



COORDENADORIA DE
**PLANEJAMENTO E
GESTÃO ESTRATÉGICA**
PREFEITURA DE PETRÓPOLIS
Juntos, construindo nossa cidade

**Cartilha de elaboração do Plano
Plurianual do Município de
Petrópolis para o Quadriênio
2018/2021**

1. Apresentação

Esta Cartilha tem o objetivo apoiar e orientar as entidades na elaboração do Plano Plurianual do Município de Petrópolis para o período 2018/2021. Dispõe sobre a base conceitual, fundamentos, orientação metodológica e instruções práticas para auxiliar os atores envolvidos no processo.

O Plano Plurianual - PPA é o instrumento de planejamento, indicando os objetivos definidos, os programas temáticos, as ações, os projetos, os bens e serviços que serão alvo dos esforços do governo. Na verdade, a concepção do Plano é parte do ciclo de planejamento que subentende um processo contínuo, envolvendo as etapas de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão. Cada etapa anterior subsidia a posterior, alimentando sistematicamente o ciclo nos quatro anos de vigência do PPA.

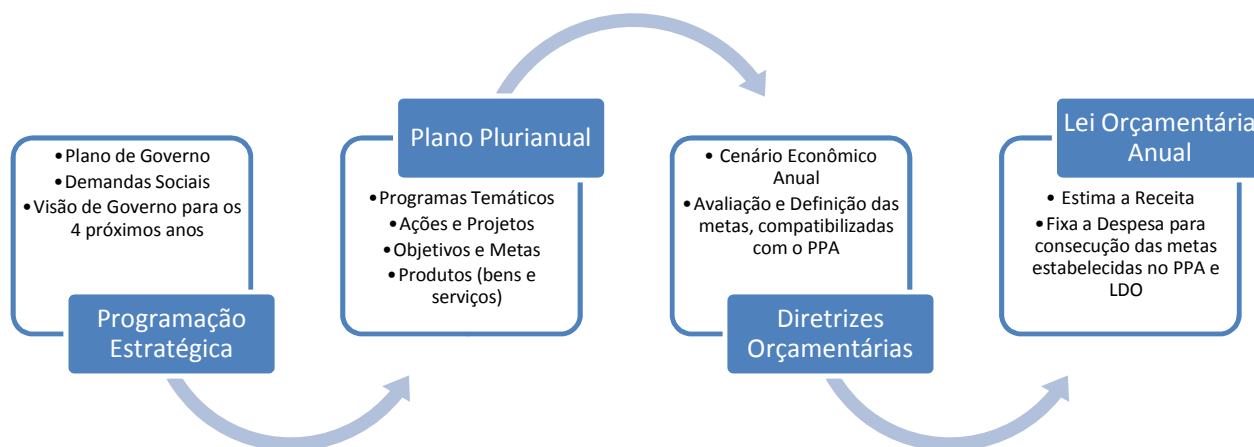
É importante ressaltar que o momento de elaboração do Plano é especialmente relevante, considerando que é a formatação definida para a programação de cada órgão e entidade possibilitar ou não o alcance de seus objetos e o atendimento das demandas sociais.

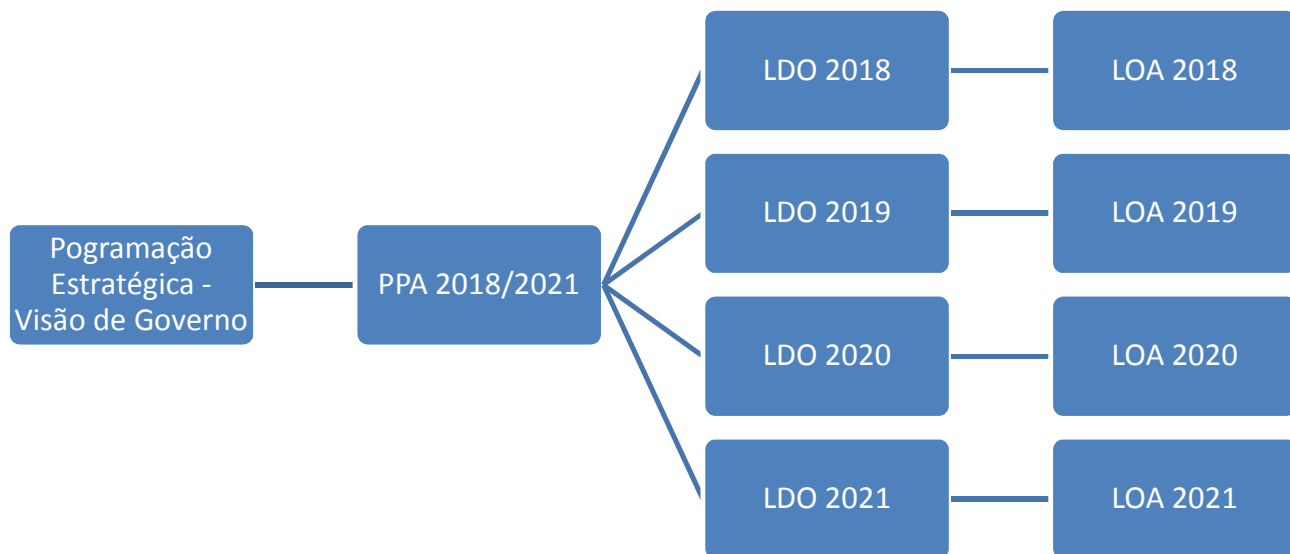
2. Fundamentação Legal

A relação entre os instrumentos de planejamento é estabelecida pelas Constituições Federal, e pela Lei Orgânica do Município, além da lei federal 4.320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Plano Plurianual é de importância central, vez que o coloca como referencial obrigatório para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Toda e qualquer iniciativa governamental deve imperativamente estar compatibilizada com as definições, do Plano Plurianual e – posteriormente, da LDO e da LOA. Dessa forma, há um ciclo orçamentário que se inicia com a elaboração do Plano Plurianual e se prolonga no tempo com as Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual de cada ano de vigência do PPA.





3. Da Coordenação Institucional para elaboração do PPA

A Coordenadoria de Planejamento e Gestão Estratégica – CPGE é o órgão municipal responsável pela construção e consolidação do Plano Plurianual, integrando o planejamento elaborado pelos demais Órgãos e Unidades que compõem a estrutura Administrativa do Município de Petrópolis.

A CEGE tem voltado seus esforços para que todas as Unidades Orçamentárias possuam a capacitação e as ferramentas necessárias para que atuem de modo a elaborar seus Programas Temáticos; para que possam definir as Ações e Projetos que serão desenvolvidos ao longo dos 4 anos; bem como possam estruturar as metas a serem alcançadas e os melhores indicadores para acompanhamento e avaliação.

Não será uma tarefa fácil, mas com a atuação conjunta entre CPGE e demais Unidades será possível a elaboração de um PPA harmonioso e integrado, convergente para os interesses sociais, principalmente nos Programas Temáticos que necessitem de atuação conjunta de diversos setores.

Neste sentido, cada Órgão, cada Unidade Orçamentária deverá empreender esforços internos para a definição de suas áreas de atuação prioritárias, definição de seus objetivos e clareza na justificativa das ações que serão executadas. É de salutar importância que servidores sejam designados para que – no âmbito de seu Órgão – sejam responsáveis pela captação e consolidação das informações de cada área.

4. O Processo de Elaboração do PPA

O processo tem seu início através de provocação da Coordenadoria de Planejamento e Gestão Estratégica - após aval da Chefia de Gabinete – aos Órgãos e Unidades que compõem o Orçamento do Município, e, a partir daí, é cumprida uma agenda de atividades que envolve as seguintes etapas:

4.1 – Contatos entre a CPGE e as Unidades Orçamentárias

A CPGE definirá reuniões periódicas com os agentes de cada setor envolvido. O objetivo dessas reuniões é estabelecer contato e diálogo com os atores envolvidos, de modo a iniciar a programação estratégica a ser seguida por cada Setor do Município.

4.2 – Treinamento e Capacitação

Não obstante às reuniões, serão realizados treinamentos, de modo que os servidores responsáveis por cada setor possam entender os conceitos e as metodologias adequadas à correta elaboração do Plano Plurianual.

4.3 – Desenvolvimento Técnico

A partir das premissas definidas nas reuniões iniciais e a partir da evolução obtida nos treinamentos, terá início à discussão e elaboração dos Programas Temáticos, com a definição dos objetivos a serem alcançados.

Nesta fase, cada Órgão deverá estar munido de informações, índices, indicadores, estudos que possam direcionar as principais áreas a serem atendidas em cada um dos Programas Temáticos a serem elaborados.

Posteriormente, em um nível de detalhamento maior, cada Programa Temático deverá ser composto por diversas Ações e Projetos, que serão desenvolvidos, com metas físicas a serem alcançadas a cada ano e os valores financeiros a serem despendidos.

No âmbito das Ações e Projetos, é necessário que os Órgãos e Unidades estejam preparados e cientes dos principais problemas sociais, suas causas e conseqüências e quais serão as formas de solução desses problemas.

4.4 – Controle Social e Audiências Públicas

Após a fase de desenvolvimento técnico realizado pelos Agentes de PPA, a proposta base de Programas e Ações de cada pasta será submetida a análise dos Conselhos Municipais pertinentes, de modo a possibilitar maior e melhor participação social, dando efetividade ao Controle Social.

Ao mesmo passo, o projeto inicial do Plano Plurianual será submetido à Audiência Pública, de acordo com a legislação vigente, permitindo, de forma ampla, a participação popular com sugestões, críticas e avaliações que serão de grande importância para o estabelecimento de uma versão final qualitativa do projeto.

As Audiências Públicas poderão ser feitas apresentando o PPA de forma ampla ou, se necessário, de forma reduzida, detalhando determinada área a ser debatida, por exemplo, realizando audiência pública para assuntos de educação ou para a área de previdência etc.

4.5 – Consolidações das Propostas Setoriais

O resultado das reuniões envolvendo a CPGE e cada Órgão, aliado com o resultado obtido no desenvolvimento técnico dos Programas Temáticos, das Ações e Projetos, permitirá consolidação das Propostas enviadas por cada setor, formando, ao final, o Quadro Geral de Programas Temáticos; Ações e Projetos do Plano Plurianual.

4.6 – Envio ao Gabinete do Prefeito e posterior envio ao Legislativo.

Após a realização das Audiências Públicas e a participação popular, o projeto de PPA será enviado ao Gabinete do Prefeito para análise final e posterior envio ao legislativo, nos prazos estabelecidos pela legislação vigente.

Síntese:



5. Dos Elementos que compõem o PPA

O Planejamento proposto no Plano Plurianual deve expressar o compromisso governamental para os próximos quatro anos, na construção da realidade pretendida pelo governante. Para isso, são estabelecidos conceitos técnicos próprios no auxílio da elaboração da atuação estratégica que o governante deve ter para o alcance dos compromissos estabelecidos

O Plano Plurianual é construído a partir de estratégias de atuação a nível Macro, alinhados a níveis inferiores até chegar a atuação operacional.

Para a elaboração do Plano Plurianual de 2018/2021, serão utilizados os seguintes elementos, que são encadeados em seus níveis de detalhamento.

- 1) **Nível Estratégico de Governo:** Nesse aspecto, o Plano Plurianual deve refletir as pretensões do governo, de acordo com o PLANO DE GOVERNO apresentado à população, aliado às demandas sociais identificadas na gestão. A essência das idéias do governo deve estar detalhada neste nível estratégico de definição.
- 2) **Nível Estratégico Setorial:** Nesse ponto, cada Órgão deverá estabelecer as suas estratégias MACRO, a partir da visão estabelecida pelo governo. Cada área de atuação deverá estar alinhada com os objetivos estratégicos do governo para os próximos quatro anos.

Por exemplo, a Secretaria de Educação deverá elaborar a sua estratégia setorial para o PPA, de acordo com o que pensa o governo sobre a Educação. As estratégias Setoriais da Educação devem estar alinhadas com as estratégias de Governo.

- 3) **Programação Temática:** Definida quais serão as estratégias setoriais, é necessário que cada órgão defina quais serão seus Programas Temáticos, assim definidos como um conjunto de Ações e Projetos, por meio dos quais será possível alcançar os macro-objetivos definidos, atendendo as funções essenciais de Estado e atendendo as demandas sociais.

Por exemplo, Secretaria de Saúde deverá elaborar Programas Temáticos para áreas de atuação, cada um composto de um conjunto de Ações e Projetos relacionados a essas áreas.

Cada Programa Temático deverá ser composto de:

Título Oficial	Nome que deve expressar de forma Clara e Sintética os elementos que identificam o seu propósito. Pode ser utilizado um “nome fantasia”, com o objetivo de identificar melhor o Programa.
Problema / Oportunidade/ Justificativa	Deve ser informado o problema ser enfrentado para ser erradicado, mitigado ou evitado. Além disso, pode se caracterizar por uma oportunidade a ser realizada.
	Exposição dos motivos que ensejam a existência desse programa, como por exemplo, dados que evidenciem a existência do problema. As causas e conseqüências dos problemas.
Público-Alvo	O segmento social ou econômico que será atingido pela implantação do Programa Temático
Objetivo	Expressa a finalidade do Programa. Quais são os impactos que a implantação do Programa trará à sociedade. O objetivo deve ser preciso, claro e determinado, evitando a generalidade. A formulação do objetivo deve se utilizar um verbo no infinitivo.
Unidade Gestora Responsável	Órgão responsável pelo acompanhamento do Programa
Tipo de Programa	Programa Finalístico: Destinado à execução das políticas públicas definidas.
	Programa de Apoio Operacional: Comportam Ações de Caráter Administrativo, destinadas ao suporte ao funcionamento da Administração Pública. Associados a melhoria e manutenção do Órgão
	Programa de Operações Especiais: Destinados a Ações voltadas para gestão fiscal.
Vigência	Deve ser informado o início e o término do programa

Valor	Deve ser informado o valor anual do programa
--------------	--

- 4) **Ações, Projetos e Operações Especiais:** é a atividade ou conjunto de atividades que mobilizam os recursos financeiros, humanos, políticos e tecnológicos e, em regra, resultam na entrega de um bem ou um serviço (produto).

São as iniciativas que serão tomadas por cada Órgão para combater as causas de determinados problemas identificados e que integrarão determinado programa.

As Ações possuem duração indeterminada, geralmente duração contínua, destinada a demanda da população ou ao atendimento de demandas internas.

Já **os projetos** possuem duração limitada no tempo. Possuem início, meio e fim determinados. Podem atender a demanda da população como a construção de uma ponte ou, atender a demanda da gestão interna como a elaboração de um determinado plano municipal.

Operações Especiais são iniciativas necessárias à Administração pública, mas que não resultam na entrega de um bem ou serviço. Por exemplo, pagamento de juros de uma dívida fiscal. É a exceção.

Para criação de uma Ação é necessário a utilização de um verbo substantivado, acompanhado de descrição. Esse verbo é relacionado com a finalidade da Ação.

Quadro de Exemplos:

	Título	Finalidade	Produto
Ação	Promover Melhoramento Viário	Ações voltadas para a promoção do melhoramento viário do município	Km viário melhorado/pavimentado
Projeto	Construção de Escolas	Construir escolas no município	Número de Escolas Construídas
Operação Especial	Encargos do Tesouro	Despesas com Encargos Especiais do Município	Não há

As Ações/Projetos/Operações Especiais devem obedecer a alguns requisitos:

Título da PAO (Projeto/Atividade/Operação Especial)	Deve expressar de forma clara e concisa a sua finalidade, de modo que a população saiba identificar, rapidamente quais são os anseios que serão atendidos pela Ação/Projeto/Operação.
Descrição	Deverá expressar de forma sucinta o que será feito e como será feito, com o seu campo de atuação delimitado
Justificativa	Expõe os motivos que justificam a adoção da medida. E a explicitação do “porquê” das Ações/Projetos/Operações

Finalidade	Expressa o Objetivo a ser alcançado. “para quê” esta ação se destina
Programa Temático	Informar qual é o Programa Temático ao qual a Ação/Projeto/Operação está vinculada.
Unidade Executora	Órgão ou Unidade Responsável pela execução das Ações/Projetos/Operações
Função	Detalhar a Função Orçamentária que se agregara a Ação, de acordo com a Portaria SOF nº 042 de 014 de abril de 1999.
Subfunção	Detalhar a SubFunção Orçamentária que se Agregara a Ação, de acordo com a Portaria SOF nº 042 de 014 de abril de 1999.
Produto	Bem ou Serviço Gerado pelo Projeto/Ação que será ofertado à Sociedade ou ao Município
Data de Vigência	Informar a Vigência se for Projeto, que a duração é limitada no tempo.
Metas	Devem ser propostas metas a serem atingidas (de acordo com o detalhamento do produto), a cada ano de vigência do Plano Plurianual
Valor	Devem ser estabelecidos valores necessários ao cumprimento das metas estabelecidas a cada ano. Além disso, deve ser detalhado se esses valores serão divididos em Despesa Corrente ou Despesa de Capital
Fonte de Recurso	Além do detalhamento do valor, é necessário que se detalhe de os recursos são provenientes do Tesouro Nacional ou se são provenientes de transferências ou parcerias

4.1 – DETALHAMENTO DO PRODUTO DA AÇÃO/PROJETO

O produto deve expressar o bem ou serviço que será entregue a população, compatível com a finalidade da Ação. Deve ter as especificidades necessárias para informar e mensurar os diversos tipos de bens e serviços ofertados pelo Município.

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

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

Produto	Objeto	Forma de Entrega	Unidade de Medida	Quantificação
Escola Construída	Escolas	Realização	Unidade	5

4.1.1 – INDICADORES

A cada objetivo traçado, a cada produto pretendido e quantificado, é necessário que se defina indicadores a serem seguidos para possibilitar a mensuração dos dados para avaliação de acompanhamento.

O indicador é um instrumento que permite identificar e aferir aspectos relacionados ao Programa Temático. Apurado periodicamente auxilia o monitoramento da evolução de uma determinada realidade, gerando subsídios para avaliação. O Indicador será composto dos seguintes atributos.

- **Denominação:** Forma pela qual o indicador será apresentado à Sociedade.
- **Fonte:** Órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para apuração do indicador e divulgação periódica dos índices .
- **Unidade de Medida:** padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador.
- **Índice de Referência:** Situação mais recente da política e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida.

A escolha dos indicadores para as atividades de acompanhamento do PPA depende de uma criteriosa análise, à luz conhecimento da realidade de implementação e dos limites e possibilidades das informações disponíveis em cada contexto e das necessidades do governo e sociedade, tendo-se sempre em vista que o sucesso do plano depende do sucesso da implementação.

Alguns cuidados devem ser tomados no momento de elaboração do indicador:

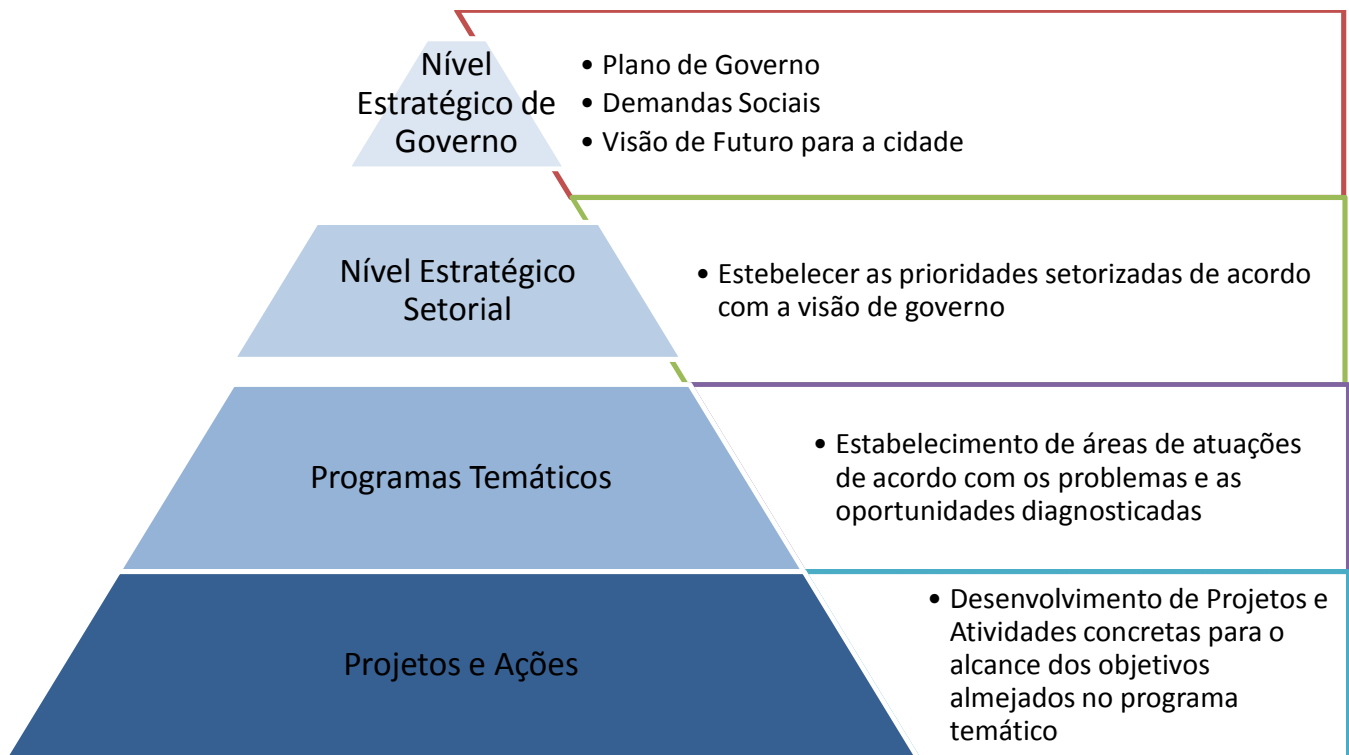
- **Qualidade do Indicador:** O objetivo do indicador não é criar números, mas sim aferir, mensurar os resultados das políticas públicas que estão sendo implantadas por meio do Plano Plurianual;
- **Transversalidade:** Um dos grandes desafios é criar indicadores que possam mensurar as políticas públicas transversais, que são aquelas integradas por diversos setores da administração, em nível horizontal – não-hierárquico.
- **Fonte:** Com a grande quantidade de informações disponíveis hoje, deve-se tomar precauções ao estabelecer quais dessas informações serão utilizadas para a elaboração do indicador.

Além disso, alguns questionamentos são importantes para a validação dos indicadores de gestão.

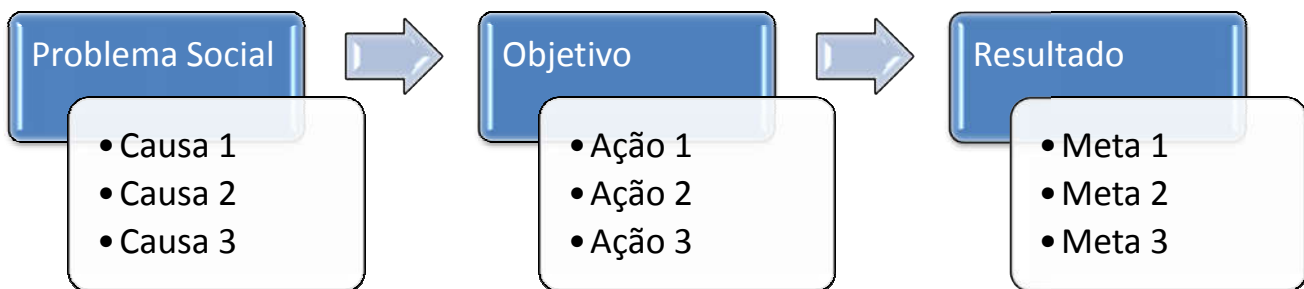
1. Aquele que definiu o indicador conhece a realidade da política pública?
2. Os indicadores estão de acordo com a necessidade das políticas públicas?
3. Há viabilidade de seleção, produção, coleta e tratamento das informações necessárias ao indicador escolhido?
4. Os indicadores escolhidos são válidos para expressar os resultados?
5. Possuem correlação com a política pública implementada?
6. As fontes são confiáveis?
7. São mensuráveis?

.

5. Síntese do Fluxograma:



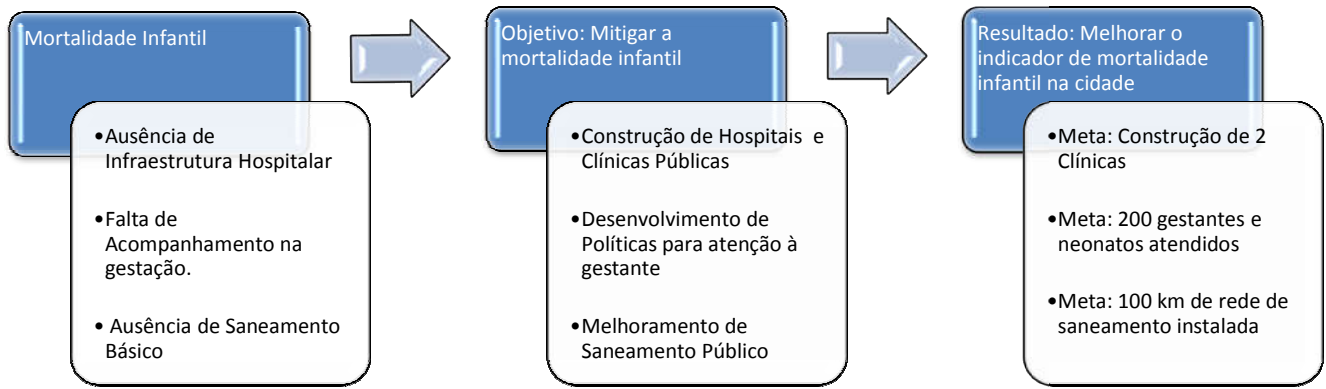
ELABORAÇÃO DE PROGRAMA TEMÁTICO



Fluxograma para elaboração de Programa 1

Exemplo:

Na área da Saúde, será criado um Programa de combate à mortalidade infantil (Programa Temático). Para isso, serão estabelecidas as principais causas, serão estabelecidas as ações que serão tomadas e as metas a serem alcançadas.



Fluxograma para elaboração de Programa 2

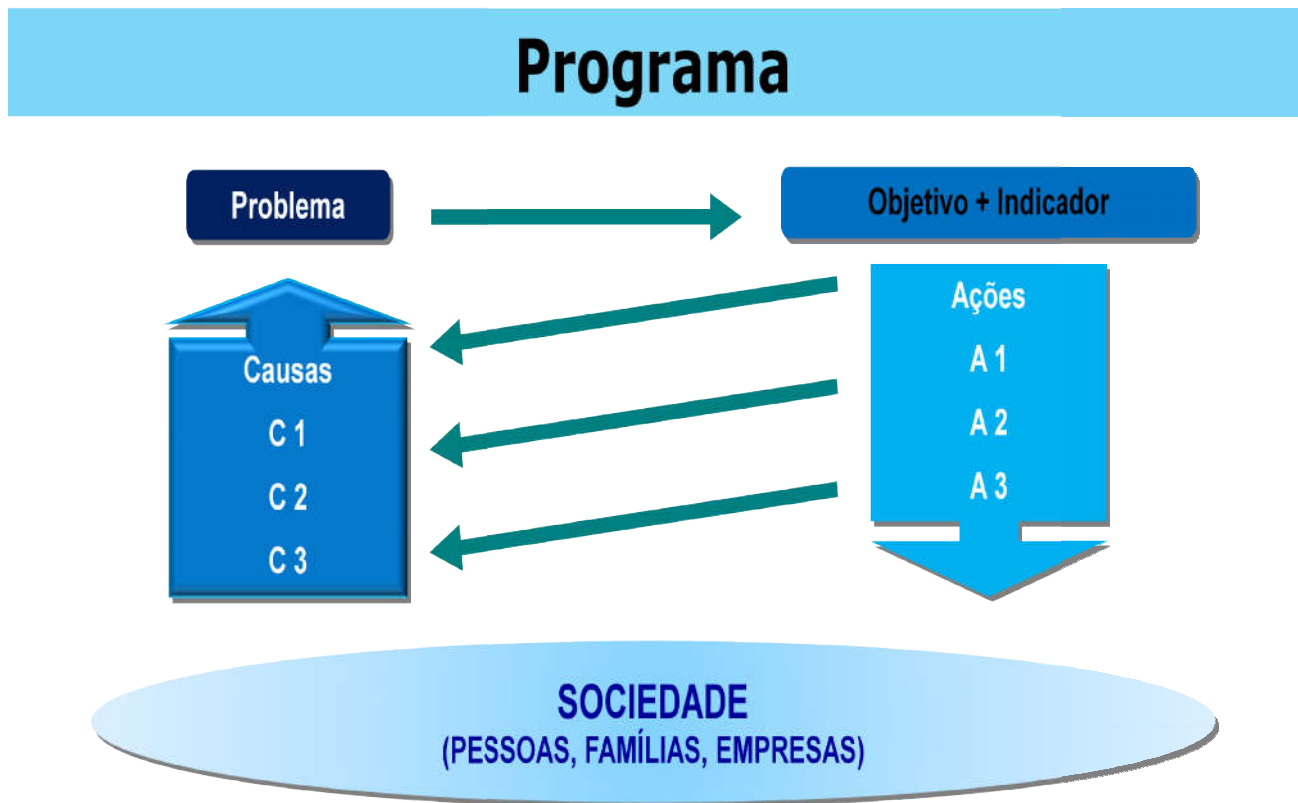


Figura 1: Ministério do Planejamento

MODELOS DE QUADROS

PARA CONSTRUÇÃO DE

PROGRAMAS E AÇÕES

PROGRAMA TEMÁTICO

1. *Título Oficial:*

2. *Responsável*

3. *Problema/
Oportunidade*

4. *Objetivo do Programa:*

5. *Público Alvo:*

6. *Justificativa:*

7. *Tipo:*

Finalístico

Apoio
Administrativo

8. *Horizonte Temporal:*

Contínuo

Temporário

9. *Data Início / Término (mm/aaaa)*

Início

 (mês) / (ano)

Fim

 (mês) / (ano)

¹⁰ *Valor Anual do Programa (R\$):*
.

INDICADORES DO PROGRAMA TEMÁTICO

1. *Denominação:*

2. *Unidade de medida:*

3. *Último Índice Medido:*

Apurado em: _____ / _____
(mm) (aaaa)

4. *Índices Esperados ao Longo do PPA:*

2018 _____ 2019 _____ 2020 _____ 2021 _____

5. *Índice ao Final do Programa (se temporário):*

6. *Fonte:* (indicar a fonte de informação de onde se obteve o indicador)

7. *Periodicidade:*

Mensal Semestral Anual Outro: _____

8. *Fórmula de Cálculo*

ATRIBUTOS DA AÇÃO

Programa (Código e Denominação):

1. Título da Ação:

2. Descrição da Ação

3. Unidade Orçamentária Responsável:

4. Objetivo/Finalidade:

5. Função (Cód. e Nome): (portaria MPOG 42/1999)

6. Subfunção (Cód. E Nome):

7. Produto (Bem ou Serviço):

8. Unidade de Medida:

9. Meta: 2018 2019 2020 2021

10. Tipo de Ação

<input checked="" type="checkbox"/> Orçamentário	}	<input type="checkbox"/> Projeto
		<input type="checkbox"/> Atividade
		<input type="checkbox"/> Operação Especial

11. Vigência da Ação

12. Previsão de Despesa		2018	2019	2020	2021	Total PPA R\$
Recursos Próprios	Despesa Corrente					
	Despesa de Capital					
Transferências da União	Despesa Corrente					
	Despesa de Capital					
Transferências do Estado	Despesa Corrente					
	Despesa de Capital					
Operações Especiais	Despesa Corrente					
	Despesa de Capital					
Parcerias	Despesa Corrente					
	Despesa de Capital					

RELATÓRIO DE PROGRAMA TEMÁTICO - PPA 2018-2021

PROGRAMA:

Objetivo:	Natureza do Programa:
	Finalístico / Apoio Administrativo

Público-Alvo:	Unidade Responsável:

Indicador:	Unidade de Medida:	Índice em objetivo a atingir:
1º Indicador		
2º Indicador		

Fonte de Recursos:	Valor da Aplicação no Programa:
Recursos Próprios	R\$
Transferências Governamentais	R\$
Operações de Crédito e Parcerias	R\$

Ações Orçamentárias:	Tipo:	Produto:	Função:	Subfunção:	Meta Total	Despesas Correntes	Despesas de Capital
Cód. - Nome							
Nome da Ação Orçamentária 1	Proj/Ativ/Op.Esp					R\$	R\$
Nome da Ação Orçamentária 2	Proj/Ativ/Op.Esp					R\$	R\$
Nome da Ação Orçamentária 3	Proj/Ativ/Op.Esp					R\$	R\$
Nome da Ação Orçamentária 4	Proj/Ativ/Op.Esp					R\$	R\$

Total de Ações: