Enap Escola Nacional de Administração Pública

Orçamento Público
Conceitos Básicos

Módulo 2 Enfoques do Orçamento

Brasília 2014
Atualizado em: dezembro de 2013.

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Paulo Sergio de Carvalho

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância: Natália Teles da Mota

Conteudista: Pedro Luiz Delgado Noblat (Organizador-2002); Carlos Leonardo Klein Barcelos (2002); Bruno Cesar Grossi de Souza (2002); *Revisor - Conteúdo e Exercícios:* Bruno Cesar Grossi de Souza (2004-2013).

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2014

nap - Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

Objetivos Específicos **5**

2.1 Enfoques do Orçamento **5**

2.2 Enfoque Fiscal do Orçamento **5**

2.2.1 A Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP *6*
2.2.2 A experiência recente brasileira – Orçamento X Inflação *7*

2.3 Enfoque programático da despesa **10**

2.3.1 Conceitos associados à estrutura do Plano Plurianual e dos Orçamentos Anuais *12*
2.3.1.1 Tipos de Programas e Atributos *14*
2.3.1.2 Objetivos e Iniciativas *15*

2.4 Exemplo de Programa de Governo **16**

2.5 Finalizando o Módulo **17**

Módulo 2 Enfoques do Orçamento

Objetivos Específicos

Ao final desse módulo, espera-se que você seja capaz de:

- diferenciar o enfoque fiscal do enfoque programático;
- descrever a metodologia NFSP - Necessidade de Financiamento do Setor Público.

2.1 Enfoques do Orçamento

Considerando a multiplicidade de funções e nuances que o orçamento público apresenta, neste curso optamos por abordá-lo sob dois pontos de vista distintos: o enfoque fiscal e o enfoque programático.

Apesar dessa distinção, os dois enfoques são interdependentes, na medida em que os parâmetros monetários decorrentes do enfoque fiscal definem os limites para a programação das despesas.

2.2 Enfoque Fiscal do Orçamento

O enfoque fiscal abordará o aspecto macroeconômico do orçamento, como instrumento de expressão das finanças públicas e da política fiscal[1]. Leva em consideração os grandes agregados de receita e despesa.

Para esse enfoque, o respeito às restrições orçamentárias e a produção de resultados fiscais compatíveis com as metas previstas na LDO[2] é o ponto mais fundamental da elaboração orçamentária. Há certa primazia da dimensão econômica sobre os outros aspectos que a peça orçamentária agrega.

1. A política fiscal pode ser definida como a coordenação da tributação, dívida pública e despesas governamentais, com o objetivo de promover o desenvolvimento e a estabilização da economia. Opera, basicamente, por meio de três esquemas: tributo sobre a renda e produção, incentivos e abatimentos fiscais.
2. Será visto adiante que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, de 4 de maio de 2000, atribuiu à LDO a fixação de diversas metas fiscais, incluindo as de resultado primário e nominal.

2.2.1 A Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP

Existem diversas metodologias para o cálculo do resultado fiscal de um governo. A escolha entre elas varia em função da forma como o poder público deseja gerenciar suas finanças, dada a situação econômica interna e externa. A metodologia adotada para medir o resultado fiscal das finanças públicas no Brasil, em um determinado período, denomina-se Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)[3].

A NFSP corresponde ao montante de recursos que o setor público não-financeiro necessita captar junto ao setor financeiro interno e/ou externo, além de suas receitas genuínas (decorrentes do seu poder de tributar/arrecadar), para fazer face aos seus dispêndios.

Os resultados fiscais podem ser apurados de duas maneiras diferentes: acima da linha e **abaixo da linha**. Na metodologia "abaixo da linha", o Banco Central se responsabiliza pela apuração, em função da variação da dívida líquida do governo, em razão das informações que apura junto ao setor financeiro. Já o critério "acima da linha" é que se utiliza para efeito da elaboração dos orçamentos da União.

Nesse critério, utiliza-se a estatística fiscal desagregada na qual são considerados os fluxos de receitas e de despesas orçamentárias durante o exercício. Com base nessa metodologia, dois resultados são analisados: o resultado **primário** e o resultado **nominal**.

O resultado **primário** é apurado pela diferença entre as receitas[4] e as despesas[5] não-financeiras, resultando em superávits primários, se positiva a diferença, ou em déficits, se negativa.

Exemplo de Cálculo do Resultado Primário - Caso Hipotético do Estudante

Imagine uma situação de um estudante que receba uma bolsa de estudo.

O valor da sua bolsa (ou sua receita, nesse caso receita primária, pois não decorre de nenhum empréstimo) é igual a R$ 1.000 (valor mensal).
Esse mesmo estudante possui as seguintes despesas mensais:

a. Aluguel – R$ 500 (despesa primária, pois se trata de um desembolso efetivo, sem relação com o pagamento de alguma dívida).
b. Alimentação – R$ 200 (despesa primária da mesma forma que o aluguel).
c. Outras despesas (lazer, vestuário, higiene, etc) – R$ 150 (despesas primárias).

Nesse caso específico não há nenhuma meta de economia estabelecida pelo estudante (no caso de um governo – meta de resultado primário). Assim, ao final do mês, o estudante possui um resultado primário (confronto entre suas receitas e despesas primárias) de: 1.000 – (500+200+150) = R$ 150.

Caso houvesse uma meta de economia (em razão da necessidade do pagamento de uma dívida contraída anteriormente) de, por exemplo, R$ 200,00, o estudante deveria aumentar

3. Para um amplo entendimento sobre a metodologia, consultar "Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil. Cap. 2. Giambiagi & Além, 1999. Ed. Campus".
4. As receitas não-financeiras representam o total da receita orçamentária deduzida das operações de crédito e seus retornos – juros e amortizações -, das provenientes de aplicações financeiras, de empréstimos concedidos, de privatizações e de superávits financeiros.
5. Nas despesas não-financeiras, considera-se o total da despesa orçamentária deduzida as despesas com juros e amortizações da dívida interna e externa, com a aquisição de títulos de capital integralizado e as decorrentes da concessão de empréstimo com retorno garantido.

suas receitas (arrumar outro emprego ou ganhar na loteria) ou reduzir seus gastos (procurar um aluguel mais barato ou deixar e ir ao cinema por algum tempo), de forma a gerar, por mês, um resultado R$ 50 a maior.

Por outro lado, o resultado **nominal** é obtido pela incorporação das despesas decorrentes do pagamento dos juros nominais líquidos[6] ao resultado primário, o que representa a quantidade de recursos que o setor público precisa para financiar seu déficit ou, no caso de superávit, o quanto este tem de capacidade para amortizar sua dívida em um determinado período.

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 , as metas de resultado devem ser explicitadas na LDO. Essa determinação é válida também para os estados, Distrito Federal e municípios. Uma vez definidas, as metas nortearão todo o processo de elaboração e execução orçamentária, como será visto mais adiante.

Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central

Este demonstrativo pode ser acessado na biblioteca do curso – Módulo II - Quadro 1.

2.2.2 A experiência recente brasileira – Orçamento X Inflação

Os parâmetros que norteiam a elaboração orçamentária são a base para as estimativas dos grandes agregados da receita que definirão a programação das despesas públicas.

Nesse tópico, será descrita a implicação de um parâmetro fundamental para a consistência dos orçamentos - a taxa prevista para a inflação.

Algumas pessoas devem lembrar-se de uma expressão muito comum utilizada na mídia e nas conversas dos curiosos sobre o tema: "**O orçamento público é uma peça de ficção**". Em certa medida essa afirmativa foi verdadeira no passado recente brasileiro.

Nos anos 1980 e início dos 1990, passamos por um período de inflação crônica e crescente. O leitor deve estar perguntando qual a relação disso com a frase citada anteriormente: "**O orçamento público é uma peça de ficção**".

6. xCorresponde ao valor total de juros nominais recebidos menos o total pago. Os juros nominais decorrem de um empréstimo ou financiamento e incluem a correção monetária relativa ao montante emprestado ou financiado.

Se não há relação, vejamos o que diz a ementa clássica da Lei Orçamentária: "Estima as receitas e fixa as despesas...". A estimativa da receita é de fundamental importância para que as despesas sejam programadas de forma realista em termos monetários. Para se estimar as receitas para o ano seguinte, levam-se em consideração muitos fatores e parâmetros.

Nesse momento vamos nos ater apenas a um deles - o chamado efeito-preço, ou seja, o impacto da inflação prevista para as estimativas das receitas. Por receitas, entendem-se os impostos, as taxas, as contribuições, receitas de serviços, entre outras.

Nesses anos, a inflação efetiva era bem diferente, quase sempre para mais, em relação à taxa média de inflação que servia como parâmetro inicial das estimativas das receitas.

Pensemos num exemplo:

No ano de 198X o governo federal enviou o projeto de lei orçamentária para o ano 198X+1. A inflação prevista para 198X estava muito alta, na faixa de 60% ao ano.

A posição do governo era delicada porque não poderia sinalizar para os agentes econômicos que a inflação iria continuar naquele patamar, muito menos aumentar, como ocorreu em muitos anos.

Com isso, o parâmetro de inflação, base para estimativas das receitas e também para os cálculos de custos das despesas, era menor do que efetivamente ocorria na prática.

Com a inflação alta, a arrecadação dos impostos crescia principalmente naqueles que sofriam maior influência da inflação - os que incidem sobre consumo de bens e serviços.

Resultado:

Dissociação da Lei Orçamentária com sua execução.

Assim, havia, no decorrer do ano, um excesso de arrecadação em termos nominais[7] que precisava ser incorporado ao orçamento em andamento.

Analisando o lado das despesas:

Do ponto de vista das dotações específicas, ocorria uma defasagem dos custos nominais no momento da execução frente à dotação fixada previamente, comprometendo, em muitos casos, de forma irreversível, a execução.

Imagine um projeto de construção de uma escola cujo custo foi estimado em **mil unidades monetárias** da época.

No projeto do orçamento, previa-se uma inflação média para o ano seguinte de 30%, que a grosso modo levaria a escola a custar **1,3 mil**. Porém, na realidade, a inflação foi de **80%**.

Se a unidade recebesse os recursos no início do ano, para a construção da escola, conseguiria implementar a obra. Entretanto, no decorrer do ano, aqueles 1,3 mil não seriam suficientes para a construção, porque os preços dos materiais, mão de obra e demais insumos necessários estariam mais elevados.

Essa distorção fazia com que as alterações orçamentárias fossem enormes. Em decorrência, houve uma desmoralização da peça orçamentária por completo, tanto pelo lado das receitas como pelas despesas. Nesse período, o orçamento acabou se configurando como um instrumento de gestão formal, não levado a sério. O que valia era a "luta" por recursos durante a execução.

Com a estabilização da inflação, as estimativas das receitas se aproximaram significativamente da realidade da arrecadação. Em consequência, as despesas fixadas tendem a não se depreciarem no decorrer do ano. O orçamento pode, então, ser um instrumento efetivo de gestão pública, como de fato ocorre nas economias desenvolvidas.

7. O orçamento é elaborado em valores nominais. A diferença de um valor nominal para outro expresso em termos reais é a inflação.

2.3 Enfoque programático da despesa

O enfoque programático aborda o orçamento público como instrumento de programação das despesas. Nesse sentido, o orçamento é a expressão das políticas públicas setoriais (como saúde, educação, segurança pública).

Diferentemente do enfoque fiscal, no enfoque programático os aspectos específicos de cada política pública são considerados com profundidade.

Nesse enfoque, privilegia-se a função de planejamento. Aliás, essa é a característica que diferencia o orçamento tradicional do orçamento por programa, como já foi visto no módulo anterior.

No Brasil, o orçamento-programa foi introduzido no final dos anos 1960. Todavia, por vários motivos - como a inflação persistente dos anos 1980 e início dos anos 1990, tratado no tópico anterior, e outros, que demandariam considerações mais extensas -, nunca foi implementado de forma satisfatória.

Com a *reforma dos orçamentos*[8] da União posta em prática a partir de 2000, houve um resgate dos principais fundamentos do orçamento-programa, porém, de forma mais simplificada. No momento atual, tem-se dado ênfase ao aspecto gerencial e de resultados da atuação governamental.

A programação das despesas nos orçamentos da União ocorre tendo em vista o planejamento de médio prazo, definido no âmbito do Plano Plurianual (PPA).

O ano de 2012 representa uma alteração no modelo de PPA, até então vigente. Até 2011, o programa era o módulo de integração entre os orçamentos e o Plano. A partir de 2012, essa figura passa a ser desempenhada pela Iniciativa.

O PPA 2012-2015 é organizado no sentido de se evitar a sobreposição com o orçamento, agregando uma visão mais estratégica, agregando informações dos cenários econômico, social, ambiental e regional. Em razão dessas informações e das demandas da população pelas políticas públicas, o Plano agregou as seguintes dimensões[9]:

- **dimensão estratégica:** baseada nos grandes desafios e na visão de longo prazo do governo;

8. Sobre a reforma dos orçamentos, ver Coutinho (2000) e Core (2001).
9. Para maiores detalhes, acesse a Biblioteca leia mais sobre as Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

- **dimensão tática:** organiza a forma possível para o alcance dos objetivos e das linhas definidas na dimensão estratégica; e
- **dimensão operacional:** trata da eficiência governamental, materializada no orçamento via maximização da aplicação dos recursos disponíveis.

A partir dessas dimensões o Plano foi organizado considerando os elementos exibidos na figura a seguir:

Dimensões do PPA 2012–2015

Fonte: Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.

Cada elemento do Plano será detalhado mais a frente, mas o importante a notar é a mudança do conceito de programa, que passa a representar um instrumento de organização da ação de governo, com vistas à consecução dos objetivos pretendidos.

Apenas para comparação, o Plano anterior conceituava o programa como um conjunto de iniciativas que visavam à solução de um problema ou atendimento de uma demanda da sociedade. Podia também estar relacionado ao aproveitamento de oportunidades no campo de atuação do setor público.

A figura a seguir esquematizava a construção de programas segundo a metodologia utilizada no PPA 2008-2011 na esfera federal de governo.

Enap

O programa, na metodologia anterior, era constituído a partir de um problema. Esse problema devia ser compreendido como decorrência de um conjunto de causas. Estas, por sua vez, deviam ser atacadas, neutralizadas ou aplacadas.

Nesse sentido, o problema era entendido como a consequência de uma ou várias causas. O objeto da ação atuava sobre a causa ou causas do problema.

2.3.1 Conceitos associados à estrutura do Plano Plurianual e dos Orçamentos Anuais

Para o PPA 2012-2015, as dimensões vistas anteriormente são materializadas a partir das seguintes categorias:

- **Macrodesafios** - diretrizes elaboradas com base no programa de governo e na visão estratégica e que organizarão a construção dos programas.
- **Programas** - representam a forma de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. Os programas se dividem em: programas temáticos e programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.
- **Programa temático** - agrega a atuação do governo, organizados em razão dos temas das políticas públicas. Sua concepção deve retratar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, os aspectos transversais e multissetorias da política pública, bem como os pactos territoriais envolvidos. O programa temático se desdobra em objetivos e iniciativas.

    - O **Objetivo** expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.
    - A **Iniciativa** declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras decorrentes de ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

- **Programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado**[10] – agregam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não incluídas nos programas temáticos por meio de suas iniciativas.

Nesse modelo atual de PPA, as ações não constam do Plano, figurando apenas nos orçamentos anuais. As definições e tipos de ações advém da Portaria nº 42, de 14 abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão. Tais conceitos têm sido reforçados ao longo dos anos pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais.

De acordo com tal Portaria, a ação orçamentária é a representação financeira que contribui para o alcance das finalidades pretendidas por cada iniciativa. Pode haver mais de uma ação para cada iniciativa, da mesma forma que pode haver uma única ação para uma única iniciativa. As ações orçamentárias se dividem em três tipos: atividades, projetos e operações especiais[11]. O enquadramento de uma ação em um dos três itens depende do efeito gerado pela sua implementação

10. Existem ainda os programas "operações especiais", compostos integralmente por ações do tipo "operações especiais". Esses programas figuram apenas nos orçamentos anuais e não constam do PPA.
11. Para efeitos do PPA 2012-2015, as iniciativas podem conter, além das ações orçamentárias, financiamento extraorçamentário e medidas institucionais/normativas. Esses dois itens figuram apenas no PPA e não constam dos Orçamentos Anuais.

Tipos de Ações

Projeto

Instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.

Atividade

Instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. A distinção entre projetos e atividades pressupõe a mensuração da capacidade de atendimento em bens e serviços. Sem essa mensuração, a distinção entre projetos e atividades perde o sentido. É preciso conhecer o nível de atendimento quantitativo atual (atividade) para diferenciar o que é agregado (projeto).

Operação Especial

São despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. A ausência de produto, no caso das operações especiais, deve ser caracterizada em relação ao ciclo produtivo objeto da orçamentação.

Particularizando o orçamento da União, estaremos diante de operação especial quando o seu gestor (ou gestores) não combina fator de produção nem se responsabiliza pela geração do produto, que se materializa em um outro ciclo orçamentário (estado, município, por exemplo).

Conforme consta do Manual Técnico de Orçamento de 2012 (MTO- 2012), publicado pela Secretaria de Orçamento Federal, listam-se a seguir os principais exemplos de operações especiais:

- amortização, juros, encargos e rolagem da dívida contratual e mobiliária;
- pagamento de aposentadorias e pensões;
- transferências constitucionais ou legais por repartição de receita (FPM, FPE, salário-educação, compensação de tributos ou participações aos estados, Distrito Federal e municípios, transferências ao governo do Distrito Federal);
- pagamento de indenizações, ressarcimentos, abonos, seguros, auxílios, benefícios previdenciários, benefícios de assistência social;
- reserva de contingência, inclusive as decorrentes de receitas próprias ou vinculadas;
- cumprimento de sentenças judiciais (precatórios, sentenças de pequeno valor, sentenças contra empresas, débitos vincendos etc);
- operações de financiamento e encargos delas decorrentes (empréstimos, financiamentos diretos, concessão de créditos, equalizações, subvenções, subsídios, coberturas de garantias, coberturas de resultados, honras de aval, assistência financeira), reembolsáveis ou não;
- ações de reservas técnicas (centralização de recursos para atender concursos, provimentos, nomeações, reestruturação de carreiras etc);
- complementação ou compensação financeira da União;
- contraprestação da União nos contratos de Parcerias Público-Privadas;
- contribuição a organismos e/ou entidades nacionais ou internacionais;
- integralização e/ou recomposição de cotas de capital junto a entidades internacionais;

Enap

- contribuição à previdência privada;
- contribuição patronal da União ao Regime de Previdência dos Servidores Públicos;
- desapropriação de ações, dissolução ou liquidação de empresas;
- encargos financeiros (decorrentes da aquisição de ativos, questões previdenciárias ou outras situações em que a União assuma garantia de operação);
- operações relativas à subscrição de ações;
- indenizações financeiras (anistiados políticos, programas de garantias de preços etc);
- participação da União no capital de empresas nacionais ou internacionais; e
- outras.

Localização do Gasto

As atividades, os projetos e as operações especiais são desdobrados em subtítulos para especificar a localização geográfica integral ou parcial das ações. A localização do gasto corresponde ao menor nível de detalhamento da estrutura programática, sendo o produto e a unidade de medida, os mesmos da ação orçamentária. Com a finalidade de disciplinar a criação e a codificação dos localizadores, foi estabelecido, a partir de 2002, um esquema baseado na codificação do IBGE e que será aplicado sempre que o localizador coincidir com os locais geográficos correspondentes à divisão territorial do País. Esse nível de detalhamento é característico dos orçamentos da União e é onde ocorre a execução orçamentária. Vale ressaltar que muitos projetos, pela característica de suas abrangências, apresentam subtítulos como menor nível de detalhamento e não localizadores.

2.3.1.1 Tipos de Programas e Atributos

Os tipos de programas citados anteriormente possuem cadastro com uma série de informações qualitativas, construídas para melhor detalhar sua finalidade e objetivos. Veremos a seguir os seus atributos e conceitos.

A) Programas Temáticos:

CÓDIGO: destina-se a organizar a ordenação dos programas, para efeito do seu cadastramento no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). O mesmo código é utilizado no PPA e no Orçamento Anual.
TÍTULO: Deve retratar o tema no qual o poder público pretende atuar.

CONTEXTUALIZAÇÃO: deve conter alguns elementos que assegurem:

- uma interpretação ampla e clara do tema tratado;
- o levantamento das oportunidades e desafios associados;
- as realidades locais que a política pública deve abranger;
- quais as mudanças que se deseja realizar;
- a compatibilidade dos desafios que vierem a constar dos objetivos; e
- quando possível, a inter-relação com os planejamentos setoriais.

INDICADOR: instrumento que auxilia no monitoramento e avaliação do programa ao permitir a identificação e/ou aferição de alguns de seus aspectos. O indicador deverá conter:

- **denominação -** nome do indicador que retrate a relação de fatores que se pretenda acompanhar;
- **fonte -** órgão responsável pelo registro ou produção das informações;
- **unidade de medida -** padrão para mensuração da relação descrita no indicador;

- **índice de referência -** reflete a apuração mais recente do indicador, que servirá de base para comparações futuras. Há necessidade de informar a data de apuração.

VALOR GLOBAL: representa uma estimativa dos recursos a serem empregados para atender aos objetivos relacionados no período do Plano. O PPA traz a indicação do valor específico de 2012 (compatível com o Orçamento desse ano), e o montante consolidado para o período restante (2013 a 2015). O valor global será ainda detalhado em função das esferas orçamentárias, categorias econômicas e outras fontes de financiamento.[12]

VALOR DE REFERÊNCIA PARA A INDIVIDUALIZAÇÃO DE PROJETOS COMO INICIATIVAS: retratam os montantes estabelecidos por programa temático, para os quais os empreendimentos serão individualizados no PPA como Iniciativas. Tais valores são definidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em conjunto com os ministérios respectivos, podendo variar no âmbito do mesmo programa temático em função da origem do seu financiamento (orçamentário ou não).

B) PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO

Nos programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado constam as ações relacionadas à gestão e manutenção dos órgãos envolvidos, bem como outras ações que não puderam ser classificadas nos programas temáticos. Essas ações, da mesma forma como nos programas temáticos, só constarão dos orçamentos anuais, não figurando no Plano. Porém, esses programas não possuem os atributos de objetivos e iniciativas. Cada órgão poderá ter um programa dessa natureza, com sua denominação variando em razão dessa vinculação. Exemplo: Programa de Gestão e Manutenção do Meio Ambiente, Programa de Gestão e Manutenção de Minas e Energia, Programa de Gestão e Manutenção de Educação etc.

B.1) Atributos:

CÓDIGO: destina-se a organizar a ordenação dos programas, para efeito do seu cadastramento no SIOP. O mesmo código é utilizado no PPA e no Orçamento Anual.

TÍTULO: Receberá o nome de Programa de Gestão e Manutenção do Órgão respectivo.

VALOR GLOBAL: representa uma estimativa dos recursos a serem empregados para atender aos objetivos relacionados no período do Plano. O PPA traz a indicação do valor específico de 2012 (compatível com o orçamento desse ano), e o montante consolidado para o período restante (2013 a 2015). O valor global será ainda detalhado em função das esferas orçamentárias, categorias econômicas e outras fontes de financiamento.

2.3.1.2 Objetivos e Iniciativas

Os objetivos e iniciativas representam desdobramentos dos programas temáticos. A seguir teremos um pouco mais de detalhes desses itens.

A) Objetivo

O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território. Cada programa temático pode ter um ou mais objetivos.

12. Voltaremos a tratar do conceito dessas classificações no Módulo IV.

O objetivo apresenta os seguintes elementos:

- Possibilitar a escolha de como será implementada uma determinada política pública, levando em consideração os fatores políticos, econômicos, sociais, institucionais, legais, ambientais e tecnológicos;
- Orientar a forma de atuação da intervenção estatal, com a finalidade de assegurar a entrega à sociedade dos bens e serviços necessários para o alcance das metas pactuadas, considerando as especificidades territoriais;
- Representar a transformação esperada na situação atual de um determinado tema;
- Ser exequível, ou seja, precisa retratar metas possíveis e realistas para o poder público;
- Propiciar a definição das iniciativas, que assegurem a oferta de bens e serviços, em razão da organização dos fatores que materializarão tal oferta;
- Apresentar as informações necessárias à ação pública, considerando "o que fazer", "como fazer", "quando fazer" e "onde fazer".

Os atributos dos Objetivos são:

- C**ódigo:** número que ordena a representação dos objetivos, gerado automaticamente pelo SIOP;
- **Enunciado:** retrata as escolhas realizadas, de forma a orientar taticamente a ação pública e possibilitar a alteração da situação atual;
- **Órgão Responsável:** ministério ou secretaria responsável pela coordenação e implementação do objetivo;
- **Caracterização:** apresenta os elementos que norteiam a ação pública, em função da expressão da realidade, considerando, ainda, os aspectos políticos, econômicos, sociais, institucionais, legais, ambientais e tecnológicos;
- **Metas para 2012:** medida de performance do objetivo, que pode ser de natureza qualitativa ou quantitativa, porém, sua avaliação deve ser possível. Cada objetivo pode ter uma ou mais metas;
- **Regionalização:** retrata as informações em razão das metas estipuladas de forma regional. Poderá ser expressa em abrangência "nacional", "macrorregiões", "estados", "municípios" ou, ainda, em distribuições regionais específicas de cada política, por exemplo: perímetros de irrigação, biomas, territórios rurais, bacias hidrográficas, etc.

B) Iniciativa

A iniciativa, como já foi visto anteriormente, declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras - ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

É em função da iniciativa que podemos verificar o elo entre o PPA e o Orçamento, haja vista que é a partir das iniciativas que são formuladas as ações orçamentárias. Para cada iniciativa podem se relacionar uma ou mais ações. Entretanto, poderá haver outras fontes de financiamento além do orçamento.

2.4 Exemplo de Programa de Governo

Acesse a biblioteca do curso e veja um exemplo de um programa temático, centrado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o nome de Inovações para a Agropecuária. O arquivo disponível (Módulo II - Programa Temático – Agricultura) retrata as

informações do PPA 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, assim como a contextualização do Programa e ações relacionadas, conforme informações da Lei Orçamentária de 2012, todas disponíveis no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Procure ler o material com atenção, tendo em vista os conceitos apresentados, de forma a perceber a lógica de sua construção e seus elementos constitutivos.

Essa leitura deve permitir identificar as seguintes informações principais:

- O cenário em que se construiu o Programa: reconhecimento internacional que o País possui na capacidade de gerar conhecimentos e tecnologias inovadoras para a agricultura tropical;
- Desafios associados: necessidade de assegurar a segurança alimentar da população, manter a competitividade da agropecuária nacional, aumentar os empregos e melhorar a renda, saúde e educação dos produtores;
- Os indicadores: relacionados ao desenvolvimento científico, à conservação ambiental, aos impactos ambientais, econômicos e sociais, à produtividade e ao volume de produção;
- O volume de recursos envolvidos: R$ 2.302.399 bilhões – para os quatro anos do Plano;
- Valor de individualização dos empreendimentos: R$ 50 milhões; e
- Os desdobramentos em objetivos (com suas metas regionalizadas) e iniciativas (contendo as informações das ações orçamentárias constantes da Lei Orçamentária de 2012).

2.5 Finalizando o Módulo

Terminamos o Módulo 2. Faça as atividades avaliativas propostas a seguir.

No próximo módulo, você terá oportunidade de conhecer o Processo.

Enap