

# Guia Prático das Oficinas

## Plano Plurianual 2016-2019



Secretaria de Estado de Planejamento  
Governo de Mato Grosso

---

# Introdução

---

Este Guia Prático é uma publicação que orienta de forma simples e objetiva uma das etapas de elaboração do PPA, definida como Oficina de elaboração de Programas. A expectativa da SEPLAN-MT, como Coordenadora Geral do processo, é de que este Guia contribua com a elaboração dos Programas das Unidades Setoriais, propiciando a construção de um PPA que comunique efetivamente as políticas desenvolvidas, e que seja capaz de orientar os técnicos de governo na gestão dos Programas.

O Plano Plurianual de Mato Grosso é um documento de proposições políticas do governo estadual, o qual representa o conjunto de ações propostas para combater os problemas e atender às necessidades da população mato-grossense, alinhado, primordialmente, às orientações estratégicas de governo.

O PPA apresentará os resultados pretendidos para os próximos quatro anos de gestão (2016 a 2019). Sua obrigatoriedade está prevista constitucionalmente, portanto, além de sua exigência formal, devemos assimilá-lo como o documento que representa o compromisso do governo com a população do Estado; e que facilita o gerenciamento dos programas.

As orientações estratégicas de governo estarão expressas em uma ferramenta visual conhecida como Mapa da Estratégia, que comunica a Diretriz Geral do Governo. Esta ferramenta será disponibilizada às equipes como instrumento norteador para as Oficinas do PPA. O Mapa da Estratégia, por intermédio de suas diretrizes, responde às seguintes perguntas

- ❖ Objetivos e Metas de governo (*Para onde estamos indo?*)
- ❖ Ações planejadas para atingir essas metas (*Como chegaremos lá?*)

- ❖ Meios pelos quais a realização dessas metas será medida (Como saberemos se chegamos lá?)

Dessa forma, esta publicação terá o fim exclusivo de apoio didático à etapa prática de construção do PPA, na medida em que disponibilizará um roteiro com passo-a-passo para o processo.

O desafio da SEPLAN é propor um instrumento de apoio didático às atividades de elaboração dos programas e ações, a partir da identificação de problemas. Dessa forma são sugeridos técnicas e instrumentos que orientam o processo de análise de problemas. A utilização auxiliará a equipe a selecionar as ações mais viáveis, dentre as alternativas encontradas no momento das Oficinas.

É fundamental que os instrumentos de planejamento estejam alinhados entre si, tornando possível o gerenciamento e a obtenção de resultados. Por isso, o processo de formulação do **PPA** e do **PTA/LOA-2016** deve ocorrer de forma **integrada**, a partir das orientações estratégicas do governo eleito. Cada vez mais fica evidente a necessidade de se aplicar o Ciclo de Gestão para as ações governamentais.

A elaboração dos programas em um formato que seja legítimo e que permita o gerenciamento é a base na obtenção dos resultados. O gerenciamento do programa é tarefa essencial, por meio do qual são evidenciados os avanços na gestão pública. A efetividade dos Programas é condicionada à sua **gestão/gerenciamento**, principalmente às etapas de **planejamento, monitoramento e avaliação**.

---

## *A metodologia*

---

A elaboração do novo PPA busca compreender a realidade, para então, analisar a melhor forma de tentar modificá-la. Para modificar a realidade é preciso entender a complexidade em que os fatos sociais estão envolvidos, o que torna crucial o diálogo entre a visão política e os conhecimentos técnicos. Isto significa que o ato de planejar somente será possível se os atores técnicos e os atores políticos dialogarem e buscarem o consenso, identificando o ponto de convergência de seus interesses.

Sabe-se que muitos atores estão planejando sobre a mesma realidade, explicando os problemas de formas diferentes. Essas diferenças decorrem das convicções e da visão de mundo de cada ator. Por isso, dizemos que a explicação da realidade é **sempre situacional**, pois varia de acordo com o ponto de vista de quem está planejando.

Nas políticas públicas os **atores** são grupos ou indivíduos que se apoderam de centros de poder e decidem intervir no que consideram problemas. Podemos ter como exemplos o Governador eleito, os Secretários, os deputados, os empresários e a mídia, dentre outros.

Os atores que tem poder de decisão e responsabilidade de executar as políticas públicas **devem** ser envolvidos no planejamento. Os atores que não estão diretamente envolvidos, mas tem influência sobre a execução do plano devem ser considerados na análise de viabilidade (mais adiante falaremos sobre essa análise).

Para a definição dos atores que participarão diretamente do processo de planejamento, deve-se responder aos seguintes questionamentos:

1º Qual instituição está planejando dentro da esfera de governo?

2º Quais são os outros atores que têm influência no processo de planejar e executar as ações dessa instituição?

O caminho que adotaremos para a elaboração dos Programas do PPA é composto pelas seguintes tarefas sequenciais:

- 1.** Identificar os problemas mais relevantes;
- 2.** Relacionar seus conteúdos e suas causas;
- 3.** Desenvolver ações para combater o(s) problema(s) através de suas causas mais relevantes;
- 4.** Analisar a viabilidade de implementação dessas ações junto ao Dirigente da Unidade Setorial;
- 5.** Revisar as ações após análise da viabilidade estratégica;
- 6.** Validar a redação final dos Programas e ações junto ao Dirigente da Unidade Setorial;

Das Oficinas poderão resultar dois tipos de ação: a primeira é aquela sobre a qual o ator possui controle e poder de atuação; a segunda é a ação na qual será necessária a cooperação de outros atores para que seja possível executá-la. Assim sendo, as Oficinas resultarão em dois tipos de Plano:

- (1) O **Plano de Ação**, composto por ações pelas quais o ator responde integralmente. Sobre este Plano o ator realizará o Ciclo de Gestão.
- (2) O **Plano de Demandas**, composto por ações cuja realização depende da cooperação e decisão de outros atores, internos ou externos, da mesma esfera de governo, ou até mesmo federais ou municipais. Sobre este Plano o ator buscará exercer sua influência.



Para a elaboração do PPA, escolha as ações sobre as quais o Dirigente da Pasta ou o Governador eleito possuam total controle. Essas ações integrarão o **Plano de Ação da Unidade Setorial**, cuja execução dependerá unicamente dos atores internos, o que aumentará as chances de concretização das propostas.

---

## *Passo a passo para elaborar os Programas*

---

### **1º passo:** *Identificar e selecionar os problemas.*

Fundamentados no Plano de Governo “Plano Pra Mudar Mato Grosso” e nos demais referenciais, como diagnósticos, levantamentos e estudos, as equipes técnica e política definiram as Orientações Estratégicas de Governo, constituídas por: 1 – Objetivos Estratégicos; 2 – Estratégias; 3 – Indicadores e Metas.

Dessa forma, para as Oficinas do PPA, as equipes das Secretarias possuem as Diretrizes de Governo definidas, que orientam e direcionam o trabalho de identificação do(s) problema(s) mais relevante(s) do setor ou da política pública.

O problema mais relevante do setor é denominado Problema Central. Para identificá-lo, é preciso ter visão ampla, pois este é um problema agregador, que se relaciona com todos os outros identificados no setor. Portanto, selecione aquele problema que possibilita agregar maior número possível de causas e consequências.



*Mas o que é um **Problema**? É uma situação negativa, considerada insatisfatória ou inaceitável para quem se propôs a resolvê-la, sendo algo que se possa solucionar.*

Feita a identificação dos problemas setoriais, serão selecionados os problemas mais significativos. Os critérios a seguir podem auxiliar nessa seleção. Busque analisá-los conforme orientamos nesse 1º passo do Guia.

**1. Valor político do problema:** é importante verificar se é oportunamente político agir sobre o problema, pois será necessário patrocínio para seu enfrentamento. Um incômodo somente se torna um problema se consegue entrar na agenda decisória de governo, ou seja, se os dirigentes assumem o interesse em combatê-lo. A agenda de governo pode fornecer indícios neste sentido.

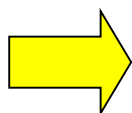
**2. Governabilidade sobre o problema:** o poder de fogo que o planejador possui para decidir e pôr em prática o que foi decidido. A governabilidade é alta quando a solução de um problema depende apenas de quem planeja. Quando a solução depende de outros atores, a governabilidade pode ser média ou baixa;

**3. Postura dos demais atores:** isto é, se os demais atores influentes colaboram, rejeitam ou são indiferentes frente ao problema;

**4. Custo de postergação:** as consequências da decisão de não se enfrentar o problema;

**5. Capacidade do planejador para superar o problema:** os recursos (tecnológicos, financeiros, humanos, etc.) que o ator possui para combater o problema selecionado.

Para aumentar a visibilidade da análise, coloque os problemas e os critérios em forma de tabela, atribuindo a cada um dos critérios os seguintes valores:



**ALTO = 3**  
**MÉDIO = 2**  
**BAIXO = 1**

A interpretação do gráfico deve ser feita numa leitura horizontal e vertical, para assim, escolhermos o problema para o enfrentamento. No exemplo a seguir, o **Problema B** foi selecionado para enfrentamento:

| Problemas/<br>Critérios | Valor<br>político | Governa<br>bilidade | Postura<br>dos atores<br>influentes | Custo de<br>postergação | Capacidade<br>de<br>execução | Total |
|-------------------------|-------------------|---------------------|-------------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------|
| Problema A              | 2                 | 1                   | 2                                   | 2                       | 2                            | 9     |
| Problema B              | 3                 | 3                   | 2                                   | 3                       | 2                            | 13    |
| Problema C              | 2                 | 2                   | 3                                   | 1                       | 1                            | 9     |

Utilização dos critérios para a seleção de problemas

**Importante!!!** Ao enunciar um problema evite usar o termo "*falta de*", que é um **indicativo de solução** e não um **problema** em si, o que enfraquece totalmente a análise.

Um problema não é a ausência de uma solução, e sim, um estado negativo real. Dessa forma, busque declarar a situação negativa identificada pelos participantes do grupo. O exemplo a seguir mostra esta situação:



|               |   |
|---------------|---|
| <b>Certo</b>  | Aumentou o índice de infecção hospitalar no Hospital Universitário Júlio Muller         |
| <b>Errado</b> | <del>Falta controle da infecção hospitalar no Hospital Universitário Júlio Muller</del> |
|               | <del>Os recursos humanos do Hospital são em número insuficiente</del>                   |

Atente para os “**problemas de fundo**” ou do “**público alvo**”. Evite dar enfoque somente em problemas da organização, de estrutura ou financeiros. Procure responder às seguintes perguntas:



- ❖ Qual o negócio/missão de nossa instituição?
- ❖ Por que existimos?
- ❖ Qual é o público alvo de nossa instituição?
- ❖ O que o público alvo espera de nós?

**2º passo:** *Descrever os sinais que comprovam que o problema existe.*

Um problema **não** pode ser uma situação que **achamos** que existe. Devem existir indícios que comprovem sua existência, e tais indícios precisam ser demonstrados. Estamos fazendo referência aos Descritores do Problema.

Portanto, esse é o momento de mostrar os sinais que comprovam a existência do problema. Considerando o exemplo anterior, no quadro abaixo estão relacionados os descritores que comprovam o problema identificado:

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>Problema</b>    | Aumentou o índice de infecção hospitalar no Hospital Universitário Júlio Muller |
| <b>Descritores</b> | No ano de 2013 o índice de infecção hospitalar foi de X+1                       |
|                    | No ano de 2014 o índice de infecção hospitalar foi de X+3                       |

## Você sabia que

Na maioria das vezes essa é uma tarefa difícil, pois os enunciados vêm carregados de opiniões pessoais, anseios individuais e suposições não fundamentadas (*achismos*). Os descritores têm a finalidade de reduzir este efeito.

Um fato inoportuno ou um incômodo passa a ser um problema **somente** quando um ator toma o propósito de resolvê-lo, necessitando descrevê-lo e explicá-lo. A descrição deve possibilitar que o problema seja mensurado, sendo utilizados, para isso, os **Descritores do Problema**.

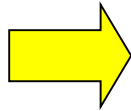
*Fique  
Atento!*



**Descritores do Problema** é um conjunto de fatos comprováveis que fundamentam o problema. São os sinais e indícios de que o problema existe. Esses descritores ajudam a neutralizar as opiniões e as suposições em torno do problema, evitando assim que se formem múltiplas interpretações em torno do mesmo assunto, fato que costuma trazer ruídos ao processo de planejamento.

Para identificar os descritores do problema, tenha como ponto de partida a seguinte pergunta:

***Quais são os indícios de que esse problema existe?***

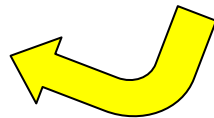


Para simplificar a compreensão, faremos uma analogia:

1. Pense no problema como uma enfermidade. (Ex. resfriado)
2. Os descritores serão os sintomas desse resfriado: febre, coriza, mal-estar, dores no corpo.
3. Os descritores(sintomas) comprovam que o resfriado existe, mas **não** são a sua causa, ou seja, **não** explicam a enfermidade.

**Lembre-se:** Quem explica a enfermidade são suas causas. Ou seja, a causa do resfriado poderá ser o vírus *Influenza spp.*, ou ainda a *variação do tempo*.

Nem sempre é possível o uso de descritores quantitativos (numéricos). Às vezes, é necessário recorrer aos descritores qualitativos.



*Pergunta: Como eu sei que o conjunto de descritores identificado é suficiente para explicar o problema?*

*Resposta: Quando eu tiro a carga negativa dos descritores e o problema fica solucionado. Caso contrário, é preciso rever os descritores.*

Vejam os outros exemplos ainda do setor de Saúde:

| Problema   | Descritores do Problema  | Fonte de Verificação                                | Eliminação da carga negativa dos descritores  |
|--|--|---|---|
| Baixa qualidade da assistência hospitalar no Hospital Universitário Júlio Muller | D1- 30% das internações avaliadas como desnecessárias              | Supervisão hospitalar                               | D1- Todas as internações são avaliadas como necessárias                             |
|  | D2- Taxa de infecção hospitalar estimada em 20%                    | Vigilância epidemiológica                           | D2- Taxa de infecção hospitalar controlada  |
|  | D3- 45% dos prontuários não são atualizados                        | Supervisão hospitalar                               | D3- Os prontuários médicos são atualizados com regularidade                         |
|  | D4- 2 casos de infecção generalizada por interrupção de medicação. | Vigilância epidemiológica/<br>Supervisão hospitalar | D4- Não há registros de casos de infecção generalizada por interrupção de medicação |

Para permitir o gerenciamento e atingir seus resultados, os Programas devem possuir objetivos e indicadores claros e efetivos. Diante disso, uma providência essencial é descrever o problema da forma mais detalhada possível.

A situação negativa deve ser claramente descrita e o objetivo deve comunicar a intenção de solução.

Os Descritores do Problema devem mostrar a sua dimensão através de dados e fatos, com indicação das Fontes de Verificação, ou seja, de qual processo ou sistema eles foram obtidos

### **3º passo:** *Determinar as causas do problema.*

Estabelecido os Descritores do Problema, isto é, os fatos que comprovam sua existência, é o momento de explicá-lo. Essa é a etapa em que a análise se volta para as causas do problema, ou seja, o que dá origem a ele.

Se tivermos uma compreensão correta do que causa determinado problema, será mais simples achar o caminho para superá-lo. A tarefa, agora, é listar as causas mais relevantes do **Problema Central** que selecionamos.

#### ***De que forma recomenda-se que seja feita a explicação do problema?***

Uma boa estratégia é fazer a explicação do problema de forma gráfica, que permite uma boa visualização do conjunto das causas e sua organização.

#### ***O que é causa?***

Causa é tudo que explica o *porquê* do problema, os fatores fundamentais, o que está em sua raiz. São os fatores que geram o problema.

#### ***Como fazemos?***

Podemos perguntar:

Por que este problema acontece?

Por que esta situação acontece?

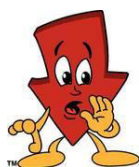
Cada ator tem seu ponto de vista e sua forma de descrever o problema. Por isso, o valor atribuído ao problema pode ser diferente, conforme a visão particular de cada ator. Isto quer dizer que a explicação do problema e seu valor vão depender da interpretação e do ponto de vista de cada ator.

*“A explicação da realidade será sempre situacional, pois é feita a partir da visão particular de um único ator”.*



**Para o Moderador:**

Para a identificação das causas do Problema Central, os membros do grupo devem escrever as causas que julguem mais significativas. As tarjetas serão recolhidas e organizadas na forma de Diagrama de Causa e Efeito. Essa ferramenta facilita identificar a relação entre causas e efeitos do problema.



**DICA:** Para descobrir as causas, pergunte ao Problema Central por que ele acontece.

Fique atento aos conceitos e à disposição correta no gráfico. Não confunda causas do problema com as suas consequências. As causas originam o problema e serão organizadas **abaixo** do Problema Central. Os efeitos são consequências do não enfrentamento do problema e serão dispostos em tarjetas logo **acima** do Problema Central. O Gráfico ilustrativo será apresentado na página seguinte.



***É importante:***

*1 –Busque descritores (evidências) também para as causas para reduzir o “achismo”.*

*2 - Revise o esquema completo e verifique sua validade e integridade.*

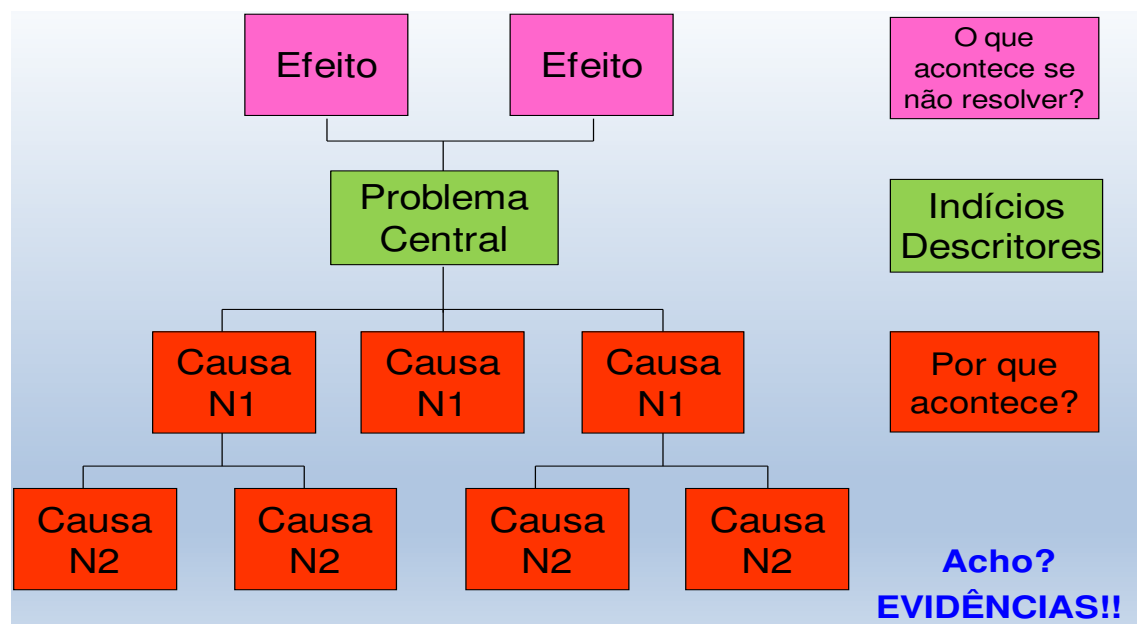


Gráfico de explicação do problema

Depois de definidas as causas, classifique cada uma delas, conforme suas características, em:

(1) **Causas Imediatas (N1)**: estão diretamente ligadas aos Descritores do Problema;

(2) **Causas Intermediárias (N2)**: são as circunstâncias que ocasionam as causas imediatas, tais como poder, influência política, condição financeira; O desdobramento das causas permite identificar resultados intermediários, tarefas e recursos necessários à obtenção do resultado do programa.

Após esta classificação das causas do problema, o passo seguinte é avaliar o controle ou governabilidade que o planejador possui sobre cada uma. Classifique-as, de acordo com o controle do ator, em:

(1) Causas sob o controle do Dirigente da Pasta;

(2) Causas fora do controle do Dirigente da Pasta, mas sob controle do Governador;

(3) Causas fora do controle do Dirigente da Pasta e do Governador.

|  | <i>Causas Intermediárias</i> | <i>Causas Imediatas</i> |
|--|------------------------------|-------------------------|
| Sob controle do Dirigente da Pasta                                     |                              |                         |
| Fora do controle do Dirigente da Pasta, mas sob controle do Governador |                              |                         |
| Fora do controle do Dirigente da Pasta e do Governador                 |                              |                         |

Gráfico para análise da governabilidade sobre as causas do problema

As causas devem ser colocadas nos quadrantes, considerando suas características e o controle que o ator possui sobre cada uma delas.

A governabilidade é analisada sob a ótica do ator/planejador. Assim, se o planejador é o Dirigente da Pasta X, as causas que se encontram dentro do espaço de controle são aquelas que ele (Dirigente da Pasta X) pode resolver.

Algumas causas estarão fora da governabilidade do Dirigente da Pasta X, mas dentro da governabilidade do Governador. Isto é, são causas que dependem de Dirigentes de outras Pastas. Nesse caso é necessária a articulação dos vários setores para resolver o problema.

***Fique atento!!!*** Certas causas podem estar fora da governabilidade do Dirigente da Pasta e do Governador: são aquelas que dependem de outros entes federados (Governo Federal, Governo Municipal), ou ainda, de empresas e da sociedade civil organizada. Quando se deparar com essa situação, faça as anotações necessárias e encaminhe ao Dirigente para discussão e decisão, no momento de analisar a viabilidade do Plano.



Após essa análise, estaremos aptos a selecionar no conjunto de todas as causas identificadas, aquelas em que podemos e devemos atuar. Ou seja, as causas do problema sobre as quais temos capacidade e governabilidade para atuar.

## **4º Passo:** *Escolher as causas do problema que serão atacadas.*

São as causas chamadas de **Causas-Chave** do problema, ou seja, aquelas que mais impactam no descritor do problema. O enfrentamento dessa causa contribui significativamente para a resolução do problema. A seleção pode ser feita com uma avaliação cuidadosa do gráfico dos Tipos de Causas, que consta no **3º Passo**.



*“Definir as causas do problema que serão alvo de combate é uma etapa decisiva no processo”*

Alguns critérios podem apoiar a análise para a seleção das causas. Assim, para ser considerada causa-chave, a causa deve:

- ⇒ Ter **alto impacto** sobre os “sintomas” do problema. Mensure esse impacto eliminando a carga negativa da causa, ou seja, positivando os descritores da causa. Ao fazer essa positivação, o Problema Central estará solucionado ou sofrerá um forte impacto positivo? Se a resposta for sim, esta é forte candidata a ser uma **causa-chave**. Se a resposta for não, talvez ainda não seja a causa que se deve enfrentar.
- ⇒ Ser um **centro prático de atuação**: a causa deve permitir que o planejador possa atuar sobre ela, de modo efetivo e direto;



Ser um **centro oportuno de ação política**, ou seja, deve ser politicamente oportuno agir sobre tal causa. Questione: *Essa causa está alinhada às diretrizes de governo? Quais as chances de se obter patrocínio político para atuar sobre ela?*

Finalizada a análise do gráfico que começamos no Passo 3, teremos um conjunto de **causas-chave**. Isto quer dizer que já será possível apontar as causas do problema que foram escolhidas para o combate.

### ***Não se esqueça !!!***



1 – Quanto maior a governabilidade do ator sobre a causa-chave, mais fácil será enfrentá-lo. O contrário também é verdadeiro.

2- Existem causas-chave que estão fora do controle do ator, tem alto impacto sobre o problema. Neste caso, avalie se o Governador e os demais secretários de Estado possuem governabilidade. Faça a articulação necessária para viabilizar a atuação sobre a causa.

3- Se a causa-chave estiver sob o controle de outro Secretário, deve-se avaliar se a situação- problema exige um recorte multissetorial. Recomendamos que sejam feitas as devidas anotações para discussão junto ao nível estratégico, no momento de análise da viabilidade política do Plano.

## **5º passo: Positivação da Situação-Problema para Situação-Objetivo.**

A situação-objetivo é aquela que se pretende atingir após o problema ser solucionado. A técnica procura descrever uma situação futura que poderia existir depois de solucionar os problemas, com a remoção das principais causas. Se for utilizada a árvore de objetivos, pode-se identificar as relações meio - fim entre os objetivos e visualizá-las em um diagrama (Árvore de Objetivos). Veja o gráfico na página a seguir:

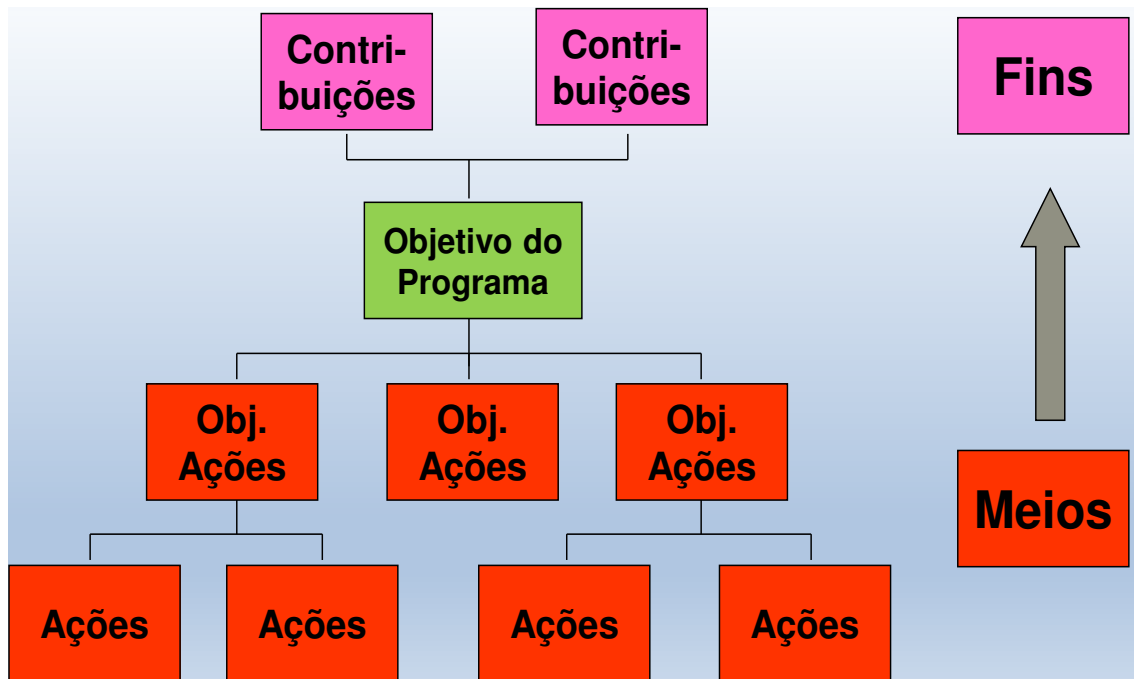


Gráfico dos Objetivos

### *Passo a passo para a positivação da Situação-Problema para Situação-Objetivo.*

*1º Formular todas as condições negativas da árvore de problemas em forma de condições positivas que são desejadas e realizadas na prática*

*2º Examinar as relações meios – fins estabelecidos e assegurar a validade e integridade do esquema*

*3º Se necessário: modificar as formulações ou agregar novos objetivos se estes são relevantes e necessários para alcançar o objetivo proposto no nível imediato superior*



A situação-objetivo é desenhada transformando-se os **descritores** do problema nos **indicadores** desejados (Indicadores de Resultado). Cada descritor do problema deverá ser transformado num resultado esperado, que chamaremos de **Descritor de Resultado**.

| Problema   | Descritores do Problema  | Descritores do Resultado  |
|--|--|---|
| Baixa qualidade da assistência hospitalar no Hospital Universitário Júlio Muller | <b>DP1-</b> 30% das internações avaliadas como desnecessárias                    | <b>DR1-</b> Todas as internações avaliadas como necessárias                               |
|  | <b>DP2-</b> Taxa de infecção hospitalar estimada em 20%                          | <b>DR2-</b> Taxa de infecção hospitalar controlada em níveis $\leq$ a 5%                  |
|  | <b>DP3-</b> 45% dos prontuários não são atualizados                              | <b>DR3-</b> Todos os prontuários são atualizados por sistema informatizado                |
|  | <b>DP4-</b> 2(dois) casos de infecção generalizada por interrupção de medicação. | <b>DR4-</b> Nenhum caso registrado de infecção generalizada por interrupção de medicação. |



*“Quem não explica a realidade não avalia as possibilidades e restringe suas chances de acerto no momento de agir”.*

**6º passo:** *Construção da versão preliminar dos programas.*

É a etapa de construção do caminho para chegar aos resultados esperados. O Programa é o produto que dá significação ao processo de planejamento, materializando o que foi estruturado até o passo anterior.

Para que as ações sejam executadas, é necessário ter disponíveis diversos tipos de recursos: organizativos, políticos, econômicos, cognitivos, etc., que geram produtos e, por consequência, geram resultados.



**O que é o Programa?** É um conjunto articulado de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores. Visa a solução de um problema, seja pelo atendimento de uma necessidade, uma demanda da sociedade ou ainda, aproveitamento de uma oportunidade.



**Como começamos o Programa?** Fazendo a associação de seus elementos essenciais. Vejamos os elementos básicos que já possuímos: no 2º passo encontramos os **Descritores do Problema**, e no 5º passo, encontramos o **Objetivo**, no momento em que o Problema Central foi convertido em Objetivo. Assim, possuímos elementos suficientes para construir o Programa, pois o problema já foi identificado, explicado e por fim, sabemos qual é a nossa situação ideal, ou seja, aonde queremos chegar.

→ **Os Descritores de Resultado poderão ser transformados em Indicadores dos futuros Programas.**

Os descritores de resultado deverão passar por uma análise prévia, verificando se poderão ser utilizados como indicadores de Programa. Aquele Descritores de Resultado que for mensurável, confiável, possuir definida sua fonte de verificação e possuir sua periodicidade adequada (dentro dos 4 anos), pode ser utilizado como **Indicador do Programa**.

A seguir começamos a elaborar as Ações, extraíndo-as de árvore de objetivos. Se nossa análise for bem conduzida, os objetivos específicos aparecem no primeiro nível de causas e as ações no segundo nível.

**O que é Ação?** É o instrumento de programação que resulta na entrega de produtos (bens ou serviços) ofertados à sociedade, à própria administração pública ou a outras entidades civis ou governamentais para alcançar o objetivo de um programa.

## Regras Básicas para elaborar as Ações

1 – O nome da ação deve expressar de forma clara o seu produto.

**AÇÃO- VERBO + DESCRIÇÃO**

Exemplo: Construir + Estradas rurais = Construção de estradas rurais.

2 – **UMA** Ação = **UM** único Produto.



**Produto** é o bem ou serviço que resulta da ação, destinado a um público-alvo definido.

Para a ação: Construção de estradas rurais, teríamos:

|                     |  |      |      |      |
|---------------------|--|------|------|------|
| Ação                | Construção de estradas rurais                              |      |      |      |
| Objetivo Especifico | Melhorar o escoamento dos produtos da agricultura familiar |      |      |      |
| Produto             | Estrada construída   |      |      |      |
| Unidade de medida   | Quilometro   |      |      |      |
| Meta                | 2016   | 2017 | 2018 | 2019 |
|                     | 500  | 600  | 700  | 400  |

*As ações têm a finalidade de combater as causas-chave, contribuindo para a solução do Problema Central, e deverão ser elaboradas atendendo alguns requisitos básicos. De acordo com a análise do Gráfico dos Tipos de Causas (Passo 3), as ações serão classificadas em*

- ✓ *Ações Setoriais*
- ✓ *Demandas para outras Secretarias*
- ✓ *Ações que dependem do Governo Federal*
- ✓ *Ações que dependem da articulação com outras entidades*

- ✚ **Ações setoriais:** São Ações que estão na governabilidade do secretário(a).
- ✚ **Demanda para outras secretarias:** São Ações e/ou algumas medidas que geram impacto no resultado do programa e que se encontram sob a governabilidade de outra secretaria. Neste caso, o Secretário da pasta irá decidir se ele mesmo realiza a negociação com o outro Secretário ou se remeterá à Coordenação Geral do PPA. Qualquer que seja a decisão deverá ser devidamente registrada e informada à Coordenação Geral do PPA/SEPLAN.
- ✚ **Ações que dependem do Governo Federal:** São ações que o Governo de Mato Grosso não tem governabilidade, depende de negociação e / ou alguma decisão do Governo Federal.
- ✚ **Ações que dependem de articulação com outras entidades:** São ações que o Governo do Estado vai precisar estabelecer um processo de negociação com setores da sociedade civil ou entidade específica para sua execução.



***Fique de olho!*** Na página seguinte temos o modelo de documento que servirá para submeter os programas à validação.

*Proposta de Programa para Validação Estratégica (pelo Dirigente da Pasta)*

|   |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
|---|--------------------|----------------|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Prazo de Execução do Plano: 2016 a 2019                       |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Programa:   |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Objetivo estratégico:   |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Indicador(01)   |                    | Fonte:         |                       | Periodicidade:   |                  |                  |                  |
| Indicador (02)  |                    | Fonte:         |                       | Periodicidade:   |                  |                  |                  |
| Problema:   |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Objetivo do Programa:   |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Justificativa do Programa:                                    |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Público Alvo do Programa:                                     |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| <b>Ações setoriais</b>  | <b>Responsável</b> | <b>Produto</b> | <b>Unidade medida</b> | <b>Meta 2016</b> | <b>Meta 2017</b> | <b>Meta 2018</b> | <b>Meta 2019</b> |
| Ação 1  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Ação 2  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Ação 3  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
|   |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| <b>Demanda para outras secretarias</b>                        |                    | <b>Produto</b> | <b>Unidade medida</b> |                  |                  |                  |                  |
| Ação 1  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Ação 2  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Ação 3  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| <b>Ações que dependem do Governo Federal</b>                  |                    | <b>Produto</b> | <b>Unidade medida</b> |                  |                  |                  |                  |
| Ação 1  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Ação 2  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Ação 3  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| <b>Ações que dependem de articulação com outras entidades</b> |                    | <b>Produto</b> | <b>ENTIDADE</b>       |                  |                  |                  |                  |
| Ação 1  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Ação 2  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |
| Ação 3  |                    |                |                       |                  |                  |                  |                  |



# VALE A PENA lembrar de novo!

## **Vamos relembrar os principais conceitos:**

1- **NOME DO PROGRAMA:** Tem o papel de comunicar aos interessados, de forma sintética, clara e de fácil entendimento, os propósitos ou objetivo do programa. Elemento de comunicação com a sociedade.

2- **DIRETRIZ:** Advém dos objetivos estratégicos expressos na orientação estratégica de governo, decorrente da compatibilização entre o Plano de Longo Prazo e a agenda do governante eleito. Os programas devem estar vinculados à Orientação Estratégica.

3- **RESULTADO PACTUADO:** Aferido por um indicador, orienta o processo de Avaliação da contribuição dos resultados (impactos) das ações no “problema”. Representa também unidade de medida de efetividade do programa. Deve aferir os resultados do programa.

4- **OBJETIVO DO PROGRAMA:** Orientado pelo problema, expressa o resultado que se quer alcançar ao final da execução do plano (PPA). Elemento de Comunicação com a sociedade e que orienta a avaliação de IMPACTO.

5- **JUSTIFICATIVA DO PROGRAMA:** Descrição do problema que o programa tem por objetivo enfrentar com os seus descritores, importância social (para o público alvo e demais atores), efeitos (consequências) do não enfrentamento.

## **7º passo:** *Analisar a viabilidade dos Programas e das Ações*

Momento de verificar se os Programas concebidos têm viabilidade para serem colocados em prática. Nesse passo precisamos responder aos seguintes questionamentos:

1. Nosso Plano de Ação é viável?
2. Conseguiremos executá-lo?
3. Temos todos os recursos disponíveis?
4. E quanto ao patrocínio político: nosso Plano de Ação está alinhado com o que nos foi repassado como orientação estratégica de governo?

Como analisar a viabilidade do Plano de Ação?

Estabelecendo a relação entre os recursos necessários e os recursos disponíveis para a execução das operações(ações) do Plano, sejam estes financeiros, políticos, operacionais, humanos ou tecnológicos.



*“Planejar requer propostas viáveis. O Plano de Ação deve ser oportunamente político, ou seja, sua execução deve ser favorável, benéfica, providencial e congruente às diretrizes de governo”.*

A análise da viabilidade do Plano tem como objetivo definir a melhor estratégia para atingir a Situação-Objetivo. Além disso, essa análise possibilita incrementar os recursos sobre os quais o planejador possui controle, amplificando, assim, a eficácia de suas ações.

Dois tipos de análise cabem aqui: a dos **cenários** e a dos **atores influentes**.

Os possíveis arranjos econômicos, institucionais e políticos influenciarão a execução das ações planejadas. Tente antecipar as condições futuras dos cenários, para que a equipe possa averiguar se essa influência tem maiores chances de ser negativa ou positiva. Assim, a análise da viabilidade permite identificar as vulnerabilidades do Plano. Quando a equipe analisa as fragilidades do Plano que está construindo, consegue propor medidas para minimizar os impactos negativos.

Além de analisar os cenários, é importante também considerar o posicionamento dos atores identificados como influentes. Em relação às ações planejadas, esses atores vão colaborar, vão rejeitar ou serão indiferentes?



Este passo ajudará a construir a viabilidade do Plano, e sua principal finalidade é propiciar o conhecimento necessário à equipe de governo, para que seja selecionada a melhor estratégia de ação, suficiente ao enfrentamento do problema que pretende superar. Pondo em prática a melhor estratégia, as chances são maiores de se modificar a realidade colocada como situação-problema.

### **Não se esqueça!!!**

*Esta análise deverá ser realizada, necessariamente, com a participação do nível estratégico do órgão.*

## **8º passo:** *Terminada a análise de viabilidade, revisar o Programa e elaborar o seu respectivo PTA/LOA – 2016*

Faça as adequações, alterações e ajustes definidos em reunião com o nível estratégico (7º passo).

Preencha a Ficha Técnica do Programa apresentada na página 23 do Guia. Faça redações claras e objetivas para cada um de seus atributos, pois a Ficha Técnica do Programa terá a função de orientar a equipe no desdobramento das ações em medidas e tarefas, que irão compor o Plano de Trabalho Anual do ano de 2016.



É importante que os responsáveis pela elaboração das medidas e tarefas, contidas no PTA/LOA-2016, conheçam todo o processo de formulação e seus elementos essenciais: orientação estratégica, os principais problemas, seus descritores e suas causas-chave, bem como as ações e seus produtos.

Este conhecimento permitirá uma maior integração entre os instrumentos PPA e PTA/LOA, possibilitando a melhor alocação e execução dos recursos. Para isso, sugerimos que sejam promovidas reuniões de compatibilidade entre as equipes de responsáveis pelos dois instrumentos.

## **9º passo:** *Validação da redação final dos Programas e do PTA-LOA/2016 pelo Nível Estratégico Setorial*

Após a construção dos Programas e Ações, é necessário haver o seu desdobramento em medidas e tarefas, que nada mais são do que o detalhamento do que “deve ser feito” para o alcance do objetivo do Programa e dos objetivos específicos das ações, ou seja, a entrega dos respectivos produtos.

Recomenda-se, nesse passo final, a participação dos responsáveis pelas ações e seus desdobramentos. A elaboração em conjunto das ações e de suas respectivas medidas e tarefas fará com que o processo de elaboração não sofra interrupções, e obedeça à uma sequência lógica.

A situação ideal é aquela na qual a equipe de Planejamento que elabora seus programas em ações seja a mesma responsável por elaborar seu respectivo Plano de Trabalho, entretanto, nem sempre isso será possível. Diante desse fato:

Caso a equipe responsável pelo PPA seja distinta daquela designada para o PTA/LOA, sugere-se que no momento das Oficinas, seja realizada agenda de compatibilização entre as equipes, onde aquela responsável pelo PPA disponibilize à outra equipe, as coordenadas para a execução do Plano de Trabalho. Essa agenda de compatibilização é imperiosa para que não haja quebra da sequência lógica do processo de elaboração dos Planos, sob pena dos instrumentos se apresentarem desalinhados, o que traz prejuízos para o alcance dos resultados pretendidos.



*O Plano ficou pronto, e agora? É simples, prosseguimos com as demais etapas do Ciclo de Gestão...*



### **Como fazer a gestão do Plano?**

A gestão do Plano é realizada por intermédio da execução, monitoramento e avaliação das ações e resultados. A simples elaboração de um plano, por melhor que seja, não leva a resultados sem a gestão.

*“É imprescindível que o planejamento seja analisado e adaptado ao longo da execução, pois é comum que a ação não aconteça exatamente da mesma forma como foi planejada”.*

O Monitoramento e a Avaliação são etapas fundamentais porque produzem informações que subsidiam a tomada de decisão dos gestores e que viabilizam as correções de rumo no sentido dos objetivos propostos.

Fundamental

A Avaliação do Plano permite certificar se as ações planejadas estão modificando a situação-problema e alcançando os resultados propostos. A Avaliação servirá para retroalimentar o Plano. Se uma ação não foi executada conforme previsto, buscamos conhecer a justificativa para tal desvio. As informações produzidas serão utilizadas como subsídio para corrigir a formulação do Plano. Essa correção do PPA, também chamada de Revisão, ocorrerá anualmente, a partir do exercício de 2016.

O Monitoramento permite corrigir os desvios em tempo real e dá transparência aos processos. A Avaliação mensura o desempenho dos programas de governo, cujo resultado fundamentará sua permanência ou exclusão na programação do Estado.

Para que o Plano Plurianual 2016-2019 represente um conjunto de ações de governo cogitadas para atender às necessidades da população, é fundamental que busquemos a implementação de todo o Ciclo de Gestão das políticas públicas.

Articuladas entre si, as fases do Ciclo de Gestão ordenam a “engrenagem” da máquina, contribuindo para a redução das falhas e a obtenção de melhores resultados. Quanto mais vezes o ciclo “rodar”, ou seja, quanto mais a sequência de etapas for repetida, mais perto nos aproximaremos da chamada melhoria contínua, e mais aperfeiçoado se torna o processo de planejamento.

*“O foco da equipe de governo deve ser a melhoria contínua do processo, para que, cada vez mais, as ações governamentais se aproximem dos resultados esperados”.*

