

# Plano Plurianual 2018-2021



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**  
FAZENDA



## Sumário – Exposição de Motivos PPA 2018-2021

Relação de figuras .....	2
Glossário.....	3
Preâmbulo .....	4
1. Introdução.....	6
1.1. Conceituação e Embasamento legal .....	6
1.2. Ciclo de planejamento e orçamento e integração entre as peças.....	9
1.3. Competência para elaboração do PPA.....	14
2. Estrutura formal e diretrizes técnicas do PPA.....	16
2.1. Programas, Projetos e Atividades, DAS e entregas físicas regionalizáveis.....	16
2.2. Georreferenciamento do planejamento e da execução orçamentária .....	23
2.3. Indicadores do PPA .....	26
2.4. Sistema de Elaboração e Monitoramento do PPA 2018-2021 e transparência do planejamento e da execução orçamentário-financeira .....	29
2.5. Participação social no processo de planejamento: audiências públicas e ferramentas digitais. ....	31
3. Intersecção entre instrumentos de planejamento .....	33
3.1. Programa de Metas.....	33
3.2. Agenda 2030 e planos municipais.....	37
4. Relação de Indicadores .....	43



## Relação de figuras

<b>Figura 1 Ciclo de Planejamento e Orçamento Municipal</b>	<b>13</b>
<b>Figura 2 Relação de Programas do PPA 2018-2021 e respectivas justificativas</b>	<b>21</b>
<b>Figura 3 Código do DA nos Sistemas SOF e PPA</b>	<b>24</b>
<b>Figura 4 Interligação entre Programa de Metas 2017-2020 e PPA 2018-2021</b>	<b>34</b>
<b>Figura 5 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU</b>	<b>37</b>
<b>Figura 6 Vinculação das ODSs com os Programas do PPA 2018-2021</b>	<b>40</b>



## Glossário

**Geosampa:** mapa virtual do Município de São Paulo realizado e desenvolvido pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e pela Empresa Pública de Processamento de Dados (PRODAM), com banco de dados que oferece a localização de equipamentos públicos e estatísticas sobre a cidade. Acesso pelo endereço <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>.

**ObservaSampa:** é um portal com sistema de indicadores da cidade acompanhado de análises setoriais importantes para a elaboração e avaliação de políticas públicas, criado via Decreto nº 57.087 de 24 de junho de 2016 e sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Acesso pelo endereço <http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br>.

**Planeja Sampa:** plataforma virtual da Prefeitura de São Paulo que possibilitou o acompanhamento e participação da sociedade civil durante a elaboração do Programa de Metas 2017-2020. Acesso pelo endereço <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br>.

**Sistema de Orçamento e Finanças (SOF):** sistema interno da Secretaria da Fazenda implantado entre os anos de 2010 e 2011 por meio do qual há o controle e movimentação da execução financeiro-orçamentária ano a ano.



## Preâmbulo

A Prefeitura Municipal de São Paulo, em cumprimento à legislação e ciente da necessidade de realizar um bom planejamento de suas ações, entrega à população paulistana mais uma edição do Plano Plurianual (PPA), para o quadriênio 2018-2021.

Sua construção contou com a participação de servidores de todas as secretarias municipais e da sociedade civil, por meio da realização de audiências públicas e de sugestões encaminhadas. O plano foi cuidadosamente desenvolvido para guiar a administração no sentido de maximizar a oferta de bens e serviços aos cidadãos e cidadãs, respeitando a restrição orçamentária que se apresenta. O esforço analítico dispendido pelas equipes técnicas da Prefeitura é e tem sido fundamental para que o PPA não seja mera peça fictícia, mas sim o verdadeiro balizador das políticas públicas.

A presente Exposição de Motivos divide-se em três capítulos. O Plano Plurianual deve seguir parâmetros legais e técnicos – sem os quais haverá comprometimento de sua materialização descrita nos Capítulos 1 e 2 deste documento. Já o Capítulo 3 apresenta outros instrumentos de planejamento existentes, os quais garantem coerência e unidade na atuação da gestão. Destaque para o Programa de Metas, também construído em 2017 com a participação da sociedade civil, influenciado por parâmetros estabelecidos mundialmente.

Ao final deste documento, segue também a relação de indicadores selecionados junto às secretarias, que permitirão verificar em termos qualitativos e quantitativos os avanços obtidos ano a ano.

Destaca-se que esta Exposição de Motivos, documento subscrito por SF/SU-POM/COPLAN, com o apoio da Secretaria Municipal de Gestão, responsável pelo Programa de Metas, introduz o conteúdo do PPA 2018-2021, dividido formalmente em dois anexos no texto legal.

A conexão entre o planejamento municipal e o cenário econômico do País é o tema do **Anexo I - Apresentação do Cenário Econômico e Demonstrativo da Previsão**



**de Receitas para o Quadriênio 2018/2021.** O planejamento de execução das políticas públicas deve observar as projeções de receitas tributárias - que dependem do crescimento econômico e das expectativas de inflação - e a capacidade fiscal dos governos estadual e federal de manter seus repasses voluntários ao Município.

Já o **Anexo II - Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o Quadriênio 2018/2021** traz a relação e descrição técnica de todos os programas e ações estabelecidas como prioritárias pela Municipalidade para os próximos quatro anos. Representa a essência e coração do plano, que evidencia o que se pretende fazer no período vindouro, cuja execução será constantemente acompanhada e aprimorada pela Prefeitura.

É direito e papel de cada cidadão e cidadã acompanhar e cobrar a execução das ações componentes do PPA, com vistas à real efetivação desta importante peça de planejamento de gestão. Este documento contribui para fomentar a transparência ativa e o diálogo entre Prefeitura e sociedade civil.

Boa leitura!



## **1. Introdução**

### **1.1. Conceituação e Embasamento legal**

O Plano Plurianual (PPA) é uma peça de planejamento prevista no art. 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e regulamentada no Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Constitui-se no mais importante instrumento de planejamento à disposição dos governantes para implementação de políticas públicas ao retratar, em visão macro, as intenções do gestor público para um período de quatro anos. De acordo com o § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88, sua vigência vai do segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo eleito pelo voto popular até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Ou seja, no caso do Município de São Paulo, com a atual gestão iniciada em 1º de janeiro de 2017, o PPA valerá para o período 2018-2021.

Na esfera municipal, o PPA está previsto nos artigos 137 a 142 da Lei Orgânica Municipal (LOM). No art. 138, está estabelecido que o projeto de lei do Plano Plurianual será encaminhado à Câmara Municipal até o dia 30 de setembro do primeiro ano do mandato.

É no PPA que estão estabelecidos, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme diretriz estabelecida pelo § 1º do já citado artigo 165 da Constituição Federal.

Cabe aqui destacar o que significam tais conceitos presentes na letra da lei, para que não sejam simplesmente encarados como meros comandos normativos desprovidos de conteúdo, sem que haja um entendimento aprofundado deles, e sim como verdadeiros balizadores da ação governamental. As diretrizes são normas gerais, amplas, estratégicas, que mostram o caminho a ser seguido na gestão dos recursos pelos próximos quatro anos – ou seja, fundamentais para se saber para onde se vai. Isto indica a



necessidade de um planejamento bem feito para que as ações sejam realizadas da melhor forma possível, com benefícios à população.

As diretrizes influenciam o traçado dos objetivos do PPA, que correspondem ao que será perseguido com maior ênfase pelo Governo no período de vigência do Plano para que, no longo prazo, a visão estabelecida se concretize. Os objetivos expressam o que deve ser feito, com desdobramento no território, cuja realização será determinante para o sucesso do processo de planejamento. Em suma, os principais objetivos do PPA são<sup>1</sup>:

- Definir, com clareza, as metas e prioridades da administração e os resultados esperados;
- Organizar, em Programas, as ações que resultem na oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- Estabelecer a necessária relação entre os Programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo;
- Nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, de maneira compatível com os objetivos do Plano e a restrição orçamentária intertemporal;
- Facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos;
- Integrar as ações do município com as desenvolvidas pela União e governo do Estado;
- Estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;
- Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- Dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

---

<sup>1</sup> Extraído de VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. *Manual de Elaboração – O passo a passo da Elaboração do PPA para municípios*. 2ª edição, MPOG/BNDES.



No decorrer da presente exposição de motivos, será possível perceber que tais objetivos estão claramente incutidos como verdadeiros princípios nas ações capitaneadas pela Municipalidade na construção do PPA.

Continuando acerca dos conceitos, verifica-se que as metas são medidas do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas, traduzidas na presente peça municipal em entregas físicas regionalizáveis, bem como no desenvolvimento e monitoramento dos indicadores elencados pela administração pública municipal como prioritários para medir a evolução dos principais resultados esperados.

No que se refere às despesas, elas dividem-se em de despesas de capital, despesas decorrentes de capital, e despesas correntes. As **despesas de capital** são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, como, por exemplo, a construção de um hospital ou a compra de um equipamento. As despesas **decorrentes de capital** se referem àquelas geradas por despesa de capital, e que ocorrem ainda dentro do período de vigência do Plano Plurianual. No exemplo, é o custeio do hospital construído, ou a manutenção do equipamento adquirido. As **despesas correntes**, por fim, são as demais, como pessoal, encargos sociais, contratação de serviços terceirizados (coleta de lixo, limpeza e segurança de equipamentos públicos etc.) e o custeio gerado por investimentos feitos em PPAs anteriores etc. Projeções para as três classes de despesa deverão estar previstas no Plano.

Há, no entanto, o conceito de programas de duração continuada, cuja definição na CF/1988 não é precisa. Retirando-se os programas governamentais que têm prazo de conclusão, os quais são denominados de investimentos, qualquer outra ação poderia ser considerada de duração continuada. Na prática, há uma interpretação restritiva para que sejam consideradas apenas ações finalísticas. Para que o PPA não perca sua finalidade de instrumento de planejamento, não se obriga a presença de todos os programas de duração continuada relacionados às atividades-meio da Administração Pública, como despesas com o custeio da folha do funcionalismo público ou despesas administrativas gerais.



## 1.2. Ciclo de planejamento e orçamento e integração entre as peças

A previsão orçamentária apresentada no PPA não fica circunscrita a uma expectativa de arrecadação e de autorização de gastos. Ao contrário, o Plano é um instrumento legal que contém programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar no exercício, e que demandará, portanto, programação orçamentária.

O Município de São Paulo vem construindo meios para que o PPA saia do papel e passe a atuar de modo efetivo nas tomadas de decisão do Executivo. Um importante fato que contribuiu para que o PPA passasse a ter maior concretude foi a obrigatoriedade, a partir de 2008, de se apresentar um Programa de Metas no início da gestão. Ali devem estar delineados os objetivos estratégicos, os resultados esperados, as principais políticas e os produtos concretos a serem entregues à população pelo governo que se inicia.

Segundo o § 10 do art. 138 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM):

Art. 138 (...)

§ 10. As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal.

Isso significa dizer que, apesar da não coincidência dos períodos totais de vigência das duas peças, Programa de Metas e PPA devem guardar a máxima coerência. Com isso, o Programa de Metas passou a estar contido no PPA e funcionar como uma mola das ações orçamentárias em geral, face o seu caráter de prioridade absoluta estabelecido pela gestão.

A fim de fortalecer o papel do PPA como um instrumento efetivo de planejamento e orçamento, a Prefeitura do Município de São Paulo realizou um esforço de reestruturação para a elaboração do PPA 2018-2021. Esse processo, que será mais detalhado adiante, envolveu, primeiramente, a revisão geral dos Programas e das ações or-



çamentárias (Projetos e Atividades) que foram utilizados nos PPA anteriores. Em seguida, os Projetos/Atividades foram pormenorizados em Detalhamentos das Ações (DA) que informam a qual intervenção específica o orçamento planejado e executado se destina sob o viés geográfico. Este detalhamento garante maior transparência no planejamento e execução orçamentários, além de permitir avanços na regionalização dos investimentos ao vincular a ação a determinado território (Prefeituras Regionais e Distritos). Ademais, buscou-se vincular, quando cabível, cada ação orçamentária do PPA 2018-2021 às metas, projetos estratégicos e linhas de ação estabelecidos no Programa de Metas 2017-2020, a fim de que os objetivos traçados neste último sejam refletidos nos Projetos/Atividades ou Detalhamentos das Ações do primeiro. Foram estabelecidas, em conjunto com cada Secretária executora do orçamento, as métricas mais adequadas para o monitoramento e acompanhamento da evolução pretendida dentro do campo, traduzidas em indicadores quantitativos com série histórica disponível.

Ainda dentro da integração entre os processos de planejamento e o orçamentário, estão inseridas duas outras leis orçamentárias originadas a partir do PPA: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LDO é o elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o instrumento que viabiliza a execução dos programas governamentais. Uma de suas principais funções é selecionar, dentre os programas e metas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento anual. A LDO compreenderá também as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orientará a elaboração da lei orçamentária anual e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, conforme determina o § 2º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, abaixo transcrito:

Art. 137 (...)

§2º- A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.



A Lei Complementar 101/2000 (LC 101), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determina outros requisitos para a LDO em seu art. 4º, com destaque para a elaboração do Anexo de Metas Fiscais. A sua não apresentação acarreta, além de outras penalidades, a aplicação de multa ao agente responsável, na forma do art. 5º, inciso II, § 1º da Lei 10.028/2000.

Este anexo também está previsto na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 138, §6º, I) e deverá conter, entre outros:

- a) As metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, sendo, na prática, metas trienais;
- b) A avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;
- c) A evolução do patrimônio líquido, a origem e a aplicação dos recursos de privatizações, se houver;
- d) A estimativa e compensação da renúncia fiscal e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Outro requisito importante estabelecido pela LRF para a LDO é o Anexo de Riscos Fiscais. Segundo o § 3º do art. 4 da LRF, neste anexo serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

A iniciativa do projeto de lei de diretrizes orçamentárias é do Executivo, que deverá enviá-lo ao legislativo até 15 de abril de cada ano. A votação deve ocorrer até 30 de junho e, caso isso não ocorra, o Legislativo não poderá entrar em recesso.

E para concluir o ciclo orçamentário, há a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta lei estima as receitas e fixa as despesas do Governo para ano subsequente, no intuito de concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O § 5º do art. 137 da LOM reproduz o comando do § 5º da CF/88, que determina que a Lei Orçamentária Anual LOA disponha sobre:



I - o orçamento fiscal referente aos poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

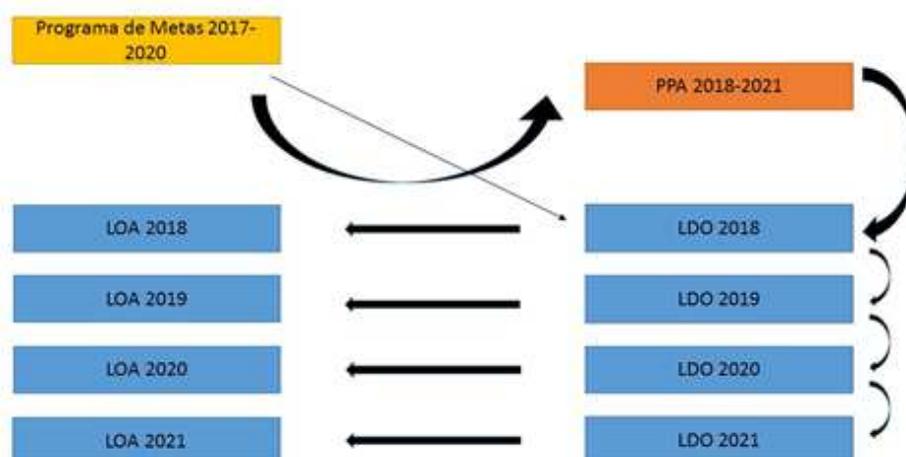
É importante destacar também as regras que a Constituição Federal (CF/88) e a Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM) estabelecem para reforçar o papel do processo orçamentário como peça de planejamento e de prevenção a desequilíbrios indesejáveis.

No artigo 167 da CF/88, está determinado que nenhum programa ou projeto será iniciado se não estiver constando na LOA. Além das diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO, os parâmetros e limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e os programas e ações contidos no PPA igualmente devem ser respeitados. A LOA também deverá conter em anexo o demonstrativo da compatibilização do Orçamento com os objetivos e metas definidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO e deve ter definida a reserva de contingência, que é um percentual da receita corrente líquida (RCL) para atender a gastos não previstos na Lei, tal como calamidades públicas.

Já a LOM, nos §§ 8º e 9º do art. 137, determina que a LOA identifique os projetos e atividades, individualizando-os segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo. Ademais, deve incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico, no intuito de proceder à integração do processo orçamentário ao de planejamento.

O projeto da LOA, tal como o do PPA, deve ser enviado pelo poder Executivo até o dia 30 de setembro de cada ano e aprovada pelo Legislativo até o fim do mês de dezembro.

O quadro que segue sintetiza a relação entre PPA, Programa de Metas, LDO e LOA:



*Figura 1 Ciclo de Planejamento e Orçamento Municipal*

O acompanhamento da execução do orçamento pela população está garantido na legislação brasileira. A Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009, estabelece a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade em tempo real, ou seja, disponível no momento em que estão ocorrendo, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

No Município de São Paulo, a Lei nº. 3.940, de 21/01/2005, define que a execução orçamentária deve estar publicada no site da Prefeitura. A Secretaria Municipal da Fazenda publica em seu site eletrônico (<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/>) a execução orçamentária anual com atualização periódica, de forma concretizar o mandamento supramencionado. As Prefeituras Regionais, a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município também devem apresentar seus respectivos orçamentos de forma bem visível, no saguão de entrada dos prédios onde estão localizadas.

Todo esse trabalho tem como objetivo o fortalecimento do planejamento da Prefeitura Municipal de São Paulo, trazendo maior transparência, melhor gestão das políticas públicas e um controle aprimorado da sociedade sobre o ciclo de planejamento e orçamento do Município de São Paulo.



### **1.3. Competência para elaboração do PPA**

A competência atual para elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual no âmbito do Município de São Paulo é da Coordenadoria de Planejamento (COPLAN), vinculada à Subsecretária do Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM) da Secretaria da Fazenda (SF), nos termos do Decreto nº 56.764/2016.

Cumpra-se um breve histórico, considerando as recentes mudanças administrativas. A COPLAN, até o ano de 2015, era vinculada à antiga Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPGA), organizada pelo Decreto nº 51.820/2010, que tinha a responsabilidade de elaborar tanto o Programa de Metas quanto o Plano Plurianual.

Com a edição do Decreto nº 55.966/2015, foram transferidas à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (atual Secretaria Municipal da Fazenda) as estruturas, atribuições e competências das Coordenadorias de Orçamento (CGO) e Coordenadoria de Planejamento (COPLAN) e não todas as ações que anteriormente competiam à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Secretaria Municipal de Gestão).

Ou seja, houve uma separação da competência dos principais instrumentos de planejamento do Município. Assim, o processo de construção e acompanhamento do Programa de Metas 2017-2020 é responsabilidade da Secretaria Municipal de Gestão, enquanto a elaboração do Plano Plurianual fica a cargo da Secretaria da Fazenda.

Tal divisão não significou uma concepção isolada de ambos os instrumentos, pelo contrário. Em primeiro lugar, a legislação em vigor demanda que o PPA reflita o conteúdo do Programa de Metas, o que permite a sua integração e coerência. Não por acaso, a COPLAN, por meio do já citado Decreto nº 56.764/2016, em seu artigo 5º, incisos IV e VI, tem como atribuições referendadas juridicamente participar das ações para a elaboração do Programa de Metas e propor ações para garantir a compatibilidade entre o Plano Diretor Estratégico, o Plano Plurianual e as Leis Orçamentárias Anuais e os demais planos de ação elaborados pelo Município.

Para que o disposto na legislação seja materializado na prática e ciente de sua competência, a Secretaria da Fazenda, através de SUPOM/COPLAN, e a Secretaria de



Gestão trabalham em conjunto para que os processos do Plano de Metas e do PPA sejam integrados, garantindo consistência no planejamento das ações da administração.



## 2. Estrutura formal e diretrizes técnicas do PPA

### 2.1. Programas, Projetos e Atividades, DAs e entregas físicas regionalizáveis.

O PPA é dividido em planos (ou programas) de ações, e cada plano deverá conter: objetivo, órgão do Governo responsável pela execução do projeto, valor, prazo de conclusão, fontes de financiamento, indicador que represente a situação que o plano visa alterar, necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto, etc. Segundo o art. 2º, alínea “a”, da Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) nº 42/1999, aplicável em todo o território nacional, **programa** é “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”.

Do teor desses conceitos, é possível concluir que um **programa**, em essência, compõe o topo e maior nível dentro da lógica estratégica que permeia o Plano Plurianual, cuja construção e nomenclatura decorre das políticas e objetivos tidos como mais prioritários pela gestão em exercício. Os programas do PPA, pelo seu caráter transversal, também abrangerão ações desenvolvidas por diferentes Secretarias. São divididos, ainda, entre os que possuem caráter finalístico, referente às áreas em que são desenvolvidas políticas públicas com benefícios diretos aos cidadãos, e administrativo, mais relacionados com o funcionamento da máquina administrativa.

Cada **programa** necessariamente conterà **projetos e atividades**, definidos tecnicamente, que são as **ações orçamentárias** às quais são atribuídos recursos que possibilitarão operacionalizar da melhor forma possível as diretrizes nele colocadas. Com base nos conceitos trazidos pelo art. 2º da Portaria MPOG nº 42/1999, alíneas “b” e “c” respectivamente, **projeto** é “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, **limitadas no tempo**, das quais resulta um produto que concorre para a **expansão** ou o **aperfeiçoamento** da ação de governo”. Já **atividade** é “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, 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”. O rol completo de programas e suas respectivas ações, como já informado no Preâmbulo, compõe o **Anexo II** da Lei do PPA 2018-2021.

Em relação ao PPA anterior, buscou-se manter a nomenclatura dos programas, no sentido de possibilitar a continuidade na operacionalização da máquina pública e o melhor rastreamento do gasto público. Não obstante, houve situações nas quais preponderaram as novas diretrizes da atual gestão, já evidenciadas em seu plano de governo e no Programa de Metas 2017-2020, além da necessidade de aprimoramento técnico e mesmo ocorrência de demandas das Secretarias responsáveis diretas pelas políticas, de modo que se procedeu a alterações nos programas existentes, bem como criação de novos. Com isso, a relação de programas estabeleceu-se conforme a tabela abaixo:

<b>ID Programas</b>	<b>Programa</b>	<b>Justificativa</b>
<b>0</b>	<i>Encargos especiais</i>	Programa de caráter administrativo, cujo código segue os ditames do parágrafo único do artigo 4º da Portaria nº 42/1999 do MPOG.
<b>3001</b>	<i>Acesso à cultura</i>	A área da cultura é considerada prioritária para a atual gestão, com projetos próprios já desenvolvidos no Programa de Metas e que servem de base para a construção das ações do PPA, capitaneados pela Secretaria Municipal de Cultura.
<b>3002</b>	<i>Acesso à moradia adequada</i>	Considerando que a moradia é uma das principais demandas existentes no seio da sociedade paulistana, realidade esta que já mereceu especial atenção no Programa de Metas, é importante que haja um programa específico para a melhor execução e acompanhamento das ações a ela relacionadas, que possuem forte caráter transversal.
<b>3003</b>	<i>Ações e serviços da saúde</i>	A área da saúde possui o segundo maior orçamento do Município, um grau de prioridade altíssimo, face a grande demanda existente e o reflexo que gera no bem-estar dos cidadãos, além de uma estrutura complexa e de grande envergadura, capilarizada em todos os pontos do território paulistano, o que exige a construção de um programa próprio, com vistas ao melhor desenvolvimento da política pública.



<b>3004</b>	<i>Benefícios e previdência de funcionários</i>	Programa referente a despesas com servidores públicos da ativa e aposentados, sem perder de vista os enormes custos e a necessidade de medidas que busquem maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.
<b>3005</b>	<i>Promoção da sustentabilidade ambiental</i>	O programa possui um escopo ampliado para agregar as mais diversas ações de sustentabilidade relacionadas à proteção e defesa do meio ambiente, em sintonia com as diretrizes da Agenda 2030 que estarão incorporadas ao PPA.
<b>3006</b>	<i>Direitos da pessoa com deficiência</i>	O programa reflete as ações de iniciativa da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e o conceito de acessibilidade que vem sendo amplamente difundido desde a elaboração do Programa de Metas 2017-2020.
<b>3007</b>	<i>Garantia dos direitos da população idosa</i>	É obrigação moral de toda Administração atuar no sentido de criar mecanismos para que o respeito aos idosos prepondere e eles tenham a possibilidade plena de exercício de seus direitos, coibidas todas as formas de discriminação.
<b>3008</b>	<i>Ações preventivas em áreas de risco e defesa civil</i>	O programa contempla as ações de melhoria da drenagem urbana e incorpora a nova dimensão estratégica das ações preventivas e de defesa civil (projeto estratégico "Cidade Resiliente", do Programa de Metas 2017-2020). As ações de proteção às bacias hidrográficas podem ser enquadradas neste programa, quando motivadas à proteção ao risco, ou ao programa de "Promoção da sustentabilidade ambiental (3005), quando motivados pela preservação/manutenção de ecossistemas.
<b>3009</b>	<i>Melhoria da mobilidade urbana universal</i>	Outro programa que demanda grandes recursos do orçamento e com reflexos diários na vida da população, que depende da implementação de um sistema de transporte rápido, moderno e acessível para que possa se deslocar com qualidade pela cidade.



<p><b>3010</b></p>	<p><i>Manutenção e desenvolvimento da educação</i></p>	<p>Apesar do grande número de unidades educacionais, a rede física ainda se encontra em expansão visando o atendimento da demanda por vagas em creche, da eliminação do terceiro turno, redução do número de alunos por turma e expansão da jornada escolar. Dessa forma, constituem-se como objetivos principais do programa: 1) garantir condições adequadas de funcionamento das unidades educacionais, contemplando desde o espaço físico, mobiliários, fortalecimento da gestão escolar, remuneração dos profissionais da educação e respeito às normas de acessibilidade e segurança, limpeza; 2) ampliar o acesso na primeira etapa da educação infantil (creche) priorizando o atendimento nas regiões com maior vulnerabilidade social do município e ampliar a jornada escolar para a permanência de alunos em tempo integral; 3) garantir o atendimento especializado, sempre que necessário, para os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.</p>
<p><b>3011</b></p>	<p><i>Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público</i></p>	<p>Incorpora a dimensão estratégica dada à inovação tecnológica (evidenciada com a criação da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia - SMIT); e ao processo de desburocratização (como exemplificam os projetos do "Empreenda Fácil" e do "Descomplica SP"). Fica preservada a ideia de modernização do serviço público.</p>
<p><b>3012</b></p>	<p><i>Transparência e participação social na administração pública</i></p>	<p>A participação social é pressuposto para a construção das políticas públicas em sintonia com as demandas da sociedade, o que exige também transparência dos órgãos públicos para que o acesso à informação seja cada vez mais difundido e conhecido pelos cidadãos.</p>
<p><b>3013</b></p>	<p><i>Prevenção e proteção às vítimas da violência</i></p>	<p>Para que a cidade de São Paulo seja um exemplo de bem-estar e qualidade de vida, são necessárias ações específicas que visem a redução da violência e o combate ao crime, com especial atenção para os crimes praticados contra as minorias.</p>
<p><b>3014</b></p>	<p><i>Processo legislativo e controle externo</i></p>	<p>Programa referente a despesas da Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas do Município (TCM), órgãos fundamentais para legitimação da vontade popular por meio de seus representantes.</p>



<b>3015</b>	<i>Promoção da cidade como centro de investimentos, eventos e destino turístico de referência global</i>	O programa visa incorporar a aspiração de que São Paulo seja reconhecida como "Cidade Global", referência internacional como centro de negócios e destino turístico.
<b>3016</b>	<i>Nutrição e segurança alimentar</i>	O programa atribui dimensão política às ações relacionadas à nutrição e à segurança alimentar, o que inclusive se originou por meio de demandas da sociedade no processo de participação no Programa de Metas 2017-2020 (Projeto estratégico "Alimentando SP"), agora também refletidas no PPA.
<b>3017</b>	<i>Promoção de atividades esportivas, recreativas e de lazer</i>	Reconhece-se o potencial existente das atividades esportivas, recreativas e de lazer com vistas ao aumento do bem-estar e da qualidade de vida dos paulistanos, práticas que devem ser difundidas em todas as partes do Município com atuação direta da Prefeitura.
<b>3018</b>	<i>Promoção da cidadania, voluntariado e valorização da diversidade</i>	Sintetiza as ações de promoção da cidadania e da diversidade, além de incorporar o novo impulso de voluntariado, tanto dos cidadãos, quanto das empresas, para a consecução das políticas públicas da cidade.
<b>3019</b>	<i>Promoção do crescimento econômico e geração de postos de trabalho e oportunidades</i>	Incorpora a ideia de que somente gerar crescimento e postos de trabalho não garante a distribuição igualitária dos benefícios por eles gerados. É importante gerar oportunidades para que mais pessoas ascendam socialmente.
<b>3021</b>	<i>Qualidade, eficiência e sustentabilidade do orçamento público</i>	O programa reforça a ideia de eficiência na gestão dos recursos públicos e de responsabilidade do processo de planejamento e execução orçamentária, de modo a tornar o orçamento público sustentável em suas duas dimensões: receitas e despesas.
<b>3022</b>	<i>Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos</i>	Uma das grandes marcas da atual gestão é o Programa Cidade Linda, que diz respeito diretamente a esse Programa e demarca substancialmente o seu grau de importância nos instrumentos de planejamento como o Programa de Metas e o Plano Plurianual.
<b>3023</b>	<i>Proteção à população em situação de vulnerabilidade</i>	Visa ampliar o escopo do programa à população em situação de vulnerabilidade, que inclui as pessoas em situação de extrema pobreza.
<b>3024</b>	<i>Suporte administrativo</i>	Programa de caráter administrativo.



<p><b>3025</b></p>	<p><i>Apoio a escola e ao aluno</i></p>	<p>Considerando as unidades da rede direta e parceira, todos os alunos regularmente matriculados são atendidos pelo Programa de Alimentação Escolar da Rede Municipal de Ensino. O programa TEG – Transporte Escolar Gratuito atende alunos que são transportados de suas residências até os respectivos estabelecimentos municipais de ensino ou instituições conveniadas de Educação Especial. Com relação aos kits de uniformes e materiais escolares, sua distribuição se dá para todos os alunos da Rede Municipal de Ensino, de acordo com a etapa e modalidade de ensino na qual está matriculado. Proporcionar condições de acesso e permanência na Rede Municipal de Ensino a todos os estudantes, independente de classe social e local de moradia, por meio de programas de apoio ao aluno e às famílias, tais como alimentação escolar, leve leite, transporte escolar e fornecimento de material e uniforme escolar, é o grande objetivo desse programa.</p>
<p><b>3026</b></p>	<p><i>Acesso à educação e qualidade do ensino – formação, avaliação e aprimoramento do ensino</i></p>	<p>O direito à educação das crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos não se limita ao acesso à vaga, mas deve contemplar a qualidade do atendimento e o aprimoramento dos resultados educacionais. Nesse sentido, tem-se como objetivo geral deste programa o aprimoramento da qualidade da oferta educacional, no que se refere às condições de atendimento e ao aprendizado de seus alunos, contando com um sistema educacional mais equitativo e inclusivo. Seu cumprimento desdobra-se nos seguintes objetivos específicos: aperfeiçoar as práticas dos profissionais da educação, por meio da valorização profissional e de processos de formação continuada; obter informações sobre os conhecimentos e saberes dos estudantes e indicar elementos que permitam a reorganização e o aperfeiçoamento das propostas pedagógicas; e alinhar, a partir de uma construção coletiva, o trabalho pedagógico das unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino com a nova proposta de Base Nacional Comum Curricular.</p>
<p><b>9999</b></p>	<p><i>Reserva de contingência</i></p>	<p>Programa de caráter administrativo.</p>

Figura 2 Relação de Programas do PPA 2018-2021 e respectivas justificativas



A mesma lógica foi aplicada no desenho dos projetos/atividades, aliada também a um ajuste conceitual para eliminar ações orçamentárias repetitivas e pouco claras, para que a redação nelas estampada reflita a entrega física e a política pública na prática. Uma redação construída de forma imprecisa pode gerar inclusive dificuldades na aplicação dos recursos orçamentários, por conta do caráter vinculativo entre eles e as ações orçamentárias que os recebem. Para ilustrar tais conceitos, seguem alguns exemplos de projetos/atividades:

**1137** – *Pavimentação e Recapeamento de Vias* -> vinculado ao Programa 3002 – Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos;

**1508** – *Construção de Unidade Básica de Saúde (UBS)* -> vinculado ao Programa 3003 – Ações e serviços da saúde;

**2192** – *Manutenção e operação da Guarda Civil Metropolitana* -> vinculado ao Programa 3013 – Prevenção e proteção às vítimas da violência.

A identificação dessas ações orçamentárias por parte de cada município não faria sentido sem elementos de regionalização, face à dimensão da cidade de São Paulo. As peculiaridades e diferenças entre cada região exigem medidas de equidade na aplicação do gasto público e impõe uma maior transparência no respectivo acompanhamento. Há dificuldades em se regionalizar todas as ações orçamentárias. Enquanto parte delas se refere a atividades de cunho mais interno e administrativo, centralizadas nos gabinetes das Secretarias, não se sabe de antemão as entregas físicas que serão realizadas em outras ações, considerando que a implementação de políticas públicas também depende de variáveis como a condição econômico-financeira do momento, e a atuação de grupos organizados da sociedade civil. Há entregas físicas regionalizadas desde seu nascimento, e outras que poderão ser regionalizadas no decorrer no processo de construção da política pública.

De qualquer forma, a regionalização é um elemento norteador das ações da Prefeitura, cuja pertinência será sempre avaliada caso a caso. Sua operacionalização no Plano Plurianual será dada através do instrumento denominado “Detalhamento de Ação” (DA), explicitado a seguir.



## 2.2. Georreferenciamento do planejamento e da execução orçamentária

O “Detalhamento de Ação” (DA) é o último nível de detalhamento da despesa orçamentária e objetiva permitir um rastreamento regionalizado do gasto público. Tal instrumento foi criado durante a execução do PPA 2014-2017 e inicialmente também possuía vinculação com as metas estabelecidas no Programa de Metas.

O Programa de Metas 2017 ganhou novos contornos após a posse da atual gestão, o que exigiu uma mudança no escopo do DA. Nos ciclos orçamentários anteriores, os Objetivos e as Metas tinham relação direta com os Programas e Projetos/Atividades ou Detalhamentos das Ações (DA) do PPA. Esta situação não mais subsiste, face à grande transversalidade e a diferença de amplitude nas linhas de ação componentes dos projetos do Programa de Metas 2017-2020.

Para facilitar o entendimento acerca do Detalhamento de Ação, bem como maximizar o rastreamento do gasto público, o DA passou a ser o CEP correspondente a cada equipamento público ou intervenção da Prefeitura, de acordo com o constante na base de dados na Secretaria Municipal da Fazenda e no Geosampa. Dessa forma, no momento da vinculação de uma ação orçamentária a um equipamento público/intervenção nos Sistemas SOF e PPA, automaticamente haverá a ligação com o respectivo CEP. Caso a ação não seja regionalizada ou regionalizável, ou se tratar de atividade meramente administrativa, a vinculação será feita com a sede do órgão público e seu respectivo CEP, seja Secretaria, Prefeitura Regional, Diretoria Regional de Ensino e assim sucessivamente, com a indicação de que se trata de uma ação que transcende o conceito de regionalização por um CEP. Por exemplo, para uma ação orçamentária a ser realizada na Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Sócrates Brasileiro Sampaio de Sousa Vieira de Oliveira, o respectivo DA inserido nos sistemas será o CEP 05767-001. E no caso de implantação de um novo equipamento público, automaticamente haverá a correspondente criação de um DA, referente ao CEP onde será instalado.

É de se lembrar que a Lei Orçamentária para 2018 e o Plano Plurianual 2018-2021 devem estar em sintonia com o Programa de Metas 2017-2020, de modo que a sistemática de regionalização que vem sendo adotada neste instrumento, em que cada



linha de ação, quando regionalizável, tem o Distrito como nível mínimo de detalhamento, será continuada.

Disso decorre que, em sua nova roupagem, o DA será assim evidenciado nos Sistemas SOF e PPA:

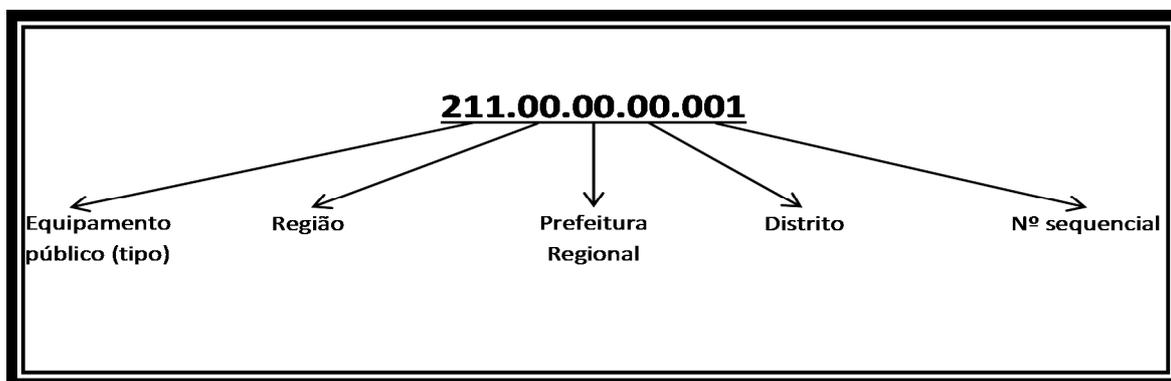


Figura 3 Código do DA nos Sistemas SOF e PPA

Como se vê, o DA é materializado a partir de um código, que conterà:

- o tipo do equipamento público, que possuirá um número vinculado, de 001 a 999. Ex: UBS, Hospital, EMEF, etc.;
- atributos de georreferenciamento: Região, Prefeitura Regional e Distrito, cada qual também vinculado a um número;
- número sequencial.

Na prática, todas as informações presentes no DA são inseridas no momento do empenho, e assim, passam a ser rastreadas pela correspondência com o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. A rastreabilidade continua nas fases de liquidação e pagamento, com base no empenho realizado.

A fim de prezar por uma visão do todo, que abranja toda a Prefeitura de São Paulo para além da Secretaria Municipal da Fazenda, a equipe de SF/SUPOM objetiva no futuro interligar, por meio do DA, os dados orçamentários com a **plataforma GeoSampa**, o que se consistirá em um grande avanço e facilidade de acesso em tempo real por parte de cada cidadão acerca da aplicação dos recursos e melhorias realizadas em cada bairro da cidade.



Com estas alterações, será atendido plenamente o disposto no artigo 137, §§ 1º e 8º, da Lei Orgânica do Município, abaixo transcritos, identificando, de maneira regionalizada, as intervenções públicas no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias Anuais dos anos subsequentes, respectivamente:

Art. 137 - Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 8º - A lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo.

*(Grifos nossos)*



### 2.3. Indicadores do PPA

Uma forma de verificar se as iniciativas que compõem os programas do PPA estão sendo bem desenvolvidas em um espaço de tempo se dá através de indicadores sociais que possam evidenciar as políticas alcançadas e o quanto se caminhou para sua consecução. Não faria sentido investir recursos em ações cujos efeitos são totalmente desconhecidos por cada gestor, sem que haja acompanhamento, depuração dos resultados e medidas corretivas para direcionar os esforços no sentido de alcançar as pretensões de cada gestão.

É difundida na academia a ideia de que os indicadores devem ser dotados de uma série de propriedades para que possam ser empregados na formulação e avaliação de políticas públicas. Além da sua relevância para discussão da agenda da política social, de sua validade em representar o conceito indicado e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, um indicador social deve:

- ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta;
- ser sensível a políticas públicas implementadas;
- ser específico a efeitos de programas setoriais;
- ser inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas;
- ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis;
- ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos;
- possuir série histórica disponível, para ser comparável ao longo do tempo.<sup>2</sup>

Ademais, é importante considerar os estágios de desenvolvimento de uma política pública e, principalmente, as escolhas técnicas e políticas da Administração refletidas no PPA, o que impõe o uso de indicadores de diferentes matizes para que o monitoramento seja bem-sucedido e afaste um uso estanque desse instrumento. Há uma

---

<sup>2</sup> Extraído de JANUZZI, Paulo de Martino. *Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais*. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6427/5011](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6427/5011)



relação direta com o tipo de indicador a ser usado e a informação que o gestor busca evidenciar, ou seja, a escolha de indicadores possui certo grau de discricionariedade, de acordo com as premissas de gestão vigentes. Nesse sentido, uma classificação consagrada e largamente adotada na área pública indica a existência de três tipos de indicadores: de **processos**, de **resultados** e de **impactos**.

Os **indicadores-processo** traduzem, em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar. Exemplo: número de árvores plantadas. Por sua vez, os **indicadores-resultado** são aqueles mais propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos, que permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas especificadas. Exemplo: aumento da cobertura vegetal. Já os **indicadores-impacto** referem-se aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas. Exemplo: redução da poluição ambiental.<sup>3</sup>

Em consonância com tais preceitos, o processo de construção do PPA vinculou, em um primeiro momento, a cada programa do PPA, um rol de indicadores extraído do ObservaSampa e do Programa de Metas 2017-2020, considerando que são voltados diretamente para a realidade municipal e fruto de um longo trabalho de técnicos da Prefeitura, com aprimoramento constante. Houve também a inclusão de indicadores de outras fontes nos casos em que foi constatada carência nas bases de dados municipais. Dessa forma, prezou-se por indicadores já reconhecidos, de fontes fidedignas, que visam atestar processos, resultados e impactos decorrentes das políticas públicas da forma mais atual possível, observada também a importância para os programas aos quais estão vinculados.

A partir desse levantamento, iniciou-se um diálogo com cada uma das Secretarias responsáveis e participantes de cada Programa do PPA para validação, aprimoramento e atualização dos dados enviados, pautado pela discricionariedade de se alterar o rol enviado e de utilizar outros indicadores, considerando a competência e o melhor

---

<sup>3</sup> Extraído de JANUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. Disponível em: Revista do Serviço Público, Brasília 56 (2), p. 137-160, abr/jun 2005.



conhecimento que possuem das políticas públicas das respectivas áreas. Com isso, após o retorno, restaram definidos os indicadores que ora passam a integrar o Plano Plurianual 2018-2021, cuja lista completa segue ao final deste documento.

O princípio de regionalização que permeou todo o processo de construção do PPA esteve também presente na escolha dos indicadores, de modo que haverá destaque daqueles que são regionalizados. Da mesma forma, tratou-se de mais uma etapa que fez transparecer a devida integração entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual, com o uso concomitante de indicadores, ressaltando apenas que há diferença na periodicidade de ambos, pois a vigência do PPA irá até o ano de 2021.

Por fim, cabe lembrar que o processo de construção dos indicadores não é vislumbrado como algo estático. Mudanças nas premissas básicas utilizadas para a construção do PPA podem acarretar a revisão das metas dos indicadores. Toda a publicidade de eventuais revisões será dada nestes casos.

Finalizado o processo de construção do PPA, o desafio será de dar o devido acompanhamento à evolução de cada indicador, através do Sistema de Elaboração e Monitoramento do PPA 2018-2021, cujo detalhamento é realizado a seguir. A manutenção do diálogo e a coesão dos trabalhos com cada Secretaria será imprescindível à consecução dessa tarefa, que tem como objetivos principais o alcance dos incrementos pretendidos nas políticas públicas sob a égide da transparência e publicização de todo o conteúdo ao munícipe paulistano.



#### **2.4. Sistema de Elaboração e Monitoramento do PPA 2018-2021 e transparência do planejamento e da execução orçamentário-financeira**

A regionalização das ações orçamentárias, instrumentalizada pelo Detalhamento da Ação (DA), propicia o rastreamento do gasto público, e representa uma medida de transparência para que o munícipe obtenha informações mais detalhadas acerca da aplicação dos recursos e dos resultados das ações desenvolvidas.

Para que isso funcione, foi desenvolvido, de forma inédita, um sistema próprio para o PPA. Em um primeiro momento, o sistema reunirá as bases elaboradas por cada Secretaria, sob a supervisão de SF/SUPOM. A partir de 2018, se tornará uma plataforma de monitoramento interno e com resultados acessíveis ao cidadão.

É importante destacar que o Sistema PPA é interligado com o banco de dados do Sistema de Orçamento e Finanças - SOF, já utilizado pela Secretaria Municipal da Fazenda para movimentações orçamentárias e financeiras, gerando:

- Maior acompanhamento e melhor gerenciamento das políticas públicas municipais;
- Integração entre planejamento, orçamento e gestão (inclusive Programa de Metas), orientando a administração pública municipal para o cumprimento de metas e resultados e criando uma visão uniforme entre os diversos instrumentos orçamentários e de gestão (PPA - LDO – LOA – Programa de Metas);
- Planejamento da execução do orçamento público, alocando os recursos disponíveis, preponderantemente, nas atividades e projetos prioritários para o Município;
- Monitoramento e avaliação das ações de governo executadas pela Administração Pública Municipal, fornecendo parâmetros para a mensuração dos resultados dessas ações no cumprimento de suas atribuições;
- Celeridade na obtenção de informações e maior qualidade para os processos de tomada de decisão.



Esse fato sem dúvida se consubstancia em grande avanço, que racionaliza os trabalhos de construção do PPA, através do refinamento da base de dados e economia de recursos físicos e de pessoal, bem como gera maior celeridade e transparência no funcionamento da máquina pública.

Assim, o trabalho para aprimoramento do Sistema do PPA que, neste momento, está sendo utilizado para sua construção, continuará ao longo de 2017 e se estenderá por 2018, a fim de criar os mecanismos adequados para monitoramento físico e financeiro/orçamentário das iniciativas contempladas neste instrumento de planejamento e gestão.



## **2.5. Participação social no processo de planejamento: audiências públicas e ferramentas digitais.**

Além da construção do Sistema de Elaboração e Monitoramento do PPA, que permitirá o acompanhamento físico-financeiro pela administração pública e pela sociedade ao longo dos quatro anos de vigência do plano, importante destacar que também existem outros mecanismos de participação da sociedade civil no processo de planejamento municipal.

À semelhança com a sistemática adotada durante a elaboração do Programa de Metas 2017-2020, no decorrer do processo de construção do PPA, ocorreram, entre os dias 31/07/2017 e 03/08/2017, audiências públicas em cada uma das 32 Prefeituras Regionais. Os munícipes apresentaram sugestões, através de fichas preenchidas ou com direito à voz, para ciência das autoridades e eventual incorporação na versão final do documento. Também houve o encaminhamento de ofícios por parte de entidades da sociedade civil, todas protocoladas *in loco*.

Após a coleta das sugestões, reivindicações e intervenções dos munícipes nas audiências públicas, as demandas foram sistematizadas e enviadas às Secretarias responsáveis por cada um dos temas. As secretarias adotaram um método de análise em que foram considerados, além das diretrizes gerais da atual gestão, os vínculos com os planos setoriais e regionais e com o Programa de Metas. Esta análise por parte das unidades foi realizada à luz dos parâmetros e limites orçamentários definidos pela Secretaria Municipal da Fazenda, os quais já haviam sido expostos no período das audiências, sempre observando a restrição orçamentária e fiscal.

As audiências públicas não são o único instrumento que possibilitam a participação direta dos munícipes: desde o início da atual gestão, buscou-se sobretudo incentivar o uso das novas tecnologias. Na elaboração do Programa de Metas, houve destaque dos canais de participação virtuais, como a plataforma eletrônica Planeja Sampa. Ampliar as práticas de governo aberto para fomentar a participação da sociedade constitui-se em grande objetivo, já contemplado no Programa de Metas 2017-2020 através dos projetos São Paulo Aberta e Comunica SP, que serão absorvidos ao Plano Plurianual. Com isso, pretende-se ampliar a participação popular de maneira mais eficiente, tanto para os



munícipes, que podem interagir de qualquer lugar a qualquer tempo, como para a administração pública que reúne estes dados e pode dar o devido encaminhamento de maneira célere e assertiva.



### **3. Intersecção entre instrumentos de planejamento**

#### **3.1. Programa de Metas**

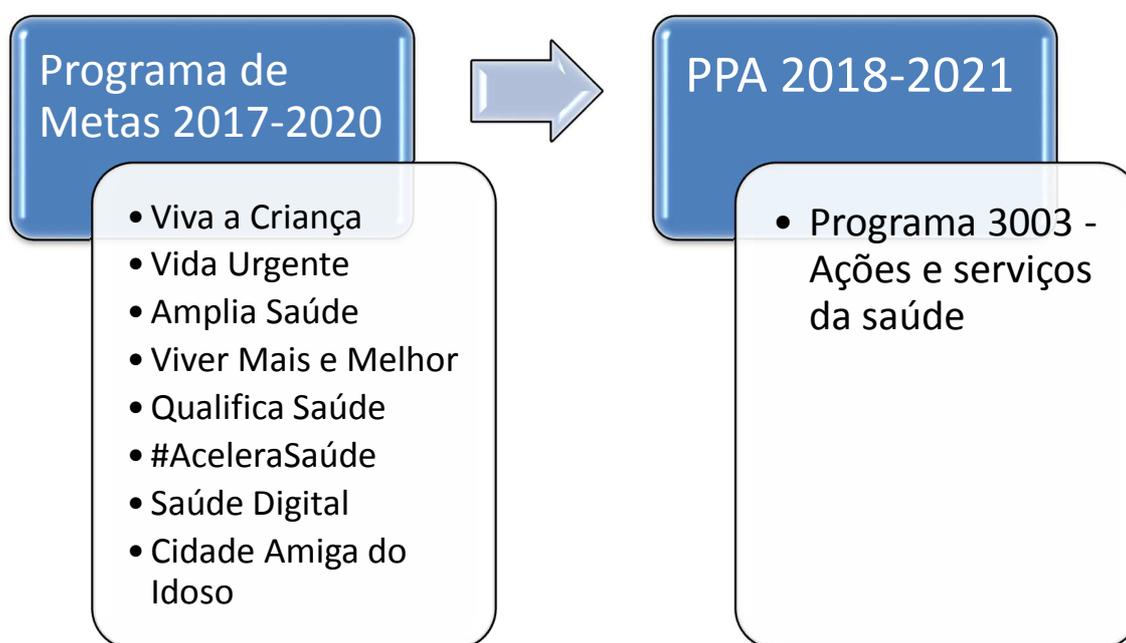
O Plano Plurianual deve incorporar as diretrizes, estratégias e áreas de atuação prioritárias estabelecidas no Plano de Governo consolidado no Programa de Metas, conforme a Lei Orgânica do Município (artigo 137, § 9º). Nesse sentido, para melhor entendimento de todo o processo de planejamento municipal, face à necessária intersecção existente entre os instrumentos, cumpre destacar a essência que compõe o Programa de Metas, bem como sua metodologia, características estas que também estarão contidas no PPA.

Conceitualmente, o Programa de Metas 2017-2020 é um instrumento em que foram detalhados os compromissos assumidos ao longo do processo eleitoral, após trabalho intenso das Secretarias e de consultas à população. Sua elaboração se deu a partir de cinco eixos temáticos: 1) Desenvolvimento Social; 2) Desenvolvimento Humano; 3) Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; 4) Desenvolvimento Institucional e 5) Desenvolvimento Econômico e Gestão. As 22 Secretarias Municipais foram agrupadas nesses cinco eixos, de acordo com o nível de sinergia entre as ações que realizam. Buscou-se facilitar, assim, a identificação de transversalidades no planejamento das ações prioritárias da gestão. A versão definitiva do Programa foi entregue à sociedade no dia 10 de julho de 2017, e apresenta 53 metas, 71 projetos estratégicos e 487 linhas de ação.

Em relação à metodologia para sua elaboração, o Programa de Metas tem como inovação a adoção de metas finalísticas, focadas nos impactos desejados com as políticas públicas sob a ótica do cidadão. Para o alcance dessas metas, são necessários os projetos estratégicos, que congregam ações que serão realizadas pela Administração para que o resultado global seja atingido e para que se tenha o impacto positivo direto esperado. As metas, projetos estratégicos e linhas de ação foram construídos com base no Plano de Governo, aprofundando e detalhando os compromissos assumidos no período eleitoral.



Estas metas, projetos estratégicos e linhas de ação estão contidos no Plano Plurianual 2018-2021. Este reúne todas as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e as relativas aos programas de duração continuada, previstas pelo Município para o período de 2018 a 2021. Estruturalmente, o vínculo entre os dois instrumentos dá-se no nível de Programa, ou seja, as metas e os projetos estratégicos do Programa de Metas estão vinculados, na estrutura do PPA, aos Programas desenhados pelas Secretarias, como no exemplo abaixo referente à área da saúde:



*Figura 4 Interligação entre Programa de Metas 2017-2020 e PPA 2018-2021*

As diretrizes estabelecidas pela gestão 2017-2020 no Plano de Governo embasaram tanto a elaboração do Programa de Metas quanto do PPA 2018-2021. Assim, são princípios norteadores deste documento: 1) descentralização; 2) participação; 3) transparência; 4) inovação; 5) eficiência. O planejamento deve levar em consideração a complexidade dos desafios a serem enfrentados no Município, bem como a grande desigualdade existente entre suas regiões. Nesse sentido, as metas e as ações estratégicas da gestão 2017-2020 buscaram endereçar as demandas de cada região de acordo com suas especificidades.



No Programa de Metas 2017-2020, a regionalização de metas e de linhas de ação também foi adotada como regra. Assim, estabeleceu-se critério mais abrangente para a territorialização do planejamento. Todas as ações que ocorrem em um determinado território foram mapeadas como regionalizáveis, independentemente de envolver ou não a construção de equipamentos. Compreende-se que os compromissos, sempre que pertinente e quando possível, devem ser pactuados regionalmente, de modo a se evidenciar as mudanças pretendidas concretamente. Assim, os munícipes poderão acompanhar tanto a evolução da construção de equipamentos como Unidades Básicas de Saúde (UBS) quanto a contratação e qualificação de equipes para atuar em determinada política pública, conferindo-se maior transparência ao planejamento.

A participação e a transparência são igualmente princípios norteadores de ambos os instrumentos de planejamento e orçamento da Prefeitura de São Paulo. A participação popular garante o aprimoramento das prioridades e das estratégias pactuadas com a sociedade, bem como aumenta o engajamento e facilita a fiscalização. A gestão 2017-2020 tem buscado facilitar a participação, sobretudo por meio de plataformas eletrônicas, com o objetivo de se ouvir o maior número de cidadãos e de cidadãs. Isso é importante não apenas para a definição das políticas públicas, mas também para seu acompanhamento, garantindo-se maior transparência e, conseqüentemente, maior controle social que resulta, em último nível, na melhoria das políticas públicas.

A inovação é outra diretriz que permeia as ações previstas neste documento. A gestão criativa, alinhada ao que há de mais moderno nas grandes metrópoles, é a referência para a estruturação das estratégias e das políticas das Secretarias Municipais para o período de 2017 a 2020 e que também impactam no último ano de vigência deste PPA (2021). O objetivo é tornar a intervenção pública mais eficiente, melhorar a qualidade do serviço prestado e aumentar sua capacidade de transformação. Exemplos disso são a implantação de unidades de atendimento presencial com o padrão Poupatempo (Descomplica SP) nas 32 Prefeituras Regionais, bem como a implementação de Laboratórios de Educação Digital (LEDs) em Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) e Centros Educacionais Unificados (CEU).

Finalmente, o princípio da eficiência orientará a formulação e implementação das políticas previstas tanto no Programa de Metas como no PPA. Objetiva-se aumentar



a quantidade e a qualidade dos serviços oferecidos à população por meio da melhor gestão dos recursos públicos. Em um cenário de restrições orçamentárias como o atual, esse princípio torna-se central para que as entregas previstas para a população não sejam afetadas. A Prefeitura trabalhará para a viabilização de recursos junto a outros entes federativos e para efetivação de parcerias com o setor privado. Além da responsabilidade fiscal, essencial para o não comprometimento das gerações futuras, busca-se não somente a garantia das políticas públicas, mas também a sua efficientização e expansão, quando necessário e possível.

Assim, o principal compromisso da gestão 2017-2020 é a eficiência e a efetividade das políticas públicas, assegurando-se a concretização dos impactos e das transformações planejadas. Há a necessidade de garantir, sobretudo, o impacto em seis áreas: 1) Saúde; 2) Educação; 3) Habitação; 4) Segurança Urbana; 5) Transportes e 6) Assistência e Desenvolvimento Social. Tendo em vista os desafios impostos nesses temas, prevê-se a alocação de recursos gerados pelos projetos de desestatização de bens e serviços da Prefeitura (análise no item 4.2.4 – Desestatizações e outras receitas). Esses recursos serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD), criado pela Lei nº 16.651/2017, e aplicados em despesas de investimento nessas seis áreas acima elencadas. Dessa maneira, busca-se redirecionar as despesas públicas da manutenção de ativos geridos ineficientemente para serviços de melhor qualidade para a população.



### 3.2. Agenda 2030 e planos municipais

Além da observância das diretrizes do Plano de Governo e da vinculação com o Programa de Metas, as Secretarias buscaram alinhar as ações elaboradas no âmbito do PPA a um importante documento programático, os chamados “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”, elaborados no âmbito da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de agenda de caráter mundial composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030:



Figura 5 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU

Para seu atingimento, é necessária não apenas a cooperação internacional, mas também a orientação das políticas nacionais para seu atingimento em diversas áreas, como erradicação da pobreza, igualdade de gênero, educação e saúde. Os municípios, por sua vez, têm a função tanto de sensibilização da população quanto de localização dos ODS, implementando ações sob sua governabilidade que contribuam para seu atingimento.

A Prefeitura de São Paulo, ciente dessa responsabilidade e da necessidade de alinhar suas ações à agenda mundial, buscou incorporar os ODS a seus instrumentos de planejamento. No Programa de Metas, a vinculação foi feita no nível de meta, enquanto



no PPA se deu no nível de Programa, o que mantém o alinhamento estabelecido entre ambos os instrumentos. Tal relação será evidenciada através da indicação do selo correspondente ao ODS no rol de Programas abaixo, o que demonstra que de cada objetivo também decorre uma grande transversalidade nas ações a serem tomadas, já que podem perpassar mais de um Programa:

<b>Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*</b>
<b>3001 - Acesso à cultura</b>
08. <i>Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos</i>
11. <i>Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>
<b>3002 - Acesso à moradia adequada</b>
01. <i>Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares</i>
11. <i>Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>
<b>3003 - Ações e serviços da saúde</b>
03. <i>Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</i>
05. <i>Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas</i>
<b>3005 - Promoção da sustentabilidade ambiental</b>
04. <i>Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos</i>
06. <i>Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos</i>
11. <i>Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>
12. <i>Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis</i>
13. <i>Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos</i>
15. <i>Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, bem como deter e reverter a degradação do solo e a perda de biodiversidade</i>
<b>3006 - Direitos da pessoa com deficiência</b>
03. <i>Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</i>
05. <i>Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas</i>
11. <i>Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>
16. <i>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</i>
<b>3007 - Garantia dos direitos da população idosa</b>
03. <i>Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</i>
11. <i>Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>
<b>3008 - Ações preventivas em áreas de risco e defesa civil</b>



06. <i>Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos</i>
11. <i>Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>
15. <i>Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, bem como deter e reverter a degradação do solo e a perda de biodiversidade</i>
<b>3009 - Melhoria da mobilidade urbana universal</b>
03. <i>Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</i>
11. <i>Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>
12. <i>Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis</i>
<b>3010 - Manutenção e Desenvolvimento da Educação</b>
04. <i>Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos</i>
<b>3011 - Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público</b>
01. <i>Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares</i>
03. <i>Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</i>
04. <i>Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos</i>
05. <i>Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas</i>
07. <i>Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e moderna para todos</i>
08. <i>Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos</i>
09. <i>Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação</i>
10. <i>Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles</i>
16. <i>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</i>
<b>3012 - Transparência e participação social na administração pública</b>
16. <i>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</i>
<b>3013 - Prevenção e proteção às vítimas da violência</b>
05. <i>Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas</i>
08. <i>Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos</i>
16. <i>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</i>
<b>3015 - Promoção da cidade como centro de eventos e destino turístico de referência global</b>
08. <i>Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos</i>
17. <i>Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.</i>
<b>3016 - Nutrição e segurança alimentar</b>
01. <i>Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares</i>



02. <i>Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição, e promover a agricultura sustentável</i>
<b>3017 - Promoção de atividades esportivas, recreativas e de lazer</b>
03. <i>Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</i>
<b>3018 - Promoção da cidadania, voluntariado e valorização da diversidade</b>
03. <i>Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</i>
04. <i>Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos</i>
05. <i>Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas</i>
08. <i>Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos</i>
<b>3019 - Promoção do crescimento econômico e geração de postos de trabalho e oportunidades</b>
01. <i>Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares</i>
08. <i>Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos</i>
10. <i>Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles</i>
<b>3020 - Promoção à articulação, cooperação e parcerias com a iniciativa privada</b>
11. <i>Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>
<b>3021 - Qualidade, eficiência e sustentabilidade do orçamento público</b>
16. <i>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</i>
<b>3022 - Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos</b>
09. <i>Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação</i>
11. <i>Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</i>
<b>3023 - Proteção à população em situação de vulnerabilidade</b>
01. <i>Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares</i>
03. <i>Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</i>
10. <i>Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles</i>
<b>3025 - Apoio ao Aluno</b>
04. <i>Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos</i>
<b>3026 - Acesso a educação e qualidade do ensino - formação, avaliação e aprimoramento do ensino</b>
04. <i>Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos</i>
<i>* Apenas o objetivo 14 – Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável – não possui vinculação com os programas do PPA 2017-2021, em virtude da natureza do objeto não se enquadrar diretamente às competências do município de São Paulo, particularmente pelo seu referencial geográfico.</i>

Figura 6 Vinculação das ODSs com os Programas do PPA 2018-2021

Fonte: COPLAN, SF.



Ao mesmo tempo, para dar maior efetividade ao processo, foi criada a Comissão Municipal para os Objetivos de desenvolvimento Sustentável (Decreto nº 57.718/2017), a fim de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030. A instância colegiada, composta paritariamente por membros da Prefeitura Municipal e da sociedade civil, aprofundará o debate e auxiliará o alinhamento das ações do Executivo aos ODS.

Por fim, é importante destacar que a elaboração do PPA 2018-2021 também levou em consideração instrumentos de planejamento de longo prazo do município como o Plano Diretor Estratégico do Município (Lei nº 16.050/2014) e os planos setoriais, como o Plano Municipal de Educação, que prevê 13 metas e 14 diretrizes orientadoras da atuação do Executivo municipal no planejamento da educação até 2025.