

MANUAL PARA ELABORAÇÃO, REVISÃO E MONITORAMENTO DO PLANO PLURIANUAL



**MANUAL PARA ELABORAÇÃO, REVISÃO E
MONITORAMENTO DO PLANO PLURIANUAL DO
MUNICÍPIO DE CORONEL DOMINGOS SOARES -
PARANÁ**

novembro de 2023

EQUIPE TÉCNICA

Jandir Bandiera
Prefeito Municipal

Liomar Antonio Brighentti
Vice Prefeito

Assessora de Gabinete
Cristiana Neves Oliveira

Guacira Fatima Favero de Mello
Assessora de Planejamento

Daniele Periolo Brighentti
Contadora



As informações contidas neste documento estão sujeitas a alterações sem aviso prévio.
As Atualizações constarão na Página da Prefeitura Municipal de Coronel Domingos Soares.

APRESENTAÇÃO

A Assessoria de Planejamento, como setor central de planejamento, coordena o processo de elaboração do Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA que será elaborado em conjunto com os demais Departamentos e Divisões.

O Planejamento é um processo que leva ao estabelecimento um conjunto coordenado de ações com vistas à consecução de objetivos pré-definidos. Assim, para atingir os resultados esperados pelo Governo, é fundamental planejar criteriosamente como os recursos públicos serão utilizados em benefício da população.

Quando bem elaborado, o planejamento evita problemas durante a execução do orçamento, minimiza a necessidade de revisões e possibilita ao governo atingir os resultados pretendidos. Sendo um processo contínuo, o planejamento permite que os compromissos de campanha e a definição da estratégia de desenvolvimento adotada pelo Prefeito passem a nortear as políticas públicas e os programas do Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA .

Estas orientações têm por objetivo fornecer informações acerca da metodologia e processo de elaboração dos instrumentos de orçamentos utilizados no PPA, LDO e LOA, para que cada unidade orçamentária possa, a partir das definições estratégicas de governo, elaborar seu planejamento de curto e médio prazo, isto é por um período de 04(quatro) anos para o PPA e anual para a LDO e LOA e transformar as diretrizes em ações efetivas que possibilitem o alcance dos objetivos pretendidos.

Segundo a Constituição Federal de 1988, cabe a tal instrumento indicar as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada (aqueles cuja execução é superior a dois exercícios).

O Projeto de Lei do PPA, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, deve ser encaminhado à Câmara Municipal até 4(quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do Prefeito. Sua vigência inicia no segundo exercício financeiro e alcança até o primeiro exercício financeiro do mandato seguinte, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá ser apresentada pelo Executivo 08(oito) meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e a Lei Orçamentária Anual deverá ser encaminhada ao Legislativo até 04(quatro) meses antes do encerramento. As leis orçamentárias elaboradas (Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais) devem estar em consonância com o PPA vigente.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. O PPA declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos fundamentais da República. Além disso, organiza a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública. O presente documento apresenta as orientações para a elaboração do PPA, seguirá a mesma estrutura e metodologia, com as adequações necessárias verificadas durante o processo de avaliação e monitoramento do Plano ainda vigente, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas, bem como para incorporação da orientação estratégica para o próximo quadriênio. Além disso, a estrutura define os espaços de atuação do Plano e do Orçamento, e qualifica a comunicação com a sociedade.

Assim o Plano Plurianual permite ainda comunicar à sociedade os principais objetivos de governo e suas respectivas metas de maneira mais simples e direta.

Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

A lei orçamentária Anual estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos contribuintes e, de outro, quem são os beneficiários desses recursos.

2. FUNDAMENTAÇÕES LEGAIS

O Plano Plurianual previsto em seu inciso I e no § 1º, do art. 165 da Constituição Federal de 1988, estabelecerá o plano plurianual de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Ainda na Constituição Federal o seu art. 167 determina que seja vedada a execução de investimento sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Ao tratar do planejamento de médio prazo em âmbito municipal, estabelece leis de iniciativa do Poder Executivo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais,

bem como os poderes Legislativo e Executivo, promoverão a participação direta dos cidadãos ou de entidades civis legalmente constituídas no processo do ciclo de planejamento orçamentário do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

Os prazos para envio ao poder legislativo e de devolução ao executivo para sanção no Município de Coronel Domingos Soares, constam na Lei Orgânica Municipal, o qual define os prazos para envio do Projeto de Lei para deliberação do Poder Legislativo e devolução para sanção, conforme a seguinte forma abaixo:

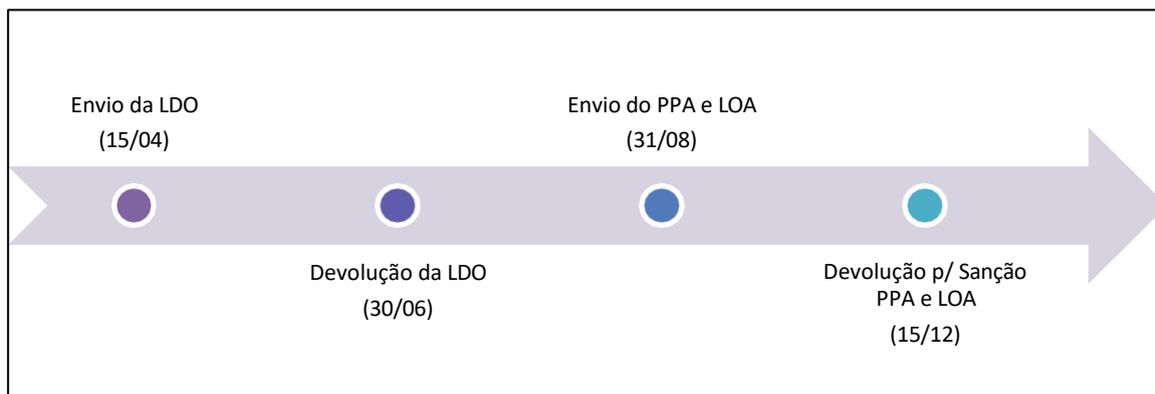


Figura 01 - Linha do Tempo para envio e devolução do PPA, LDO e LOA

2.1. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre a compatibilidade entre as peças de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) conforme caput do artigo 5º; § 5º do art. 5º; inc. II do art. 16; inc. II do § 1º do art. 16 e § 4º do art. 17.

Em síntese, o PPA visa:



Figura 03 - Objetivos do Plano Plurianual.

3. CONCEITOS E ESTRUTURA DO PPA

O PPA é um instrumento de planejamento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do Governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas.

O Plano Plurianual tem o papel de declarar as escolhas do governo e da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Município para a consecução dos objetivos pretendidos.

Nesse sentido, o PPA é um planejamento de médio prazo que define as diretrizes, metas e objetivos do Governo Municipal, apresentando as estratégias para a ação governamental, explicitando os programas de Governo com seus respectivos objetivos, categorias de despesa, suas ações e produtos com valor planejado e a respectiva distribuição.

Assim, a elaboração do PPA será orientada pelos seguintes princípios:

- Participação social como importante instrumento de interação entre o Município e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas;
- Incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos;
- Valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração dos Programas Finalísticos;
- Foco na execução das políticas públicas, reforçando a necessidade de realizar as Iniciativas definidas no Plano;
- Estabelecimento de parcerias com o Governo do estado e Governo Federal, a iniciativa privada e a sociedade civil, visando à união de esforços para o alcance de objetivos comuns;
- Foco na efetividade, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas;
- Foco na eficácia, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriado;
- Aperfeiçoamento das diretrizes para uma alocação orçamentária mais eficiente e na priorização dos investimentos;
- Identificação clara dos objetivos e prioridades do Governo Municipal;
- Organização dos propósitos da administração municipal em programas;
- Integração do plano com o orçamento, por meio dos programas; e
- Busca da transparência.

Assim, os programas são detalhados em ações, que correspondem ao plano a ser adotado pelo Governo Municipal para alcançar os objetivos, em metas físicas e recursos financeiros, que serão referências para os orçamentos anuais.

A LDO é a norma que estabelece metas e prioridades para o exercício seguinte, inclui as despesas de capital (investimento) para o exercício subsequente, orienta a Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre mudanças na legislação tributária, estabelece a política de aplicação das agências de fomento e define as metas fiscais.

É a LDO que diz quais são as despesas mais importantes que o Poder Executivo deve fazer a cada ano. Em outras palavras, é a LDO que faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo, estabelecido no PPA, com o plano operacional de curto prazo, representado pelo orçamento anual (Lei Orçamentária Anual).

A LOA programa as ações do governo a serem executadas para tornar possível a concretização das metas planejadas no Plano Plurianual em observância da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Poder Executivo, estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no ano seguinte. A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e autoriza as despesa de acordo com a previsão de arrecadação.

3.1. Ciclos de Planejamento e Orçamento

O Plano Plurianual-PPA é também o instrumento que orienta a execução orçamentária e financeira nas despesas de custeio e investimentos. Seus programas e ações desdobram-se em subtítulos na Lei Orçamentária, dando início a um ciclo de atividades denominado Ciclo de Planejamento e Orçamento, que é representado por meio da figura a seguir:



Sabe-se que as demandas da sociedade são ilimitadas e os recursos públicos limitados, e é nesse cenário que são desenvolvidas as políticas públicas, parte-se de um diagnóstico geral dessas necessidades e então são criados os programas governamentais que refletem as prioridades do governo para determinada área, no intuito de proporcionar uma melhor qualidade de vida pra população.

Na busca do objetivo de se resolver ou reduzir esses problemas, são colocados em execução os programas que foram criados pelo Governo, e concomitantemente ocorre a fase de monitoramento para se analisar os gastos despendidos.

Após essa etapa se inicia a fase de avaliação, na qual é possível verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas, ou seja, se estão cumprindo com seu propósito e, sobretudo sobre a continuidade ou cancelamento destes.

Por fim, na revisão dos programas é possível aprimorá-los, corrigindo as falhas detectadas durante a sua execução. O foco é a melhoria contínua dos programas.

3.2. Participação Social

A Participação Social, além de estar previsto em dispositivos legais como no § 1º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e sendo o Brasil um país que possui o regime político de Estado Democrático de Direitos, a participação da população em geral, das ONG's e entidades representativas, é fundamental a participação de todos, para captar as demandas e reivindicações da população e discutir políticas públicas com intuito de solucionar problemas em diversos setores da sociedade, aperfeiçoar as políticas e dar legitimidade em suas ações. É importante que haja esta relação de Governo e Sociedade, tanto na fase de planejamento governamental, quanto no monitoramento e avaliação dos programas desenvolvidos pelo Governo, e assim, o fortalecimento do controle social e da transparência.

4. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS

O Projeto de Lei do Plano Plurianual, será encaminhado ao Poder Legislativo, até 31 de agosto do primeiro exercício financeiro, pelo Poder Executivo, será elaborado com base em diretrizes oriundas do Programa de Governo. Dentre essas diretrizes, destaca-se a Visão Estratégica, que indica em termos gerais o Município almejado em um horizonte de longo prazo e estabelece, ainda, por eixos e objetivos estratégicos para o alcance dessa nova realidade do Município.

Com base nessas diretrizes, o PPA será constituído de Programas Finalísticos e Programas de Gestão. A discussão desses Programas no âmbito do Governo Municipal se dará entre à Assessoria de Planejamento, como órgão central, e as unidades orçamentárias no âmbito da Administração Pública Municipal.

Para a elaboração de cada Programa, a Assessoria de Planejamento realizará reuniões que terão como objetivo apresentar o modelo, facilitar a troca de conhecimento e o diálogo sobre os Programas.

A ideia é que os programas sejam confeccionados utilizando-se a metodologia denominada Modelo Lógico, cuja construção se baseia no conhecimento e análise de alguns elementos constitutivos dos programas, como:

- a) do problema a ser enfrentado (ou mitigado);
- b) das alternativas existentes para combater o problema;
- c) dos resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, dos benefícios a serem auferidos pelo público-alvo; e
- d) do volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública.

5. ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS

Os Programas são os instrumentos de organização que articulam um conjunto de ações suficientes para enfrentar um problema demandado da sociedade ou aproveitar uma oportunidade, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores e metas coerentes com o objetivo do programa.

Os Programas de Governo, deverão conter a seguinte estrutura mínima:

- a) Denominação do Programa;
- b) Objetivo do Programa;
- c) Meta do Programa;
- d) Montante do dispêndio orçamentário/financeiro para realização do Programa;
- e) Duração do Programa;
- f) Ações Governamentais (descrição sumária);

É importante frisar que o problema seja identificado na sociedade e não no interior dos órgãos de Governo, ou seja, não se deve partir das estruturas e buscar problemas para justificá-los.

Tipos de Programas Utilizados

Programa Finalístico: resulta em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Retrata no Plano Plurianual a agenda de Governo organizada pelos temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Para a construção desse tipo de programa, faz-se necessária a compreensão da lógica de organização estabelecida para a atuação do governo municipal, deve estar associado a pelo menos um indicador que meça a efetividade de suas ações.

Programa de Gestão, Manutenção e Serviços: são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e a manutenção da atuação governamental, as quais, embora contribuam para a consecução dos objetivos dos outros programas, neles não foram passíveis de apropriação (Ex.: Manutenção de serviços administrativos, telefone, energia elétrica, folha de pagamento). Ressalta-se que esses programas não possuem indicador e não podem ter inserido em suas ações elemento de despesa 51 (Obras e Instalações).

Na sequência, são apresentados conceitos e exemplos para auxiliar no processo de elaboração dos Programas Finalísticos.

5.1. Programas Finalísticos

O Programa Finalístico retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Finalístico se desdobra em Objetivos e Iniciativas.

Para a construção de um Programa Finalístico, faz-se necessário a compreensão da lógica de organização estabelecida para a atuação do Governo municipal, a qual se dá por eixos e objetivos estratégicos. Cada Objetivo Estratégico será associado a um ou mais Programas Finalísticos.

O Programa Finalístico articula um conjunto de Objetivos setoriais, permite uma agregação de iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública e, desse modo, aprimora a coordenação das ações de governo. Além disso, incorpora os desafios governamentais e justifica a ação do governo por meio de ações consideradas determinantes para o desenvolvimento do município. Portanto, deve ser analisado em sua integralidade e complexidade, bem como nas interfaces com outros Programas.

Exemplos de programas Finalísticos:

- Programa Finalístico – Desenvolvimento Da Infraestrutura Urbana
- Programa Finalístico – Incentivar A Cadeia Produtiva Agropecuária

5.2. Modelo Lógico para Construção de Programas e Ações

Antes de detalharmos todos os elementos que compõem os programas e ações iremos apresentar um modelo lógico, tal modelo surge com um guia para que a unidade entenda o porquê da existência de um programa e de uma ação e as suas relações, uma vez que seja internalizado permitirá a aplicação de qualquer metodologia para confecção de programas e ações, trazendo mais clareza aos elementos.

5.2.1. Elementos que compõem o modelo lógico

- **Diagnóstico do Problema (causa):** Problema da Sociedade, anseio da população que necessita de atenção do município, existe uma diferenciação entre o interesse individual e o interesse público, o interesse individual é o interesse de um apenas um indivíduo da sociedade e o interesse público e o interesse de uma pessoa vista como membro de uma coletividade.

Ex.: direito à saúde, educação

- **Objetivo (Para quê):** Expressam o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas com a execução do conjunto de iniciativas e ações, sempre mensurável por indicadores, que expressam o resultado sobre o público-alvo com concisão e precisão.

- **Público-Alvo (Para Quem?):** População (pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, setores, etc.) a que pretende atingir diretamente com os resultados esperados quando da execução dos objetivos e ações.

- **Atores e Arranjo Institucional (Quem?):** Corpo técnico envolvido na confecção dos objetivos, arranjo institucional envolta da política pública, no ambiente interno podemos citar outros departamentos, no ambiente externo podemos citar universidades, institutos de pesquisa.

- **Meios e Instrumentos (Como?):** Definido o problema e tendo alguns objetivos, no momento é preciso identificar os meios e os instrumentos necessários para materializar esses objetivos.

Ex.: Objetivo capacitar os servidores, tendo como meios e instrumentos: corpo técnico, estrutura para treinamentos, recursos financeiros.

- **Definição de Metas:** Após identificado o problema e os objetivos a serem alcançados, precisam ser estabelecidas as metas para que durante o período de quatro anos os objetivos possam ser alcançados.

5.3. Atributos dos Programas Finalísticos

Um programa deve ser desenvolvido para dar solução a um problema demandado da sociedade, mediante um conjunto articulado de Objetivos e Ações (projetos e/ou atividades) que assegurem o seu alcance.

Assim, com o surgimento do problema a ser solucionado por um Programa, ou seja, a situação que se quer resolver surge a partir de uma demanda detectada na sociedade ou de uma oportunidade de investimentos.

Os Programas Finalísticos são constituídos pelos seguintes atributos:

Unidade Responsável pela execução do Programa: será a Unidade Orçamentária responsável pelo gerenciamento do programa, os programas podem ter natureza multissetorial, com mais de uma unidade executando os projetos e/ou atividades, as quais devem ter a identificação do responsável.

Código do Programa: é o código sequencial para organizar e classificar a lista de programas.

Exemplo: “2123 – ENSINO MÉDIO PARA TODOS”.

Descrição: expressa os propósitos do programa em uma palavra ou frase-síntese, de fácil compreensão pela sociedade. Não há restrição quanto ao uso de nomes de fantasia, ou seja, a descrição é para identificar as circunstâncias e causas do problema a ser solucionado, a fim de subsidiar os objetivos e as ações, que deverão ser implementados com vistas à resolução do problema detectado.

Exemplo: “Gestão Administrativa do Poder Executivo”; “Morada Nova”; “Ensino Médio pra Todos”.

Justificativa (problematização): o problema é a razão da existência do programa. A identificação do problema, de suas principais causas e do foco de sua incidência é o primeiro passo da elaboração de um programa. Para uma correta identificação do problema é preciso demarcar a parcela da sociedade que "sofre" daquele problema (o público-alvo do programa). Após a identificação adequada do problema, sua solução será traduzida no objetivo do programa.

Horizonte Temporal do Programa: identifica se o programa é contínuo ou temporário. Tratando-se de programas temporários, serão informados o mês e o ano de início e término previsto. O término previsto a ser considerado é o do programa, ainda que se situe além do período de vigência do PPA.

Eixo Estratégico: define as principais linhas de atuação governamental para o período de implementação do Plano.

Data de Início: Data em que o programa terá início.

Público-alvo a ser atendido pelo Programa: é a população (pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, setores, etc.) que pretende atingir diretamente com os resultados esperados quando da execução dos Objetivos e Ações.

Gerente de Programa: Profissional responsável pela execução, acompanhamento e monitoramento do programa.

Objetivos (Descrição): cada Programa Finalístico é composto por um ou mais objetivos que devem expressar as escolhas e diretrizes do governo para a implementação de determinada política pública. Espera-se, com esse conceito, que o Objetivo não seja apenas uma declaração descomprometida com as soluções. Relacionar o planejar ao fazer significa, justamente, entregar um Plano que ofereça elementos capazes de subsidiar a implementação das políticas com vistas a orientar a ação governamental.

O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de ações. Assim, a escolha para a implementação da política pública desejada, levando em conta aspectos políticos, sociais, econômicos, institucionais, tecnológicos, legais e ambientais. Para tanto, a elaboração do Objetivo requer o conhecimento aprofundado do respectivo tema, bem como do contexto em que as políticas públicas a ele relacionadas são desenvolvidas.

Desta forma, é orientada taticamente a ação do município no intuito de garantir a entrega

à sociedade dos bens e serviços necessários para o alcance das metas estipuladas. Tal orientação passa por uma declaração objetiva, por uma caracterização sucinta, porém completa, e pelo tratamento no território, considerando suas especificidades.

Valor Global: é o valor destinado a custear todas as atividades do programa.

Fonte de Recurso: são destinações de recursos oriundos de determinados códigos da classificação por natureza da receita orçamentária, para que possa ser alocado o valor global.

5.4. Indicadores

Instrumento capaz de medir o desempenho do programa, devendo este, apontar o valor mais recente, a data da apuração e fonte. Deve ser passível de aferição e coerente/adequado com o objetivo estabelecido, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo exato. O indicador permite medir a eficácia, eficiência e efetividade alcançada com a execução do programa.

Exemplo:

“Taxa de evasão escolar” (relação percentual entre o número de ocorrências registradas a cada 1000 estudantes).

ATENÇÃO! - É obrigatório haver pelo menos um indicador para cada Programa Finalístico. Para os programas de apoio às políticas e de áreas especiais à presença de indicadores é facultativa.

5.4.1. Atributos dos Indicadores

O Indicador é um instrumento que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um Programa Finalístico. Apurado periodicamente auxilia o monitoramento da evolução de uma determinada realidade, gerando subsídios para a avaliação.

O Indicador são constituídos pelos seguintes atributos:

- **Descrição:** forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade.

Exemplos: “taxa de analfabetismo”, “taxa de mortalidade”.

- **Unidade de Medida:** é o padrão escolhido para a mensuração da relação adotada como indicador.

Exemplo: “Km”, “percentual”, “unidades”.

- **Fonte do Indicador:** Órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices. A maior parte das informações utilizadas na construção dos indicadores poderá ser produzida pelos próprios órgãos executores dos Programas ou outros integrantes da estrutura da secretaria responsável. Em alguns casos as informações serão pesquisadas junto a outras fontes podendo ser instituições oficiais ou

mesmo privadas.

- **Periodicidade:** Frequência com a qual o indicador é apurado.

Exemplo: anual, quadrimestral, trimestral, mensal.

- **Fórmula de Cálculo:** Demonstra, de forma clara e por meio de fórmulas matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador.

- **Data do índice de Referência:** data de quando foi realizado o índice.

- **Índice de Referência:** situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida, que servirá de base para projeção do indicador ao longo do PPA.

- **Base Geográfica:** É o menor nível de agregação geográfica da apuração do resultado do indicador, podendo ser municipal, estadual, regional ou nacional.

- **Índices esperados ao longo do PPA:** Situação que se deseja atingir com a execução do programa, expresso pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA.

- **Índice ao final do Programa:** Resultado que se espera alcançar com a conclusão da execução do programa, no caso de programas temporários.

- **Valor Global:** É a estimativa dos recursos financeiros necessários para o alcance dos objetivos relacionados ao Programa no período do Plano.

6. ELABORAÇÃO DAS AÇÕES

Ação é uma operação da qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade que contribui para atender aos objetivos de um programa.

É importante destacar que somente as ações que efetivamente dão origem a produtos finais, a investimentos e a transferências podem integrar os programas Finalísticos e de Serviços ao Município. Ou seja, as atividades-meio não são produtos finais, e por isso, não devem estar incluídas em Programas Finalísticos (ou seja, que geram bens e serviços para a Sociedade ou o município). Quando necessário, pode-se integrar ao programa uma ação padronizada denominada Gestão e Administração do Programa, que incorporará as despesas administrativas que não possam ser apropriadas diretamente às ações finalísticas.

Uma diretriz importante que incorpora o princípio da transparência, é que para cada ação deve ser constituído um único produto. As ações não possuirão um valor mínimo fixado.

É preciso ter sempre em mente três aspectos fundamentais para a definição apropriada das ações e produtos, eles devem:

- a) Permitir uma mensuração apropriada, tendo em vista seu monitoramento e

avaliação;

- b) Contribuir para o objetivo do programa; e
- c) Ser um objeto de interesse da sociedade.

A ação é descrita pela utilização de um verbo no infinitivo. (Verbo + Descrição). É importante que uma ação não possua dois ou mais verbos, pois isso geralmente indica dois ou mais produtos gerados.

Exemplos: **Construir** estradas rurais; **Armazenar** produtos agrícolas; **Capacitar** profissionais da rede pública.

As ações contribuem para consecução dos objetivos de um programa e demandam recursos para sua execução, e podem ser Projetos, Atividades ou Operações Especiais.

Ações/Projeto: são operações, limitado ao tempo, que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais resulta um bem.

Ações/Atividade: são operações que se realizam de modo contínuo e permanente das quais resulta um serviço.

Ações/Operações Especiais: São operações que se realizam, mas não contribuem para a manutenção das ações de governo e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços de um bem ou serviço.

6.1. Atributos das Ações

As Ações Projetos, Atividades e Operações Especiais, têm como atributos:

- **Denominação:** Forma de identificação da ação pela sociedade nas LOAs. Deste modo, deve ser expresso de maneira clara e concisa o objeto da ação. Vale ressaltar que a denominação não pode conter sentença genérica que permita executar quaisquer despesas não relacionadas à operação.

- **Finalidade:** Deve-se expressar o que se quer alcançar, ou qual das causas do problema se quer resolver.

- **Modo de Execução:** Descreve o modo de execução de uma ação.

- **Forma de Implementação da Ação:** Modo pelo qual a ação é implementada. Podendo ser de forma Direta – Quando a Ação é executada por uma Unidade Orçamentária; e Descentralizada – Quando a Ação é executada por parceiros, com recursos repassados ou não pelo Estado.

- **Função:** Entende-se como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Está relacionada ao órgão que está executando a ação.

- **Subfunção:** Representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. Está relacionada à finalidade da ação.

- **Esfera:** Indicação da classificação orçamentária coerente com finalidade da Ação / Fiscal, Seguridade ou de Investimentos.

- **Produto da Ação (Projeto/Atividade):** É o bem ou serviço resultante da Ação, cada ação deve corresponder um só produto.

É preciso ter sempre em mente três aspectos fundamentais para a definição apropriada dos produtos, eles devem permitir uma mensuração apropriada, tendo-se em vista seu monitoramento e avaliação; Contribuir para o objetivo do programa; Ser um objeto de interesse da sociedade.

- **Unidade de Medida:** Padrão definido para mensurar bens e/ou serviços.

- **Meta Física:** É a quantidade do produto (bem ou serviço) que se deseja entregar.

As medições realizadas periodicamente poderão ou não ser somadas até o final do programa, sendo divididas em cumulativas e não-cumulativas, conforme exemplos abaixo.

- **Cumulativas:** Ação – Construção de pontes / Produto – Construção de Pontes / Unidade de medida - % de execução física.

- **Não cumulativas:** Ação - Auxílio alimentação aos servidores / Produto - Servidor beneficiado / Unidade de medida - Nº. de servidores

- **Dados Financeiros:** São os custos da Ação, por Fonte/Destinação de recursos, Categoria Econômica e período de vigência do PPA.

- **Fontes/Destinação de Recursos:** São as receitas que suportará consecução da despesa para execução da Ação.

Em linhas gerais, o ponto de partida para elaboração do Plano é a análise da realidade socioeconômica e ambiental quando da identificação dos problemas e/ou demandas a serem enfrentados. Os problemas devem ser mensurados em termos físicos e financeiros. É preciso avaliar se o Programa a ser elaborado tem objetivos e ações apropriadas para atender os problemas identificados, não deixando de verificar se o custo de execução está dentro da disponibilidade de recursos.

7. MONITORAMENTO DO PPA

O monitoramento é o acompanhamento da execução do programa e das ações do Plano Plurianual, com objetivo de apurar o alcance das metas, identificar erros, correção de problemas e produzir informações à administração pública.

O PPA organiza a atuação governamental em programas, inserindo na administração pública a orientação do gasto para resultados na sociedade. Por essa razão, complementa a ótica da gestão das organizações que se orientam pelas suas missões.

Nesse sentido, a gestão por programas procura combinar as preocupações do gestor público com a qualidade, potencializada pela otimização da gestão organizacional, com a tendência do Estado contemporâneo em orientar sua atuação para resultados diretos na sociedade.

Nesse ambiente favorável à melhoria do desempenho do setor público, ganha relevância a necessidade de incorporar a cultura dos controles gerenciais e de avaliação em três dimensões da ação governamental, isto é, a efetividade, eficácia e eficiência:

1. Efetividade: entendida como a correspondência entre a implementação de um programa e o alcance do seu objetivo, tendo por referência os impactos na sociedade através da intervenção governamental. Esta dimensão é abordada no tópico “Avaliação”.

2. Eficácia: entendida como a capacidade de alcance das metas inicialmente previstas para as ações do programa, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas.

3. Eficiência: garantida pelo uso otimizado, com economia e qualidade, dos bens e recursos empregados na execução das ações, tendo por referência padrões estabelecidos, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados.

Assim, as atividades de Monitoramento e Avaliação têm papel essencial para a melhoria da gestão governamental, levando-se em conta a elaboração de programas de governo, com a construção de modelos lógicos para organizar as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção.

O êxito do PPA funda-se na premissa de convertê-lo em instrumento estratégico de governança, por meio do qual os Gestores definem as prioridades alocativas do Município. De modo que haja sucesso nessa tarefa, é necessário construir mecanismos para que o desempenho dessas políticas seja adequadamente monitorado, de forma a corrigir potenciais desvios e deficiências. É necessário realizar monitoramento intensivo dos programas e ações governamentais podendo agregar valor à gestão pública e melhorar a eficiência na prestação de serviços público.

Em muitos casos a teoria do programa não é explicitada de forma detalhada nos documentos descritivos oficiais do Governo, o que dificulta uma análise adequada das propostas dos programas e suas ações.

O monitoramento incide sobre os Programas Finalísticos e seus respectivos Objetivos, Metas e Indicadores, tendo como insumo adicional as informações do processo de acompanhamento das ações orçamentárias e não orçamentárias.

Os órgãos responsáveis pelos Programas Finalísticos deverão prestar informações sobre as metas e indicadores associados aos seus respectivos Programas, de forma a explicitar a evolução física e financeira de sua implementação, as principais entregas e resultados alcançados, os mecanismos e meios utilizados para sua execução e principais obstáculos enfrentados.

Para fins de monitoramento, nos programas de execução multissetorial (que envolvam mais de uma Unidade Orçamentária), o órgão responsável pelo programa deverá coletar junto aos demais órgãos informações relativas aos Objetivos e Metas.

Pretende-se, portanto, estruturar o processo de trabalho de maneira permanente, para que o monitoramento do PPA seja facilitado, na medida em que a organização deste plano seja centrada nos objetivos prioritários para o Governo Estadual e seus Órgãos.

O processo de monitoramento tem por finalidade:

- Identificar restrições e propor soluções de forma a viabilizar a implementação dos programas e o alcance dos objetivos e metas do governo;

- Destacar informações relevantes para a implementação de programas e políticas prioritários e agendas multissetoriais;

- Facilitar a cooperação, a articulação e a integração entre órgãos e suas políticas públicas;

- Promover a aprendizagem e disseminar o conhecimento nas organizações sobre o programa, mediante a discussão e análise sobre a concepção, desempenho e resultados;

- Aprimorar as ações de monitoramento e avaliação das políticas públicas, orientando-as para o alcance de resultados;

- Captar subsídios para orientar a revisão/atualização do Plano; e

- Permitir à sociedade verificar se os compromissos assumidos pelo Governo estão sendo alcançados.

No monitoramento do Plano Plurianual, subentende-se o desenvolvimento do processo estratégico-gerencial do acompanhamento, controle e execução do conjunto de programas visando à produção de informações para subsidiar a tomada de decisões, bem como a identificação e correção de problemas, incorporando-as ao processo decisório, a fim de buscar aprendizado e transparência.

A implantação do processo de monitoramento dos programas governamentais do Município de Coronel Domingos Soares tem como objetivo acompanhar permanentemente a implementação dos programas de Governo, com vistas à melhoria dos padrões de eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão e dos serviços prestados ao cidadão, bem como, identificando restrições e propondo soluções para assegurar a realização dos programas e o alcance dos objetivos e metas do governo por meio da produção de informações úteis para o processo de tomada de decisões. Trata-se de uma ferramenta que subsidia a revisão do Plano Plurianual.

O ciclo de gestão dos programas que compõe o PPA compreende os eventos que,

integrados ao longo de quatro exercícios, viabilizam o alcance dos objetivos de governo com vistas ao enfrentamento dos problemas e o atendimento das demandas da sociedade.

Os processos de elaboração da programação, avaliação e revisão constituem as peças básicas do ciclo de gestão da programação, sob a perspectiva de médio prazo. Já a execução físico-financeira e o monitoramento das ações e programas estão relacionados à programação examinada no horizonte de um exercício, conforme o ciclo abaixo apresentado.

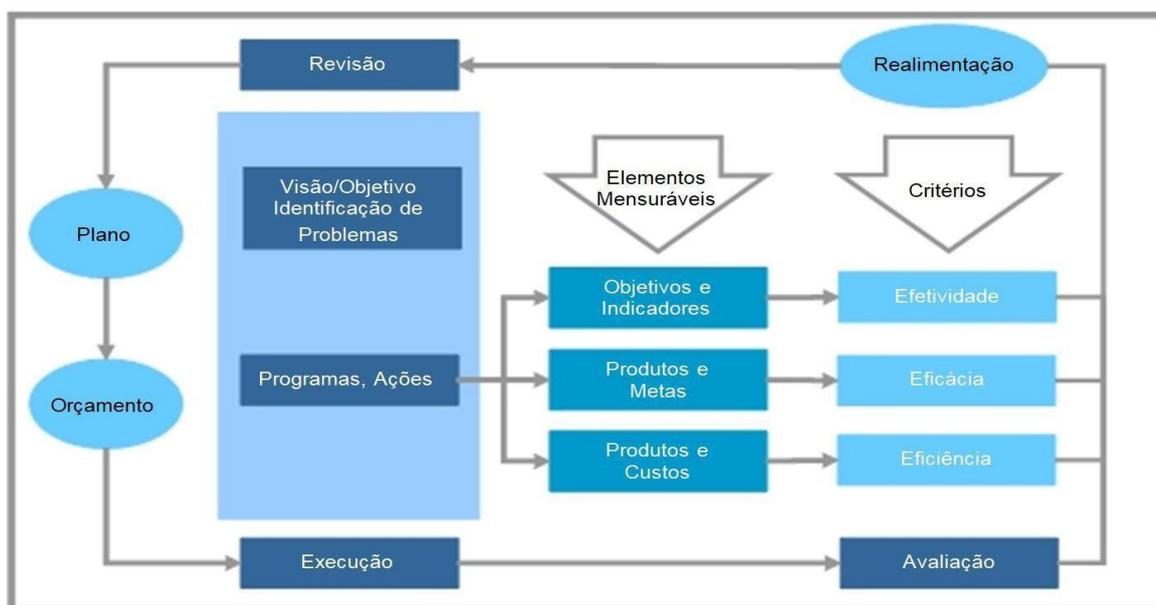


Figura 07 – Estrutura da integração do PPA/LOA/Execução/Avaliação

Embora, o ciclo de gestão expresse a situação ideal, na prática nem todos os programas e políticas seguem as suas etapas. Por exemplo, a avaliação pode não ser realizada, o planejamento e a implementação podem ser feitos sem um diagnóstico do problema, o programa pode não ter sido definido de fato na agenda do governante, o acompanhamento dos programas e políticas podem não ocorrer ou ocorrer em bases precárias, desassociadas da adoção de técnicas de monitoramento e de um sistema de indicadores.

8. AVALIAÇÃO DO PPA

As avaliações do Plano Plurianual, realizadas anualmente, é uma etapa fundamental no processo de gestão do Plano Plurianual e contribuem para mensurar a eficiência dos programas governamentais através da aferição de seus resultados, de modo a aprimorar continuamente a qualidade do gasto público e os serviços e produtos ofertados a sociedade.

O processo de avaliação anual, coordenado pela Assessoria de Planejamento é parte fundamental da gestão do PPA, como instrumento para o aperfeiçoamento das políticas públicas traduzidas em seus programas, permitindo a alocação dos recursos nos orçamentos anuais de forma mais equitativa. A avaliação do PPA visa também o gerenciamento orientado para resultados

na Administração Pública Municipal.

A obrigatoriedade da avaliação do PPA assenta-se na observância das disposições legais e na necessidade de verificação dos princípios norteadores da gestão e do planejamento. Em síntese, a premissa encerra-se na gestão por programas orientada para resultados com foco no cidadão/sociedade, transparência e responsabilização.

9. ATUALIZAÇÕES/REVISÕES DO PPA

A Revisão do Plano Plurianual (PPA) é uma das etapas do ciclo de gestão do planejamento que visa fortalecer o processo de elaboração, execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Não se trata da elaboração de um novo Plano Plurianual, mas sim, da atualização e aperfeiçoamento da programação já definida no PPA em execução.

O processo de Revisão do Plano Plurianual constitui prática sistêmica e contínua que objetiva ao aperfeiçoamento dos Programas e das capacidades das unidades orçamentárias executoras do PPA. Não procura evidenciar falhas ou exaltar acertos, mas sim, incentivar e consolidar a cultura de avaliação dentro da Administração Pública Municipal.

Esse processo de elaboração da programação, avaliação e revisão constituem as peças básicas do ciclo de gestão da programação, sob a perspectiva de médio prazo. Posteriormente a elaboração do Plano Plurianual, faz-se necessária a revisão/atualização deste instrumento de planejamento.

Tratando-se de uma ferramenta que subsidia a revisão do Plano Plurianual, o monitoramento identifica restrições e propõem soluções para assegurar a realização dos programas e o alcance dos objetivos e metas do Governo.

10. Etapas de elaboração da LDO

10.1 Disposição das Metas e Prioridades da Administração Municipal

A Assessoria de Planejamento encaminhará memorando aos órgãos da administração direta e indireta e também à Câmara Municipal de Coronel Domingos Soares, para que os mesmos elaborem seus estudos de metas e prioridades para o próximo exercício, tendo como base os programas e ações já fixados no PPA e também as sugestões advindas da participação popular.

10.2 – Consolidação

A Assessoria de Planejamento, após receber todas as informações necessárias e pertinentes, dará prosseguimento à análise dos dados e efetuará os devidos lançamentos no sistema informatizado – módulo orçamentário – a fim de compor os seguintes itens: - delimitar o limite de valores das despesas conforme a previsão das receitas - equilibrar as receitas e despesas

por fonte de recurso - elaborar os anexos de metas e riscos fiscais - elaborar projeto de lei com o auxílio da Procuradoria Geral do Município - elaborar audiência pública de apresentação da proposta consolidada.

10.3 Considerações

A Assessoria de Planejamento encaminhará o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Gabinete do Prefeito para conferência e assinatura do Chefe do Poder Executivo. Após feito, tal projeto deverá ser protocolado junto ao Poder Legislativo Municipal até 15 (quinze) de abril de cada exercício.

Após aprovação pelo Legislativo e sanção pelo Executivo, a lei será publicada em diário oficial e terá seu arquivo integral postado no portal da transparência do Município, estando à disposição de todos para consultas e conferências.

11. Etapas de elaboração da LOA

11.1 Previsão das Receitas

A Assessoria de Planejamento juntamente com o Departamento de Finanças e a Divisão de contabilidade elaborará a projeção de receitas de transferência do governo estadual e federal, bem como as receitas de recebimento de impostos, observando seus comportamentos históricos, levando em consideração os futuros índices de preço e quantidade e também as possíveis alterações de legislação que possam influenciar na arrecadação municipal. Com isso, o teto orçamentário geral será delimitado e as despesas poderão ser fixadas.

11.2 Fixação das despesas públicas

A Assessoria de Planejamento encaminhará memorando aos órgãos da administração direta e indireta e também à Câmara Municipal de Coronel Domingos Soares, para que os mesmos elaborem seus planos de gastos para o próximo exercício. Esta etapa é extremamente importante para a otimização dos serviços prestados à população, visto que os recursos são escassos. Desta forma, cabe destacar que as despesas devem ser alocadas conforme as prioridades já demonstradas na LDO e também levando-se em consideração a participação popular.

11.3 – Consolidação

A Assessoria de Planejamento, após receber todas as informações necessárias e pertinentes, dará prosseguimento à análise dos dados e efetuará os devidos lançamentos no sistema informatizado – módulo orçamentário – a fim de compor os seguintes itens:

- delimitar o limite de valores das despesas conforme a previsão das receitas

- equilibrar as receitas e despesas por fonte de recurso
- elaborar os demonstrativos das receitas
- elaborar os demonstrativos das despesas
- elaborar o demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita e ao aumento de despesas de caráter continuado
- elaborar projeto de lei com o auxílio da Procuradoria Geral do Município

11.4 Considerações

A Assessoria de Planejamento encaminhará o projeto de Lei Orçamentária Anual ao Gabinete do Prefeito para conferência e assinatura do Chefe do Poder Executivo. Após feito, tal projeto deverá ser protocolado junto ao Poder Legislativo Municipal até 31 (trinta e um) de agosto de cada exercício. Após aprovação pelo Legislativo e sanção pelo Executivo, a lei será publicada em diário oficial e terá seu arquivo integral postado no portal da transparência do Município, estando à disposição de todos para consultas e conferências.