



Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
Departamento de Planejamento Governamental

PPA Plano Plurianual 2024-2027

MARCO METODOLÓGICO

Abril de 2023

Estado do Rio Grande do Sul

Eduardo Leite
Governador

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão

Danielle Calazans
Secretária
Bruno Silva da Silveira
Secretário-Adjunto
Carolina Mór Scarparo
Subsecretária de Planejamento

Departamento de Planejamento Governamental

Henrique Gomes Acosta
Diretor
Juliana Feliciati Hoffmann
Diretora-Adjunta

Equipe de Elaboração e Organização

Alexandre José Vitalini Paranhos
Amanda Oliveira de Souza
Ana Maria de Aveline Bertê
Bruno de Oliveira Lemos
Bruno do Valle Brick
Carina Ribas Furstenau
Carlos Felipe Christmann Stoll
Claudia Algayer da Rosa
Claudia Russo da Silva
Dionísio Saccol Sangoi
Fernanda Rodrigues Vargas
Fernando Dreissig de Moraes
Francisco José Gomes Dantas
Henrique Gomes Acosta
Isabel Cristiane Rekowsky
Juliana Feliciati Hoffmann
Karine Martini da Silva
Larissa Couto da Silva
Laurie Fofonka Cunha
Leila Verena Rivas dos Santos
Luana de Lima e Silva
Luciana da Silva Mieres
Maria do Socorro Ramos Barbosa
Mery Stéfani Leivas Pereira
Othon Veloso Schenatto
Paula Silva Gonçalves
Paulo Augusto Coelho de Souza
Paulo Victor Marocco Milanez
Sílvia Letícia Lorenzetti
Suzana Beatriz de Oliveira
Tatiana Zismann
Thayse Cristiane Severo do Prado
Tiago Aparecido do Rosário
Vanderléa Kich

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO	5
1.1 HISTÓRICO DO PPA NO GOVERNO FEDERAL	5
1.2 HISTÓRICO DO PPA NO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	6
2. DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DO PPA 2024-2027.....	9
3. ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PPA 2024-2027	11
3.1 BASE ESTRATÉGICA.....	12
3.2 TEMAS E INTERSETORIALIDADES	13
3.3 MÉTODO DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS	14
3.3.1 PROGRAMAS TEMÁTICOS	15
MACROPROBLEMA E ÁRVORE DE PROBLEMAS	15
TEORIA DA MUDANÇA E ESTRUTURA LÓGICA.....	23
ESTRUTURA DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS NO PPA 2024-2027	28
3.3.2 PROGRAMAS NÃO TEMÁTICOS DO PPA 2024-2027	41
PROGRAMA DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO.....	41
PROGRAMAS DE CRÉDITO	42
ENCARGOS ESPECIAIS.....	42
3.3.3 OFICINAS DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS DO PPA 2024-2027.....	43
4. INTEGRAÇÃO DO PPA 2024-2027 COM OS DEMAIS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO	44
5. DIMENSÃO TERRITORIAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PPA 2024-2027.....	50
6. AGENDA 2030 E ODS NO PPA 2024-2027.....	53
7. EQUILÍBRIO FISCAL COMO PREMISSA DO PPA 2024-2027.....	55
8. ACOMPANHAMENTO DO PPA 2024-2027	57
9. REVISÃO DO PPA 2024-2027.....	59
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS.....	62

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 2024-2027 expresse, por meio de seus programas, objetivos e metas, não só a orientação da política socioeconômica do 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.

Em sua nona edição, o PPA 2024-2027 figura como mais uma etapa do processo de qualificação da gestão estadual, visando aprimorar, sem provocar alterações de grande magnitude, a metodologia aplicada no PPA 2020-2023, cuja principal mudança em relação aos processos anteriores foi a elaboração dos Programas Temáticos a partir da perspectiva do cidadão e não das estruturas organizacionais. Nesse sentido, mantém a orientação voltada para a elaboração de Programas Temáticos e intersetoriais, selecionados a partir das prioridades temáticas extraídas da base estratégica e elaborados com o objetivo de produzir resultados sobre macroproblemas identificados desde a perspectiva do cidadão. Assim, é concedida uma forte ênfase sobre os resultados da ação governamental, o que exige um contínuo acompanhamento da execução do PPA a partir de Indicadores de Resultado.

O PPA 2024-2027 também reafirma a necessidade de integração entre os distintos níveis de planejamento em torno dos quais o Estado organiza suas ações. Nesse sentido, prevê a utilização de ferramentas metodológicas que permitam a transposição dos objetivos estratégicos (delineados no Mapa Estratégico) para o nível tático, na forma de Ações Programáticas, Iniciativas e, finalmente, Produtos (bens/serviços) a serem entregues à sociedade gaúcha. Além disso, estabelece referências para os demais instrumentos de planejamento, vinculando tanto os orçamentos anuais para o período de sua vigência, quanto a carteira de projetos estratégicos do Governo, os quais devem estar previstos no Plano Plurianual.

Ademais, o PPA 2024-2027 preserva 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. Nesse sentido, traz como novidade a consideração da variável regional desde o momento de identificação dos macroproblemas a serem tratados pelo Governo. Outra inovação diz respeito ao comprometimento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), que ganha novo destaque no PPA 2024-2027 através da vinculação entre as Ações Programáticas e Iniciativas do Plano e os objetivos e metas estabelecidos na Agenda 2030.

Não menos importante, como premissa fundamental da construção do PPA 2024-2027, e assim como já ocorreu no PPA 2020-2023, aparece a necessidade de garantir o equilíbrio fiscal, de modo que a formulação dos programas esteja em conformidade com as previsões de receita e possibilidades de despesa, buscando um processo de execução aderente à capacidade financeira do Estado.

Tendo tais elementos 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 2024-2027¹.

¹ Em boa medida, este documento se baseia no Marco Metodológico do PPA 2020-2023. Nesse sentido, retoma trechos do texto original, ao mesmo tempo em que também inova em muitas partes.

1. O 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 se encontram 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 necessário.² 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 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 cada governo e abrange os próximos quatro anos, alcançando o primeiro ano do mandato seguinte, com vistas a promover continuidades e evitar rupturas das ações governamentais.

1.1 HISTÓRICO DO PPA NO GOVERNO FEDERAL

Entre o Governo Collor (1990-1992) e o primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), já no período democrático, o PPA existiu apenas como um instrumento formal de planejamento, sem grande relevância prática. A retomada do planejamento governamental ocorreu efetivamente apenas no final dos anos 1990, com o Programa Brasil em Ação (1996-1999) – que constituiu as bases para a elaboração do PPA Avança Brasil (2000-2003). Em 1998, mudanças metodológicas advindas do Decreto nº 2.829 promoveram uma maior integração entre o PPA e o orçamento anual, de forma a diminuir o detalhismo e o excesso de burocracia dos orçamentos, alinhando-os ao PPA, visando que este deixasse de ser uma mera declaração de intenções. A reforma gerencial em curso no período trouxe ao PPA foco na resolução de problemas, no aproveitamento de oportunidades e no atingimento de resultados específicos, com mais mecanismos de monitoramento e avaliação do alcance de metas, definindo

² 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.

o Programa como elemento organizador das ações de governo, integrando o PPA ao orçamento anual, com indicadores específicos e gerentes de programas determinados pelos ministros pertinentes (GARCIA, 2015).

Os PPAs seguintes, feitos nos dois primeiros Governos Lula (2003-2010), adquiriram maior robustez e passaram a focar em uma agenda distributiva e alocativa, delineando de forma mais clara projetos de desenvolvimento nacional e incluindo uma maior dimensão participativa. Entretanto, De Toni (2021) avalia que esses PPAs não chegaram a ser utilizados para guiar a agenda estratégica presidencial. Durante a vigência do PPA 2008-2011, por exemplo, foi o Programa de Aceleração do Crescimento que delimitou o recorte de projetos e ações que seria priorizado pelo Governo.

O PPA 2012-2015, durante a gestão de Dilma Rousseff, promoveu mudanças metodológicas significativas, ao organizar os programas por temática e não mais por problemas, diminuindo significativamente seu número, e removendo as ações orçamentárias do planejamento. A mesma metodologia foi mantida para o PPA 2016-2019, que trouxe como novidade a integração da Agenda 2030, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, à elaboração do plano. O PPA 2020-2023, por fim, foi desenvolvido visando à harmonia com o Novo Regime Fiscal, trazendo como maior objetivo a estabilidade macroeconômica e apontando de forma mais clara quais seriam os investimentos "prioritários" do Governo (MENDES; ABREU; SOUZA, 2021).

1.2 HISTÓRICO DO PPA NO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O primeiro PPA (1992-1995) do RS foi elaborado na gestão de Alceu Collares (1991-1994), e tinha como prioridade as ações voltadas às áreas da educação, saúde e segurança. Nessa mesma gestão, foi criado o Sistema de Acompanhamento das Ações Governamentais³ para fazer o controle e acompanhamento físico-financeiro de todos os projetos, subprojetos e atividades, constantes ou não, do PPA, independentemente da origem dos recursos. Esse sistema também incidia sobre os projetos prioritários de governo, evidenciando a existência de um outro planejamento além do PPA, que deveria ter um acompanhamento diferenciado.

O PPA 1996-1999, segundo Plano Plurianual do Estado, foi elaborado na gestão de Antônio Britto (1995-1998), orientado por diretrizes estratégicas denominadas "ideias-força": reforma do Estado, saneamento financeiro, recuperação da infraestrutura, melhoria dos serviços das áreas de Educação, Saúde e Segurança e política de atração de investimentos. Nesse período, também foi criado o Caderno de Metas, instrumento gerencial para o acompanhamento de 400 projetos e ações prioritárias de forma permanente, através de sistema informatizado e de reuniões periódicas com o Governador.

O PPA 2000-2003, elaborado na gestão de Olívio Dutra (1999-2002), trouxe como diretrizes globais da nova Administração estadual: "Desenvolvimento de Verdade"; "Afirmar Direitos e Garantir a Inclusão Social"; e "Gestão Democrática do Estado – Participação Popular". Este PPA foi elaborado dentro do contexto de reformas metodológicas promovidas pela União com relação aos instrumentos de planejamento.⁴ Paralelamente ao PPA, no Governo Olívio Dutra, desenvolveu-se uma metodologia para Monitoramento das Ações de Governo (MAG), que

³ Decreto estadual n° 34.454/92.

⁴ Decreto n° 2.829/98, que estabeleceu normas para a elaboração do PPA e dos Orçamentos da União; Portaria n° 117/98, que atualizou a Lei n° 4320/1964; e Portaria n° 42/1999, que substituiu a Portaria n° 117/98.

acompanhou a evolução físico-financeira de 56 projetos prioritários, através do apoio técnico de 16 órgãos envolvidos.

Na gestão Germano Rigotto (2003-2006), foi elaborado o PPA 2004-2007, no qual adotou-se a integração entre o planejamento de médio prazo (PPA) com o de curto prazo (LOA). A elaboração dos programas do PPA 2004-2007 foi orientada por quatro diretrizes estratégicas declaradas pela nova administração: promoção e inclusão social, atração de investimentos e fomento ao desenvolvimento econômico, combate às desigualdades regionais e modernização da gestão e dos serviços públicos. Com base nas diretrizes declaradas, foram elaborados 242 programas. Em paralelo à elaboração do PPA, foram definidos 257 projetos prioritários, dos quais 130 referiam-se à Consulta Popular⁵. Foi no PPA 2004-2007 que houve a implementação das revisões do Plano, que perduram até hoje, com adaptações anuais do PPA ocorrendo para maior adequação à realidade.

O PPA 2008-2011, na gestão Yeda Crusius (2007-2010), foi elaborado considerando uma "visão de futuro" de longo prazo (20 anos) e um conjunto de estratégias organizadas em três eixos: desenvolvimento econômico sustentável, desenvolvimento social, finanças e gestão pública. Nesse momento, abriu-se a possibilidade de vincular mais de um produto a cada ação expressa no programa do PPA, que, aliada à regra já existente de uma ação poder contemplar mais de um projeto ou atividade orçamentários, ampliou o grau de flexibilização para a execução do Plano através dos orçamentos anuais. Assim, tornou-se mais próxima a relação do Plano com os orçamentos anuais.

O estímulo à participação cidadã, o alinhamento com as políticas públicas da União e a regionalização do PPA orientaram a elaboração do PPA 2012-2015 na gestão de Tarso Genro (2011-2014). Para esse PPA, a visão de governo do RS apontava para a retomada do desenvolvimento sustentável, com equidade e participação, e esteve presente nos quatro eixos (econômico, regional, social e democrático) que constituíram as diretrizes estratégicas da Administração Pública estadual. A Lei nº 13.808/2011, que instituiu o PPA 2012-2015, trouxe o acompanhamento do Plano como uma exigência legal. Assim, o acompanhamento passou a ser feito com base no desempenho dos indicadores e na realização das metas físicas e financeiras.

A elaboração do PPA 2016-2019, no Governo José Ivo Sartori (2015-2018), seguiu os preceitos estabelecidos no Decreto nº 52.287/2015. O Decreto inovou ao definir competências para a elaboração da metodologia e a capacitação dos órgãos setoriais e estabelecer a agenda de elaboração e a sistemática de acompanhamento do PPA. Para tanto, conforme determinado pelo Decreto, constituiu-se, por meio de portaria, uma rede de Coordenadores Setoriais e de responsáveis pela elaboração, acompanhamento e revisão em cada órgão do Estado. A elaboração do Plano ampliou a relação da base estratégica com os programas, uma vez que os objetivos estratégicos foram desdobrados em estratégias de implementação. Essas estratégias definiram as responsabilidades pela implementação das respectivas ações e serviram de orientação para a elaboração dos programas.

⁵ A Consulta Popular é um mecanismo de consulta direta à população gaúcha quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. Foi instituída pela Lei nº 11.179/1998, que afirma, em seu artigo primeiro: "Art. 1º - O Poder Executivo promoverá, anualmente, consulta popular direta à população, visando a destinar parcela do Orçamento do Estado para serviços e investimentos de programas finalísticos a serem incluídos na Proposta Orçamentária do Estado, para fim de atendimento a prioridades de interesse municipal e regional. (Redação dada pela Lei nº 11.920/03)". Para mais informações, consultar o Manual Técnico de Orçamento da Administração direta e indireta do Estado do Rio Grande do Sul, disponível em: <https://admin.planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202207/11094015-mto-2023-adm-d-e-i-11-07-22.pdf>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2023.

Para o PPA 2020-2023, na primeira gestão de Eduardo Leite (2019-2022), uma nova metodologia de elaboração foi desenvolvida, a partir de um estudo das melhores práticas de planejamento e de avaliação dos resultados da sua edição anterior, com a utilização das técnicas da Árvore de Problemas e da Teoria da Mudança, que seguem compondo o ferramental metodológico do PPA 2024-2027. O PPA 2020-2023 também buscou aprofundar a integração entre os diversos processos de planejamento da ação governamental, baseando a construção dos programas em quatro eixos de planejamento estratégico: estado sustentável, governança e gestão, sociedade com qualidade de vida e desenvolvimento empreendedor. Além desses eixos, a visão de futuro e os 22 objetivos estratégicos compuseram sua base estratégica. A partir desses elementos, o processo de elaboração resultou em 12 Programas Temáticos, 68 Ações Programáticas, 413 Iniciativas e 1051 Produtos que compuseram o PPA 2020-2023. Esse processo mobilizou cerca de 1.500 pessoas, entre integrantes da Rede de Planejamento e Orçamento do Estado, representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e outros participantes dos órgãos do RS. Quanto ao acompanhamento desse PPA, destaca-se a utilização do Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO), sistema informatizado desenvolvido pelo Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS) para servir de ferramenta de coleta de informações e geração de relatórios de acompanhamento do PPA.

2. DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DO PPA 2024-2027

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

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

- **Perspectiva do cidadão:** o PPA deve prezar pela construção de Programas Temáticos que partam de macroproblemas identificáveis do ponto de vista do cidadão e sejam orientados à entrega de resultados para a cidadania. Além disso, deve prever mecanismos de participação social.
- **Planejamento estratégico e gestão por resultados:** o atingimento dos objetivos e metas contidos no PPA deve ser objeto de monitoramento por Indicadores de Resultado passíveis de aferição em tempo oportuno para a tomada de decisão estratégica, o que pressupõe o mapeamento e a disponibilidade de dados. O planejamento governamental é um processo iterativo e, assim, o PPA deve permitir a seleção e a revisão de prioridades e servir de insumo para uma gestão orientada para resultados finalísticos.
- **Integração dos processos de planejamento:** a elaboração do Plano Plurianual deve ser pautada por uma metodologia que viabilize a integração entre os níveis estratégico, tático e operacional. Na lógica do planejamento governamental, o PPA situa-se no nível tático e representa um elo de ligação entre o âmbito estratégico e o operacional. Nesse sentido, deve desdobrar os objetivos definidos no Mapa Estratégico do Governo em Programas Temáticos, Ações Programáticas, Iniciativas e Produtos que organizem as entregas expressas nas leis orçamentárias e na carteira de projetos prioritários.
- **Regionalização:** o planejamento governamental deve considerar a variável regional na construção dos seus programas e ações. Ao observar a heterogeneidade das necessidades sociais e regionais, o PPA qualifica a definição de prioridades, a alocação dos recursos e o próprio monitoramento da execução das políticas públicas, ao mesmo tempo em que contribui para a redução das desigualdades.
- **Transversalidade e intersetorialidade:** os Programas Temáticos que compõem o PPA devem reunir um conjunto de Ações Programáticas e Iniciativas intersetoriais de maneira integrada e compartilhada, uma vez que o escopo dos macroproblemas socioeconômicos a serem tratados frequentemente ultrapassa as fronteiras de um único setor. Assim, o PPA deve ser pensado e elaborado como um todo integrado, articulando os diferentes órgãos e entidades que compõem a estrutura de governo.

-
- **Vinculação com a Agenda 2030:** o PPA deve alinhar suas Ações Programáticas e Iniciativas à Agenda 2030, respeitando as prioridades assumidas pelo Governo e pela sociedade do Estado. A Agenda 2030 é um compromisso assumido por todos os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Ao vincular suas Ações Programáticas e Iniciativas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas metas⁶, o PPA consolida o compromisso de promover o desenvolvimento sustentável e servir como instrumento de coordenação de esforços de erradicação da pobreza, proteção do meio ambiente e garantia de paz e prosperidade ao conjunto dos cidadãos gaúchos.
 - **Equilíbrio Fiscal:** a elaboração do Plano Plurianual deve estar referenciada em parâmetros de realismo fiscal. As possibilidades de efetivação de qualquer política pública são sempre condicionadas por restrições de ordem financeira, dada a finitude dos recursos disponíveis. Assim, cabe à Administração desenvolver programas e ações que partam de premissas realistas no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas.

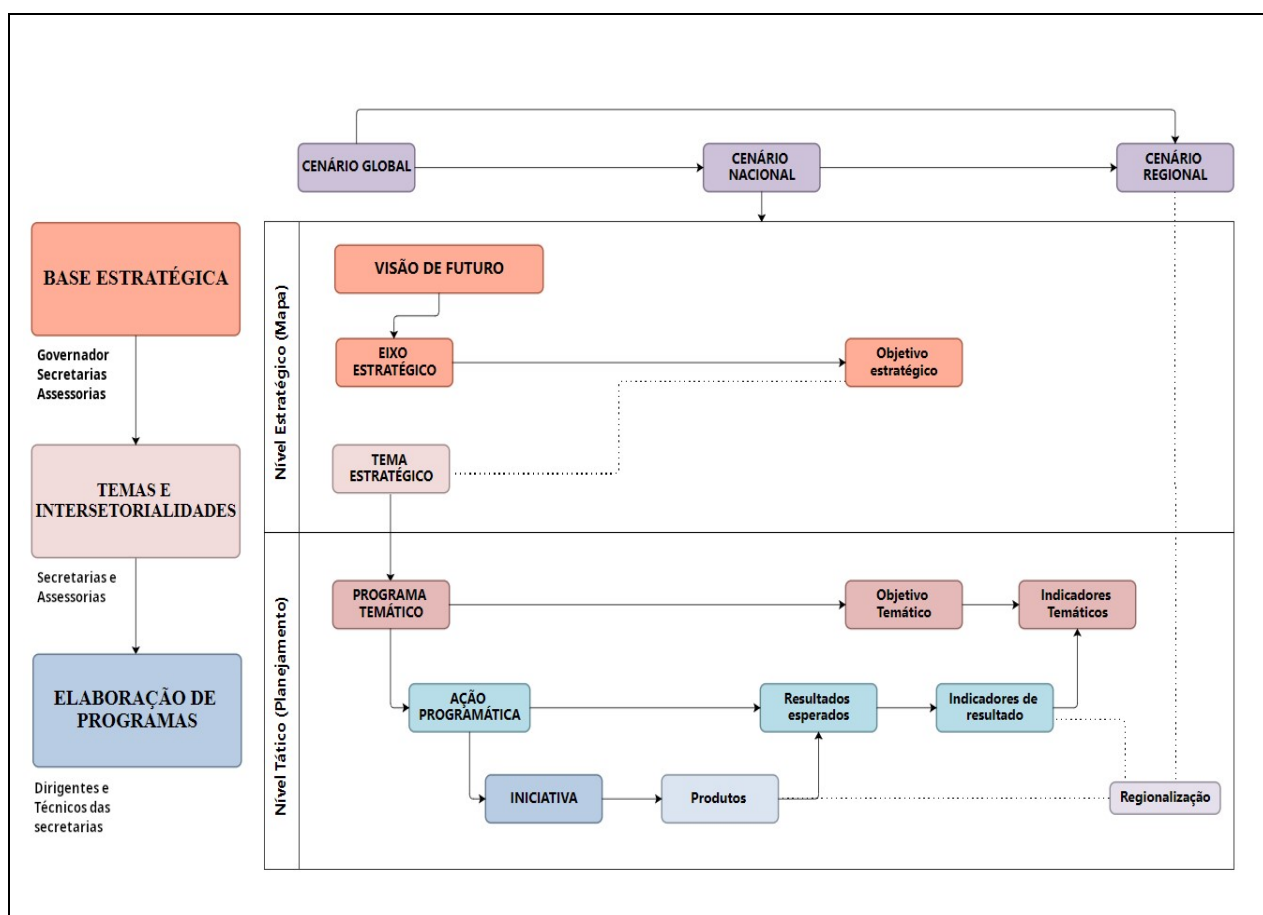
Dessa forma, mais que um documento, busca-se que o PPA seja um instrumento a partir do qual se possa negociar, acordar, comunicar e avaliar, de maneira ampliada, as escolhas e os cursos de ação adotados, bem como a correspondente alocação de recursos para dar tratamento e produzir resultados sobre os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

⁶ Apesar das semelhanças entre os termos, deve-se ressaltar que a Agenda 2030 e o PPA estadual apresentam diferenças metodológicas significativas e, nesse sentido, os termos “objetivos” e “metas” não possuem o mesmo significado no contexto de cada um desses processos. Logo, não apresentam correspondência direta.

3. ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PPA 2024-2027

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

Figura 1 – Etapas de elaboração do PPA 2024-2027



Fonte: elaboração própria.

Como etapa inicial, há a construção da **base estratégica** do Governo, momento em que a elaboração do PPA se identifica 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, que define a situação almejada para o Estado no horizonte do mandato, e os respectivos objetivos estratégicos, organizados em eixos estratégicos. Esse conjunto de diretrizes que compõe a base estratégica é sintetizado no 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 visa promover a integração da estrutura do Governo com seus objetivos estratégicos e iniciar a tradução desses por meio da identificação dos **temas e intersetorialidades** que perpassam o Mapa Estratégico. Para tanto, propõe-se que os secretários e suas assessorias definam e/ou validem, a partir de um olhar para os objetivos estratégicos, os recortes temáticos que guiarão a elaboração do PPA, bem como os órgãos e entidades que devem se debruçar sobre cada um dos temas estratégicos. O resultado dessa discussão servirá de orientação para a elaboração dos Programas Temáticos que comporão o PPA 2024-2027.

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

Assim, será realizada uma sequência de passos concatenados, para que os programas e ações do PPA 2024-2027 sejam a expressão das estratégias do Governo, reflitam o processo de consulta à sociedade, respeitem as peculiaridades regionais, sejam financeiramente viáveis e apontem para metas factíveis e transformadoras da realidade. Desse modo, busca-se constituir um instrumento útil não só ao planejamento, mas também à gestão governamental e à avaliação de resultados, tendo em vista o atendimento e a prestação de contas à sociedade.

3.1 BASE ESTRATÉGICA

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

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

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

A **base estratégica** representa a visão do Governo eleito quanto ao processo de desenvolvimento do Rio Grande do Sul e os compromissos dessa gestão com relação ao processo de desenvolvimento, tendo como horizonte o médio e o longo prazos. É formada por um conjunto de objetivos que se pretende alcançar com vistas a realizar a visão de futuro esperada para o Estado, respeitando valores mínimos compartilhados. Tais objetivos pressupõem a existência de macroproblemas cujo enfrentamento mereça atenção prioritária do Governo. A base estratégica pode revelar, explícita ou implicitamente, esses macroproblemas. Sua finalidade última é guiar e alinhar o planejamento e a gestão da ação governamental, conferindo-lhes unicidade na direção dos resultados esperados, coletivamente negociados e referendados pelo processo democrático.

A base estratégica é consolidada no Mapa Estratégico, no qual são expressos a visão de futuro e os objetivos estratégicos, organizados por eixos estratégicos. Desse modo, o Mapa Estratégico do Governo do RS para o período 2024-2027, a ser construído no período que precede a elaboração do Plano Plurianual, servirá como ponto de partida necessário para a definição dos temas e arranjos intersetoriais que pautarão a construção dos programas do PPA.

Quadro 1 – Base estratégica: elementos e definições

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 mediante a 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.

3.2 TEMAS E INTERSETORIALIDADES

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

Estabelecidas, pois, essas diretrizes estratégicas a conduzir a ação governamental no horizonte do mandato, cabe identificar os **temas e intersectorialidades** em torno dos quais serão estruturados os programas do Plano Plurianual. Os objetivos desta etapa são o estabelecimento de recortes temáticos e a identificação dos órgãos e entidades que serão responsáveis por transformar os objetivos estratégicos definidos pela cúpula do Governo em ações concretas.

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

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

Em última instância, o resultado desta discussão servirá de orientação para a elaboração dos programas que irão compor o PPA 2024-2027.

3.3 MÉTODO DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS

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

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

3.3.1 PROGRAMAS TEMÁTICOS

Programas Temáticos são programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consistem em um conjunto articulado de esforços intersetoriais, buscam dar tratamento a macroproblemas socialmente identificados sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, etc.), reconhecidos e declarados pelo Governo como um problema de política pública. Dessa forma, Programas Temáticos retratam a agenda governamental, materializando as propostas de valor perseguidas pelos objetivos estratégicos do Governo, com vistas a alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na visão de futuro. A cada Programa Temático corresponde um objetivo temático, que, necessariamente, deve estar alinhado a um ou mais objetivos estratégicos definidos no Mapa Estratégico do Governo.

A construção de Programas Temáticos fundamenta-se teoricamente no planejamento estratégico situacional (MATUS, 1993; 1996) e será trabalhada a partir dos recursos metodológicos da Árvore de Problemas e da 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: (i) identificação dos macroproblemas sob uma temática comum para processamento e identificação de suas causas e consequências via Árvore de Problemas; (ii) elaboração da estrutura lógica do programa; e (iii) estruturação do programa, conforme requisitos do PPA 2024-2027. Esta construção contará com a realização de oficinas, com a participação dos membros da Rede de Planejamento, Governança e Gestão e do conjunto de departamentos que compõem a Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN).

MACROPROBLEMA E ÁRVORE DE PROBLEMAS

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

Em termos mais simples, trata-se de desenvolver um recorte social, espacial e temporal da realidade para explicá-la. Este exercício é de suma importância, uma vez que expõe uma situação inicial que se pretende transformar para dar lugar a uma nova situação fundada em parâmetros que o Governo considere socialmente adequados (a “situação-

objetivo”). Nesse sentido, é especialmente importante selecionar os macroproblemas (por exemplo, os problemas centrais) que compõem a situação e que serão objeto de tratamento pelo Poder Público.

Assim, quando identificada socialmente e reconhecida e declarada pelo Governo como um **macroproblema** a receber tratamento, uma demanda passa a integrar a agenda de políticas públicas. A partir desse momento, recursos são mobilizados no intuito de mudar, alterar ou aproveitar esses macroproblemas, entregando benefícios ou vantagens a públicos-alvo amplos ou específicos afetados por eles.

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

No PPA 2024-2027, o tratamento dos macroproblemas com foco temático comum será organizado por meio de Programas Temáticos. Um Programa Temático intervirá, portanto, simultaneamente, em mais de um macroproblema.

Quadro 2 – Programa Temático e macroproblema: definições fundamentais

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

Macroproblema – consiste em uma condição negativa e/ou indesejável, identificada socialmente e reconhecida e declarada pelo Governo como objeto de tratamento ou intervenção. O macroproblema é um problema central situado em um nível mais elevado e de maior complexidade e em torno do qual interagem problemas secundários que operam como suas causas ou se manifestam como suas consequências. É indesejável por representar uma ameaça ou um perigo potencial de perda de algo conquistado ou um obstáculo decorrente de demanda não satisfeita ou deficiente, produzindo consequências negativas sobre uma população. Alternativamente, consiste em uma oportunidade que se quer aproveitar para avançar no estágio de desenvolvimento de uma população. São exemplos: fome, miséria, alagamentos, engarrafamentos, mudança tecnológica, etc.

Programas Temáticos – programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consiste em conjunto articulado de esforços intersetoriais que buscam dar tratamento a macroproblemas socialmente identificados sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, dimensão, etc.), reconhecidos e declarados pelo Governo como objeto de política pública. Destinam-se a alterar, mudar ou aproveitar macroproblemas em um horizonte de quatro anos, com vistas a materializar, no longo prazo, os objetivos estratégicos do Governo.

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

Para tanto, importa não só identificar e caracterizar os macroproblemas, mas também identificar suas consequências e, sobretudo, suas causas diversas. O tratamento adequado de um macroproblema parte da adequada identificação de suas **causas**, as quais serão mitigadas ou estimuladas (no caso de oportunidades). Para isso, a construção de árvores de problemas é fundamental.

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

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

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

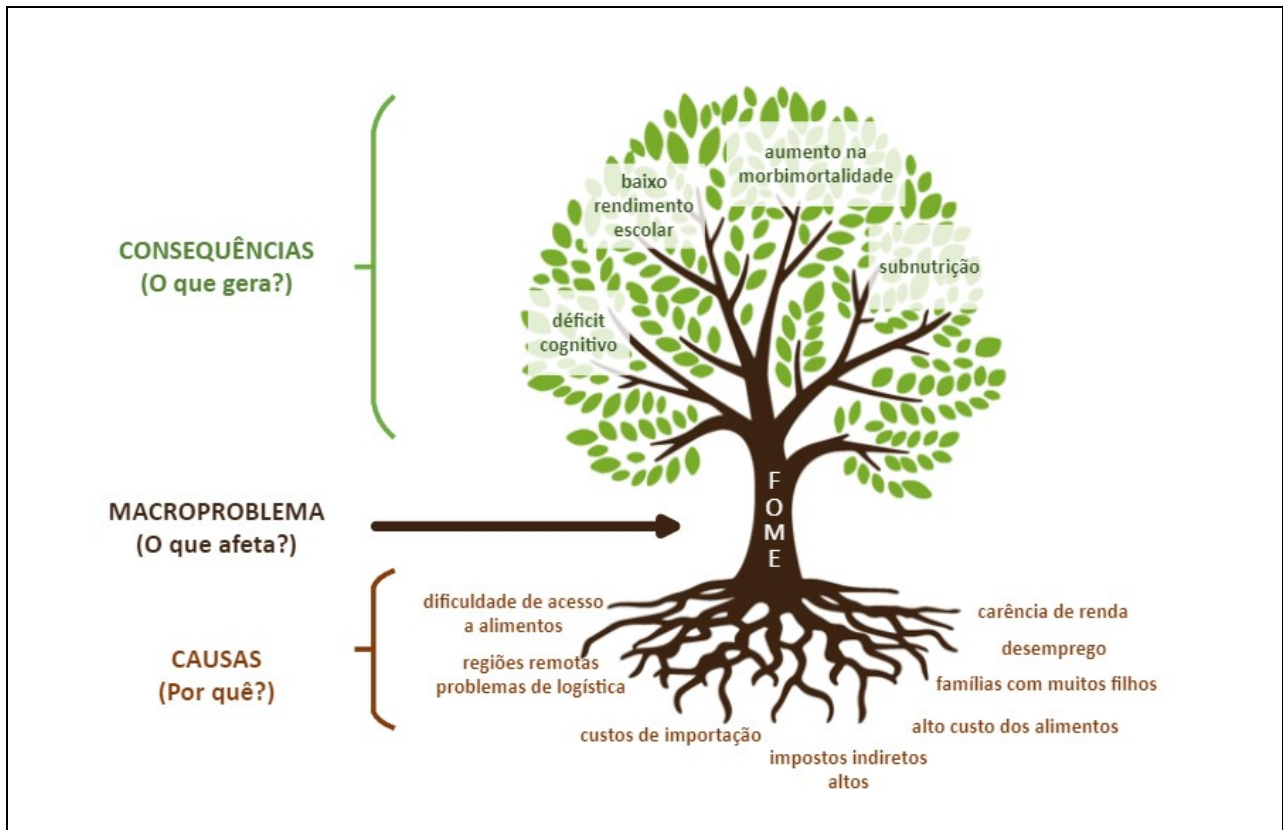
Quadro 3 – Árvore de Problemas: elementos e definições principais

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

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

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

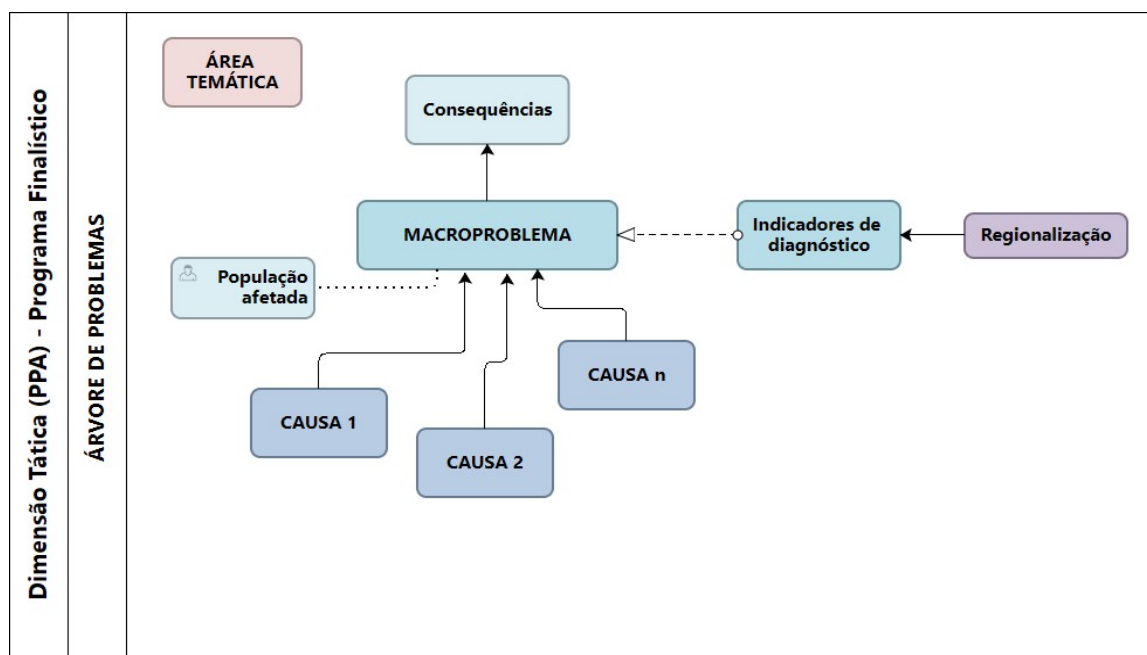
Figura 2 – Exemplo de Árvore de Problemas: macroproblema da fome



Fonte: elaboração própria.

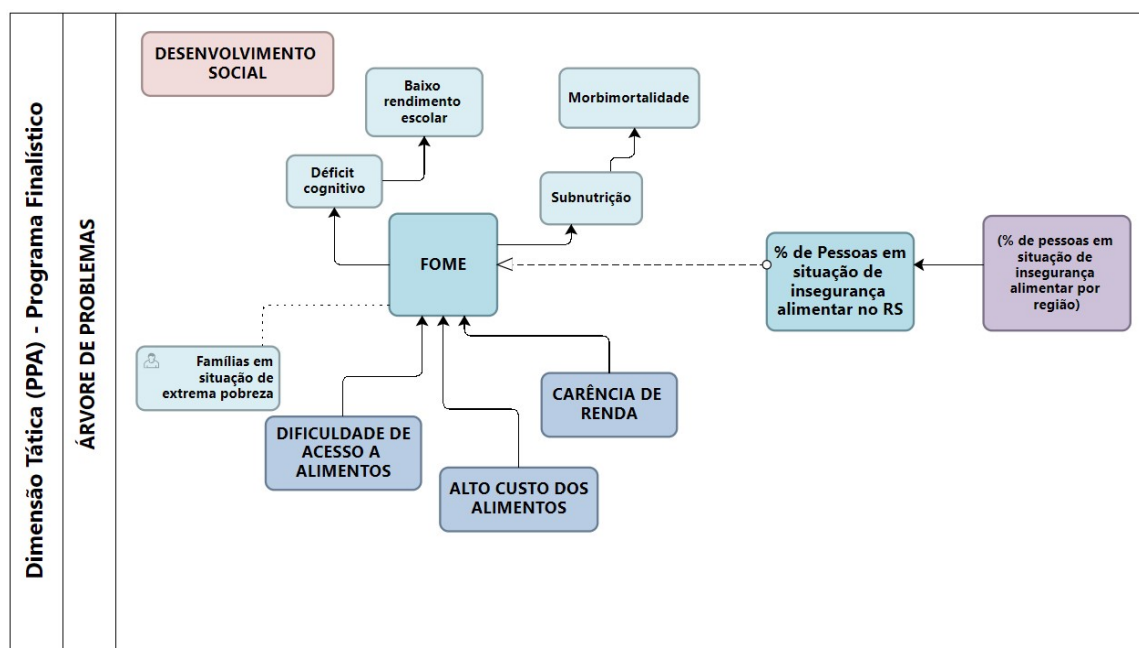
Cabe lembrar que macroproblemas são fenômenos complexos e multidimensionais, e vários fatores estão relacionados a eles. Para analisá-los, requer-se a tradução de seus aspectos por meio de **Indicadores de Diagnóstico** diversos, que retratam o seu estágio atual, o qual pode ser distinto, conforme a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

Figura 3 – Árvore de Problemas no PPA 2024-2027



Fonte: elaboração própria.

Figura 4 – Exemplo de Árvore de Problemas no PPA 2024-2027: macroproblema da fome



Fonte: elaboração própria.

Portanto, a partir da Árvore de Problemas, é possível identificar quais dos diversos problemas abarcados no âmbito de uma temática comum consistem efetivamente em um macroproblema percebido por uma população (tronco), e quais problemas são, na verdade, causas desses macroproblemas (raízes) ou consequências (copa). Essa diferenciação é fundamental, tendo em vista que uma intervenção governamental estará orientada a dar tratamento a um macroproblema (o quê?) a fim de transformá-lo como parte do esforço de

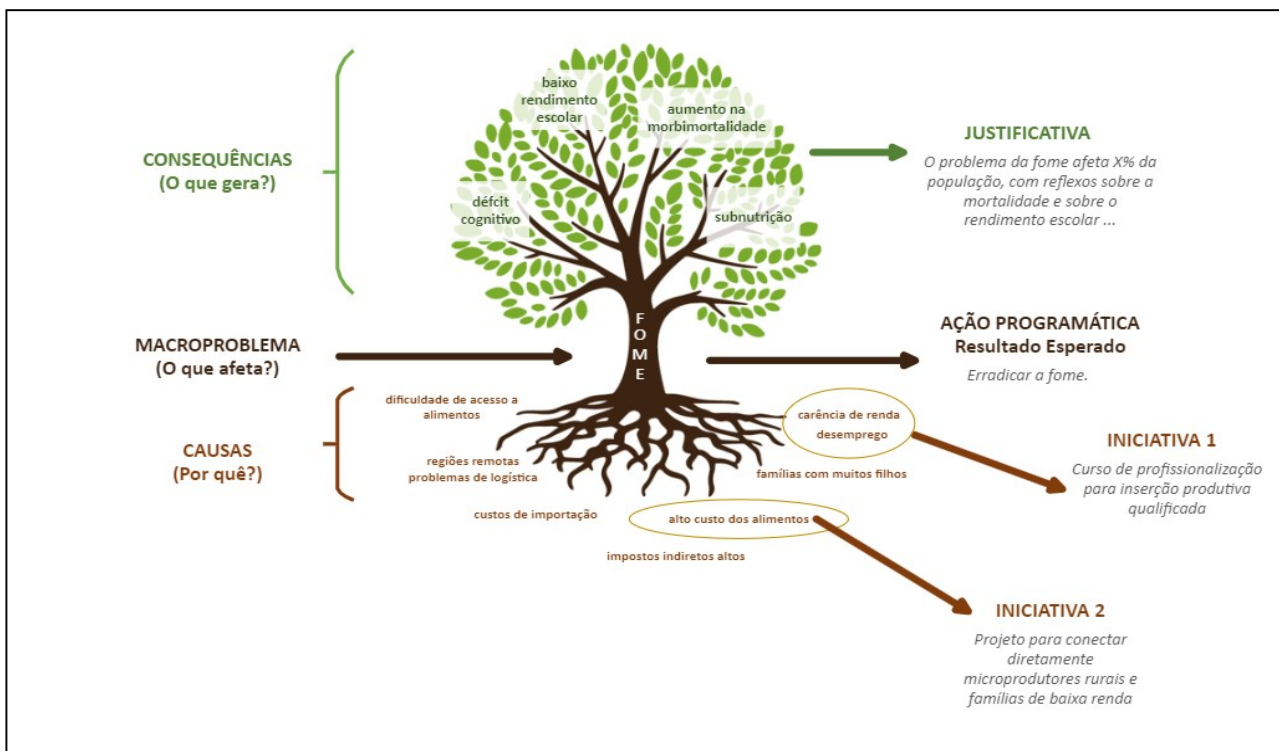
caminhar em direção a uma *situação-objetivo* (para quê?). Para isso, indentificará as *causas* do macroproblema (por quê?) a partir de diferentes *formas* (projetos, ações, atividades, etc.) (como?). Tudo isso tendo em vista as *consequências* do macroproblema (gera o quê?) sobre uma população específica e a sociedade em geral – o que, ao fim e ao cabo, justifica de maneira mais ampla essa intervenção (por quê?).

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

Para tanto, cada Ação Programática reunirá um conjunto de Iniciativas, com o qual se pretende atacar, eficazmente, as causas do macroproblema e, assim, provocar-lhe as mudanças no sentido esperado, 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 um macroproblema.

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

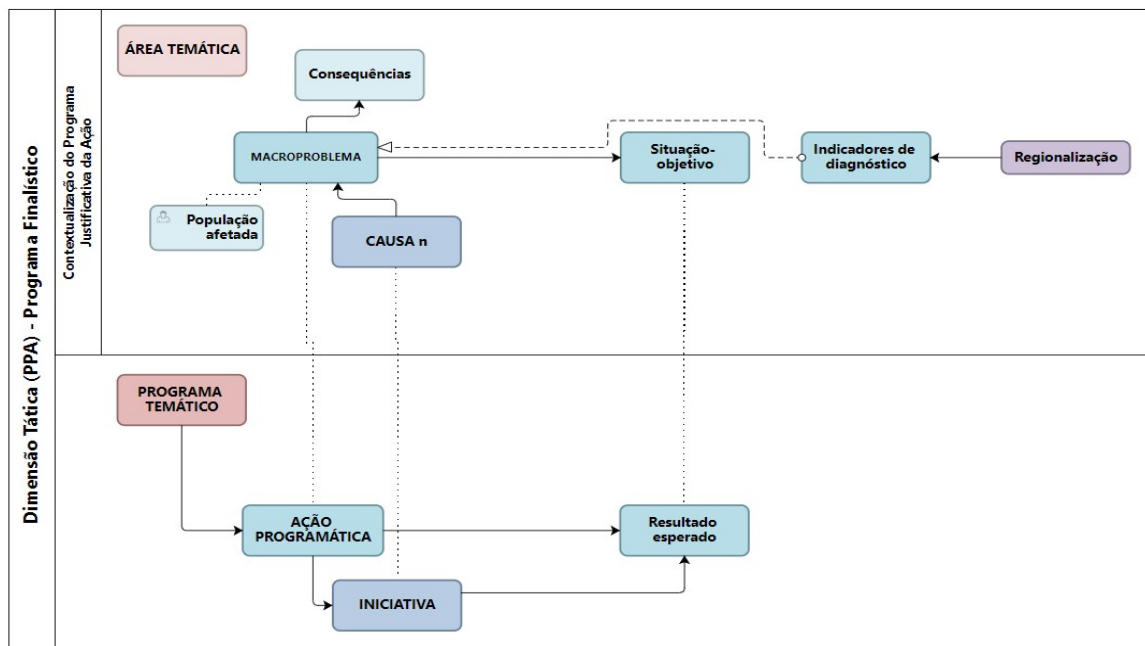
Figura 5 – Relação entre Árvore de Problemas e Programa Temático: macroproblema da fome



Fonte: elaboração própria.

Sendo assim, a partir da identificação do macroproblema e de suas causas com base na Árvore de Problemas, é possível iniciar a construção dos componentes básicos de um Programa Temático, quais sejam: a Ação Programática e suas respectivas Iniciativas, como demonstra genericamente a Figura 6.

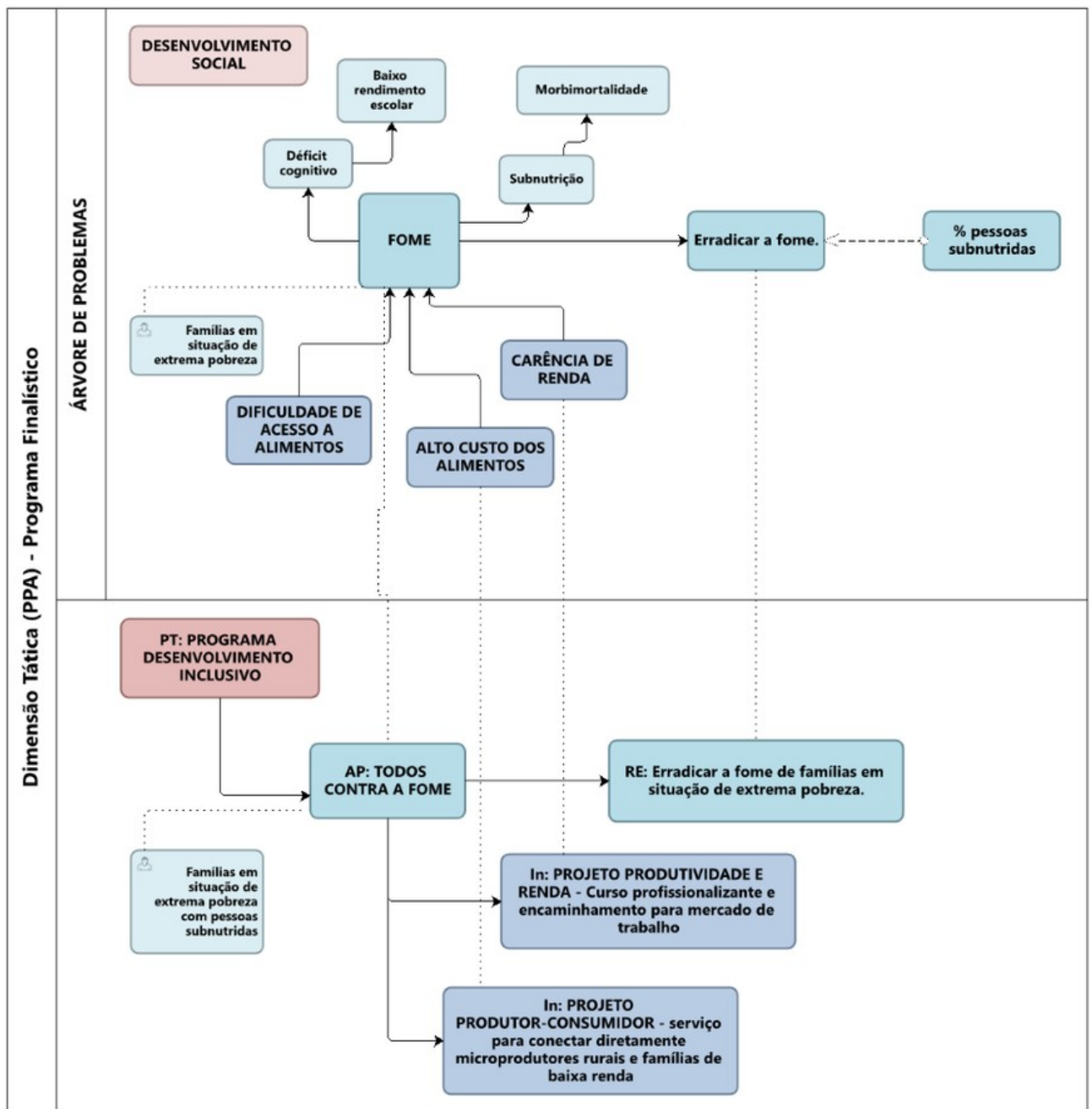
Figura 6 – Relação entre Árvore de Problemas e Programa Temático no PPA 2024-2027



Fonte: elaboração própria.

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

Figura 7 – Relação entre Árvore de Problemas e Programa Temático: macroproblema da fome



Fonte: elaboração própria.

TEORIA DA MUDANÇA E ESTRUTURA LÓGICA

A Árvore de Problemas permite identificar um macroproblema diretamente vivenciado por uma população, bem como relacionar logicamente algumas de suas causas e consequências. Essa relação lógica é fundamental para iniciar o planejamento de toda e qualquer ação governamental. Isso porque, caso as iniciativas propostas não ataquem as causas do macroproblema, a intervenção não surtirá o efeito desejado sobre a situação inicial, redundando em desperdício de recursos públicos. Portanto, a análise dos pressupostos lógicos que sustentam a intervenção governamental deve perpassar a totalidade do processo de

estruturação de uma política pública. Nos Programas Temáticos do PPA 2024-2027, essa estruturação será feita com o apoio da Teoria da Mudança.

A **Teoria da Mudança** consiste em um 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. 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 do Programa Temático, portanto, tem-se que o macroproblema é o objeto fundamental da Ação Programática, e sua modificação, alteração ou aproveitamento, como parte de um esforço de transformação da **situação inicial** na direção de uma **situação-objetivo**, é o **resultado final** esperado. Para tanto, a Ação Programática empregará um conjunto de Iniciativas (projetos ou atividades) que consumirá um grupo de recursos (orçamentários, humanos, organizacionais, etc.) para ofertar alguns bens e serviços públicos (**Produtos**) capazes de provocar **resultados intermediários** que promovam mudanças sobre as causas do macroproblema, resultados esses logicamente necessários (ainda que não suficientes) para alcançar o resultado final esperado, qual seja, um novo estágio desejado para a situação, entendido aqui como situação-objetivo.

Quadro 4 – Programa Temático e teoria da mudança: elementos e definições fundamentais

Situação inicial – é a situação na qual está inserido o macroproblema e 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 de um macroproblema. A cada Iniciativa corresponde um ou mais Produtos. 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 2024-27, os instrumentos 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 Iniciativa. São frutos diretos do processo de produção da iniciativa. Visam atacar as causas de um macroproblema que acomete a população-alvo e, assim, produzir resultados intermediários necessários para o alcance dos resultados finais esperados da Ação Programática. A cada Iniciativa corresponde um

ou mais Produtos. Produtos são, portanto, uma reformulação da Iniciativa do ponto de vista de quem os recebe (beneficiário).

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

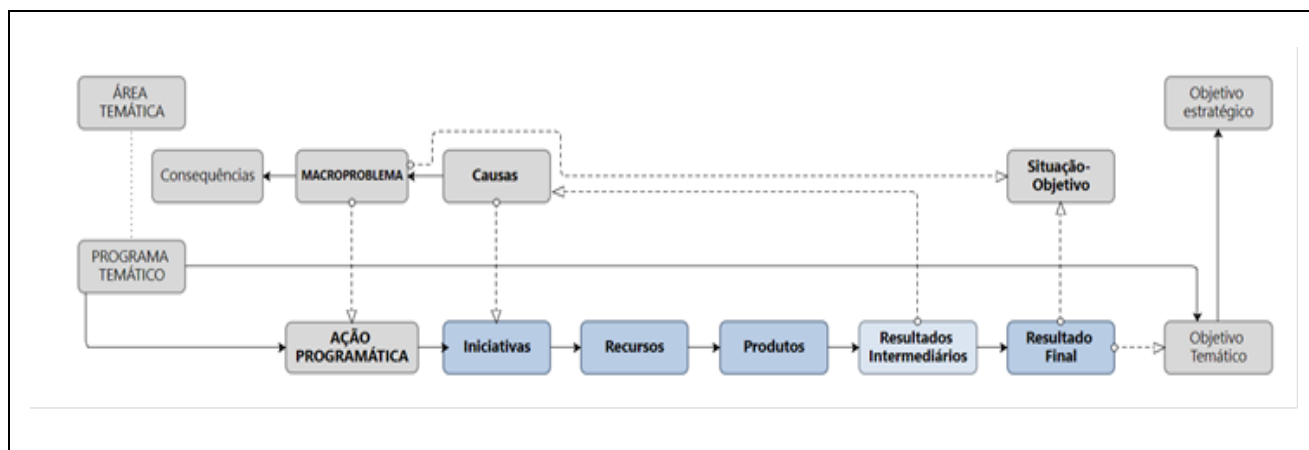
Resultado (final) esperado – é o propósito final da Ação Programática. Descreve a realização da mudança, alteração ou superação do macroproblema que acomete uma população.

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

Por sua vez, o conjunto de Ações Programáticas que visam dar tratamento aos diferentes macroproblemas identificados no escopo da mesma temática buscam contemplar, no longo prazo, um objetivo temático que contribua para o alcance de um ou mais objetivos estratégicos traçados na base estratégica do Governo.

A Figura 8 sintetiza a estrutura lógica de um Programa Temático do PPA, destacando, em azul, a Teoria da Mudança a ser observada na construção das Ações Programáticas dos Programas Temáticos do PPA 2024-2027.

Figura 8 – Teoria da Mudança e estrutura lógica de um Programa Temático



Fonte: elaboração própria.

Considerando o exemplo hipotético apresentado na Figura 9, além de ações emergenciais, como o alcance de alimentos a essa população, pode-se construir a Ação Programática no âmbito do Programa Temático “desenvolvimento inclusivo”, com o propósito de dar tratamento ao macroproblema da fome, tendo como resultado esperado erradicar a fome de famílias em situação de extrema pobreza. Para tanto, a Ação Programática prevê duas Iniciativas principais a atacar duas causas do macroproblema, quais sejam:

(i) Projeto produtividade e renda: curso de profissionalização para inserção produtiva qualificada de chefes de família em situação de extrema pobreza, a fim de mitigar a ausência de renda das famílias;

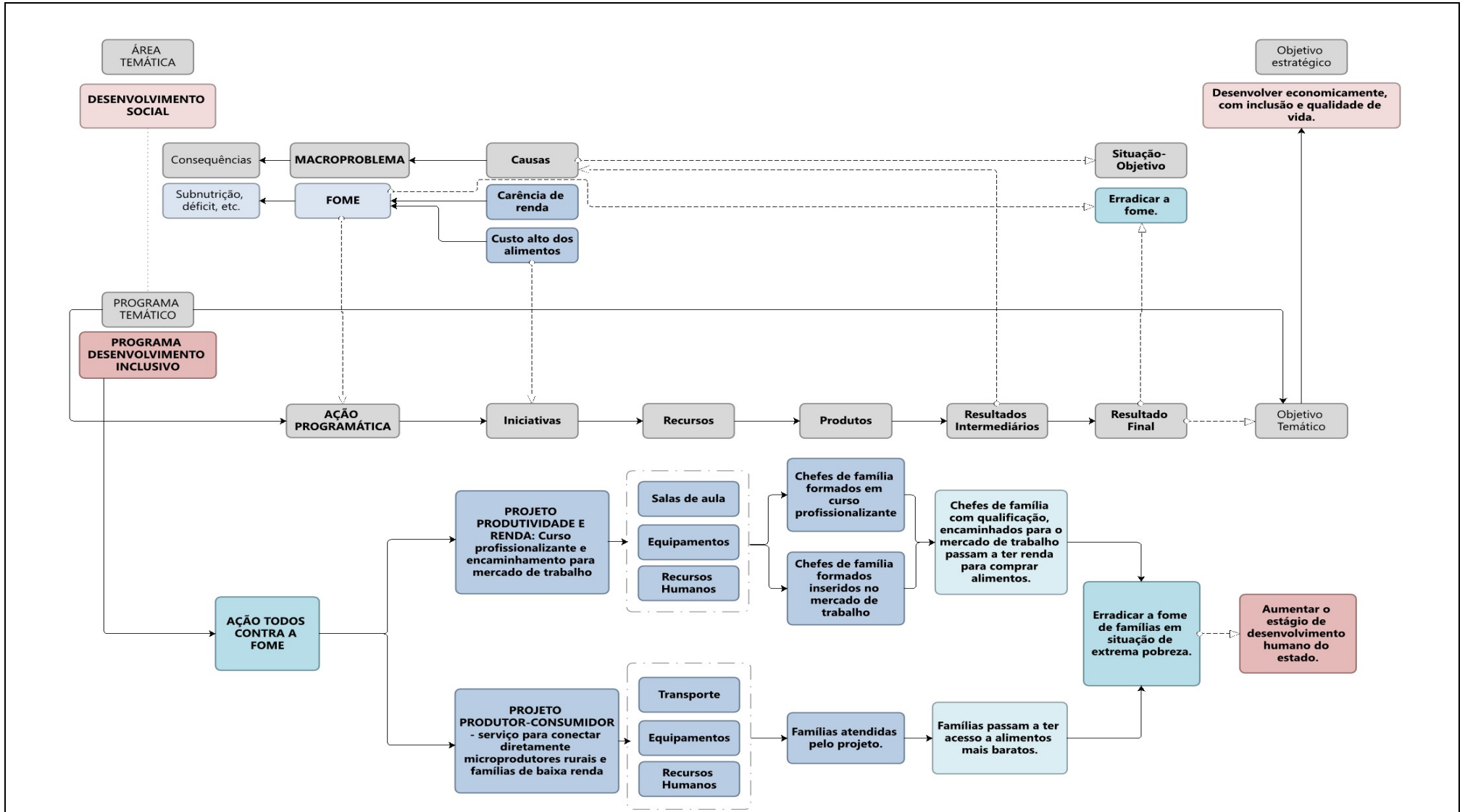
(ii) Projeto produtor-consumidor: serviço para conectar diretamente microprodutores rurais e famílias de baixa renda, para viabilizar o acesso a alimentos com menores custos.

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

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

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

Figura 9 – Exemplo de Teoria da Mudança e estrutura lógica de um Programa Temático



Fonte: elaboração própria.

Cabe destacar que a Teoria da Mudança se trata de exercício metodológico a auxiliar a construção dos pressupostos lógicos que sustentam a estrutura dos Programas, apresentada na seção seguinte. Como será visto, para fins do PPA 2024-2027, a descrição do macroproblema estará inserida na justificativa da Ação Programática, ao passo que os resultados intermediários apenas servirão para refletir, analisar e ponderar a validade lógica existente entre os Produtos das Iniciativas e o resultado final esperado da ação.

ESTRUTURA DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS NO PPA 2024-2027

PROGRAMAS TEMÁTICOS

Os **Programas Temáticos** do PPA 2024-2027 buscarão dar tratamento a diferentes macroproblemas que compartilham um foco temático comum identificado na etapa de temas e intersetorialidades a partir dos objetivos traçados na base estratégica do Governo.

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

Por sua vez, considerando o conjunto de macroproblemas abarcados na temática, cada programa terá um ou mais **objetivos temáticos**, os quais visam materializar, no âmbito de cada Programa Temático, os objetivos estratégicos perseguidos pelo Governo. Os objetivos temáticos serão mensurados e monitorados por meio de um ou mais indicadores temáticos, que permitam acompanhar a evolução da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar. Esses indicadores temáticos serão apurados, acompanhados e avaliados pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE), com apoio e suporte do Departamento de Governança e Inovação em TIC (DGTIC) da SPGG.

Por fim, para cada Programa Temático será previsto um **total** de recursos financeiros (em reais), referente à previsão de implementação do conjunto de Ações Programáticas ao longo dos quatro anos seguintes. Dessa forma, será possível visualizar e comparar o recurso alocado por esforço temático na Administração Pública, para além da análise extraída por função orçamentária. O Quadro 5 sintetiza esses elementos e suas definições.

Quadro 5 - Base estratégica e Programa Temático: elementos e definições

BASE ESTRATÉGICA			
<p>Conjunto de objetivos que se pretende alcançar com vistas a realizar a visão de futuro esperada para o Estado, respeitando valores mínimos compartilhados. Sua finalidade última é guiar e alinhar o planejamento e a gestão da ação governamental, conferindo-lhes unicidade na direção dos resultados esperados, coletivamente negociados e referendados pelo processo democrático. É consolidada em um Mapa Estratégico, no qual são expressos a visão de futuro e os objetivos estratégicos, organizados por eixos estratégicos.</p>			
Eixo estratégico		Objetivos estratégicos	
<p>Grandes pilares de sustentação da estratégia desenhada para alcançar a visão de futuro acordada. Servem como direcionadores mestres da ação governamental. Podem ser subdivididos em grandes temas setoriais (econômico, social, ambiental, etc.) ou perspectivas de atuação (relações Estado-sociedade, relações entre Poderes, etc.).</p>		<p>Mudanças macro que se pretende provocar, com vistas a alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na visão de futuro, observados os condicionantes políticos, legais e financeiros, bem como o horizonte do mandato. Sintetizam macrodesafios imbuídos de propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade. Em torno dos objetivos estratégicos é que serão mobilizadas e articuladas as linhas de ação do Governo, especialmente seus programas, projetos e metas estratégicos.</p>	
PROGRAMA TEMÁTICO			
<p>Programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consistem em conjunto articulado de esforços intersetoriais, buscam dar tratamento a macroproblemas socialmente identificados sob um escopo temático comum (setor, população-alvo, etc.), reconhecidos e declarados pelo Governo como um problema de política pública.</p>			
Denominação do Programa	Objetivo Temático	Indicadores Temáticos	Valor (R\$)
<p>Palavra ou frase-síntese que comunique direta e claramente o tema e o(s) propósito(s) do programa. Não há restrição quanto ao uso de nomes-fantasia, desde que reflita de forma sucinta o(s) propósito(s) que fundamenta(m) a existência do Programa Temático e de seu(s) objetivo(s).</p>	<p>Objetivos macro do Programa Temático, que visam materializar o conteúdo normativo dos objetivos estratégicos, com o propósito de alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na visão de futuro. É diretamente relacionado a um ou mais objetivos estratégicos definidos na base estratégica.</p>	<p>Medidas que permitem retratar e mensurar a evolução quantitativa da(s) mudança(s) macro que se pretende provocar e/ou as propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade.</p>	<p>Montante global de recursos financeiros previstos para a implementação do conjunto de Ações Programáticas ao longo dos quatro anos seguintes. Permite visualizar e comparar o recurso alocado na temática <i>vis-à-vis</i> a outras.</p>
Contextualização do Programa Temático			
<p>Descrição da articulação da área temática com a base estratégica. Reconhecimento e caracterização dos macroproblemas identificados sob esse enfoque temático. Descrição da estratégia articulada para dar tratamento aos macroproblemas, por meio de um conjunto de Ações Programáticas.</p>			

Fonte: elaboração própria.

AÇÕES PROGRAMÁTICAS

Cada macroproblema identificado sob o escopo do Programa Temático receberá tratamento por meio de uma **Ação Programática**. A Ação Programática consiste em um conjunto viável de Iniciativas, com o qual se pretende atacar, eficazmente, as causas de um macroproblema e, assim, provocar-lhes mudanças no sentido esperado, no médio e longo prazo.

Como visto, a existência de macroproblemas inseridos em uma situação inicial que se pretenda transformar consiste no propósito fundamental da atuação governamental, e os motivos pelos quais um determinado macroproblema receberá atenção e entrará na agenda governamental devem constar da **justificativa** da Ação Programática. Assim, na justificativa, o macroproblema deve ser caracterizado e analisado em seu estágio atual, e devem ser destacadas suas causas e suas consequências.

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

Atenção! Para subsidiar a identificação, a definição e a caracterização do macroproblema a receber tratamento por meio de uma política pública, podem e devem ser buscadas evidências sobre os problemas. Evidências podem ser colhidas, por exemplo, a partir de impressões de visitas a campo, pesquisas qualitativas, pesquisas quantitativas, análise e discussão dos resultados de avaliações sobre intervenções já testadas em outros contextos, entre outros. Podem ser buscadas, também, experiências (exitosas ou não) de governos e organizações que já procuraram lidar com problemas semelhantes. No PPA 2024-27, o Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) oferecerá como insumo aos órgãos as Sínteses Setoriais. Trata-se de um estudo que busca levantar e analisar macroproblemas identificados no âmbito de 11 setores funcionais selecionados: Agricultura e Pecuária; Assistência Social e Cidadania, Ciência e Tecnologia, Cultura, Educação, Indústria, Comércio e Serviços, Meio Ambiente e Saneamento, Saúde, Segurança, Transportes e Urbanismo e Habitação. Para cada um dos setores, os diferentes macroproblemas são analisados sob a ótica da evolução recente de Indicadores de Diagnóstico, por meio de demonstrações gráficas. Ainda, nos casos em que há disponibilidade de dados para tal, são apresentadas visões regionalizadas através de mapas. Além das Sínteses Setoriais, podem ser buscados outros insumos para a identificação dos macroproblemas que serão endereçados no Plano Plurianual, como outros diagnósticos e estudos já publicados por departamentos da SPGG e/ou os diagnósticos de políticas públicas que embasaram documentos e materiais de planejamento de médio e longo prazo, tais como o Plano Estadual de Saúde, o Plano Decenal de Direitos Humanos da Criança e Adolescente, o RS 2030, etc. Por fim, outro insumo a ser destacado é a Agenda 2030, à qual o PPA 2024-27 estará vinculado. Nesse sentido, cabe avaliar a aplicabilidade dos indicadores que monitoram a evolução em direção aos Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável para o caso do Rio Grande do Sul, utilizando-se, quando possível, os Indicadores ODSs como Indicadores de Resultado.

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

Atenção! Nenhuma ação pública é neutra. Portanto, a delimitação do público-alvo da Ação Programática é crucial. Equívocos nesse ponto ampliam as chances de efeitos indesejados nos incentivos dados a grupos sociais e/ou agentes ou setores econômicos, provocando distorções e alocação ineficiente de recursos já escassos. Ao definir o público-alvo, portanto, cabe refletir adequadamente a quem deve ser direcionada a ação para que os seus efeitos tenham resultado mais direto e imediato. No afã de auxiliar os órgãos a definirem os públicos-alvo das Ações Programáticas e garantir a adequação das escalas de grandeza e a padronização das nomenclaturas, o DEPLAN fornecerá uma lista de públicos-alvo possíveis, sem prejuízo que os órgãos considerem um público-alvo que não esteja contemplado na lista.

Cada Ação Programática será coordenada por um **órgão coordenador**, ao qual caberá articular o conjunto de Iniciativas intersetoriais. No planejamento da 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 sua coordenação e dos atores direta e indiretamente envolvidos.

Uma vez caracterizada a ação, as mudanças, alterações ou transformações da situação inicial e dos macroproblemas que a compõem — provocadas a partir da sua implementação — consistirão, pois, nos seus resultados esperados. Em outras palavras, o **resultado esperado** de uma Ação Programática é a transformação ou mudança ocorrida em uma situação inicial a partir da intervenção sobre um determinado macroproblema. Deve, portanto, sempre se reportar ao macroproblema em foco, relacionando as mudanças e/ou os benefícios esperados, que consistem na efetividade esperada com a implementação da ação.

Os resultados esperados devem ser descritos com concisão e precisão e devem ser mensurados por meio de indicadores. Como referido anteriormente, o Indicador de Resultado tem a finalidade de demonstrar se o resultado esperado da Ação Programática está ou não sendo alcançado. Assim, consiste em um instrumento de medida que busca traduzir a evolução do macroproblema ao longo da implementação do plano. Trata-se de importante ferramenta de monitoramento da efetividade da Ação Programática e, portanto, é importante que seja sensível à intervenção governamental e oportunamente apurável. Sempre que possível, deve ser regionalizado (por Região Funcional, COREDE ou município), com a finalidade de identificar como o macroproblema evolui nas diferentes regiões do Estado. Podem ser definidos um ou mais **Indicadores de Resultado**, para os quais será tanto apurado o valor mais recente (linha de base), quanto definido o valor desejado, isto é, a meta de resultado que se buscará alcançar no período de quatro anos estabelecido pelo PPA.

Cabe observar que tanto a situação inicial, sobre a qual se deseja incidir e que justifica a formulação do programa e a realização de suas ações, quanto a situação-objetivo ao final do PPA serão mensuradas e expressas por meio de indicadores. Logo, os Indicadores de Diagnóstico e os Indicadores de Resultado devem ser os mesmos, de modo a garantir a comparabilidade da situação (e, mais precisamente, a evolução do macroproblema) entre o momento anterior ao PPA e a fase concomitante ou posterior à sua implementação.

As Ações Programáticas do PPA 2024-27 também deverão estar vinculadas a um ou mais **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** da Agenda 2030. Os ODSs consistem em um conjunto de objetivos e metas com os quais o Brasil comprometeu-se a perseguir até 2030, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015). A Agenda 2030 está organizada em 17 ODSs, que se desdobram em 169 metas⁷ de resultado ou de implementação. No momento da definição das Iniciativas que compõem cada Ação Programática, deverão ser identificadas as metas para as quais cada Iniciativa contribui. A partir desta identificação, e em conformidade com ela, devem também ser indicados os objetivos relacionados a cada Ação Programática. Além disso, quando na definição dos Indicadores de Resultado, sugere-se utilizar também os indicadores ODSs, no que se aplicar⁸. O Quadro 6 lista os ODSs que fazem parte da Agenda 2030.

Quadro 6 – Agenda 2030: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs)

Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades.
Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.
Objetivo 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos.
Objetivo 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos.
Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.
Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
Objetivo 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
Objetivo 13: Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
Objetivo 14: Conservar e usar de modo sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
Objetivo 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

⁷ As metas ODS estão disponíveis em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2023.

⁸ Disponíveis em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2023.

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.

Fonte: Nações Unidas, 2015.

Por fim, para cada Ação Programática será orçado um montante de recursos em reais, 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 categorias da despesa orçamentária (corrente ou de capital).

O Quadro 7 sintetiza estes elementos.

Quadro 7 - Ação Programática: elementos e definições

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

Fonte: elaboração própria.

INICIATIVAS E PRODUTOS

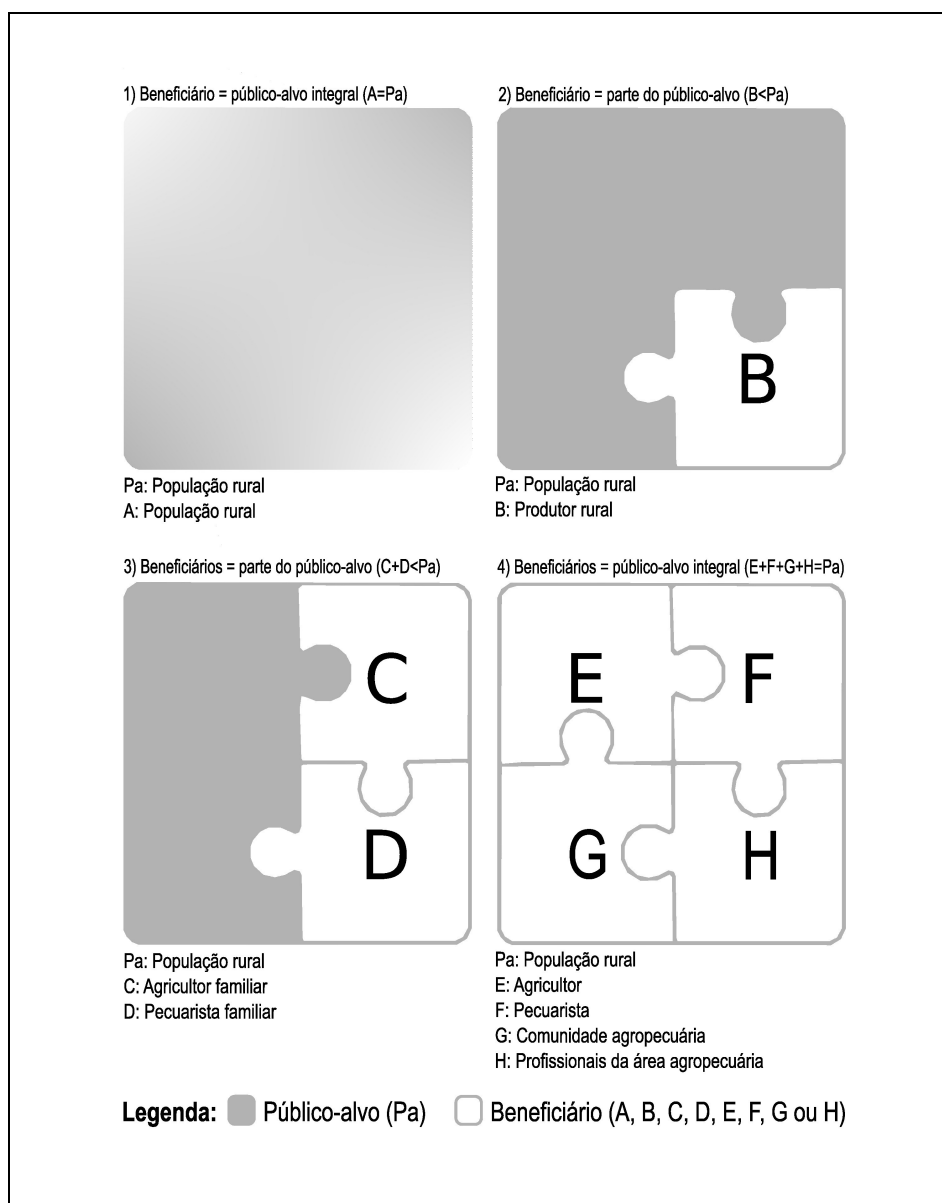
Como visto, cada macroproblema identificado sob o escopo do Programa Temático receberá tratamento por meio de Ações Programáticas, as quais reúnem diferentes **Iniciativas**. Iniciativas são processos que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produzem bens e serviços com os quais se procura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

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

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

Cada Iniciativa terá designado um **órgão responsável**, ao qual caberá implementá-la direta ou indiretamente. Ademais, a cada Iniciativa corresponde necessariamente um ou mais **Produtos**, que consistem em bens e serviços ofertados diretamente para um conjunto elegível da população-alvo da Ação. Produtos são, assim, resultantes 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**. Este consiste, portanto, no destinatário da Iniciativa e representa quem efetivamente receberá o bem ou o serviço gerado como Produto (exemplo: professores, agricultores familiares, médicos, etc.). É um subconjunto do público-alvo da Ação Programática. Logo, seu nível de granularidade costuma ser menor que o do público-alvo, embora possa haver casos em que o beneficiário de uma Iniciativa equivalha à totalidade do público-alvo da Ação Programática correspondente, como ilustra a Figura 10. Uma mesma Iniciativa pode estar vinculada a mais de um beneficiário.

Figura 10 – Relação entre público-alvo da Ação Programática e beneficiário da Iniciativa



Fonte: elaboração própria.

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

Sendo assim, Produtos são uma reformulação da Iniciativa do ponto de vista de quem os recebe – o(s) beneficiário(s). E, como dito, os Produtos materializam, na forma de bens ou serviços, as Iniciativas que visam a provocar mudanças nas causas de um macroproblema. Para tanto, **Metas de Produto** são estabelecidas, respeitando, porém, os limites do cenário fiscal imposto. Metas de Produto consistem no valor desejado de entrega direta do Produto para seus beneficiários. A meta para o período de quatro anos constará no Projeto de Lei do PPA, enquanto as metas anuais, por outro lado, são informações gerenciais, definidas durante a elaboração do PPA, que constam apenas no Sistema de Planejamento e Orçamento.

A fim de compor a meta de médio prazo, as metas anuais deverão, preferencialmente, ser somadas. Dessa forma, os Produtos devem ser elaborados pensando em entregas que são distintas a cada ano. Apenas nos casos em que o Produto entregue é o mesmo ao longo dos anos, as metas não deverão ser somadas ano a ano. Nesse caso, a meta para o período de quatro anos será o valor representado no último ano de vigência do Plano. Os quadros abaixo ilustram e detalham essas definições.

Quadro 8 – Exemplo de meta somável

Produto: unidade habitacional construída	Meta Anual				Meta Total
	2024	2025	2026	2027	2024-2027
	100	100	100	100	400

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

Quadro 9 – Exemplo de meta não somável

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

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

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

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

As outras etapas de regionalização dizem respeito à distribuição dos beneficiários das Iniciativas e à definição das metas dos Produtos. Na prática, esta é uma derivação daquela. Para proceder à regionalização das metas dos Produtos do PPA 2024-2027, os órgãos terão acesso a painéis regionalizados de potenciais beneficiários através do Geoportal da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE), uma plataforma de compartilhamento de

dados mantida pelo DEPLAN. Com este insumo em mãos, poderão, sempre que possível, regionalizar a distribuição dos Produtos.

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

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

O Quadro 10 sintetiza os elementos a caracterizar as Iniciativas do PPA.

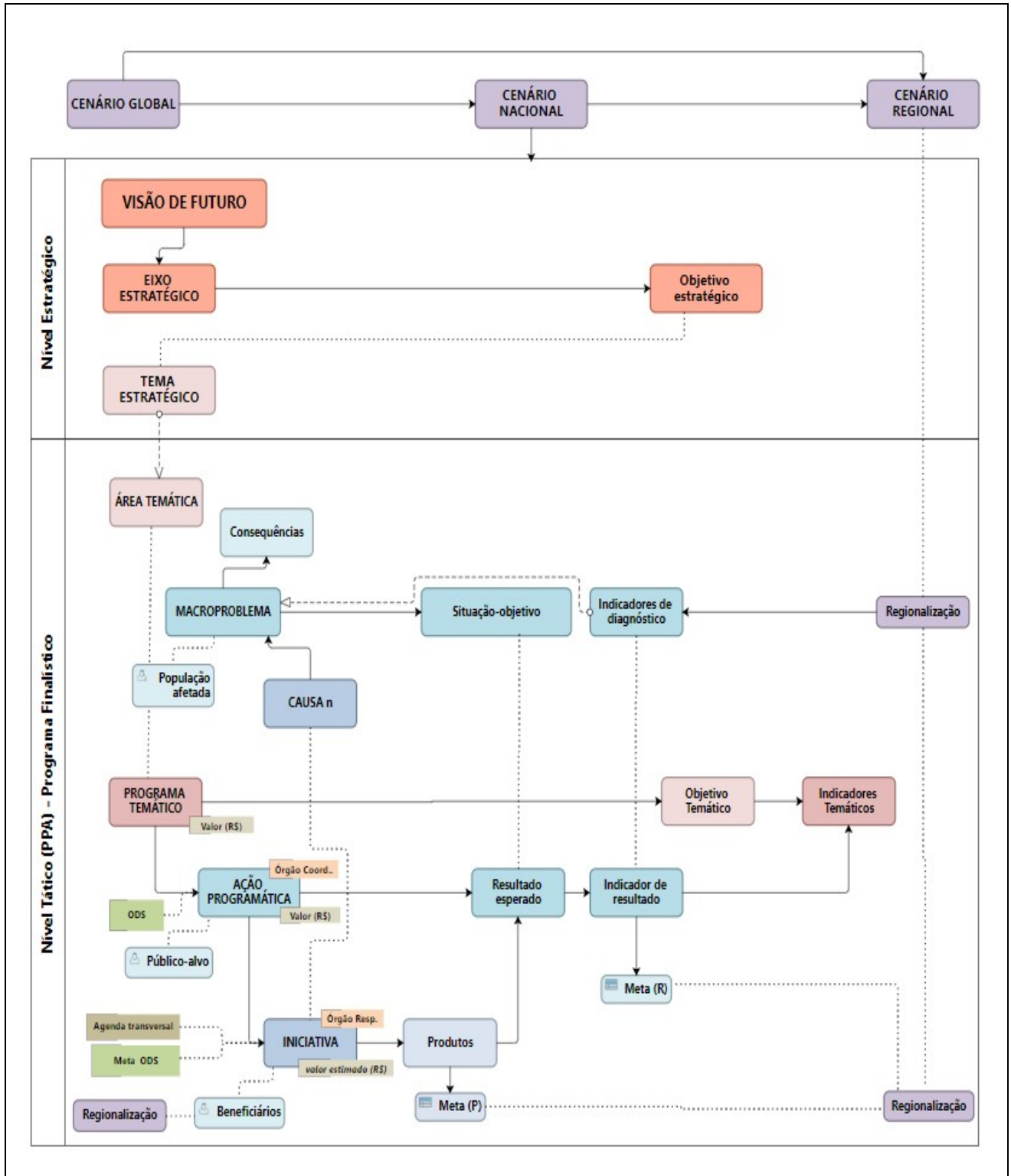
Quadro 10 – Iniciativas e Produtos: elementos e definições

INICIATIVA						
<p>Processos que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produzem bens e serviços com os quais se procura atacar as causas do macroproblema que seja objeto de tratamento da Ação Programática. Compreende tanto projetos com prazo e entrega definidos, quanto atividades de natureza contínua.</p> <p style="text-align: center;">Projeto – conjunto de ações limitadas no tempo, do qual resulta um produto final entregue à sociedade.</p> <p>Atividade – conjunto de ações que se realizam de modo contínuo e permanente, do qual resulta a prestação de serviços-fins diretamente à sociedade.</p> <p style="text-align: center;">A cada Iniciativa corresponde um ou mais Produtos.</p>						
Denominação da Iniciativa	Descrição da Iniciativa	Beneficiários	PRODUTO	Meta de Produto	Regionalização	Valor Estimado da Iniciativa (R\$)
Palavra ou frase-síntese que comunique direta e claramente a causa do macroproblema a ser atacado pela Iniciativa.	Breve descrição da Iniciativa, expressando o que efetivamente é realizado no âmbito da Iniciativa. Trata-se do método (a forma) como se pretende atacar a causa do macroproblema, delimitando o âmbito da Iniciativa, seu escopo e suas macroetapas. Sintetiza o plano de ação, a ser trabalhado no nível operacional.	Destinatário de uma Iniciativa e representa quem efetivamente receberá o bem ou serviço gerado como Produto (ex: professores, agricultores familiares, médicos, etc.). É um subconjunto do público-alvo da Ação Programática. Logo, seu nível de granularidade costuma ser menor que o do público-alvo, embora possa haver casos em que o beneficiário de uma Iniciativa equivalha à totalidade do público-alvo da Ação Programática correspondente	Bens e serviços ofertados diretamente para beneficiários e resultantes diretos do processo de produção de uma Iniciativa. Produtos são, assim, resultantes diretos do processo de produção de uma Iniciativa.	Valor desejado de entrega direta do Produto para seus beneficiários. A meta para o período de quatro anos constará no Projeto de Lei do PPA, enquanto as metas anuais, por outro lado, são informações gerenciais. A fim de compor a meta de médio prazo, as metas anuais deverão, preferencialmente, ser somadas. Dessa forma, os Produtos devem ser elaborados pensando em entregas que são distintas a cada ano. Apenas nos casos em que o Produto entregue é o mesmo ao longo dos anos, as metas não deverão ser somadas ano a ano.	A meta de Produto deve ser o tanto mais regionalizada possível, a fim de garantir uma alocação eficiente dos recursos disponíveis e de comprometer a ação pública com o tratamento das desigualdades regionais. Para proceder à regionalização das metas dos Produtos do PPA 2024-27, os órgãos terão acesso a painéis regionalizados de potenciais beneficiários através do Geoportão da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE), uma plataforma de compartilhamento de dados mantida pelo DEPLAN. Com este insumo em mãos, poderão, sempre que possível, regionalizar a distribuição dos Produtos.	Montante de recursos financeiros estimado para a implementação da Iniciativa planejada e a entrega dos Produtos prometidos, ao longo dos quatro anos seguintes. Deve considerar o conjunto de etapas intermediárias necessárias para entregar os Produtos planejados, o que requer intensa articulação com a gestão. Deve também respeitar o cenário fiscal programado, prevendo as categorias de despesa. (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.	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 LGBTQIA+, políticas para mulheres, população em situação de rua, economia solidária, criança e adolescente, etc.).					
	Metas de ODSs					
	As Metas de ODSs são os desdobramentos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, contribuindo para sua concretização. As Iniciativas do PPA 2024-2027 serão vinculadas a pelo menos uma Meta de ODS.					

Fonte: elaboração própria.

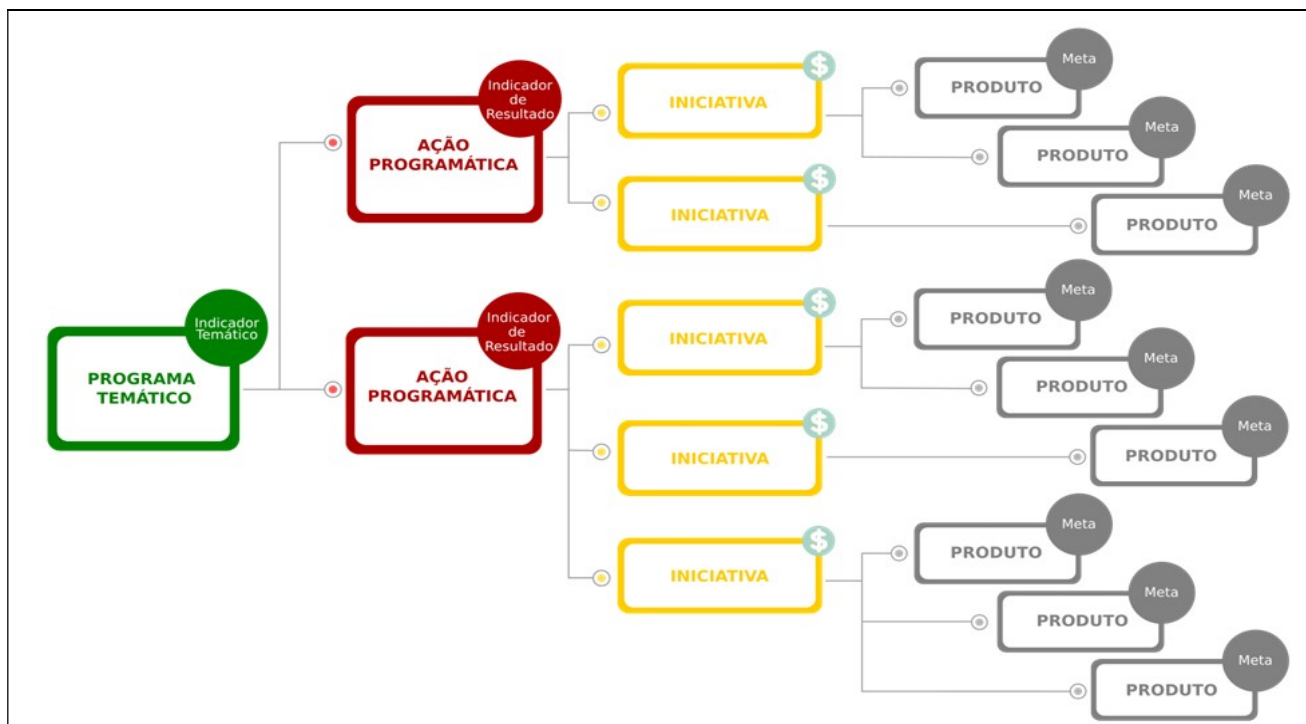
Apresentados os elementos fundamentais, a Figura 11 ilustra a estrutura final dos Programas Temáticos do PPA 2024-2027. A Figura 12, por sua vez, demonstra a estrutura resumida dos Programas Temáticos do PPA 2024-2027.

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



Fonte: elaboração própria.

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



Fonte: elaboração própria.

3.3.2 PROGRAMAS NÃO TEMÁTICOS DO PPA 2024-2027

No PPA 2024-2027, serão adotados quatro tipos de programas: Programas Temáticos, Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, programas de crédito e encargos especiais. Os dois primeiros diferenciam-se entre si pelos beneficiários diretos de seus bens ou serviços: sociedade ou Estado. Após descrever os Programas Temáticos e seu método de elaboração, cabe discorrer brevemente sobre a natureza dos demais tipos de programas do PPA 2024-27.

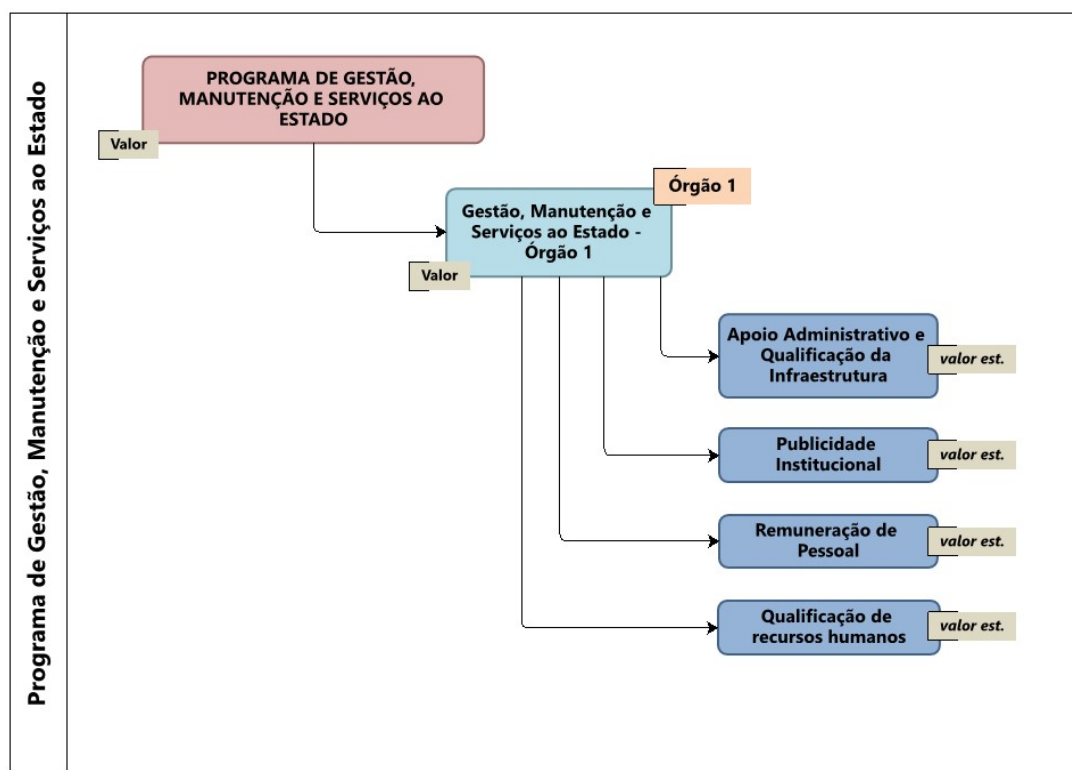
PROGRAMA DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO

Programa que produz bens e serviços típicos de Estado e ofertados ao próprio Estado (i.e. planejamento, formulação, gestão, coordenação, avaliação ou controle de políticas públicas), incluindo atividades de natureza tipicamente administrativa, que colaboram para a consecução dos objetivos dos demais programas (i.e. remuneração de pessoal, cursos, campanhas, etc.). Cada órgão terá uma Ação Programática própria dentro do Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, com os valores estimados para cada Iniciativa previamente especificada, quais sejam: Apoio Administrativo e qualificação da Infraestrutura⁹, Publicidade Institucional, Remuneração de Pessoal e Qualificação de Recursos Humanos. Dessa forma, busca-se conferir eficiência e

⁹ Aqui, cabe ressaltar que produtos relacionados à infraestrutura de um órgão (obras, por exemplo) que impactem diretamente a sua entrega de bens/serviços aos cidadãos devem ser vinculados aos Programas Temáticos.

transparência na aplicação desses recursos. Esse Programa não possui objetivos explícitos, nem indicadores.

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



Fonte: elaboração própria.

PROGRAMAS DE CRÉDITO

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

ENCARGOS ESPECIAIS

Programa de natureza exclusivamente financeira, registrado por meio de Iniciativas padronizadas, quais sejam: Outros Encargos Especiais, Serviço da Dívida e outras que forem necessárias. Não figuram na programação do PPA 2024-2027, sendo apenas considerados para fins de estabelecimento do cenário financeiro que orientará a fixação das metas dos demais programas.

3.3.3 OFICINAS DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS DO PPA 2024-2027

Uma vez constituída a Rede de Planejamento, Governança e Gestão¹⁰, a elaboração dos Programas do PPA 2024-2027 se desdobra em momentos distintos. Inicialmente, é fornecida, pelo DEPLAN, uma capacitação voltada ao pessoal envolvido no processo de elaboração do Plano Plurianual. Na sequência, são construídas, através de oficinas que contam com a participação de representantes do pessoal técnico das diferentes secretarias e suas vinculadas, as Ações Programáticas, Iniciativas e Produtos que compõem o PPA.

Este processo parte da identificação dos macroproblemas no âmbito dos recortes temáticos estabelecidos a partir da depuração do Mapa Estratégico do Governo. Posteriormente, faz-se uso da Teoria da Mudança para desenhar os Programas Temáticos em seu aspecto qualitativo (nome, descrição e características das Ações Programáticas e Iniciativas, natureza dos Produtos, etc.), sem que se dimensionem suas metas físicas e financeiras. Nesse momento, também é efetuada a vinculação das Ações Programáticas e das Iniciativas aos ODS e suas metas, respectivamente. Após a definição dos atributos qualitativos das Iniciativas e seus Produtos, prevê-se um momento de seleção dos projetos estratégicos que serão objeto de monitoramento intensivo pelo Departamento de Acompanhamento Estratégico da SPGG (DAE-SPGG). A seguir, é feita uma rodada de validação junto aos Secretários do Estado.

A partir da apresentação do cenário fiscal previsto para o período de vigência do PPA 2024-2027, e consideradas as prioridades do Governo, o Departamento de Orçamento de Finanças da SPGG (DOF) projeta os recursos que cada órgão terá à disposição para executar suas políticas. Nesse momento, é realizada a etapa quantitativa de construção dos Programas Temáticos, quando são definidas as metas físicas dos Produtos e os valores desejados dos Indicadores de Resultado, de maneira regionalizada, sempre que possível.

Desse modo, das oficinas de elaboração de programas resultam os programas do PPA 2024-2027 e, além disso, as prioridades e metas para o exercício de 2024, que orientarão a carteira de projetos estratégicos e a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

¹⁰ A Rede de Planejamento, Governança e Gestão consiste em um conjunto de servidores, vinculados aos órgãos e entidades da administração pública estadual, que tem, entre outras funções, a de elaborar, acompanhar e revisar o PPA. A coordenação, a orientação e o gerenciamento da Rede ficam a cargo da SPGG. Cada secretaria é representada na Rede por um coordenador de planejamento, governança e gestão setorial, que atua na coordenação do processo de elaboração do PPA em sua secretaria, e por um ou mais especialista setorial, que é o responsável pela execução do processo.

4. INTEGRAÇÃO DO PPA 2024-2027 COM OS DEMAIS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO

Partindo do compromisso de que o PPA deve ter foco no cidadão, isto é, atacar macroproblemas 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 2024-2027, assentado sobre a integração dos níveis estratégico (cúpula de Governo), tático (PPA) e operacional (orçamento e gestão) de planejamento.

Quadro 11 – PPA 2024-2027: 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 2024-2027 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 Programáticas, Produtos e suas metas. No marco do PPA 2024-2027, consiste na formulação 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 2024-2027, envolve não só a LDO e a LOA, mas também a gestão de projetos estratégicos.

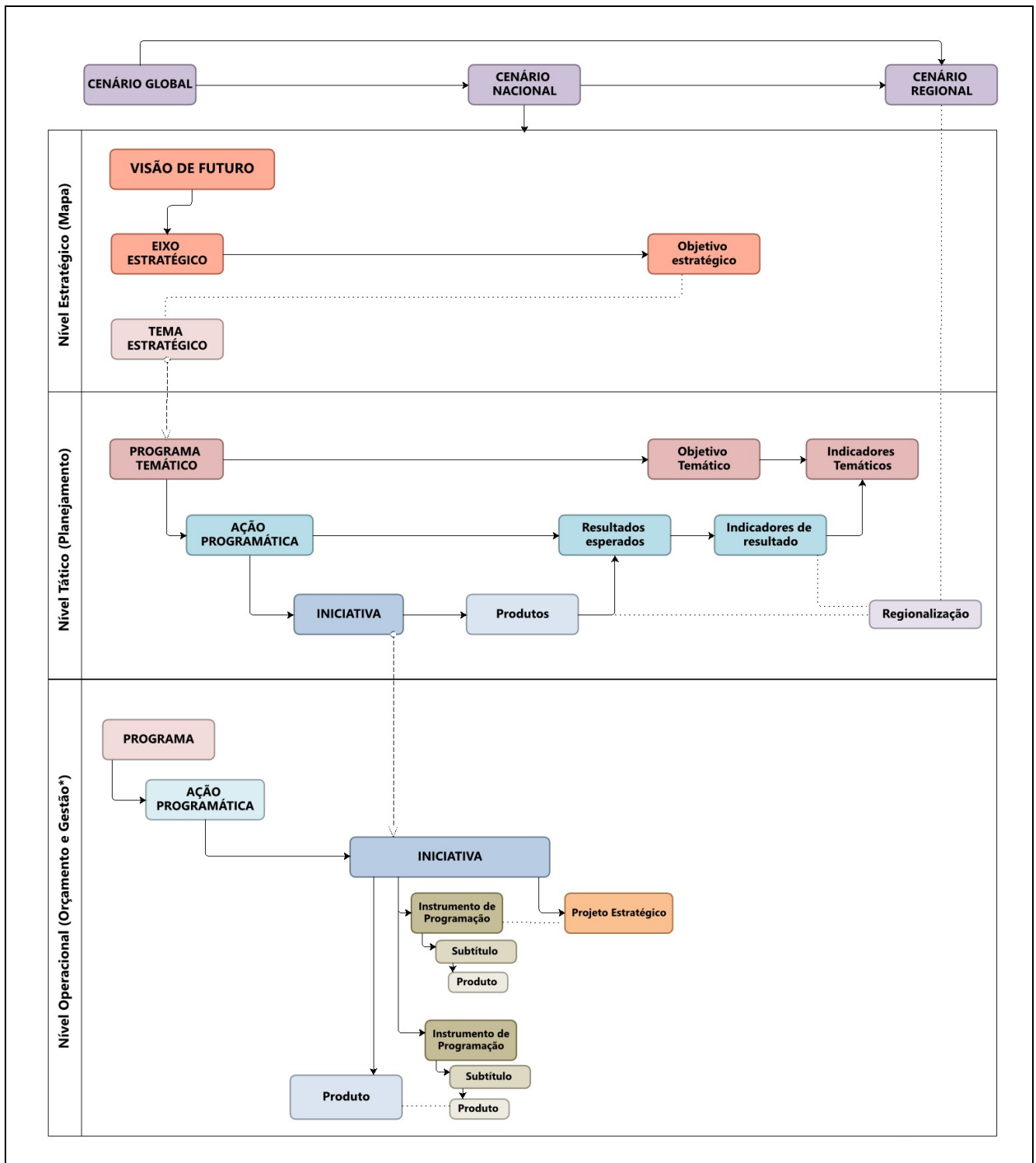
Destaca-se, nesta proposta, a interação com a gestão estratégica, cujo alinhamento é requisito para dar unicidade às estratégias de ação governamental em busca dos resultados esperados, especialmente no que se refere a programas e projetos estratégicos. Da gestão da implementação depende a vital retroalimentação do processo de planejamento, de modo que se possam 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 14 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.

Figura 14 - Esquema metodológico de integração dos processos de planejamento na elaboração do PPA



Fonte: elaboração própria.

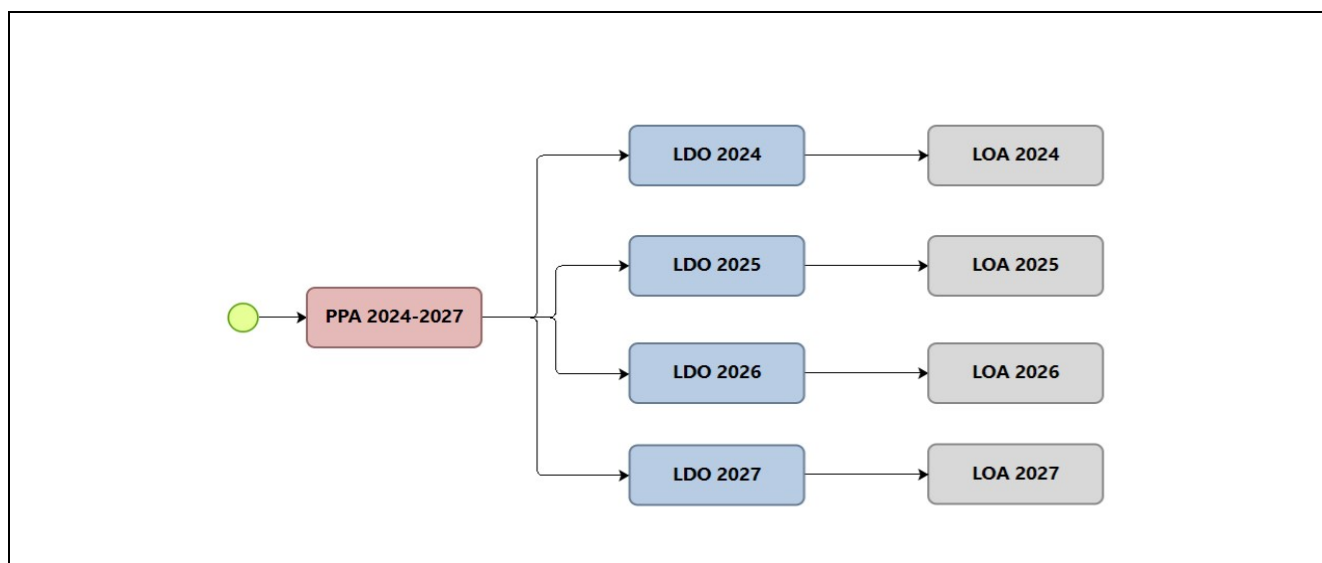
4.1 INTEGRAÇÃO DO PPA 2024-2027 COM O ORÇAMENTO

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 LDO e a LOA, estabelecendo um nexo entre o planejamento de médio prazo (o PPA) e as programações de curto prazo expressas nas leis orçamentárias.

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece programas, objetivos e metas que nortearão a Administração Pública pelos quatro anos subsequentes à sua aprovação. Por sua vez, compete à LDO, dentre outras atribuições, estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública e orientar a elaboração dos orçamentos anuais (conforme a Constituição Federal no seu art. 165, § 2º). Já à LOA cabe estimar as receitas e fixar as despesas, de modo a efetivamente autorizar a realização de gastos públicos em determinado exercício financeiro.

Conforme expresso na Constituição Federal e na Estadual, os orçamentos previstos na LDO e na LOA devem ser compatíveis com o PPA. A Figura 15 traz essa representação.

Figura 15 – Integração entre PPA, LDO e LOA



Fonte: elaboração própria.

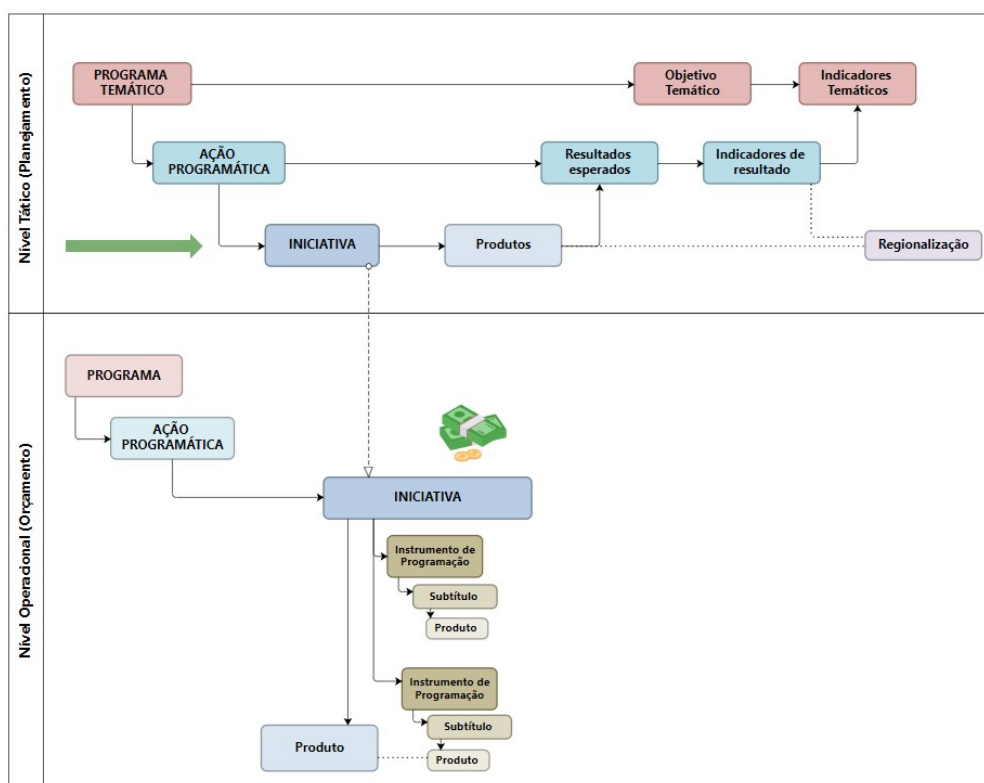
A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/2000) reforça a necessidade de integração entre esses três instrumentos. Os artigos 15, 16 e 17 da LRF expressam a obrigatoriedade de a ação governamental que gera nova despesa e aquelas com despesa de caráter continuado estarem de acordo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

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 (IPs) 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 podem estar vinculados (Figura 16).

O IP deverá conter um ou mais subtítulos associados, de caráter indicativo e gerencial, que podem ser utilizados também para especificar a localização geográfica das suas operações constitutivas. Em cada subtítulo deve ser alocada, além da dotação orçamentária, uma série de atributos como, por exemplo, os Produtos e as metas físicas regionalizadas, quando se referirem a IPs vinculados a uma Iniciativa de uma Ação Programática pertencente a um Programa Temático¹¹. Buscando reforçar o alinhamento entre os instrumentos, PPA e LOA, os Produtos indicados nos subtítulos deverão ser os mesmos que constam nas Iniciativas do PPA.

Figura 16 – Integração entre PPA e orçamento



Fonte: elaboração própria.

Esse modo de integração entre PPA e LOA 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, é possível a atualização anual dos valores dos instrumentos de programação vinculados às Iniciativas orçadas¹².

¹¹ Conforme Manual Técnico de Orçamento 2023.

¹² O vínculo de cada instrumento de programação ao seu respectivo programa, Ação Programática e iniciativa do Plano Plurianual do Estado estará registrado no Sistema de Planejamento e Orçamento.

4.2 INTEGRAÇÃO DO PPA COM OS PROJETOS ESTRATÉGICOS

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 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 específica.

Quadro 12 – Projeto estratégico: definição

Projeto Estratégico – um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único. É temporário, por ter data prevista para iniciar e para terminar. É estratégico, 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.

O acompanhamento de projetos estratégicos é um processo que dá visibilidade à agenda governamental. É executado por uma equipe destacada que deve manter um alinhamento com as Iniciativas do Plano Plurianual, de forma a não desperdiçar os avanços praticados nos últimos Planos e a não criar processos de planejamento paralelos descolados, que possam comprometer a efetividade do PPA.

Diante disso, para o PPA 2024-2027, recomenda-se a superação dessa dicotomia, desenhando-se 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.

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.

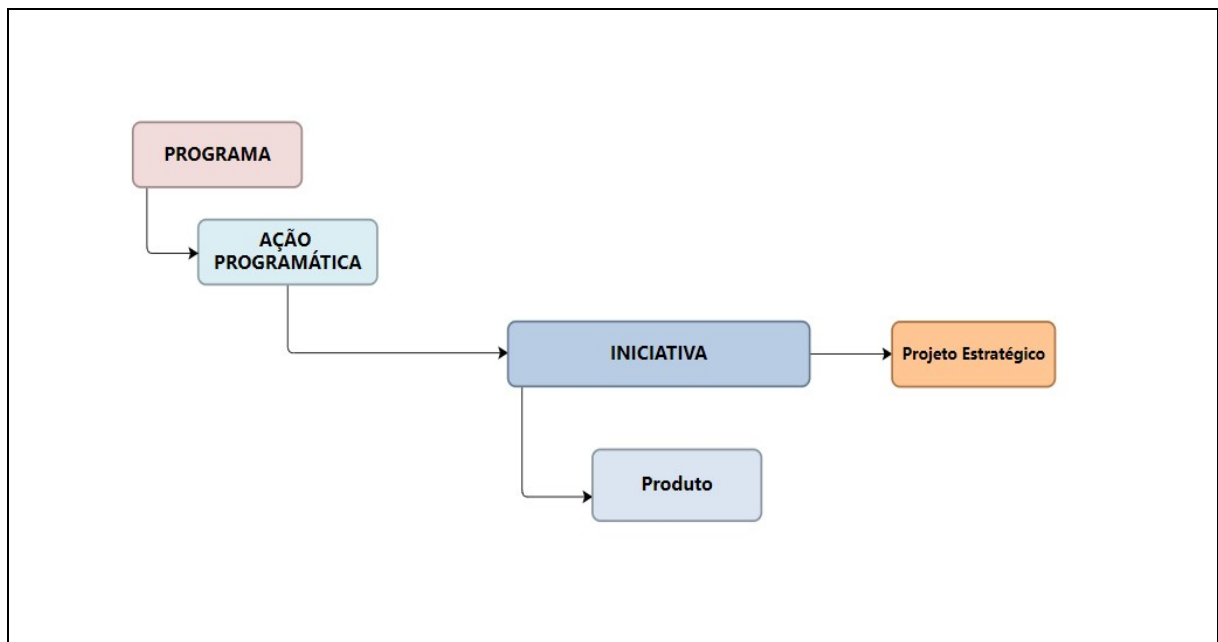
Nesse sentido, além de os Programas Temáticos expressarem as prioridades estabelecidas na base estratégica, sugere-se que sejam objeto de priorização, monitoramento e gestão intensiva os projetos estratégicos vinculados às Iniciativas do PPA (Figura 17)¹³.

Com esse objetivo, a definição dos projetos estratégicos será feita durante as oficinas de elaboração do PPA 2024-2027, considerando as Iniciativas previamente estabelecidas que irão compor o Plano, sendo esse processo de responsabilidade do Departamento de Acompanhamento Estratégico (DAE) da SUPLAN-SPGG.

¹³ Os elementos priorizados receberão selo indicativo no Sistema de Planejamento e Orçamento.

Sugere-se ainda que a consolidação anual das realizações, das metas físicas dos Produtos 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 do ano seguinte.

Figura 17 – PPA: integração com projetos estratégicos



Fonte: elaboração própria.

5. DIMENSÃO TERRITORIAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PPA 2024-2027

A dimensão territorial é fundamental no planejamento dos Governos. Em linhas gerais, a análise do território permite identificar problemas e oportunidades regionais, o que favorece uma maior efetividade das políticas públicas. A valorização do território deve-se 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 às regiões, dando mais foco às ações públicas.

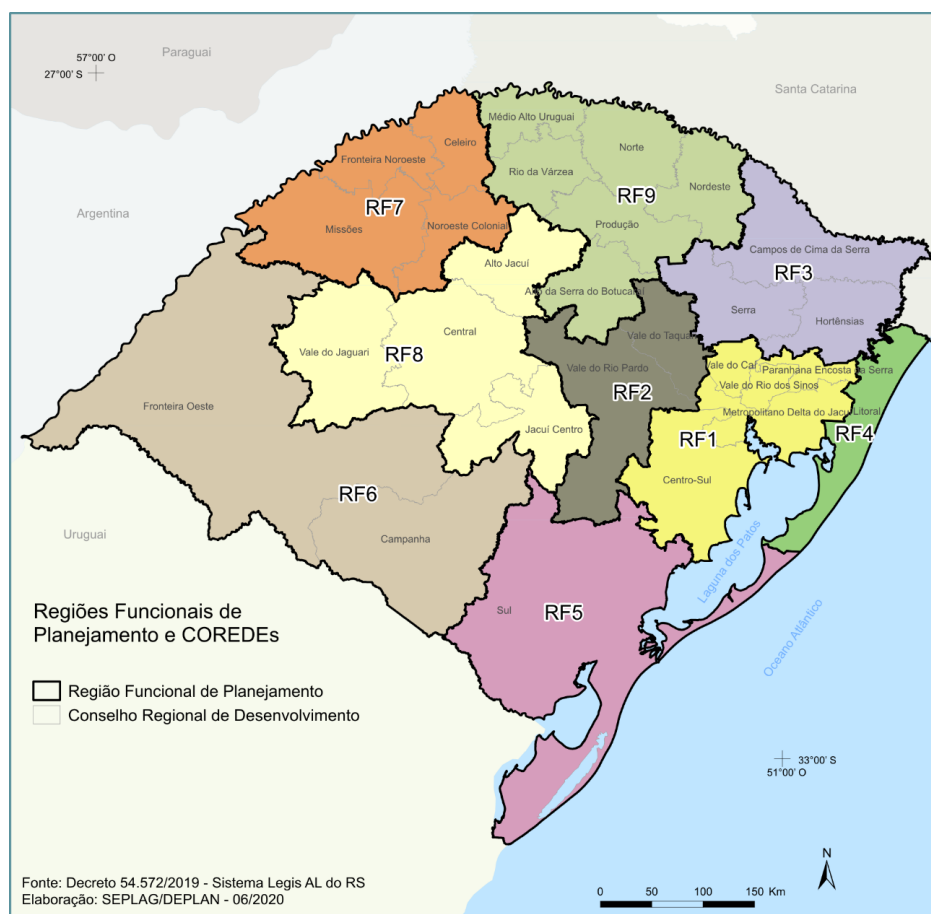
O esforço de regionalização dos programas e ações permite a adoção de uma abordagem planejada ao combate às desigualdades regionais. Disparidades produtivas geram efeitos negativos sobre o emprego e a renda das populações residentes em regiões com menor acesso a oportunidades econômicas. Da mesma forma, as assimetrias na oferta de serviços (educação, saúde, assistência social, etc.) impactam a qualidade de vida dos cidadãos. Desse modo, a incorporação da dimensão territorial pode servir para romper com a lógica de reprodução dessas desigualdades e suas consequências. Ademais, a territorialização das ações de governo também possibilita que se tenha maior transparência, à medida que a população possa conhecer detalhes do que foi programado para sua região.

Além disso, a vinculação da programação pública com o território é uma exigência legal e 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 último 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.

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 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 de julho de 2007), foi adicionada a escala das Regiões Funcionais de Planejamento (RFs), criadas a partir do estudo de planejamento de longo prazo Rumos 2015 e demonstradas na Figura 18.

Figura 18 – Regiões Funcionais de Planejamento e Conselhos Regionais de Desenvolvimento



Fonte: elaboração própria.

Como mencionado anteriormente, ao se discutir as etapas de elaboração do PPA 2024-2027, a metodologia de regionalização do Plano Plurianual prevê o viés territorial em três etapas do processo de elaboração. Esta avaliação territorial deverá ocorrer: (i) na identificação do macroproblema; (ii) na identificação da distribuição dos beneficiários da Iniciativa e; (iii) na definição das metas para os Produtos. Para isso, serão utilizadas três escalas de regionalização: as nove Regiões Funcionais de Planejamento, os 28 COREDEs e os 497 municípios.

Além de configurarem uma escala de regionalização, os COREDEs consistem em um importante fórum de discussão e representação das demandas da sociedade nas diferentes regiões do Estado. Historicamente, os COREDEs e as Regiões Funcionais de Planejamento constituíram-se como instâncias de participação da sociedade nos instrumentos de planejamento governamental do Rio Grande do Sul, como o próprio Plano Plurianual e o orçamento estaduais.

Também é importante afirmar que os COREDEs estão, atualmente, passando pelo processo de atualização de seus planos estratégicos, os quais foram elaborados visando ao período 2015-2030. A metodologia desses planos estratégicos, proposta pela SPGG, prevê uma etapa de elaboração de diagnósticos e relatórios de avaliação de cada um dos COREDEs, contendo as principais forças e fraquezas regionais. Também, segundo a metodologia, essa etapa deve ser subsidiada por audiências regionais com ampla participação da população.

Nesse sentido, como forma de subsidiar o processo de elaboração do PPA 2024-2027, a participação da sociedade ocorrerá através dos COREDEs agregados em Regiões Funcionais. Assim,

cada Região Funcional de Planejamento destacará macroproblemas a serem considerados pelas políticas públicas estaduais no PPA 2024-2027. Esses macroproblemas deverão ter, como base, as forças e fraquezas regionais levantadas pelos COREDEs no processo de atualização de seus planos e constituirão um insumo a ser considerado pelos diferentes órgãos do Estado na identificação dos macroproblemas a serem tratados no âmbito das suas atuações.

6. AGENDA 2030 E ODS NO PPA 2024-2027

A Agenda 2030 é um plano de ação global adotado em 2015 por todos os países em conjunto para buscar o desenvolvimento sustentável, promovendo o equilíbrio entre crescimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental, e reforçando a liberdade e a paz. É uma agenda abrangente, pautada pelos princípios da universalidade, da integração, e de não deixar ninguém para trás¹⁴, e orientada pelo foco em cinco pilares, os chamados cinco P's:

1. Pessoas: erradicar a pobreza e a fome de todas as maneiras e garantir dignidade e equidade;
2. Planeta: proteger os recursos naturais e o clima do planeta para as gerações futuras;
3. Prosperidade: garantir vidas prósperas e plenas, em harmonia com a natureza;
4. Paz: promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas; e
5. Parcerias: implementar a agenda por meio de uma parceria global sólida.

Dentro dessa perspectiva, a Agenda 2030 está organizada em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), que se desdobram em 169 metas de resultado ou de implementação¹⁵. Os objetivos e as metas incluem ações nos mais variados setores, incluindo ações nas áreas de erradicação da pobreza, segurança alimentar, saúde, educação, igualdade de gênero, meio ambiente, urbanização, justiça social, emprego e renda, dentre outros. A Agenda também é composta por 231 indicadores para acompanhamento dos objetivos e das metas, por meios de implementação e propostas de parcerias globais, e por um roteiro para acompanhamento e revisão periódicos da Agenda.

Figura 19 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030



Fonte: Nações Unidas, 2015.

¹⁴ Princípio da universalidade: considera que a Agenda 2030 é aplicável a todos os países, considerando as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento. Princípio da integração: considera os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável interligados e indivisíveis, buscando equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental). Princípio de não deixar ninguém para trás: deve ser promovido um olhar detalhado e localizado para as desigualdades e para a pobreza, buscando que os benefícios do desenvolvimento sustentável atinjam a todos, erradicando a pobreza e solucionando problemas.

¹⁵ Metas finalísticas (88): indicam os resultados e impactos desejáveis na realidade social. Metas de implementação (81): metas que se referem aos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de governança necessários ao alcance dos resultados esperados.

Atualmente, a Agenda é compartilhada e fomentada por inúmeros atores, que vão de diferentes entes governamentais a organizações internacionais, ONGs, movimentos sociais, ambientes acadêmicos, iniciativa privada, dentre outros. No âmbito do Estado, diversos benefícios derivam da incorporação da Agenda 2030 no planejamento e execução de políticas públicas, em especial a promoção de transversalidade e intersetorialidade das políticas, integração entre diferentes processos de planejamento, cooperação e alinhamento entre diferentes órgãos de governo, fortalecimento dos processos de monitoramento e sinergia com outros atores.

No Rio Grande do Sul, a integração entre a Agenda 2030 e o planejamento já esteve presente na elaboração do PPA 2020-2023, a partir da identificação das Iniciativas que contribuíssem direta ou indiretamente para a consecução de um ou mais ODSs. Após identificadas, as Iniciativas passaram a receber o selo ODS. Como destacado ao abordar as etapas de elaboração do Plano Plurianual, a metodologia para o PPA 2024-2027 propõe um aprimoramento desse processo a partir da incorporação das metas ODS e dos indicadores para o acompanhamento da Agenda 2030, com a vinculação entre Ação Programática e ODS e entre Iniciativa e meta ODS e a utilização de Indicadores de Resultado iguais aos indicadores ODS, quando possível. Ademais, a Agenda 2030 deve ser um insumo para que os órgãos identifiquem macroproblemas que devam ser considerados no Plano Plurianual.

7. EQUILÍBRIO FISCAL COMO PREMISSA DO PPA 2024-2027

A elaboração do Plano Plurianual deve estar referenciada em parâmetros de realismo fiscal. As possibilidades de efetivação de qualquer política pública são sempre condicionadas por restrições de ordem financeira, dada a finitude dos recursos disponíveis. Assim, cabe à Administração desenvolver programas e ações que partam de premissas realistas no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas, especificando os investimentos a serem realizados e apontando a origem dos recursos necessários para executá-los. Ademais, o Plano Plurianual deve zelar pela sustentabilidade fiscal não apenas por imposição material da realidade financeira, como também para garantir a própria ampliação das capacidades de intervenção governamental e de transformação da realidade socioeconômica no médio prazo.

Atualmente, além de estar sujeito aos ditames da Constituição Federal e a outras normas que versam sobre questões econômico-financeiras¹⁶, o Rio Grande do Sul está sujeito ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). O RRF foi instituído por meio da Lei Complementar nº 159/2017, com o objetivo de permitir que estados em situação de desequilíbrio fiscal gozem de benefícios (como flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e suspensão do pagamento da dívida) em troca da adoção de um conjunto de reformas institucionais que objetivem a reestruturação do equilíbrio fiscal. Tais medidas compõem o Plano de Recuperação Fiscal (PRF) de cada estado que aderir ao RRF.

Em 2022, o RS teve o seu PRF homologado e, com isso, o RRF passou a valer com vigência prevista até o final de 2030. Durante esse período, o Estado estará vinculado a medidas de ajuste, com destaque para a redução de incentivos e benefícios fiscais dos quais decorram renúncias de receitas e, principalmente, para o teto de gastos estadual, que prevê a limitação do crescimento anual das despesas primárias à variação da inflação.

Além disso, o RRF estabelece uma série de vedações, como a concessão de reajustes salariais, a realização de concursos públicos, a criação de despesa obrigatória de caráter continuado e a celebração de convênio/acordo/ajuste que envolva a transferência de recursos para municípios ou para organizações da sociedade civil¹⁷. Por outro lado, cabe ressaltar que essas vedações podem ser compensadas, desde que a compensação seja adotada no mesmo Poder e tenha impactos iguais ou superiores ao da vedação descumprida, não sendo permitidas compensações de aumento de despesa obrigatória de caráter continuado com receitas extraordinárias. Ademais, o RRF ainda prevê a possibilidade de afastamento da incidência das vedações, desde que haja expressa consignação no PRF do Estado.

Diante das inovações normativas introduzidas pelo RRF, a necessidade de se considerar a importância do equilíbrio fiscal na formulação e na implementação de políticas públicas foi reafirmada. De fato, o conjunto de regramentos e vedações existente impõe ao processo de elaboração do Plano Plurianual um foco maior na seleção de prioridades, a efetiva análise acerca da

¹⁶ Nesse sentido, pode-se destacar a Lei Federal nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000 (a chamada "Lei de Responsabilidade Fiscal") e a Lei Complementar nº 14.836/2016 (a chamada "Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual").

¹⁷ Ressalvados aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal, as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao RRF; os decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem comprovada redução de despesa; e aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais.

disponibilidade de recursos e, principalmente, a preocupação com a eficiência do gasto público. Espera-se que os programas e as ações reflitam a realidade orçamentário-financeira da Administração, de modo que as metas e resultados esperados sejam factíveis.

Ao mesmo tempo, e sem prejuízo dos condicionamentos existentes, a possibilidade de estipulação de ressalvas às vedações atenua as restrições do RRF, conciliando a sustentabilidade fiscal do Estado com a necessária expansão das ações governamentais referentes à entrega de bens e serviços à sociedade. Nesse sentido, o próprio PRF é claro ao anunciar que, para que seja sustentável a longo prazo, o ajuste fiscal deve observar patamares mínimos de qualidade nas entregas à população. Mesmo de uma ótica eminentemente fiscal, a eliminação do *déficit* pela via da redução dos investimentos ou da baixa qualidade na prestação de serviços públicos na área social pode gerar resultados financeiros a curto prazo, mas não cria as bases para a solução estrutural dos desequilíbrios fiscais e enfraquece a economia regional¹⁸.

¹⁸ RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Plano de Recuperação Fiscal**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2022, p. 58.

8. ACOMPANHAMENTO DO PPA 2024-2027

O acompanhamento do Plano Plurianual 2024-2027 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, em atendimento ao disposto na Constituição Federal, art. 37, § 16. 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 ao Poder Executivo publicar no Diário Oficial do Estado, até o dia 30 de maio de cada ano, um relatório enviado previamente 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.

Cumprido salientar que os órgãos de controle, tanto internos como externos, vêm reforçando cada vez mais a importância da prestação de contas e da transparência no serviço público estadual. Recentemente, por exemplo, tem sido solicitado, aos administradores dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Estado, relatório minucioso sobre suas contas, informando, no mínimo: os objetivos, as metas (físicas e financeiras) e os indicadores de desempenho previstos para o exercício, explicitando a avaliação dos seus resultados e, caso não atingidos, as causas que inviabilizaram seu pleno cumprimento e as medidas implementadas¹⁹.

Complementarmente, solicita-se também a exposição do planejamento e das ações desenvolvidos para execução das políticas públicas e dos objetivos do órgão; indicação das metas previstas para o exercício, constantes no PPA e na LDO, das formas de acompanhamento e mensuração, bem como das justificativas e iniciativas adotadas em caso de não atingimento; indicação das alocações de despesa na LOA com a respectiva execução orçamentária, contendo o vínculo destas com as metas do PPA e LDO, caso aplicável.²⁰ Assim, as informações do Acompanhamento do PPA também se tornam essenciais para essa finalidade, contribuindo para a qualificação da prestação de contas.

O acompanhamento do PPA fornece subsídios também para a redação da Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa. Conforme prevê o inciso IX, do art. 82 da Constituição Estadual, compete ao Governador "expor, em mensagem que remeterá à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da sessão anual, a situação do Estado e os planos do Governo". Nessas condições, o acompanhamento do PPA 2024-2027 será realizado pela Rede de Planejamento, Governança e Gestão. Para tanto, será utilizado o SPO.

¹⁹ Resolução nº 1.132/2020, de 09 de dezembro de 2020, que dispõe sobre prazos e documentos que deverão ser entregues ao Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) para exame das contas ordinárias da esfera estadual.

²⁰ Instrução Normativa da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) nº 1, de 15 de fevereiro de 2022.

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 pelo responsável nomeado para a Rede de Planejamento, Governança e Gestão no órgão coordenador da Ação Programática. Já a atualização da evolução das Iniciativas e das metas físicas dos seus Produtos competirá ao responsável nomeado para a Rede de Planejamento, Governança e Gestão 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. Ademais, sempre que o atingimento de uma meta física de Produto estiver aquém de um percentual mínimo de execução, o responsável pela Iniciativa do Produto em questão deverá informar e descrever o ponto crítico que impede a entrega conforme inicialmente planejada.

Quadro 13 – Acompanhamento do PPA: definições

Realização – descrição de toda medida concreta que contribua para a consecução de uma Iniciativa 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 entrega do Produto conforme a meta previamente planejada.

Além das informações inseridas pela Rede de Planejamento, Governança e Gestão, os indicadores temáticos serão apurados e informados pelo DEE-SPGG. Por fim, os dados financeiros da Administração direta serão alimentados automaticamente por meio de integração existente entre o Sistema de Planejamento e Orçamento e o Sistema Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul (FPE). Os dados financeiros das empresas estatais, entretanto, serão informados elas, uma vez que não há integração de seus sistemas com os da Administração direta.

O acompanhamento do PPA, tal qual proposto, permitirá ao DEPLAN 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, gerando insumos para discussões e reflexões (na forma de relatórios ou seminários temáticos) acerca da condução das ações governamentais no sentido da visão de futuro acordada na base estratégica do Governo.

9. REVISÃO DO PPA 2024-2027

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 15.326, de 1º de outubro de 2019, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2020-2023, a exclusão, a alteração 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 (PLOA).

Entretanto, com vistas a tornar o PPA efetivamente estratégico e dinâmico, 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 2024-2027 possa detalhar melhor a etapa de revisão do plano, definindo quais elementos do PPA necessitam de lei para serem modificados e em quais situações a possibilidade de alteração poderá ser realizada diretamente por decreto. Segue abaixo sugestão de redação.

Art. X1. A revisão do PPA 2024-2027 consiste na atualização dos elementos dos programas, 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. X2. A exclusão, alteração ou inclusão de Programas Temáticos no PPA 2024-2027 será realizada por meio de projeto de lei de revisão até 30 (trinta) dias antes do encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ou por lei específica.

§ 1º Lei específica que alterar o PPA 2024-2027 deverá ser regulamentada por decreto.

§ 2º Considera-se alteração de programa:

I - a inclusão ou a alteração de produto e/ou meta física que ampliem os valores financeiros previstos nas Ações Programáticas.

§ 3º O projeto de lei que dispor sobre a inclusão de Programa Temático no PPA 2024-2027 explicitará, no mínimo, os seguintes elementos:

I - título, objetivo temático, contextualização, indicadores temáticos, valor financeiro global, Ações Programáticas, Indicadores de Resultado, iniciativas, produtos, metas físicas e valores financeiros por ação;

II - indicação da origem dos recursos que financiarão o Programa Temático proposto.

§ 4º Quando se tratar de alteração ou exclusão de programa, o projeto de lei de revisão do PPA 2024-2027 conterá exposição das razões que motivam a proposta.

Art. X3. O Poder Executivo fica autorizado a incluir, excluir ou alterar, mediante decreto, programas de crédito, encargos especiais, Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, informações gerenciais e os elementos de Programas Temáticos do PPA 2024-2027 que não estejam expressos no Art. X2.

§ 1º Fica o poder executivo autorizado a proceder os ajustes necessários no PPA 2024-2027, mediante decreto, a fim de utilizar recursos financeiros oriundos de convênios, transferências obrigatórias e operações de crédito, inclusive suas contrapartidas.

§ 2º As modificações referidas nos incisos do *caput* devem ser divulgadas no sítio oficial da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

CONCLUSÃO

O momento da elaboração do Plano Plurianual é 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 guiar a elaboração de 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, integrando, com isso, os distintos níveis de formulação e execução das políticas públicas. 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 da sociedade do Estado do Rio Grande do Sul.

Como ressaltado ao longo deste documento, a atuação governamental deve adotar como foco primordial as necessidades do conjunto da cidadania no afã de concretizar direitos e garantir o acesso a bens e serviços que permitam uma vida digna a todas e todos. Nesse sentido, o processamento de macroproblemas identificados desde a perspectiva do cidadão é fundamental como base para o planejamento dos programas que organizarão a ação pública ao longo dos próximos quatro anos. Além disso, dada a complexidade da realidade socioeconômica e a transversalidade das agendas que dela derivam, é necessário que o Plano Plurianual seja elaborado de modo a garantir a integração entre os diversos órgãos que compõem a estrutura governamental, oferecendo arranjos intersetoriais que permitam que o poder público dê conta das diferentes escalas setoriais em que se manifestam os macroproblemas. Ainda, é essencial contemplar a diversidade existente entre as regiões do Estado: a intensidade com que os macroproblemas se apresentam varia a cada região e deve-se sempre prezar pela redução das desigualdades regionais.

Este marco metodológico tenta contemplar estas e outras variáveis, como o compromisso com a Agenda 2030 e o resguardo do equilíbrio fiscal. Assim, espera-se que 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 da sociedade do Estado do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

- DE TONI, J. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Cadernos Enap, 84. Brasília: Enap, 2021.
- 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.
- GERTLER, P. J. *et al.* **Avaliação de Impacto na Prática**. Washington D.C: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2018.
- MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília, IPEA, 1993.
- MATUS, C. _____. **Adeus, senhor presidente**. São Paulo, Fundap, 1996.
- NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Organização das Nações Unidas no Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 16 fev. 2023.
- RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Plano de Recuperação Fiscal**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2022.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento 2023**. Porto Alegre: SPGG, Departamento de Orçamento e Finanças, 2022.