

# MANUAL DE ELABORAÇÃO DO PPA

2020-2023

SECRETARIA DO  
PLANEJAMENTO E  
ORÇAMENTO

GOVERNO DO  
**MARANHÃO**  
GOVERNO DE TODOS NÓS





## **GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO**

**FLÁVIO DINO** - Governador

**CARLOS BRANDÃO** - Vice-Governador

## **SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SEPLAN**

**CYNTHIA CELINA DE CARVALHO MOTA LIMA**

Secretária de Estado do Planejamento e Orçamento

**MARCELLO APOLÔNIO DUAILIBE BARROS**

Subsecretário de Estado do Planejamento e Orçamento

## **SECRETARIA ADJUNTA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SPLAN**

**ROBERTO SANTOS MATOS**

Secretário Adjunto do Planejamento e Orçamento

**MARIA DA GRAÇA GOMES XIMENES ARAGÃO**

Gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento

**TÂNIA MARIA MACATRÃO COSTA BARROS**

Superintendente de Gestão de Planos e de Orçamentos

**RAPHAEL FERREIRA VIDAL**

Superintendente de Programas

**MARCELO DE SOUSA SANTOS**

Superintendente de Assuntos Fiscais

**MARIA JULIANA DE SOUZA ALVES**

Superintendente de Normas



## **EQUIPE TÉCNICA DE ELABORAÇÃO**

**Roberto Santos Matos** - Coordenador Geral  
**Raphael Ferreira Vidal** – Superintendente de Programas

**Bruna dos Santos Lersch**  
**César Dalney de Souza Vale**  
**Cláudio Braga**  
**Cristiane Assunção Martins Oliveira**  
**Daniela Duailibe Barros Rêgo**  
**Francisco Nawenesson Ferreira Lopes**  
**Jacksson dos Santos Pereira**  
**Jainne Soares Coutinho**  
**Leonardo Borralho Araújo**  
**Marcelo de Sousa Santos**  
**Marco Aurélio de Sousa Martins**  
**Mariana Carneiro Corrêa Nascimento**  
**Maria Juliana de Souza Alves**  
**Maria Rogéria dos Santos**  
**Paulo Raphael da Cunha Silva**  
**Tânia Maria Macatrão Costa Barros**  
**Thomás Castanheira Manfrinatti**

## **REVISÃO DE TEXTO**

**Bruna dos Santos Lersch**  
**Cesar Dalney de Souza Vale**  
**Maria da Graça Gomes Ximenes Aragão**  
**Thomás Castanheira Manfrinatti**

## **EDITORAÇÃO**

**Maria da Conceição Lima Silva**  
**Maria Juliana de Souza Alves**  
**Thomás Castanheira Manfrinatti**



## SECRETÁRIOS DE ESTADO

**MARCELO TAVARES SILVA**

Secretário de Estado Chefe da Casa Civil - CC

**CYNTHIA CELINA DE CARVALHO MOTA LIMA**

Secretária de Estado do Planejamento e Orçamento - SEPLAN

**MARCELLUS RIBEIRO ALVES**

Secretário de Estado da Fazenda - SEFAZ

**ANTONIO JESUS LEITÃO NUNES**

Secretário de Estado de Governo - SEGOV

**LUÍS FERNANDO MOURA DA SILVA**

Secretário de Estado de Programas Estratégicos - SEPE

**LILIAN RÉGIA GONÇALVES GUIMARÃES**

Secretária de Estado da Transparência e Controle - STC

**RODRIGO PIRES FERREIRA LAGO**

Secretário de Estado da Comunicação Social e Assuntos Políticos - SECAP

**RODRIGO MAIA ROCHA**

Procurador Geral do Estado - PGE

**CLAYTON NOLETO SILVA**

Secretário de Estado da Infraestrutura - SINFRA

**FELIPE COSTA CAMARÃO**

Secretário de Estado da Educação - SEDUC

**JEFFERSON MILLER PORTELA E SILVA**

Secretário de Estado da Segurança Pública - SSP

**MURILO ANDRADE DE OLIVEIRA**

Secretário de Estado da Administração Penitenciária - SEAP

**FABIANA VILAR RODRIGUES**

Secretária de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca - SAGRIMA

**CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA LULA**

Secretário de Estado da Saúde - SES

**DIEGO GALDINO DE ARAÚJO**

Secretário de Estado da Cultura - SECMA

**ANTÔNIO JOSÉ BITTENCOURT DE ALBUQUERQUE JÚNIOR**

Secretário de Estado do Turismo - SETUR

**MÁRCIO JOSÉ HONAISSER**

Secretário de Estado do Desenvolvimento Social - SEDES

**ROGÉRIO RODRIGUES LIMA CAFETEIRA**

Secretário de Estado do Esporte e Lazer - SEDEL

**JÚLIO CÉSAR MENDONÇA CORRÊA**

Secretário de Estado da Agricultura Familiar – SAF



**DAVI DE ARAÚJO TELLES**

Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI

**FRANCISCO GONÇALVES DA CONCEIÇÃO**

Secretário de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular - SEDIHPOP

**RUBENS PEREIRA E SILVA JÚNIOR**

Secretária de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID

**JOWBERTH FRANK ALVES DA SILVA**

Secretário de Estado do Trabalho e da Economia Solidária - SETRES

**JOSÉ SIMPLÍCIO ALVES DE ARAÚJO**

Secretário de Estado de Indústria, Comércio e Energia - SEINC

**FLÁVIA ALEXANDRINA COELHO ALMEIDA MOREIRA**

Secretária de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos Servidores - SEGEP

**RAFAEL CARVALHO RIBEIRO**

Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA

**RICARDO GARCIA CAPPELLI**

Secretário de Representação Institucional no Distrito Federal - REBRAS

**ANA DE NAZARÉ PEREIRA SILVA MACEDO MENDONÇA**

Secretária de Estado da Mulher - SEMU

**SILVIO CARLOS LEITE MESQUITA**

Secretário-Chefe do Gabinete Militar - GMG

**GERSON PINHEIRO DE SOUZA**

Secretário de Estado Extraordinário da Igualdade Racial - SEIR

**MARCO ANTÔNIO BARBOSA PACHECO**

Secretário de Estado Extraordinário de Articulação de Políticas Públicas - SEEPP

**ENOS HENRIQUE NOGUEIRA FERREIRA**

Secretário de Estado Extraordinário de Relações Institucionais - SRI

**TATIANA DE JESUS PEREIRA FERREIRA**

Secretária de Estado Extraordinária da Juventude – SEEJUV

**LUÍS CARLOS PORTO**

Secretário de Estado Extraordinário da Região Tocantina - SERT

**RAFAELA VIEIRA VIDIGAL**

Secretária-Chefe do Gabinete do Governador

**JOSLENE SILVA RODRIGUES**

Secretária-Chefe da Assessoria Especial do Governador

**COMANDANTES GERAIS**

**JORGE ALLEN GUERRA LUONGO**

Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Maranhão - PMMA

**CÉLIO ROBERTO PINTO DE ARAÚJO**

Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão - CBMMA



## REITORES

**ELIZABETH NUNES FERNANDES**

Reitora da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL

**GUSTAVO PEREIRA DA COSTA**

Reitor da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

**JHONATAN UELSON PEREIRA SOUSA DE ALMADA**

Reitor do Instituto Estadual do Maranhão – IEMA

## PRESIDENTES E DIRETORES

**EDUARDO DE CARVALHO LAGO FILHO**

Presidente da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP

**DEOCLIDES ANTONIO SANTOS NETO MACEDO**

Presidente da Companhia Maranhense de Gás - GASMAR

**CARLOS ROGÉRIO SANTOS ARAÚJO**

Diretor Presidente da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA

**RODRIGO LOPES DA SILVA**

Presidente da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH

**SERGIO SILVA SOMBRA**

Presidente da Junta Comercial do Maranhão – JUCEMA

**LARISSA ABDALLA BRITTO**

Diretora Geral do Departamento Estadual de Trânsito do Maranhão – DETRAN

**DIONATA SILVA CARVALHO**

Presidente do Instituto Maranhense de Estudos Cartográficos – IMESC

**RAIMUNDO DE OLIVEIRA FILHO**

Presidente do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA

**ELISÂNGELA CORREIA CARDOSO**

Presidente da Fundação da Criança e do Adolescente – FUNAC

**LAWRENCE MELO PEREIRA**

Presidente da Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos – MOB

**LÍVIO JONAS MENDONÇA CORREA**

Presidente da Agência Executiva Metropolitana (Grande São Luís) – AGEM

**FREDERICO CLEMENTINO ÂNGELO**

Presidente da Agência Executiva Metropolitana (Região Sudoeste) - AGEMSUL

**MAYCO MURILO PINHEIRO**

Presidente da Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos – EMARHP



**JOEL FERNANDO BENIN**

Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Maranhão - IPREV

**ALEX OLIVEIRA DE SOUZA**

Diretor-Presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA

**FABÍOLA EWERTON KAMAKURA MESQUITA**

Presidente da Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão – AGED

**LOROANA COUTINHO DE SANTANA**

Presidente da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão – AGERP

**JOSÉ DE RIBAMAR MENDES**

Presidente do Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial do Maranhão – INMEQ

**CONCEIÇÃO DE MARIA GONÇALVES NASCIMENTO**

Diretora da Escola de Governo do Estado do Maranhão – EGMA

**KAREN BEATRIZ TAVEIRA BARROS**

Presidente do Instituto de Promoção e Defesa do Cidadão e Consumidor do Estado do Maranhão – PROCON

**FELIPE COSTA CAMARÃO**

Presidente da Fundação da Memória Republicana Brasileira – FMRB

**FLÁVIA ALEXANDRINA COELHO ALMEIDA MOREIRA**

Presidente do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado do Maranhão - IASP



## Sumário

<b>1. APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO PLANO PLURIANUAL .....</b>	<b>11</b>
<b>3. DIMENSÃO ESTRATÉGICA .....</b>	<b>13</b>
3.1 O Maranhão em uma Perspectiva de Longo Prazo .....	13
3.2 Programa de Governo .....	14
3.3 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) .....	16
3.4 Selo UNICEF .....	17
3.5 Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Brasil Central (BrC) .....	17
3.6 Plano Mais IDH .....	19
3.7 Transversalidade e Intersetorialidade .....	20
3.8 Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas .....	21
3.9 Contexto Fiscal .....	22
<b>SÍNTESE: ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DE GOVERNO .....</b>	<b>28</b>
<b>4. DIMENSÃO TÁTICA .....</b>	<b>31</b>
4.1 Diagnósticos Setoriais e Territoriais .....	31
4.2 Regionalização .....	34
4.3 Planos Setoriais .....	39
4.4 Avaliação do PPA 2016/2019 .....	40
4.5 SIGEF: Ganhos Gerenciais .....	40
<b>SÍNTESE: ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DAS SETORIAIS .....</b>	<b>43</b>
<b>5. DIMENSÃO OPERACIONAL .....</b>	<b>46</b>
5.1 Conceituação .....	46
5.1.1 Conceitos Complementares .....	51
5.2 Atributos .....	51
5.2.1 Atributos do Programa .....	52
5.2.1.1 Atributos do Indicador .....	56
5.2.2 Atributos da Ação .....	58
5.2.3 Atributos da Subação .....	61
5.3 Formulação dos Programas a partir do Caderno-Resumo e Guia prático .....	71
5.4 Proposta Setorial de Programas .....	72
5.5 Participação Popular: Audiências Públicas e Plataformas de Votação .....	72
5.6 SIGEF: Operacionalização e Atributos do Programa, Ação e Subação .....	78
<b>6. CRONOGRAMA DAS ETAPAS DO PPA 2020/2023 .....</b>	<b>82</b>
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E O PAPEL DAS ASPLANS .....</b>	<b>84</b>
<b>BOX 1: Resumo do Capítulo 2 .....</b>	<b>12</b>
<b>BOX 2: Resumo do Capítulo 3 .....</b>	<b>30</b>
<b>BOX 3: Resumo do Capítulo 4 .....</b>	<b>45</b>
<b>BOX 4: Resumo do Capítulo 5 .....</b>	<b>81</b>





## 1. APRESENTAÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento do planejamento público governamental. A sua elaboração deve observar estritamente os normativos contidos nas Constituições Federal e Estadual, bem como demais regras que disciplinam a atividade de planejamento governamental.

O presente documento estabelece os aspectos conceituais e metodológicos do processo de elaboração do PPA 2020/2023. Entende-se que sua construção deverá ser resultado de um esforço coletivo dos órgãos da Administração Pública Estadual.

A subdivisão deste manual foi concebida buscando obedecer não só a sequência lógica das etapas de trabalho, mas também em consonância às dimensões do PPA. A **dimensão estratégica** (capítulo 3) se refere a todo arcabouço que irá compor as Orientações Estratégicas de Governo. Em seguida, a **dimensão tática** (capítulo 4) busca agregar elementos que irão proporcionar maior complexidade estratégica à identidade institucional e atuação dos órgãos setoriais, e ainda atender o aspecto regionalizado que deve ser conferido ao PPA. Finalmente, a **dimensão operacional** (capítulo 5) diz respeito aos aspectos conceituais do PPA e o *modus operandi* das etapas que levam à escolha dos programas, ações e subações que irão compor o Plano em questão.

Para que o PPA 2020/2023 se traduza em um Plano exequível, alinhado aos compromissos e estratégias de governo e conectado à realidade fiscal, os atores envolvidos no processo de planejamento deverão se apropriar dos conceitos apontados neste manual; assimilar a metodologia estabelecida para as diversas etapas do processo de elaboração do PPA; e respeitar os prazos definidos no **cronograma** (capítulo 6). Nesse sentido, a SEPLAN disponibilizará às setoriais, um conjunto de ferramentas de planejamento. Trata-se de um agregado de estudos, diagnósticos, manuais, planilhas e tutoriais, desenvolvidos para facilitar o avanço em cada etapa da construção do PPA.

Convém ressaltar que, no decorrer deste exercício, encontra-se em andamento o processo de substituição do sistema de planejamento, orçamento, contabilidade e tesouro do Estado, importante passo visando à modernização da gestão estadual. Em contrapartida, reconhece-se que será um período de adaptação de todos os usuários habituados com os



sistemas anteriores. Nessa esteira, este manual dedica atenção não só aos ganhos gerenciais do SIGEF, mas também aos seus desafios de operacionalização.

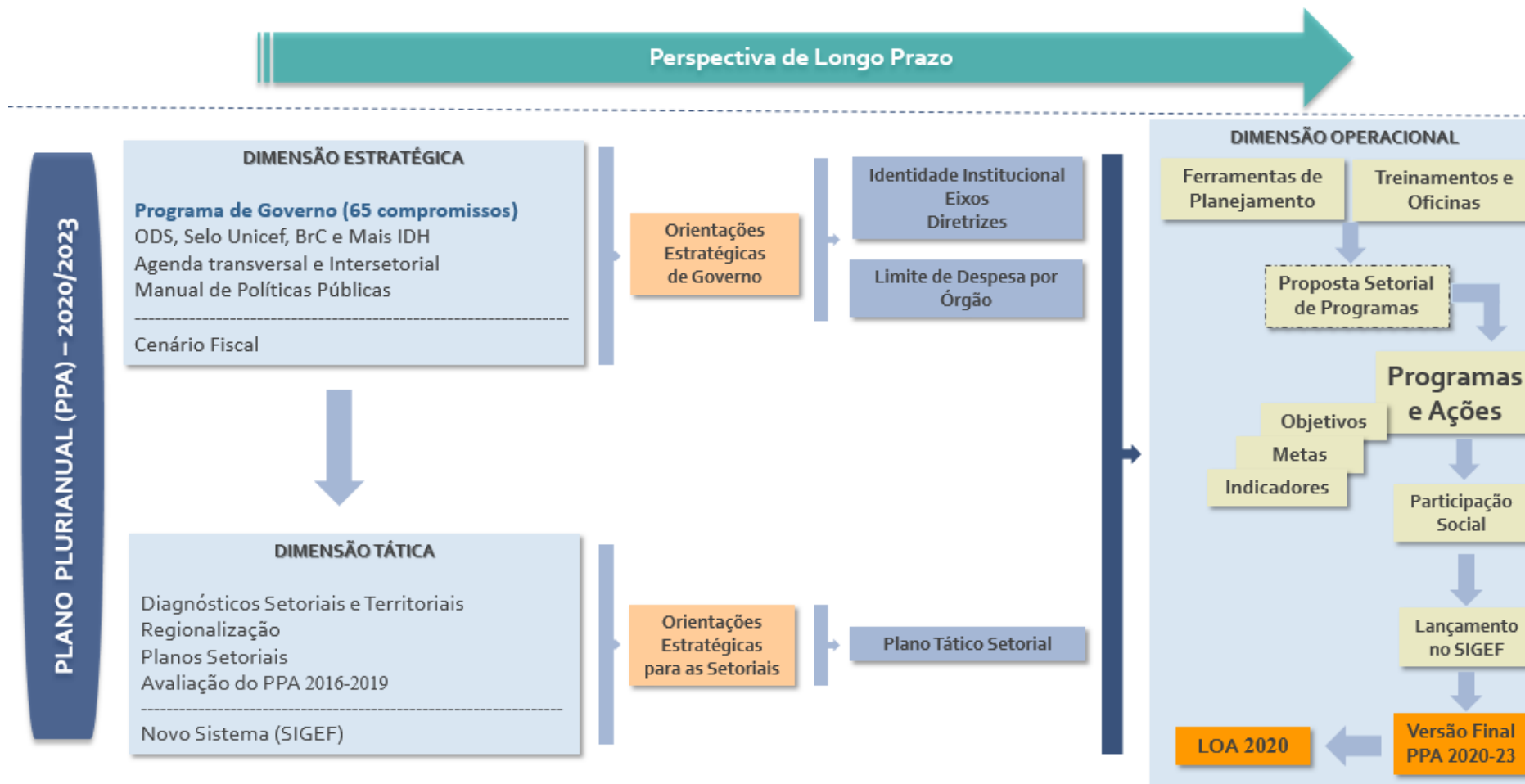
A construção coletiva do PPA, como proposto acima, denota o papel fundamental que as Assessorias de Planejamento e Ações Estratégicas (ASPLANS) e gestores responsáveis pelas políticas setoriais exercerão ao longo de todo o plano de trabalho.

A diagramação a seguir, ilustra como diferentes insumos conversam entre si e servem de *inputs* para o PPA 2020/2023. É também objetivo deste manual explicar essas interações.

### Dica!

Recomenda-se a leitura do Box Resumo, ao final de cada capítulo, tendo em vista que o leitor irá encontrar instruções específicas relacionando o conteúdo abordado às etapas de construção do PPA 2020/2023.

Este Manual do PPA e todas as ferramentas de planejamento para construção do Plano encontram-se disponíveis no site: <http://www.seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>





## 2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO PLANO PLURIANUAL

A Constituição Federal, reforçada pelo Art. 136 da Constituição do Estado do Maranhão, define que cabe ao Poder Executivo estabelecer o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses são os três instrumentos oficiais de planejamento e orçamento do governo.

No tocante especificamente ao PPA, o § 1º do Art. 165 da Constituição Federal de 1988, versa que:

*A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

Esses aspectos, juntamente com o normativo a respeito do exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, LDO e LOA, abordados no § 9º do Art. 165 da Constituição Federal de 1988, são encontrados de maneira detalhada na Lei Complementar Estadual nº 11, de 10 de Setembro de 1991, a qual cabe também destacar:

*Art. 3º, caput (...)*

*Parágrafo único. O Plano Plurianual do Estado deverá compatibilizar-se com os Planos e Programas Nacionais e Regionais previstos na Constituição Federal.*

*Art. 4º. O Plano Plurianual usará categorias e estruturas de classificações compatíveis com as da Lei Orçamentária Anual e indicará os mecanismos de seu acompanhamento, gerência e avaliação.*

A lei do Plano Plurianual estabelecerá os critérios, procedimentos e periodicidade com relação a esses últimos três mecanismos.

*Art. 5º - O Plano Plurianual terá a vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, devendo o Projeto de Lei correspondente ser encaminhado ao Poder Legislativo até 30 de setembro do primeiro exercício financeiro de cada mandato governamental.*

Conforme cronograma evidenciado no capítulo 6 deste manual, os direcionamentos de governo serão disponibilizados com antecedência em relação ao que é exigido:

*Art. 6º - Até 30 de abril do primeiro ano do mandato, o Executivo estabelecerá as diretrizes e os objetivos globais, regionais e setoriais para a elaboração do Plano Plurianual do Governo.*

As propostas dos órgãos setoriais que serão consolidadas até Maio/2019, conforme nosso cronograma, também estão em conformidade aos prazos legais:



*Art. 6º, § 1º. As propostas regionais e setoriais para o Plano Plurianual serão encaminhadas ao Órgão Central de Planejamento, ou correspondente, pelos Sistemas setoriais até o dia 30 de junho do primeiro ano de mandato governamental.*

A Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN), como Órgão Central de Planejamento do governo, irá coordenar o processo e realizar a consolidação das propostas:

*Art. 6º § 2º. O Órgão Central de Planejamento, ou correspondente, coordenará a compatibilização das propostas regionais e setoriais do Plano Plurianual com os objetivos globais e as formas de financiamento.*

Por fim, para conferir o caráter regionalizado, indicado pelo Art. 165 da Constituição Federal, em 21 de novembro de 2007, foi promulgada a Lei Complementar nº 108 que estabeleceu 32 regiões de planejamento para o Estado do Maranhão. Essa lei está vigente até os dias atuais e se coloca como a divisão territorial oficial do nosso Estado. Este tema será pauta do item 4.2 deste manual.

## Resumo do Capítulo 2

### PRINCIPAIS DESTAQUES

- **As unidades federativas possuem autonomia para elaborar seus Planos Plurianuais**, conforme Art. 165 da Constituição Federal de 1988.
- **O ente público deve conferir um caráter regionalizado ao PPA.** Por esse motivo é fundamental que as ações estejam distribuídas em conformidade com as regiões oficiais de planejamento do Maranhão.
- No âmbito do Maranhão, as leis estaduais que orientam o PPA são:
  - Artigo 136 da Constituição Estadual de 1989;
  - Lei Complementar Estadual nº 11, de 10 de setembro de 1991;
  - Lei Complementar Estadual nº 108, de 21 de novembro de 2007.
- **O PPA 2020/2023 deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo**, na forma de Projeto de Lei, até o dia 30/09/2019.

### 3. DIMENSÃO ESTRATÉGICA

Este capítulo define toda a base estratégica que irá subsidiar o PPA 2020/2023. Em linhas gerais, tratam-se dos principais insumos que irão balizar as discussões e delinear as ações setoriais e governamentais para os próximos anos.

Primeiro, define-se como o estado do Maranhão está posicionado em relação à sua visão de futuro. Em seguida, é discutido o Plano de Governo que, materializado nos seus 04 eixos estruturantes e nos seus 65 compromissos, configura-se como o principal norteador das ações para os próximos anos. Posteriormente, são apresentadas as principais pastas estratégicas que estão sendo incorporadas ao planejamento do governo, em consonância aos conceitos de transversalidade e intersetorialidade. Realiza-se, ainda, uma breve síntese do Manual de Critérios para a Elaboração de Políticas Públicas, bem como a sua aplicabilidade para o PPA. Por fim, é apresentado o contexto fiscal, apontando perspectivas de receitas e despesas para o período de 2020 a 2023.

Vale lembrar que as instâncias de governança, do nível estratégico, a exemplo do Conselho de Gestão Estratégica das Políticas Públicas (CONGEP), desempenham papel relevante na disseminação de toda a base estratégica do governo, facilitando a sua absorção pelos demais entes estaduais.

#### 3.1 O Maranhão em uma Perspectiva de Longo Prazo

---

Tem sido cada vez mais consensual, no âmbito da gestão pública, a elaboração de planos de longo prazo, considerando macro-diretrizes e objetivos estruturantes para o território. A intenção é ter objetivos claros para além de quatro anos, com vistas a superar os movimentos de ruptura que são comuns nas mudanças de governo. Outra perspectiva interessante é utilizar o planejamento de longo prazo como importante insumo balizador para o Plano Plurianual, ou seja, significa dar um passo adiante em torno da prática histórica de ter o programa de governo como norteador exclusivo das ações dos PPA's. A ideia é que haja sinergia entre as visões de médio e longo prazo e que estas sejam complementares.

No Brasil, diversos entes subnacionais têm buscado construir uma agenda estratégica de longo prazo, com foco na integração regional e no processo de modernização da



governança, contando com importantes melhorias nos sistemas de monitoramento, avaliação e transparência. Podemos citar alguns documentos norteadores, como:

- Plano Catarinense de Desenvolvimento 2017-2030;
- Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2030;
- Pernambuco 2035;
- Minas Gerais: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado;
- São Paulo: SP 2030;
- Pará: Plano de Desenvolvimento Econômico 2015-2030.

Apesar de o Maranhão ainda não possuir um documento oficial com este propósito específico, há um conjunto de iniciativas do governo do estado no sentido de construir um plano de longo prazo e fortalecer o sistema de planejamento. Nesse sentido, alguns elementos-chave já têm sido priorizados pela gestão atual: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (seção 3.3), a inteligência territorial (seção 4.1) e a ampla participação social (seção 5.4).

O compromisso de governo nº 42, tratado na seção 3.3, é prova deste esforço uma vez que prevê a elaboração de um plano estratégico estadual de longo prazo com enfoque territorial. Para viabilizar a sua construção, o Maranhão iniciará o processo de contratação de empresa especializada a partir de 2019.

Importante ressaltar que o estado deverá colher outros benefícios decorrentes da construção da sua visão de longo prazo. O reforço de sua identidade institucional é um processo fundamental, que será possível a partir da definição da tríade Missão, Visão e Valores, componentes essenciais do Mapa Estratégico que será elaborado por cada órgão.

### 3.2 Programa de Governo

O Programa de Governo 2019/2022 será o maior norteador das ações do PPA 2020/2023. Tal documento foi resultante da interlocução permanente com a população e do acompanhamento da situação econômica, social e ambiental no nosso Estado, durante toda gestão. Em síntese, busca refletir os anseios da população e o desejo de redução das desigualdades no Maranhão.



Os compromissos assumidos deverão se traduzir em programas e ações do governo visando projetar o desenvolvimento do Estado nos próximos anos. Trata-se de construir as bases de um processo contínuo e permanente de desenvolvimento sustentável, com a participação popular e transparência das ações públicas.

A partir da experiência bem-sucedida do mandato 2015/2018, optou-se em manter os 04 eixos estruturantes de governo e, a eles vinculados, os novos 65 compromissos de governo, obedecendo as seguintes premissas:

a) retomar todas as iniciativas exitosas no segundo mandato, com a expansão de sua cobertura, como um princípio para a consolidação das políticas de Estado;

b) implantação de políticas inovadoras, oriundas da experiência acumulada ao longo da gestão; das demandas propostas pela população; da nova realidade social, econômica, ambiental e institucional do Estado e do Brasil.

No Programa de Governo 2019/2022, foram contemplados, por eixo estruturante, os seguintes quantitativos de compromissos:

Eixo 1: Enfrentar as Injustiças Sociais → 38 compromissos

Eixo 2: Cuidar Bem Do Dinheiro Público e Modernização da Gestão → 06 compromissos

Eixo 3: Desenvolvimento para Todos → 17 compromissos

Eixo 4: Ampliar a Infraestrutura e Logística → 4 compromissos

O **eixo Enfrentar as Injustiças Sociais** compreende iniciativas voltadas à garantia do efetivo exercício de cidadania da população maranhense, na perspectiva da superação das injustiças sociais, historicamente vividas por homens e mulheres nas diferentes dimensões de suas vidas. O objetivo é continuar construindo oportunidades que garantam o usufruto dos direitos sociais, políticos e culturais para todos e todas.

O **eixo Cuidar Bem do Dinheiro Público e Modernização da Gestão Pública** traduz o compromisso de uma gestão pautada pela correta aplicação dos recursos públicos, assegurando a cobertura das políticas com as oportunidades de emprego, trabalho e renda e cidadania, e ainda possibilitará a modernização contínua da administração pública.

O **eixo Desenvolvimento Para Todos** consiste em construir oportunidades de maior acesso da população aos benefícios decorrentes do desenvolvimento sustentável, focado



nas pessoas e suas demandas econômicas, sociais, culturais e ambientais e na valorização da cultura e das identidades da nossa gente.

O **eixo Ampliar a Infraestrutura e Logística** busca aprimorar a acessibilidade e utilização democrática dos espaços públicos, mobilidade entre os municípios, qualificando a experiência cotidiana do cidadão. Neste eixo, fomenta-se a economia local, sobretudo por meio de obras que permitem otimização do escoamento da produção.

### 3.3 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), que se configuram em 17 objetivos globais que as nações se comprometeram em alcançar até o ano de 2030. É por esse motivo que grande parte dos planos de longo prazo de outras unidades federativas, tem como horizonte final esse mesmo ano.

Ciente da importância dessa pauta mundial, o governo aderiu à pasta ODS em 2017, incluindo essas metas nas diferentes frentes de trabalho do planejamento do Estado. Um passo importante foi dado através da adesão do Maranhão à Agenda 2030 e da realização do Seminário Maranhão 2030. A iniciativa buscou cruzar os elementos do ODS à essa visão de futuro para além de uma gestão, qualificando o debate político sobre o Maranhão que queremos.

O próprio Programa de Governo 2019/2022 se inspirou nos ODS. Exemplo disso é o compromisso nº 42, que fala em:

*Instituir planejamento estratégico estadual, com enfoque territorial, estabelecendo um pacto com a sociedade para garantir a implementação e monitoramento das ações estatais, conforme a agenda de compromissos com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS.*

Além deste compromisso, diversos outros possuem sinergia com as metas globais estabelecidas pelas Nações Unidas, sobretudo aqueles do eixo nº 1 Enfrentar as injustiças sociais, dialogando diretamente com os ODS nº 1 de erradicação da pobreza, nº 2 de fome zero, nº 3 de boa saúde e bem-estar, nº 4 de educação de qualidade, entre outros.

Cabe mencionar outra pauta internacional relevante que tem sido mais um componente das ações deste governo, o Selo UNICEF, tratado na seção a seguir.

### 3.4 Selo UNICEF

---

O Selo UNICEF (Edição 2017-2020) é uma iniciativa que visa à redução das desigualdades e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, em parceria com os municípios das regiões do Semiárido e da Amazônia. Seus objetivos estão centrados no fortalecimento das políticas públicas direcionadas à infância e à adolescência; no desenvolvimento das capacidades dos gestores municipais e no estímulo à mobilização social e à participação dos adolescentes.

Foi instituído, no Maranhão, o Comitê Estadual de Apoio Técnico aos Municípios (CEATAM) com vistas a apoiar a adesão, por parte dos municípios maranhenses, ao Selo UNICEF, bem como promover as articulações necessárias entre os municípios e os diversos órgãos e entidades do Governo do Estado para o atingimento das metas necessárias para a certificação do Selo.

O CEATAM tem o papel de prestar assistência técnica aos municípios; promover, se necessário, mediante convênio, apoio financeiro para garantir a presença dos representantes municipais às capacitações presenciais e para elaboração e divulgação do material educativo pertinente às ações municipais no âmbito do Selo; e auxiliar os municípios na elaboração dos planos de ações e no mapeamento e acompanhamento dos indicadores nas áreas social, de gestão de políticas públicas e de participação social.

### 3.5 Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Brasil Central (BrC)

---

No âmbito regional, uma agenda estratégica é o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Brasil Central (BrC). Foi criado em 2015 com o intuito de integrar políticas públicas dos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Rondônia, Maranhão e do Distrito Federal, a partir da carência de um mecanismo indutor regional que tivesse como meta o desenvolvimento, não só econômico, mas também social.

A missão do Consórcio é promover o desenvolvimento sustentável e integrado do Brasil Central, formular políticas regionais e viabilizar projetos, parcerias, recursos e competências orientadas à melhoria da competitividade da região. As ações são desenvolvidas dentro de cinco áreas: Desenvolvimento Econômico Sustentável; Infraestrutura e Logística; Articulação Institucional; Ambiente de Negócios e Gestão Pública.

Em linha com as metas de integração e desenvolvimento fixadas para 2028, o BrC elegeu, em seu mapa estratégico, 04 metas mobilizadoras: crescimento da participação da região no PIB do país; aumento das exportações; melhoria da qualidade da educação; e redução do nível de pobreza.

Para tanto, suas ações estão focalizadas em 15 projetos prioritários divididos em:

- ✦ **Curto prazo:** Aliança Municipal pela Competitividade; Integração e Promoção do Turismo do BrC; Criação do Mercado Comum do BrC; Unificação das Exportações; Plano de Desenvolvimento Econômico Integrado BrC; Programa Modernização e Eficiência da Gestão; e Plano Integrado de Eixos Logísticos e Infraestrutura.
- ✦ **Médio prazo:** Brasil Central Global; Projeto Regional de Empreendedorismo; Selo Fitossanitário do BrC; Rede de Parques Tecnológicos do BrC; Modelo de Assistência e Extensão Rural; e Plataforma Inteligência BrC.
- ✦ **Longo prazo:** Modelo Referencial de Educação Básica; e Integração Logística do BrC.

Destes, atualmente estão em andamento no Estado os seguintes projetos, com os respectivos órgãos responsáveis:

- ✦ **Unificação das exportações:** Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Energia do Maranhão – SEINC/MA;
- ✦ **Aliança Municipal pela Competitividade (AMC):** Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento – SEPLAN/MA;
- ✦ **Plano integrado dos eixos Logística e Infraestrutura:** Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP;
- ✦ **Plataforma de Inteligência BrC:** Secretaria de Segurança Pública do Maranhão – SSP/MA;
- ✦ **Modelo de Assistência e Extensão Rural:** Secretaria de Agricultura, Pecuária e Pesca – SAGRIMA/MA e Secretaria de Estado de Agricultura Familiar – SAF/MA;
- ✦ **Criação do Mercado Comum do BrC:** Secretaria de Estado da Saúde – SES/MA.

O consórcio interestadual revela uma visão regional de ações prioritárias para o desenvolvimento dos estados membros, perspectiva relevante para ser levada em consideração no momento de elaboração do planejamento setorial.

A integração entre os diferentes estados permite também o intercâmbio de boas práticas, como metodologias e instrumentais que possibilitem ganhos gerenciais dos entes envolvidos.

### 3.6 Plano Mais IDH

Das 100 cidades de pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, 23 são maranhenses. Esse dado preocupante representou uma das inspirações para a agenda estratégica local, denominada Plano de Ações Mais IDH.

Essa iniciativa abrange os 30 municípios de mais baixo IDH do estado e tem como objetivo promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio da estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, abrangendo a integração de políticas públicas; ampliação dos mecanismos de participação popular; ampliação da oferta dos programas de cidadania; inclusão de segmentos vulneráveis e a valorização da diversidade.

O Plano iniciou com 23 ações e, atualmente, conta 42 ações, distribuídas nas temáticas: Educação; Saúde e Saneamento; Infraestrutura, Trabalho e Renda; Gestão, Cidadania e Participação Popular; e Gênero, Raça e Juventude.

É de suma importância esclarecer que, muito embora esteja colocado como um compromisso de governo de nº 31, conforme evidenciado a seguir, é conferido ao Plano um tratamento especial:

*Compromisso 31. Expandir o Plano Mais IDH, a partir do planejamento estratégico com enfoque territorial, garantindo a integração e estruturação de redes de políticas públicas municipais e regionais.*

Na prática, o Mais IDH se aproxima de uma meta mobilizadora, isto é, uma iniciativa que ascende a um patamar superior em relação a outros planos e programas de governo, justificando assim, sua presença na dimensão estratégica do PPA 2020/2023.

A eficácia do Plano Mais IDH e das demais abordagens estratégicas, perpassa pela compreensão e estímulo aos conceitos de transversalidade e intersetorialidade, tratados na próxima seção.

### 3.7 Transversalidade e Intersetorialidade

Um dos desafios na construção do planejamento das ações de governo do Estado do Maranhão é abarcar, de maneira transversal e intersetorial, todas as agendas estratégicas delineadas.

Segundo divulgado pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 2015, as agendas transversais e temáticas são formas alternativas de organização das informações contidas no Plano Plurianual, permitindo uma visão sistematizada das ações de governo para públicos ou temas específicos e propiciando outra perspectiva para seu monitoramento e avaliação.

Assim sendo, **transversalidade** é uma ferramenta de gestão da governança da política pública, a qual consiste na articulação de diferentes órgãos setoriais, grupos, entes federativos e sociedade civil visando um objetivo comum. Uma agenda transversal pode perpassar por públicos como: criança e adolescente; juventude; mulheres; pessoa idosa; pessoa com deficiência; população em situação de rua; povos indígenas; ou por temas, como: igualdade racial e gênero.

A **Intersetorialidade**, por sua vez, é uma ferramenta de coordenação de ações de natureza diferente para um mesmo objetivo. É o caso, por exemplo, do Plano Mais IDH do Governo do Maranhão, que se utiliza de iniciativas de educação, infraestrutura, saúde e incremento da renda para sanar as deficiências dos 30 municípios com o menor IDH do estado. Ocorre quando existe um envolvimento entre políticas públicas formatadas por mais de um órgão e/ou entidade pública.

O modelo que leva em consideração a transversalidade e a intersetorialidade é considerado um modelo de gestão que visa romper com a fragmentação das políticas sociais. Essa abordagem possibilita ao governo uma visão sistêmica das ações prioritárias para determinados públicos ou temas relevantes, propiciando também processos de monitoramento e avaliação mais abrangentes, que considerem os múltiplos aspectos de uma mesma política.

Tem sido feito no estado um esforço de mapeamento de ações estratégicas convergentes. Existem desafios do Mais IDH, por exemplo, que uma vez superados, atendem também a um desafio do ODS. Cruzamentos como esse são observados quando as diferentes temáticas são sobrepostas. Em outras palavras, esse olhar permite uma otimização de

esforços para o cumprimento dos compromissos de governo e das agendas estratégicas internacionais (ODS e Selo UNICEF), nacional/regional (Brc) e estadual (Mais IDH).

É possível ainda ir além e vislumbrar um estágio mais avançado de governança de políticas públicas, através de elos transorganizacionais, isto é, políticas públicas envolvendo demais entidades, tais como prefeituras, o Sistema S, Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA), Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Maranhão (FECOMERCIO), Associação Comercial do Maranhão (ACM) entre outros, possibilitando iniciativas complementares voltadas para a educação profissional, gestão empresarial, tecnologia, canais de comercialização de novos produtos, ambiente de negócios, segurança jurídica, acesso à crédito, etc.

### 3.8 Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas

Esta seção pretende apresentar, de maneira resumida, o Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas e explicitar de que forma ele será utilizado durante o processo de elaboração do PPA 2020/2023.

Sua versão preliminar foi concluída em 2018 e, de lá para cá, o documento vem passando por revisões e aperfeiçoamentos. A intenção é que sua versão final seja disponibilizada concomitantemente a este Manual do PPA 2020/2023.

Trata-se de uma inovação no planejamento estadual que nasceu a partir da intenção de apresentar uma metodologia que conferisse critérios técnicos robustos às proposições de políticas públicas. Neste sentido, é fundamental seu domínio, sobretudo por parte dos técnicos e gestores que irão propor as políticas públicas.

O Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas compreende todas as etapas de uma política pública, desde sua concepção, formulação, implementação, monitoramento, avaliação e controle, partindo da premissa que, frequentemente, essas etapas se desenvolvem sem uma estrutura de planejamento estratégico que permita orientar as ações para o desenvolvimento do estado, municípios ou instituições. Como os objetivos estratégicos nem sempre são claros, a alocação de recursos acaba ocorrendo de forma ineficiente, sendo apontada para múltiplas direções, que nem sempre estão alinhadas com as prioridades ou necessidades do Estado.

Nessa esteira, o manual permite a priorização de políticas públicas eficientes, com foco na melhoria da prestação de serviços e na redução dos custos, garantindo que o cidadão esteja no centro das decisões governamentais.

Em linhas gerais, o Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas aborda 5 grandes etapas:

- Diagnóstico do Problema;
- Critérios para o Desenho e Caracterização da Política Pública;
- Impacto Orçamentário e Financeiro da Política;
- Estratégias de Implementação da Política; e
- Critérios para monitoramento, avaliação e controle.

A consistência metodológica do referido manual permitirá aumentar a qualidade do planejamento, com a construção de políticas públicas e de programas que aliem eficiência e impacto, beneficiando toda a população. Convém ressaltar o pioneirismo do Maranhão nessa iniciativa, uma vez que existem poucas experiências nacionais semelhantes.

Além do Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas serão entregues aos órgãos setoriais um Caderno-resumo e um Guia Prático que serão melhor discutidos na seção 5.3 deste Manual do PPA.

### 3.9 Contexto Fiscal

Para a elaboração do Plano Plurianual há de se considerar a conjuntura na qual ele será construído e há de se projetar os resultados a serem conseguidos de 2020 a 2023. A presente seção busca apresentar o cenário fiscal para o período, além dos resultados que pretendemos alcançar e as medidas a serem tomadas para o equilíbrio das contas públicas do Estado.

Considerando as altas taxas de desemprego e sua manutenção até o presente momento; a queda no poder de compra do cidadão brasileiro; os baixos índices de produção e consumo; o conseqüente aumento no nível de preços; e, principalmente, a lenta recuperação econômica, o Brasil viveu entre os anos de 2015 e 2018 uma das suas piores crises da história recente.

Os principais indicadores econômicos registrados no ano de 2018 corroboram com o contexto apresentado, revelando uma Taxa de Desemprego de 12,3%, aliada a uma Taxa



SELIC na ordem de 7,3% e um crescimento da atividade econômica de menos de 1,1%, insuficiente frente a galopante alta da dívida bruta, que atingiu 77,3% do PIB no mesmo ano.

Dentre outros aspectos, isto revela o insucesso do ajuste fiscal iniciado em 2015 na tentativa de estabilizar a relação Dívida/PIB, tendo seu maior impacto registrado no elevado efeito multiplicador sobre emprego e renda (considerando que ainda no ano de 2017 o Brasil já registrava, segundo o IBGE, 37,3 milhões de trabalhadores na informalidade).

Em face dessa realidade, a arrecadação tributária foi impactada negativamente de maneira a afetar a capacidade de investimento do Governo Federal. Tal situação também se reflete na esfera estadual, de forma a tornar mais rígida a alocação de recursos, uma vez observado um crescimento significativo dos gastos com aposentados, além de salários e despesas de custeio da máquina pública.

O Estado do Maranhão não fugiu a esta realidade, de maneira que, tal qual os demais entes da Federação, registrou quedas na produção e no consumo<sup>1</sup>, da ordem de 3,1% e 4,6%, respectivamente, entre os anos 2015 e 2018. Concomitantemente, há a necessidade de se reformar o sistema previdenciário, que frente à queda de arrecadação, vem pressionando o orçamento do Estado. Este cenário impede que novos investimentos sejam realizados na mesma proporção dos anos anteriores.

Este contexto nos impõe um grande desafio para os próximos 4 anos: planejar despesas em consonância com os valores arrecadados, dado o crescimento das despesas obrigatórias.

No tocante ao planejamento de despesas, inserido como ponto basilar do PPA 2020/2023, é fundamental que o Estado do Maranhão se atente a eventuais diminuições na arrecadação, uma vez que aproximadamente metade das receitas do Estado está relacionada às Transferências Fiscais da União. São recursos financeiros arrecadados pelo Governo Federal e administrados pela Secretaria de Tesouro Nacional, que são transferidos para Estados e Distrito Federal, nesse caso, por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

---

<sup>1</sup> Valores trimestrais acumulados no período para o PIB e para a Intenção de Consumo das Famílias, segundo o Boletim de Conjuntura Econômica do IMESC ([http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/Boletim\\_4\\_Tri\\_2018.pdf](http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/Boletim_4_Tri_2018.pdf))





Outros indicadores fundamentais para o entendimento da capacidade de investimento do Estado do Maranhão e que devem ser considerados para análise da sua realidade fiscal são aqueles derivados da relação entre despesa e receita.

Tendo em vista a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), deve-se destacar o indicador de Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), tanto do Poder Executivo, como de todo o funcionalismo. Em ambos os casos os resultados estão acima de seus Limites de Alerta<sup>2</sup>, sendo que para o Executivo a despesa atinge 46,5% da RCL e para o Consolidado, 56,85%.

Ainda pautados por indicadores receita *versus* despesa, observa-se que o Maranhão apesar de apresentar a relação da Dívida Consolidada Líquida (DCL) sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) na ordem de 54,24% para o ano de 2018, frente aos 200% possíveis<sup>3</sup>, o Estado tem apresentado dificuldade para obtenção de aval ou garantia da União para captação de novos recursos via operação de crédito em função da deterioração da sua saúde financeira - avaliada por meio do principal indicador utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para este caso, a CAPAG.

O cálculo da CAPAG corresponde a uma avaliação da situação fiscal desses entes que, além de sintetizar essa situação em uma simples nota, possibilita a comparação entre os entes com base em metodologia e informações conhecidas e padronizadas. Corresponde a um serviço similar ao prestado pelas agências de classificação de risco de crédito.

No novo cálculo da CAPAG, escolheu-se a poupança corrente como indicador central na institucionalidade fiscal do país, indicador que atualmente o Maranhão não apresenta resultado que o permita obter recursos de operação de crédito com o aval ou garantia da União.

Tal resultado decorre do fato que o comportamento das despesas entre os anos 2014 e 2018 foi superior ao da receita. É oportuno ressaltar que esse descompasso, além da frustração das receitas advindas de transferências constitucionais (que foram fortemente impactadas pela queda da produção da economia nacional), decorre da expansão de investimentos considerados estruturantes do ponto de vista socioeconômico, revelando que os déficits fiscais não estão financiando despesas obrigatórias e sim financiando despesas que se traduzem na geração de emprego, renda e novas receitas, via tributação.

<sup>2</sup> Limites correspondentes a 44,1% e 54,0% da Receita Corrente Líquida – RCL do estado do Maranhão.

<sup>3</sup> Conforme prevê o Artigo 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal

Não obstante à qualidade do déficit público estadual, o Maranhão adotou um conjunto de medidas para melhorar seus indicadores fiscais, que se deterioraram a partir da expansão das despesas obrigatórias decorrentes da maturação dos investimentos (custeio e pessoal, principalmente) e da situação previdenciária. A seguir são exibidas algumas medidas adotadas neste sentido:

- O aumento na arrecadação com o ICMS, mediante a aprovação pela Assembleia Legislativa do Maranhão do Projeto de Lei nº 238/2018, de autoria do Poder Executivo;
- Criação de Comitê Gestor<sup>4</sup> (já citado anteriormente) formado por representantes da Casa Civil, da Secretaria de Planejamento, da Secretaria de Transparência e Controle e da Secretaria de Governo, que tem por objetivo determinar diretrizes e limites que garantam a eficiência da economicidade nas despesas de custeio;
- Publicação do Decreto nº 34.579, de novembro de 2018, determinando medidas para redução de despesas de custeio (frota de veículos, serviços de comunicação, diárias, passagens aéreas e revisão de contratos de fornecedores).
- Alterações no decreto de execução orçamentária e financeira (Decreto nº 34.664, de janeiro de 2019), que traz pontos importantes sobre restrições orçamentárias em relação aos recursos do tesouro ou às receitas próprias, incluindo novas condições para o descontingenciamento de recursos e responsabilidade dos gestores sobre aumento de despesas no exercício.

Finalmente, nada mais relevante que o PPA 2020/2023 seja concebido à luz da necessidade de equilíbrio fiscal, visando à equalização de receitas e despesas, tendo como forte premissa a **viabilidade financeira** desde o planejamento. Para isso, desde então busca-se um **alto grau de detalhamento**, possivelmente nunca considerado nos Planos anteriores, aliado a um maior nível de transparência qualificação dos mecanismos de controle.

Para o sucesso dessa iniciativa, o PPA 2020/2023 será pensado no nível da **subação**, elemento que garante um maior nível de acuidade para uma funcional programática, que é o código referente a cada despesa contida no Orçamento.

Vislumbrar esses resultados requer o esforço de tentar projetar as Receitas e Despesas para os próximos anos, ampliando a percepção do gestor sobre o volume de

---

<sup>4</sup> Decreto nº 31.727, de 12 de maio de 2016



recursos disponíveis por fonte de recursos e considerando o cenário de melhoria dos indicadores fiscais necessários à obtenção de aval ou garantia da União para obtenção de novos recursos para a realização de investimentos estruturantes.

O cenário a ser projetado para o comportamento das receitas para o período 2020-2023, a ser entregue durante o processo de construção dos Programas do PPA, terá de considerar, de forma realística, a capacidade empreendedora do Estado de obter recursos de fontes alternativas, como recursos a fundo perdido; emendas parlamentares; convênios com órgãos federais e municipais, além da ação complementar de outras instituições que atuam na oferta de bens e serviços públicos, de modo que seja assegurado o equilíbrio orçamentário e financeiro.

Ademais, o esforço de equilíbrio das contas para o período 2020 a 2023 terá de considerar não apenas as estimativas das despesas obrigatórias que, a exemplo da previdência, possuem elevada participação no orçamento público, de modo que se obtenha os valores líquidos disponíveis para implementação de novos investimentos e para a continuidade de projetos estruturantes que estejam em andamento.

Pelos motivos expostos acima, cada órgão deve se atentar aos seus respectivos limites de despesas e ao que se pretende considerar no momento da elaboração do PPA 2020-2023 para garantir um percentual de execução dos Programas e Projetos em equilíbrio com o planejado quando for priorizar os seus Programas, Ações e Subações.

# Síntese da Dimensão Estratégica

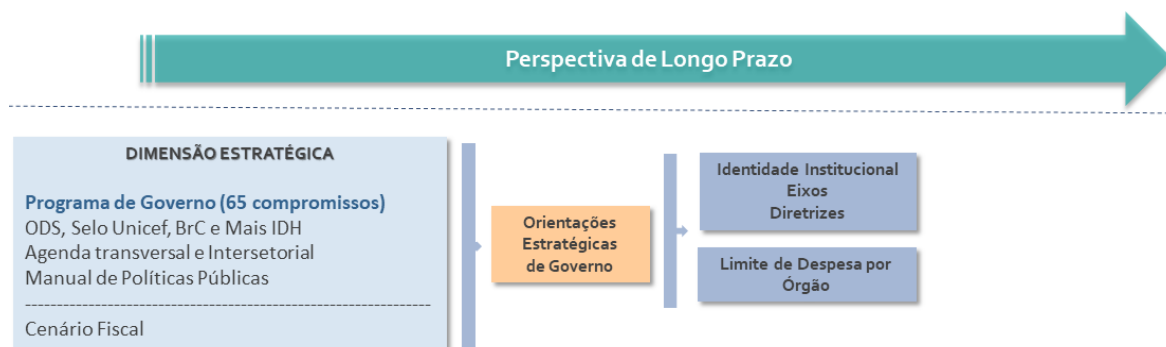
---



## Orientações Estratégicas do Governo

## SÍNTESE: ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DE GOVERNO

Os elementos da Dimensão Estratégica, discutidos no capítulo 3, formam assim, as Orientações Estratégicas de Governo para o PPA 2020/2023, conforme diagrama abaixo:



O órgão setorial encontrará nas ferramentas de planejamento os conteúdos complementares a essa dimensão. As Orientações Estratégicas de Governo serão materializadas nos elementos apontados a seguir.

⇒ **Identidade Institucional:** A experiência de construção do PPA 2020/2023 servirá de base para elaboração da Identidade Institucional do Estado do Maranhão, expressos em um Mapa Estratégico, que contemplará uma visão de futuro, bem como Missão, Visão e Valores. Iniciativa esta, que será consolidada no Plano de Longo Prazo.

⇒ **Eixos:** Fica estabelecido que os Eixos Estratégicos do PPA 2020/2023 serão os mesmos 04 eixos estruturantes contidos no Plano de Governo:

- Enfrentar as Injustiças Sociais;
- Cuidar Bem do Dinheiro Público e Modernização da Gestão;
- Desenvolvimento para Todos;
- Ampliar a Infraestrutura e Logística;

⇒ **Diretrizes:** No PPA 2016/2019 foram definidas 11 Diretrizes, as quais serão atualizadas/reformuladas para o novo PPA. Esse processo requer a validação do governador, uma vez que consistem em orientações norteadoras da ação de governo, ou seja, são linhas gerais que desenharam o Plano Plurianual. Portanto, serão disponibilizadas ao longo do processo de elaboração do PPA,



preferencialmente antes da oficina presencial de definição da proposta setorial de programas.

O intuito é que seja possível associar facilmente uma política pública e eixo de governo à sua respectiva diretriz. Nesse sentido, os órgãos setoriais devem estar atentos às novas diretrizes que serão disponibilizadas, uma vez que os programas do PPA 2020/2023 deverão estar vinculados a elas.

⇒ **Limite de Despesa por Órgão:** A partir do cenário fiscal serão estabelecidas projeções de recursos por secretarias para os anos de vigência do PPA. A intenção é que essa informação determine a tomada de decisão dos órgãos na proposição dos seus programas, que deverão estar adequados à realidade fiscal do estado.

## Resumo do Capítulo 3

### PRINCIPAIS DESTAQUES

- **Durante o 2º mandato de governo será elaborado o Planejamento Estratégico de Longo Prazo do Maranhão.** Será uma iniciativa pioneira no Estado. O PPA 2020/2023 será um dos insumos para sua construção, que permitirá pensar o Maranhão para além dos 4 anos de governo.
- **Os 65 compromissos, associados aos 4 eixos estruturantes do Plano de Governo 2019/2022 detém o maior nível de prioridade do PPA 2020/2023.** Cada órgão deve priorizar a criação de programas que, em primeiro lugar, atendam aos 65 compromissos.
- Em uma segunda escala de prioridades, caso mapeadas outras agendas estratégicas pertencentes a um órgão (**ODS, Selo UNICEF, BrC e Mais IDH**), este deverá também propor programas visando atendê-las.
- No conjunto de ferramentas de planejamento será disponibilizado um **Caderno de Prioridades Estratégicas**. Trata-se de um documento consolidado, por órgão/unidade, das agendas estratégicas de governo (ODS, BrC, Selo UNICEF e Mais IDH) em relação aos 65 compromissos. As metas foram distribuídas de acordo com a vocação de atuação de cada órgão. O documento busca evidenciar as temáticas prioritárias que precisam ser atendidas no novo PPA, mediante programas e/ou ações específicas. É fundamental que também seja pensado quais e como outros órgãos irão atuar de maneira complementar na execução de cada meta, estimulando a atuação intersetorial.
- As proposições de programas no PPA 2020/2023 deverão obedecer a metodologia e os critérios técnicos contidos no **Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas**, que abrange desde a formulação, implementação, avaliação e controle de um programa.
- A SEPLAN e os órgãos deverão estabelecer como premissas, os conceitos de **transversalidade e intersetorialidade**, para que haja otimização de esforços e melhor monitoramento de cada pasta estratégica. Em outras palavras, as ações setoriais e intersetoriais precisam ser integradas, convergentes e complementares.
- Os órgãos setoriais deverão submeter suas propostas considerando: i) diretriz e eixo de governo associados por programa; ii) limite de despesas por órgão.
- As instâncias de governança, do nível estratégico, a exemplo do Conselho de Gestão Estratégica das Políticas Públicas (CONGEP), possuem papel relevante na absorção de toda a base estratégica do governo por parte dos demais entes estaduais.

## 4. DIMENSÃO TÁTICA

A dimensão tática, uma vez subsidiada pela dimensão estratégica, busca agregar elementos que irão proporcionar maior robustez à identidade institucional e atuação dos órgãos setoriais. Dessa forma, também será possível atender o critério de regionalização, que deve orientar o PPA, conforme o marco legal.

Para melhor entendimento sobre a dimensão tática, é importante, primeiramente, compreender o funcionamento das ferramentas de diagnósticos setoriais e territoriais à luz do conceito de inteligência territorial<sup>5</sup>. Em seguida, será feita uma breve discussão em torno dos territórios oficiais de planejamento do Estado e da nova proposta de regionalização. Posteriormente, será abordada a necessidade de se ter planos setoriais consistentes que permitam melhor delineamento de políticas setoriais. Também será desenvolvido como a Avaliação do PPA 2016/2019 e as lições aprendidas servirão de insumo para o aperfeiçoamento das propostas de programas das setoriais. E, finalmente, destacam-se os ganhos que o SIGEF conferirá ao possibilitar relatórios gerenciais de diferentes recortes territoriais, além das funcionalidades não disponíveis nos sistemas anteriores.

### 4.1 Diagnósticos Setoriais e Territoriais

Segundo o Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas, o processo de planejamento de uma política pública nasce com a percepção de uma situação problemática e a motivação para resolvê-la.

Os dados quantitativos traçam um panorama do problema e permitem mensurá-lo no período anterior à implementação da política. Usar evidências possibilita respaldar a tomada de decisão, potencializar os resultados, aumentar a transparência das ações governamentais e, assim, fortalecer o controle social sobre a política pública.

As características associadas ao problema devem ser enumeradas, lembrando que podem se manifestar de maneira divergente entre grupos da população, ou em diferentes territórios do estado. Os dados utilizados para a caracterização do problema podem ser

---

<sup>5</sup> Entende-se inteligência territorial pelo uso estratégico de informações, elaboradas por uma rede de agentes centrais e setoriais que evidenciam as características, potencialidades, fragilidades e interações de diferentes territórios, visando o desenvolvimento sustentável local.



provenientes de fontes diversas, no entanto é imprescindível que sejam confiáveis e comparáveis. Sendo assim, pode-se utilizar dados administrativos internos de alguma secretaria ou ainda dados coletados por instituições de pesquisa reconhecidas, como IBGE, MTE, IPEA, DATASUS, INEP, IMESC, entre outros.

Em síntese, sempre que possível o gestor e sua equipe técnica devem refletir e responder às seguintes questões:



A resposta para essas perguntas deve estar nos **diagnósticos setoriais e territoriais**, que são, basicamente, estudos e fontes de informações de responsabilidade dos órgãos setoriais, ficando disponíveis para consultas e acervo.

Complementarmente, é oportuno destacar alguns diagnósticos existentes que apresentam maior amplitude e riqueza de informações, a exemplo do Macro Zoneamento Ecológico-Econômico (MacroZEE), Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE/MA), o Diagnóstico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana



de São Luís (RMGSL), entre outros. Esses documentos podem ser de grande utilidade para proposição de políticas públicas e programas, qualificando o planejamento do estado do Maranhão.

O MacroZEE, concluído em 2014 e institucionalizado pela Lei Estadual nº 10.316, de 17 de setembro de 2015, leva em consideração critérios metodológicos, dados científicos e conhecimento local dos diversos participantes de reuniões e consultas públicas realizadas. Esta proposta foi construída com base em dados produzidos em escala ao milionésimo (1:1.000.000). Portanto, precisa ser complementado por outros diagnósticos de menor escala. O fato é que existem mais de 300 mapas do MacroZEE para o estado do Maranhão, que abrangem temas físico-bióticos, atual uso das terras, aspectos jurídico-institucionais, vulnerabilidades e características socioeconômicas, além dos mapas de zonas e subzonas.

O ZEE/MA, que está em andamento, objetiva fornecer informações mais detalhadas, na medida em que trabalha em uma escala menor, de 1:250.000. O estudo se propõe a orientar a formulação e espacialização das políticas públicas de desenvolvimento socioprodutivo e ambiental de modo a produzir o ordenamento territorial, assim como servir para as tomadas de decisões de investimento dos agentes privados. Os primeiros relatórios deverão ser disponibilizados nos próximos meses e abrangem a área do Bioma Amazônia do estado do Maranhão.

O diagnóstico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado PDDI da Região Metropolitana de São Luís (RMGSL), por sua vez, é composto pelos municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Rosário, Raposa, São José de Ribamar, Santa Rita e São Luís. Constitui um importante instrumento de direcionamento para o desenvolvimento socioeconômico e ordenamento territorial, funcionando como suporte ao equilíbrio e articulação das Funções Públicas de Interesse Comum.

O diagnóstico do PDDI é composto pelas dimensões social, econômica e ambiental que definem um conjunto de grandes linhas de ação voltadas para: a promoção do desenvolvimento sustentável da RMGSL; e o macrozoneamento e estudos de concepção dos projetos estratégicos de acordo com o uso e ocupação do solo adequado para a região. A finalidade é compatibilizar o crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental.

De maneira complementar aos diagnósticos, recomenda-se também a utilização de indicadores elaborados pelo próprio órgão ou por fontes secundárias. O mais importante é a utilização consciente do diagnóstico, alinhado com o que chamamos de **inteligência territorial**. Esse conceito é entendido pelo uso estratégico de informações, elaboradas por uma rede de agentes centrais e setoriais que evidenciam as características, potencialidades, fragilidades e interações de diferentes territórios, visando o desenvolvimento sustentável local.

## 4.2 Regionalização

Conforme já abordado no capítulo 2 deste Manual, existem leis federais e estaduais que orientam o PPA para uma atuação regionalizada.

A regionalização determina o impacto que os compromissos e as entregas do plano terão em cada território, na medida em que as realidades se diferenciam. O planejador, ao regionalizar a atuação setorial, delimita o espaço onde determinada carência de política pública se apresenta de forma mais evidente. O foco na solução e minimização dos problemas/desafios onde eles mais se evidenciam constitui-se, assim, numa forma de promover a redução das desigualdades regionais.

Além do mais, o processo de descentralização administrativa de um Estado depende de um processo de regionalização eficiente, capaz de promover o desenvolvimento equilibrado e equitativo de todos os territórios nas escalas municipais e regionais. No entanto, um estado como o Maranhão, dotado da 8ª maior extensão territorial do Brasil e composto por 217 municípios com diferentes vocações, interações, fragilidades e biomas, oferece por si só, imensos desafios no que tange a definição de uma lógica de divisão territorial capaz de abarcar toda essa heterogeneidade sem deixar lacunas.

O fato é que, em muitas ocasiões, as 32 regiões de planejamento oficiais não preenchem todos os requisitos necessários à homogeneização esperada para cada região. Além do mais, trata-se de uma convenção de 2007 que, até o momento, não recebeu atualizações, sobretudo com relação às demandas dos 32 territórios.

Com efeito, observou-se que, na prática, há uma variedade de regionalizações paralelas, conforme as necessidades de alguns órgãos do Poder Executivo Estadual. Este panorama incentivou, nesse intervalo de tempo, a proposição de novos recortes.



Cabe destacar a iniciativa de 2015, que propôs uma regionalização de 21 territórios com base nas regiões geográficas imediatas do IBGE. O estudo demonstrou notória consistência técnica. Foi coordenado pelo IMESC e resultou de um esforço coletivo envolvendo a SEPLAN, Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAGRIMA), Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI); Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Delegacia Estadual do Ministério de Desenvolvimento Agrário (DFDA) e organizações estaduais ligadas ao Desenvolvimento Territorial, como o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) e os Consórcios Públicos Intermunicipais.

Mais adiante, em 2018, o estudo foi atualizado pelo IMESC, incorporando mudanças sutis, passando de 21 para 22 regiões de planejamento. Com relação à metodologia e aos critérios utilizados, foram considerados aspectos fisiográficos, cobertura vegetal, clima, hidrografia, hierarquia dos centros urbanos, conforme a Região de Influência das Cidades – REGIC, uniformização dos municípios na distribuição regional, ocupação humana, etnia, inter-relação dos eixos viários, influência de determinados municípios em relação aos seus circunvizinhos, facilidade do fluxo de transporte rodoviário de cargas e de passageiros e serviços públicos de abastecimento de água, esgoto e energia.

Levou-se em conta também os fluxos entre todas as cidades que compõem a região e sua interdependência com um município mais desenvolvido e com maior quantidade de serviços e infraestrutura. Para isso, algumas fusões e incorporações em parte de determinadas regiões existentes foram sendo observadas; e, a partir daí, traçou-se os nossos limites regionais.

A nova proposição de regionalização para o Maranhão, transformou as 32 regiões de planejamento tradicionais em 22 regiões de desenvolvimento, um quantitativo que, por aproximação, se assemelha às regionalizações adotadas pela Secretaria Estadual de Educação e Secretaria Estadual da Saúde, respectivamente com 18 e 19 unidades. Assim, abriu-se, pela primeira vez, a possibilidade efetiva de um acordo interinstitucional para adoção dessa proposta.

Sobre este aspecto, é oportuno mencionar que os vários recortes existentes dificultam a eleição de prioridades e compartimentalizam a implementação das políticas públicas, criando obstáculos para a alocação de recursos e a execução de ações de desenvolvimento integradas, multisetoriais e democraticamente definidas.

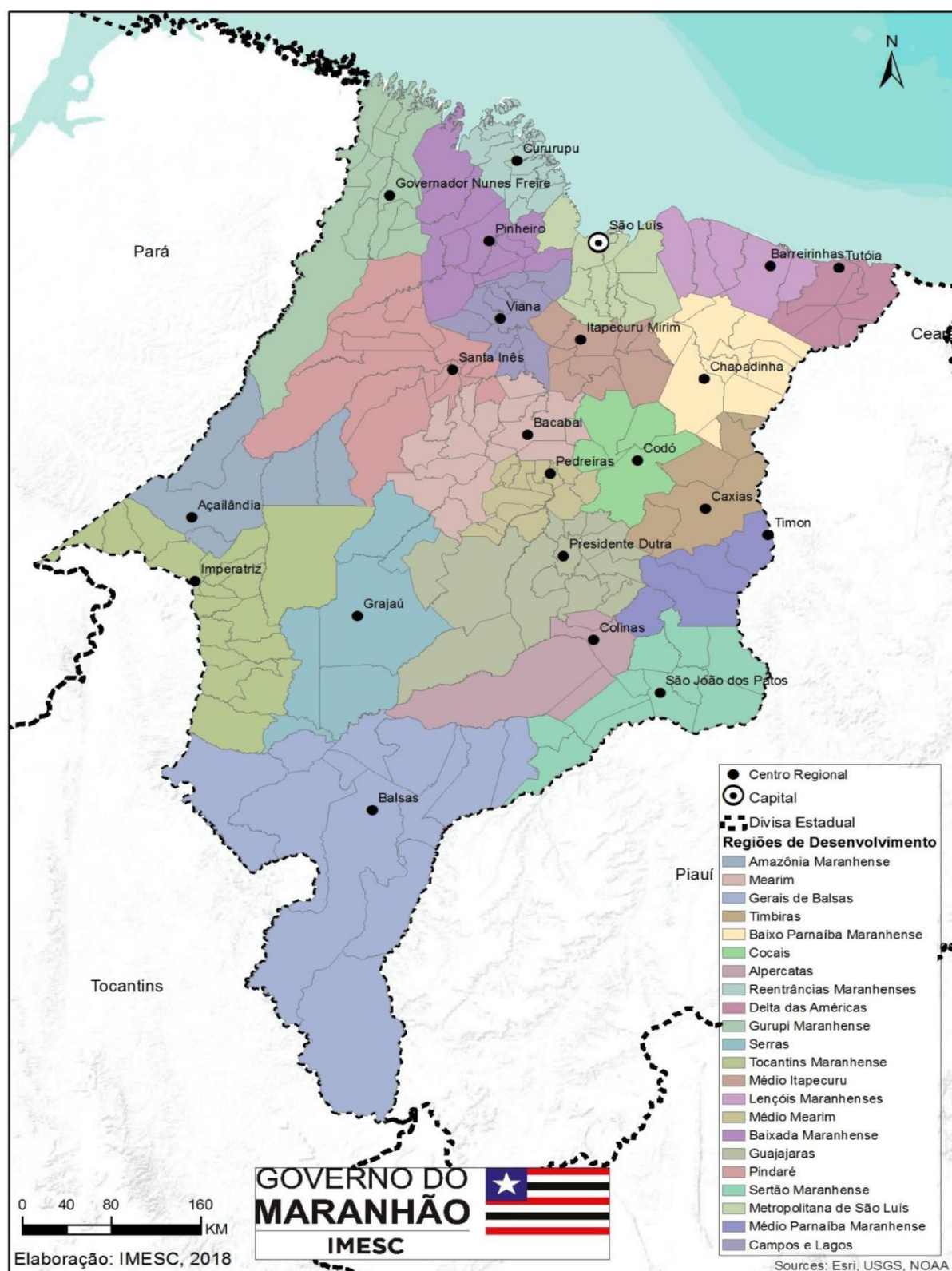


A proposta define a divisão do território maranhense em 22 unidades, denominadas de **Regiões de Desenvolvimento do Maranhão**, conforme tabela a seguir:

**Tabela - Caracterização Geográfica, Econômica e Social das Regiões de Desenvolvimento do Maranhão**

Região/ Municípios	Município Polo	Área (Km2) 2017	POPULAÇÃO 2010			População Estimada 2017	PIB 2015 R\$ milhões
			Urbana	Rural	Total		
Metropolitan a de São Luís	São Luís	9.305	1.166.758	325.612	1.492.370	1.619.377	30.771.746
Amazônia Maranhense	Açailândia	15.358	149.933	82.934	232.867	254.993	3.055.131
Mearim	Bacabal	13.957	232.881	159.263	392.144	408.104	2.964.428
Gerais de Balsas	Balsas	57.171	145.402	64.566	209.968	224.574	5.233.142
Serras	Grajaú	20.864	67.379	79.897	147.276	158.835	1.056.608
Lençóis Maranhenses	Barreirinhas	9.106	45.132	78.280	123.412	137.964	714.275
Timbiras	Caxias	9.870	182.883	70.835	253.718	267.353	2.156.828
Cocais	Codó	8.936	149.325	79.636	228.961	236.867	1.502.781
Alpercatas	Colinas	12.167	43.632	34.922	78.554	81.825	575.646
Reentrâncias Maranhenses	Cururupu	5.676	69.179	56.489	125.668	128.951	680.561
Gurupi Maranhense	Governador Nunes Freire	18.885	123.523	70.359	193.882	211.352	1.346.744
Tocantins Maranhense	Imperatriz	25.917	388.690	120.553	509.243	534.414	9.115.956
Médio Itapecuru	Itapecuru- Mirim	8.070	125.693	110.351	236.044	263.088	1.724.023
Médio Mearim	Pedreiras	6.173	113.941	82.069	196.010	194.476	2.368.959
Baixada Maranhense	Pinheiro	13.144	136.192	176.696	312.888	334.650	2.073.507
Guajaras	Presidente Dutra	22.780	186.330	158.449	344.779	359.172	2.425.194
Pindaré	Santa Inês	24.387	244.662	199.380	444.042	462.077	3.573.289
Sertão Maranhense	São João dos Patos	15.592	91.491	51.745	143.236	149.365	1.176.922
Médio Parnaíba Maranhense	Timon	8.695	179.312	64.648	243.960	258.863	1.811.610
Delta das Américas	Tutóia	62.50	56.463	106.135	162.598	178.518	977.766
Campos e Lagos	Viana	7.035	109.610	138.638	248.248	260.564	1.547.162
Baixo Parnaíba Maranhense	Chapadinha	12.600	138.738	116.183	254.921	274.797	1.622.885

### Mapa - Proposta das 22 Regiões de Desenvolvimento do Maranhão



As 22 unidades regionais foram constituídas a partir da identidade histórica e cultural, da hierarquia das cidades, similaridades, demandas e potencialidades indicadas nos





estudos do MacroZEE, da articulação da malha de transportes, dos fluxos de pessoas e mercadorias, assim como das atividades econômicas existentes e planejadas.

É possível listar, portanto, algumas vantagens da proposta das 22 regiões de desenvolvimento do Maranhão:

- Pretende superar as fragilidades de regionalizações passadas, sem deixar de considerar os avanços relevantes que foram obtidos por divisões;
- Apresenta diagnósticos com números recentes, de cada um dos territórios, isto é, o que há de mais atual para a inteligência territorial do Estado do Maranhão;
- Está alinhado com o MacroZEE, como instrumento de planejamento e ordenamento territorial;
- Reflete as vocações produtivas da região, bem como os gargalos e oportunidades lá existentes;
- 22 territórios é um quantitativo mais próximo ao que outras setoriais trabalham e mais exequível de ser acompanhado, quando comparado aos 32 territórios oficiais de planejamento.

Convém ressaltar que o mais importante é que o governo seja capaz de planejar e monitorar ações em nível territorial, tanto naqueles espaços previamente mapeados e distribuídos conforme a regionalização proposta, como também em recortes considerados territórios especiais, como: Regiões Metropolitanas (São Luís e Imperatriz), Rota das Emoções, Áreas Quilombolas (Maranhão Quilombola), Indígenas e Assentamentos Rurais da Reforma Agrária, região do MATOPIBA, dentre outros.

Finalmente, o aspecto legal é o maior entrave para uso da nova proposta de regionalização. Seria necessário submetê-la à aprovação pela Assembleia Legislativa, em tempo hábil à aprovação do PPA, de forma que ela venha a substituir os 32 territórios de planejamento, oficializados por meio da Lei Complementar nº 108, já citada no capítulo 2. De qualquer forma, tendo em vista as vantagens já apontadas, serão utilizados os diagnósticos das 22 regiões como subsídio técnico para o Plano. Posteriormente as informações serão consolidadas segundo os territórios oficiais de planejamento.

### 4.3 Planos Setoriais

O plano setorial é um importante documento que consolida a estratégia de determinada política pública de uma unidade setorial. Um bom plano setorial deve demonstrar, com clareza, a identidade institucional, apontando para proposição de programas consistentes, pautados em diagnósticos setoriais/territoriais.

Mais especificamente, deve reunir um conjunto de programas elaborados a partir da problematização complexa identificada em cada setor, das demandas da sociedade ou de segmentos dela, bem como das potencialidades a serem exploradas. Coletando evidências, a partir da utilização de indicadores claros e reconhecidas politicamente, esses aspectos passam a integrar a agenda de governo. Vale lembrar que a identificação dos problemas, demandas ou potencialidades deve ser estabelecida como um desdobramento das Orientações Estratégicas de Governo, de forma a garantir coerência interna no plano setorial.

No âmbito do estado do Maranhão, observa-se um elevado grau de fragmentação, uma vez que não existe uma padronização definida para elaboração dos planos setoriais, e alguns órgãos demonstram maior avanço neste aspecto, a exemplo do Plano Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres (PEPM), Plano Estadual de Saúde (PES), Planejamento Estratégico da Secretaria de Segurança Pública (PESSP) e o Plano Estadual de Educação (PEE). Isso revela um maior grau de maturidade de gestão e, consequentemente, maiores chances de levar à população iniciativas de maior relevância e impacto.

A intenção para o PPA 2020/2023 é elevar os Planos Setoriais à condição de Plano Tático Setorial. Isto é, um documento que além dos aspectos recém abordados, seja capaz de demonstrar alinhamento com as orientações estratégicas de governo e com compatibilidade com as disponibilidades de recursos.

Nesse sentido, os órgãos setoriais irão encontrar, no conjunto das ferramentas de planejamento, o escopo de um Plano Tático Setorial como referência, para que seja possível chegar a um modelo padronizado. Dentre essas ferramentas, haverá outros insumos que contribuirão para construção desse documento setorial.





#### 4.4 Avaliação do PPA 2016/2019

Um dos principais desafios do PPA 2020/2023 será incorporar as lições aprendidas do último plano. O insumo para isso, dentre outros elementos, consiste na avaliação do PPA 2016/2019, que será realizada até abril de 2019.

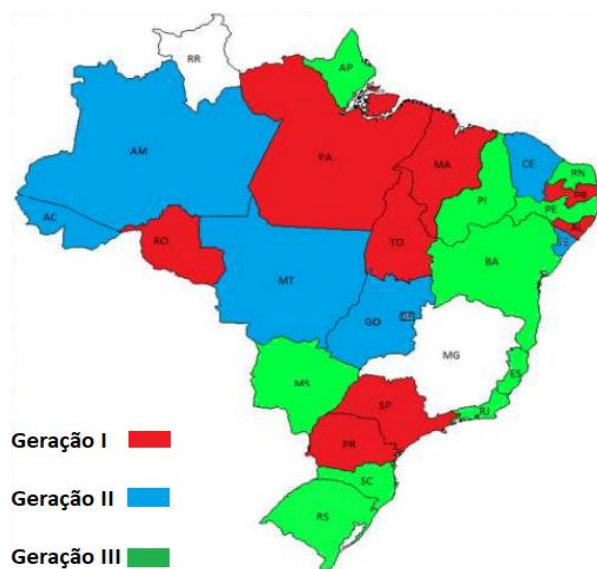
A Avaliação do PPA se propõe, neste exercício, a assumir um caráter mais estratégico e sistêmico. O foco de análise será orientado desde o nascimento do programa (últimos 03 anos) até os dias atuais, e o gestor do programa será orientado a visitar as avaliações anteriores para promover uma análise mais abrangente. Os resultados obtidos a partir da avaliação serão levados para a oficina de planejamento, de maneira que experiências que obtiverem reduzida eficiência/eficácia, sejam reformuladas ou até mesmo descontinuadas para o próximo plano.

O Manual de Critérios para Elaboração das Políticas Públicas irá complementar essa análise, uma vez que proporciona essa metodologia de reformulação. Assim, é possível, por exemplo, dar continuidade a programas, porém, de maneira aperfeiçoada, com melhor relação custo-benefício, melhorando a qualidade do gasto público.

#### 4.5 SIGEF: Ganhos Gerenciais

O novo Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Maranhão (SIGEF/MA) se coloca como um investimento importante do Estado no sentido de proporcionar a integração de informações e aperfeiçoamento do planejamento e do monitoramento.

Até fevereiro de 2019, já foram mais de 300 servidores capacitados no novo sistema. Essa iniciativa, fruto de benchmarking com outros estados, permitirá saltarmos atualmente de um sistema de gestão nível 1 para um de nível 3, o que há de mais moderno no Brasil.



Todas as informações para o PPA 2020/2023 serão lançadas no novo sistema. Com efeito, será possível a extração de informações, de maneira tempestiva sob diferentes perspectivas e recortes territoriais.

Mais especificamente, no nível do programa, será possível realizar vinculações ao eixo estruturante e às diretrizes estratégicas de governo. Já na subação<sup>6</sup>, existem campos que permitem a vinculação a um dos 65 compromissos de governo e às agendas estratégicas e transversais. Será possível ainda, no âmbito da subação, estabelecer as coordenadas geográficas, isto é, definir, por exemplo, a localização exata de uma escola reformada em um povoado de determinado município. Em outras palavras, representa a incorporação do geoplanejamento às iniciativas de governo. Em síntese, o SIGEF irá proporcionar expressivos ganhos gerenciais, traduzido em um monitoramento mais eficiente e tempestivo das informações.

6 É a identificação orçamentária, de carácter gerencial vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto, sendo esta, um instrumento de gestão interna. A subação irá substituir o Plano Interno (PI), com aperfeiçoamento dos critérios de cadastramento e com uma gama maior de atributos qualitativos.

# Síntese da Dimensão Tática

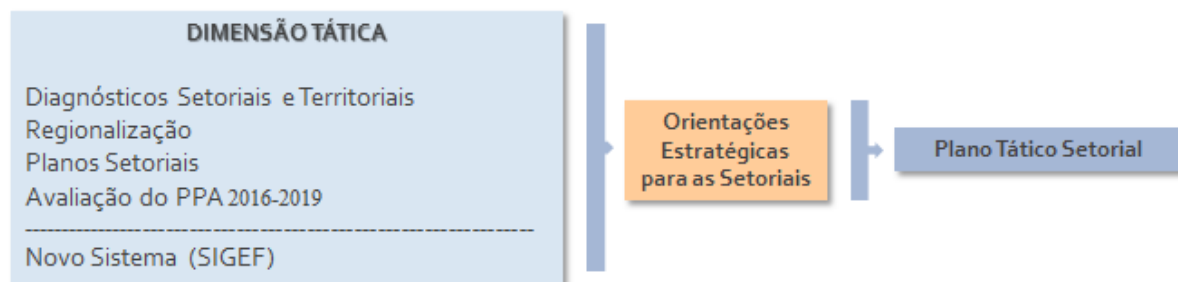
---



## Orientações Estratégicas Das Setoriais

## SÍNTESE: ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DAS SETORIAIS

Os elementos da Dimensão Tática, discutidos no capítulo 4, formam as Orientações Táticas de Governo para o PPA 2020/2023, conforme diagrama a seguir:



Tais orientações serão materializadas no Plano Tático Setorial. Vale ressaltar que o órgão setorial encontrará nas ferramentas de planejamento os conteúdos complementares a essa dimensão:

⇒ **Plano Tático Setorial**: É o documento interno de planejamento do órgão setorial. Precisa evidenciar a identidade institucional da setorial, bem como sua programação para o horizonte de 4 anos (2020-2023). Deve demonstrar que sua atuação está em consonância com as Orientações Estratégicas de Governo e as Orientações Estratégicas para as Setoriais. É muito importante a participação dos conselhos setoriais como forma de envolvimento das instâncias de governança e, consequentemente, empoderamento dos Planos Táticos Setoriais.

Os planos podem deter aparências próprias conforme a particularidade de cada área, no entanto, precisam atender a requisitos mínimos estabelecidos em duas etapas.

Na primeira etapa, que se dará na véspera da oficina presencial de planejamento<sup>7</sup>, deve ser entregue documento preliminar do Plano Tático Setorial, contendo:

- ✓ Nome do Órgão/Unidade;
- ✓ Política Pública associada;
- ✓ Identidade Institucional da Setorial: Missão, Visão e Valores;
- ✓ Estrutura Organizacional do Órgão; e
- ✓ Contexto da política pública no Maranhão e da atuação recente do órgão.

<sup>7</sup> Consultar data no capítulo 6 “Cronograma das Etapas do PPA 2020/2023”.

Na segunda etapa, após fechamento do novo PPA, o órgão deverá anexar o passo a passo da elaboração de cada programa aprovado para o PPA 2020/2023, conforme sequenciamento do Caderno-Resumo do Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas:

## **PASSO A PASSO PARA ELABORAR A POLITICA**



### **1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA**

Diagnosticar o problema que demanda uma intervenção do Estado, quais são as causas potenciais, se existem evidências empíricas que fundamentem essa visão e experiências internacionais e nacionais similares.

### **2. DESENHO E CARACTERIZAÇÃO DA POLITICA**

Desenho que permita alcançar os resultados que estão sendo propostos para a política. Os pontos que devem ser analisados nesse passo são os agentes e articuladores envolvidos, os impactos ambientais, o público-alvo, etc.



### **3. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO**

Devem ser observados a estimativa do custo e a verificação da conformidade dos custos com as legislações fiscais e orçamentárias pertinentes.

### **4. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO**

Planejar e detalhar a execução, visualizando a gestão de riscos e de governança das políticas, os atores institucionais envolvidos nesse processo e como trabalhar a transversalidade.



### **5. ESTRATÉGIA DE CONFIANÇA E SUPORTE**

Garantir o apoio da população e legitimidade das partes interessadas, por meio da participação social no processo de construção e formulação das políticas, isto é, confiança pública, envolvimento dos interessados.

### **6. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE**

Mecanismos para verificar se uma determinada política não desvia dos objetivos e quais indicadores serão acompanhados.



## Resumo do Capítulo 4

### PRINCIPAIS DESTAQUES

- ↗ Os **diagnósticos setoriais e territoriais** devem ser utilizados para evidenciar, por meio de dados quantitativos, a localização geográfica do problema em conformidade com a metodologia do Manual de Critérios para a Elaboração de Políticas Públicas.
- ↗ É recomendável que os órgãos utilizem estudos como o **MacroZEE** e o **PPDI**, além de pesquisa a **dados secundários** (IBGE, IMESC, etc), bem como **diagnósticos setoriais e dados primários** que usualmente são de conhecimento mais restrito de cada órgão. Muitos desses elementos que formam a inteligência territorial estarão dentre as ferramentas de planejamento.
- ↗ Embora a regionalização oficial do Maranhão seja a dos 32 territórios de planejamento, serão utilizados os **diagnósticos das 22 regiões**, conforme a proposta mais recente consolidada pelo IMESC, tendo em vista sobretudo a atualização das informações e a robustez técnica do documento. Posteriormente será possível a consolidação das informações do PPA segundo os 32 territórios.
- ↗ O **SIGEF** será capaz de fornecer o planejamento e monitoramento de diferentes recortes territoriais e pastas estratégicas de governo.
- ↗ As secretarias deverão fazer uso do arcabouço estratégico e tático de governo, para elaborar o seu **Plano Tático Setorial**. Trata-se, portanto, de um instrumento abrangente e norteador que não se restringe à listagem de programas.
- ↗ O **Plano Tático Setorial** é uma iniciativa que visa uniformizar a forma de planejar dos diversos órgãos setoriais do Estado, uma vez que não existe um padrão conceitual/metodológico, o que dificulta enxergar as estratégias de governo nos documentos setoriais.
- ↗ O **Plano Tático Setorial** será construído em 02 etapas e deverá obedecer a requisitos mínimos. O escopo completo do Plano Tático Setorial, com orientações e exemplos de preenchimento, encontra-se dentro do conjunto de ferramentas de planejamento.
- ↗ Importante destacar outros 2 insumos relevantes para construção dos **Planos Táticos Setoriais**: i) os próprios Planos Setoriais que o órgão setorial já possua; ii) as lições aprendidas advindas da Avaliação do PPA 2016/2019.

## 5. DIMENSÃO OPERACIONAL

A dimensão operacional representa a materialização prática dos elementos advindos das dimensões estratégica e tática. Primeiro são apresentados os principais conceitos dos itens que compõem o PPA. Posteriormente, é abordada a metodologia prática que norteará a oficina de construção do plano. Em seguida, de maneira breve, é explicada a etapa que serão submetidas as propostas setoriais de programas. Por fim, aborda-se como se dará a participação popular, com o detalhamento das fases das audiências públicas.

### 5.1 Conceituação

O Plano Plurianual obedece uma sequência lógica que se inicia em conceitos macro e vão se desdobrando em conceitos mais desagregados. Diferenciá-los é fundamental para nivelamento de informações entre todos os atores envolvidos e para evitar que os órgãos setoriais utilizem, mesmo que informalmente, alguma denominação de forma não padronizada, causando sobreposição de conceitos ou dificuldades no momento do monitoramento e da avaliação.

**Política Pública:** É o conjunto de instrumentos de planejamento de maior abrangência do governo, composto por um ou mais Planos, dependendo da dimensão da situação-problema, amparado pelos seus programas e ações, e por um marco legal ou regulatório. A política pública, além dos instrumentos de planejamento incluídos, deve definir os seus instrumentos de financiamento, as estruturas de governança e os mecanismos legais e institucionais.

**Plano:** É o instrumento de planejamento constituído por um ou mais Programas comuns, também dependendo da dimensão da situação-problema, visando objetivos comuns.

**Programa:** São os instrumentos de organização de um Plano que articulam um conjunto de ações (orçamentárias ou não-orçamentárias) suficientes para alcance de um objetivo comum, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido, sendo classificados como:

- a) **Programas Finalísticos:** programas por meio dos quais são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e nos quais são gerados resultados passíveis de



aferição por indicadores. Exemplos: “Escola Digna”; “Saúde para Todos”; “Mais Segurança”; “Minha Casa Meu Maranhão”.

Quando um Programa Finalístico possuir ações integradas, desenvolvidas por mais de órgão, considera-se um programa multissetorial.

- b) **Programas de Serviços ao Estado:** programa do qual resultam bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Exemplos: “Maranhão Conhecido e Informado”; “Representação e Defesa do Estado”; “Controle Interno do Poder Executivo”.
- c) **Programa de Gestão de Políticas Públicas:** programa destinado ao planejamento e à formulação de políticas setoriais, à coordenação, avaliação e controle dos demais programas sob a responsabilidade de determinado órgão. Exemplos: “Gestão de Administração Estratégica Governamental”; “Administração da Política Tributária”; “Gestão Legislativa”.
- d) **Programa de Apoio Administrativo:** programa que contempla as despesas de natureza tipicamente administrativa, as quais, embora contribuam para a consecução dos objetivos dos outros programas, neles não foram passíveis de apropriação.

Os Programas de Apoio Administrativo serão compostos basicamente pelas Ações de: Contribuição à Previdência, Encargos com Pensionistas, Proventos de Aposentadoria, Pensão Previdenciária, Amortização e Encargos da Dívida, Transferência a Municípios, Contribuição ao PASEP e Reserva de Contingência.

Exemplos: “Seguridade Especial”; “Previdência de Inativos e Pensionistas do Estado”.

**Ação:** Os programas são compostos por um conjunto de ações. Corresponde ao instrumento necessário para alcançar o objetivo do programa. Desta forma, correspondem aos nós críticos da situação-problema, objeto de atuação do programa. As ações podem ser orçamentárias ou não-orçamentárias.

**Ações Não Orçamentária:** São aquelas que contribuem para a consecução do objetivo do programa, mas não demandam recursos orçamentários do Estado.

**Ação Orçamentária:** São aquelas que contribuem para a consecução do objetivo do programa e demandam recursos orçamentários do Estado. E podem ser do tipo Projeto, Atividade ou Operação Especial, que visam dar concretude às ações.



**a) Projeto:** conjunto de operações limitadas no tempo das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo. Exemplos: "Implantação de Sistemas Simplificados"; "Implantação e Construção de Rodovias, inclusive vicinais".

**b) Atividade:** conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

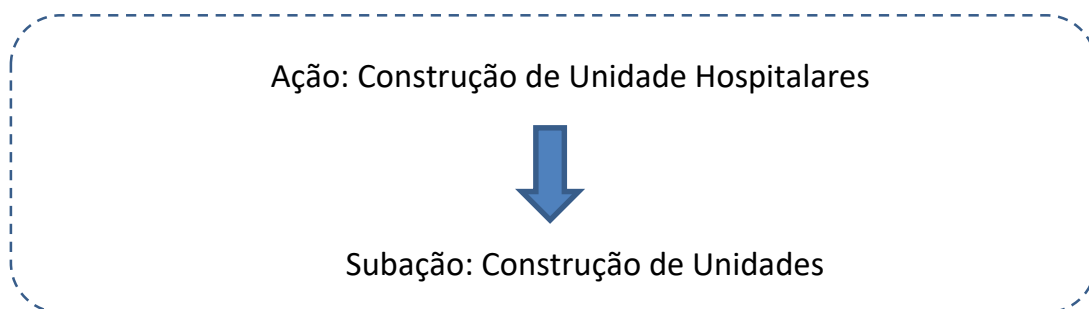
Exemplos: "Conservação e Manutenção de Rodovias"; "Gestão do Programa"; "Prevenção a Criminalidade"; "Promoção, Vigilância e Controle de HIV", "Hepatites Virais e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST)".

**c) Operação Especial:** quando envolver despesas que não contribuam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulte um produto, e não gere contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Exemplos: "Pagamento de Aposentadoria e Pensão; "Contribuição à Previdência do Servidor Público Estadual".

**Subação:** É a identificação orçamentária, de caráter gerencial vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram em um nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto, sendo esta, um instrumento de gestão interna. A subação irá substituir o Plano Interno (PI), com aperfeiçoamento dos critérios de cadastramento e com uma gama maior de atributos qualitativos.

Os exemplos a seguir ajudam na diferenciação conceitual:



Ação: Ampliação e Reforma de Unidades Escolares



Subação: Ampliação e Reforma de Unidades Escolares em Balsas

Para finalizar é importante reforçar que muitos desses conceitos, sobretudo os de Política Pública, Planos e Programas, costumam ser confundidos. Política Pública consiste em um conjunto de Planos e estes um conjunto de Programas, então um Programa vem a ser parte da Política Pública, mas não é a própria Política Pública. Os exemplos a seguir ajuda nessa diferenciação:



## Políticas Públicas



## Plano



## Ação



## Programa



### 5.1.1 Conceitos Complementares

**Diretrizes:** São as proposições e orientações norteadoras da ação de governo. São linhas gerais que desenham o Plano Plurianual.

**Objetivos:** São os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais. Os objetivos caracterizam-se pela essencialidade, controle, mensuração, operacionalização, concisão e inteligibilidade. Quanto mais claro é o objetivo, menor a necessidade de decomposição da estratégia de ação.

A política pública é desenhada para atuar sobre as causas de um determinado problema e sua solução é o objetivo da ação do governo. Por exemplo, há uma grande diferença em dizer “escola construída” e “construir uma escola”. No primeiro caso, “escola construída” leva a especificá-la em termos de número de salas, capacidade de alunos, etc., ou seja, leva a especificar o produto ou resultado desejado, não o processo. No segundo caso, “construir uma escola” nos leva a especificar atividades ou tarefas que teriam de ser feitas para a construção. Isso é importante, porque estabelece a maneira pela qual os objetivos serão medidos.

Exemplo: “Melhorar o atendimento hospitalar”; “Erradicar o trabalho infantil”; “Reduzir o analfabetismo no Estado”.

**Meta:** Consiste em uma especificação/quantificação física dos objetivos estabelecidos.

Exemplo: “Profissionais treinados: 100”; “Famílias beneficiadas pelo Bolsa Escola: 1.500”; “Construção de unidade saúde da Família: 10”.

**Indicador:** medida, geralmente quantitativa, usada para ilustrar e comunicar um conjunto de fenômenos complexos de forma simples, com razoável grau de certeza, incluindo tendências e progressos ao longo do tempo.

Exemplo: “Taxa de analfabetismo” (relação entre a população não alfabetizada e a população total).

### 5.2 Atributos

Os atributos são as características e os requisitos obrigatórios que compõem um Programa, Ação ou Subação.



A definição apropriada desses atributos é fundamental para que a efetiva gestão do Plano seja possível, isto é, para que se possa monitorar e avaliar o PPA de forma adequada.

### 5.2.1 Atributos do Programa

Atributos do Programa:		
1- Denominação do Programa:		
2- Problema:		
3- Objetivo do Programa:		
4- Público-alvo:		
5- Justificativa:		
6- Órgão Responsável:		
7- Unidade Responsável:		
8- Política Associada:		
9- Diretriz Associada:		
10- Eixo Estruturante:		
11- Tipo:	- Finalístico - Serviço ao Estado	- Gestão de Política Pública - Apoio Administrativo
12- Horizonte Temporal:	" Contínuo " Temporário	
13- Data Início/Término: (Se temporário)		
Início ____/____ mm / aaaa		Término ____/____ mm / aaaa
14 - Estratégia de Implementação:		

**Denominação (Título do Programa):** 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: "Logística e Transportes"; "Escola Digna"; "Saúde para Todos"; "Mais Segurança".

**Problema:** Descrição do problema que o programa tem por objetivo enfrentar, inclusive com a explicitação das causas que lhe deram origem. Deve ser formulado como condição negativa, evitando-se enunciar a ausência de alguma solução específica.

*Exemplo:*

Programa: "Minha Casa Meu Maranhão"

Problema: Aumento do déficit habitacional

**Objetivo do Programa:** O objetivo expressa o resultado que se deseja alcançar, ou seja, a transformação da situação a qual o programa se propõe modificar. Deve ser expresso com concisão e precisão, evitando a generalidade, dando a ideia do que se pretende de forma clara, categórica e determinante.

Quanto à grafia, o objetivo deve ser iniciado sempre por um verbo no infinitivo. Não devem ser usadas expressões como “especialmente” “particularmente” e outras que visem expandir o alcance do programa descaracterizando a focalização desejada sobre o público alvo.

*Exemplo:*

Programa: "Minha Casa Meu Maranhão"

Objetivo: Reduzir o déficit habitacional do Estado do Maranhão.

**Público-alvo:** Especifica o(s) segmento(s) da sociedade ao(s) qual(is) o programa se destina e que se beneficiam 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 que devem compor o programa.

*Exemplo:*

Programa: Minha Casa Meu Maranhão

Público alvo: População de baixa renda, residente em domicílios rústicos e não duráveis.

**Justificativa:** A justificativa deve abordar o diagnóstico e as causas da situação problema para a qual o programa foi proposto; alertar quanto às consequências da não implementação do programa; e informar a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis ao programa.



*Exemplo:*

Programa: Minha Casa Meu Maranhão

Justificativa: O Estado do Maranhão possui um déficit habitacional próximo a 483 mil moradias, sendo 289 mil no campo e 194 mil na cidade, conforme PNAD/IBGE 2010. É o Estado com o maior índice de casa de palha e taipa, e de casa sem esgotamento sanitário e coleta de lixo, acarretando de sobremaneira problemas na área de saúde. É importante mencionar que a constituição de 1988 assegurou a todo cidadão o direito à moradia, mas esse direito não se reflete a todo cidadão brasileiro, principalmente ao maranhense, portanto é direito do cidadão o acesso à moradia digna e é dever do Estado promover moradia a população mais carente.

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

*Exemplo:*

Órgão responsável: 12.000 – Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano

Programa: "Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário"

Envolve ações conjuntas entre: Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA, Gerência de Inclusão Socioprodutiva – GISP, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDES e Secretaria de Estado da Agricultura Familiar – SAF, por exemplo.

**Unidade Responsável:** Unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando o programa for integrado por ações desenvolvidas por mais de uma unidade.

*Exemplos:*

Órgão responsável: 12.000 – Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano

Unidade Responsável: 12.206– Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão

Programa: " Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário "

Órgão responsável: 19.000 – Secretaria de Segurança Pública

Unidade Responsável: 19.201 – Departamento Estadual de Trânsito

Programa: "Mais Vida no Trânsito"



**Política Associada:** Associar o programa a uma das políticas de governo.

*Exemplo:*

Programa: Saúde para Todos → Política: Saúde

Programa: Escola Digna → Política: Educação

**Diretriz Associada:** Associar o programa a uma das diretrizes estratégicas de governo.

*Exemplo:*

Programa: Minha Casa Meu Maranhão

Diretriz: Assegurar o acesso às políticas públicas de assistência social e direitos humanos.

**Eixo Estruturante:** Associar o programa a um dos eixos estruturantes de governo:

*Exemplo:*

Programa: Minha Casa Meu Maranhão

Eixo: Enfrentar as Injustiças Sociais

**Tipo de Programa:** Classificar segundo os tipos: Programas Finalísticos; Programas de Serviços ao Estado; Programas de Gestão de Políticas Públicas; ou Programas de Apoio Administrativo. A conceituação de cada tipologia está ilustrada na seção 5.1.

**Horizonte Temporal:** 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 programa **temporário**, serão informados o mês e ano de início e de término previstos, e o seu valor global estimado. A data prevista de término do programa, poderá extrapolar o horizonte do PPA, ou também compreender um período inferior ao encerramento do PPA.

**Data de Início e Término do Programa:** Nos casos de programas temporários devem ser registradas as datas de seu efetivo início e de conclusão. Enquanto que programas contínuos, basta indicar a data de início.

**Estratégia de Implementação do Programa:** Indica como serão conduzidas as ações, quais os instrumentos disponíveis ou a serem constituídos, e a forma de execução (direta, descentralizada para Municípios e transferências) para atingir os resultados pretendidos



pelo programa. Deve-se considerar, também, na descrição da estratégia de implementação, aspectos como critérios de elegibilidade para acesso aos produtos e benefícios do programa, responsabilidades no gerenciamento e na execução das ações (Órgãos e Unidades Administrativas). Considerar ainda a forma de implementação das ações, explicitando os agentes e parceiros (federal, estadual, municipal e privado) envolvidos, e a contribuição de cada um para o sucesso do programa; e os mecanismos (sistemas) utilizados no monitoramento da execução das ações do programa.

#### 5.2.1.1 Atributos do Indicador

É um elemento informacional de síntese que representa, de forma quantitativa, um processo, constituindo-se em um parâmetro para medir a diferença entre a situação desejada e a situação atual, ou seja, é um elemento capaz de medir a evolução do problema.

Deve ser coerente com o objetivo do programa, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. Permite, portanto, a mensuração dos resultados alcançados com a execução do programa. É geralmente apresentado como uma relação ou taxa entre variáveis relevantes.

*Exemplo:*

Objetivo: “Reduzir o analfabetismo no Estado”

Indicador: “Taxa de analfabetismo” (relação percentual entre a população não alfabetizada e a população total).

Objetivo: “Reduzir a mortalidade infantil”

Indicador: “Taxa de mortalidade infantil” (relação entre o número de óbitos de crianças e o número de crianças nascidas vivas).

Para cada programa Finalístico ou de Serviços ao Estado deve haver, em princípio, um indicador. Contudo, é possível que, em alguns programas, um único indicador não seja suficiente para avaliar sua efetividade. Nesses casos, admite-se a existência de mais de um indicador, com os cuidados para que cada um deles atenda aos pré-requisitos conceituais e sejam passíveis de aferição.

Atributos do Indicador:	
1-	Denominação:
2-	Unidade de Medida:
3-	Periodicidade:
4-	Base Geográfica:
5-	Índice de Referência:
6-	Fonte de Apuração:
7-	Previsão do Índice:
8-	Índice ao final do programa: (somente para os programas temporários):
9-	Fórmula de Cálculo:

**Denominação:** Forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade.

**Unidade de medida:** Padrão escolhido para a mensuração da relação adotada como indicador.

*Exemplos:*

Indicador: “Taxa de variação do valor do frete”  
Unidade de medida: “R\$/t” (reais por tonelada)

Indicador: “Taxa de analfabetismo”  
Unidade de medida: “porcentagem”

Indicador: “Taxa de mortalidade infantil”  
Unidade de medida: “1/1000” (1 óbito para cada 1.000 nascimentos).

**Periodicidade:** Lapso temporal entre duas medições consecutivas do indicador.

**Base Geográfica:** Menor nível de agregação geográfica da apuração do índice, podendo ser distrital, municipal ou estadual.

**Índice de Referência:** Expressa a 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.

**Fonte da Apuração:** Órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices. A maior parte das informações utilizadas na construção dos indicadores deverá ser produzida pelos próprios órgãos executores dos programas ou outros integrantes da estrutura da unidade responsável. Esses deverão manter sistemas de coleta e tratamento de informações com esta finalidade.

**Previsão do índice:** Situação que se deseja atingir com a execução do programa, expressa pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA.

**Índice ao final do programa (somente para programas temporários):** Resultado, expresso pelo indicador, que se deseja atingir com a conclusão da execução do programa.

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

*Exemplo:*

Indicador: “Incidência do tétano neonatal”

Fórmula de cálculo: “Relação percentual entre o número de casos novos de tétano neonatal e o total da população menor de um ano de idade.

### 5.2.2 Atributos da Ação

Atributos da Ação	
1	- Denominação:
2	- Finalidade:
3	- Produto:
4	- Unidade de Medida:
5	- Responsável :
6	- Subação :



**Denominação:** Forma pela qual a ação será identificada pela sociedade e será apresentada no PPA, LDO e LOA. Expressa, em linguagem clara, o objeto da ação.

**Finalidade:** Expressa o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, por que esta ação é desenvolvida. Por exemplo, para o título "Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - Aids e das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST" a finalidade poderia ser "Proporcionar à população acesso aos medicamentos para tratamento dos portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - AIDS e das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST, visando à recuperação da saúde e à interrupção do ciclo da doença."

**Produto (Bens ou Serviço):** Bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo ou o investimento para a produção deste bem ou serviço. Para cada ação deve haver um único produto. Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela ação. São exemplos de produtos: "Servidor treinado" e "Estrada construída".

**Unidade de Medida:** Unidade de medida é o padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço. Quando a quantificação do bem ou serviço produzido resultar em números muito extensos, recomenda-se utilizar múltiplos ou padrões de nível mais alto. Exemplos: km<sup>2</sup>, no lugar de m<sup>2</sup>; 1000 litros, no lugar de litros; 1.000 t, no lugar de tonelada; 1.000.000 pessoas, no lugar de pessoas. Recomenda-se também não utilizar padrões que resultem em metas fracionárias. Quando o produto da ação for uma unidade indivisível, como é o caso de projetos de investimento (por exemplo, uma ponte, uma barragem, um sistema etc.), deve-se sempre utilizar porcentagem de execução física.

*Exemplos:*

Produto	Unidade de Medida
Servidor treinado	Unidade
Sistema implantado	% de Execução Física
Estrada construída	Km



**Responsável:** Corresponde a identificação através do CPF do gestor ou técnico responsável pela ação.

**Subação:** As ações são desdobradas em subações, onde constará os localizadores de gasto (estadual, regional, municipal e localizadores específicos) utilizados, exclusivamente, para especificar a localização física das ações, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade e do produto.

A localização do gasto corresponde ao detalhamento do projeto, atividade, operação especial ou ação não-orçamentária. O critério para regionalização de metas e do dispêndio correspondente é o da localização dos beneficiados pela ação.

A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

Os localizadores poderão ser de abrangência estadual, por Regiões Administrativas e por município. As metas estabelecidas apenas por regiões, somente, serão admitidas quando não houver a possibilidade de Municipalização.

*Exemplos:*

Ação 2742: Serviços Técnicos Metrológicos

Subação 000982: Serviços técnicos metrológicos no Estado do Maranhão (LOCAINMEQ)

Ação 003267: Construção, Aparelhamento e Recuperação da Rede de Proteção Socioassistencial.

Subação 000480: Construção, Aparelhamento e Recuperação da Rede de Proteção Socioassistencial, no município de Pindaré



### 5.2.3 Atributos da Subação

Atributo da Subação	
1 - Denominação:	
2 - Unidade Orçamentária Responsável:	
3 - Programa:	
4 - Função:	
5 - Subfunção:	
6 - Finalidade:	
7 - Produto (Bem ou Serviço):	
8 - Unidade de Medida:	
9 - Tipo de Subação:	
Orçamentária: Projeto, Atividade ou Operação Especial      Não Orçamentária: Financiamento, Renúncia Fiscal, Plano de Dispendio das Estatais, Parcerias ou Outros	
10 - Forma de Implementação:	
Direta:	Transferência: Obrigatória, Voluntária ou Outras
Descentralizada:	Linhas de crédito:
11 - Tipo de Orçamento: Fiscal, Seguridade ou Investimento em Estatais	
12 - Base Legal:	
13 - Duração do Projeto (data de início e término da Subação):	
14 - Meta Governo:	
15 - Tipo de Resultado Primário: Despesas Financeiras, Despesas Obrigatórias, Despesas Discricionárias, PDS.	
16 - Localização do Gasto da Subação: Estadual, por Região de Planejamento ou por Município; Coordenada Geográfica (Latitude e Longitude)	
17 - Agenda Estratégica: ODS, Selo UNICEF, Consórcio Brasil Central, Plano Mais IDH.	
18 - Agenda Transversal:	
19 - Meta Física do projeto:	
20 - Meta Financeira do projeto:	

**Denominação:** Forma pela qual a subação será identificada pela sociedade e será apresentada no PPA, LDO e LOA. A identificação deste atributo será através de uma codificação gerada pelo sistema.

*Exemplos:*

Subação 000479: Construção, Aparelhamento e Recuperação da Rede de Proteção Socioassistencial, no município de São Luís



Subação 000480: Construção, Aparelhamento e Recuperação da Rede de Proteção Socioassistencial, no município de Pindaré

**Unidade Orçamentária Responsável:** Especifica a unidade orçamentária responsável pela Subação classificada como de menor nível na classificação institucional (unidade vinculada).

*Exemplos:*

Unidade Orçamentária Responsável: 23.202 Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial do Maranhão

Subação 000982: Serviços Técnicos Metrológicos no Estado Maranhão (LOCAINMEQ)

**Programa:** Especificar a que programa estará vinculado a subação.

*Exemplos:*

Programa 0539: Proteção e Promoção Social

Subação 000479: Construção, Aparelhamento e Recuperação da Rede de Proteção Socioassistencial, no município de São Luís

**Função:** A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Reflete a competência institucional do órgão e sua identificação será através do código associada a subação.

*Exemplo:*

Função 08: Assistência Social

Função 12: Educação

Função 14: Cultura

Observação: Há situações em que o órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa. Nesses casos, deve ser selecionada, entre as competências institucionais, aquela que está mais relacionada com a ação.

*Exemplo:*

Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano

Função 15: Urbanismo

Função 16: habitação

Função 17: Saneamento



**Subfunção:** A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da identificação da natureza das ações.

As subfunções poder ser combinadas com funções diferentes daquelas relacionadas na Portaria nº 42, de 1999.

As subações devem ser sempre conectadas às subfunções que representam sua área específica. Existe também a possibilidade de matricialidade na conexão entre função e subfunção, ou seja, combinar qualquer função com qualquer subfunção, mas não na relação ação e subfunção. Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do Órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação. Exemplo:

*Exemplos:*

Órgão – 22.000: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento

Função - 04: Administração

Subfunção -121: Planejamento e Orçamento

Ação - 3207: Modernização do Sistema de Planejamento e Orçamento

Órgão – 04.000: Tribunal de Justiça do Maranhão

Função - 02: Judiciária

Subfunção -302: Assistência Hospitalar e Ambulatorial

Ação – 4305: Assistência Suplementar de Saúde

Funções	Subfunções
<b>01 - Legislativa</b>	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
<b>02 - Judiciária</b>	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
<b>03 – Essencial à Justiça</b>	091 - Defesa da Ordem Judiciária 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
<b>04 - Administração</b>	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social





<b>05 - Defesa Nacional</b>	151 - Defesa Aérea 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
<b>06 - Segurança Pública</b>	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
<b>07 - Relações Exteriores</b>	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
<b>08 - Assistência Social</b>	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
<b>09 - Previdência Social</b>	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
<b>10 - Saúde</b>	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
<b>11 - Trabalho</b>	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
<b>12 - Educação</b>	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial
<b>13 - Cultura</b>	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 292 - Difusão Cultural
<b>14 - Direitos da Cidadania</b>	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
<b>15 - Urbanismo</b>	451 - Infraestrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
<b>16 - Habitação</b>	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
<b>17 - Saneamento</b>	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
<b>18 - Gestão Ambiental</b>	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos



	545 - Meteorologia
<b>19 - Ciência e Tecnologia</b>	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
<b>20 – Agricultura</b>	605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação 608 - Promoção da Produção Agropecuária 609 - Defesa Agropecuária
<b>21 - Organização Agrária</b>	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
<b>22 – Indústria</b>	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
<b>23 - Comércio e Serviços</b>	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 965 - Turismo
<b>24 – Comunicações</b>	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
<b>25 – Energia</b>	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Combustíveis Minerais 754 - Biocombustíveis
<b>26 – Transporte</b>	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
<b>27 - Desporto e Lazer</b>	811 - Desporto de Rendimento 812- Desporto Comunitário 813 - Lazer
<b>28 - Encargos Especiais</b>	841- Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Transferências 846 - Outros Encargos Especiais 847 - Transferências para a Educação Básica

**Finalidade:** A conceituação deste atributo encontra-se na seção 5.2.2.

**Produto (Bens ou Serviço):** A conceituação deste atributo encontra-se na seção 5.2.2.

**Unidade de Medida:** A conceituação deste atributo encontra-se na seção 5.2.2.

**Tipo de Subação:**

**Orçamentária:** ação que demanda recursos orçamentários, subdividindo-se em:

**Projeto:** A conceituação deste atributo encontra-se na seção 5.1

**Atividade:** A conceituação deste atributo encontra-se na seção 5.1

**Operação Especial:** A conceituação deste atributo encontra-se na seção 5.1

**Não-orçamentária:** A conceituação deste atributo encontra-se na seção 5.1

As ações não orçamentárias subdividem-se em 5 tipos:

**Financiamento:** ações que compreendem as contratações de financiamento nas operações de crédito para a produção, custeio, investimento ou comercialização. Exemplo: “Concessão de Crédito para Agricultores Familiares (Pronaf/FAT); “Financiamento a Projetos na Área de Serviços de Saúde”; “Crédito ao Microempreendedor de Baixa Renda”.

**Renúncia Fiscal:** ações decorrentes de estímulo das atividades econômicas ou sociais, que o Governo executa mediante redução de alíquotas ou isenção de impostos e taxas.

**Plano de Dispendio das Estatais:** ações nas quais as empresas estatais utilizam recursos de despesas correntes ou inversões financeiras em parcerias com o setor privado, que concorrem para o alcance de objetivos de programas do PPA.

**Parcerias:** consideram-se como ações do tipo parceria, as ações não orçamentárias como recursos próprios aplicados por parceiros (união, município, setor privado ou terceiro setor). Exemplo: “Implantação do Pólo Gás-Químico no Rio de Janeiro”.

**Outras iniciativas e diretrizes:** ações que compreendem formulação de políticas, instrumentos normativos, estudos, ou demais iniciativas, desde que realizados com recursos não-orçamentários.

Observação: Não há possibilidade de uma ação orçamentária conter recursos não-orçamentários. Caso haja uma ação em parceria, que tenha participação do Estado, é necessária a criação de ação não-orçamentária correspondente, que especifique a participação do parceiro. Desta forma, busca-se demonstrar a capacidade do programa em alavancar recurso não-orçamentários na consecução do seu objetivo.

**Forma de Implementação:** Indica a forma de implementação da ação, descrevendo todas as etapas do processo até a entrega do produto, inclusive as desenvolvidas por parceiros. Deve também ser classificada segundo os conceitos abaixo:

**Direta:** Ação executada diretamente ou sob contratação pela unidade responsável, sem que ocorra transferência de recursos para outros entes da federação (União e Municípios).

*Exemplos:*

Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas e Assistência Alimentar.

**Descentralizada:** Atividades ou projetos, na área de competência do Estado, executados por outro ente da federação (Município com recursos repassados pelo Estado).

**Transferência,** que se subdivide em:

- ✓ Obrigatória: Operação especial que transfere recursos, por determinação constitucional ou legal aos Municípios. Por exemplo: Distribuição de recursos de origem tributária aos Municípios.
- ✓ Voluntária: Operação especial em que ocorre a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou se destine ao Sistema Único de Saúde. Estas transferências destinam-se a execução de ações em áreas de competência dos Municípios.
- ✓ Outras: Operação especial que transfere recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, organizações não-governamentais e outras instituições.



No caso dos Programas Finalísticos, a Operação Especial cuja forma de implementação seja voluntária deverá evidenciar os critérios de elegibilidade que definiram a escolha dos Municípios beneficiados no trabalho Detalhamento da Implementação.

**Linha de crédito:** Ação realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da ação. Enquadram-se também nessa classificação os casos de empréstimos concedidos por estabelecimento oficial de crédito a Municípios e ao Setor Privado.

**Tipo de Orçamento:** Indica se a subação pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Estatais.

**Orçamento Fiscal:** referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

**Orçamento da Seguridade Social:** abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Segundo o & 2º, art. 195 da CF, estabelece a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na LDO, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

**Orçamento de Investimento:** orçamento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

**Base Legal:** Especifica os instrumentos normativos que dão respaldo à ação. Toda despesa pública só pode ocorrer se houver uma lei anterior que defina que o Governo do Estado tem competência para realizar aquela despesa. Permite, por exemplo, identificar quando uma ação é uma Transferência Obrigatória e se trata de aplicação de recurso em área de competência do Estado. Exemplos: Lei nº. 9.507, de 12 de novembro de 1997, art. 8º, Parágrafo único; Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, art. 12, § 1º; Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, art. 5º, inciso I; Decreto nº 73.841, de 13 de março de 1974.

Em geral, não devem ser utilizadas como base legal, a Lei de Licitações e as leis de finanças públicas. Normalmente não são elas que respaldam a ação, apenas disciplinam onde e como estará apresentada no Plano Plurianual.



**Duração do projeto:** Especificar a duração do projeto, no caso o início e o término do projeto. Este item somente será preenchido em caso de projetos ou atividades não orçamentárias de caráter temporário.

**Meta Governo:** Especificar qual o compromisso de governo que a subação está relacionada.

**Tipo de Resultado Primário:** O identificador de resultado primário (RP), de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar na apuração do resultado primário previsto na LDO, assim como identificar as prioridades e metas da administração pública para o exercício vigente, devendo constar no PLOA e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à LOA, se a despesa é:

**Despesas Financeiras** (código 0);

**Despesas Obrigatórias** (código 1): Primária obrigatória, quando constar do Anexo III da LDO do ano vigente;

**Despesas Discricionárias** (código 2): Primária discricionária, assim considerada aquela não incluída do Anexo III da LDO 2018;

**Primária Discricionária relativa ao Plano de Desenvolvimento Socioeconômico – PDS** (código 3): a ser incluída Lei que instituir o PPA 2020-2023.

**Localizador de Gasto:** Especificar a localização do gasto da subação seja por localização estadual, municipal ou localizadores específicos.

*Exemplo:*

Subação 000982: Serviços Técnicos Metrológicos no Estado Maranhão

Subação 000480: Construção, Aparelhamento e Recuperação da Rede de Proteção Socioassistencial, no município de Pindaré

Nos casos que envolvam a execução de subações em povoados ou localidades muito específicas, será possível cadastrar a coordenada geográfica, ou seja, latitude e longitude como informação complementar.



**Agenda Estratégica:** Especificar a que agenda estratégica estará vinculada a subação, sendo: ODS, Selo UNICEF, Consórcio Brasil Central e Plano Mais IDH.

**Agenda Transversal:** Especificar a que agenda transversal estará vinculada a subação.

*Exemplo:*

Jovens e Adolescentes;  
Mulheres.

Fase Quantitativa – Meta física e Dados Financeiros da Subação								
Meta Cumulativa: Sim ou Não								
Localização do Gasto	Quantidades e Valores							
	2020		2021		2022		2023	
	Meta Física	R\$	Meta Física	R\$	Meta Física	R\$	Meta Física	R\$

**Meta Física:** Quantidade de produto a ser ofertado, de forma regionalizada, e/ou municipalizada por ação, num determinado período. A meta física é instituída para cada ano. Vale ressaltar que o critério para regionalização/municipalização de metas é o da localização dos beneficiados pela ação. Por exemplo, no caso da vacinação de crianças, a meta será regionalizada e/ou municipalizada pela quantidade de crianças a serem vacinadas ou de vacinas empregadas em cada região ou município, ainda que a campanha seja de âmbito nacional e a despesa seja paga de forma centralizada. O mesmo ocorre com a distribuição de livros didáticos em âmbito nacional.

**Cumulatividade da meta física:** A cumulatividade ou não da meta está estritamente ligada à característica da subação e ao produto e unidade da medida a ela vinculada.

Ocorrerá a cumulatividade da meta física sempre que houver necessidade de se somarem os dados físicos mês a mês e/ou de um ano para o outro.

Por exemplo, numa subação de construção de uma barragem ou açude, cujo produto seja ‘Obra executada’ e a unidade de medida “% de execução física”, a meta física neste caso é cumulativa, pois somando-se as execuções mensais e/ou anuais, o término do projeto se dará quando alcançando 100% (cem por cento) da execução física.

Por outro lado, sempre que a soma dos dados físicos mês a mês e/ou ano a ano gerar dupla contagem do dado físico, a meta física será classificada como não-cumulativa.

Por exemplo, uma subação de “Auxílio-alimentação aos Servidores e Empregados” com produto “Servidor beneficiado” e unidade de medida “unidade” tem característica de meta não-cumulativa, pois o auxílio será dado ao (s) mesmo (s) servidor(es) no decorrer dos meses/anos subsequentes.

**Dados financeiros:** 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. O critério para regionalização e/ou municipalização dos dados financeiros corresponde ao custo de atendimento das metas físicas definidas para cada região/município. Por exemplo, no caso da vacinação de crianças, deve-se apurar o custo financeiro em cada região ou município. As estimativas devem contemplar recursos para os exercícios de 2020 a 2023.

### 5.3 Formulação dos Programas a partir do Caderno-Resumo e Guia prático

---

Conforme já abordado no item 3.8 deste documento, o Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas visa estabelecer uma metodologia completa de análise e formulação de uma política pública e de seus programas. Para facilitar a compreensão e aplicação dos seus conceitos, o Manual disponibiliza um Caderno-Resumo e um Guia Prático, principais insumos para a oficina do PPA, que explicitam o passo-a-passo da metodologia de maneira prática, diagramada e exemplificada. Esses documentos farão parte das ferramentas de planejamento e servirão como parâmetro para todos os órgãos da administração pública estadual.



## 5.4 Proposta Setorial de Programas

De posse dos Planos Táticos Setoriais, as secretarias participarão de treinamento e oficina junto com a equipe técnica. Serão avaliados diversos quesitos à luz das orientações estratégicas repassadas, especialmente no tocante aos programas que estão sendo submetidos, consistência dos aspectos conceituais e adequação aos limites de despesa por órgão. Essa etapa será de discussão, análise e encaminhamentos de ajustes é um trabalho de construção coletiva, em que seu escopo final se traduzirá na Proposta Setorial de Programas, de onde partirão grande parte dos programas do PPA 2020/2023.

Vale ressaltar que essas informações servirão também de base para as Audiências Públicas, tratadas na seção seguinte.

## 5.5 Participação Popular: Audiências Públicas e Plataformas de Votação

As audiências públicas são espaços de debate entre diversos atores sociais. Podem ser realizadas para a definição de políticas públicas, bem como para elaboração de projetos de lei, realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. É possível, também, a realização de audiências públicas depois da implantação de políticas, para discussão e avaliação de seus resultados e prestação de contas.

São asseguradas por instrumentos legais, conforme trecho a seguir da Lei Complementar nº 131/09 do Governo Federal, que modificou a redação do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

***Art. 48º São instrumentos de transparência da gestão fiscal [...]***

***§ 1º A transparência será assegurada também mediante:***

*I - Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.*

Para o PPA 2020-2023, as audiências públicas terão como objetivo possibilitar que os cidadãos possam discutir e definir as prioridades a serem implementadas em seus



territórios, a partir de diagnósticos setoriais e territoriais, a fim de que elas se transformem em ações para o quadriênio 2020 a 2023.

O Estado do Maranhão adotou, nos últimos anos, a metodologia de participação popular, levando os agentes de governo à realização de escutas territoriais para estruturação de demandas que alimentem programas do PPA, as prioridades da LDO e as ações da LOA.

Nesse sentido, as audiências públicas, visando o PPA 2020/2023, serão realizadas concomitantemente ao Orçamento Participativo, que subsidiará a LOA de 2020.

Conforme Decreto Estadual nº 31.519, de 29 de fevereiro de 2016, ficou estabelecida a parceria entre a SEPLAN e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) para coordenação desse trabalho. Cabe ressaltar que, segundo esse decreto, as audiências deverão contar com a presença de representantes da: Secretaria de Estado da Saúde (SES), Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), Secretaria de Estado da Infraestrutura (SINFRA) e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SEDES), garantindo o engajamento de diferentes órgãos na escuta e construção coletiva do planejamento juntamente à população.

Em suma, SEPLAN e SEDIHPOP possuem responsabilidade compartilhada de planejamento e execução das audiências públicas, que devem ser divulgadas com a máxima antecedência no Diário Oficial do Estado e em outros meios de comunicação como jornais, televisão, rádio e mídias eletrônicas. As secretarias devem planejar as viagens aos territórios com antecedência, para a realização da mobilização, e estarem atentas à organização do evento providenciando: crachás, folhas de frequência, registros fotográficos, ata das audiências e as pastas com os materiais informativos que serão entregues aos participantes.

Convém ressaltar que pretende-se capacitar servidores públicos, conselheiros estaduais e municipais, membros do fórum e da comissão permanente do orçamento participativo para apoio na mobilização e organização das audiências públicas. A formação será por meio do curso “Orçamento Público, Controle Social e Participação Popular”, que prevê uma turma em São Luís, no mês de abril, e outra em Imperatriz, no mês de maio. Além da SEPLAN e SEDIHPOP, a iniciativa irá envolver, como multiplicadores, a Controladoria Geral da União (CGU), Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE), Secretaria de Transparência e Controle do Maranhão (STC), Secretaria Estadual da Fazenda do Maranhão (SEFAZ), Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE) e Tribunal de Contas da União

(TCU). Trata-se de uma relevante iniciativa que permite não só a troca de conhecimentos entre técnicos, deixando-os aptos para participar e direcionar as discussões com a população em diferentes temáticas, como também a promoção do fortalecimento das instituições.

➤ **Locais de realização:**

Com base na proposta das 22 regiões de planejamento (item 4.2 deste Manual), serão realizadas um total de 35 audiências públicas. Elas abrangerão de um a dois municípios por região, sendo sempre uma audiência realizada no município sede e outra no município de maior população absoluta, que tenha uma localização próxima a outros municípios mais distantes do município sede e que ofereça estrutura mínima para realização do evento. Os municípios que sediarão as audiências foram escolhidos sobretudo pelo seu potencial de oportunizar a participação de cidadãos de outros municípios limítrofes, garantindo maior eficiência e capilaridade nas idas ao território.

O processo de audiências públicas para o PPA 2020-2023 será dividido em 05 fases. A seguir, é possível verificar com detalhes como será a dinâmica de cada uma destas fases e suas particularidades.

**1ª FASE: Evento de abertura com presença do Governador e autoridades:**

- Solenidade para simbolizar o primeiro passo para início das Audiências Públicas e Orçamento Participativo;
- Reunir autoridades no evento para fortalecer o processo que será desencadeado nos territórios;
- Evento deve contar com massiva cobertura de imprensa e da SECAP;
- Impacto esperado: aumentar a mobilização para as audiências públicas que virão.

**2ª FASE: Caravana de Sensibilização (Precursora):**

- Mobilização local por meio de equipe multidisciplinar: SEDIHPOP, SECAP, SEFAZ, SEPLAN, SEDUC, STC, MP, DPE, TCE, entre outros;

- ⇒ Envolvimento de entidades parceiras: Prefeituras, FAMEM, FIEMA, Associações, Cooperativas, Conselhos, Igrejas, Sindicatos, entre outros;
- ⇒ Oferta de serviços à população: capacitação e disseminação nas áreas fiscal, orçamentária, caravanas governamentais (mulher, empresarial, entre outros);
- ⇒ Abertura antecipada da plataforma digital “Participa MA” para votação dos principais gargalos dos territórios, a partir dos diagnósticos do estudo das 22 regiões de planejamento.

### **3ª FASE: Realização/formato das Audiências Públicas:**

#### ⇒ **Horário:**

Cada audiência terá 01 dia de duração, obedecendo a seguinte programação:

- Manhã → 08:00 às 12:00 horas;
- Almoço → 12:00 às 14:00 horas;
- Tarde → 14:00 às 18:00 horas.

#### ⇒ **Credenciamento:**

O credenciamento dos participantes será realizado pela equipe de coordenação ao início de cada audiência pública, quando também serão definidos os grupos de trabalho de acordo com eixos temáticos. No entanto, convém ressaltar que as audiências são espaços abertos, não há restrição de participantes, conforme Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Podem participar das audiências públicas representantes da Sociedade Civil Organizada e Não Organizada, Poder Público, Iniciativa Privada, Academia/Institutos de Pesquisa.

#### ⇒ **Stand das Agendas Estratégicas:**

Durante as audiências públicas, estarão presentes no mesmo local um stand para fornecer maiores orientações a respeito das agendas estratégicas: ODS, Selo Unicef, Mais IDH e Consórcios Interestaduais.

#### 📌 **Abertura e Componentes da Mesa:**

A solenidade de abertura da audiência pública será composta por uma fala institucional e será realizada pelo cerimonial que comporá a mesa de autoridades, definindo a ordem das falas segundo a hierarquias das autoridades. A mesa deverá ser composta por representantes do poder público e da sociedade civil, sendo:

- 01 representante do Governador;
- Prefeito ou representante legal do município sede da audiência;
- 01 representante da SEPLAN;
- 01 representante da SEDIHPOP;
- 01 representante da sociedade civil;

Ao término das falas das autoridades presentes, desfaz-se a mesa de abertura.

#### 📌 **Apresentações:**

As audiências deverão obedecer a seguinte sequência de apresentações:

- FALA DE ABERTURA → Apresentação da mesa pelo cerimonial, acompanhada de breve fala institucional das autoridades presentes e sociedade civil;
- SEPLAN → Noções básicas sobre orçamento público (LOA), bem como explicitar a metodologia e evolução das etapas de construção do PPA com foco nas agendas estratégicas, notadamente os 65 compromissos de Governo;
- SEPE/IMESC → Apresentação do diagnóstico socioeconômico da região;
- SEDIHPOP → Resgate do orçamento participativo do ano anterior, evidenciando a execução das ações definidas pela população, bem como apresentação da metodologia de trabalho em grupo. Em síntese, serão abordadas as seguintes temáticas: Participação Popular, Orçamento Participativo e eleição dos Fóruns Participativos.

#### 📌 **Grupos de Trabalho:**

Para fortalecimento do debate serão definidos grupos temáticos. Cada grupo elegerá 05 propostas para o PPA 2020/2023 e 01 para o Orçamento de 2020.

Os participantes credenciados serão encaminhados aos locais dos grupos de trabalho, obedecendo a temática de sua área de atuação. Os grupos de trabalho devem contar com:

- 01 Facilitador: Integrante da SEPLAN, SEDIHPOP ou outro membro da comissão organizadora. Sua função será de facilitar nos esclarecimentos e ajudar o coordenador na mediação;
- 01 Coordenador: será definido um membro do grupo para registrar as propostas escolhidas em conjunto. Cabe ao coordenador garantir o tempo de fala de cada um, o cumprimento do horário e mediação, conflitos e esclarecimentos;
- 01 Relator: será definido um membro para explicar as propostas do grupo. Cabe ao relator anotar as propostas levantadas e sistematizar aquelas que forem priorizadas.

#### ➤ **Apresentação e seleção das propostas:**

Após o término dos trabalhos em grupo, os participantes voltarão para a plenária, onde serão apresentadas as propostas e colocadas para escolha da população. É muito importante que as propostas estejam alinhadas aos problemas apontadas no diagnóstico socioeconômico da região e nas orientações estratégicas de governo. As ações escolhidas entrarão em Programas do PPA 2020/2023.

#### ➤ **Fala de encerramento**

Um representante da SEPLAN ou da SEDIHPOP deverá indicar os próximos passos e cronograma de consolidação das propostas. Em seguida, as autoridades presentes devem realizar a fala de encerramento.

### **4ª FASE: Votação e escolhas das propostas:**

#### ➤ **Votação das Propostas pela população:**

Posteriormente, já como etapa do Orçamento Participativo (OP), as ações selecionadas serão submetidas à votação pela população.

A intenção é abrir votação simultânea por meio das plataformas eletrônica e presencial, que deverá propiciar ampla participação popular, mantendo ou até mesmo ampliando o volume de votações obtidas nos anos anteriores.

Serão disponibilizados os seguintes meios de votação:

- Plataforma Digital de Participação Popular do Maranhão – PARTICIPA MA (<https://participa.ma.gov.br>);
- Cédulas de papel no formato de cartão-resposta (modelo de correspondência utilizado em parceria com os Correios);

Convém ressaltar que, dentre as propostas em votação, será escolhida 01 ação para ser executada na região no ano seguinte (Lei Orçamentária Anual – LOA 2020).

#### **5ª FASE: Plenária de Encerramento:**

Evento para consolidar a redação das propostas obtidas durante a realização do OP. A intenção é contar com a presença de 10 representantes dos fóruns participativos de cada região, com desejável presença do Governador, para simbolizar o fechamento do processo de participação popular.

### **5.6 SIGEF: Operacionalização e Atributos do Programa, Ação e Subação**

---

Para facilitar a operacionalização do SIGEF estão sendo elaborados alguns tutoriais para os usuários do Maranhão, inclusive um deles mais específico voltado a inserção de informações no módulo de planejamento. O primeiro tutorial já está concluído e disponível no conjunto de ferramentas de planejamento.

Os manuais do SIGEF contêm telas, conforme os exemplos a seguir, que explicitam os atributos que precisam ser preenchidas nos níveis do programa, ação e subação.

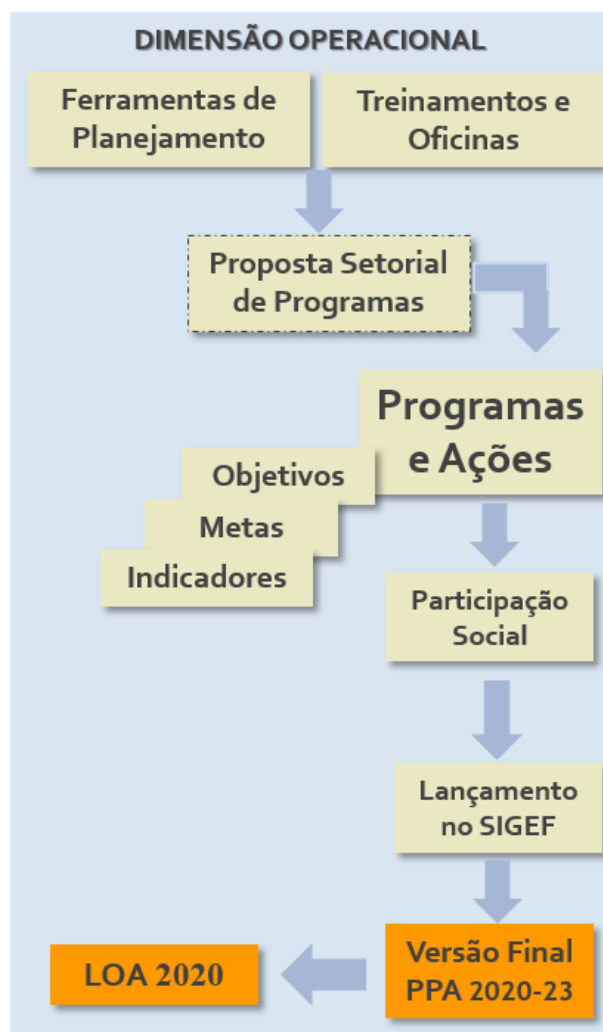


Manter Proposta Revisão Subação	
Identificação	Agenda Estratégica
<input type="checkbox"/> Plano Mais IDH	
<input type="checkbox"/> 999 XX	
<b>Justificativa</b>	
<input type="checkbox"/> Eixo Estruturante	
<input type="checkbox"/> 999 XXXXXXXX<EIXO ESTRUTURANTE>XXXXXXXXXXXX   XXXXXXXXXXXXXXXX<COMPROMISSO>XXXXXXXXXXXXXX	
<b>Justificativa</b>	

Fase: XXXXXXXXXXXXXXXX

Conclui-se assim, as etapas da Dimensão Operacional do PPA 2020/2023, conforme esquema a seguir:





## Resumo do Capítulo 5

### PRINCIPAIS DESTAQUES

- As setoriais receberão algumas **ferramentas de planejamento** que consistem em elementos práticos que traduzem as **Orientações Estratégicas de Governo** e as **Orientações Estratégicas para as Setoriais**. As ferramentas estarão disponíveis no link: <http://www.seplan.ma.gov.br/plano-plurianual-ppa/>
- O **Manual de Critérios para Elaboração das Políticas** Públicas fornecerá também um Caderno-Resumo e um Guia Prático que devem servir de orientação para a formulação de políticas e programas. Para facilitar sua aplicação, é essencial o entendimento conceitual das categorias do PPA e dos atributos dos Programas, Ações e Subações.
- Serão realizados dois **encontros presenciais** entre os técnicos de todos os órgãos da administração estadual. Primeiramente, um treinamento do Manual do PPA e do Manual de Critérios para Elaboração das Políticas Públicas, para nivelamento metodológico e construção de 01 Programa por órgão. Mais adiante, uma Oficina do PPA para apresentação e definição do portfólio de programas do órgão.
- O resultado desses processos estará materializado nas **Propostas Setoriais de Programas** que, por sua vez, servirão também de base para as **Audiências Públicas**.
- Serão realizadas **35 audiências públicas**, em diferentes regiões do estado, conforme a proposta das 22 regiões de planejamento. Serão 02 audiências por sede, com exceção de algumas regiões com menor densidade de municípios. Para se obter massiva participação popular, a votação das propostas para cada região será disponibilizada de maneira simultânea por meio das plataformas eletrônica e presencial.
- A SEPLAN e SEDIHPOP são responsáveis pela coordenação das audiências públicas, no entanto deverão contar com o apoio técnico de outras secretarias de governo.
- As propostas escolhidas após a participação popular serão agregadas à **Proposta Setorial de Programas e lançadas no SIGEF**, no nível da Subação.
- Para assegurar a correta operacionalização do sistema e alimentação dos atributos dos programas, ações e subações que irão para o PPA, serão disponibilizados tutoriais do sistema, além de viabilizado treinamento presencial do módulo de planejamento.



## 6. CRONOGRAMA DAS ETAPAS DO PPA 2020/2023

Mês	Período	Atividade
MARÇO	18 e 19/03	<b>Reunião das Asplans:</b> reunião de nivelamento sobre cenário fiscal 2019/2022; metas; aspectos gerais do SIGEF e da execução orçamentária; apresentação sobre o ODS, BrC; PPA (metodologia, orientações); cronograma de atividades 2019; apresentação do conjunto de ferramentas de planejamento.
	28/03	<b>Entrega do Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas e do Manual do PPA 2020/2023:</b> se refere à disponibilização do link de acesso eletrônico aos Manuais.
ABRIL	08 a 12/04	<b>Treinamento do Manual do PPA 2020/2023 e do Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas:</b> o treinamento será composto de exposições teóricas e de trabalhos em grupo. Ao final, o objetivo de que cada órgão construa ao menos 01 programa que constará no próximo PPA.
	15/04 a 03/05	Prazo para os órgãos setoriais construírem os demais programas e ações para o PPA, com base no estudo dos Manuais e apoio dos técnicos.
	11 e 12/04	<b>1ª Capacitação de multiplicadores para trabalho de sensibilização de campo, visando as escutas territoriais (SÃO LUÍS):</b> O evento, que será realizado em São Luís, irá capacitar técnicos para formação de multiplicadores em temáticas como: planejamento e orçamento público, educação fiscal, tributação, transparência, auditoria e atribuições do governo do estado. Serão envolvidas as seguintes áreas: SEPLAN, SEDIHPOP, SEFAZ, TCU, TCE, STC, CGU e DPE.
	02 e 03/05	<b>2ª Capacitação de multiplicadores para trabalho de sensibilização de campo, visando as escutas territoriais (IMPERATRIZ):</b> O evento, que será realizado em Imperatriz, irá capacitar técnicos para formação de multiplicadores em temáticas como: planejamento e orçamento público, educação fiscal, tributação, transparência, auditoria e atribuições do governo do estado. Serão envolvidas as seguintes áreas: SEPLAN, SEDIHPOP, SEFAZ, TCU, TCE, STC, CGU e DPE.
MAIO	03/05	- Envio das propostas dos programas setoriais - Entrega da versão 1 do Plano Tálico Setorial  Os arquivos deverão ser enviados separadamente, em formato Word, e enviados eletronicamente aos respectivos técnicos de cada órgão.
	06 a 10/05	<b>Oficina para validação das propostas dos programas e ações do PPA:</b> As propostas de programas serão analisadas e avaliadas em conjunto com os técnicos, evidenciando os acertos e necessidades de ajustes.
	13 a 24/05	Consolidação das propostas no formato que será levado às audiências
JUNHO	28/05 a 01/07	<b>Audiências LOA e PPA:</b> corresponde à realização de 35 audiências públicas no Estado do Maranhão, visando a definição, por parte da população, das ações que serão priorizadas para o PPA 2020/2023 e para o orçamento de 2020. As audiências deverão ocorrer de maneira simultânea nos territórios.
JULHO	02/07 a 12/07	<b>Consolidação das ações selecionadas nas audiências.</b>
	11 e 12/07	<b>Treinamento com os órgãos para inserção do PPA no SIGEF:</b> encontro presencial com técnicos da Indra, com objetivo de realizar capacitação para lançamento das informações do PPA no SIGEF.
AGOSTO	13/07 a 29/08	<b>Lançamento dos planos, programas, ações e subações do novo PPA no SIGEF:</b> Inserção das informações qualitativas e quantitativas pelos órgãos.



Mês	Período	Atividade
SETEMBRO	30/08 a 20/09	<b>Consolidação da LOA e do PPA, após o lançamento no sistema:</b> momento em que a SEPLAN irá validar as informações lançadas e realizar últimos ajustes.
	30/09	<b>Entrega da versão final da LOA e do PPA:</b> corresponde a conclusão de todo processo feito desde elaboração do manual do PPA e de Políticas Públicas.
NOVEMBRO	29/11	<b>Entrega do Plano Tático Setorial completo:</b> Agregando os Programas aprovados para o PPA 2020/2023, conforme sequenciamento do Caderno-Resumo do Manual de Critérios para a Elaboração das Políticas Públicas.



## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E O PAPEL DAS ASPLANS

O repertório de componentes estratégicos e táticos para este PPA, ao mesmo tempo em que confere maior robustez e importância ao trabalho, produz enormes desafios para a compreensão e para a materialização do aperfeiçoamento das políticas públicas e dos programas.

Para que não haja um desperdício de todo o esforço que já vem sendo realizado, é fundamental a integração entre todas as áreas envolvidas. O PPA 2020/2023 precisa ser encarado como uma peça que pertence à cada cidadão maranhense e a todos os membros do Governo do Estado. Os prazos precisam ser respeitados e os conceitos precisam ser discutidos, assimilados e postos em prática. É importante que este documento possa refletir a execução diária das ações e ser o principal guia para a comunicação do governo com a sociedade.

Nesse sentido, sobretudo os técnicos da área de planejamento do Estado e das setoriais possuem papel fundamental enquanto multiplicadores dos conceitos e da metodologia do PPA no âmbito das suas secretarias. A construção de um bom Plano Tático Setorial é um ponto de partida relevante para as demais etapas. Para isso, é imprescindível o envolvimento de todo o Secretariado e equipe gestora.

A equipe técnica da SPLAN/SEPLAN, listada a seguir, coloca-se à disposição durante todas as etapas do novo PPA.



**Roberto Santos Matos**

Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento  
rmatos@seplan.ma.gov.br  
3218-2219

**Marcelo Santos**

Superintendente de Assuntos Fiscais  
marcelo.santos@seplan.ma.gov.br  
3218-2283 / 2181

**Maria Juliana Alves**

Superintendente de Normas  
msjulianaalves@gmail.com  
3218-2205

**Auricélia Sá**

auricelia.sa@gmail.com;  
98812-9116

**Cláudio Braga**

braga@seplan.ma.gov.br  
3218-2107

**Cristiane Oliveira**

cristianeoliver2000@yahoo.com.br  
3218-2175

**Daniela Duailibe**

dani.duailibe@hotmail.com  
3218-2107

**Deuzimar Cunha Sousa**

deuzimarcunha@bol.com.br  
3218-2113

**Francisco Nawenesson Lopes**

nawlopes@hotmail.com  
3218-2232

**Leonardo Borralho**

leo-gtb@hotmail.com  
3218-2232

**Raphael Ferreira Vidal**

Superintendente de Programas  
raphaelfvidal@gmail.com  
3218-8491

**Tânia Macatrão**

Superintendente de Orçamento  
tmacatrao@hotmail.com  
3218-2114

**Monica Castro**

monicacastro99@bol.com.br  
3218-2232

**Paulo Raphael Silva**

paulorasilva@gmail.com  
98150-8582

**Raphaela Sereno**

raphaela.sereno@seplan.ma.gov.br  
3218-2181

**Rosa Mariana Silva**

rmariana2005@hotmail.com  
3218- 2230

**Simone Almeida**

simone.almeida74@hotmail.com  
99212-7428

**Thaís Cristina Rodrigues**

thaísa.cris@hotmail.com  
3218-2230

**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO - SEPLAN**

Avenida Jerônimo de Albuquerque s/n – Calhau – Cep: 65.051-200

Palácio Henrique de La Roque – Edifício Clodomir Millet

Fone: (98) 3227-5591 / 3218-2106 – [www.seplan.ma.gov.br](http://www.seplan.ma.gov.br)