

ESTADO DE SANTA CATARINA
Secretaria da Fazenda
Diretoria de Planejamento Orçamentário

Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015

“AS PESSOAS EM PRIMEIRO LUGAR, UMA
AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO
CATARINENSE”.

Manual de Elaboração de Programas

Florianópolis

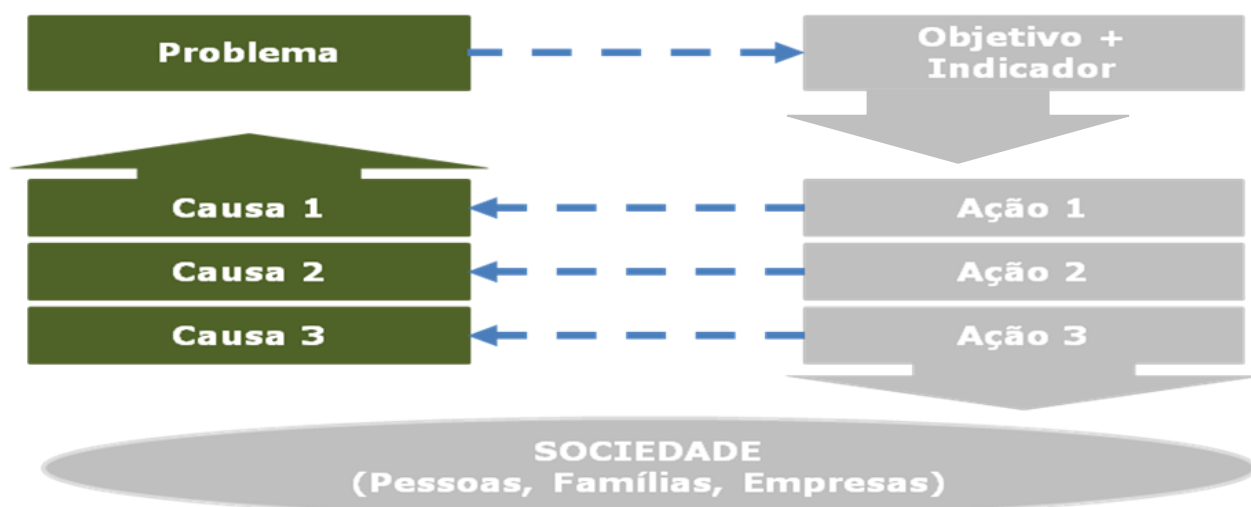
JUNHO 2011

Sumário

CONCEITOS BÁSICOS PARA ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS	3
ORIENTAÇÕES PARA DEFINIÇÃO DOS ATRIBUTOS DE PROGRAMAS E DE SUBAÇÕES	4
OS PROGRAMAS.....	4
ATRIBUTOS DE PROGRAMA	6
Nome (Denominação).....	6
Objetivo.....	6
Justificativa / problema.....	7
Público Alvo.....	8
Horizonte Temporal (Data Início e Data Término).....	8
Órgão Responsável	8
Responsável Técnico.....	9
Setor Atividade	9
Indicador	9
AS SUBAÇÕES.....	11
ATRIBUTOS DE IDENTIFICAÇÃO DA SUBAÇÃO.....	11
Nome.....	11
Descrição.....	12
Produto	13
Unidade de Medida do Produto	16
Localização	18
Responsável:	18
Horizonte Temporal.....	18
ATRIBUTOS CLASSIFICATÓRIOS.....	18
Unidade Orçamentária.....	18
Programa.....	18
Função.....	18
Subfunção	18
Tipo	19
Caráter Continuado:.....	19
Esfera	19
ATRIBUTOS QUANTITATIVOS DA SUBAÇÃO.....	19
Meta Física	19
Meta Financeira	21

CONCEITOS BÁSICOS PARA ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS

A metodologia de elaboração de programas do PPA facilita a identificação dos problemas e dos segmentos sociais que devem ser alvo da intervenção governamental, estabelecendo as ações a serem implementadas e os resultados a serem alcançados. Entende-se como resultado de um programa a efetividade no alcance do objetivo proposto, ou seja, a transformação ou mudança em uma realidade concreta a qual o programa se propôs modificar. A figura a seguir apresenta a lógica de construção de um programa.



Para o propósito de elaboração de Programas do PPA, problemas são demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos.

Na delimitação do problema, deve ser explicitado o segmento ou setor (social e econômico) afetado pelo mesmo. É importante ressaltar que o problema será tanto melhor compreendido quanto melhor delimitado for a sua incidência, inclusive em termos territoriais, já que um mesmo problema pode se apresentar de maneira diversa dependendo de onde está localizado.

Como exemplo de delimitação, tem-se: localização territorial, faixa etária, faixa de renda, gênero, entre outras. Nesse contexto, cabe a discussão sobre a escala mais adequada em que se deve enunciá-lo, uma vez que a abordagem de problemas em escalas muito amplas, por possuir maior grau de complexidade e número de variáveis, dificulta a identificação, hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções. Por outro lado, uma abordagem muito restrita do problema pode levar a uma relação custo/benefício desfavorável à implementação, manutenção e gerenciamento do programa.

Deve-se, ainda, explicitar, com a maior precisão possível, as causas do problema que está afetando o público-alvo. Entende-se como causa um fator que contribua para a ocorrência do problema; ou seja, processos ou fatores responsáveis pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema.

Identificado o problema, suas causas e o público-alvo, o passo seguinte é definir o objetivo e as ações do programa que serão implementadas para combater as causas do problema. É importante não confundir causas (origens do problema) com efeitos. Um programa cujas ações atacam efeitos - e não as causas - do problema ao qual se busca solucionar não terá a efetividade desejada. Portanto, ao enunciar as causas do problema, devem-se estabelecer com clareza cada uma delas e então propor ações para mitigá-las. O montante de recursos disponível e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução definirão a intensidade, ou seja, as metas e os valores associados a cada uma das ações.

Por fim, é necessário construir indicadores que permitam medir o desempenho do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo.

O Programa é, portanto, o instrumento que articula um conjunto de ações suficientes para enfrentar um problema, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido.

ORIENTAÇÕES PARA DEFINIÇÃO DOS ATRIBUTOS DE PROGRAMAS E DE SUBAÇÕES

OS PROGRAMAS

O programa é o instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de subações, necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas.

Esse objetivo é concretizado em impactos (sendo o resultado, a solução completa ou parcial de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade) mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim a avaliação objetiva da atuação do governo.

O programa é o módulo comum integrador entre o PPA, LDO e o ORÇAMENTO. Em termos de estruturação programática, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esse instrumento uma integração com os orçamentos desde a origem. O programa, como módulo integrador, e as subações, como instrumentos de realização dos programas.

A organização das ações do Governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Tipos de Programa

Os Programas são classificados em:

a) **PROGRAMAS TEMÁTICOS:** proporcionam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração;



Os programas Temáticos retratam 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 Temático se desdobra em Ações e Subações.

Para a construção de um Programa Temático, faz-se necessário a compreensão da lógica de organização estabelecida para a atuação do Governo do Estado, a qual se dá por eixos e objetivos estratégicos.

O Programa Temático articula um conjunto de Objetivos, 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 Estado. Portanto, deve ser analisado em sua integralidade e complexidade, bem como nas interfaces com outros Programas.

b) **PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO:** aqueles voltados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas temáticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser composto inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativas.

Os programas de Gestão, manutenção e serviços ao estado serão PADRONIZADOS sendo compostos de ações referentes ao custeio da máquina estatal e às despesas com pessoal, sendo específicas para estes fins.

Estes programas terão, também, as SUBAÇÕES padronizadas, identificando quando uma mesma AÇÃO é realizada pelos diversos órgãos e unidades orçamentárias da administração pública estadual. Exemplo: Pagamento de Pessoal e Encargos Sociais - sef.

Nas ações padronizadas os atributos passíveis de alteração são: órgão, unidade orçamentária, função, subfunção e fonte de recurso.

Exemplos:



TIPO PROGRAMA	PROGRAMA
Programas Temáticos	Todos pela Alfabetização
Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	Gestão de Pessoas

ATRIBUTOS DE PROGRAMA

O Programa é o instrumento que articula um conjunto de ações necessárias e suficientes para enfrentar um problema, cujo desempenho deve ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido.

A criação de um programa no PPA requer a prestação de um conjunto de informações chamadas atributos de programa, conforme descrito a seguir.

Nome (Denominação)

A denominação 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. Por exemplo:

NOME PROGRAMA	“Segurança Alimentar”; “Água para Todos”; “SC Rural”; “Luz para Todos”
---------------	--

Objetivo¹

¹ O Objetivo deve apresentar as seguintes características:

- Define 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;
- Orienta taticamente a ação do Estado 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;
- Expressa um resultado transformador da situação atual em que se encontra um determinado tema;
- É exequível. O Objetivo deve estabelecer metas factíveis e realistas para o governo e a sociedade no período de vigência do Plano, considerando a conjuntura econômica, política e social existente. Pretende-se, com isso, evitar declarações genéricas que não representem desafios, bem como a de compromissos inatingíveis;
- Define Iniciativas. O Objetivo define Iniciativas que declaram aquilo que deve ser ofertado na forma de bens e serviços ou pela incorporação de novos valores à política pública, considerando como organizar os agentes e os instrumentos que a materializam;
- Declara as informações necessárias para a eficácia da ação governamental (o que fazer, como fazer, em qual lugar, quando), além de indicar os impactos esperados na sociedade (para quê).

Expressa o resultado que se deseja alcançar, ou seja, a transformação da situação à qual o Programa se propõe modificar. Deve ser expresso de modo conciso, evitando a generalidade, dando a idéia do que se pretende de forma clara, categórica e determinante.

O objetivo deverá ser iniciado por um verbo no infinitivo, sendo sempre mensurável por um indicador. O indicador tem a finalidade de demonstrar se o objetivo do programa está ou não sendo alcançado.

Exemplo 1:

PROGRAMA	Todos pela Alfabetização
Problemas	Alta taxa de analfabetismo de pessoas acima de 15 anos de idade.
Objetivo	Promover uma educação de qualidade para a população de jovens e adultos, assegurando seu ingresso e permanência na escola, garantindo-lhes as oportunidades necessárias à apropriação da leitura e da escrita, criando as condições objetivas para sua inclusão social, política, econômica e cultural.

Exemplo 2:

PROGRAMA	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)
Problema	
Objetivo	Expandir e qualificar a Rede de Urgências e Emergências com apoio à implantação e manutenção das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), das Salas de Estabilização (SE) e do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192).

Justificativa / problema

Descrição do problema que o programa tem por objetivo enfrentar. O problema é uma situação indesejável declarada por uma autoridade como evitável ou uma necessidade não atendida, identificada na sociedade. São demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos. Deve ser formulado como uma condição negativa, evitando-se enunciar a ausência de alguma solução específica. São geralmente considerados os seguintes aspectos tendo em vista subsidiar a formulação da justificativa do programa:



- Diagnóstico da situação-problema para o qual o programa foi proposto. Dessa forma, a unidade responsável deverá abstrair a essência do problema atacado pelo programa, suas causas críticas e principais efeitos. As causas são fatores que contribuem para a ocorrência do problema, ou seja, proces-

sos ou fatores responsáveis pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema. Os efeitos, por sua vez, são as conseqüências decorrentes do problema;

- Conseqüências da não implementação do programa;
- Condicionantes favoráveis ou desfavoráveis ao programa. As condicionantes são fatores do contexto, ou melhor, são variáveis-chave que determinam o problema para o qual o programa se articula para resolver, e que se encontram fora da governabilidade da gerência do programa, criando condições favoráveis ou desfavoráveis ao seu desempenho. Exemplo:

PROGRAMA	Todos pela Alfabetização
Problema, Demanda ou Oportunidade	Alta taxa de analfabetismo de pessoas acima de 15 anos de idade.
JUSTIFICATIVA	A África possui o maior número absoluto de adultos analfabetos, cerca de 2 milhões, o que representa 58,8% da população africana acima dos 15 anos, sendo que a taxa de analfabetismo na zona rural é uma das mais altas do mundo (71,6%). Quando analisada a taxa de analfabetismo funcional, A Africa praticamente dobra a média geral, indo para 85,6%, sendo que no campo a taxa sobe para 95,6%, necessitando de intervenções focadas para redução desses índices.

Público Alvo

Especifica o(s) segmento(s) da sociedade ao(s) qual(is) o Programa se destina e que se beneficia(m) direta e legitimamente com sua execução. São os grupos de pessoas, comunidades, instituições ou setores que serão atingidos diretamente pelos resultados do Programa. A definição do público-alvo é importante para identificar e focar as ações propostas. Exemplo:

PROGRAMA	Todos pela Alfabetização
PÚBLICO-ALVO	Jovens e Adultos em idade acima de 15 anos

Horizonte Temporal (Data Início e Data Término)

Estabelece o período de vigência do Programa, podendo ser contínuo ou temporário. Um Programa pode ser de natureza contínua mesmo que parte de suas ações seja de natureza temporária. No caso de temporário, serão informados o mês e ano de início e de término previstos. O término previsto a ser considerado é o do Programa, porém limitado à vigência do PPA, ainda que sua execução ultrapasse este período.

Órgão Responsável

Órgão responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando o programa for integrado por ações desenvolvidas por mais de um órgão (programa multissetorial).

Responsável Técnico

Nome do servidor que é responsável pelo programa e a data que iniciou se o período de responsabilidade.

Setor Atividade

Identifica as áreas prioritárias de atuação do governo, evidenciando as situações que serão objeto das principais iniciativas e esforços governamentais em consonância com as Diretrizes Estratégicas do Governo que segue abaixo:

1. Social
2. Empreendedorismo
3. Infraestrutura
4. Tecnologia e inovação
5. Sustentabilidade ambiental
6. Governança e desenvolvimento institucional

Indicador

Instrumento capaz de medir o desempenho do Programa. Deve ser passível de aferição, coerente com o objetivo estabelecido, sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada.

Para cada Programa temático deve haver um ou mais indicadores.

Atributos dos Indicadores

Denominação

Forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade.

Unidade de Medida

Padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador. Por exemplo".



Programa	Todos pela Alfabetização
Objetivo	Promover uma educação de qualidade para a população de jovens e adultos, assegurando seu ingresso e permanência na escola, garantindo-lhes as oportu-

	tunidades necessárias à apropriação da leitura e da escrita, criando as condições objetivas para sua inclusão social, política, econômica e cultural.
Indicador	Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos e mais
Unidade de Medida	Porcentagem

Índice Apurado / Ano Apuração

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. Exemplo:

Índice apurado	18,8
Ano de apuração	2010

Índice Esperado Final 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. Exemplo:

Índice apurado	18,8
Índice esperado	19,0

Fonte de Informação

Órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices. As informações utilizadas na construção dos indicadores poderão ser produzidas pelos próprios órgãos executores dos Programas ou outros integrantes da estrutura do Órgão responsável. Estes deverão manter sistemas de coleta e tratamento de informações com esta finalidade. Em muitos casos, entretanto, as informações serão buscadas junto a outras fontes que podem ser instituições oficiais ou mesmo privadas, quando de reconhecida credibilidade: IBGE, FIPE, FGV, Banco Central, DIEESE, entre outras.

Periodicidade

Freqüência com a qual o indicador é apurado, ou seja, se mensal, trimestral, semestral ou anual, quando apurado uma vez ao mês, ao trimestre, ao semestre ou ao ano, respectivamente. Exemplo:

Base geográfica

Menor nível de agregação geográfica da apuração do índice, podendo ser municipal, regional, estadual ou nacional.

Demonstra, de forma sucinta e por meio de expressões matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador. Exemplo:

Indicador	Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos e mais ²
Unidade de Medida	Porcentagem
Fórmula de Cálculo	$(\text{número de pessoas com 15 anos e mais analfabetas} / \text{população do Estado com 15 anos e mais}) \times 100$

AS SUBAÇÕES

São operações que concorrem para que se consiga atingir o objetivo do programa e solucionar o problema ou demanda. São operações que entregam produtos (bens e serviços) à sociedade.

ATRIBUTOS DE IDENTIFICAÇÃO DA SUBAÇÃO

Nome

É a forma pela qual a SUBAÇÃO será identificada pela sociedade e será apresentada no PPA, LDO e LOA. Expressa, em linguagem clara, o objeto da SUBAÇÃO. Exemplo: "Construção de escolas".

Como descrever uma SUBAÇÃO?

² Dentre as várias características que devem apresentar os indicadores, algumas são essenciais:

- **Validade:** o indicador deve operacionalizar o planejamento e a avaliação do programa, demonstrando os resultados almejados e a efetividade no alcance do objetivo proposto;
- **Relevância:** deve ser útil no sentido de possibilitar a avaliação da estratégia articulada pelo programa para solucionar o problema, sendo, por isso, coerente com o seu objetivo e sensível às suas principais ações;
- **Confiabilidade:** o indicador deve ser apurado de tal forma a inspirar segurança acerca da metodologia de coleta de dados;
- **Viabilidade:** os indicadores devem ser passíveis de mensuração e serem efetivamente mensurados, pois representam um mecanismo efetivo de controle do programa;
- **Simplicidade:** a informação disponibilizada pelo indicador deve ser facilmente compreensível pelos gestores do programa e pelos seus beneficiários;
- **Tempestividade:** os indicadores devem ser apuráveis em tempo oportuno. Nada adiantaria a elaboração de um excelente indicador, se apenas pudesse ser apurado a cada pesquisa censitária.
- Dentre todas as características, a mais importante diz respeito à validade do indicador. Nesse sentido, são indicadores válidos aqueles que efetivamente operacionalizam o planejamento e a avaliação dos programas do plano plurianual.

Uma SUBAÇÃO deve ser descrita pela utilização de um verbo mais uma descrição.

Verbo	+	Descrição	Título da SUBAÇÃO
Construir	+	Estradas Rurais	Construção de estradas rurais
Capacitar	+	Profissionais da saúde	Capacitação de profissionais da saúde

A regra geral é que cada SUBAÇÃO gera **somente 1 (um) produto ou serviço** para a sociedade.

Uma SUBAÇÃO não deve possuir 2 ou mais verbos, pois isso geralmente indica 2 ou mais produtos gerados.

Se na descrição de uma SUBAÇÃO houver mais de um verbo isso tende a indicar que essa SUBAÇÃO produz mais de 1 (um) produto. Nesse caso, a sugestão é que se divida esta SUBAÇÃO pelo número de produtos efetivamente gerados.

Deve-se ter uma atenção especial à utilização da conjunção "e", pois ela pode igualmente indicar a produção de mais de 1 (um) produto.

Exemplos de problemas: Realizar treinamento técnico e pesquisa de impacto; e, Reabilitar, restaurar e melhorar rodovias.

Nos exemplos acima temos dois verbos (Verbo + Descrição e Verbo + Descrição): no primeiro exemplo, temos que realizar treinamento e realizar uma pesquisa o que supõe dois produtos (treinamento realizado e pesquisa realizada); no segundo, temos três verbos restaurar, melhorar e reabilitar o que supõe 3 (três) produtos (rodovia restaurada, rodovia reabilitada e rodovia melhorada).

Descrição

Expressa, de forma sucinta, o que é efetivamente feito no âmbito da SUBAÇÃO, seu escopo e delimitações, descrevendo todas as etapas do processo até a entrega do produto, inclusive as desenvolvidas por parceiros.

SUBAÇÃO	Ampliação de capacidade de rodovias
Descrição	Executar obras destinadas a ampliar a capacidade dos eixos rodoviários através de duplicação das rodovias arteriais existentes e implantação das 3ª e 4ª faixas, com a finalidade de adequá-las aos volumes de tráfego, aprimorando as suas condições de mobilidade. Compreende a execução de todos os trabalhos referentes a projetos de engenharia, desapropriações, terraplenagem, pavimentação, drenagem, obras-de-arte correntes e especiais, sinalização, interseções, serviços complementares e fiscalização ou supervisão de obras.

SUBAÇÃO	INFORMAÇÃO EM SAÚDE
Descrição	Desenvolver campanhas educativas de prevenção, disseminando informações através da elaboração de materiais impressos (volantes, banners, cartazes, outdoors, entre outros). Utilizar espaços de mídia em rádios, TVs, jornais e revistas, bem como, mobilizar a imprensa para divulgar os programas e ações da SES/SC.

Produto

É um bem ou serviço final que resulta da SUBAÇÃO e é destinado ao público-alvo. Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela SUBAÇÃO.

Definição dos Produtos das Ações de Governo

Esta parte tem como objetivo estabelecer alguns conceitos básicos sobre a definição dos produtos das ações do governo, colocando algumas perguntas que possibilitem a reflexão sobre a qualidade da definição desses produtos, sob o ponto de vista do ciclo das políticas públicas (formulação, execução, monitoramento, avaliação e revisão).

A definição apropriada dos produtos é fundamental para que se possa monitorar e avaliar o Plano Plurianual (PPA) de forma adequada.

Uma definição incorreta dos produtos prejudica a avaliação do programa, sob a ótica de seus atributos de eficiência, eficácia e efetividade. A impossibilidade de avaliação, por sua vez, cria obstáculos à correção das eventuais falhas na formulação e execução dos programas, ou mesmo, dificulta a argumentação sobre o sucesso de uma política pública e a necessidade de sua continuidade.

Na seqüência serão demonstrados alguns problemas para a gestão do PPA decorrentes de produtos mal especificados.

Trata-se de um elemento fundamental, uma vez que o resultado da relação produto, unidade de medida e meta física (expressão da quantidade programada) é o objeto de monitoramento nas diversas etapas dos processos de planejamento e orçamento.

O produto deve ser definido com base na SUBAÇÃO.

Uma vez que de uma SUBAÇÃO resulta um produto, este último deve guardar uma relação direta com a definição da SUBAÇÃO. Para isso, sugere-se a seguinte regra:

SUBAÇÃO	Verbo	+	Descrição
---------	-------	---	-----------

Produto	Objeto	+	Adjetivo Derivado
---------	--------	---	-------------------

Nesse caso, a descrição da SUBAÇÃO torna-se o objeto do produto (definido por um substantivo). Por exemplo, na reforma de uma escola o objeto é "escola". Já o verbo assume a forma derivada de um adjetivo que caracterizará o objeto. Nesse mesmo exemplo, a tarefa de reforma, será derivada no adjetivo "reformada". Ou seja, o produto da SUBAÇÃO "reforma de escolas" é "escola reformada". Exemplos.

SUBAÇÃO	Produto
Construção de estradas rurais	Estradas Rurais Construídas
Armazenagem de produtos agrícolas	Produtos Agrícolas Armazenados
Capacitação de profissionais da rede pública	Profissionais Capacitados

Um produto deve ter um adjetivo.

A utilização de um adjetivo para qualificar o produto é essencial para especificar o fruto de uma SUBAÇÃO. Vejamos um objeto como um "livro". Dependendo do tipo de SUBAÇÃO, o mesmo livro pode ter sido: "publicado" pela imprensa oficial, "catalogado" em uma biblioteca pública, "distribuído" a alunos da rede de ensino fundamental, etc. Assim o produto poderia ser: Livro Publicado, Livro catalogado ou Livro distribuído.

Sugestões para a Definição do Produto de SUBAÇÃO

É preciso ter sempre em mente três aspectos fundamentais para a definição apropriada das ações e 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.

Exemplo 1 – Definição para a SUBAÇÃO / Produto

Suponha um programa de "Alimentação Escolar" que tenha o objetivo de "suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos com vistas a complementar a implantação da política de segurança alimentar". A principal AÇÃO desse produto consiste na distribuição de merenda escolar aos alunos da rede pública.

Qual seria a melhor definição para a SUBAÇÃO? As definições possíveis para a SUBAÇÃO e o produto são:

Distribuição de merenda escolar aos alunos.

Atendimento dos alunos da rede pública com merenda escolar.

A definição (a) poderia traduzir-se no produto "merenda escolar distribuída" e a definição (b) levaria a definição do produto como "aluno atendido". Considerando a unidade de medida como "unidade" nos dois casos, ou seja, o *número* de merendas distribuídas ou o *número* de alunos atendidos poderia chegar a dois resultados distintos.

Cada definição leva a um resultado diferente.

Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012–2015

Considere que a maior parte dos alunos fazem 1 (um) lanche a cada dia letivo, enquanto uma minoria dos alunos, envolvidos em alguns projetos especiais, recebe 2 lanches. No primeiro caso, o produto "merenda escolar distribuída" envolveria a contagem do número de refeições efetivamente distribuído a cada aluno, em todos os dias letivos. Já no segundo caso, a contagem seria pelo número de alunos atendidos, não importando se alguns alunos recebiam 1 ou 2 merendas por dia.

Segundo o ponto de vista do programa "Alimentação Escolar", ambas as definições (1 e 2), quando executadas de forma eficiente e eficaz (alcançando as metas estabelecidas), contribuem para o objetivo. Nesse caso, deve-se considerar a forma de mensuração como o aspecto fundamental da definição das ações, uma vez que cada definição pode levar a um resultado diferente.

Uma pergunta a ser feita seria: Essa definição de SUBAÇÃO / PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA possibilita um monitoramento adequado das metas físicas e financeiras?

Além da eficácia e efetividade, uma política pública deve ser avaliada em termos de sua eficiência ou economicidade (melhor relação custo x produto). Sendo assim, é desejável que a definição do produto permita o monitoramento dos gastos com a distribuição dos produtos.

O custo médio por merenda distribuída é de R\$ 0,22. Suponha se defina o produto como "aluno atendido" e que efetivamente sejam atendidos 100 mil alunos em 200 dias letivos. Caso cada aluno receba 1 merenda por dia letivo, a despesa anual com esse produto seria de R\$ 4,4 milhões. Entretanto, caso metade desses alunos (50 mil) recebesse não 1 mas 2 merendas por dia, essa despesa subiria para R\$ 6,6 milhões, mas o resultado para esse produto continuaria sendo 100 mil "alunos atendidos".

Nesse caso, para fins de monitoramento das despesas, seria mais interessante definir o produto como "merenda escolar distribuída". Na primeira situação, em que cada aluno recebe um lanche por dia letivo, o total desse produto seria de 20 milhões de merendas distribuídas, enquanto o segundo caso (metade dos alunos recebendo 2 merendas por dia) seria de 30 milhões de merendas.

"Concurso realizado" ou "servidor contratado"? Suponha um programa de melhoria da gestão do Estado que tenha como uma de suas ações "recompor o quadro efetivo de servidores do Estado" por meio da realização de concursos públicos para a contratação de funcionários. Nesse caso, seria possível definir 2 produtos distintos "concurso realizado" ou "servidor contratado". Ambos os produtos realizam a tarefa de recompor o quadro de servidores efetivos, todavia a primeira definição pode levar a resultados enganosos. Seria possível realizar concursos para a abertura de 10 vagas ou de 100 vagas. Sendo assim, para fins do monitoramento das metas físicas e financeiras seria mais apropriado definir o produto da SUBAÇÃO como "servidor contratado".

Exemplo 2 – Definição para a Unidade de Medida

Programa	Gestão de Resíduos Sólidos
SUBAÇÃO	Construção de novos aterros sanitários
Produto	Aterro sanitário construído

A questão colocada é: como medir esse produto? Poder-se-ia contar o número de aterros sanitários construídos (unidade), ou a capacidade do aterro em termos de metros cúbicos (m³), em toneladas (t), pelo seu tamanho (m²) ou por percentual de execução (%).

O número de aterros sanitários não permite a avaliação correta do produto. Nesse caso, pergunta a ser feita seria: Essa SUBAÇÃO / PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA, da forma como foi definida, contribui para o objetivo do programa?

Podem ser construídos aterros sanitários pequenos ou grandes, em termos da capacidade de depósito de lixo. Em termos efetivos, o importante para o programa não é o número de aterros construídos, mas sim a capacidade máxima instalada. Nesse caso, a unidade de medida deveria ser tecnicamente especificada refletindo as dimensões dos aterros construídos (m³, toneladas, m² ou % de execução).

Exemplo 3 – Níveis de Detalhamento das Ações e Produtos

Outro aspecto relevante é definir tudo aquilo que pode ser considerado um produto final para a sociedade, sem deixar de reconhecer a importância para um projeto de todas as etapas intermediárias. Para fins do PPA podem-se desprezar os produtos e serviços intermediários.

Por exemplo, na construção de uma ponte, a construção e instalação das vigas e eventualmente de rampas de acesso são fundamentais para o projeto, todavia, o mais importante é o produto final, por exemplo, os metros de ponte construída.

Nesse caso, uma possível pergunta seria: É de interesse de a sociedade conhecer esse produto?

Bom senso e conhecimento são essenciais. Não há uma única resposta para as perguntas destacadas nos exemplos acima.

Por isso, para definir os produtos das ações de governo é necessário bom senso, experiência e conhecimento técnico sobre as diferentes áreas do setor público.

Unidade de Medida do Produto

A Unidade de Medida é padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço. Serve para atribuir grandeza a um produto, sendo quantitativamente determinado e podendo, em alguns casos, ser comparado com outras unidades de medida de mesma natureza.

Escala de comparação.

Com relação à "comparação com outras unidades de medida", alguns produtos podem ser medidos em escalas distintas. Uma "estrada construída" pode ser medida em quilômetros (km), metros (m) ou até mesmo em centímetros (cm). Uma escola reformada poderia ser medida em metros quadrados (m²) ou em número de salas. Nesses casos, é importante considerar a unidade de medida convencionalmente aceita. Por exemplo, por convenção o Departamento de Estradas de Rodagem (Deinfra) mede os serviços executados em estradas na escala de quilômetros (km).

Atenção: Unidades de medida equivocadas podem indicar resultados enganosos. Muitas vezes, a definição da unidade de medida não é trivial. Uma "escola reformada" poderia ser medida em "unidade", para quantificar o número de escolas reformadas. Entretanto, tal unidade de medida poderia deixar de revelar a grandeza de uma AÇÃO. Ao considerar "unidade" a medida do produto, poder-se-ia estar atribuindo um mesmo valor "1" para a reforma de um prédio como o Instituto de Educação de Florianópolis, ou mesmo uma escola rural com poucas salas de aula em um município do interior. Nesse caso, a unidade de medida "m²" talvez fosse muito mais reveladora para medição de um produto e para a avaliação da AÇÃO correspondente relativamente ao objetivo do programa.

Não há regra geral. Não existe uma regra absoluta para a definição dos produtos e suas unidades de medida, razão pela qual no item seguinte são apresentadas algumas sugestões e questões que possam auxiliar o processo de definição dos produtos.

Verificando a Consistência das Definições de Produto e Unidade de Medida

Suponha a seguinte SUBAÇÃO "realização de concurso para professores", sendo o produto definido como "professores contratados" e a unidade medida "concurso". Efetivamente há uma inconsistência entre a SUBAÇÃO e seu produto e também entre o produto e sua unidade de medida. Conforme descrito, o produto da SUBAÇÃO seria algo como "concurso realizado", já o produto "pessoas contratadas" não poderia ser medido por "concurso", mas sim pela unidade de medida "unidade".

Exemplos inconsistentes entre produto e unidade de medida

Produto		Unidade de medida	Meta física	Leitura
Objeto	Adjetivo			
Professor	Contratado	Concurso	10	Em 2010, foram contratados 10 concursos de professores
Estrada rural	Construída	Licitação	2	Em 2010, foram construídas 2 licitações de estradas rurais
Prédio	Executado	%	95	Em 2010, foram executados 95 % do prédio

Exemplos consistentes entre produto e unidade de medida.

Produto		Unidade de medida	Meta física	Leitura
Objeto	Adjetivo			
Professor	Contratado	Unidade	1.000	Em 2010, foram contratados 1.000 professores
Estrada rural	Construída	Km	100	Em 2010, foram construídos 100 KM de estradas rurais
Pessoa	Atendida	Unidade	20.000	Em 2010, foram atendidas 20.000 pessoas
Sistema de Gestão	Implantado	%	50	Em 2010, foram implantados 50 % do sistema de gestão
Prefeitura	Atendida	Unidade	240	Em 2010, foram atendidas 240 prefeituras
Obra	Realizada	M2	2.500	Em 2010, foram realizados 2.500 m2 de obras
Laudo pericial	Realizado	Unidade	10.000	Em 2010, foram realizadas 10.000 laudos periciais
Sistema de processamento	Implantado	%	80	Em 2010, foram implantados 80% do sistema de processamento

Atenção: quando o produto da ação for uma única unidade indivisível (por exemplo, uma ponte, uma barragem, um sistema, um centro de convenções, etc.), é obrigatória a utilização, como forma de mensuração física, a unidade de medida “% de execução física”. Em todos os outros casos, é proibida a utilização da unidade de medida percentual. Exemplos:

Produto	Unidade de Medida
Sistema implantado	% de execução física
Barragem do Rio São Bento Construída	% de execução física

Localização

A localização pode ser de abrangência estadual, regional ou municipal. Será considerada como estadual a meta cujo benefício atinge indistintamente todo o estado. As metas classificadas como "estado", só deverão ocorrer quando não for possível regionalizar ou municipalizar as metas físicas.

Responsável:

É a unidade responsável pela gestão global da ação, empreendendo as etapas de formulação, execução, monitoramento e avaliação da ação sob a coordenação técnica da unidade setorial de planejamento e orçamento.

Horizonte Temporal

(Data Início e Data de Término): No caso de projetos (de natureza temporária), expressa uma data de início e de término. No caso de atividades, as datas coincidem às do período de vigência da lei do PPA.

ATRIBUTOS CLASSIFICATÓRIOS

Unidade Orçamentária

Especifica órgão e unidade orçamentária responsável pela SUBAÇÃO.

Programa

Especifica o Programa que a SUBAÇÃO deve estar vinculada.

Função

Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. (Ver Portaria nº 42).

Subfunção

Representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em

torno das funções. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estão relacionadas. (Ver Portaria nº 42)

Tipo

As subações classificam-se em Projetos, Atividades e Operação Especial.

Atividades: Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de tarefas que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo.

Projetos: Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de tarefas, limitadas no tempo (tem início e fim), das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo.

Operação Especial: Conjunto de despesas que não contribuem para a manutenção das subações de Governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Caráter Continuado:

Esfera

Especifica o tipo de orçamento: FISCAL, SEGURIDADE SOCIAL OU INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS.

ATRIBUTOS QUANTITATIVOS DA SUBAÇÃO

Meta Física

É uma medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada Objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas.

É quantidade de produto a ser ofertado, de forma regionalizada, pela SUBAÇÃO, num determinado período. A meta física é instituída para cada ano. Vale ressaltar que o critério para regionalização de metas é o da localização dos beneficiados pela SUBAÇÃO.

Programa	Energia Elétrica
Objetivo	Aproveitar o potencial de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica.
SUBAÇÃO	Construção de PCHs
Produto	PCH Construída

Unidade de Medida	Unidade
Meta Física	10
Leitura	No período 2012-2015, serão construídas 10 PCHs

Metas Físicas Cumulativas e Não-Cumulativas

Outro atributo importante dos produtos é a cumulatividade ou não cumulatividade das metas físicas. Isso implica se as medições realizadas periodicamente poderão ou não ser somadas até o final do programa.

Caso uma SUBAÇÃO cujo produto seja "convênio realizado com municípios", tenha metas físicas não-cumulativas e o monitoramento seja mensal, então a cada mês deverá ser informado o total de convênios firmados. Do contrário, poder-se-ia incorrer no erro de somar os valores, resultando-se no absurdo de se apresentar um número superior aos 293 municípios de Santa Catarina.

Caso uma SUBAÇÃO tenha meta física cumulativa, cada valor mensal informado vai sendo acumulado, totalizando-se o valor até o fim do programa.

Regionalização

Fornece informações relacionadas à distribuição das metas estipuladas para o Objetivo no território. Pode ser também expressão regional do quadro atual a ser modificado pelo Objetivo. A regionalização será expressa em região, estado ou município. Em casos específicos, poderão ser aplicados recortes mais adequados para o tratamento de determinadas políticas públicas, tais como região hidrográfica, bioma, territórios de identidade, etc..

Programa	Energia Elétrica
Objetivo	Aproveitar o potencial de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica.
SUBAÇÃO	Construção de PCHs
Produto	PCH Construída
Unidade de Medida	Unidade
Meta Física	10
Localização / Regionalização	
Concórdia	3
Campos Novos	5
Chapecó	2

Meta Financeira

São as estimativas de custos da SUBAÇÃO, desdobradas por fontes de recursos e distribuídas para cada um dos anos do período de vigência do PPA. As estimativas devem corresponder a cada um dos quatro anos do período de vigência do PPA.

EQUIPE DE COORDENAÇÃO ESTADUAL

Coordenador: Diretor de Planejamento Orçamentário: Romualdo Goulart

Equipe:

Gerente de Elaboração e Acompanhamento do PPA - Cristina Rodrigues

Gerente de Avaliação do PPA - Guilherme Kraus dos Santos

Assessor do Diretor - Vitorio Manoel Varaschin

Gerente de Elaboração Orçamentária – Jarbas Carioni

Analista da Receita Estadual – Roberto Machado Filomeno

Gerente de Execução do Orçamento – Rosemirio Nelson dos Santos

Analista da Receita Estadual – Lourdes Patricio

Analista da Receita Estadual – Paulo Roberto Spinatto

Gerente de Acompanhamento do Orçamento – Rosi-Mari Ramos de Oliveira

Estagiário ENA-Brasil – Jeferson Luiz Bittencourt

CONTATO: (48) 3215-1553 ou através do email gepla@sef.sc.gov.br