



COORDENAÇÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

**GUIA CONCEITUAL**  
**PLANO PLURIANUAL DO ESTADO**  
**DO PARANÁ**  
**2024 A 2027**

Curitiba  
2023





PLANO  
**PLURI  
ANUAL**

**2024 · 2027**

PACTO PELO FUTURO

**GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ**

Governador Carlos Massa Ratinho Junior  
Vice-governador Darci Piana

**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO - SEPL**

Secretário Guto Silva  
Diretor-geral Felipe Augusto Amadori Flessak  
Diretor de Planejamento João Giona Jr

**COORDENAÇÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - CMA**

Thiago de Angelis

**REDAÇÃO**

Aline Matsushita  
Jéssica de Fátima Dombroski

**APOIO CMA**

Alvaro Possato de Avila Neto  
Alyf de Ramos Melo  
Juliane Moreira Teixeira  
Louise Ronconi de Nazareno

**OUTROS APOIOS**

Kaio Gustavo Weihermann (CASA CIVIL)  
Cilos Roberto Vargas (CDG/SEPL)  
Maria Raquel Ijaille Garcia (CDG/SEPL)  
Angelita Bazotti (IPARDES)  
Lenita Maria Marques (IPARDES)

2ª. Versão sujeita à revisão – 10 de abril de 2023.



**PARANÁ**

GOVERNO DO ESTADO

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO

## APRESENTAÇÃO

*O trabalho aqui apresentado foi realizado pela equipe técnica da SEPL, baseado em esforço conjunto do Grupo de Trabalho que se instituiu pela Resolução SEPL 011/2022 com a finalidade de realizar a revisão e atualização da metodologia de elaboração do PPA.*

*O planejamento é uma das principais ferramentas que um governo dispõe para realizar suas ações. E não pode ser apenas proforma, ele precisa ser uma atividade estratégica alinhada com uma visão de futuro, relativa ao desenvolvimento do Estado e da sociedade numa construção coletiva, resultado do trabalho com diferentes segmentos da sociedade, e de um intenso desenvolvimento de atividades no âmbito de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, Direta e Indireta, dos três Poderes, promovendo um alinhamento*

*Tomamos a responsabilidade governamental na definição dos rumos do Planejamento e sabemos que o registro conceitualmente bem estruturado e acessível engrandece o trabalho técnico de quem constrói as políticas públicas estaduais. O Sistema de Planejamento Estadual se faz pelos diversos atores que o constroem e reconstroem cotidianamente, sendo de responsabilidade coletiva e compartilhada a melhor execução dos preceitos e diretrizes.*

*Esse documento é o início de um caminho. Tenho a certeza de que a transformação dessas discussões e conceitos em ação não é tarefa fácil, mas levo a convicção de que o trabalho técnico comprometido e fundamentado do conjunto desses atores já constitui uma real contribuição em benefício da população paranaense.*

*Guto Silva*

*Secretário de Estado do Planejamento*

## LISTA DE SIGLAS

CMA	-	Coordenação de Monitoramento e Avaliação
LC	-	Lei Complementar
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
ODS	-	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PPA	-	Plano Plurianual
PNAS	-	Política Nacional de Assistência Social
PNE	-	Plano Nacional de Educação
PNS	-	Plano Nacional de Saúde
SUS	-	Sistema Único de Saúde
TSE	-	Tribunal Superior Eleitoral

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

FIGURA 1- QUALIDADES INTENCIONADAS PARA PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
FIGURA 2 - ESQUEMA LÓGICO DE INTERVENÇÃO.....	10
FIGURA 3 - ESQUEMA DIDÁTICO DO CICLO DE PLANEJAMENTO .....	11
FIGURA 4 - LÓGICA E NÍVEIS DE PLANEJAMENTO.....	13
FIGURA 5 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO .....	14
FIGURA 6 - ESQUEMA SINTÉTICO DOS NÍVEIS ESTRATÉGICOS E COMPONENTES DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO .....	20
FIGURA 7 - OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL.....	26
FIGURA 8 - ESQUEMA DA ÁRVORE DE TRABALHO.....	29
FIGURA 9 - ESQUEMA PRÁTICO PARA COMPREENSÃO DO DIAGRAMA DA ÁRVORE DE PROBLEMA .....	32
QUADRO 1 - ESQUEMA DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO ITENS SELECIONADOS DA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA NAS DIMENSÕES QUALITATIVA E QUANTITATIVA .....	21

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	6
2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL .....	8
2.1 Ciclo e Níveis do Planejamento Público Orçamentário .....	10
3. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO ORÇAMENTÁRIO .....	14
3.1 Plano Plurianual .....	14
3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias .....	16
3.3 Lei Orçamentária Anual .....	17
3.4 Integração entre os Instrumentos de Planejamento .....	18
3.5 Realismo Econômico e Fiscal .....	22
4. OUTROS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO .....	23
4.1 Planos Setoriais ou Transversais de políticas específicas .....	23
4.2 Agenda 2030 Para O Desenvolvimento Sustentável .....	26
4.3 Plano de Governo .....	28
5. ÁRVORE DE PROBLEMAS E OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS .....	29
5.1 O que é um problema? .....	29
5.1.2 Descritores .....	31
5.2. Causa e Consequências e suas relações .....	31
5.3 Definição de objetivos .....	33
6. INSTRUMENTOS DE CONTROLE E PATICIPAÇÃO SOCIAL .....	34
6.1 CONTROLE EXTERNO .....	35
6.2 CONTROLE INTERNO .....	35
6.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	36
6.4 CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....	36
7. SUGESTÕES DE LEITURA COMPLEMENTAR .....	38
REFERÊNCIAS .....	42

## 1. INTRODUÇÃO

Estudos econômicos demonstram que os recursos públicos utilizados em gastos de manutenção, serviços e investimentos, nas funções típicas de Estado, como educação, saúde, segurança, infraestrutura, meio ambiente e desenvolvimento social e econômico, entre outros, quando realizados com eficiência, eficácia e efetividade, possibilitam ao Governo, em conjunto com a sociedade, o atingimento de melhores resultados para a solução de problemas e alcance de objetivos (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

Para isso, o Estado pode estruturar suas políticas públicas em Programas, que por sua vez, poderão ser orientados para resultados que considerarão objetivos primários, como: a) estimular a participação e o controle social; b) proporcionar maior racionalidade e transparência ao gasto público; c) integrar o planejamento, o orçamento e a gestão; d) permitir a avaliação de resultados; e a revisão dos Programas.

O Plano Plurianual (PPA), é uma das ferramentas capazes de sistematizar tais programas e ser a expressão formal das políticas públicas definidas pelo Governo eleito pela sociedade. Esse instrumento de planejamento público de médio prazo (quatro anos), previsto na Constituição Federal e dos Estados, é a base do sistema que deve indicar o que será feito nos três últimos anos do mandato do Governo e no primeiro ano de mandato da gestão subsequente.

Assim, o presente Manual Conceitual do Plano Plurianual do Paraná – PPA-PR, formulado pela Secretaria do Planejamento (SEPL), por meio da Coordenação de Monitoramento e Avaliação (CMA), foi construído diante de novas demandas de planejamento e compõe um documento inicial para orientações sobre conceitos, dimensões e temas envolvidos na concepção de um plano plurianual.

O principal objetivo deste documento é prestar apoio na compreensão, elaboração e execução dos instrumentos de planejamento do Paraná, em especial, o PPA, a ser efetuado por secretarias e demais órgãos, no âmbito dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. A base conceitual busca subsidiar as orientações metodológicas para as etapas da elaboração do Plano, além de colaborar com o planejamento de novas políticas públicas e a gestão e transparência do gasto público.

Nesse sentido, o Manual tem importância ainda maior para a orientação das pessoas envolvidas no processo.

O presente texto está estruturado em sete capítulos, contando-se com essa breve introdução. O segundo comenta alinhamentos do planejamento governamental, sua dimensão orçamentária e seu ciclo. O terceiro trata dos instrumentos de planejamento orçamentário. O quarto faz apontamentos sobre outros instrumentos de planejamento que precisam ser considerados para elaborar e integrar a dimensão qualitativa do PPA. O quinto apresenta a ferramenta metodológica “árvore de problemas” para políticas públicas. O sexto descreve instrumentos de controle que estão envolvidos no processo orçamentário. E o sétimo e último indica sugestões de leitura complementar.

## 2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O planejamento governamental é uma atividade constante da Administração Pública que, por definição, é um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade (TONI, 2014). Planejar no setor público compreende, entre outras atividades, fazer escolhas de políticas públicas em um ambiente geralmente escasso de recursos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos), capazes de modificar uma situação atual considerada como um problema passível de intervenção.

Planejamento é uma forma de aprendizado. É por meio do exercício de planejar que se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração [municipal, estadual, federal, local, regional...etc]. Mesmo quando não implementados, os planos revelam as expectativas e as referências de valor, essenciais a um grupo de trabalho. (MOTTA, 2004, p. 51)

As atividades de planejamento dão origem a planos de políticas públicas, setoriais ou transversais, propostas de governo ou Programas que visam alcançar objetivos específicos e mudar uma realidade tida como um problema, por exemplo: proteger o meio ambiente, reduzir o déficit habitacional, melhorar a qualidade da educação, entre outros.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) é um marco para o planejamento na Administração Pública quando estabelece a função planejamento como um dever do Estado. A Constituição do Estado do Paraná de 1989, reitera essa questão em seu artigo 140:

Como agente normativo e regulador das atividades econômicas, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de orientação, fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

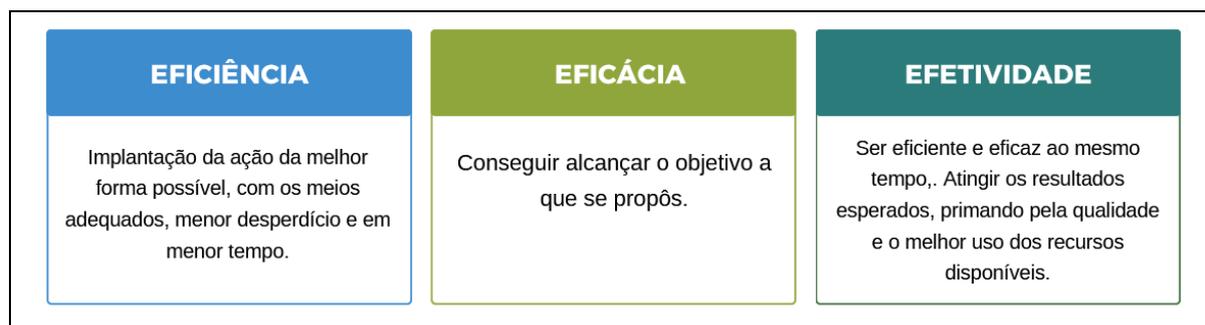
O tema orçamento público é recorrente no Brasil uma vez que o gasto público e a previsão de receitas são necessidades do Estado. Em complemento à orçamentação, o Sistema de Planejamento passou a incorporar o dia a dia da gestão pública mais recentemente, com a atual CF/88.

A atividade de planejamento governamental é uma ação estratégica de Estado, sendo primordial para selecionar políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas, para combater os problemas a serem enfrentados pelo Governo e Sociedade, em especial quando os recursos financeiros, estruturais e tecnológicos são limitados.

O Planejamento Governamental deve:

- Demonstrar uma direção estratégica de Estado;
- Identificar e atuar nos problemas a serem enfrentados pelo Governo e Sociedade;
- Garantir ações governamentais para atendimento de demandas societárias normativamente reconhecidas;
- Propor políticas públicas que busquem pela qualidade de eficiência, eficácia e efetividade (Figura 1):

FIGURA 1- QUALIDADES INTENCIONADAS PARA PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS



FONTE: Elaboração CMA/SEPL.

Por sua vez, o Estado em ação, tanto em planejamento quanto em elaboração de políticas públicas, não se restringe a resolução de problemas ou tratamento de demandas circunscritas. Uma acepção como empreendimento, o diferencia da concepção de projeto circunscrito com começo-meio-fim, pois há demandas públicas constitucionais pactuadas e contínuas que fazem parte do planejamento governamental (JANUZZI, 2022).

No âmbito do PPA, planejar pressupõe pensar a realidade identificando os problemas para enfrentá-los mediante Programas, Ações e Entregas à sociedade, medindo-se a partir de indicadores de resultados e cumprimento das metas físicas

estabelecidas. O Programa, operacionalizado pelas ações orçamentárias e entregas, pode ser entendido como uma intervenção do Estado com objetivo de alterar uma **situação atual** para uma **situação desejada**, conforme mostra a Figura 2.

FIGURA 2 - ESQUEMA LÓGICO DE INTERVENÇÃO



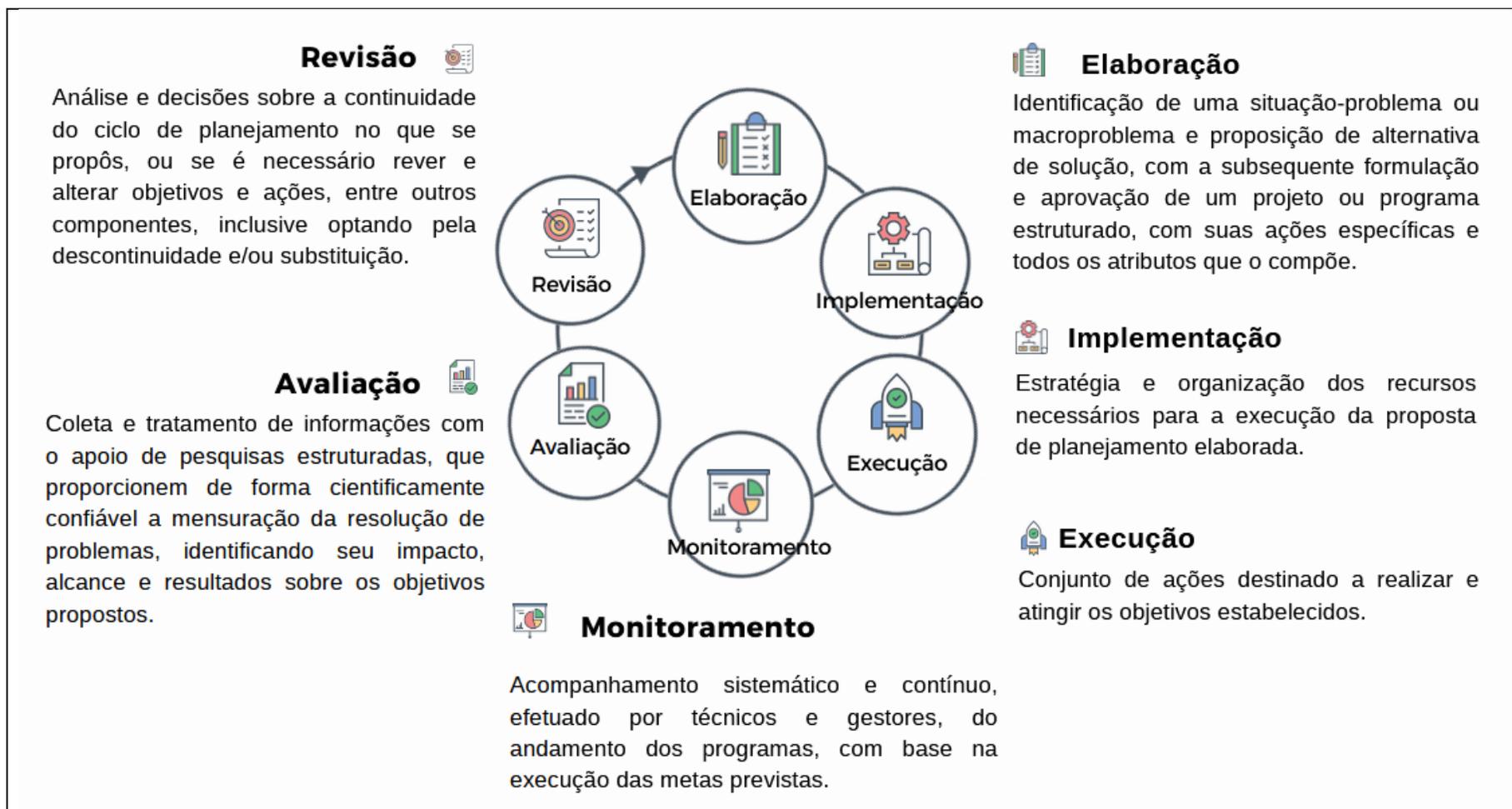
FONTE: Figura adaptada de BRITO (2014).

Conhecer e planejar para transformar a realidade exige adoção de procedimentos e instrumentos padronizados, sistemáticos e organizados em ciclo, sendo que pode variar em relação ao tempo de sua duração e seu nível de abrangência. Assim, na formulação de políticas de planejamento, esse manual concentra-se apenas nos conceitos de planejamento orçamentário que envolve planejar para políticas públicas e não planejamento de tipo organizacional.

## 2.1. Ciclo e Níveis do Planejamento Público Orçamentário

O processo de planejamento deve ser uma ação contínua, passando pelas fases de elaboração, implementação, execução, monitoramento, avaliação e revisão. São fases diferentes que ocorrem de forma sequencial no tempo, contendo etapas específicas, numa perspectiva circular, mas que se retroalimentam (FIGURA 3).

FIGURA 3 - ESQUEMA DIDÁTICO DO CICLO DE PLANEJAMENTO



FONTE: Adaptado de SARAVIA E FERRAREZI, 2006.

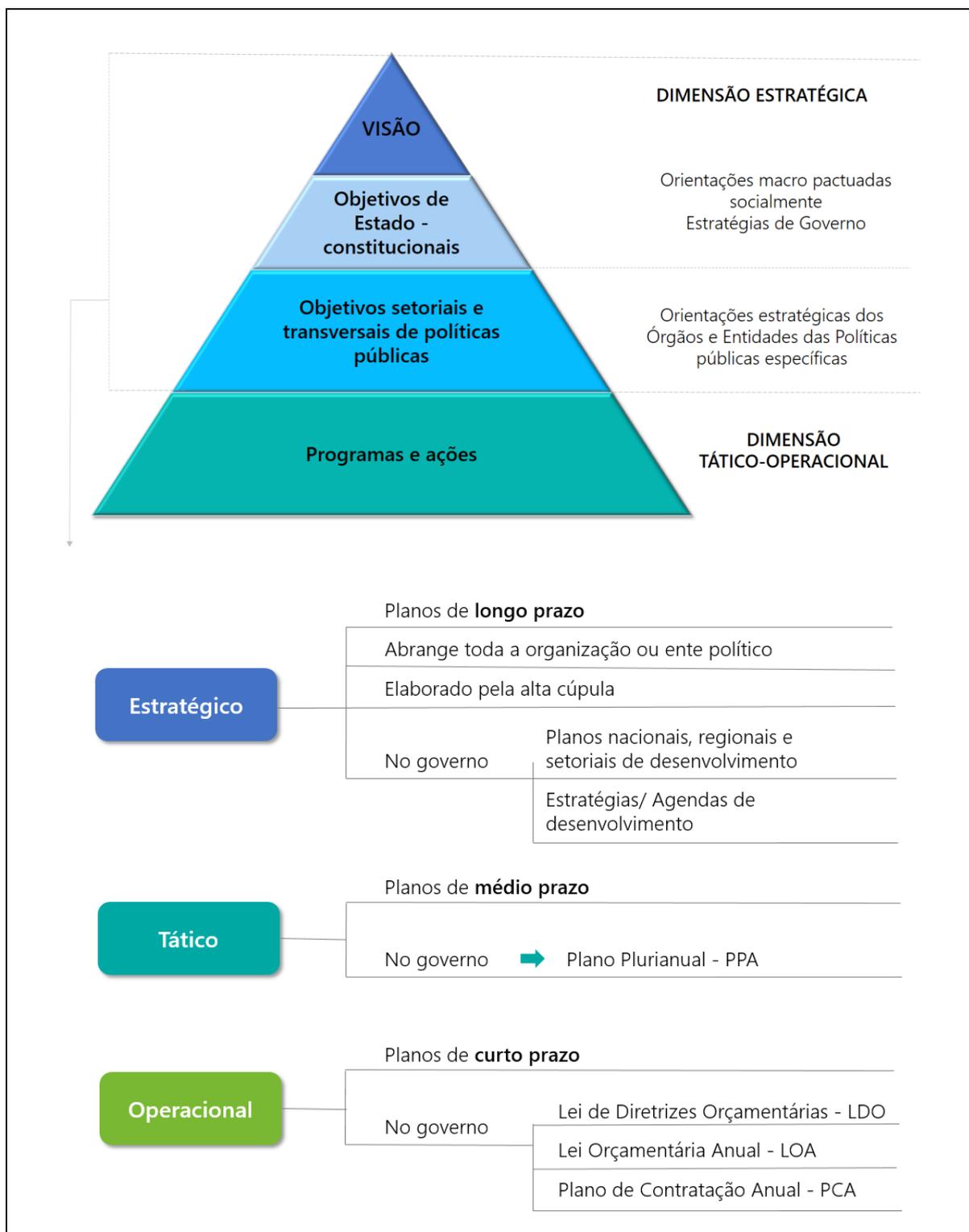
Em termos de alcance e visão estrutural, podem ser realizados: a) planejamento estratégico, voltado ao alcance de objetivos no longo prazo; b) planejamento tático, que conecta a visão estratégica e a operacional pensando na implementação de ações no médio prazo; e c) planejamento operacional, que está focado nas atividades fins e na gestão de recursos para a execução das políticas públicas (Figura 4). É preciso levar em consideração que de uma visão macro e de diretrizes estratégicas de desenvolvimento em nível maior de agregação, configurando grandes linhas de atuação, surgem desdobramentos táticos exequíveis e a partir disso consegue-se traduzir resultados que se espera alcançar por instrumentos de horizonte temporal e tarefas de operacionalidade menores.

No nível estratégico se formula a visão macro, onde são definidos os objetivos gerais do governo. É o planejamento mais abrangente que compreende a percepção do governo e da sociedade de quais devem ser as prioridades e diretrizes de ação, aqui denominadas como “Diretrizes de governo” orientadoras das políticas públicas e dos objetivos estratégicos, além de sinalizar os resultados que se pretende alcançar.

No nível tático, orientado por diretrizes estratégicas e diagnóstico de problemas, criam-se Programas que indicam as ações e intervenções de cada setor do governo e suas entregas para a sociedade, todo esse processo é sistematizado por meio do PPA. Nesse nível se define as metas de entregas para os bens e serviços disponibilizados à população ou ao próprio Estado, atividades administrativas de estado.

O nível operacional é associado com a execução orçamentária e financeira das atividades que materializam as políticas públicas, sujeitas às contingências e restrições, sejam operacionais, patrimoniais, orçamentárias e financeiras. Esse nível, relacionado diretamente com a Lei Orçamentária Anual (LOA), envolve a estimativa de receita e definição de despesa de ações orçamentárias, com seus produtos e obras, visando atender o proposto pelo que foi planejado nos programas, ações orçamentárias e entregas. A figura 4 ilustra os níveis de planejamento.

FIGURA 4 - LÓGICA E NÍVEIS DE PLANEJAMENTO

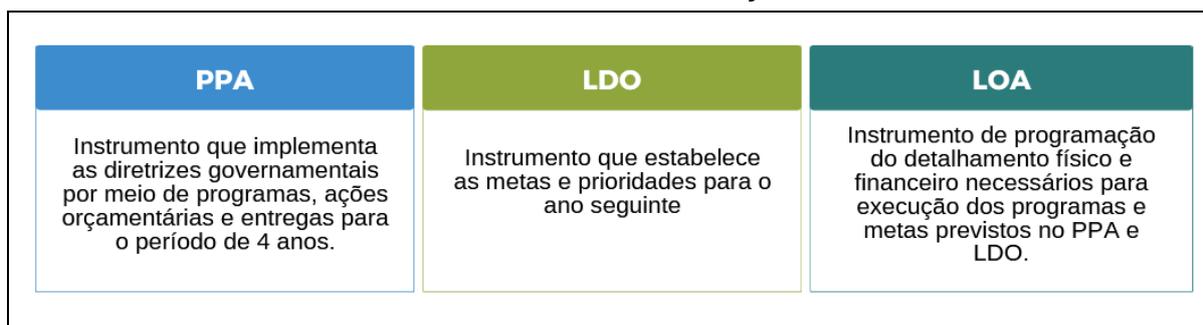


FONTE: Adaptado de O'DONNEL; STRAUSS; LEITE, 2016.

### 3. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO ORÇAMENTÁRIO

O planejamento governamental dispõe de instrumentos orçamentários constitucionalmente previstos, a saber: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (FIGURA 5), sendo esses a base que auxilia na elaboração e implementação das políticas públicas. Esses instrumentos devem estar interligados em suas dimensões qualitativa e quantitativa e propósito de elaboração, compreendendo níveis estratégico, tático e operacional, alinhados de forma harmônica com o objetivo de alcançar os resultados planejados pela Administração Pública.

FIGURA 5 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO



FONTE: Elaboração CMA/SEPL.

#### 3.1. Plano Plurianual

O Plano Plurianual foi previsto CF/88, sendo o principal instrumento de planejamento de médio prazo da Administração Pública. É destinado a organizar e viabilizar as políticas públicas do Governo e é obrigatório para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Tem como propósito estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (§ 1º, art. 165, da Constituição Federal de 1988).

Como se pode assumir, “o PPA estaria dentre as principais novidades da Constituição, pois passou-se a ter um instrumento que sintetizava os esforços de planejamento de toda a Administração Pública” (2019, RIO GRANDE DO SUL, p. 4),

servindo de norte para outros instrumentos e podendo ser o mediador entre o projeto de governo e sua aplicação.

Em que pese o Plano Plurianual ser o principal instrumento de planejamento da Administração Pública, a falta de uma normativa sobre o tema, ao mesmo tempo em que permite liberdade em sua estrutura e metodologia, não traz diretrizes quanto à forma e conteúdo aos entes da federação. Embora esteja previsto na Constituição que o Plano Plurianual deve ser regulamentado por lei complementar, até a presente data essa ação ainda não foi executada. Em razão disso, não há um método específico a ser seguido para a sua construção. Mesmo sendo similares na essência e no atendimento aos requisitos constitucionais, pode haver diferenças no modo como são abordadas as etapas de elaboração e estruturação dos PPAs da União, estados e municípios.

O PPA é caracterizado como de médio prazo (quatro anos) que, conforme artigo 165 da Constituição Federal de 1988, estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. A principal finalidade do PPA é estabelecer na forma de lei, para o período de quatro anos, compreendendo o início do segundo ano do governante eleito até o fim do primeiro ano do mandato seguinte, o planejamento de médio prazo orientador da ação governamental a ser realizada pela Administração Pública.

Seguindo o que está contido na Constituição Federal, a Constituição do Estado do Paraná (1989), em seu artigo 133 § 1º, define que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública estadual, direta e indireta, abrangendo os programas de manutenção e expansão das ações do governo, observando políticas sociais que garantirá a dignidade da pessoa humana [...].

Com capacidade financeira da União, Estados e Municípios limitada, o planejamento governamental se torna primordial na execução das políticas públicas, fazendo com que o PPA tenha maior importância para o desenvolvimento local e regional.

Para isso, é importante estabelecer diretrizes governamentais apontando as prioridades de atuação a partir das quais se estabelecem as bases para a construção da proposta do Plano Plurianual.

O PPA deve ser instituído por lei específica e enviado à Assembleia Legislativa do Paraná até 30 de setembro do ano que inicia o mandato do Governador. O plano tem duração de quatro anos, com início no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e término no final do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja a continuidade do processo de planejamento, mesmo nos períodos de troca de gestão de governo.

A elaboração do PPA do Paraná é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento (SEPL) (art. 24 Lei Estadual 21.352, DE 1º de janeiro de 2023). E sua estruturação está em consonância com o diagnóstico setorial, as necessidades internas, com as melhores práticas observadas em outros Estados e na União e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS. Foram consideradas também a integração entre os instrumentos de planejamento, uma vez que as leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e os Orçamentos Anuais (LOAs) têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA.

Na elaboração do Plano Plurianual, os técnicos e gestores devem considerar, além das diretrizes governamentais, o Plano de Governo do governante eleito, a Agenda 2030 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS-ONU) e as temáticas e planos setoriais dos Órgãos do Estado, entre outros. Esses elementos são fundamentais para orientar a construção do Plano Plurianual, e é uma exigência prevista na Constituição Federal e, de forma análoga, nas Constituições dos Estados e leis orgânicas dos Municípios. Deve-se considerar o PPA como um instrumento adaptável à realidade da sociedade, por meio de diretrizes, objetivos e metas que visem a melhoria contínua dos serviços prestados pela Administração Pública.

### **3.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi instituída pela Constituição Federal de 1988, tem periodicidade anual e estabelece metas e prioridades, orientando a elaboração da LOA, e assim, juntas, estabelecerem nexos entre o planejamento de médio prazo e programações de curto prazo.

No Paraná, de acordo com o artigo 133, parágrafo 3º da Constituição Estadual, a LDO estabelece as metas e prioridades da Administração Pública estadual, direta e indireta; as projeções das receitas e despesas para o exercício financeiro subsequente; os critérios para a distribuição setorial e regional dos recursos para os

órgãos dos poderes do Estado; e as orientações para a elaboração da LOA entre outras determinações.

Nesse contexto cabe ressaltar ainda que a LDO estabelece<sup>1</sup>:

- a) diretrizes para a elaboração e execução do orçamento de cada exercício e suas alterações;
- b) prioridades e metas da Administração Pública;
- c) estrutura e organização dos orçamentos
- d) autorização para aumento de despesas com pessoal e encargos;
- e) política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- f) alterações na legislação tributária;
- g) metas fiscais e para o montante da dívida;
- h) critérios para limitação de empenho e movimentação financeira
- i) avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores civis e militares;
- j) margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada; k) avaliação dos riscos fiscais;
- l) parâmetros para as propostas orçamentárias dos demais Poderes e órgãos constitucionais autônomos.

Cabe destacar que a LDO, dentro do desdobramento integrado dos instrumentos de planejamento, também deve conter os ajustamentos do Plano Plurianual decorrentes de uma reavaliação da realidade econômica e social do Estado, sendo que o Projeto de Lei deve ser encaminhado até o dia 15 de abril de cada ano à Assembleia Legislativa e devolvido para sanção até o dia 30 de junho.

### **3.3. Lei Orçamentária Anual**

A obrigatoriedade de elaboração de Lei de Orçamentária Anual (LOA) está prevista na Constituição Federal e nas constituições estaduais. No artigo 133 da Constituição do Estado do Paraná, em seu parágrafo 6º, está disposto que:

---

<sup>1</sup> A lista de disposições foi baseada no Manual Técnico de Orçamento e legislação estadual sobre LDO. Além disso, a LRF atribuiu à LDO a responsabilidade de tratar também de outras matérias que não se conectam com PPA.

A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal, fixando as despesas referentes aos poderes estaduais, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, estimando as receitas do Estado, efetivas e potenciais, aqui incluídas as renúncias fiscais a qualquer título;

II - o orçamento próprio da administração indireta, compreendendo as receitas próprias e as receitas de transferências do Estado e suas aplicações relativas às autarquias e às fundações;

III - o orçamento de investimento das empresas públicas e daquelas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Mas, mesmo antes disso já nos anos 60, no Art. 2º da Lei Federal nº 4.320, 17 de março de 1964, dispôs-se que:

A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

A LOA é o documento que define a gestão anual dos recursos públicos, sendo que todas as despesas só poderão ser realizadas se por ela ou por lei de créditos adicionais for autorizada. Assim, como instrumento de planejamento de curto prazo, a LOA estima receitas e fixa despesas para o exercício e o seu projeto deve ser encaminhado para o Legislativo até o dia 30 de setembro de cada ano, com votação até a data limite de 31 de dezembro.

### **3.4. Integração entre os Instrumentos de Planejamento**

Com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Federal Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, foi reforçado a previsão constitucional dos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro (PPA, LDO e LOA). Além disso, a LRF estabeleceu a premissa de melhoria no processo técnico de integração desses documentos, quando em seu artigo 5º definiu que o projeto de lei orçamentária anual deve ser “[...] elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar”.

Dentro do ciclo de planejamento governamental, o PPA apresenta-se como um plano de médio prazo, com horizonte temporal de quatro anos. A LDO deve realizar a ligação entre o planejado no PPA e o que está detalhado na LOA. A decisão de priorização de recursos estará presente na LOA, dessa maneira deve ser possível, através da análise dessa, enxergar a execução do planejamento governamental (FERREIRA; *et al.*, 2016).

A LOA um instrumento que operacionaliza os programas contidos no PPA, contemplando, conforme selecionado pela LDO, as prioridades contidas e, por consequência, as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro, portanto, existe uma relação entre os instrumentos. Ou seja, toda a parte orçamentária do PPA fica atrelada à LOA, e os orçamentos detalhados e individualizados das obras previstas e seus respectivos custos, no momento de elaboração da LOA devem estar em consonância com o PPA.

A lógica da gestão pública estabelece uma hierarquia entre os instrumentos de planejamento. Dessa forma, para a criação de um Programa, é necessário aprovar na lei específica do PPA, a definição de todos os seus atributos para o período dentro dos quatro anos de duração.

Tomando por base o planejamento do PPA, as diretrizes estratégicas e prioridades governamentais devem ser estabelecidas a cada ano pela LDO e posterior previsão na LOA para execução no orçamento. A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento e as outras peças têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA.

Conforme o artigo 166 da Constituição Federal:

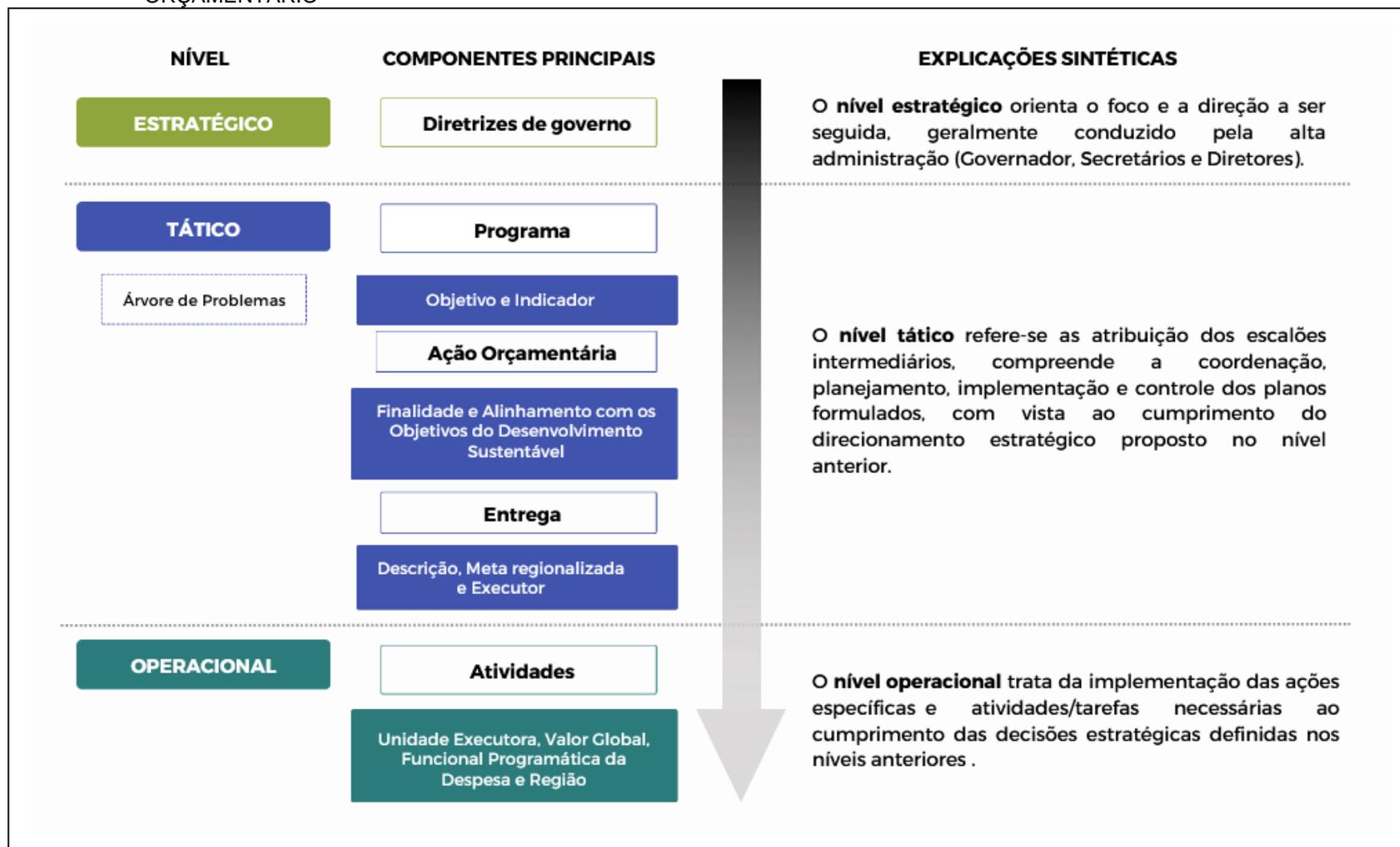
§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - Sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Em termos práticos, a integração entre os instrumentos PPA e LOA e os níveis de planejamento pode ser esquematizada em componentes principais conforme a figura 6.

FIGURA 6 - ESQUEMA SINTÉTICO DOS NÍVEIS ESTRATÉGICOS E COMPONENTES DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO



Para além dessa integração, no orçamento, deve-se levar em consideração as suas duas dimensões: qualitativa e quantitativa (Quadro 1). E essas dimensões variam em peso em cada instrumento e em atribuição de responsabilidades, portanto, também em integração dos instrumentos nessas dimensões. Na qualitativa, tratam-se as perguntas técnicas do ato de orçar. Já a dimensão quantitativa responde a alocação dos recursos e o preenchimento físico (quantidade) e financeiro (valor) almejado, conforme referenciais monetários, para atingimento de resultados dos programas e suas ações orçamentárias, obedecendo o desenvolvimento em níveis de planejamento (estratégico-tático-operacional).

QUADRO 1 - ESQUEMA DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO ITENS SELECIONADOS DA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA NAS DIMENSÕES QUALITATIVA E QUANTITATIVA

<b>QUALITATIVA</b>			
<b>ESTRUTURA</b>	<b>ITEM</b>	<b>PERGUNTA A SER RESPONDIDA</b>	<b>LOCAL</b>
Classificação por Esfera	<b>Esfera Orçamentária</b>	Em qual Orçamento?	PPA E LOA
Classificação Institucional	<b>Órgão</b>	Quem é o responsável por fazer?	PPA E LOA
	<b>Unidade Orçamentária</b>		PPA E LOA
Classificação Funcional	<b>Função</b>	Em que áreas a ação governamental terá despesas alocadas a serem realizadas?	PPA E LOA
	<b>Subfunção</b>		PPA E LOA
Estrutura Programática	<b>Programa</b>	Qual o tema da Política Pública? Qual o macroproblema no qual será tratado por uma intervenção pública?	PPA E LOA
Informações Principais do Programa	Objetivos	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?	PPA E LOA
	Indicadores	Como serão mensurados os resultados esperados?	PPA E LOA
Informações Principais da Ação Orçamentária	<b>Ação</b>	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?	PPA E LOA
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?	PPA E LOA
	Entrega	O que será entregue pela Política Pública?	PPA E LOA
		O que será produzido ou prestado?	PPA E LOA
	Unidade de Medida	Como é mensurado?	PPA E LOA
	Territorialização/regionalização	Onde é feito?	PPA E LOA
		Onde está o beneficiário do gasto?	PPA E LOA

QUANTITATIVA			
	Meta física do que será produzido, prestado, entregue	Quanto se pretende entregar no exercício	PPA E LOA
	<b>NATUREZA DA DESPESA</b>		
	Categoria Econômica da despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa?	LOA
	Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?	LOA

FONTE: Adaptado de Manual Técnico do Orçamento do Governo Federal do Brasil, 2023, p.34.

NOTA: Não se aprofunda nos níveis de elemento de despesa, pois se trata de pensar o instrumento de planejamento e não sua execução.

O foco do PPA, como instrumento de planejamento, está na dimensão qualitativa de organização orçamentária e orienta na dimensão quantitativa a meta física do que será entregue na ação orçamentária. Mesmo também se orientando pelo valor monetário alocado nas ações e programas, no entanto, não desce ao nível de grupo de receita e despesa. A LOA já orientada pela dimensão qualitativa definida no PPA desce mais níveis quantitativos.

### 3.5. Realismo Econômico e Fiscal

Entende-se como necessário a compatibilização dos instrumentos de planejamento com o ambiente econômico e fiscal, adequando o planejamento e as etapas de seu ciclo com a capacidade de financiamento das políticas públicas para o período de sua duração. Nesse contexto, no processo de criação de políticas públicas é importante que as estimativas de recursos financeiros reflitam a realidade da situação fiscal e orçamentária. A adotar a perspectiva do realismo fiscal significa ser, muitas vezes, restritivo, pensando em superávits orçamentários recorrentes e orçamentos públicos equilibrados.

A incorporação do realismo econômico e fiscal como princípio a ser observado quando da elaboração dos instrumentos de planejamento é importante, principalmente quando se verifica que na estrutura do Estado prevalecem as despesas obrigatórias, fazendo com que eventuais cortes orçamentários afetem mais os desembolsos discricionários. Assim, alguns programas, como aqueles focados em

investimentos, principalmente quando não amparados em financiamentos externos específicos para esse fim, correm risco de paralisação ou baixa execução em quadros de contenção fiscal.

O exame da condição fiscal do Estado juntamente com diagnósticos aprofundados, previsão de impactos/retornos, estipulação de metas e outros subsídios fazem parte do planejamento para construção do PPA e contribuem para a eficiência do gasto público. Um bom planejamento pode ser capaz de selecionar os Programas de acordo com o realismo econômica, evitando-se programas dispendiosos e sem retornos em casos de escassez de recursos financeiros.

#### **4. OUTROS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

Na construção dos programas setoriais do PPA é fundamental a visão geral do setor de gestão pública para elaboração de programas e outras políticas públicas, esse processo pode ser feito por meio de um diagnóstico setorial, que por sua vez, pode utilizar estudos e planos pertinentes ao setor, a níveis nacional, regional e local, para que se possa melhor avaliar os problemas e o conjunto das soluções possíveis. Tais planos são considerados outros instrumentos de planejamento de médio e longo prazo que devem ser observados quando da elaboração dos programas do PPA. Nesse sentido, outros compromissos já assumidos pelo Poder Público estadual e estudos técnicos reconhecidos são fundamento para a elaboração do PPA, por exemplo, planos setoriais e transversais de políticas públicas específicas; agendas de desenvolvimento pactuadas nacionalmente e propostas de governo registrados. Cada um desses compromissos, sejam planos ou pactos, são apresentados na sequência.

##### **4.1 Planos Setoriais ou Transversais de políticas específicas**

No arcabouço das atividades de governo e da atuação da sociedade existem diversos instrumentos de planejamento com foco em seguimentos específicos, na forma de planos setoriais ou que podem ser entendidos como tais. Em geral, representam o conjunto de projetos e ações a nível nacional, regional e local, de determinados setores, propostos para se realizar durante um certo período de tempo, seja de curto, médio ou longo prazo, a depender de cada sistema de política pública e sua legislação específica. Sua duração no tempo não coincide necessariamente

com os prazos legais do PPA, mas suas ações podem servir de subsídios para o diagnóstico setorial, e apoiar a formulação de programas.

Os técnicos e gestores envolvidos na construção do PPA devem levar em consideração as exigências das políticas públicas específicas e prioridades pré-estabelecidas, verificando o que pode ser utilizado como suporte para a elaboração de diagnóstico de problema e proposta de programas e objetivos no PPA.

Podem ser citados alguns exemplos de planos setoriais <sup>2</sup>que são considerados como subsídios para elaboração do PPA:

- i) Plano Nacional de Educação (PNE): Esse planejamento setorial tem prazo de vigência de dez anos, tratando-se de um plano de longo prazo. Os estudos e planos decenais da Educação que constam no PNE são importantes elementos para a elaboração dos PPAs no âmbito nacional, dos estados e dos municípios.
- ii) Plano Nacional de Saúde (PNS): É um instrumento balizador para o planejamento, monitoramento e avaliação das políticas e programas do Ministério da Saúde. Esse plano de médio prazo (quatro anos) orienta a atuação da esfera federal em sua coordenação do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo as diretrizes, prioridades, metas e indicadores, e deve ser construído de forma alinhada ao Plano Plurianual.
- iii) Plano Estadual da Educação do Paraná 2015 - 2025: É um documento elaborado em consonância com o PNE e focado na realidade paranaense. As intenções para o rumo da educação se iniciou nas bases da sociedade brasileira e foi lapidada por discussões parlamentares, que culminaram com a aprovação das diretrizes nacionais no Congresso Nacional e, em seguida, nas Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais. São, portanto, documentos que espelham milhares de realidades sociais, mas que formam, em seu todo, um imenso ato uníssono de confiança no poder da Educação como base do desenvolvimento social e econômico do País (PARANÁ, 2015);

---

<sup>2</sup> Esses exemplos não esgotam os variados planos de políticas públicas existentes nas unidades federativas, como da pessoa idosa, da pessoa com deficiência, de recursos hídricos, etc

- iv) Plano estadual de Assistência Social do Paraná 2020-2023 – Construído com base na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, trata-se de um planejamento que norteia a coordenação e fomenta o fortalecimento da gestão da Política Estadual de Assistência Social no estado de forma integrada com as demais políticas públicas e em articulação contínua com os municípios para promover o acesso a direitos, a melhoria da qualidade de vida e a proteção social, prioritariamente, à população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social (PARANÁ, 2020);
- v) Plano estadual da Saúde do Paraná 2020-2023 - é um documento balizador dos projetos, dos programas e das ações definidos pela Secretaria de Estado da Saúde do Paraná (SESA) a serem desenvolvidos nos próximos quatro anos de acordo com o diagnóstico da situação de saúde no território paranaense. A metodologia do plano privilegia um processo de construção participativo e coletivo, instituindo um planejamento conceitualmente alinhado com os instrumentos de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) (PARANÁ, 2020);
- vi) Plano Estadual dos Direitos das Mulheres 2022-2025 - é um documento balizador dos projetos, dos programas e das ações da política da mulher. Como esta área é transversal possui interface com outras secretarias estaduais, devido ao seu caráter multidimensional que demanda cooperação intersetorial entre os órgãos de gestão do Estado. O terceiro Plano Estadual dos Direitos das Mulheres foi elaborado em articulação em rede com a sociedade civil, contemplando demandas político-sociais preexistentes e sobrepostas para promover a equidade de gênero, a garantia de cidadania para todas as mulheres e a eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres.

Os planos setoriais ou transversais são de domínios dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas de suas competências. Já compromissos mais estruturantes, acabam sendo desafios nacionais ou globais que governos nacionais assumem e com isso exigem o esforço dos entes que conduzem as políticas dentro das nações, como a Agenda 2030, tratada a seguir.

## 4.2 Agenda 2030 Para O Desenvolvimento Sustentável

A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, da Organização das Nações Unidas (ONU) é produto de um amplo debate internacional sobre os principais desafios enfrentados pela sociedade e oferece soluções para o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento que integra as dimensões econômica, social, ambiental e institucional da sustentabilidade.

A Agenda engloba um plano de ação para as Pessoas, o Planeta e a Prosperidade, e entende que essas dimensões dependem do fortalecimento da Paz universal e do estabelecimento de Parcerias. Essa é constituída por um compromisso político e social estruturado nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (ver Figura 7), desdobrados em 169 metas globais e 151 metas aplicáveis ao Estado do Paraná, que visam pôr o mundo em um caminho sustentável e resiliente, comprometido em ‘não deixar ninguém para trás’.

FIGURA 7 - OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL



FONTE: Organização das Nações Unidas – ONU Brasil.

Em que pese ter sido pactuada pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas em setembro de 2015, há consenso internacional de que o sucesso da Agenda 2030 depende largamente de sua implementação efetiva nos níveis subnacionais, pois é aí que ocorrem de fato a gestão dos programas, a

capacitação da burocracia, a operação dos mecanismos de participação social e a prestação direta de serviços públicos.

Dada a natureza aspiracional e universal dos ODS, o que torna a Agenda uma realidade é a cuidadosa internalização das metas, ou seja, sua adaptação a realidades, prioridades e normas específicas, além do compartilhamento de responsabilidades e mobilização de parcerias comprometidas com a implementação de soluções particulares. A condução do processo de internalização pode ser considerada a primeira determinante do sucesso na construção do desenvolvimento sustentável proposto pela Agenda 2030. De acordo com os referenciais internacionais, o primeiro passo para a implementação dos ODS é a revisão de planos e orçamentos, de modo que seja possível identificar as ações governamentais em curso com maior relevância para o desenvolvimento sustentável integrado, além de indicar caminhos para a potencialização de seu alinhamento aos ODS.

No Plano Plurianual 2020-2023, dos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, metade já avançou na identificação da contribuição de suas políticas para os objetivos globais. Outros cinco estados reconhecem a importância da Agenda 2030 como princípio norteador das atividades de planejamento, tendo atuado pelo menos no sentido de sensibilizar os agentes setoriais envolvidos na elaboração do PPA ou planejando ações concretas de integração dos ODS a suas políticas ou, ainda, estabelecido o monitoramento de indicadores ODS. O Paraná se encontrava nesse estágio intermediário.

Para o PPA 2024-2027, além da identificação da aderência dos Programas aos ODS, haverá aprimoramento da qualidade da elaboração do planejamento plurianual, o que inclui a melhoria na caracterização das Ações Orçamentárias e Entregas e a adoção de indicadores consistentes para o monitoramento dos progressos alcançados pelos Programas. Adicionalmente, com a aplicação do alinhamento dos Programas aos ODS, espera-se evidenciar as oportunidades de potencialização da atuação intersetorial e transversal.

Para que se alcance sucesso perante os desafios apresentados nessa agenda internacional são necessários ajustes de conversão das ações em termos de estrutura programática orçamentária, para que sejam adequadamente integradas ao planejamento governamental e monitoradas. Isso também é indispensável quando se

tratam de outros planos e em especial das propostas do governo eleito, materializada no Plano de Governo registrado na justiça eleitoral, abordado a seguir.

### **4.3 Plano de Governo**

O Plano de Governo discorre das principais propostas do governador eleito para seu mandato. Este documento apresenta as prioridades do governo para cada área. Por ser registrado durante o período eleitoral no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), trata-se de um compromisso formal para com a sociedade, vinculando seus projetos e diretrizes, direta ou indiretamente, às ações realizadas pela Administração Pública.

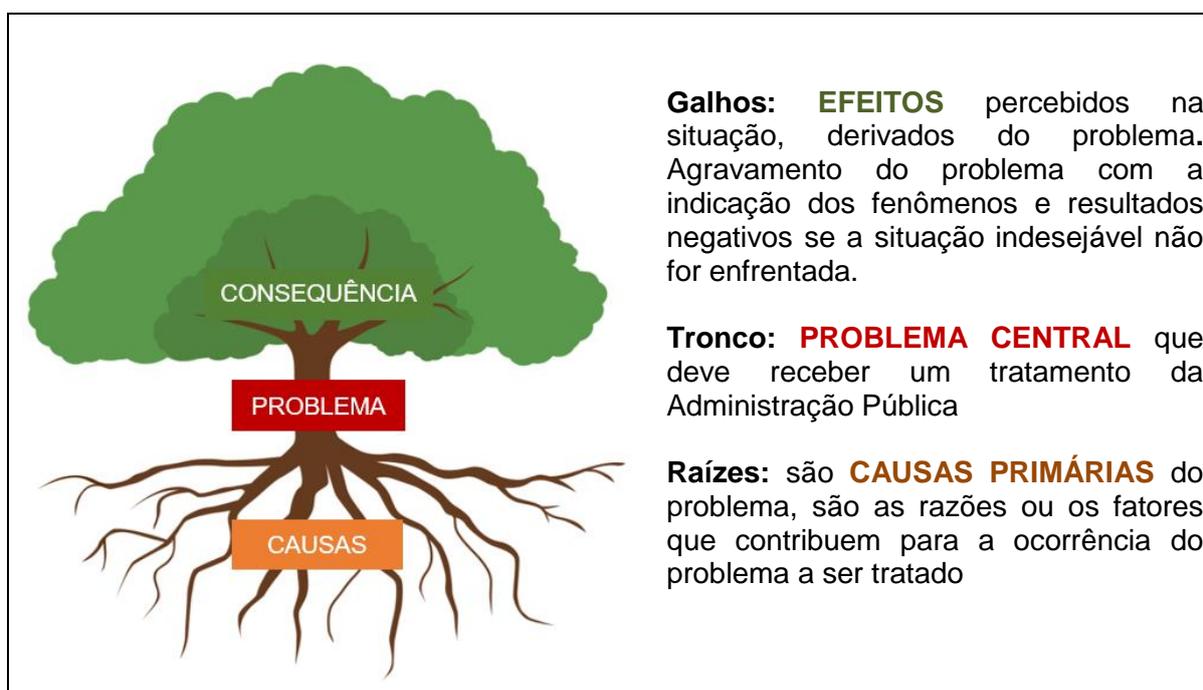
Cada setor deve avaliar as propostas constantes no Plano de Governo, identificando as que são de responsabilidade de sua área de atuação, bem como aquelas propostas com características de intersetorialidade que tenham relação com seu setor. É necessário verificar o grau de atuação que lhe cabe nas propostas do plano de governo e considera-las como subsídio no processo de construção do Plano Plurianual.

Assim como os planos setoriais, o período de plano de governo eleito não coincide com os quatro anos do PPA, já que o plano e governo que se inicia no ano subsequente ao da eleição é o último ano de um ciclo de PPA. Por isso, faz-se necessário a adaptação de estratégias para que o plano plurianual consiga de fato ser o mediador entre o projeto de governo e sua aplicação. De fato, as ações mais relevantes e macroprojetos do Plano de governo precisam ser considerados na elaboração do novo PPA já no início do próximo governo eleito.

## 5. ÁRVORE DE PROBLEMAS E OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS

A árvore de problemas é uma técnica utilizada para identificar problemas em uma área de interesse e priorizar objetivos e decisões, concretizada em um diagrama relacional de três níveis: causa – problema – consequência. Ela permite a identificação de um conjunto de relações de causalidade e consequência em situações problemas, possibilitando organizá-las de forma a facilitar a identificação e a formulação do problema central que será objeto da intervenção planejada e estabelecer objetivos claros a ser atingidos por ela. Trata-se de uma técnica representada por uma árvore (Figura 8) e configurando-se em diagrama.

FIGURA 8 - ESQUEMA DA ÁRVORE DE TRABALHO



FONTE: Adaptado de IPARDES, 2020 e RIO GRANDE DO SUL, 2019.

### 5.1. O que é um problema?

O “problema” é uma formulação concisa de uma situação indesejável a ser enfrentada. Identificar o problema é o ponto de partida da ação pública, conforme tratado na página 11, que se buscará a solução por meio de um programa. O êxito ou

o fracasso de um programa depende da correta definição do problema e de suas causas e consequências.

No contexto da formulação de programas e políticas públicas, considera-se um problema como uma situação negativa a ser solucionada ou uma oportunidade de melhoria. É um processo diagnóstico que produz a identificação de um problema a ser trabalhado, mapeando as suas causas e consequências a fim de permitir a adoção de medidas corretivas adequadas. Trabalhar com a diagramação lógica de um problema, conforme explicita o Guia de Avaliação *ex ante* do Governo Federal, “deixa a análise do problema mais didática e transparente, permitindo a sua validação pelo conjunto de tomadores de decisão no governo” (CASA CIVIL & IPEA, 2018, p.54).

Existem diversas maneiras de conceituar um problema:

- é um comportamento indesejável ou resultado final que necessita de correção em vista dos objetivos da organização;
- é uma situação negativa existente;
- é uma situação considerada insatisfatória;
- é algo solucionável;
- é uma oportunidade para melhoria.

Os problemas devem ser concretos, evitando-se a formulação de metas intangíveis ou subjetivas. Suspeitas, suposições, juízos de valor não se caracterizam em problemas concretos. Os problemas não devem induzir, em seu enunciado, a medida específica a ser tomada.

A percepção isolada de uma pessoa ou de um grupo restrito de pessoas pode não ser suficiente para a escolha e formulação adequada de um problema. Ao fim, os problemas devem suscitar a busca por soluções, e não o contrário. Nesse sentido, para defini-los de maneira mais clara e objetiva, deve-se apoiar-se em suficientes evidências, preferencialmente justificadas por dados técnicos. Essas evidências são chamadas de “descritores” do problema. Quando não existem evidências estatísticas disponíveis, pode-se sustentar a justificativa através da diversidade de pontos de vista, expressas por informações estatísticas complementares.

### 5.1.2. Descritores

Descritores são valores (números inteiros, taxas, percentuais, etc.) que mostram, de forma clara, que o problema existe e tornam o seu enunciado mais preciso, para que possa ser verificável. Eles expressam em números, os sintomas do problema, ou seja, as evidências da situação inicial e estabelece uma linha de base para aferir a mudança esperada com a intervenção desenhada para enfrentá-lo. Auxiliam na construção dos indicadores de resultados finais. Sua origem pode ser: a) registros administrativos do setor ou secretaria; b) dados secundários de institutos confiáveis de pesquisa; c) dados de pesquisas ou estudos gerais que embasam e/ou justificam a existência do problema.

## 5.2. Causa e Consequências e suas relações

As causas são os fatores que ocasionam um problema, podem ser processos ou situações que geram as situações problemas e devem:

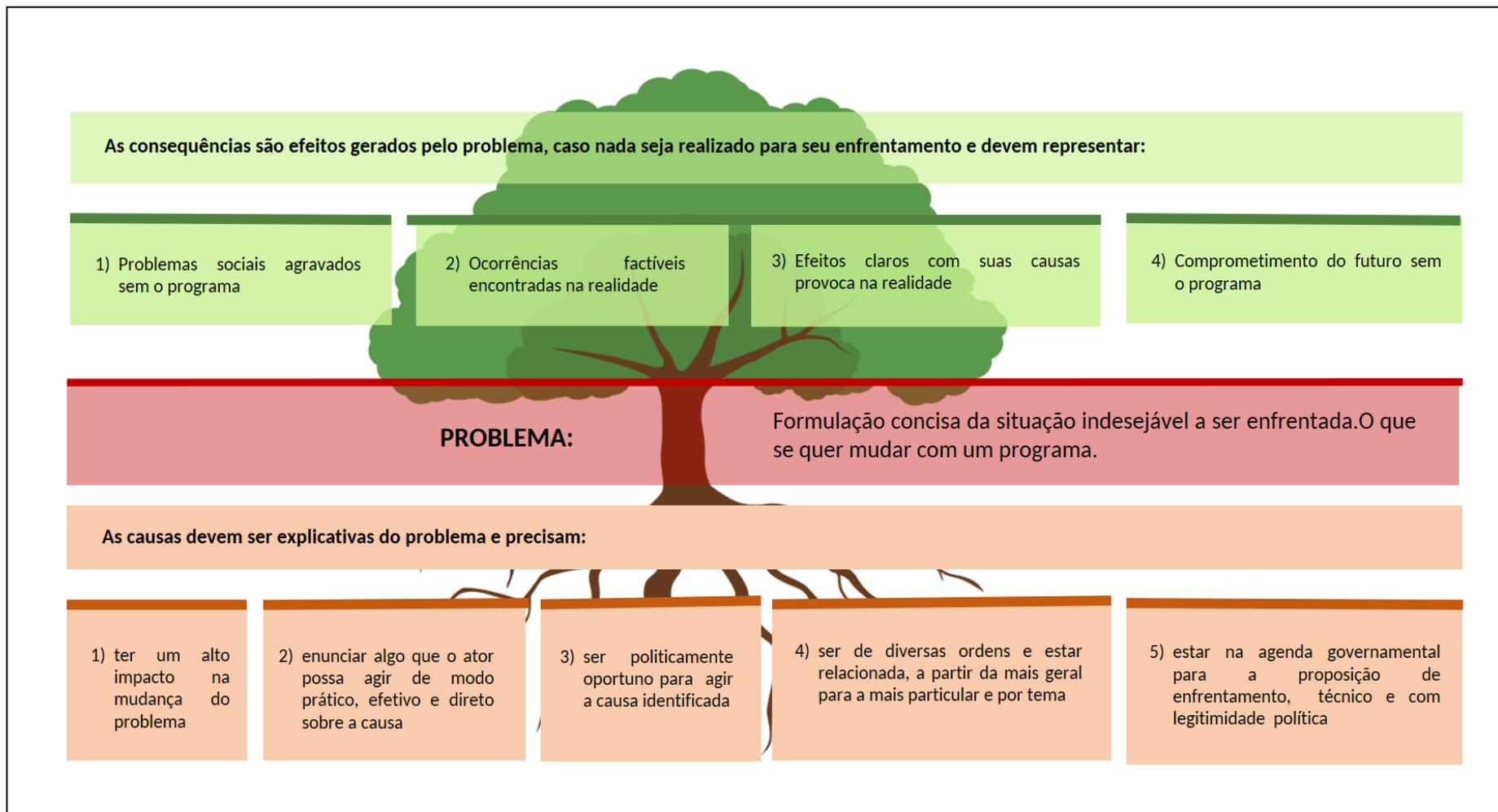
- responder os por quês do problema;
- estabelecer os nexos sobre as origens do problema;
- orientar a formulação das ações do programa.

As consequências são o agravamento do problema com a indicação dos fenômenos e resultados negativos caso o problema não seja enfrentado, são efeitos que o problema gera.

Depois de definições sobre causas e consequências, uma reflexão importante consiste em avaliar as relações de causas identificadas e consequências específicas, isso pode auxiliar na definição de quais causas são mais relevantes para intervir e gerar uma mudança desejada. A figura 9 apresenta didaticamente o diagrama da árvore de problemas.

É importante ressaltar que macroproblemas envolvem fenômenos complexos e multidimensionais. O diagrama da árvore evidencia diversos problemas abarcados no âmbito de uma temática comum. A efetividade de uma intervenção planejada baseada nesse diagnóstico de problema depende da clareza e do foco em atacar determinadas causas do problema. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar quais relações de causa e consequência mais relevantes a receberem tratamento, pois poderão existir causas com associação indireta com o que se propõem realizar.

FIGURA 9 – ESQUEMA PRÁTICO PARA COMPREENSÃO DO DIAGRAMA DA ÁRVORE DE PROBLEMA



FONTE: Adaptado de IPARDES, 2020.

Reiterando, faz-se uma árvore de problemas, para identificar a situação a ser tratada pela Administração Pública, e com isso direcionar a intervenção. A sequência do processo consiste em identificar os projetos que vão tratar dos problemas e explicitar objetivos gerais e específicos em que se proponham as linhas de solução para os problemas identificados. No caso do PPA, um macroproblema ou uma situação problema identificada deve ser transformado em um Programa

### **5.3. Definição de objetivos**

Devem expressar a mudança que se propõe a alcançar e estarem relacionados às causas identificadas, no período de tempo estabelecido.

O problema central identificado na árvore, orientará a definição do objetivo central do programa e também os objetivos específicos que serão abordados nas ações para enfrentamento do problema ou para garantir os compromissos constitucionais e sociais pactuados.

Uma vez definidos os objetivos, é importante:

- revisar os enunciados;
- eliminar os objetivos que pareçam irrealistas ou dispensáveis;
- agregar novos objetivos nos casos em que haja necessidade.

Identificando com clareza quais são os problemas vivenciados numa área de política pública, conseguindo desenhar quais objetivos é possível ter mais claro o que se pretende alterar ou conservar na intervenção pública. O processo de avaliação dos problemas quanto de criação de objetivos consiste numa etapa de diagnóstico necessária para a elaboração consequente de programas e ações orçamentárias, suas métricas e resultados.

Por fim, a árvore de problemas deve ser compreendida, antes de tudo, como uma forma de ampliar a visão sobre um assunto e não como os determinantes definitivos dos problemas da sociedade. Dependendo do momento e do grupo que realiza a análise, uma observação, por exemplo a falta de água tratada em uma cidade ou a evasão escolar pode ser tanto a causa como a consequência do problema. Nesse sentido o processo de construção da árvore de problemas é um exercício de grupo e que deve ser realizado em uma ou mais reuniões de trabalho.

O processo de construção da árvore de problemas, descritores e objetivos não é linear, é um processo de idas e vindas. É necessário rever, repensar e rediscutir para chegar a um consenso do que realmente é o problema, suas causas, consequências e seus descritores. É um trabalho de construção e reconstrução (IPARDES, 2020)<sup>3</sup>.

Partindo dessa relação lógica de identificação de macroproblemas, exposição de objetivos a serem alcançados para modificar essa situação inicial, é possível construir os programas setoriais, transversais ou multisetoriais que serão convertidas em termos de estrutura programática orçamentária, para que sejam adequadamente integradas ao planejamento. Para além dessas conversões, é importante elucidar que o planejamento governamental, em especial, o seu instrumento PPA é público e passa pelas diversas fases do ciclo de planejar (elaboração, implementação, execução, monitoramento, avaliação, revisão, ver Figura 3, p.13) em que se contará com o envolvimento de atores e procedimentos de controle e participação social.

## **6. INSTRUMENTOS DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Os instrumentos de controle e os de participação social são indispensáveis para a promoção da transparência na gestão pública. Eles permitem que a sociedade acompanhe e influenciem as ações do poder público, fortalecendo a democracia participativa e a cidadania.

O poder legislativo pode ser considerado o principal controle social do poder executivo. No Brasil, o Poder Legislativo conta com um órgão técnico específico para tal finalidade: o Tribunal de Contas. A finalidade do controle da avaliação dos resultados sociais das políticas públicas, feito por meio das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas, é avaliar a relação entre as despesas efetuadas *versus* resultados alcançados. A mensuração do grau com que administração alcançou os objetivos a que se propôs e as metas que programou deve ter como princípios a eficiência, eficácia e efetividade.

---

<sup>3</sup> <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Manual-Modelo-Logico-Aplicacao-pratica-para-estruturacao-de-programas-e-projetos>

O controle da gestão pública também é respaldado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e se efetiva por meio de controle interno e externo, bem como da participação social via consultas e audiências públicas.

## **6.1 CONTROLE EXTERNO**

Trata-se da modalidade de controle exercido por órgãos alheios à execução das ações de governo. O controle externo tem a finalidade última de exercer o monitoramento e fiscalização da eficiência, eficácia e efetividade dos atos administrativos.

Ao Poder Legislativo compete o controle sobre o Poder Executivo, de uma forma ampla, constitucionalmente denominada de controle externo, que é exercido pelos Tribunais de Contas, órgãos inseridos na estrutura do Poder Legislativo. Trata-se da forma de controle que consiste fundamentalmente na atuação fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária.

## **6.2 CONTROLE INTERNO**

O controle interno é requisito imprescindível para uma adequada gestão das políticas e ações desenvolvidas pelos Governos. De acordo com o artigo 74 da Constituição Federal, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres;
- IV - Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

### **6.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) foi criada para estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mas igualmente estabeleceu premissa de melhoria do processo de integração das peças orçamentárias. A LRF objetiva garantir que os recursos públicos sejam geridos de forma eficiente e transparente, de forma a garantir o equilíbrio fiscal e evitar o endividamento excessivo dos entes da federação

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe várias regras e inovações e uma contribuição importante para melhorar a transparência orçamentária e fiscal, enfatizando a obrigatoriedade da compatibilização do projeto de lei orçamentária anual com o plano plurianual. Cabe destacar que, enquanto a lei estabelece regras e limites para o gasto público e a gestão fiscal, o PPA estabelece as prioridades e os objetivos a serem alcançados pelo governo.

### **6.4 CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

A Constituição Federal de 1988, com o objetivo de assegurar o regime democrático e participação popular, garantiu direito ao cidadão de conhecer e ter acesso às informações da Administração Pública. Num sentido de aperfeiçoamento dessa garantia, a Lei do Acesso à Informação, lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, foi criada para promover e incentivar a transparência nos órgãos públicos, ampliando acesso aos cidadãos às informações e aos debates que ocorrem na esfera pública.

No art. 9º, prescreve-se que o acesso a informações públicas será assegurado mediante diversos mecanismos e instrumentos, sendo as consultas e audiência públicas previstas como incentivo à participação popular.

A Consulta Pública permite a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas, com sugestões e críticas voltadas ao aprimoramento das propostas da Administração Pública. É possível realizar consultas em diferentes etapas da construção de propostas governamentais e isso acaba definindo a forma e o nível de aprofundamento do que se está construindo para ser consultado. Ela, geralmente, é realizada em um ambiente digital, sendo um espaço onde os cidadãos podem contribuir de maneira concomitante, e é indispensável que seja ampla e inclusiva

garantindo a participação de diferentes grupos sociais e regiões das unidades federativas que a estão promovendo.

Um outro modo de participação popular consiste na audiência pública. As Audiências Públicas são reuniões realizadas com a participação de cidadãos, órgãos e entidades públicas ou civis para instruir a análise de alguma proposição que vai ser posta ou já está em tramitação. Diferente das consultas públicas, as audiências são processos mais formais de reunião em que se participam todos ao mesmo tempo, e por isso exigem uma organização mais detalhada dos assuntos trabalhados. Elas buscam informar e esclarecer dúvidas, promover o debate e buscar sugestões e propostas, no mesmo espaço de tempo, com transparência e participação da sociedade.

A realização das audiências públicas deve levar em consideração a regionalização das unidades federativas que a estão promovendo. Igualmente, devem ter divulgação ampla e constar informações suficientes e em tempo hábil, como as datas, horários, locais, plataformas *online*, entre outros detalhes necessários, para que a população possa se organizar e participar.

## 7. SUGESTÕES DE LEITURA COMPLEMENTAR

Título: **PPA: O QUE NÃO É E O QUE PODE SER**

Autor: **Ronaldo Coutinho Garcia**

Para saber mais sobre condições contextuais e históricas da criação do PPA e o desenvolvimento que ele teve ao longo das primeiras décadas de sua aplicação.

Neste artigo, serão discutidos, de forma breve, o surgimento do Plano Plurianual (PPA) (da Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, e do Orçamento Geral da União, OGU), o tratamento que recebeu desde 1990, a tentativa de reforma conceitual metodológica de 1998, os percalços da implementação e a nova concepção do plano adotada em 2011. O objetivo, um tanto provocativo, é tentar apontar os limites de tal instrumento, sugerir o que deste se pode esperar e reclamar por tomada de posição a respeito da regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes ao planejamento governamental.

**IPEA**

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4281>

Título: **A RETOMADA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: NOVOS DILEMAS E PERSPECTIVAS**

Autor: **Jackson De Toni**

Na história recente do país, pós-redemocratização, o planejamento governamental foi lentamente retomado numa perspectiva diferente dos anos setenta e oitenta: mais indicativo e regulatório, mas integrado à dimensão de gestão pública e mais participativo e descentralizado. A expressão formal máxima deste movimento foram as constantes metamorfoses metodológicas dos Planos Plurianuais Federais. Os primeiros dignos desse nome, elaborados no final dos noventa, já sinalizavam uma preocupação gerencial forte, voltados à estratégia e ao conceito de gestão de resultados, influenciados pela escola gerencialista do momento.

Representaram uma ruptura forte com o modelo burocrático de meros “orçamentos plurianuais” do período anterior. Em meados da década passada, novos repaginamentos

aproximam o planejamento federal de práticas mais participativas, interagindo com um sem número de conferências e movimentos setoriais. Outra dimensão renovada foi a dimensão territorial do planejamento e no plano metodológico o conceito de que o PPA federal devesse ir além de um *shop list* para se tornar uma síntese da estratégia geral do governo, integrando tematicamente amplas áreas de intervenção pública. O trabalho analisa criticamente o legado deste período, sinalizando quais perspectivas foram consolidadas e quais dimensões precisam ser retomadas. O planejamento público ainda será no futuro um instrumento válido para retomar um novo ciclo de desenvolvimento inclusivo e sustentável?

**CONSAD** – Congresso de Gestão Pública de 2014

<https://silo.tips/download/a-retomada-do-planejamento-estrategico>

Título: **O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA**

Autor: **Luiz Fernando Arantes Paulo**

Criado pela Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) ainda padece de uma crise de identidade. Não obstante a previsão de orientador das peças orçamentárias, o certo é que ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica. Na administração federal, ainda há uma considerável resistência à sua efetiva incorporação. Como reflexo, a sua tramitação no Congresso Nacional também não mobiliza os parlamentares, que se limitam à discussão de itens reproduzidos no orçamento anual. Nesse contexto, o PPA é comumente definido como um documento burocrático e de pouca utilidade. No presente trabalho, procuramos demonstrar que o legislador constituinte criou o PPA para ser um instrumento de planejamento e gestão estratégica, com o papel de integrar o planejamento à execução das políticas públicas. Contudo, a estrutura e as opções metodológicas adotadas ao longo dos anos o têm afastado desse propósito.

**ENAP** – Revista do Serviço Público, 2014

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>

**Título: BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL E OS ATUAIS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO**

**Autor: Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.**

Texto do curso do módulo 1 com o objetivo de propiciar nivelamento básico sobre planejamento governamental e apresentar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 aos servidores que fazem parte da Rede de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul.

Apresenta brevemente a história do planejamento no Brasil, dimensões, métodos, técnicas e integração dos níveis de planejamento, além de descrever conceitos dos instrumentos formais do planejamento orçamentário: PPA, LDO, LOA. Por fim anuncia algumas questões iniciais para a elaboração do PPA do estado do Rio Grande do Sul de 2020 – 2023.

**RIO GRANDE DO SUL - Curso - Introdução à Elaboração do PPA 2020-2023**

<https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>

**Título: PLANOS PLURIANUAIS ESTRATÉGICOS, TERRITORIAIS E PARTICIPATIVOS**

**Autor: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

A recuperação da capacidade de planejamento pelo poder público brasileiro é uma das fontes da nova fase, internacionalmente reconhecida e nacionalmente aprovada, vivenciada em nosso país. A mobilidade social em curso; a descoberta do petróleo na camada pré-sal; a redução da proporção entre dívida pública e PIB; o *status* de credores do FMI; o fato de sermos referência mundial em política social e anticíclica; e as questões simbólicas, como a conquista da sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, têm no planejamento sua explicação.

O Plano Plurianual Mais Brasil (PPA 2012-2015) é um dos instrumentos de planejamento do Estado brasileiro e foi produzido como um Plano de Metas para a efetivação dos direitos e objetivos sociais da República, demarcados na Constituição Brasileira, coerente com o avanço da reflexão estratégica de suas versões anteriores desde 2004.

Ele é uma bússola para o investimento privado, otimizando e conjugando investimentos de interesse de toda a população, e para a elaboração dos PPAs estaduais e municipais, permitindo a construção criativa de soluções para antigos e atuais dilemas do Brasil.

Esta publicação serviu para atualizar e capacitar os gestores e técnicos envolvidos com o planejamento nos municípios, com a finalidade de orientá-los na construção dos Planos Plurianuais (PPAs). Esse documento se baseia em material desenvolvido pelo Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo - CEGOV, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS e pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

**MPOG**, 2014

[https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/428/1/PPAs\\_estrat%c3%a9gicos.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/428/1/PPAs_estrat%c3%a9gicos.pdf)

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2023. 7ª. Versão (230p). Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf> Acesso em 10 mar. 2023.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial**. Planos Plurianuais Estratégicos, Territoriais e Participativos. Brasília. 48p. Disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/428/1/PPAs\\_e\\_strat%c3%a9gicos.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/428/1/PPAs_e_strat%c3%a9gicos.pdf) Acesso em: 5 fev 2023.
- BRITO, Alberto S. **Gestão de Programas Governamentais**: Referencial Metodológico para o Alcance de Resultados Sustentáveis em Programas Governamentais. São Paulo, 2014.
- CASA CIVIL; IPEA. Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. V.1 (192p.) Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view) Acesso em 5 nov. 2022.
- FERREIRA, Marco Aurélio Marques *et al.* **Integração entre Planejamento e Orçamento na Administração Pública Estadual**: o Caso de Minas Gerais. Minas Gerais, 2016.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser, *In Políticas Públicas*: acompanhamento e análise IPE. Disponível em :[https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_artigoespecial.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigoespecial.pdf). Acesso em 7 mar. 2023.
- IPARDES, 2020. **Modelo Lógico**. Aplicação prática para estruturação de programas e projetos. Curitiba, PR. Disponível em:

[https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-10/Manual\\_modelo\\_logico.pdf](https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2020-10/Manual_modelo_logico.pdf). Acesso em Acesso em: 6 mar. de 2023.

JANUZZI, Paulo Martino de. Sobre o conceito de políticas públicas. **Nexo Políticas Públicas**, São Paulo, 17 mai. de 2022 Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2022/Sobre-o-conceito-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas> >. Acesso em: 01 jun. 2022.

O'DONNEL, Jean Claude; STRAUS, Thiago; LEITE, Marcelo. **Administração Pública em Mapas Mentais**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2016, 124p.

PARANÁ. **Plano Estadual de Educação do Paraná**. 2015-2025. Disponível em: [https://www.educacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-08/pee\\_lei\\_18492\\_2015.pdf](https://www.educacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-08/pee_lei_18492_2015.pdf). Acesso em: 6 mar. de 2023.

PARANÁ. **Plano Estadual de Assistência Social** [livro eletrônico] 2022-2023 / [Cassio Gonçalves de Azevedo, Tamara Zázera Rezende, Ticyana Paula Begnini]. Curitiba Paraná, 2022. - (Plano Estadual de Assistência Social). Disponível em: [https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-05/peas\\_2020-2023\\_final\\_1.pdf](https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-05/peas_2020-2023_final_1.pdf). Acesso em: 6 mar. 2023.

PARANÁ, 2020. Secretaria de Estado da Saúde do Paraná. **Plano Estadual de Saúde Paraná 2020-2023** - Curitiba: SESA, 210 p. Disponível em: [https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-09/PES-24\\_setembro-vers%C3%A3o-digital.pdf](https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-09/PES-24_setembro-vers%C3%A3o-digital.pdf). Acesso em: 8 mar. de 2023.

PARANÁ. **Plano Estadual dos Direitos das Mulheres** [livro eletrônico] 2022-2025 / [Louise Ronconi de Nazareno, Gabrielle Viana Collatusso, Kamylla de Paula Padilha ; organização Silvane Aparecida Fofano Farah, Gabrielle Viana Collatusso, Kamylla de Paula Padilha]. -- Curitiba, PR: Silvane Farah, 2022. - (Plano Estadual dos Direitos das Mulheres). Disponível em: [https://www.cedm.pr.gov.br/sites/cedm/arquivos\\_restritos/files/documento/2022-04/Plano%20Estadual%20dos%20Direitos%20das%20Mulheres%202022-2025.pdf](https://www.cedm.pr.gov.br/sites/cedm/arquivos_restritos/files/documento/2022-04/Plano%20Estadual%20dos%20Direitos%20das%20Mulheres%202022-2025.pdf) Acesso em: 10 mar. 2023

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 27–36, 2015. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832>. Acesso em: 20 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Curso de Introdução para a Elaboração do PPA 2020-2023 / Rio Grande do Sul. Módulo 2 – Elaboração de Programas. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>. Acesso em: 5 nov. 2022

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.) **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

TONI, Jacson de. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. **VII Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 2014. Disponível em: <https://silo.tips/download/a-retomada-do-planejamento-estrategico>. Acesso em: 07/03/2023.

### **Legislação**

BRASIL. Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL, (2014). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 07 mar. 2023.

PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná, de 05 de outubro de 1989. Diário Oficial do Estado do Paraná, nº. 3.116, 5 out. 1989. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&retiraLista=true>. Acesso em: 07 mar. 2023.

PARANÁ. Lei Estadual 21.352, de 01 de janeiro de 2023. Dispõe sobre a organização administrativa básica do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=278128&indice=1&totalRegistros=1&dt=8.2.2023.10.54.49.873>> Acesso em: 07 mar. 2023.