

# PPA MUNICIPAL 2021

---

MANUAL DE ELABORAÇÃO  
DO PLANO PLURIANUAL (PPA)  
PARA ESTÍMULO DO  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO LOCAL





# PPA MUNICIPAL 2021

MANUAL DE ELABORAÇÃO  
DO PLANO PLURIANUAL (PPA)  
PARA ESTÍMULO DO  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO LOCAL

# FICHA TÉCNICA

© 2017. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais – SEBRAE/MG  
© 2021. Atualizado pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais – SEBRAE/MG

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

É permitida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, desde que divulgada a fonte

## INFORMAÇÕES E CONTATOS

Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais – SEBRAE/MG  
Unidade de Articulação para o Desenvolvimento Econômico  
Av. Barão Homem de Melo, 329, Nova Granada – CEP 30.431-285 - Belo Horizonte - MG.  
Telefone 0800 570 0800 Home: [www.sebrae.com.br/minasgerais](http://www.sebrae.com.br/minasgerais)

## SEBRAE/MG

**Presidente do Conselho Deliberativo**  
ROBERTO SIMÕES

**Superintendente**  
AFONSO MARIA ROCHA

**Diretor de Operações**  
MARDEN MÁRCIO MAGALHÃES

**Diretor Técnico**  
JOÃO CRUZ REIS FILHO

**Unidade de Articulação para o Desenvolvimento Econômico**  
**Gerente I** ALESSANDRO FLÁVIO BARBOSA CHAVES  
**Equipe I** NILO AUGUSTO RAPOSO REMÍGIO RAPOSO | ARIANE CATARINE FERREIRA |  
ANDRÉ LUÍS ALMEIDA COSTA

**Unidade de Inteligência Empresarial**  
**Gerente I** FELIPE BRANDÃO DE MELO  
**Equipe Técnica I** JEFFERSON SOARES FERREIRA

## PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD)

**Representante Residente – Brasil**  
KATYNA ARGUETA

**Desenvolvimento Territorial I** IEVA LAZAREVICIUTE  
**Equipe I** GIANE BOSELLI | VANESSA FERNANDES GONÇALVES

**Garcia e Macedo Advogados**  
**Autoria I** VIVIANE MACEDO GARCIA | IVAN DUQUE DE PAIVA FILHO

**Tratamento de Linguagem e Revisão I** NILO AUGUSTO RAPOSO REMÍGIO RAPOSO  
**Projeto gráfico e Diagramação I** JEFFERSON SOARES FERREIRA

P894 PPA Municipal 2021: Manual de elaboração do Plano Plurianual (PPA) para estímulo do desenvolvimento econômico local. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2021. 46p.: il.

1. Planejamento estratégico municipal I. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais.  
II. Título.

CDU: 658.012.2:352(815.1)

# SUMÁRIO

<b>1.</b> Mensagem do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerias - Sebrae Minas	<b>06</b>
<b>2.</b> Mensagem da Associação Mineira de Municípios - AMM	<b>07</b>
<b>3.</b> Mensagem do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD	<b>08</b>
<b>4.</b> Introdução	<b>09</b>
<b>5.</b> O que é a Agenda 2030	<b>14</b>
<b>6.</b> Abordagem do Desenvolvimento Econômico Local - DEL	<b>18</b>
<b>7.</b> Entendendo os Orçamentos Públicos	<b>20</b>
<b>8.</b> Como propor Diretrizes, Objetivos e Metas no PPA de seu município	<b>30</b>
<b>9.</b> Comparativos das Propostas do PROMUGER	<b>34</b>
<b>10.</b> Conclusão	<b>42</b>
<b>11.</b> Links úteis	<b>43</b>

# MENSAGEM DO SERVIÇO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE MINAS GERIAS - SEBRAE MINAS

Prezado(a)s Prefeito(a)s,

Estamos no ano de elaboração do Plano Plurianual PPA de cada município mineiro. Ele consiste num instrumento de planejamento para investimentos no seu território.

Ainda vivemos uma situação difícil em razão da pandemia que reflete em inúmeras segmentos, sejam eles: sociais, humanos ou econômicos.

O Sebrae Minas percebendo que se trata de um momento desafiador para os gestores públicos oferece essa cartilha como uma ferramenta de apoio e inspiração para que os municípios insiram a agenda do desenvolvimento no seu PPA, proporcionando um ambiente de negócios amigável para atração, manutenção e expansão dos investimentos locais.

Estamos na expectativa que, com o avanço da vacinação na população brasileira e as medidas sanitárias de controle da pandemia, em breve haja a tão almejada retomada vigorosa da economia, viabilizando o crescimento e desenvolvimento econômico local.

Somos parceiros dos municípios mineiros. Conte conosco!

Afonso Maria Rocha  
Superintendente do Sebrae Minas

# MENSAGEM DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS - AMM

## Plano Plurianual como estímulo do desenvolvimento econômico dos municípios

A parceria entre a AMM e o Sebrae, com o projeto Desenvolve Minas Gerais, tem entre seus objetivos, oferecer suporte técnico e capacitação aos gestores, servidores, empresários, empreendedores e comerciantes na implementação de medidas e ações que favoreçam os pequenos negócios e a sustentabilidade econômica local dos municípios.

Tendo como base o escopo dessa parceria, que já colhe ótimos frutos nos últimos dois anos, vislumbramos neste Manual de Elaboração do Plano Plurianual (PPA) para estímulo do desenvolvimento econômico local uma importante ferramenta para colocarmos em prática a teoria apresentada nos cursos e capacitações oferecidos por meio do Desenvolve Minas Gerais.

O PPA tem como premissa, entre outras questões, definir 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. E nossa parceria apresenta, sempre, mecanismos para auxiliar os empresários no desenvolvimento das ações para aquecer a economia; e em mecanismos para auxiliar os administradores na elaboração dos planejamentos e na eficácia da gestão pública.

Desejamos que este manual seja um importante aliado a todos que trabalham pelo desenvolvimento de Minas Gerais e nós, da AMM, estamos sempre à disposição quando o assunto for capacitação profissional e promoção de ações em prol do fortalecimento da economia dos municípios mineiros.

Julvan Lacerda  
Presidente da AMM  
Vice-presidente da CNM

# MENSAGEM DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

No ano de elaboração do Plano Plurianual (PPA) de cada um dos municípios brasileiros, sobretudo nesse período pandêmico, entendemos como estratégico para os gestores públicos a vinculação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em busca da implementação da Agenda 2030.

A agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano tem 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todas e todos.

Essa parceria entre o PNUD e o Sebrae Minas proporciona aos municípios mineiros a oportunidade de contribuir com o desenvolvimento sustentável dos territórios.

Obrigado e boa leitura!

PNUD  
Programa das Nações  
Unidas para o Desenvolvimento



# INTRODUÇÃO

O Brasil é uma República Federativa composta pela União, Distrito Federal, 26 Estados e 5.570 Municípios. O Brasil, ao contrário dos demais países que adotam a forma federativa, conferiu aos Municípios a categoria de Ente Federado, dotando-os de autonomia administrativa, política, normativa e organizacional.

A repartição das receitas públicas e a determinação das obrigações de cada Ente Federado foram previstas na própria Constituição da República de 1988, o que configura o denominado Pacto Federativo.

Assim, os Municípios deverão arrecadar e gerir as receitas que lhe são destinadas e prestar os serviços públicos que lhe são determinados pela Constituição.

O equilíbrio entre as receitas e as despesas somente é possível mediante planejamento. A própria Constituição da República de 1988, em seu art. 165, previu três importantes instrumentos de planejamento da atividade financeira e orçamentária do Município: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA).

O planejamento das políticas públicas, de acordo com a capacidade de arrecadação de receitas, é essencial para o desenvolvimento dos Municípios de forma equilibrada.

“O Desenvolvimento pode ser compreendido como um processo intencional e autodirigido de transformação e de gestão de estruturas socioeconômicas, direcionado no sentido de assegurar a todas as pessoas uma oportunidade de levarem uma vida plena e gratificante, provendo-as de meios de subsistência decentes e aprimorando continuamente seu bem-estar, seja qual for o conteúdo concreto atribuído a essas metas por diferentes sociedades em diferentes momentos históricos<sup>1</sup>.”

O desenvolvimento de uma cidade depende não apenas do governo, mas também das empresas e da própria sociedade. Os cidadãos e as empresas demandam serviços dos Municípios, mas também propiciam o crescimento da renda local.

É desejável que as pessoas se associem para o desenvolvimento de ações de interesse comum e para a produção de bens e serviços com fulcro no mercado local e regional. Os arranjos associativos (Cooperativas e Associações) e os Arranjos Produtivos Locais (APL) permitem o aproveitamento das potencialidades econômicas e sociais dos municípios.

Este esforço de desenvolvimento deverá ser conjunto, orientado e coordenado, para que possa ter a máxima eficácia.

O Município ao planejar, formular e executar suas políticas públicas deverá criar um modelo de Governança para o Desenvolvimento, envolvendo a sociedade e o mercado, criando um ambiente de confiança que permita o surgimento de Pequenos Negócios.

---

<sup>1</sup> SACHS, Ignacy; VIEIRA, Paulo Freire Vieira (org.) Rumo à Ecosocioeconomia: Teoria e Prática do Desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007. p. 293

A participação da sociedade na condução de políticas públicas legitima a ação governamental, na exata medida que expressa o desejo e as aspirações dos cidadãos daquela localidade.

A atuação dos governos buscando impulsionar o mercado local contribui de forma expressiva para o pensamento empreendedor, seja no incremento dos negócios existentes ou na proliferação de novos arranjos econômicos. É necessário o planejamento e a ampliação das discussões

acerca das políticas públicas para a redescoberta de identidades e vocações, possibilitando a integração econômica do Município na região.

A busca do Desenvolvimento do Território deve considerar o surgimento de “condições favoráveis à recriação de uma cultura de relação e de dinâmica coletiva de aprendizagem, tendo por referencial estratégico a produção de conhecimento e inovação” (SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento Regional. São Paulo: Editora Atlas. 2009. p. 79).

A Constituição de 1988 estabeleceu tratamento diferenciado aos Pequenos Negócios no Brasil, e essa atribuição cabe a todos os Entes Federados, inclusive aos Municípios. Porém, tão importante quanto o respeito à Constituição é o entendimento que o Desenvolvimento Econômico Local e Social das Comunidades pode ter como estratégia principal o apoio aos Pequenos Negócios.

Em Minas Gerais, em 2021, existem cerca de 2,7 milhões de Pequenos Negócios, urbanos e rurais, sendo que esses empregam cerca de 58% da força de trabalho. Tradicionalmente, Minas Gerais também possui um índice de empreendedorismo (número de empresas/habitante) bem acima da média brasileira.

Uma boa Política de Desenvolvimento Econômico Local focada nos Pequenos Negócios poderá propiciar:

- 1** Geração de trabalho e renda
  - 2** Geração de emprego formais
  - 3** Pessoas mais capacitadas e empreendedoras
- 
- 4** Criação de mais empresas
  - 5** Aumento do consumo de bens e serviços
  - 6** Atração de investimentos econômicos e sociais
- 
- 7** Diversificação de negócios para fortalecer a base da economia local
  - 8** Geração de receitas para o município

Dessa forma, é necessário que haja COMPROMISSO dos GOVERNOS e UNIÃO de esforços, instrumentalizados por meio de políticas públicas municipais que valorizem e prestigiem os Pequenos Negócios instalados em seu território.

O governo municipal possui inúmeras formas de estimular e fomentar a criação de novos negócios e de ser o agente catalizador do desenvolvimento econômico. Essa pauta está em consonância com o pacto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) em prol da agenda 2030.

Veja como o Sebrae Minas pode ser o melhor parceiro do Município para melhorar a vida da comunidade com os Pequenos Negócios.

# O QUE É A AGENDA 2030

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano tem 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todas e todos. São objetivos e metas a serem adotados pelos países, de acordo com suas próprias prioridades, atuando no espírito de uma parceria global para preservar o planeta e melhorar a vida das pessoas agora e no futuro.

Em 2015, ao adotarem o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” da Organização das Nações Unidas, as nações se comprometeram a tomar medidas ousadas e transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos sem deixar ninguém para trás.

O desenvolvimento sustentável é o avanço capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. Esse trabalho resulta de ações coordenadas que não esgotam os recursos para o futuro. Os 17 objetivos traçados na Agenda 2030 buscam erradicar a pobreza e promover uma vida digna para a população mundial, dentro dos limites do planeta, de uma forma que integra o crescimento econômico, a justiça social e a sustentabilidade ambiental



A Agenda 2030 tem três principais características:

**É universal** – A Agenda é aplicável para todas as tipologias de países, não apenas para países em desenvolvimento. Os ODS levam em consideração a possibilidade de abordagens nacionais adaptadas e diferenciadas para a implementação do que é visto como uma responsabilidade comum e coletiva.

**É integrada e indivisível** – não é suficiente tentar alcançar os Objetivos um a um, de forma separada.

A Agenda 2030 requer uma abordagem integrada, a partir de ações que consideram impactos de forma mais holística, pois toda e qualquer ação influencia mais de ODS. Assim, é necessária uma abordagem integrada e coerência política para um planejamento colaborativo, intersetorial e multidisciplinar.

**Não deixar ninguém para trás** – A Agenda 2030 incorpora fortemente a ideia de ninguém ser deixado para trás, e isso é expresso em vários objetivos e metas de ODS que buscam um alcance universal (por exemplo, metas zero: erradicar a extrema pobreza, erradicar a fome; promover uso sistemático de dados desagregados por categorias; praticar abordagem baseada na qualidade dos resultados; e elaborar quadros normativos).



# O QUE É TERRITORIALIZAÇÃO DOS ODS

Para que o Brasil alcance cumpra a Agenda 2030 e alcance o 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, é necessário o engajamento dos governos nacionais e subnacionais (estaduais e municipais), assim como da sociedade civil e da iniciativa privada. Os municípios são centrais neste trabalho - são os territórios onde as pessoas vivem, estudam e trabalham, onde as empresas produzem e prestam serviços, e onde o setor público arrecada tributos e presta serviços. A potencialização da implementação da Agenda 2030 nos estados e municípios leva os ODS para a realidade cotidiana das pessoas.

A Agenda 2030, em seu conteúdo, traz diversas metas relacionadas diretamente ao trabalho realizado por governos locais e regionais, particularmente no que se refere à prestação de serviços básicos. Por estarem mais próximos da realidade da população, também podem “criar a ponte” entre os governos nacionais e as comunidades, bem como desempenhar um papel importante no incentivo da participação das organizações da sociedade civil, do setor privado, da comunidade acadêmica e de outras organizações locais no processo de ação para aceleração do desenvolvimento de forma sustentável.

Estabelecer objetivos e metas locais, definir meios de implementação e estipular indicadores de monitoramento são processos necessários para a promoção de alinhamento de instrumentos de planejamento locais à Agenda. Esse trabalho começa a partir da análise dos 17 ODS e suas 169 e avaliação de como os planos de governo, planos plurianuais, planos setoriais, planos diretores, entre outros, podem traçar ações para contribuir com o alcance das metas que o país se comprometeu. No entanto, podem ser traçadas novas metas locais anuais, para serem monitoradas.



Os governos subnacionais podem e devem ser pró-ativos em buscar diálogo e sinergias com os outros níveis de governo e com a sociedade civil, para definir e construir planos de ação voltados às prioridades locais e nacionais, de forma alinhada aos objetivos da Agenda 2030. No contexto local, são as cidadãs e os cidadãos, nos respectivos municípios, os que melhor conhecem as próprias necessidades e percebem como as políticas podem afetar o seu dia-a-dia. Eles podem, inclusive, ajudar a identificar quais os meios de implementação mais adequados em determinada localidade, ao levar em consideração as especificidades geográficas, políticas, sociais, econômicas e culturais da região que habitam. Recomenda-se também a criação de fóruns participativos que permitam o monitoramento da implementação dos ODS e a contribuição da população local. Também é importante a formação de mecanismos de acompanhamento e coordenação institucional, que auxiliem no desenvolvimento de um trabalho conjunto.

# O QUE É A ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL – DEL

Para entender melhor como o desenvolvimento econômico local acontece em cada território, baseado em toda a sua experiência e na ampla literatura mundial que trata do assunto, o Sebrae Minas estruturou uma abordagem conceitual denominada Abordagem DEL – Desenvolvimento Econômico Local.

A Abordagem DEL compreende o desenvolvimento econômico local a partir de 5 grandes dimensões (Capital Empreendedor, Tecido Empresarial, Governança para o Desenvolvimento, Organização Produtiva e Inserção Competitiva), que devem ser entendidas, estudadas e trabalhadas para que o desenvolvimento ocorra plenamente em cada município ou região. Ela parte da premissa de que todo o processo de fortalecimento econômico ocorrerá a partir das capacidades e potencialidades locais.



## **CAPITAL EMPREENDEDOR**

Mais e melhores empresas, empreendedores e lideranças

## **INSERÇÃO COMPETITIVA**

Melhor forma de se integrar ao mundo

## **ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA**

Melhor forma de se gerar renda e riqueza no território

## **TECIDO EMPRESARIAL**

Mais e melhores entidades, redes e conexões

## **GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO**

Uma visão, um plano e uma institucionalidade

Acreditamos que com a plena compreensão de cada uma das dimensões do DEL, com boa visão de futuro e com legitimidade social, o município incorrerá num processo duradouro, sustentável e equilibrado de desenvolvimento econômico. Por isso, o Sebrae Minas propõe que as ações realizadas nos municípios estejam conectadas a cada uma das dimensões do DEL.

Para cada uma das 5 Dimensões do DEL, conforme figura acima, o Sebrae Minas possui um grande repertório de projetos e atividades que impulsionarão os municípios rumo ao tão sonhado desenvolvimento econômico local, sustentável, justo e equilibrado.

Para permitir a todos os Gestores Públicos e Agentes de Desenvolvimento que olhem para seu território e identifiquem com clareza onde devem ser concentrados os principais esforços para que se faça um Desenvolvimento Social inclusivo, Econômico e Sustentável com uma visão de futuro positivo, o Sebrae Minas criou o Índice Sebrae de Desenvolvimento Econômico Local – ISDEL que sintetiza dados sobre as cinco dimensões responsáveis por promover o desenvolvimento econômico local.

# ENTENDENDO OS ORÇAMENTOS PÚBLICOS

A Constituição de 1988 determina que o planejamento financeiro da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios seja realizado por meio de lei. O Poder Legislativo, portanto, exerce importante papel na discussão das políticas públicas a serem implementadas, bem como na fixação de objetivos e metas.

Desta forma, tem-se por um lado a transparência na definição dos gastos públicos e na perspectiva de arrecadação da receita e, por outro lado, a fixação de metas e prazos para maior controle da Administração Pública.

A iniciativa para elaboração do PPA é privativa do Chefe do Poder Executivo (Prefeito Municipal), que o envia na forma de projeto de lei ao Poder Legislativo (Câmara Municipal). O Poder Legislativo poderá realizar as discussões em AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, a fim de assegurar a legitimidade de cada uma das ações nele prevista, mediante participação direta da sociedade.

As diretrizes, objetivos e metas que serão contempladas no PPA, devem ser DEBATIDAS com a sociedade, ainda que sejam apresentadas com base nas propostas de governo do prefeito eleito ou fruto de demandas apresentadas pelos Conselhos Municipais e pela sociedade civil organizada.

Caldas Furtado apresenta as seguintes características essenciais do modelo “orçamento-programa” adotado pela Lei 4.320/64:



**a)** o orçamento representa o elo entre o planejamento e as ações governamentais;

**b)** a destinação dos recursos está atrelada ao alcance de objetivos e metas;

**c)** as decisões sobre alocações de recursos são realizadas mediante avaliação com base científica das possibilidades existentes;

**d)** as despesas são agrupadas não só pela sua natureza econômica, mas também segundo a classificação funcional-programática, ou seja, os recursos são alocados segundo as funções e programas de governo;

**e)** a organização administrativa do ente e o planejamento são os delineadores da estrutura do orçamento;

**f)** o controle vai além do exame da legalidade, avaliando a eficiência, a eficácia e efetividade das ações governamentais, com base em índices e padrões de mensuração dos resultados dos programas.”<sup>2</sup>

---

2 FURTADO, J.R.Caldas. Direito Financeiro. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 61

# São três as leis que compõem o Orçamento Programa



## 1º Plano Plurianual – PPA

instrumento de planejamento de médio prazo. Define 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. Elaborado no primeiro ano do mandato com vigência durante os 4 (quatro) anos seguintes.

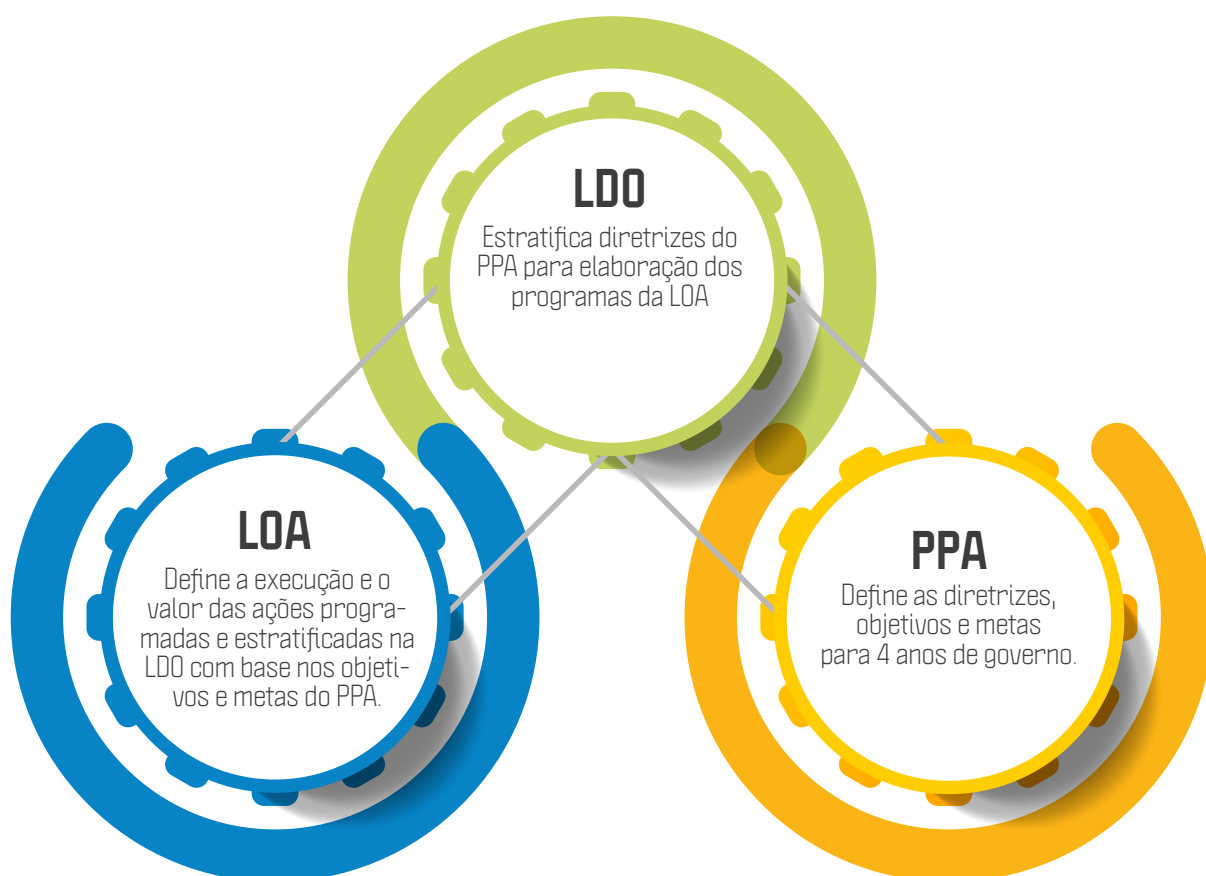
## 2º Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

compreende as metas e prioridades extraídas do PPA, incluindo as despesas de capital e orienta a elaboração da LOA. Editada no primeiro semestre de cada ano, com vigência no ano seguinte.



## 3º Lei Orçamentária Anual – LOA

Estima a receita e fixa as despesas públicas programadas e previstas pela LDO. Compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. Editada no segundo semestre de cada ano, com vigência no ano seguinte.

As leis orçamentárias não são impositivas, mas autorizativas. Nos dizeres de Caldas Furtado: “as leis orçamentárias autorizam os programas governamentais nelas contidos e proíbem todos os demais por elas não contemplados”<sup>3</sup>.



<sup>3</sup> FURTADO, J.R.Caldas. Direito Financeiro. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.. p. 110



A lógica do orçamento público, embora pareça complicada, é simples, segue um rito normal de planejamento de médio prazo. Observe abaixo como seria esse rito:

**1** **Primeiro Passo:** planejar para médio prazo (4 anos) qual a capacidade de arrecadação do seu município.

**2** **Segundo Passo:** deduzir o custeio fixo, para identificar a capacidade de investimento em políticas públicas.

**3** **Terceiro Passo:** definir quais serão os investimentos, em quais áreas serão feitos e quando serão executados.

**4** **Quarto Passo:** estratificar qual objeto será executado e quanto de dinheiro será destinado para sua execução.

**5** **Quinto Passo:** monitorar o resultado pretendido.

**6** **Sexto Passo:** alterar o planejamento para alcançar o objetivo pretendido.

O fluxograma a seguir demonstra como o governo planeja, executa, avalia e controla a efetividade e eficiência do gasto público, nas ações que impactam na sociedade.



Necessário então se faz:

**conhecer o quadro social, econômico, cultural etc.,  
que represente um problema público a ser resolvido;**

---

**planejar e desenvolver metas e objetivos a serem  
alcançados para alterar essa situação;**

---

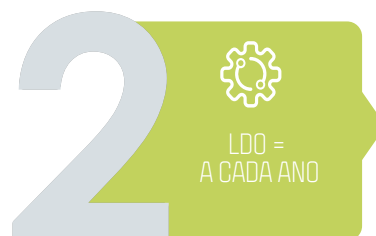
**criar ações que permitam que os objetivos  
planejados sejam atingidos;**

---

**fiscalizar o cumprimento das metas e a efetividade das ações, a  
fim de mitigar erros e antecipar as adequações necessárias;**

---

**mensurar se os objetivos foram alcançados, por meio de dados  
que indiquem a resolução ou não do problema público identificado.**





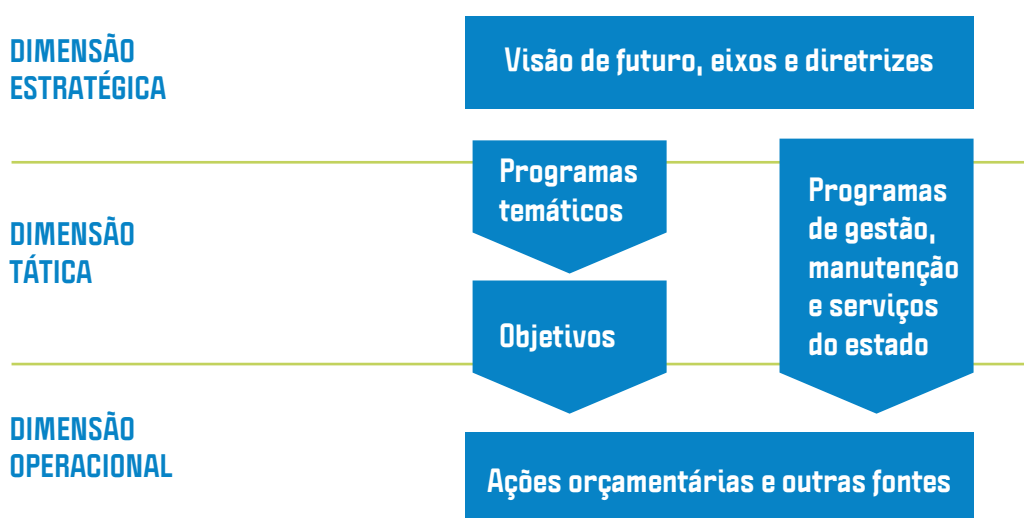
O PPA, a LDO e a LOA devem respeitar as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal que preconiza o Equilíbrio entre as Receitas estimadas e as Despesas a serem realizadas, a fim de propiciar uma gestão fiscal responsável.

**RECEITA**

**DESPESAS**



O PPA possui três dimensões: Estratégica, Tática e Operacional<sup>4</sup>:



As dimensões são conceituadas da seguinte forma<sup>5</sup>:



**Dimensão Estratégica:** precede e orienta a elaboração dos Programas Temáticos. É composta por uma Visão de Futuro, Eixos e Diretrizes Estratégicas.

**Dimensão Tática:** define caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas nas Diretrizes Estratégicas, considerando as variáveis inerentes à política pública e reforçando a apropriação, pelo PPA, das principais agendas de governo e dos planos setoriais para os próximos quatro anos. A Dimensão Tática é expressa nos Programas Temáticos e nos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Esta dimensão aborda as entregas de bens e serviços pelo Estado à sociedade.

**Dimensão Operacional:** relaciona-se com a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues, sendo especialmente tratada no Orçamento.”

4 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. p.5. Disponível em < [http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/orientacoes\\_elaboracao\\_ppa\\_2016\\_2019.pdf](http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/orientacoes_elaboracao_ppa_2016_2019.pdf) >

5 Op. Cit. p. 5

# PPA



O gráfico acima demonstra que um Conjunto de Objetivos são planejado para execução em 4 anos, sendo 25% da Ação em cada ano de governo.

No entanto, um determinado Objeto ou Ação pode ser executado em um único ano como, por exemplo, uma obra. A execução também pode ser contínua e perene, como as políticas de promoção e valorização do consumo de produtos da agricultura familiar.

## DICA:

Você sabia que os vereadores podem fomentar a agricultura familiar, ou determinar uma ação de gestão, mediante “emenda de texto” cujo objeto seja, por exemplo, a obrigatoriedade de aquisição de bens e serviços públicos de micro e pequenas empresas no percentual de 25% das compras governamentais?



# COMO PROPOR DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS NO PPA DE SEU MUNICÍPIO

Como já exposto anteriormente, os PPA's devem ser debatidos com a sociedade, seja por vontade do Poder Executivo ou por iniciativa da Câmara Municipal. Portanto, fique atento! Procure se informar! Essa é a oportunidade para que suas ideias sejam ouvidas e façam parte das ações do governo municipal.

Verifique quais são as vocações empreendedoras de seu município!

O Sebrae Minas pode ajudar, disponibilizando dados e informações sobre pequenos negócios de seu município.

Como devo estruturar o Plano Plurianual (PPA) para incentivar a criação e atuação de Pequenos Negócios?

Lembre-se sempre das três dimensões: Estratégica, Tática e Operacional, para desenvolver uma proposta de política pública coerente e possível.

Há exemplos de programas voltados para o fortalecimento e criação de Pequenos Negócios locais em todo país. O Sebrae Minas sugere a criação, no Plano Plurianual, de um programa específico voltado para os Pequenos Negócios. O gestor poderá escolher o nome do programa como, por exemplo, Programa Município Sustentável, Programa Empreender para Crescer, Programa Município Empreendedor, Programa Municipal de Geração de Emprego e Renda.



Utilizaremos como modelo dessa cartilha um programa fictício denominado “Programa Municipal de Geração de Emprego e Renda”.

Há que se destacar que, segundo o IBGE, em 2010, dos 5.561 municípios brasileiros à época, 2.690 tinham menos de 10.000 habitantes<sup>6</sup>, sendo que desses, 1.382 têm menos de 5.000 habitantes. Por outro lado, a população desocupada é superior a 12 milhões de pessoas<sup>7</sup>.

Desta forma, vamos criar um programa de geração de emprego e renda para um município com até 10.000 habitantes, com o nome fictício de **PROGRAMA MUNICIPAL DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - PROMUGER**.

O programa será realizado por meio de 3 (três) ações governamentais:

**Fomentar a instalação de novos Pequenos Negócios;**

---

**Fomentar a instalação de APL (Arranjo Produtivo Local) Rural;**

---

**Incentivar a formalização e regularização jurídica das relações trabalhistas nos Pequenos Negócios.**

---

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1a.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm)> <sup>7</sup> Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/)>

<b>PROGRAMA</b>	QUE NOME TERÁ O PROGRAMA A SER CRIADO?
<b>AÇÃO</b>	O QUE SERÁ FEITO?
<b>UNIDADE RESPONSÁVEL</b>	QUAL SECRETARIA MUNICIPAL OU FUNDO MUNICIPAL SERÁ RESPONSÁVEL PELA AÇÃO?
<b>FINALIDADE/ OBJETIVO</b>	QUAL A FINALIDADE DO PROGRAMA?
<b>PRODUTO</b>	QUAL O PRODUTO ESPERADO?
<b>ANO DA EXECUÇÃO</b>	SERÁ DE ATÉ 4 ANOS?
<b>METAS UNIDADE/VALOR</b>	METAS FÍSICAS (QUANTIDADE DE PRODUTO) E METAS FINANCEIRAS (QUANTO SERÁ APLICADO EM CADA ANO)
<b>RESULTADO</b>	A CONSEQUÊNCIA ESPERADA DO PROGRAMA NESTA AÇÃO

Exemplificando

As propostas a seguir do Programa Municipal de Geração de Emprego e Renda, tem 3 vertentes de uma mesma Ação com Finalidades/Objetivos diferentes buscando um único resultado.



## GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

FOMENTAR A INSTALAÇÃO DE NOVAS ME'S E EPP'S;

FOMENTAR A INSTALAÇÃO DE APL RURAL

INCENTIVAR A FORMALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO JURÍDICA DAS  
RELAÇÕES TRABALHISTAS NOS PEQUENOS NEGÓCIOS

Lembre-se: trata-se de uma política econômica e social de governo para criar oportunidades de geração de emprego e renda, pois o problema é falta de emprego e de renda no município

Exemplo 01

### PROGRAMA MUNICIPAL DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - PROMUGER

#### AÇÃO

FOMENTO AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE DO MUNICÍPIO

#### UNIDADE RESPONSÁVEL

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

#### FINALIDADE/OBJETIVO

INCENTIVO FINANCEIRO PARA INSTALAÇÕES DE MICROEMPRESA E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE, URBANA OU RURAL, QUE GERAREM NO MÍNIMO 3 EMPREGOS FORMAIS.

#### UNIDADE DE MEDIDA

UNIDADE

#### PRODUTO

INSTALAÇÃO DE NOVAS ME'S E EPP'S.

METAS	FÍSICA	FINANCEIRA	RESULTADO ESPERADO
2022	8	R\$ 24.000,00	GERAÇÃO DE 156 EMPREGOS FORMAIS EM 4 ANOS.
2023	12	R\$ 36.000,00	
2024	16	R\$ 48.000,00	
2025	20	R\$ 60.000,00	

## PROGRAMA MUNICIPAL DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - PROMUGER

### AÇÃO

FOMENTO AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE DO MUNICÍPIO

### UNIDADE RESPONSÁVEL

SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E PECUÁRIA

### FINALIDADE/OBJETIVO

INCENTIVO FINANCEIRO PARA INSTALAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS NO MODELO: ARRANJO PRODUTIVO LOCAL RUAL - APLR

### UNIDADE DE MEDIDA

UNIDADE

### PRODUTO

INSTALAÇÃO DE NOVAS ME'S E EPP'S.

METAS	FÍSICA	FINANCEIRA	RESULTADO ESPERADO
2022	2	R\$ 20.000,00	GERAÇÃO DE 65 EMPREGOS FORMAIS EM 4 ANOS.
2023	3	R\$ 30.000,00	
2024	4	R\$ 40.000,00	
2025	5	R\$ 50.000,00	

### Comparativos das propostas do PROMUGER

**AÇÃO:** é a mesma nos exemplos 1, 2 e 3:  
Fomento aos Pequenos Negócios no Município.

**UNIDADE RESPONSÁVEL:** Nos exemplos 1 e 3, é a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social. E no Exemplo 2, a Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária;

**FINALIDADE/OBJETO:** No exemplo 1: Incentivo financeiro para instalação de Pequenos Negócios, urbanos ou rurais, que gerem no mínimo 3 empregos formais. No exemplo 2: Incentivo financeiro para instalação de empreendimentos no modelo Arranjo Produtivo Local Rural – APLR.

## PROGRAMA MUNICIPAL DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - PROMUGER

### AÇÃO

FOMENTO AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE DO MUNICÍPIO

### UNIDADE RESPONSÁVEL

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

### FINALIDADE/OBJETIVO

INCENTIVO FINANCEIRO PARA COMBATER A INFORMALIDADE NOS PEQUENOS NEGÓCIOS INSTALADOS NO MUNICÍPIO.

### UNIDADE DE MEDIDA

UNIDADE

### PRODUTO

INSTALAÇÃO DE NOVAS ME'S E EPP'S.

METAS	FÍSICA	FINANCEIRA	RESULTADO ESPERADO
2022	10	R\$ 20.000,00	GERAÇÃO DE 70 EMPREGOS FORMAIS EM 4 ANOS.
2023	15	R\$ 30.000,00	
2024	20	R\$ 40.000,00	
2025	25	R\$ 50.000,00	

No exemplo 3: Incentivo financeiro para combater a informalidade do emprego nos pequenos negócios instalados no município;

**PRODUTO:** Nos exemplos 1 e 2: Instalação de Novas ME's e EPP's. No exemplo 3: Geração de emprego formal;

**META - FÍSICA:** Nos exemplos 1 e 2: a quantidade de empreendimento a serem fomentados. No exemplo 3: quantos empregos serão gerados;

**META - FINANCEIRA:** Nos exemplos 1, 2 e 3: quanto de investimento financeiro será empregado;

Como qualquer peça de planejamento, o PPA poderá prever a possibilidade de revisão anual, de forma a garantir que as ações nele contidas sejam exequíveis e efetivas. Desta forma, durante a vigência do PPA, nos exercícios seguintes à sua edição, é possível incluir um programa como o PROMUGER, utilizado como exemplo nessa cartilha. Assim sendo, se se perder a oportunidade de apresentar um programa dessa natureza no momento da elaboração do PPA, haverá a oportunidade de inclusão quando da revisão anual.

Aprovada essas sugestões pela Câmara Municipal, o TRABALHO NÃO ACABOU!!!!

Em uma segunda etapa, é necessário que o Programa Municipal de Geração de Emprego e Renda – PROMUGER, criado a título de exemplo, conste do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. O programa deverá constar do Anexo de METAS da LDO, que será elaborado pelo Prefeito Municipal e encaminhado à Câmara Municipal, anualmente, nos anos seguintes da aprovação do PPA.

Assim como o PPA, o prazo para elaboração e envio da LDO, é fixado pelo próprio município. A Constituição de 1988 apenas fixou como limite a data de até 31 de agosto.

**DICA:** Verifique na Lei Orgânica de seu Município quais são os prazos finais para envio das leis orçamentárias

Apenas para relembrar: o objetivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é traçar as metas prioritárias para serem executadas no Orçamento (LOA) do exercício seguinte. Na LDO se verifica se as estimativas das receitas serão capazes de **SUPPORTAR** as Despesas de Custeio e as de Capital (Investimentos) aprovadas no PPA para o exercício a que ela se referir.

Se a receita for superavitária, será possível antecipar metas do PPA. O que estava previsto poderá ser ampliado, por exemplo, modificando-se a meta de 10 para 15 empresas abertas no exercício. Ou ainda, ter sua execução realizada em 2 anos, ao invés de 4 anos.

Se a receita for deficitária, deverá ser previsto contingenciamento de investimentos, e como consequência, será necessário adiar, para o ano seguinte, objetivos e metas aprovados no PPA.

Vamos exemplificar as metas prioritárias que deverão constar da LDO, tomando como base o exemplo fictício do Programa Municipal de Geração de Emprego e Renda – PROMUGER.

## PROGRAMA MUNICIPAL DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - PROMUGER

### AÇÃO

FOMENTO AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE DO MUNICÍPIO

### UNIDADE RESPONSÁVEL

SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E PECUÁRIA

### FINALIDADE/OBJETIVO

INCENTIVO FINANCEIRO PARA INSTALAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS NO MODELO: ARRANJO PRODUTIVO LOCAL RUAL - APLR

### UNIDADE DE MEDIDA

UNIDADE

### PRODUTO

INSTALAÇÃO DE NOVAS ME'S E EPP'S.

METAS	FÍSICA	FINANCEIRA	RESULTADO ESPERADO
2022	2	R\$ 20.000,00	GERAÇÃO DE 10 EMPREGOS FORMAIS NO ANO



## PROGRAMA MUNICIPAL DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - PROMUGER

### AÇÃO

FOMENTO AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE DO MUNICÍPIO

### UNIDADE RESPONSÁVEL

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

### FINALIDADE/OBJETIVO

INCENTIVO FINANCEIRO PARA INSTALAÇÕES DE MICROEMPRESA E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE, URBANA OU RURAL, QUE GERAREM NO MÍNIMO 3 EMPREGOS FORMAIS.

UNIDADE DE MEDIDA		PRODUTO	
UNIDADE		INSTALAÇÃO DE NOVAS ME'S E EPP'S.	
METAS	FÍSICA	FINANCEIRA	RESULTADO ESPERADO
2022	8	R\$ 24.000,00	GERAÇÃO DE 24 EMPREGOS FORMAIS NO ANO

### FINALIDADE/OBJETIVO

INCENTIVO FINANCEIRO PARA COMBATER A INFORMALIDADE NOS PEQUENOS NEGÓCIOS INSTALADOS NO MUNICÍPIO.

UNIDADE DE MEDIDA		PRODUTO	
UNIDADE		INSTALAÇÃO DE NOVAS ME'S E EPP'S.	
METAS	FÍSICA	FINANCEIRA	RESULTADO ESPERADO
2022	10	R\$ 20.000,00	GERAÇÃO DE 10 EMPREGOS FORMAIS NO ANO

Pode-se observar que há no PPA duas “finalidades/objetivo” a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social. Assim sendo, para a mesma meta da LDO, haverá dois objetivos para a Secretaria.

Observe-se que na LDO consta apenas o exercício financeiro de 2018. Os demais serão estratificados nos anos seguintes, já indicando o Projeto e a Atividade e Função em que se classificará a despesa.

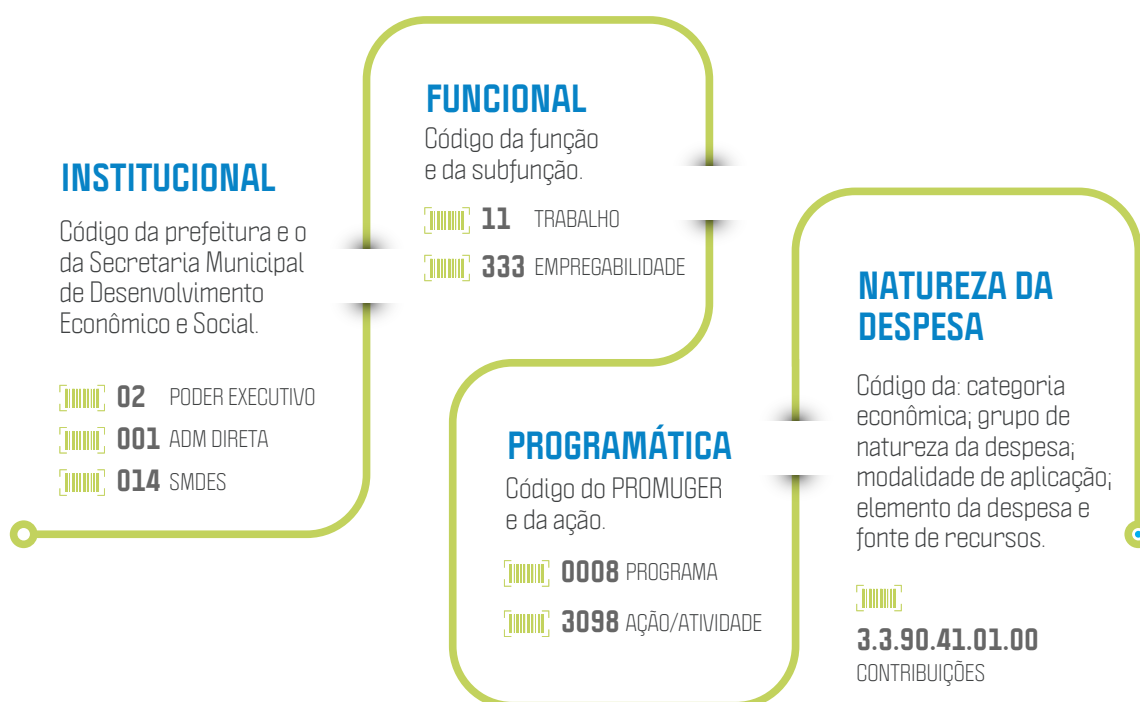
Aprovadas essas prioridades na LDO para o ano de 2018, necessário contemplarmos essas ações na forma de Projeto/Atividade no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), para que seja exequível no exercício.

Assim como o PPA e a LDO, a Constituição de 1988 estabelece prazo até 30 de setembro para envio da LOA para apreciação da Câmara Municipal. Em alguns municípios o prazo é 31 de agosto.

## DICA:

Verifique na Lei Orgânica qual o prazo para envio da LOA no seu município.

Para a estimativa de Receitas e fixação de Despesas Públicas na LOA, deverá ser observado o MANUAL DE CONTAS APLICADAS AO SETOR PÚBLICO – MCASP, bem como a Lei 4.320/64, que apresenta um PLANO DE CONTAS.



Dessa forma, a rubrica orçamentária do PROMUGER na LOA teria a seguinte código:

**02.001.014.11.333.0008.3098.3.3.90.41.01.00**





# CONCLUSÃO

O município é o local onde tudo acontece, onde as pessoas vivem, trabalham e progridem, especialmente em momentos de recessão econômica, agravados por uma pandemia, a atuação do poder público, de forma coordenada com a sociedade e o mercado, é um grande diferencial, tanto para a recuperação quanto para o desenvolvimento econômico local.

O Sebrae Minas poderá apoiar o Município, com programas e soluções que ajudem na atração de investimentos, geração e criação de empresas em prol do desenvolvimento do território.

Existe em nosso portfólio algumas dessas soluções, como por exemplo: Programa de Compras Públicas voltadas para Pequenos Negócios locais; Programa de Educação Empreendedora; Programa de Desburocratização para abertura e manutenção de Pequenos Negócios; Programa de Apoio à Agricultura Familiar.

Portanto, essa cartilha servirá de inspiração na inclusão da pauta do desenvolvimento econômico local aliado aos objetivos de desenvolvimento sustentáveis da ONU, no PPA da cidade.

# LINKS ÚTEIS

Alguns materiais e referencias:

Site ODS Brasil:

<https://odsbrasil.gov.br/>

Site do PNUD

<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>

Plataforma Agenda 2030:

<http://www.agenda2030.org.br/>

Atlas de Desenvolvimento Humano:

<http://www.atlasbrasil.org.br/#home>

International Futures:

[http://www.ifs.du.edu/ifs/frm\\_MainMenu.aspx](http://www.ifs.du.edu/ifs/frm_MainMenu.aspx)

Soluções ODS Integradas:

<https://sdgintegration.undp.org/>

Plataforma SDG Impact:

<https://sdgimpact.undp.org/>

Integrando ODS nos planos locais – Avaliação Rápida Integrada:

<https://sdgintegration.undp.org/RIA>

COVID-19 e ODS:

<https://sdgintegration.undp.org/covid-impact-low-and-medium-hdi-groups>

TCE-MG:

<https://www.tce.mg.gov.br/>

Sebrae Minas:

<https://www.sebrae.com.br/minasgerais>

ISDEL - Índice Sebrae de Desenvolvimento Econômico Local:

<https://isdcl-sebrae.com/del>

AMM:

<https://portalamm.org.br/tag/site/>

Scaneie o QR Code para saber mais sobre o DEL:



Scaneie o QR Code para saber mais sobre o ISDEL:









Av. Barão Homem de Melo, 329 -  
Nova Granada, Belo Horizonte - Minas Gerais

Central de Relacionamento Sebrae Minas:

**0800 570 0800**

**[www.sebrae.com.br/minasgerais](http://www.sebrae.com.br/minasgerais)**