizadas para o enfrentamento das causas de um determinado problema, que contribuirão para alcançar a superação do mesmo, por meio da sua articulação e integração com as demais intervenções previstas no Programa.

Para criar uma ação é necessário utilizar um verbo substantivado acompanhado por uma descrição. Este verbo substantivado é derivado do verbo que explicita a sua finalidade, nos moldes abaixo.

Exemplo:

Ação	Finalidade	Produtos
Promoção do Melhoramento Genético - Rio Genética	Promover o melhoramento genético dos rebanhos pecuários, aumentando a produção, a produtividade e a renda familiar dos pequenos produtores.	<ul style="list-style-type: none">• Transferência de embrião realizada
Reestruturação do Transporte Hidroviário	Reestruturar o transporte hidroviário, proporcionando maior segurança e conforto com menor tempo de viagem.	<ul style="list-style-type: none">• Embarcação disponibilizada• Terminal hidroviário modernizado

Para garantir a necessária transparência e adequada visibilidade das ações do Governo, é necessário que a relação Ação-Produto esteja clara, evitando-se ações genéricas e muito abrangentes. Da mesma forma, devem-se evitar também ações muito específicas de modo que o conjunto de produtos não seja suficiente para o alcance de sua finalidade.

Atributos da Ação

- **Título Oficial (80 caracteres):** Deve expressar de forma clara e sintética a finalidade da Ação. É a forma pela qual a Ação será identificada pela sociedade e apresentada no PPA, devendo **cabem por extenso** no limite de 80 caracteres. Não deve ser utilizado verbo no infinitivo e sim um substantivo dele derivado e deve ter as palavras iniciadas com letra maiúscula. Os nomes-fantasia são permitidos apenas para os **projetos**, mas deverão ser apresentados após o título que expressa sua finalidade.
- **Título Resumido (45 caracteres):** Deve expressar de forma resumida, e abreviada se for necessário, o título da Ação em 45 caracteres, sem que haja prejuízo para a sua compreensão. Este é o título utilizado na Lei Orçamentária e também em relatórios resumidos e telas de consulta do SIPLAG.

- **Descrição:** Expressa de forma sucinta “o que” efetivamente será feito e “como” a Ação será realizada, apontando o seu escopo e delimitação.

Exemplo:

Título: Atendimento a Portadores de Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST

Descrição: Aquisição, acondicionamento, conservação, transporte e distribuição de medicamentos para tratamento ambulatorial e domiciliar dos casos positivos identificados das doenças sexualmente transmissíveis – DSTs.

- **Justificativa:** Expõe os motivos que justificam a adoção desta medida, incluindo disposições legais, fundamentação técnica, elementos conjunturais, que explicitem o “porquê” das Ações. Deve ser informada a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis à sua implementação e as consequências de não realizá-lo.
- **Finalidade:** Expressa o objetivo a ser alcançado com a Ação. Deve ser expressa com verbo no infinitivo que esclareça “para quê” esta Ação se destina.

Exemplo:

Título: Atendimento a Portadores de Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST

Finalidade: Proporcionar aos portadores de doenças sexualmente transmissíveis – DSTs o acesso a medicamentos para o seu tratamento.

- **Programa:** Informa o Programa do PPA ao qual a Ação está vinculada.
- **Tipo de Ação:** Classifica a Ação segundo os tipos indicados abaixo:
 - **Ação Orçamentária:** Ações finalísticas que integram a Lei Orçamentária Anual, porque nelas são alocados e executados recursos orçamentários. Na linguagem orçamentária, são as Ações que compõem os Grupos de Gastos – GG L4 e L5, podendo ser:
 - **Projeto:** Conjunto de operações **limitadas no tempo**, das quais resulta um produto que concorre para a **ampliação/aperfeiçoamento** da ação do governo (GG L5).
 - **Atividade:** Conjunto de operações que se **realizam de modo contínuo** e que resulta num produto que concorre para a **manutenção** da ação de governo. Apenas as Atividades finalísticas constarão do PPA (GG L4).
 - **Ação Não Orçamentária:** Ações que contribuem para a consecução do objetivo do Programa, mas não fazem parte da Lei Orçamentária Anual do Estado, podendo ser de dois tipos:
 - **Ação Executada por Terceiros:** Contribuem para o alcance do objetivo de um Programa, mas que são realizadas diretamente por entes externos à Administração Estadual, como por exemplo pela União, por outros estados, pelos municípios ou pelo setor privado.

Exemplo:

Programa: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Rio de Janeiro

Ação: Reativação das Estradas de Ferro Turísticas

Executor: Prefeitura Municipal de Petrópolis e iniciativa privada

- **Ação Estadual Sem Despesa Associada:** Ação diretamente executada pelo próprio órgão ou entidade, cujo resultado contribui para a consecução do objetivo do Programa, sem a alocação de recursos orçamentários específicos para a sua realização, sendo viabilizada com as despesas de custeio administrativo (material de consumo, serviços de telefonia e energia, combustível, manutenção predial, etc). São Ações que compreendem, por exemplo, formulação de políticas públicas, instrumentos normativos, estudos, articulações, desde que gerem Produtos (bens ou serviços) para a sociedade.

Exemplo:

Programa: Gestão da Segurança Pública

Ação: Observatório de Análise Criminal

Descrição: Desenvolvimento de análise de dados pertinentes à segurança pública, com ênfase na utilização de geoprocessamento e métodos quantitativos, utilizando dados de diversas fontes como os registros de ocorrência da Polícia Civil e os comunicados feitos ao Serviço 190 da Polícia Militar, bem como atualização das bases cartográficas.

Executor: Instituto de Segurança Pública do ERJ - RIOSEGURANCA

- **Unidade de Planejamento – UP** - É o órgão ou a entidade **responsável** pelo planejamento e realização da Ação e dos seus Produtos ou, no caso das **Ações Executadas por Terceiros**, pelo seu acompanhamento, no âmbito do governo estadual. É a UP que define os atributos da Ação e as metas dos Produtos, além de prestar contas da sua execução.
- **Executor:** A ser informado apenas no caso das Ações Executadas por Terceiros (Não Orçamentárias), é o responsável pela execução da Ação, externo à administração pública estadual. Para os demais tipos de Ação, o executor é sempre o próprio órgão / entidade proponente.
- **Unidade Orçamentária - UO:** Órgão ou entidade estadual para o qual são consignadas as dotações específicas na Lei Orçamentária, alocadas nas suas Ações Orçamentárias. Esse atributo é válido apenas para as **Ações Orçamentárias**. Na maioria dos casos a **UO** e a **UP** são coincidentes, mas isso não é uma regra. Há situações em que a UO de uma Ação, na rubrica orçamentária, difere da UP na programação do PPA, como nos casos dos Fundos Especiais, por exemplo (ver Anexo II).
- **Função:** Maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, conforme estabelecido pela Portaria SOF nº 42, de 14/04/1999¹. Em geral, essa associação está voltada à principal área de atuação do órgão, sua missão institucional, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios ou entidade responsável pela realização da Ação.

¹ Atualizada em 23/07/2012

- **Subfunção:** Partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. A subfunção deve identificar a natureza básica e a especificidade das Ações que se aglutinam em torno das funções. Ela poderá ser combinada com **função** diferente daquela a que está relacionada, segundo a codificação da Portaria SOF n.º 42, de 14/04/1999.

Exemplo:

*Classificação de um projeto para treinamento de servidores na **Secretaria da Educação**:*

Função 12 – Educação

Subfunção 128 - Formação de Recursos Humanos

*Classificação de um projeto de treinamento de servidores da **Secretaria de Transportes**:*

Função 26 – Transportes

Subfunção 128 - Formação de Recursos Humanos

- **Produtos associados:** Bens ou serviços gerados pela Ação que serão ofertados à sociedade ou ao Estado.
- **Ação destinada à parceria com Organização da Sociedade Civil (Lei Federal 13.019/2014):** Atributo criado em função da Lei Federal nº 13.019 de 31/07/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. A Lei dispõe que no início de cada exercício, deverão ser divulgados os valores aprovados na lei orçamentária para as ações do PPA a serem executadas por meio dessas parcerias. Nesse sentido, é necessário indicar quais são as Ações Orçamentárias destinadas a esse fim.
- **Data de início e término:** Informa o início e a previsão de término da Ação, independente da vigência do PPA, podendo ter início antes e término após o período do PPA. A data de término não será informada quando a Ação for do tipo **Atividade**.

5.4. Produto

Bem ou serviço final, entregue à sociedade ou ao Estado, resultante da Ação de um Programa.

O Produto deve expressar adequadamente o bem ou serviço que efetivamente será entregue e ser compatível com a finalidade da Ação à qual está vinculado. É importante que tenha a especificidade necessária para informar os diferentes serviços e atendimentos prestados pelo Estado, bem como para caracterizar os diversos tipos de bens implantados, ampliados, reformados, etc. pelo Estado.

Importante observar que, ao contrário das Ações, o Produto não é de uso exclusivo da UP, podendo ser compartilhado por diferentes executores, em ações diversas. A padronização dos produtos para possibilitar seu compartilhamento não deve prevalecer em detrimento da especificidade necessária para dar visibilidade e transparência às realizações de governo. Além disso, a formulação dos respectivos atributos requer uma atenção especial e não devem ser

alterados durante a vigência do PPA, tendo em vista a necessidade de preservar o histórico do Produto no acompanhamento da sua execução.

Para cada Ação serão definidos, como resultado da sua execução, os Produtos mais significativos, que melhor representam as entregas finais para a sociedade ou para o Estado. É importante reforçar a ideia de que uma Ação não deve se desdobrar em inúmeros Produtos, diluindo assim seu foco – ao contrário, eles deverão ser suficientes e relevantes.

O Produto deve ser formulado no singular, utilizando verbo no particípio que expresse claramente de que forma o bem ou serviço será entregue/prestado. O seu título deve manter relação direta e lógica entre o objeto e a sua quantificação, explicitando adequadamente o que vai ser medido (objeto a ser medido). Se este objeto não estiver claro, o nome do Produto não está adequado.

Exemplo:

Produto (Bem ou Serviço)	Objeto	Forma de Entrega	Unidade de Medida	Quantificação
Biblioteca Parque implantada	Biblioteca Parque	Implantação	Unidade	Nº de Bibliotecas Parque
Imunização realizada	Imunização	Realização	Unidade	Nº de indivíduos imunizados
Rodovia estadual restaurada	Rodovia	Restauração	Km	Km de rodovia (diferente de nº de rodovias)

Atributos do Produto

- **Título 80:** O nome do Produto deve ser **conciso** o suficiente para que, **completo** e sem abreviações, não ultrapasse 80 caracteres, expressando **adequadamente** o bem ou serviço ser entregue e mantendo **relação direta** com as metas quantificadas. Ele deve sempre ser formulado **no singular**.
- **Título 45:** Deve expressar de forma resumida, e abreviada se for necessário, o título do Produto em 45 caracteres, sem que haja prejuízo para a sua compreensão. Este é o título utilizado em relatórios sintéticos de análise e nas telas do sistema operacional utilizado para consulta e lançamento de dados.
- **Unidade de Medida:** É um padrão de referência que define a forma de mensuração do Produto, como ele será **quantificado** e **monitorado**. Cada Produto possui apenas uma unidade de medida, que não deverá ser alterada durante a vigência do PPA, tendo em vista a necessidade de manter o histórico das metas no acompanhamento da sua execução. A unidade de medida não tem a finalidade de explicitar **o que** vai ser medido e sim de definir **a forma de medição** do Produto (unidade, milhar, Km, etc.).

- **Tipo de Totalização das Metas do Produto (Somável/Não Somável):** Em regra, as metas dos produtos são somáveis. O atributo indica se a totalização das metas físicas do Produto ao fim do exercício corresponde à soma das parciais em cada quadrimestre ou não, de acordo com os seguintes conceitos:

➤ **Somável:** Quando as metas são resultantes de sua soma automática no sistema.

Exemplo: Unidade habitacional construída; Via urbana pavimentada; Atendimento médico-odontológico realizado.

➤ **Não Somável:** Utilizado quando, excepcionalmente, a totalização das metas não corresponde à soma das metas parciais, pois elas se repetem e são as mesmas em cada período. Nesses casos, a totalização é digitada pela UP responsável.

Exemplo: Aluno atendido por intérpretes de libras

Atenção às metas não somáveis: Em muitos casos, uma meta não somável pode estar camuflando a existência de um Produto com meta somável que reflita melhor a execução da política pública, conforme abaixo:

	Título do Produto	1º Período	2º Período	3º Período	4º Período	Total
NÃO SOMÁVEL	Unidade de saúde operacionalizada	4	4	5	5	5
SOMÁVEL	Atendimento prestado pela unidade de saúde	145	167	272	284	868
NÃO SOMÁVEL	Sistema de teleférico operacionalizado	1	1	1	1	1
SOMÁVEL	Passageiro transportado	8.200	9.400	8.300	9.100	35.000

- **Regionalização das Metas:** Na elaboração do Plano Plurianual, as metas físicas são informadas com base nas regiões oficiais do Estado do Rio de Janeiro. Já no acompanhamento da execução do Plano, as metas realizadas de cada Produto deverão ser informadas por município. **Em regra os produtos são regionalizáveis.** Em casos excepcionais, alguns produtos não são passíveis de regionalização, de acordo com os seguintes conceitos:

➤ **Sim, o Produto pode ser localizado em uma Região ou um Município** - Produto cuja execução física pode ser localizada e precisada em determinado território – região ou município – no qual são entregues os bens e serviços ofertados à sociedade ou ao estado. Os Produtos classificados como *Regionalizáveis* terão suas metas obrigatoriamente regionalizadas. Na fase de elaboração, a regionalização será baseada nas regiões de governo, enquanto na fase de execução, por município.

Exemplo: *Unidade habitacional construída; Cadeia pública implantada.*

- **Não, pois o Produto abrange o Estado como um todo** - Bem ou serviço entregue à sociedade ou ao estado que, por suas características, não possui execução física geograficamente delimitável e cujo beneficiário abrange de forma *difusa* o conjunto da população do Estado ou o próprio aparelho estatal. Neste caso, ao informar as metas físicas (previstas e realizadas), a regionalização será automaticamente considerada “Estado”.

Exemplo: *Sistema de informações georreferenciadas implantado; Campanha de educação no trânsito realizada; Plano Estadual de Economia Verde elaborado.*

5.6. Recomendações para elaboração de um PPA gerencial

Tendo em vista os conceitos e as orientações observadas neste manual, resumidamente, um PPA como uma ferramenta gerencial, possui como características:

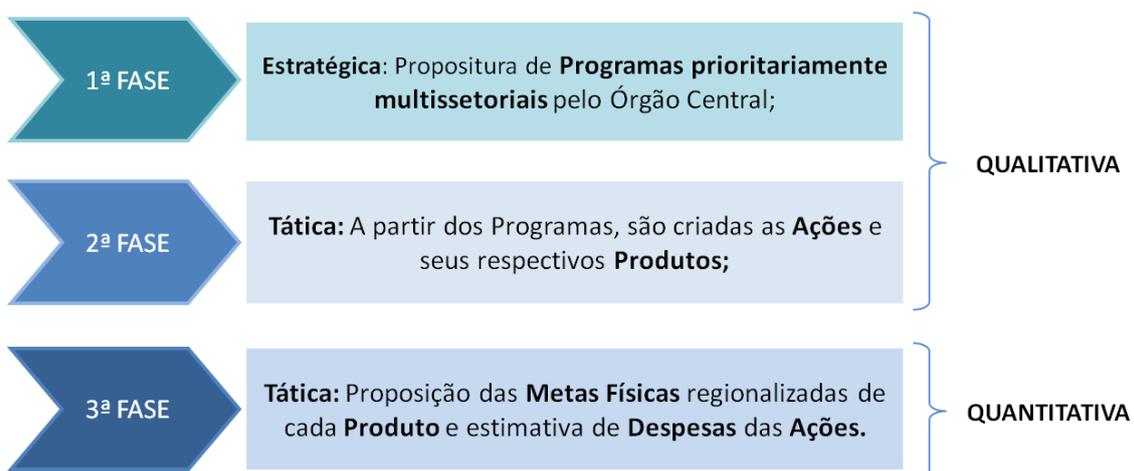
- Programação realista e compatível com a realidade financeira do estado;
- Programas transversais e multissetoriais com escopos bem definidos e foco nas políticas públicas;
- Ações e produtos com perspectiva de execução, relacionadas às atribuições finalísticas do órgão;
- Monitoramento dos resultados através de indicadores;
- Produtos que reflitam as efetivas entregas de Governo, ao invés de insumos ou etapas da entrega;
- Produtos que explicitem e quantifiquem adequadamente as entregas de bens e serviços, por região e município;
- Gestão baseada em evidências.

6. Fluxo de Lançamento das Propostas Setoriais

Após a construção da programação e o envio do documento com a programação definida, tem início o momento de lançamento das propostas no sistema, que se constituirá basicamente de 3 fases.

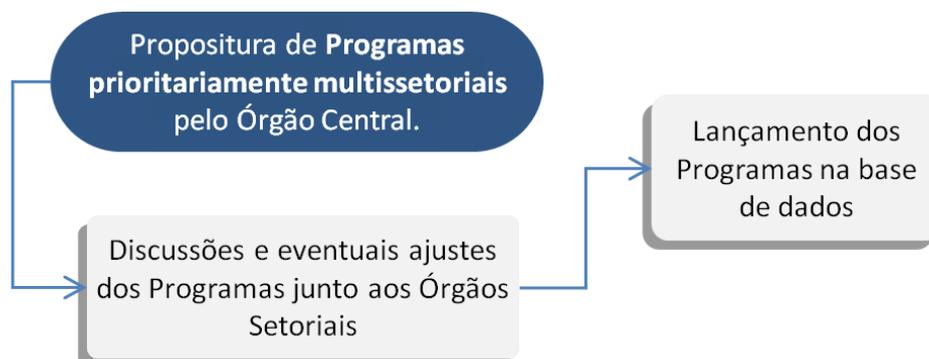
A primeira fase é de responsabilidade do Órgão Central que, efetuará o lançamento do conjunto de Programas prioritariamente multissetoriais propostos na fase de discussão das propostas. Em seguida, na segunda fase, é iniciada a primeira etapa Tática, onde, a partir dos Programas, são lançadas as Ações e seus respectivos Produtos pelas UPs. Aqui se completa a parte qualitativa do Plano, com toda a estrutura da programação definida e lançada.

A terceira fase corresponde à segunda etapa Tática e à parte quantitativa do PPA. Neste momento são definidas as metas físicas e a projeção de despesas, pelas UPs, para cada ano de vigência do Plano. O fluxo de cada fase está ilustrado e detalhado a seguir.



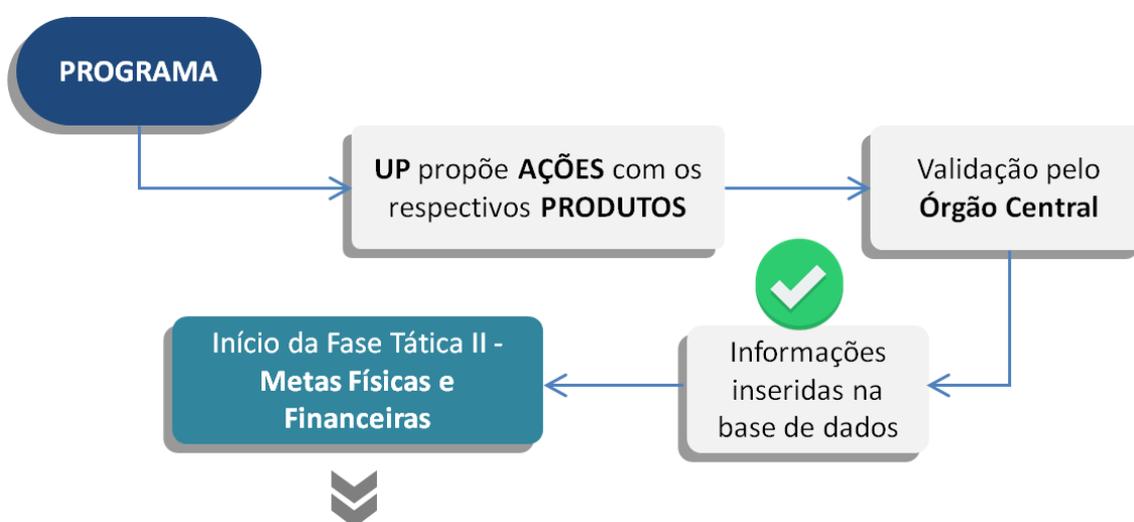
6.1 Etapa Qualitativa - Estrutura

Fase Estratégica



A Fase Estratégica se inicia com a disponibilização, pelo Órgão Central, do conjunto de Programas multissetoriais propostos e discutidos com as Unidades de Planejamento, será disponibilizado o Título, Objetivo e Problema a ser enfrentado, além de informadas quais são as UPs participantes do Programa, para que na fase seguinte o Programa fique disponível para que as UPs indicadas lancem suas Ações. Os demais atributos do Programa serão construídos e informados pelo Órgão Central na medida em que avançar a estruturação do conjunto de Ações das UPs abrangidas por ele. É importante lembrar que o PPA está baseado em **Programas**, por isso ele será analisado e apresentado no Plano na sua forma **completa**, com as todas as Ações, das diversas UPs, que o compõem. Após a disponibilização, pelo órgão central, das informações preliminares referentes a cada Programa na base de dados do SIPLAG, pode ser iniciada a fase seguinte.

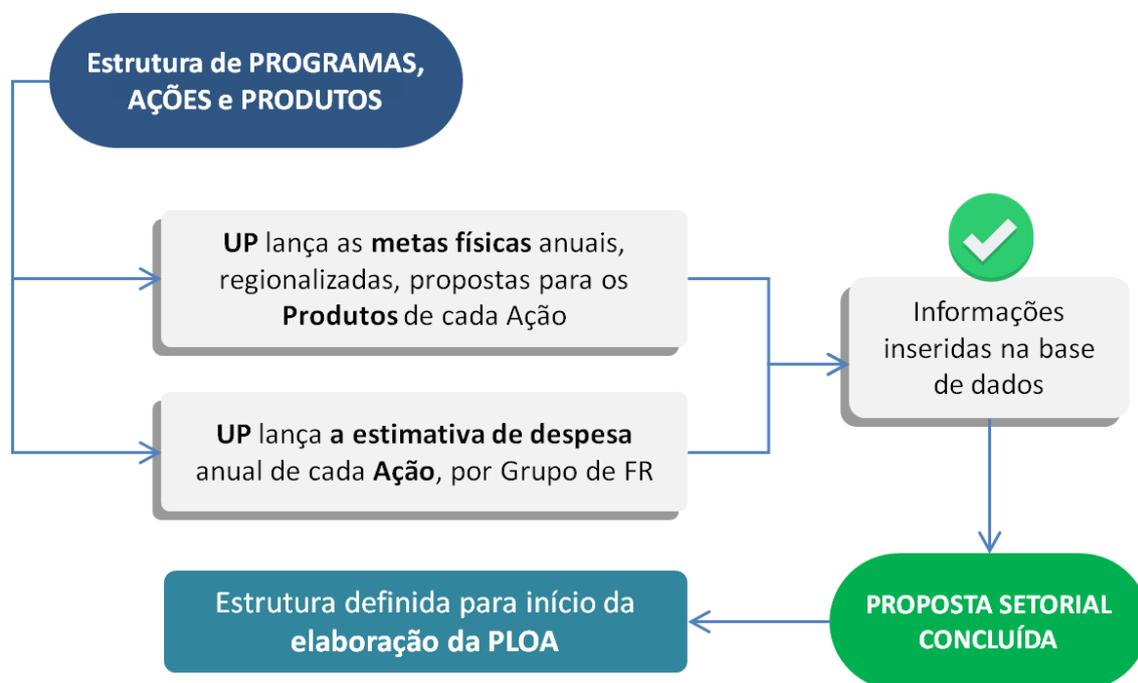
Fase Tática - Qualitativa



Na **Fase Tática** serão propostas pelas **UPs**, para cada Programa, as Ações sob sua responsabilidade com os respectivos Produtos, sempre de acordo a estrutura previamente definida. Após validação das informações pelo órgão central e sua inserção na base de dados, está definida a estrutura da programação setorial do PPA com todas as informações qualitativas.

6.2 Etapa Quantitativa – Metas Físicas e Projeção de Despesa

Fase Tática - Quantitativa



Uma vez definida a estrutura, com seus atributos e vinculações, é iniciada a etapa quantitativa, quando as UPs vão lançar as **metas físicas**, anuais e regionalizadas, para todos os PRODUTOS propostos. No que tange a estrutura de Programas, Ações e à regionalização das metas, essa será a estrutura base para elaboração da proposta orçamentária, tendo em vista que a regionalização da PLOA deverá ser compatível com a das metas do PPA.

Nessa fase são feitas também as **estimativas de despesa** de cada AÇÃO, para cada ano do quadriênio e por grupo de Fontes de Recursos. Todas as Ações Orçamentárias e as Não Orçamentárias Executadas por Terceiros deverão ter projeção de despesa. Apenas as Ações Não Orçamentárias do tipo Ações Estaduais Sem Despesa Associada deixarão de ter metas financeiras, ficando apenas com as metas físicas.

A previsão de despesa consiste numa estimativa de gastos para as ações planejadas para o quadriênio. Vale ressaltar que, embora o PPA não tenha parâmetros financeiros pré-estabelecidos, a projeção deve estar ancorada em um cenário realístico e bem fundamentado. Ou seja, no planejamento de médio prazo, ao contrário do que ocorre na proposta orçamentária anual, pode-se contar com uma previsão de recursos possível, ainda que não garantida. Pode ser o caso de um projeto que se inicia, ou uma oportunidade de convênio ou operação de crédito ainda não concretizada. Não consiste, porém, em uma declaração de necessidades e/ou vontade, mas parte de um planejamento com perspectiva de viabilidade e realização.

Assim, para que a programação do PPA não fique muito distanciada da realidade orçamentária e fiscal do governo estadual, recomenda-se que os órgãos e entidades tomem por base sua

capacidade e dimensionamento atual de gastos. Além disso, recomenda-se fortemente que todos os valores propostos estejam **baseados em critérios devidamente documentados** em cada órgão e entidade – lembrando que, caso a UP seja questionada sobre as estimativas propostas, ela terá que responder, em atenção à LAI.

Após a elaboração das propostas orçamentárias setoriais, haverá um momento de ajustes das metas e previsão de despesas do PPA, de forma a compatibilizar as duas propostas.

As informações quantitativas – metas físicas dos produtos e financeiras (projeção de despesa) das ações **não precisam** ser validadas pelo órgão central, elas são inseridas diretamente na base de dados. Terminada essa fase, a proposta setorial está concluída.

7. Glossário

Ação: É uma operação ou um conjunto de operações que mobiliza recursos (humanos, financeiros, tecnológicos, políticos) e resulta na entrega de um produto (bem ou serviço). São iniciativas a serem realizadas para o enfrentamento das causas de um determinado problema, que contribuirão para alcançar a superação do mesmo, por meio da sua articulação e integração com as demais intervenções previstas no Programa.

Ação Orçamentária: Ações que integram os orçamentos anuais porque nelas são alocados e executados recursos orçamentários. Podem ser projetos, atividades ou operações especiais. No PPA são considerados apenas os projetos e atividades.

Ação Não Orçamentária: Ações que contribuem para o alcance do objetivo do Programa, mas não fazem parte da Lei Orçamentária Anual do Estado podendo ser de dois tipos: Ação Executada por Terceiros e Ação Estadual Sem Despesa Associada.

Ação Executada por Terceiros: Tipo de Ação Não Orçamentária, que contribui para o alcance dos objetivos de um Programa do PPA, mas é realizada diretamente por entes externos à Administração Estadual, como a União, outros estados, municípios, setor privado, etc.

Ação Estadual Sem Despesa Associada: Tipo de Ação Não Orçamentária, diretamente executada pelo próprio órgão ou entidade, cujo resultado contribui para a consecução do objetivo do Programa, mas não demanda a alocação de recursos orçamentários específicos para a sua realização, sendo viabilizada com as despesas de custeio administrativo (material de consumo, serviços de telefonia e energia, combustível, manutenção predial, etc). São Ações que compreendem, por exemplo, formulação de políticas públicas, instrumentos normativos, estudos e estatísticas, articulações, desde que gerem Produtos (bens ou serviços) para a sociedade.

Atividade: Tipo de Ação Orçamentária, é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.

Ciclo de Gestão do PPA: Conjunto de eventos integrados que viabilizam o alcance dos objetivos de governo, compreendendo os processos de elaboração da programação, a execução dos programas, o monitoramento, a avaliação e a revisão anual do PPA.

Despesas Intraorçamentárias: Despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes de aquisição de materiais, bens e serviços, pagamentos de impostos, taxas e contribuições, quando o receptor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo. São despesas que aparecem em duplicidade no orçamento estadual. Sua execução orçamentária pelas unidades da administração estadual se dá, num primeiro momento, em favor de outra unidade da administração estadual, na forma

de convênio ou contrato intraorçamentário, e por esta, num segundo momento, em favor de terceiros.

Despesas Orçamentárias Executadas por Descentralização de Crédito: Despesa alocada no orçamento de uma unidade administrativa estadual, que tem sua execução orçamentária realizada por outra unidade administrativa estadual, através da descentralização de crédito orçamentário, formalizada por Resolução Conjunta, sem que haja remanejamento de dotações orçamentárias.

Função: Corresponde a uma classificação orçamentária da despesa, que pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, conforme estabelecido pela Portaria SOF nº 42, de 14/04/1999. A função está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. No estado, guarda relação com as Secretarias.

Metas: São compromissos expressos em termos de um objeto a ser realizado, em certa quantidade e em certo período de tempo. As metas são estabelecidas em unidades específicas (moeda, número, percentual), estão vinculadas aos indicadores e incluem periodicidade (anual, semestral, mensal). As metas devem orientar o comportamento esperado do negócio. Em essência, são valores atribuídos a indicadores que representam padrão de sucesso e indicam resultados a serem alcançados.

Meta Física: A quantidade do Produto que se deseja obter a cada ano, pela implementação da ação expressa na unidade de medida adotada. Significa o quanto se pretende realizar.

Meta Financeira: Representa a projeção de despesas por ação, distribuídas por exercício.

Objetivo do Programa: Expressa o resultado/impacto pretendido na realidade em direção à reversão positiva do problema ou situação gerada pelo aproveitamento da oportunidade.

Planejamento: Tem por objetivo o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas que possibilitem avaliar as implicações futuras de decisões presentes de modo a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos e desafios estabelecidos para a organização, maximizando resultados e minimizando deficiências. Para tanto, utiliza-se de princípios como os da eficiência, da eficácia e da efetividade, que são os principais critérios de avaliação da gestão.

Plano Plurianual (PPA): Instrumento institucional de planejamento governamental que institui, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesa de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Através do PPA procura-se ordenar as ações de governo que levem ao alcance dos objetivos e metas fixadas para um período de quatro anos, que se inicia no segundo ano do mandato governamental e termina no primeiro ano do mandato subsequente.

Problema: Descrição sucinta da demanda ou carência identificada junto à sociedade ou ainda do aproveitamento de uma oportunidade. É a base fundamental para toda a elaboração do Programa e permite direcionar corretamente suas ações.

Produto: é o bem ou serviço final entregue à sociedade ou ao aparelho do estado, resultante da Ação de um Programa.

Produto Não Regionalizável: Bem ou serviço entregue à sociedade ou ao estado que, por suas características, não possui execução física geograficamente delimitável e cujo beneficiário abrange de forma *difusa* o conjunto da população do Estado ou o próprio aparelho estatal.

Produto Regionalizável: Bem ou serviço cuja execução física pode ser localizada e precisada em determinado território – região ou município – no qual são entregues os bens e serviços ofertados à sociedade ou ao estado.

Programa: Instrumento de organização da ação governamental que se caracteriza por ser um conjunto articulado de ações que visa a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos visando a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

Programa de Serviços à Sociedade: Refere-se à execução das políticas públicas propriamente ditas, traduzidas em produtos ofertados diretamente à sociedade e vinculados às competências e atribuições das áreas finalísticas, tais como saúde, educação, assistência social, segurança pública, trabalho, entre outras.

Programas de Serviços ao Estado: Seus objetivos são traduzidos em produtos ofertados ao próprio Estado e normalmente estão associados às finalidades da área meio, tais como planejamento, administração, gestão fiscal, previdência, coordenação das ações de Governo.

Programas de Gestão Interna: Comportam ações de caráter administrativo, destinadas a prestar suporte ao funcionamento do próprio órgão ou entidade, associados à manutenção ou melhoria do desempenho da unidade. Geralmente possuem Ações padronizadas comuns a todas as UPs, destinadas à sua própria gestão. Via de regra, este tipo de Programa não estará contemplado no PPA por não ser finalístico.

Projeto: Segundo a definição contida na Portaria nº 42/99, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, trata-se de “instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”. Diferentemente da atividade, que é contínua no tempo não resulta em um produto final, destina-se apenas à manutenção ou funcionamento da ação estatal.

Público-alvo: Segmento social ou econômico afetado pelo problema/oportunidade ao qual o Programa se destina a beneficiar. Deve abranger aqueles que serão diretamente beneficiados com os Produtos das Ações do Programa.

Subfunção: Representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação, a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estão relacionadas, segundo a Portaria SOF n.º 42, de 14 de abril de 1999.

Unidade de Planejamento - UP: Unidade da administração estadual responsável pelo planejamento e realização da Ação e dos seus Produtos ou, no caso das Ações Executadas por Terceiros, pelo seu acompanhamento, no âmbito do governo estadual. É a UP que define os atributos da Ação e as metas dos Produtos, além de prestar contas da sua execução.

Unidade Orçamentária - UO: Unidade da administração estadual a que o orçamento consigna dotações específicas na LOA para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição, podendo inclusive descentralizá-las para que outra unidade da administração estadual as execute. É o menor nível da classificação institucional, agrupada em órgãos orçamentários, entendidos estes como os de maior nível da classificação institucional.

Anexo I – Considerações sobre a Vinculação entre PPA e Orçamento

Despesas Orçamentárias - Descentralização de Crédito – UO X UP

Como já abordado nos atributos da Ação, cada uma delas está alocada para uma **Unidade de Planejamento – UP** e uma **Unidade Orçamentária – UO**.

No que tange às Ações Orçamentárias, a execução do PPA está intimamente vinculada à execução do orçamento, uma vez que os valores realizados orçamentariamente são automaticamente vinculados aos relatórios de execução do Plano, associados às respectivas Ações e às suas UPs.

Há casos em que um órgão ou entidade estadual descentraliza seu orçamento para que seja executado por outro órgão ou entidade estadual - é a execução por descentralização de crédito orçamentário, realizada através de uma Resolução Conjunta. Importante destacar que, nesses casos, as **UPs** são aquelas aonde o recurso orçamentário foi alocado e **que descentralizam o seu orçamento**. Elas são responsáveis pelo **planejamento** da programação e pela consequente **prestação de contas**, partindo do pressuposto de que essas Unidades foram constituídas pela administração estadual para realização das políticas públicas do governo, mesmo que optem por executá-las através de outro órgão/ entidade por alguma razão.

Como nessa situação, em geral a UP e a UO de uma determinada Ação são coincidentes, mas nem sempre é assim. Há circunstâncias em que a UP é uma, no PPA, e a UO é outra, na Lei Orçamentária, como nos casos **dos Fundos Especiais** - o critério aqui descrito e adotado no Plano para a execução orçamentária por descentralização de crédito **não se aplica aos Fundos Especiais**, como poderá ser observado no item a seguir.

Fundos Especiais

Os Fundos Especiais são entendidos como forma de gestão autônoma de recursos públicos, sendo sempre vinculados a um órgão da Administração Pública. Em tese, **não se caracterizam como uma entidade jurídica**, mas sim como uma **unidade orçamentária**, ou seja, como um **ente contábil** constituído por receitas específicas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços.

Por esse motivo, não sendo os Fundos Especiais os responsáveis diretos pela entrega de bens ou serviços à sociedade, eles não constarão no PPA como Unidades de Planejamento – UP. As Ações finalísticas associadas aos Fundos serão incorporadas no PPA e terão suas UPs definidas da seguinte forma:

- Quando sua execução orçamentária se der de forma direta, ou seja, quando a própria UO/Fundo executa seus recursos orçamentários, a **UP** será o **órgão ao qual o Fundo está administrativamente vinculado**, reconhecido como responsável pela programação a ser custeada por ele;
- Quando sua execução orçamentária se der por descentralização de crédito, a **UP** será a **unidade executora** responsável pela realização da Ação e pelo empenho e liquidação da despesa.

Para viabilizar a identificação do Fundos Especiais no Plano, será incluído na consolidação do Projeto de Lei do PPA um anexo específico com o **demonstrativo da programação financiada por cada um deles**.

Importante destacar que só estão sendo considerados aqui os Fundos Especiais que constituem **Unidades Orçamentárias** na LOA. Há Fundos que se configuram de formas diversas, como **Ações**

Orçamentárias (FUNDES, FNHIS) ou como **Fonte de Recursos** (FECP, FUNDEB), por exemplo. Os Fundos/ Ações serão analisados caso a caso na elaboração do PPA e os que são Fontes de Recursos serão incorporados nos Grupos de FR, como abordado em item específico deste capítulo.

Despesas Intraorçamentárias

São despesas que aparecem em duplicidade na programação e no orçamento anual – LOA. Sua execução orçamentária pelos órgãos e entidades estaduais se dá, num primeiro momento, em favor de outro órgão/ entidade estadual na forma de **convênio ou contrato intraorçamentário**, e por este, num segundo momento, em favor de terceiros. Considerando a necessária vinculação entre a execução do PPA e a do orçamento, cabe observar que, na **estrutura orçamentária**, essas despesas são identificadas da seguinte forma:

- Unidade repassadora – Não têm uma identificação específica na LOA. Em alguns casos são Ações específicas destinadas integralmente ao repasse intraorçamentário, em outros, apenas parte dos recursos alocados na Ação é repassada.
- Unidade receptora – As despesas são identificadas na LOA através de Fonte de Recursos – FRs específicas.

Em síntese, um órgão/ entidade estadual firma um contrato ou um convênio com outro órgão/ entidade estadual para uma realização de governo, que será efetivamente executada por este último. Para evitar duplicidade na programação do PPA, o foco deverá estar na Ação responsável pelo **Produto final**. Dessa forma, a inclusão da Ação no PPA ficará condicionada à geração ou não de Produto: aquela que tiver como resultado apenas o repasse de recursos, não deverá ter Produto associado e não fará parte da programação do PPA.

Recomenda-se que as Ações destinadas a este tipo de repasse sejam sempre constituídas **exclusivamente para esse fim**, de forma a facilitar sua identificação na LOA e eventual exclusão da programação do PPA. Dessa forma, caso uma mesma Ação seja utilizada para repasses intraorçamentários e também para realização da programação da própria UP, ela deverá ser desmembrada, separando os dois montantes.

Grupo de Fonte de Recursos

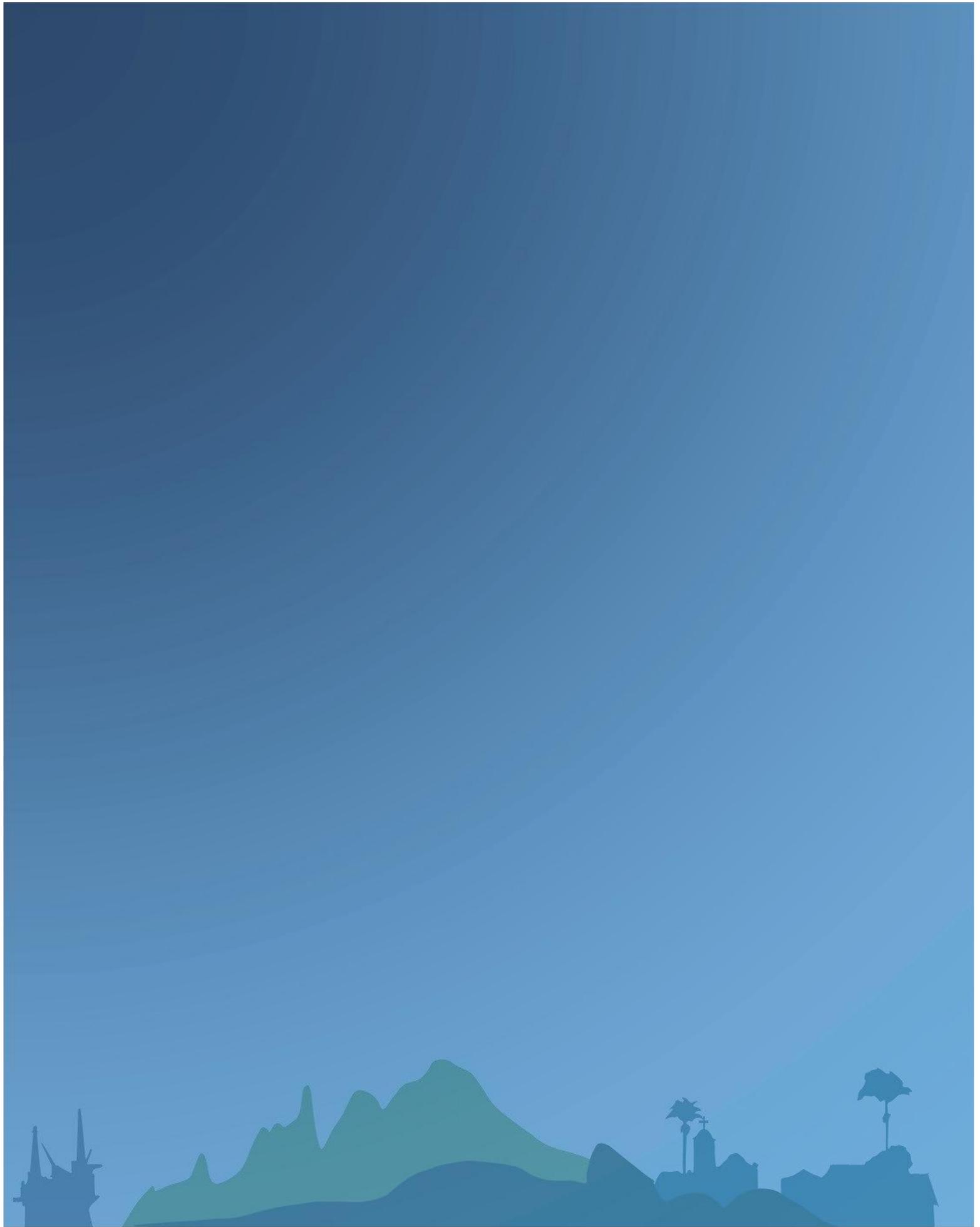
A projeção de despesa no PPA será detalhada por Grupo de Fontes de Recursos – FR, no âmbito de cada Ação. Entende-se para o Plano, não é necessário que as despesas estimadas sejam detalhadas tal como é feito no orçamento, mas importa que tenham sua origem diferenciada em determinados grupos, **mantendo a vinculação** com as Fontes de Recursos orçamentários.

A finalidade da proposta é permitir a identificação das Ações financiadas com aqueles recursos que requerem maior atenção no seu planejamento e no acompanhamento das metas previstas e realizadas, tais como os que são captados através de convênio ou de operações de crédito, e os provenientes do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECP.

O grupamento proposto está apresentado a seguir:

Código GR FR	Título GRUPO_FR	FR LOA	Título FR LOA
R	Recursos demais Fontes	100	Ordinários <u>Provenientes</u> de Impostos
		101	Ordinários Não Provenientes de Impostos
		102	Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal
		103	Royalties para Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social
		104	Compensação Financeira pela Exploração do Petróleo
		105	Salário Educação
		107	Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos
		108	Receita Desvinculada Tesouro
		120	Ressarcimento de Pessoal
		126	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE
		132	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos - Tesouro
		133	Alienação de Bens Tesouro
		190	Depósitos Judiciais Tributários
		191	Depósitos Judiciais Não Tributários
		194	Emendas ALERJ
		195	Operações Oficiais de Fomento
		215	Transferências do FUNDEB
		297	Conservação Ambiental
		224	Transferências Legais Recebidas da União
		225	Sistema Único de Saúde
		230	Recursos Próprios
		231	Recursos Próprios do Rioprevidência - Plano Financeiro do RPPS
		232	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos - Diretamente Arrecadados
233	Alienação de Bens - Diretamente Arrecadadas		
297	Conservação Ambiental		

F	Adicional do ICMS - FECF	122	Adicional do ICMS – FECF
C	Convênios	212	Transferências Voluntárias
		214	Transferências do PAC
I	Recursos Intraorçamentários	218	Transferências Intraorçamentárias
		223	Contratos Intraorçamentários de Gestão de Saúde
E	Operações de Crédito Externas	111	Operações de Crédito - Tesouro
		211	Operações de Crédito - Diretamente Arrecadadas
N	Recursos Não Orçamentários	180	Recursos Não Orçamentários



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
Secretaria da Casa Civil e Governança