



MANUAL DE ELABORAÇÃO

PLANO PLURIANUAL 2010 A 2013



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
DIRETORIA DE ELABORAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

Manual para elaboração da Proposta de Plano Plurianual Municipal para o período 2010 a 2013 – PPA 2013-2013, conforme Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Lei 4.320, de 17 de março de 1964 – a qual institui Normas Gerais de Direito Financeiro; Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades e, ainda, Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim.

CARLOS ROBERTO CASTEGLIONE DIAS
Prefeito Municipal

BRAZ BARROS DA SILVA
Vice-Prefeito

Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento

VASNI BARBOSA DE OLIVEIRA
Secretário Municipal

Equipe Técnica

MARCO ANTONIO POUBEL DA SILVA
Advogado OABES 7306
Diretor de Elaboração e Gestão Orçamentária

GECILENO LUIZ DE OLIVEIRA
Contador CRC-ES 9779/O
Gerente de Programação e Elaboração do Orçamento



1. SUMÁRIO

1. SUMÁRIO.....	3
2. APRESENTAÇÃO.....	4
2.1. Contextualização.....	4
2.2. Planejamento.....	4
2.3. Políticas Urbanas.....	5
2.4. Instrumentos de Planejamento.....	5
2.5. Elaborando Documentos de Planejamento.....	5
3. ORIENTAÇÕES ESPECÍFICAS.....	8
3.1. Introdução.....	8
3.2. - Conteúdo do Plano Plurianual.....	9
4. ETAPAS DO PLANO PLURIANUAL.....	9
4.1. Introdução.....	9
4.2. Etapa de Preparação.....	9
4.3. Etapa de Elaboração.....	9
4.4. Etapa de Aprovação.....	10
4.5. Etapa de Implantação e Execução.....	10
4.6. Etapa de Avaliação.....	10
5. ELABORAÇÃO DA BASE ESTRATÉGICA.....	10
5.1. Introdução.....	10
5.2. Previsão de Recursos da Prefeitura.....	10
6. ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS.....	11
6.1. Introdução.....	11
6.2. Requisitos para a Construção de um Programa de Governo.....	11
6.3. Estrutura do Programa.....	12
6.4. Tipos de Programas.....	13
6.5. Elaboração e Validação de Programas.....	13
7. PAPÉIS DE TRABALHO – COLETA DE DADOS NAS SECRETARIAS.....	14
7.1. Composição dos Programas de Governo pelos órgãos setoriais.....	14
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	17



2. APRESENTAÇÃO

2.1. Contextualização.

A necessidade de planejamento na esfera pública é uma tendência perceptível já a partir de 1964, conforme se pode observar por dispositivos da Lei Federal 4.320. A referida lei estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços para todo os entes de governo.

Ponto interessante a notar é o termo utilizado no preâmbulo da lei: “para elaboração e controle dos orçamentos”. A frase pode ser entendida, em um rápido olhar, como instrumento para a elaboração e controle da Lei Orçamentária Anual. Essa visão tem sido comum até mesmo entre técnicos afeitos à utilização diária dos instrumentos de leis de orçamentos anuais.

Um exame mais aprofundado da legislação e da metodologia acerca do assunto orçamentário, porém, permite perceber que a utilização dos termos “elaboração e controle dos orçamentos” possui sentido amplo e envolve todos os instrumentos de planejamento orçamentário.

Dessa forma, desde os procedimentos para elaboração do Plano Plurianual até as definições de parâmetros para a execução orçamentária e a avaliação dos resultados estão inseridos no termo em tela. Isso significa dizer que todas as fases do planejamento de ações de governo, bem como a avaliação dos resultados das ações pretendidas, devem seguir parâmetros definidos pela Lei 4.320, de 1964 e legislações complementares.

Portanto, o instrumento de Plano Plurianual, a peça de Lei de Diretrizes Orçamentárias e o diploma de Lei Orçamentária Anual devem ser entendidos como processo de planejamento orçamentário e estarem devidamente integrados. Assim sendo, o termo processo orçamentário envolve não só a Lei Orçamentária Anual mas todo o planejamento do ente de Governo, no caso específico, do planejamento do Município.

Em outros termos, uma dotação inserida no Orçamento Anual representa parte de um processo amplo de planejar atuação de governo.

2.2. Planejamento.

O termo planejamento significa ter uma visão antecipada da atuação pretendida. Isso pressupõe ter visão prévia de como agir e qual o resultado esperado.

Em termos empresariais, tal conceito tem sido apreendido de forma rápida já que os mercados têm perdido a característica geográfica para se tornarem espaço econômico sem fronteiras. A atuação nesse cenário tem obrigado às empresas a utilizarem diversas técnicas para obtenção de resultados ou de manutenção do mercado consumidor conquistado.

Também a Administração Pública têm sofrido impactos devido à globalização dos espaços nacionais. A mudança das perspectivas de atuação dos governos tem obrigado os Administradores Públicos a fornecerem respostas à sociedade em um cenário extremamente mutável. Necessidades tais como educação, saúde e segurança pública têm sofrido aumento considerável.

Dessa forma, a Administração Pública têm procurado se organizar de forma a produzir resultados ao menos satisfatórios à sociedade.

Claro está que, quanto maior a abrangência da esfera de governo, a visão do Administrador deve ser mais ampla. Em termos técnicos, isso significa dizer que a Administração devem possuir visão de macro-objetivos.

Como se encaixa o Município dentro desse contexto?



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
DIRETORIA DE ELABORAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

2.3. Políticas Urbanas.

Por ser o ente da federação de menor abrangência geográfica, não significa dizer que o Município possua menor importância no contexto de Administração Pública.

Uma análise da legislação acerca do assunto, aliás, conduz a conclusões opostas. Assim sendo, encontramos na constituição Federal um capítulo específico sobre a Política Urbana. O texto do Artigo 182 cita especificamente que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes[...]”

Do texto acima pode-se inferir duas interessantes conclusões: a inclusão do Município no contexto de planejamento de políticas públicas e o papel primordial da Administração Pública Municipal.

Assim sendo, fica claro que para o desenvolvimento de funções sociais da cidade e garantia de bem-estar dos habitantes é necessário pensar previamente o que se pretende fazer para se atingir os resultados esperados. A Administração Pública Municipal deve preocupar-se em executar políticas de desenvolvimento urbano e para tanto, deve utilizar a instrumentação de planejamento de ações.

Uma vez definido o papel do Município dentro do contexto de planejamento, chegamos a uma questão óbvia: como realizar esse planejamento? Já que o Município necessita realizar políticas urbanas de desenvolvimento social, que instrumentos iremos utilizar para realizar tal feito?

2.4. Instrumentos de Planejamento.

O referido Artigo 182 da Constituição Federal, em seu parágrafo 1º, cita o Plano Diretor Municipal como instrumento básico de planejamento municipal para desenvolvimento e expansão urbana. Especifica ainda a obrigatoriedade para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Outro documento de planejamento a ser considerado é o instrumento de Plano Plurianual-PPA. O PPA deve contemplar as políticas de governo para um prazo de quatro anos e por isso é considerado instrumento de planejamento de médio prazo. O PPA organiza as ações em Programas de Governo e mensura os resultados das ações em metas físicas passíveis de medição. O desempenho de cada programa é medido por indicadores estatísticos previamente estabelecidos.

Portanto, o PPA pode ser visto como instrumento indicativo da pretensão de atuação de governo junto à sociedade. Seu prazo de atuação compreende um período de quatro anos e envolve a equipe administrativa atual e a seguinte.

Outros importantes instrumento de planejamento são a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

2.5. Elaborando Documentos de Planejamento.

A elaboração de documentos de planejamento segue métodos próprios que tornam possível o atendimento à legislação. Assim sendo, a metodologia apresentada compõe-se de procedimentos operacionais e administrativos que buscam conduzir o processo de forma a atingir resultados pré-estabelecidos quanto à formalidades e conteúdo.

Importante salientar que o foco é a elaboração de documentos de planejamento orçamentário intitulado Plano Plurianual para o período 2010 a 2013.

Em um primeiro momento, cabem algumas considerações acerca do PPA. O conhecimento teórico faz-se importante para a realização de forma segura dos passos necessários à elaboração do PPA.

O Plano Plurianual é instrumento de planejamento de médio prazo, uma vez que contempla um período de quatro anos. Um exemplo de instrumento de planejamento de longo prazo é o documento de planejamento



PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
DIRETORIA DE ELABORAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

estratégico para a cidade. Pode-se fazer aqui uma observação: em termos de administração empresarial, o planejamento estratégico contempla lapsos de tempo menores, geralmente de três a cinco anos. Isso deve-se à mutabilidade do cenário econômico e à abrangência restrita do campo de atuação empresarial.

Para a Administração Pública, levadas em conta suas características e os impactos de sua atuação junto à sociedade, o planejamento estratégico estende-se a períodos maiores de tempo, geralmente de quinze a vinte anos. A disponibilização de cenário para o desenvolvimento social, econômico e ambiental requer esforços realizáveis em prazos maiores, por isso tal lapso temporal de planejamento.

É importante salientar que as características e metodologia concernentes ao Planejamento Estratégico guardam semelhanças com os métodos aplicáveis ao planejamento de médio prazo – assim entendido o PPA.

O Plano Plurianual considera um período menor de tempo, ou seja, três anos da administração vigente e um exercício da gestão administrativa posterior. Isso deve-se à necessidade de continuidade dos serviços públicos.

O PPA compõe-se basicamente de Base Estratégica, Programas e Ações de Governo.

A Base Estratégica, também chamada de Diretriz Estratégica, representa a visão de futuro da equipe administrativa para a cidade com base na situação atual.

Os Programas de Governo são os instrumentos organizados de governo para a resolução de um problema específico. Os programas têm objetivos voltados ao atendimento das demandas específicas de determinado público alvo.

Importante perceber nesse momento qual a definição exata do termo problema. O que deve ser entendido como um problema a compor a base estratégica de programa de governo?

O primeiro entendimento remete ao confronto entre a situação atual da cidade a situação futura pretendida. As desconformidades entre tais situações podem ser admitidas como os problemas a serem enfrentados.

Outro parâmetro importante para a definição do que seja problema remete à concepção da amplitude da situação considerada. Pode ser que o que seja considerado problema para um grupo específico da sociedade não seja considerado como problema por outros grupos. Dessa forma, a consideração das situações devem ter caráter de abrangência social ampla e não o atendimento a grupos restritos.

Também a possibilidade de enfrentamento do problema deve ser avaliada. Objetivos inalcançáveis descaracterizam o planejamento, passando a constituir situação estranha à realidade dos fatos.

Caracterizado o problema, passa-se a ter uma percepção das causas dos mesmos. Já que as ações de governo devem buscar a resolução dos problemas e não apenas a minimização das consequências, o conhecimento das causas é fator de importância para um planejamento calcado em objetivos possíveis.

Quando a causa do problema é perfeitamente identificada, pode-se definir com clareza qual o público alvo do programa de governo. O público a ser beneficiado pelos programas de governo é elemento estrutural importante para o planejamento.

Elemento importante do programa de governo é a mensuração dos resultados atingidos. Em termos de objetivos do programa, tal medição é realizada através de indicadores estatísticos estabelecidos. Uma fonte interessante de busca de indicadores iniciais e as respectivas evoluções no tempo são as páginas eletrônicas oficiais de dados, tais como os sítios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e dos órgãos de governo de áreas específicas – tais como saúde e educação entre outros.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
DIRETORIA DE ELABORAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Em nível de projetos ou atividades, a mensuração é realizada por meio de metas físicas para os resultados de cada ação. Tais resultados físicos de cada ação são tecnicamente alcunhados de produtos. Portanto, cada projeto ou atividade gera um produto medido por meio de metas físicas.

Também o responsável pela execução do programa deve ser devidamente identificado. Por esse prisma, o PPA torna-se instrumento de atribuição de responsabilidades pelo resultado dos programas de governo.

Outro componente essencial ao planejamento diz respeito à consideração dos recursos financeiros alocados a cada programa de governo e em seus projetos e atividades. Essa característica retorna à projeção de objetivos compatíveis com a capacidade de atuação do ente de governo. Os objetivos e metas devem ser factíveis.

Em nível de programas os recursos são desdobrados em recursos oriundos da política fiscal do governo (ou recursos próprios ou ordinários), em repasses de outras esferas de governo conforme legislação (ou recursos de transferências), recursos de operações de financiamento contratadas com entidades do Sistema Financeiro Nacional (recursos de operação de crédito) ou ainda recursos captados da iniciativa privada por meio de parcerias firmadas (recursos de parcerias).

Em cada projeto e atividade, os recursos são desdobrados analiticamente de modo a prover com as informações necessárias o órgão gestor de políticas de governo. A vindoura análise dos resultados basear-se-á em tais dados e outras informações contemporâneas.

Portanto, foi descrita a estruturação de programa de governo. A ilustração seguinte possibilitará a identificação de cada item no modelo sugerido de demonstrativo de programa de governo.

Plano Plurianual - 2006/2009

Base Estratégica: Promoção da universalização da educação para o desenvolvimento social sustentável local
Código: 0001 **Programa:** Educação para todos
Clientela: População
Objetivo: Possibilitar o acesso da população em idade escolar aos serviços de educação e ensino formal

Unidade Responsável: Secretaria de Educação
Início: 2006 **Término:** 2009
Indicador(es): **Unidade de Medida** **Índice Atual** **Índice Final**
 Taxa de Construção de Unidades Escolares percentual 0% 100%
 Taxa de Aparelhamento de Unidades Escolares percentual 0% 100%

Recursos: **Ordinários:** 100.000 **Transferências:** 25.000 **Parcerias:** **Total:** 125.000

Código	Ação	Tipo	Produto	Unidade	Valor	Metas 2006/2009
001	Construção de Centros de Educação Infantil	P	Unidade Construída	unidade	40.000	8
002	Aparelhamento de Centros de Educação Infantil	P	Unidade Aparelhada	unidade	25.000	80
003	Construção de Unidades de Ensino Fundamental	P	Unidade Construída	Unidade	35.000	8
004	Aparelhamento de Unidades de Ensino Fundamental	P	Unidade aparelhada	unidade	25.000	80

Ilustração 1: Demonstrativo de Programa de Governo em PPA

Algumas conceituações técnicas finais são importantes. Por exemplo, a definição de ação. A ação representa o meio para a execução do programa de governo. Significa que a ação apresenta como fazer para atingir os objetivos do programa.

Cada ação, como já exposto, classifica-se em projeto, atividade ou operações especiais. Contudo, como perceber se a ação é um projeto ou uma atividade? A análise das características gerais de cada uma delas fornece a resposta.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
DIRETORIA DE ELABORAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Dessa forma, são considerados projetos as ações que possuam tempo limitado de execução, que expandam a capacidade de atuação do governo e que acresçam o patrimônio público. Por exemplo, a construção de uma escola possui uma duração pré-determinada (é limitada no tempo), aumenta a capacidade do governo para a oferta de educação formal (expande a atuação do governo) e aumenta o número de edificações públicas (acresce o patrimônio de governo).

As atividades, por outro lado, possuem um caráter contínuo no tempo, provêm a manutenção das ações de governo já existentes, não acrescem o patrimônio público nem expandem a capacidade de atuação do governo. Ainda utilizando como base o exemplo anterior, a manutenção da escola construída compõe uma atividade. Primeiramente, porque deve ser executada de forma continuada para que a escola possa estar em funcionamento (possui caráter ilimitado no tempo). Também provê a atuação de governo, já que a manutenção da escola não aumenta a capacidade do governo em ofertar educação. Ainda não acresce o patrimônio público, já que não haverá aumento de bens públicos.

Importante perceber que, como no caso exposto, a execução de projetos poderá obrigar o governo a suportar uma série de gastos continuados. Assim sendo, as ações identificáveis como projetos devem ser acompanhadas – quando em sua elaboração – da percepção do impacto das despesas de caráter continuado sobre as contas da Administração.

Ainda determinadas despesas que não aumentam o patrimônio público bem como não se relacionam diretamente à manutenção de patrimônio já existente são classificadas como Operações Especiais. São também consideradas “agregações neutras” e não necessitam ser demonstradas em instrumento de Plano Plurianual, embora por características de transparência da ação pública possam compor programas do PPA. Pode-se citar como exemplo o pagamento de dívidas ou de benefícios previdenciários.

3. ORIENTAÇÕES ESPECÍFICAS

3.1. Introdução

A metodologia empregada para a elaboração do Plano Plurianual para o período de 2010 a 2013 tem por objetivo:

- a) organizar em programas – segundo o melhor equilíbrio entre custo, qualidade e prazo – todas as ações da Prefeitura Municipal que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade;
- b) assegurar que os programas estejam alinhados com a Orientação Estratégica da Prefeitura e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;
- c) proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de modo compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas;
- d) melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados;
- e) estimular as parcerias internas na Prefeitura e externas – Governo Federal, Governo do Estado e iniciativa privada – para diversificar as fontes de recursos necessários aos programas, bem como para ampliar seus resultados;
- f) permitir a avaliação, pelos gerentes, do desempenho dos programas em relação aos objetivos e metas especificados no Plano;
- g) criar condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- h) oferecer elementos para que as ações de controle interno e externo possam relacionar a execução física e financeira dos programas aos resultados da atuação da Prefeitura;
- i) explicitar a distribuição regional das metas e gastos da Prefeitura;
- j) dar maior transparência à aplicação de recursos públicos e aos resultados obtidos.



3.2. - Conteúdo do Plano Plurianual

Integrarão o Plano Plurianual, sob a forma de programas:

- a) as ações que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade – as quais serão agrupadas em **Programas Finalísticos**;
- b) as ações de gestão de Governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas – as quais agrupar-se-ão em **Programas de Gestão de Políticas Públicas**;
- c) as ações que resultam em bens e serviços ofertados à Prefeitura, diretamente ou por instituições públicas criadas para esse fim específico – que serão agrupadas em **Programas de Serviços ao Estado**;
- d) as despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis, no momento, de apropriação a esses programas, como por exemplo a manutenção e conservação de bens imóveis, a manutenção de serviços de transporte, a manutenção de serviços gerais, a administração de recursos humanos e as ações de informática – agrupadas em **Programa de Apoio Administrativo**.
- e) Poderão integrar o Plano Plurianual as despesas que não contribuam para o ciclo produtivo da Prefeitura, nem tampouco para o alcance de seus objetivos. Dentre essas ações, denominadas Operações Especiais, **não obrigatórias na composição de programas do PPA**, estão as despesas relativas a dívidas, transferências, ressarcimentos, indenizações e outras afins, que representam agregações neutras.

Deverão ser alocados aos programas a que estiverem relacionados: as transferências financeiras para outras esferas de governo, necessárias à consecução dos objetivos de programas; as renúncias fiscais; os recursos de fundos constitucionais e de outros fundos não integrantes do Orçamento Geral da Prefeitura; e os financiamentos das agências oficiais de crédito.

4. ETAPAS DO PLANO PLURIANUAL

4.1. Introdução

Os trabalhos relacionados ao Plano Plurianual compreendem as etapas de preparação, elaboração, aprovação, implantação, execução e avaliação, como abaixo descritas.

4.2. Etapa de Preparação

Estudos preparatórios – Desenvolvimento de estudos e análises para fundamentar a elaboração do PPA.

Inventário de Programas – Inventário das ações da Prefeitura em andamento, sob a ótica do conceito de programa.

Sistema de Informações Gerenciais do Plano Plurianual – todo o processo de preparação, elaboração, aprovação, implantação, execução e avaliação do Plano Plurianual será realizado com apoio de ferramentas de informações em meio eletrônico, de construção modular e progressiva, para atender ao desenvolvimento dos trabalhos.

4.3. Etapa de Elaboração

1. Elaboração da Base Estratégica – Definição das principais diretrizes para orientar a elaboração do PPA, constituídas de:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
DIRETORIA DE ELABORAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

- a) Orientações Estratégicas do Governo Municipal;
- b) Previsão de recursos para o período do Plano;

2. Elaboração de Programas – Fase de estruturação e definição
3. Consolidação e Apreciação do Plano – Fase em que será realizada a análise de consistência e viabilidade do conjunto de programas. Tem como resultado, após a apreciação pelo núcleo estratégico do Governo, a mensagem e o projeto de lei do Plano Plurianual.

4.4. Etapa de Aprovação

1. Aprovação – Discussão e aprovação pela Câmara Municipal e sanção pelo Prefeito Municipal.

4.5. Etapa de Implantação e Execução

1. Preparação para o gerenciamento – Definição detalhada dos programas, indicação dos gerentes e desenvolvimento do sistema de informações gerenciais de cada programa.
2. Gerenciamento – Fase caracterizada pela obtenção dos resultados estabelecidos no Plano.

4.6. Etapa de Avaliação

1. Avaliação – Análise anual dos resultados físicos e financeiros de cada programa e dos resultados globais do Plano.

5. ELABORAÇÃO DA BASE ESTRATÉGICA

5.1. Introdução

1. A base estratégica do Plano Plurianual constitui-se de:
 - a) Orientações Estratégicas do Governo Municipal;
 - b) Previsão de Recursos da Prefeitura;

A elaboração da base estratégica do Plano Plurianual tem por finalidade nortear a formulação e a seleção do conjunto de programas que integrarão o Plano Plurianual, bem como estimular a busca de parcerias e de fontes alternativas de recursos.

5.2. Previsão de Recursos da Prefeitura

1. A previsão de recursos da Prefeitura, a ser elaborada com base em projeções de receitas e despesas fundamentadas no cenário macroeconômico, tem como finalidade favorecer a seletividade na alocação dos recursos da Prefeitura e orientar tempestivamente a formulação dos programas no que diz respeito à busca por recursos alternativos e parcerias.



6. ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS

6.1. Introdução

O reordenamento da atuação governamental sob a forma de programas, agregando, por objetivos, projetos, atividades e demais ações do Governo Municipal, tem por finalidade melhorar os resultados da administração e dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos. Destina-se ainda a propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei do Orçamento Anual – LOA.

Os programas serão instituídos pelo Plano Plurianual, quando se estabelecerão os resultados a alcançar em cada área, expressos pela melhoria dos indicadores a ser atingida ao seu término.

Para que o setor público possa traduzir sua atuação em programas definidos segundo os objetivos de cada esfera de governo, a classificação do gasto público seguirá o disposto à da Portaria MPO nº 042, de 14 de abril de 1999. Para efeito de classificação dos gastos pretendidos, as Funções e Subfunções representarão os níveis máximos de agregação nacional do gasto público.

6.2. Requisitos para a Construção de um Programa de Governo

1. O programa deve ser constituído de modo a:
 - a) dar solução a um problema ou atender a uma demanda da sociedade, mediante um conjunto articulado de projetos, atividades e de outras ações que assegurem a consecução do objetivo.
 - b) estimular a geração de receita própria e a alavancagem de outros recursos, além dos orçamentários, mediante a aglutinação das diversas formas de atuação da Prefeitura Municipal, inclusive por meio de parcerias com o setor privado e integração com Estado e Governo Federal, visando ampliar a base de financiamento da ação governamental.

2. O programa deve conter os seguintes atributos:
 - a) objetivo claramente definido que:
 - i) mantenha alinhamento estratégico com os macroobjetivos do Governo Municipal;
 - ii) refira-se expressamente ao problema ou demanda da sociedade que se quer solucionar ou atender;
 - iii) seja passível de mensuração por um ou mais indicadores;
 - iv) seja compatível com os recursos disponíveis.
 - b) conjunto de ações ou de instrumentos normativos que assegurem a concretização de um objetivo comum;
 - c) identificação precisa do público-alvo que se deseja atender diretamente, cujas características devem apresentar um grau elevado de homogeneidade;
 - d) relação consistente de causa e efeito entre o problema a resolver, o objetivo, o indicador, o conjunto de projetos e atividades, suas metas e as demais ações previstas;
 - e) escala adequada a um gerenciamento eficaz: não deve ser tão amplo que torne difícil seu gerenciamento, mas deve ter dimensão suficiente para que o seu impacto na sociedade justifique a criação de um programa no âmbito da Prefeitura. A necessidade de controle e prestação de contas de recursos de transferências voluntárias pode ser admitida como parâmetro para a criação de um programa de governo, como por hipótese “Programa Saúde da Família Cachoeiro” ou “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI Cachoeiro”.

3. A simples afinidade de ações não configura um programa. É essencial que essa afinidade esteja relacionada consistentemente a um determinado problema, público-alvo e solução, tudo passível de mensuração por indicadores e metas físicas de produtos das ações.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
DIRETORIA DE ELABORAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

6.3. Estrutura do Programa

1. Para a etapa de elaboração do Plano Plurianual, o programa deve conter os seguintes elementos:
 - a) Denominação – Deve traduzir os propósitos do programa. Não há restrição quanto ao uso de nome fantasia, desde que identifique claramente o programa.
 - b) Objetivo – O objetivo de um programa – sempre mensurável por um indicador – expressa um resultado sobre o público-alvo, descrevendo a sua finalidade, com concisão e precisão.
 - c) Indicador – Ao objetivo deve estar associado um indicador; por meio do qual se mensuram os resultados pretendidos, para avaliar a efetividade do programa. Definido o indicador, deve-se apontar o seu valor mais recente (índice) e a data de sua apuração. No caso de programas temporários, o índice deve expressar as situações desejadas ao final do programa e ao final do período do Plano Plurianual.
 - d) Público-alvo – População (grupo de pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, setores, etc.) que possui em comum algum atributo, necessidade ou potencialidade e à qual se pretende atingir diretamente com os resultados esperados pela execução do programa.
 - e) Unidade responsável – Unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa. Mesmo os programas de natureza multisetorial, com mais de um órgão executor de projetos e/ou atividades, devem, obrigatoriamente, ter a identificação do órgão responsável pelo seu gerenciamento.
 - f) Valor – Valor global dos projetos, atividades e outras ações que compõem o programa, ao longo de seu período de execução, com a especificação dos desembolsos anuais previstos para o período do Plano Plurianual. No caso de atividades continuadas considerar-se-á, para efeito da definição do valor global, o período de vigência do plano.
 - g) Forma de Financiamento – Especificação dos recursos financeiros a serem empregados no programa, segundo as suas origens (orçamento da Prefeitura, estado, governo federal, iniciativa privada, organizações sociais, agentes financeiros no País e no exterior, etc).
 - h) Prazo de Execução – Horizonte temporal do programa, identificando se é de natureza contínua ou temporária. No caso de programa de natureza temporária, identificar início e término previstos. Ressalta-se que se pretende a identificação do prazo final do programa.
 - i) Ação – Operação ou conjunto de operações da qual resultam produtos (bens ou serviços) que concorrem para atender aos objetivos de um programa. As ações, nos programas do Plano Plurianual, subdividem-se em Projetos, Atividades. Os projetos e atividades correspondem às ações que integram o Orçamento Geral da Prefeitura ou, ainda, o planejamento de ações de grande impacto junto à sociedade a serem executadas por entidades não pertencentes à Administração Direta do Município. Estas últimas não figuram no Orçamento, embora contribuam para a consecução dos objetivos do programa. Pode servir de exemplificação o “Programa Rio Vida” da empresa concessionária de serviços de saneamento básico urbano. São atributos da Ação: o produto, sua unidade de medida, as metas e a unidade responsável.
 - j) Parcerias – Relação dos parceiros responsáveis por ações integrantes do programa.
 - k) Forma de Implementação – Modo pelo qual a ação é realizada: execução direta, descentralizada, ou por meio de financiamento de agências oficiais de crédito (linha de crédito).



PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
DIRETORIA DE ELABORAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

6.4. Tipos de Programas

1. Para atender à necessidade de organizar todas as ações do Governo Municipal e diante da impossibilidade, no momento, de se alocar determinadas despesas aos programas finalísticos, como seria desejável, serão considerados, na elaboração do Plano Plurianual 2002-2005, quatro tipos de programa:
 - a) Programa Finalístico – resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade;
 - b) Programa de Serviços ao Estado – resulta em bens ou serviços ofertados ao Estado, diretamente ou por instituições criadas para esse fim específico;
 - c) Programa de Gestão de Políticas Públicas – abrange ações de gestão de Governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. Está previsto um único Programa de Gestão de Políticas Públicas por Secretaria;
 - d) Programa de Apoio Administrativo – engloba ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e demais programas, não têm suas despesas passíveis, no momento, de apropriação àqueles programas. Haverá um único Programa de Apoio Administrativo por unidade orçamentária.

6.5. Elaboração e Validação de Programas

1. A elaboração de programas, em cada Secretaria, observará as seguintes etapas:
 - a) análise crítica do inventário de programas em relação as orientações estratégicas do governo municipal;
 - b) constituição de novos programas e reestruturação, fusão ou eliminação de programas existentes;
 - c) análise das possibilidades de parcerias em cada programa;
 - d) verificação da consistência interna do programa (relação consistente de causa e efeito entre o problema a resolver, o objetivo, o indicador, o conjunto de projetos e atividades, suas metas e as demais ações previstas);
 - e) verificação da compatibilidade dos dispêndios previstos com a previsão de recursos da Prefeitura;
 - f) verificação das condições de gerenciamento de cada programa.
2. O Prefeito Municipal indicará a Secretaria responsável pela coordenação da elaboração e pelo gerenciamento de programa multisetorial.
3. O processo de validação levará em conta os seguintes critérios:
 - a) alinhamento de cada programa em relação as Orientações Estratégicas do Governo Municipal;
 - b) consistência entre meios e fins do programa e as condições para o seu gerenciamento;
 - c) compatibilidade dos dispêndios com a previsão de recursos da Prefeitura por Secretaria.



7. PAPÉIS DE TRABALHO – COLETA DE DADOS NAS SECRETARIAS

7.1. Composição dos Programas de Governo pelos órgãos setoriais

O processo de informação dos órgãos setoriais ao órgão central de planejamento e coordenação da elaboração do Plano Plurianual, dar-se-á por meio de disponibilização de Formulários de Coleta de Dados, nos quais as secretarias demonstrarão, de forma sistematizada, os programas e ações que pretendem para o Plano Plurianual 2010 a 2013.

Tais formulários serão disponibilizados em meio eletrônico e deverão ser preenchidos de forma individualizada por Programa de Governo. Dessa forma, cada arquivo eletrônico em formato de planilha deverá conter um formulário de Programa composto por um ou mais formulários de Indicadores e um ou mais Formulário de Ações.

Em outros termos, cada Programa de Governo será composto por uma ou mais Ações e medido por um ou mais Indicadores, conforme pode ser exemplificado pelos Planos Plurianuais Municipais de períodos anteriores, passíveis de consulta pelo sítio eletrônico oficial, a saber: <http://www.cachoeiro.es.gov.br/contaspublicas/?id=ORCPPA> ou por visualização da figura de Demonstrativo de Programa de Governo à p. 7.

As figuras a seguir demonstram os respectivos formulários de coleta de dados a serem disponibilizados, a saber:

- a) Formulário de Elaboração de Programas de Governo,
- b) Formulário de Elaboração de Indicadores e
- c) Formulário de Elaboração de Ações.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
DIRETORIA DE ELABORAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA



PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES
 PLANO PLURIANUAL 2010-2013

FORMULÁRIO DE ELABORAÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO

DENOMINAÇÃO OU NOME DE FANTASIA
 Deve traduzir os propósitos do programa, em uma palavra ou frase-síntese (Não há restrição quanto ao uso de nome fantasia)

OBJETIVO DO PROGRAMA
 Sempre mensurável por um indicador, deve expressar um resultado sobre um determinado público-alvo, descrevendo sua finalidade de forma concreta. Ex.:

PÚBLICO-ALVO
 Identificação dos segmentos da sociedade aos quais o programa se destina.

BASE ESTRATÉGICA OU OBJETIVO ESTRATÉGICO
 Indicação do problema ou demanda ao qual o programa tem por objetivo solucionar ou atende, sua contribuição esperada para o alcance do macroobjetivo.

UNIDADE RESPONSÁVEL	MULTISETORIAL
Nome órgão responsável. Ex. Semus	Em caso de programas multisetoriais, indicar as unidades envolvidas. EX. Semus/Semo
	Não Sim:

HORIZONTE TEMPORAL		Qtde Indicadores	Qtde Ações	Valor Total do Programa (R\$)
Classificação segundo o tempo de duração do programa. Se Contínuo, marcar X no quadro				
Contínuo	Temporário: Início / Fim /			

Ilustração 3: Formulário de Elaboração de Programas de Governo



PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES
 PLANO PLURIANUAL 2010-2013

FORMULÁRIO DE ELABORAÇÃO DE INDICADORES

DENOMINAÇÃO DO INDICADOR
 Deve permitir a medição dos resultados do programa. Está associado ao Objetivo do Programa de Governo. É apresentado sob forma de relação matemática ou taxa associada à situação que o programa tenha por objetivo modificar. Ex. Taxa de Mortalidade Infantil (Número de Óbitos Infantis/Número de Nascimentos)

UNIDADE DE MEDIDA	ÍNDICE BASE (ÍNDICE MAIS RECENTE)	ÍNDICE FINAL PPA	ÍNDICE FINAL
Padrão de medida do Indicador. Ex. 1/1000 (1 óbito para cada 1.000 nascimentos)	Índice mais recente e data de apuração		Para programas temporários
	Valor: Apuração: /		

PERIODICIDADE DO ÍNDICE		BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO		FONTE DE APURAÇÃO DO ÍNDICE
Mensal: _____	Semestral: _____	Nacional _____	Regional _____	Órgão que elaborou o Índice ex. IBGE, MPAS, SEME
Trimestral: _____	Anual: _____	Estadual _____	Municipal _____	
Outras: _____		Outra: _____		

FÓRMULA DE CÁLCULO
 Descrição da Fórmula de Cálculo do Indicador. Ex. Número de Óbitos Infantis/Número de Nascimentos

Ilustração 3: Formulário de Elaboração de Indicadores



PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
DIRETORIA DE ELABORAÇÃO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA



PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES
 PLANO PLURIANUAL 2010-2013

FORMULÁRIO DE ELABORAÇÃO DE AÇÕES

NÚMERO E DESCRITOR DA AÇÃO Deve numerar a ação conforme sequência escolhida e traduzir de maneira concisa a ação cujo produto contribui para a consecução do objetivo do programa. Ex: 001 - Construção de Habitação Popular	UNIDADE RESPONSÁVEL Órgão responsável pela execução da ação. Ex: Semo
--	---

PRODUTO DA AÇÃO Descrição da Produto ou Serviço destinado ao público-alvo Ex: Casa construída	UNIDADE DE MEDIDA Padrão selecionado para medir o produto da ação. Ex. M ² , %
---	---

TIPO DA AÇÃO 1-Projeto: limitado a período de tempo, 2-Atividade: contínuo no tempo, 8: agregação neutra. Assinalar o campo correspondente	FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA AÇÃO Padrão selecionado para medir o produto da ação. Ex: M ² , %
<input type="checkbox"/> 1-Projeto <input type="checkbox"/> 8-Operações Especiais <input type="checkbox"/> 2-Atividade	<input type="checkbox"/> Direta <input type="checkbox"/> Mista <input type="checkbox"/> Indireta

METAS FÍSICAS DA AÇÃO								
QUANTIDADE DE REFERÊNCIA			META PARA O PPA					
Atividade ou projeto em execução			Meta estipulada para o período do PPA (pode-se regionalizar as metas)					
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	Região

DADOS FINANCEIROS DA AÇÃO - valores em R\$					
FONTES DE RECURSOS	2010	2011	2012	2013	TOTAL PPA
Recursos Próprios					
Transferências do Estado					
Transferências da União					
Operações de Crédito					
Parcerias					

NATUREZA DA DESPESA	2010	2011	2012	2013	TOTAL PPA
Despesa Corrente					
Despesa de Capital					

Ilustração 4: Formulário de Elaboração de Ações



8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério de Orçamento e Gestão. **Portaria 42, de 14 de abril de 1999**, Diário Oficial da União, 14 de abril de 1999. Disponível em:

<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acesso em: 30 out. 2008.

_____, Secretaria do Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. **Portaria 163, de 04 de maio de 2001**, Diário Oficial da União, 14 de abril de 1999. Disponível em:

http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_163_01.pdf . Acesso em: 30 out. 2008.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Gecileno Luiz de. **Integração Entre os Instrumentos de Planejamento Orçamentário de Políticas Públicas**. 2006. 100p. Monografia (Pós-Graduação *Lato Sensu*) – Universidade Gama Filho, Cachoeiro de Itapemirim-ES, 2006.

OLIVEIRA, Gecileno Luiz de; POUBEL, Marco Antonio; FIGLIUZZI, Denise; PIAZZAROLO, Jorge Elias. **Curso de Processo Orçamentário Municipal**. Curso oferecido aos servidores e agentes políticos do Município de Cachoeiro de Itapemirim, 2006.