

Cuiabá-MT, 2012

# Plano de Longo Prazo de Mato Grosso

## SISTEMA DE GESTÃO DO PLANO DE LONGO PRAZO

Volume V

**MT+2** 

## **Apresentação**

Este documento apresenta o sistema de gestão que deve ser adotado para implantar estratégias, nas próximas duas décadas, para o desenvolvimento de Mato Grosso. Propõe uma forma de organização de Governo e da sociedade para a execução da estratégia, a fim de alcançar os macro-objetivos e as metas globais estabelecidas para o desenvolvimento do Estado.

O texto está estruturado em três capítulos. O primeiro apresenta uma reflexão conceitual sobre o ciclo de gestão do planejamento estratégico e destaca a importância de um sistema de gestão necessário para implementação do plano de longo prazo. No segundo capítulo foi desenvolvida uma análise sintética da estrutura atual de gestão do Governo do Estado, parte central do plano, constituindo uma base para aprimorar ou ampliar a atual estrutura organizacional a fim de formular a proposta do sistema de gestão do plano. O capítulo terceiro propõe a estrutura adequada para o sistema de gestão.

## Lista de figuras

Figura 1 – Níveis de planejamento governamental de Mato Grosso .....	8
Figura 2 – Fluxograma do ciclo completo do planejamento .....	9
Figura 3 – Fluxograma das etapas de monitoramentos e avaliações .....	11
Figura 4 – Fluxograma das etapas dos processos de monitoramentos e avaliações	13
Figura 5 – Fluxograma da visão integrada dos processos de monitoramentos e avaliações estratégicas .....	15
Figura 6 – Fluxograma de monitoramentos e avaliações do ambiente externo .....	16
Figura 7 – Fluxograma de monitoramentos e avaliações dos resultados do ambiente interno .....	17
Figura 8: Fluxograma de monitoramentos e avaliações das ações.....	18
Figura 9 – Fluxograma do sistema de gestão do plano de longo prazo .....	30
Figura 10 – Fluxograma do sistema de monitoramento e avaliação do Governo.....	30

## Sumário

Apresentação .....	2
Lista de figuras .....	3
I. Planejamento e gestão estratégica .....	5
1.1 Planejamento e incerteza .....	6
1.2. Planejamento estratégico governamental .....	7
1.3. Monitoramentos e avaliações estratégicas .....	9
1.4 Etapas de monitoramento e de avaliação .....	11
II. Sistema atual de gestão do planejamento e avaliação do Governo de Mato Grosso .....	20
3.1. Estrutura da administração pública estadual .....	20
2.2. Estrutura de monitoramentos e avaliações das ações governamentais .....	23
III. Sistema de gestão do plano de longo prazo .....	26
3.2. Postulados centrais do sistema de gestão do plano de longo prazo .....	27
3.3. Estrutura organizacional do sistema de gestão do plano de longo prazo .....	28
Referências .....	33
Apêndices .....	34



## I. Planejamento e gestão estratégica

As administrações públicas no Brasil evoluíram muito, nas últimas décadas, em instrumentos de planejamento e gestão, adquirindo ricas experiências nessa área. Isto ocorreu, em grande parte, pela obrigatoriedade em elaborar o Plano Plurianual (PPA), como instrumento governamental de ação a médio prazo. Alguns estados, como Mato Grosso, elaboram também planos e estratégias de longo prazo como o MT+20. Esta prática de planejamento governamental no Brasil, entretanto, não tem sido satisfatória pela distância entre a formulação dos planos e a execução.

O estado de Mato Grosso vem estruturando uma sistemática de planejamento estratégico, desde a primeira elaboração do MT+20, em 2005 para articular as estratégias de desenvolvimento, a longo prazo, com ações do PPA-2012/2015 que explicitam o esforço do Governo do Estado para dar continuidade aos processos de desenvolvimento de Mato Grosso.

A efetividade de um plano, de acordo com as diretrizes estratégicas, requer a montagem de um sistema de gestão. Deve estabelecer, entre outros, a estruturação de instrumentos e meios organizacionais que garantam a eficácia da execução dos projetos e, principalmente, a sua coerência com a estratégia. Isto vale, evidentemente, para a implementação do plano de longo prazo de Mato Grosso e instrumentos legais de planejamento: PPA, LDO e LOA.

O modelo de gestão deve ser capaz de articular e integrar os níveis do planejamento governamental com as instituições e as iniciativas dos atores sociais. Neste sentido, o plano de longo prazo é o marco institucional do planejamento para Mato Grosso, sob a coordenação do Governo do Estado. Foi elaborado com estrutura e formato para organizar e articular as instâncias do Governo e da sociedade nos diferentes estágios de decisão e execução do plano. Isto é, um sistema organizacional que viabilize a participação dos diferentes agentes públicos e privados, para alcançar os resultados a médio e a longo

prazos. Este modelo de organização deve contemplar todas as etapas do ciclo de gestão do plano e sistematiza a elaboração do plano de longo prazo e do PPA no Estado.

### **1.1 Planejamento e incerteza**

O planejamento é um processo técnico e político de definição e implantação das decisões sobre as prioridades de ações para alcançar o futuro desejado. As decisões políticas são escolhas da sociedade sobre o que se pretende construir no futuro e quais ações e iniciativas são adequadas para alcançar o objetivo almejado.

No entanto, o planejamento governamental de longo prazo lida com uma realidade complexa, portanto a estratégia deve explicitar o caminho a ser percorrido, mas não assegura, de forma categórica, que os resultados serão alcançados. Pode-se dizer que o planejamento é uma aposta no futuro e representa a convicção, tecnicamente fundamentada, nas decisões mais pertinentes, porém estas ocorrem, quase sempre, em um ambiente de alta incerteza e limitada governabilidade no controle das variáveis selecionadas pelos atores que as planejam.

A incerteza em relação ao futuro é um dos pressupostos centrais do planejamento. Reforça, portanto, a necessidade de refletir e antecipar as possibilidades futuras na redefinição das escolhas estratégicas. Assim, o que se busca é a formulação de um plano com orientações estratégicas que tenha flexibilidade para ajustar-se e realinhar-se a condições do ambiente externo, mesmo em condições turbulentas e de grandes mudanças.

O planejamento estratégico deve lidar com as incertezas, devido a não previsibilidade do futuro, na medida em que seja possível delimitar as possibilidades futuras, com base nas circunstâncias de cada realidade e seus ambientes. Essa visão é indispensável para que o planejamento estruture

processos de monitoramentos e avaliações permanentes e, desse modo, adaptar-se a mudanças e preparar-se para enfrentar as surpresas que poderão ocorrer. Portanto, a razão do planejamento reside, precisamente, em tomar decisões com base na antecipação de futuros plausíveis em face das incertezas.

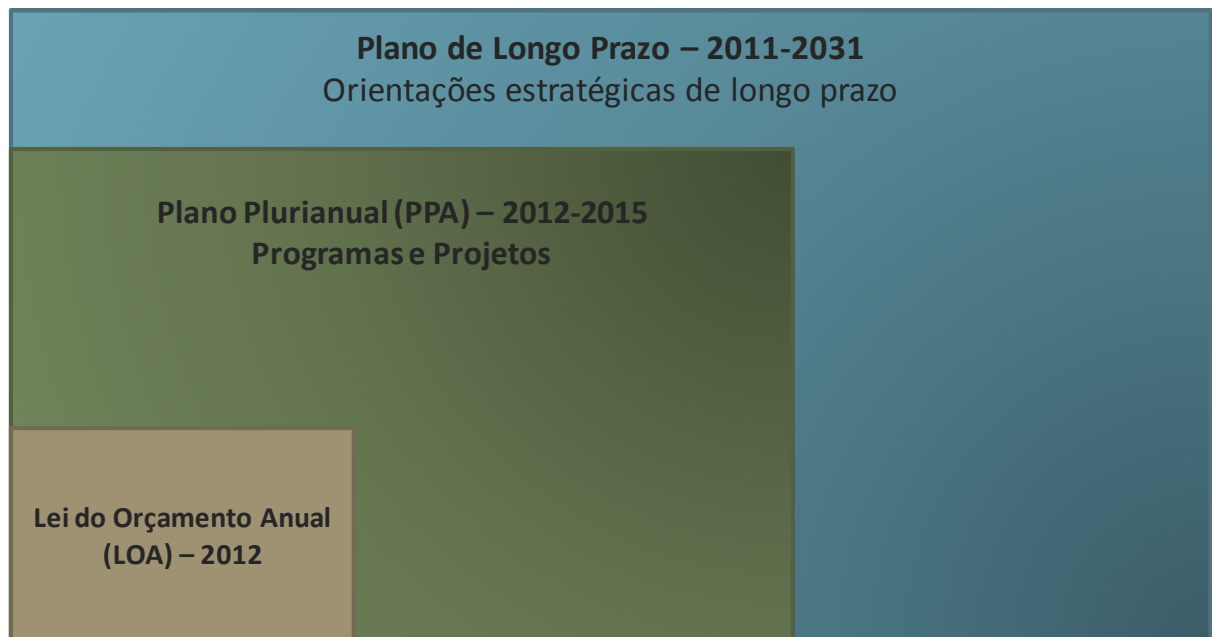
## **1.2. Planejamento estratégico governamental**

O planejamento estratégico governamental é o processo ordenado e sistemático de tomadas de decisões e execuções de ações necessárias para alcançar um futuro desejado para o Estado, em condições incertas do ambiente externo, mas também é um processo de organização das ações prioritárias que promovem as mudanças na realidade do Estado para atender as expectativas da sociedade. Tem, portanto, um forte componente técnico, lógico e analítico que fundamenta as negociações políticas dos diferentes interesses da sociedade.

O planejamento governamental é elaborado com base em três níveis distintos: estratégico, tático e operacional. O nível estratégico contempla as decisões de longo prazo, os grandes objetivos e metas globais, que o Governo e a sociedade devem compartilhar. Desse modo, o plano define as orientações estratégicas como as grandes escolhas de intervenção na realidade e que possam promover o desenvolvimento a longo prazo.

No nível tático são estabelecidas as orientações estratégicas das atividades de responsabilidade direta do Governo quando desagregadas para médio prazo. No nível operacional são delimitadas as ações do Governo do Estado para curto prazo e são detalhados e definidos os projetos e recursos necessários para a execução das ações. A figura 1 mostra os três níveis do planejamento governamental de Mato Grosso: MT+20, PPA, LDO/LOA.

Figura 1 – Níveis de planejamento governamental de Mato Grosso



Fonte: elaboração Multivisão, 2011

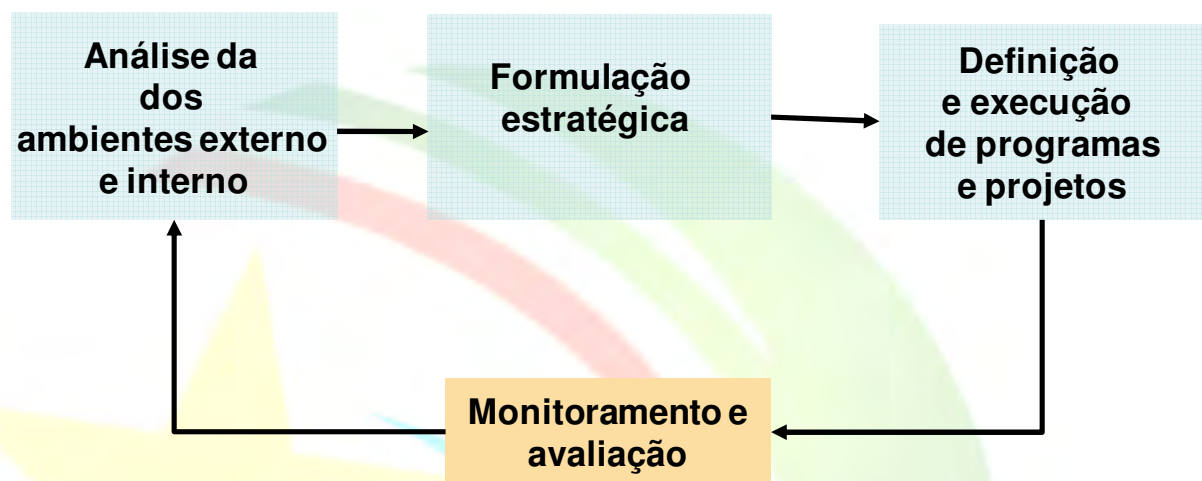
O ciclo completo da gestão estratégica segue uma sequência lógica em quatro etapas: reflexão estratégica, formulação, execução e monitoramento e avaliação, figura 2.

1. **reflexão estratégica** é a fase de análises das tendências e movimentos prováveis do ambiente externo e o estudo da realidade interna do Estado;
2. **formulação** é a fase de definição do plano estratégico desdobrado em: eixos, macro-objetivos, objetivos específicos, metas, estratégias e linhas estruturantes. Vale destacar que as estratégias e linhas estruturantes orientam as ações prioritárias em níveis tático e operacional;
3. **Definição e execução** – nesta fase são organizadas e implementadas as ações (programas e projetos) e, também, mobilizados os recursos necessários para suas execuções;



4. **Monitoramento e avaliação** é a fase de acompanhamento e análise das execuções previstas, dos resultados alcançados e das eventuais mudanças: nos ambientes externo e interno.

Figura 2 – Fluxograma do ciclo completo do planejamento



Fonte: elaboração SEPLAN e Multivisão.

Para administrar etapas complexas e interligadas, é necessário construir um sistema de gestão do plano que execute, de forma eficiente, um monitoramento e avaliação a fim de realizar eventuais ajustes na estratégia, caso ocorram mudanças nos ambientes interno e externo, distorções das metas propostas ou, até mesmo, ineficiências na execução dos projetos.

### 1.3. Monitoramentos e avaliações estratégicas

Os avanços das técnicas nos instrumentos de planejamento e gestão da administração pública, nas últimas décadas, demandaram melhorias nos processos de monitoramentos e avaliações das ações governamentais. A importância desses processos foi constatada por Garcia (2001, p. 29), que conceituou o monitoramento como “um processo sistemático e contínuo que,

produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”.

A avaliação é definida por Garcia (2001, p.26) como o ato de “julgar a importância de uma ação em relação a um determinado referencial valorativo, explícito e aceito como tal pelos atores que avaliam”. Firme (1994 apud GARCIA, 2001, p. 27), também, entende a avaliação como “uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos”

O monitoramento e a avaliação constituem, portanto, etapas fundamentais do processo de gestão para completar os ciclos e fortalecer as capacidades de respostas e de adaptações a mudanças, inclusive, àquelas geradas pela própria execução dos planos. As permanentes atualizações das variáveis que fundamentaram a estratégia demandam a organização de um sistema dinâmico e flexível de gestão do plano estratégico. Quanto mais instável e turbulenta for a realidade e seu contexto externo, mais ágil e competente deve ser o sistema de gestão para oferecer insumos que permitam o enfrentamento das surpresas e mudanças que ocorrerem nos ambientes internos e externos.

Esse é um aspecto muito importante e destacado por Ansoff e MacDonnell (1993, p. 442): “... à medida que aumenta a velocidade das mudanças, sua previsibilidade cai. Isto significa que, no momento em que a informação sobre a mudança se torna suficiente para permitir uma resposta bem refletida, o tempo restante pode ser inadequado para completar a resposta antes que a ameaça atinja a organização ou uma oportunidade seja desperdiçada”.

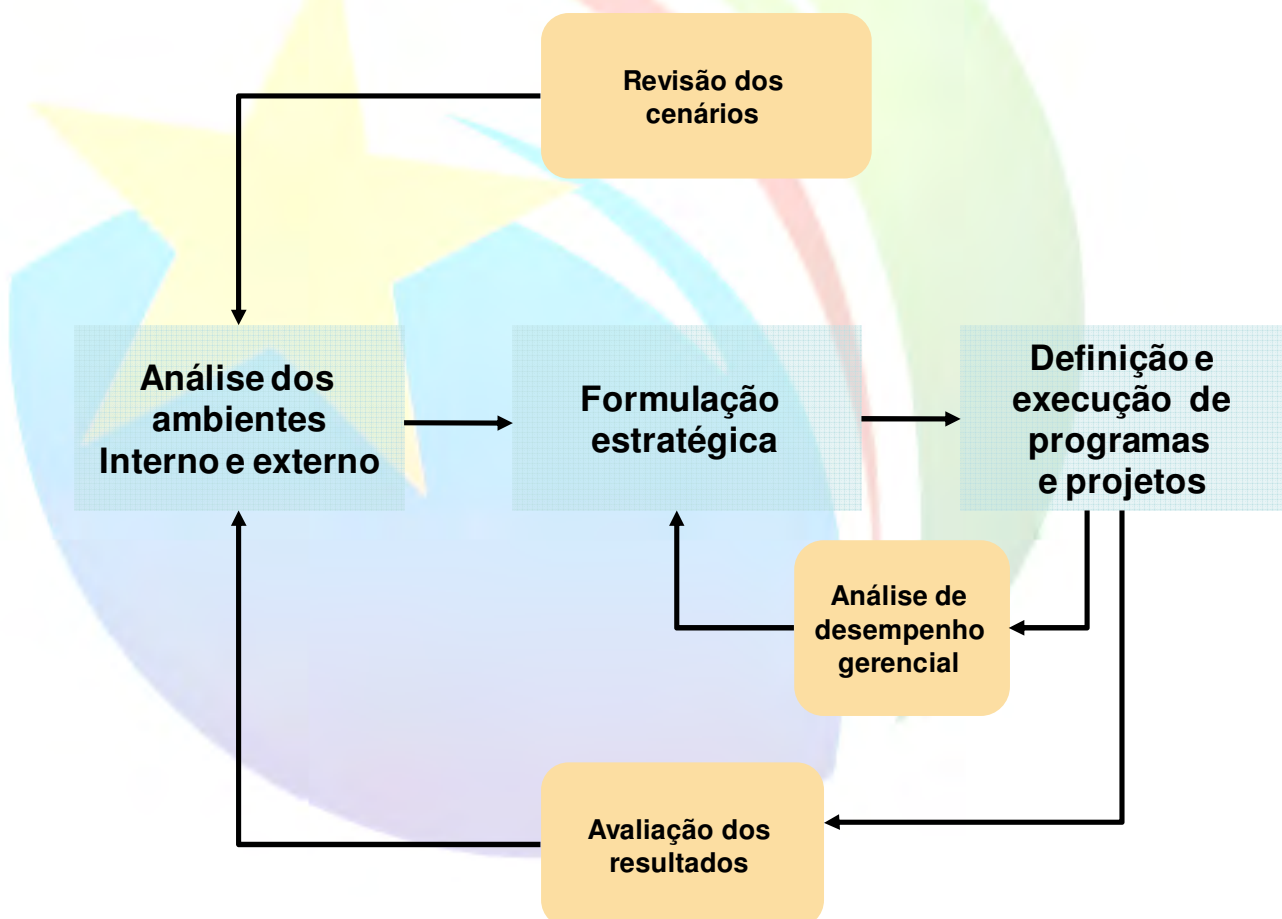
O sistema de monitoramento e a avaliação contribuem, de forma relevante, para a integração das diversas unidades e instâncias envolvidas na gestão do plano. Os gerentes dos projetos ao acompanharem o ambiente externo deverão preparar o Estado para as mudanças e surpresas que vierem a ocorrer. Precisam;

também, estimular aprendizagens organizacionais e as estruturas da base governamental, contribuir para a redução de desperdícios e de ineficiências na execução das ações, favorecer a maior a efetividade dos planos e reduzir os desvios dos resultados em relação aos macro-objetivos e às metas já estabelecidos.

#### 1.4 Etapas de monitoramento e de avaliação

Os processos de monitoramento e de avaliação devem contemplar análises permanentes e interativas sobre as questões, apresentadas abaixo, figura 3:

Figura 3 – Fluxograma das etapas de monitoramentos e avaliações



Fonte: elaboração SEPLAN e Multivisão.

1. **ambiente externo** – avaliar a evolução do ambiente externo, antecipado nos cenários, para verificar se as hipóteses definidas na reflexão estratégica se confirmam, e também, se as oportunidades e as ameaças, identificadas na fase de elaboração do plano, podem ser confirmadas e se novas trajetórias da realidade podem ser antecipadas e quais alterações teriam que ser feitas para essas novas oportunidades e ameaças;
2. **realidade interna** – avaliar a evolução do ambiente interno a fim de constatar se as potencialidades e os estrangulamentos identificados devem ser mantidos ou reformulados e se as ações implementadas estão produzindo os resultados esperados em conformidade com o que foi definido pelos macro-objetivos e metas globais;
3. **estratégia** – avaliar se as alterações nos ambientes interno e externo requerem reformulações nas prioridades estratégicas, nos macro-objetivos e nas metas globais;
4. **execução** – avaliar se os projetos implementados estão em consonância com as metas físicas e financeiras, previstas nos planos e no orçamento e que medidas corretivas são necessárias para aumentar a eficiência na execução das ações.

O monitoramento deve comparar o que foi proposto na fase de elaboração da estratégia, o que foi realizado ao longo dos anos na fase de implementação das ações e subsidiar o processo de avaliação dos resultados.

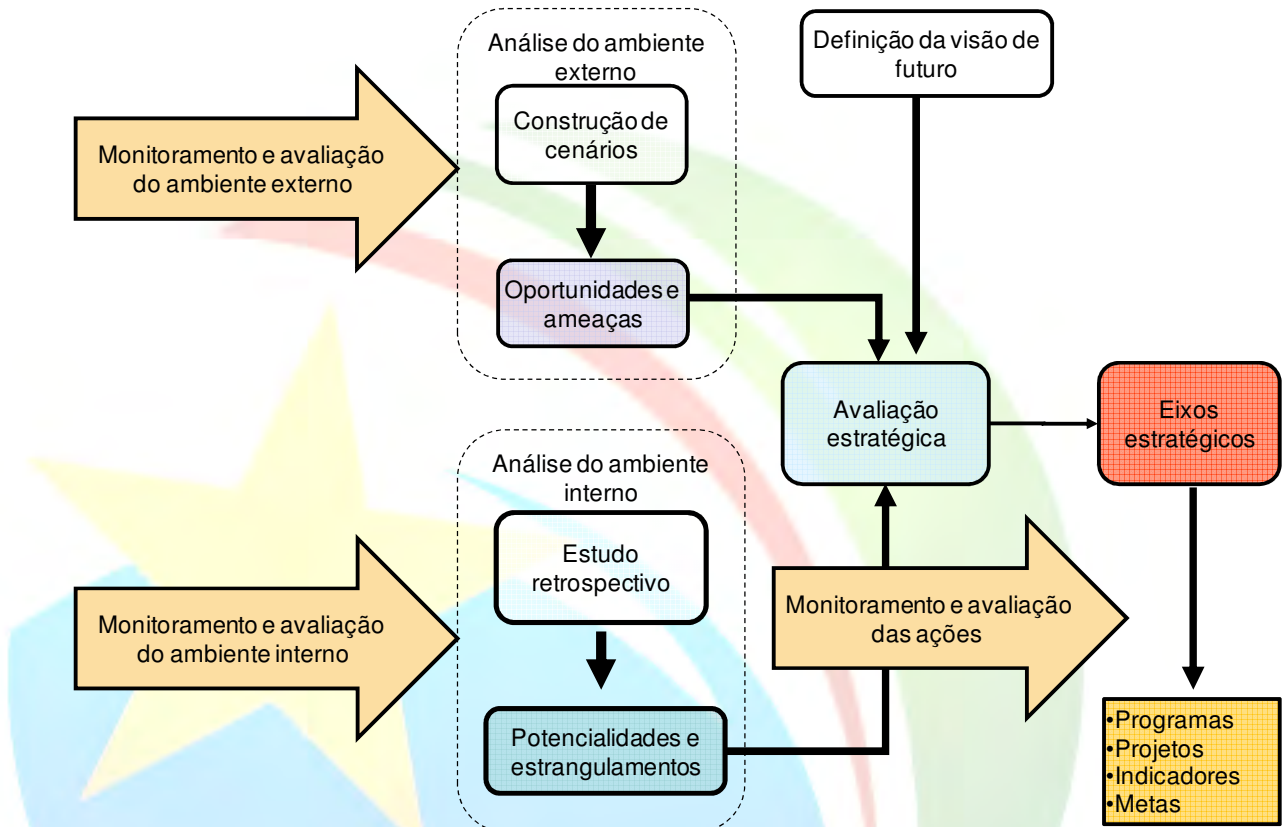
Os processos de monitoramentos e avaliações têm como referência o plano estratégico: cenários do ambiente externo, fatores internos, macro objetivos estabelecido, as metas globais propostas e as metas físicas e financeiras de cada projeto.

Para explicar essas etapas do monitoramento deve-se fazer uma comparação com a sequência utilizada na elaboração da estratégia de desenvolvimento do plano, figura 4. Os cenários podem ser usados, na análise do



ambiente externo, para identificar oportunidades e ameaças e fazer o monitoramento desse ambiente com eventuais ajustes diante de uma trajetória identificada e possíveis novas incertezas.

Figura 4 – Fluxograma das etapas dos processos de monitoramentos e avaliações



Fonte: elaboração SEPLAN e Multivisão.

Na análise do ambiente interno é avaliado o movimento das principais variáveis para identificar eventuais mudanças e analisar possíveis alterações no desempenho dos macro-objetivos e, principalmente, das metas globais. Podem ser identificados, nessa etapa do monitoramento, desvios em relação ao que foi previsto que poderiam recomendar revisões das metas, e também, eventuais reformulações das potencialidades e dos estrangulamentos. Pode ser que seja necessário, dependendo dessas mudanças, reavaliar as decisões estratégicas que poderiam exigir uma redefinição nos eixos e nas estratégias. O

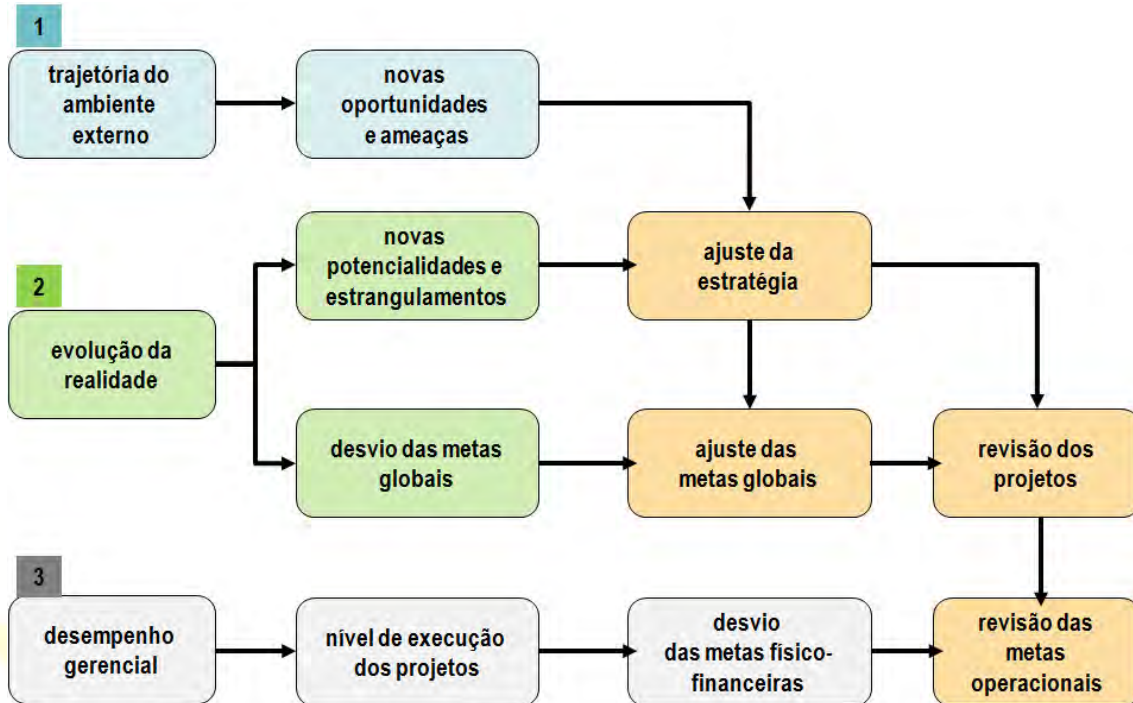
monitoramento nos processos de execuções, com um foco mais gerencial, precisa avaliar a eficiência na implementação das ações.

O processo de monitoramento e avaliação do planejamento estratégico, figura 5, mostra a articulação das três etapas complementares, definidas acima. A primeira etapa mostra a trajetória das variáveis no ambiente externo que podem desdobrar-se em novas oportunidades ou ameaças que orientarão as reformulações das estratégias. A etapa 2 mostra a evolução recente da realidade interna com desdobramento em dois aspectos. O primeiro é a eventual redefinição das potencialidades e estrangulamentos que se confrontados com os processos externos conduzem a rediscussões e ajustes das estratégias. O segundo é o confronto dos resultados obtidos com as metas globais definidas no plano que poderão exigir um eventual ajuste das metas globais.

Ajustes nas estratégias e nas metas globais, decorrentes de alterações nos ambientes interno e externo, conseqüentemente, exigirão revisões nos projetos prioritários.

A etapa 3 avalia a implementação das ações previstas. Isto ocorre no estágio de execução dos projetos e suas relações com as metas físicas e financeiras, anteriormente definidas. Se o desvio demonstrar ineficácia da gestão e da revisão dos projetos, o monitoramento deve solicitar a reformulação das metas físicas e financeiras.

Figura 5 – Fluxograma da visão integrada dos processos de monitoramentos e avaliações estratégicas



Fonte: elaboração SEPLAN e Multivisão.

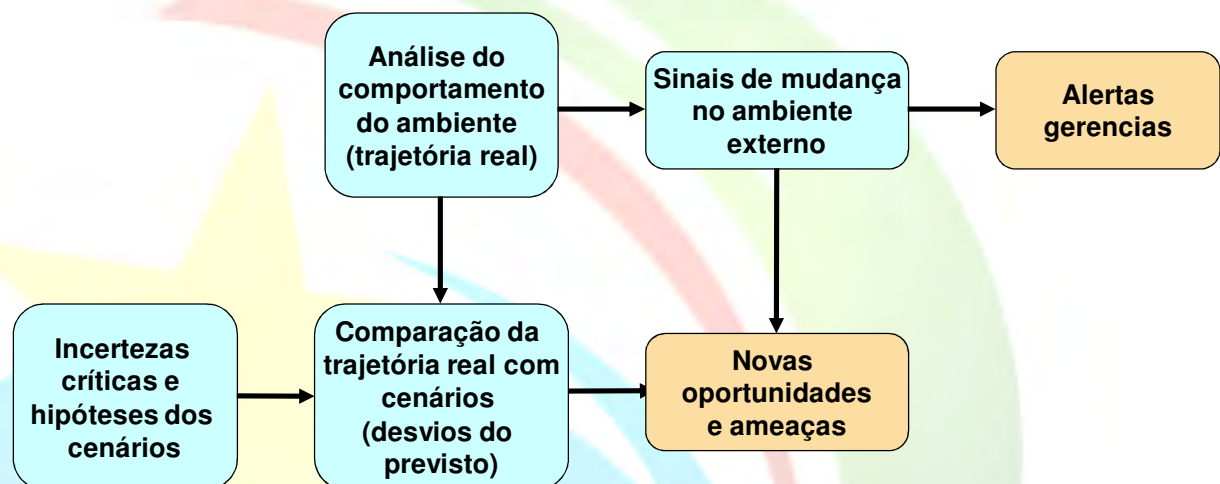
Cada uma dessas etapas pode ser detalhada em uma sequência mais ampla de atividades que aprofunde a análise. Na etapa 1, ambiente externo, o processo de monitoramento está representado no figura 6. A atividade inicial consiste em uma análise do desempenho recente do contexto mundial e nacional. Esta análise, a partir da conclusão da elaboração dos cenários, permite gerar um resultado com a identificação de sinais de mudanças e tendências, por outro lado, permite realizar uma comparação com o que tinha sido antecipado pelos cenários.

Se mudanças significativas ficarem evidentes, no que tinha sido formulado, o passo seguinte deve ser a reformulação dos cenários, mais especialmente, uma revisão das oportunidades e das ameaças, a partir dos sinais de mudanças identificados e dos desvios de trajetórias em relação aos cenários. Os sinais de mudança podem ser classificados em dois aspectos: impacto (alto, médio ou baixo) sobre a realidade mato-grossense e intensidade ou força do movimento do processo de mudança (alta, média ou baixa). Pode ser gerado, dessa análise dos

sinais de mudanças, um produto adicional na forma de alertas gerenciais para a alta direção do Governo e da sociedade, sempre que alguma delas seja considerada de alto impacto e de alta intensidade, por exemplo, queda acentuada nos preços internacionais de *commodities*.

Figura 6 – Fluxograma de monitoramentos e avaliações do ambiente externo

1



Fonte: elaboração SEPLAN e Multivisão.

O nível 2, figura 7, trata das análises do monitoramento e da avaliação da realidade interna (estado de Mato Grosso) e envolve dois movimentos complementares de comparação. Após a análise da evolução recente da realidade (desde o início da implantação do plano) é possível identificar mudanças em relação aos macro-objetivos e metas globais, definidos anteriormente.

A primeira compara a evolução recente da realidade com as metas globais, definidas pelo plano para o período e dessa comparação podem ser gerados dois subprodutos: relatório de avaliação dos resultados alcançados pelo plano e análises dos desvios em relação às metas, se, realmente, expressaram a



efetividade. As duas análises permitem redefinir metas globais para o período, subsequente à implantação do plano, acelerando ou moderando as ações que propiciaram os resultados alcançados.

Figura 7 – Fluxograma de monitoramentos e avaliações dos resultados do ambiente interno

2

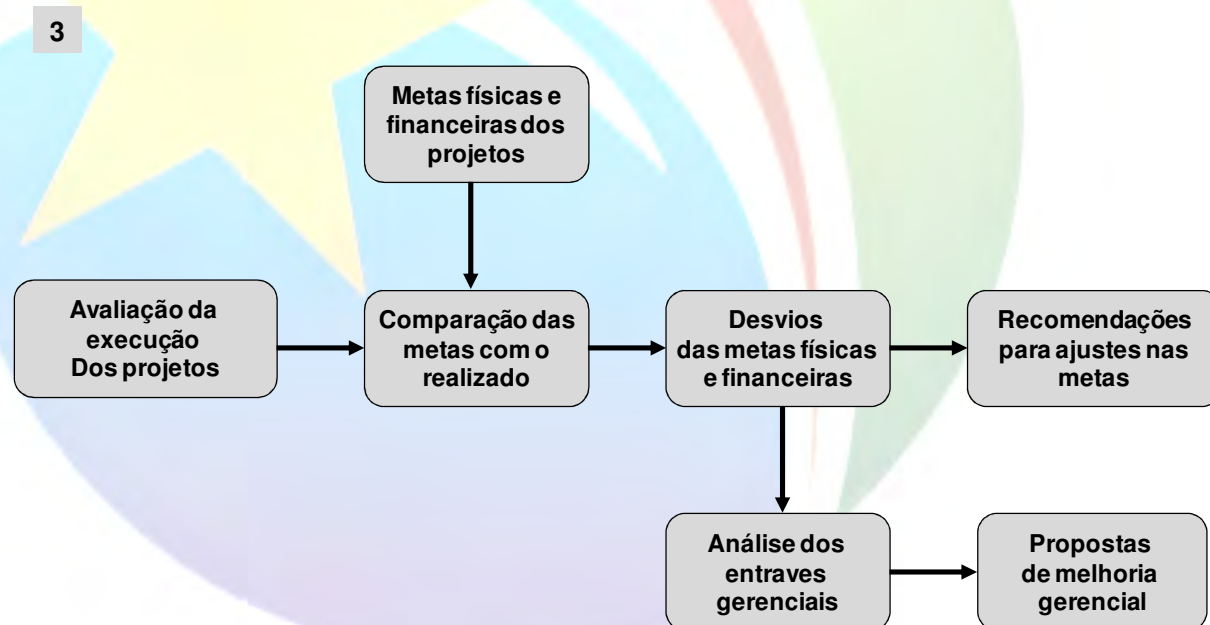


Fonte: elaboração SEPLAN e Multivisão.

Nessa segunda parte da análise devem ser comparadas as potencialidades e os estrangulamentos, já definidos, com os eventuais novos processos e tendências do ambiente interno, constatados recentemente. Esses são fatores estruturais e, em geral, não apresentam alterações relevantes a curto prazo. Mesmo assim, a análise é fundamental para assegurar que o Governo perceba todos os movimentos e processos de mudança que possam repercutir na definição das estratégias. É preciso lembrar, sempre, que potencialidades e estrangulamentos são insumos básicos para avaliações estratégicas.

O nível 3 que é o início do monitoramento das ações, figura 8, deve ser iniciado com uma avaliação das execuções físicas e financeiras dos projetos. Com estas informações concluídas, é possível fazer uma análise comparativa das metas definidas nos projetos com as ações executadas para identificar eventuais desvios entre o que foi realizado e o que estava previsto. Se houver constatação de desvios, é preciso elaborar um relatório inicial com recomendações de revisões e ajustes nas metas físico-financeiras dos projetos. Isto terá influência nas conclusões de monitoramentos dos resultados já constatados na etapa anterior, nível 2. Se os desvios expressarem ineficácia das ações governamentais, ou seja, incapacidade para executar as metas físico-financeiras já definidas, deve ser feita uma análise adicional para identificar onde estão os entraves ou limitações do sistema gerencial de projetos e, por conseguinte, elaborar propostas de melhoria na gestão.

Figura 8 - Fluxograma de monitoramentos e avaliações das ações



Fonte: elaboração SEPLAN e Multivisão.

Os produtos dos três níveis de monitoramentos e avaliações, devidamente articulados na figura 5, permitem orientar os eventuais ajustes nas estratégias, principalmente, o resultado da avaliação do ambiente externo: oportunidades e

ameaças e a análise do desempenho do ambiente interno: potencialidades e estrangulamentos, assim como, a reformulação ou refinamento nos macro-objetivos, metas globais, revisões dos projetos e suas metas físico-financeiras. Se deficiências gerenciais forem constatadas, o processo de monitoramento e avaliação deve recomendar melhorias no sistema de gestão do Governo.



## **II. Sistema atual de gestão do planejamento e avaliação do Governo de Mato Grosso**

Todo plano ou estratégia de desenvolvimento demanda um sistema de gestão consistente que seja capaz de avaliar o que foi proposto nos macro-objetivos e nas prioridades específicas. No entanto, a concepção deste sistema deve sempre partir da base organizacional vigente na cultura institucional do Governo ou de instituições para planejar e/ou definir eventuais mudanças e ajustes que melhor adaptem às novas definições estratégicas.

É necessário, portanto, compreender a atual estrutura institucional do Governo do Estado, em especial, a forma como este está organizado para gerir os planos de desenvolvimento em todo o ciclo de gestão.

### **3.1. Estrutura da administração pública estadual**

A estrutura organizacional do Governo do Estado, apêndice 1, está composta por: Gabinete do Governador, Vice-Governadoria, Casa Civil, Casa Militar, Defensoria Pública, Procuradoria Geral do Estado e dezenove secretarias. Três destas Secretarias de Estado e a Auditoria Geral do Estado desenvolvem atividades nas áreas meio<sup>1</sup> e constituem o núcleo central do Governo e as outras Secretarias desenvolvem atividades finalística<sup>2</sup>, quadro 1. Complementam, ainda, a estrutura organizacional do Governo: nove autarquias, três fundações, cinco sociedades de economia mista e doze secretarias executivas<sup>3</sup>.

A Vice-Governadoria tem sob sua coordenação três órgãos autônomos: o Centro de Processamento de Dados do Estado de Mato Grosso (CEPROMAT), que foi constituído como uma empresa pública, a Agência Estadual de Regulação dos

---

<sup>1</sup> As Secretárias que compõem a área-meio do Estado são: Secretaria de Estado de Administração (SAD), Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) e Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN).

<sup>2</sup> Entende-se por Secretarias finalísticas aquelas que prestam serviços diretos para a sociedade.

<sup>3</sup> As Secretarias executivas foram instituídas pela Lei Complementar 264 de 28 de dezembro de 2006.



Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER) que é uma autarquia e a Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso S/A (MT FOMENTO) que é uma sociedade de economia mista.

São oito autarquias vinculadas a Secretarias de Estado. O MT Saúde é uma autarquia vinculada à SAD. O Fundo Estadual de Educação Profissional (FEEP) está vinculado à SECITEC. O Instituto de Terras de Mato Grosso (INTERMAT) e o Instituto de Defesa Agropecuária (INDEA) estão vinculados à SEDRAF. A Loteria do Estado de Mato Grosso (LEMAT) vincula-se à SEFAZ. O Instituto de Metrologia e Qualidade de Mato Grosso (IMEQ) e Junta Comercial do Estado de Mato Grosso (JUCEMAT) estão vinculados à SICME. O Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN – MT) está vinculado à SETPU.

As três fundações, no âmbito estadual, estão vinculadas a Secretarias de Estado. A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso (FAPEMAT) e a Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) estão vinculadas à SECITEC e a Fundação Nova Chance à SEJUDH.

As outras quatro empresas constituídas sob a forma de sociedade de economia mista são: Companhia de Saneamento de Mato Grosso (SANEMAT) que está vinculado à SECID, a Empresa de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (EMPAER) vinculada à SEDRAF, a Companhia Mato-grossense de Mineração (METAMAT) e a Companhia Mato-grossense de Gás (MT GÁS) estão subordinados à SICME.

Vale registrar que a SESP possui quatro unidades descentralizadas: Comando Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Estado, Perícia Oficial e Identificação Técnica, Polícia Judiciária Civil e Polícia Militar.

Constam, em nível de decisão colegiada, na estrutura organizacional do Governo: o Conselho de Governo e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CONDES). O Conselho de Governo tem como objetivo deliberar sobre

questões relevantes, suscitadas pelo Governador. Esse conselho é presidido pelo Governador, Vice-Governador, Presidente da Assembleia Legislativa, Líderes das bancadas partidárias na Assembleia Legislativa, Procurador-Geral de Justiça e quatro cidadãos, brasileiros natos, escolhidos pelo Governador.

O CONDES é presidido pelo Governador e tem a participação dos: Secretário-Chefe da Casa Civil, Secretário de Estado de Administração, Secretário de Estado da Fazenda, Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, Auditor Geral do Estado e titulares de órgãos estaduais que tenham questões em pauta e/ou em votação.

O CONDES fixa as diretrizes e os objetivos estratégicos para as políticas públicas que integrarão o Plano Plurianual e aprova: as propostas para elaborar e revisar o Plano de Longo Prazo (PLP) do Estado, a indicação de órgãos e entidades responsáveis pelos programas estratégicos e prioritários multisetoriais, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os programas a ser priorizados para alocação de recursos provenientes de excesso de arrecadação, a proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA), a formação de núcleos temáticos, e também, decide sobre as estratégias de planejamento, replanejamento e avaliação dos resultados fiscais, formaliza os contratos de gestão, avalia e aprova programas e ações de desenvolvimento regional, dá transparência à ação governamental e à evolução dos indicadores de resultados.

Existe, além dos conselhos já mencionados, um sistema colegiado com base em trinta e três conselhos setoriais ou temáticos, duas câmaras temáticas e a conferência estadual de saúde, com vínculo institucional ao Governo Estadual, apêndice 2. Todos, sob a responsabilidade dos diversos órgãos, contribuem nas formulações e avaliações das políticas públicas.

## **2.2. Estrutura de monitoramentos e avaliações das ações governamentais<sup>4</sup>**

A SEPLAN, dentro da estrutura atual de monitoramento das ações governamentais, é o órgão central de planejamento e avaliação em Mato Grosso. Exerce a função de coordenar e monitorar, nos níveis tático e operacional, o planejamento por meio da Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação, centrado nas ações do Plano Plurianual (PPA), no entanto as unidades de planejamento setoriais estão vinculadas aos Núcleos Sistêmicos das Secretarias Executivas.

O sistema de monitoramento, coordenado pela SEPLAN, é formado pelas instâncias: núcleos de administração sistêmica do poder executivo, órgãos e entidades do poder executivo, comitês central e setorial de monitoramento dos programas de governo.

O monitoramento de cada programa governamental é de responsabilidade do titular do órgão ou da entidade ao qual o programa está vinculado e cabe ao gestor do programa apoiar a execução e o monitoramento. Os comitês (central e setoriais) são instâncias de decisões colegiadas para analisar e avaliar as informações sobre as execuções dos programas e as definições das medidas para melhorar a efetividade das ações governamentais

O comitê central de monitoramento dos programas é a instância mais alta de decisão do Governo e está constituído pelo: Governador do Estado, Vice Governador, Secretários de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, de Fazenda, de Administração e Auditor Geral do Estado, e também, pelos titulares dos órgãos ou entidades com programas prioritários sob suas responsabilidades. Deve atuar, em nível estratégico, com a função de acompanhar, continuamente, a implementação dos programas de Governo e promover, sinergicamente, o alcance e a ampliação de resultados gerais, e também, acompanhar o andamento dos projetos

---

<sup>4</sup> Decreto nº 1.528, publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso em de 21 de agosto de 2008, que dispõe sobre modificações no processo de implantação do monitoramento dos programas e ações governamentais, no âmbito da administração pública do estado de Mato Grosso.

em estágios de implantação com dificuldades e restrições operacionais. Esse comitê controla a execução e encaminha propostas para melhor desempenho dos programas prioritários.

Os comitês setoriais de monitoramentos atuam em nível operacional e têm como finalidade realizar o acompanhamento contínuo para implementar ações e garantir seus resultados. São constituídos por órgãos ou entidades que tenham, sob suas responsabilidades, programas prioritários no Governo. Cada comitê é formado por: titular do órgão ou entidade responsável pelo programa, secretário executivo do núcleo de administração sistêmica ao qual o órgão esteja vinculado, gestor do programa, responsáveis pelas ações que compõem o programa e monitor da SEPLAN.

O monitoramento operacional dos projetos estruturantes (prioritários), nesta instância, confere grande peso e relevância à execução dos mesmos, principalmente, com a participação direta do Governador para cobrar e definir medidas de correção. No entanto, não parece pertinente que o Governador e outros secretários de área-meio devam acompanhar os processos operacionais e gerenciais muito específicos e de pequena escala, mesmo que façam parte de projetos prioritários. A instância estratégica, da qual o Governador e Secretários fazem parte, deve acompanhar as grandes linhas e os resultados da implantação do plano de forma mais ampla.

O funcionamento desse comitê setorial depende da constituição de dois níveis gerenciais: o núcleo de administração sistêmica e o gestor de programa. Se o titular da pasta e o gestor do programa forem a mesma pessoa, devem ser definidos novos atores que podem ser os superintendentes das áreas onde se realizam as ações ou o assessor do titular da pasta.

O núcleo da administração sistêmica de cada secretaria tem a função de acompanhar os programas na sua área de responsabilidade. O núcleo é constituído por: secretário executivo, superintendência ou respectivas



coordenadorias de planejamento e órgãos e entidades do poder executivo de cada área dos programas prioritários.

O gestor de programa é o responsável pela eficácia na implantação dos programas e projetos e deve prestar contas ao comitê setorial específico, geralmente representado pelo órgão coordenador das políticas públicas em nível tático (superintendências).

Embora não exista um diagnóstico amplo e rigoroso que permita conclusões consistentes, parece razoável considerar que as atividades de apoio, articulação e coordenação desempenhadas pela SEPLAN foram os fatores críticos na estrutura de gestão do comitê. Em função destes fatores, a SEPLAN como secretaria executiva não conseguiu atuar nas diferentes instâncias diante da abrangência e complexidade ao articular os comitês de monitoramento. Já existe, contudo, propostas para aperfeiçoar o sistema de monitoramento e fortalecimento da SEPLAN.

Dessa maneira o sistema de monitoramento e avaliação do Governo tem como base o Plano Plurianual (PPA), os projetos e as atividades do orçamento estadual. É necessário ampliar, ao definir uma estratégia de desenvolvimento para o Estado, o sistema de gestão atual para implantar o plano de longo prazo com seus objetivos, metas e estratégias, portanto, parece pertinente fortalecer alguns mecanismos gerenciais, já existentes, e ampliar outros. O sistema de gestão, por exemplo, deve fortalecer a participação dos conselhos, das instâncias colegiadas internas e de setores da sociedade, inclusive, em nível estratégico de monitoramento.



### **III. Sistema de gestão do plano de longo prazo**

Este capítulo, ao propor o sistema de gestão do plano de longo prazo, considerou a base conceitual e a atual estrutura organizacional do Governo do Estado. O sistema deve contemplar uma organizacional sistemática dos fluxos de informações para monitorar e avaliar, em nível estratégico, as decisões do Governo que devem estar articuladas com a sociedade. Vale registrar que este sistema demanda ajustes para adequar o atual processo ao sistema de monitoramento e avaliação do plano de longo prazo do Governo de Mato Grosso. É necessário, no entanto, considerar três aspectos:

1. implantar um processo sistêmico de monitoramento e avaliação do ambiente externo para acompanhar a evolução das realidades mundial e nacional e seus impactos em Mato Grosso, cenários externos;
2. criar uma instituição de estudos e pesquisas, coordenada pela SEPLAN, e que tenha flexibilidade organizacional para realizar estudos, produzir: documentos, informações, dados e, também, elaborar relatórios técnicos que subsidiem os processos de formulação e avaliação de políticas públicas;
3. fortalecer a SEPLAN, como unidade de coordenação do sistema de gestão do plano, com a ampliação do quadro técnico e reforço na capacitação em estudos de cenários, planejamento estratégico e gestão de projetos.

#### **3.1. Objetivos do sistema de gestão do plano de longo prazo**

O sistema de gestão do plano tem como objetivo central garantir a efetividade da estratégia de desenvolvimento de Mato Grosso nos próximos 20 anos e, desse modo, alcançar os macro-objetivos e as metas globais previstas para o Estado. Este objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

1. articular as ações públicas e privadas, em torno das prioridades estratégicas de desenvolvimento de Mato Grosso, para otimizar os resultados dos projetos;
2. orientar as instituições públicas e privadas a fim de que possam priorizar, permanentemente, os resultados finalísticos da estratégia de desenvolvimento e, desse modo, estabelecer uma nova cultura gerencial no Estado;
3. ampliar a eficiência e a eficácia na execução da estratégia e na implementação dos projetos prioritários e estratégicos.

### **3.2. Postulados centrais do sistema de gestão do plano de longo prazo**

A formação do sistema de gestão, para alcançar os objetivos apresentados acima e incorporar a concepção de gestão estratégica descrita no capítulo 1, deve partir dos seguintes postulados gerais:

1. combinar os procedimentos técnicos e formas de representação e participação da sociedade que sejam consistentes com a concepção de planejamento como um processo técnico e político;
2. incorporar um sistema de organização em rede para articular, com agilidade e interação horizontal, diferentes instâncias e atores sociais;
3. entender o desenvolvimento sustentável em suas múltiplas dimensões.
4. estabelecer um processo gerencial, permanentemente flexível para permitir adaptações e respostas rápidas a mudanças no ambiente externo;
5. consolidar e ampliar instâncias de participação permanente da sociedade nas execuções, monitoramentos e avaliações do plano de desenvolvimento;
6. organizar mecanismos que garantam convergência e complementaridade das atividades e funções das diversas instituições públicas e privadas.

### **3.3. Estrutura organizacional do sistema de gestão do plano de longo prazo**

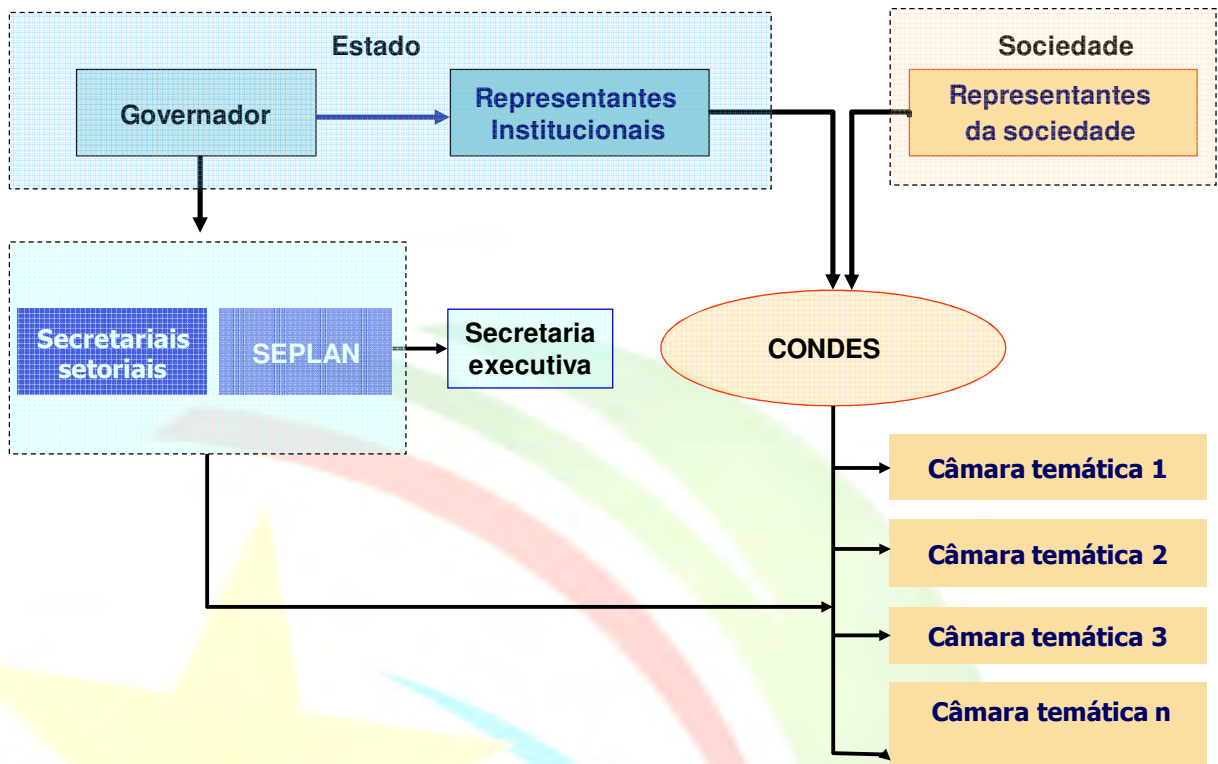
O sistema de monitoramento e avaliação do plano do Estado deve aprimorar o atual sistema de gestão e introduzir as seguintes reformulações ou ampliações organizacionais:

1. fortalecer e ampliar o CONDES como uma instância de participação da sociedade no nível estratégico do Governo, com o objetivo de institucionalizar a participação e a cooperação entre Estado e sociedade no acompanhamento geral da implantação, monitoramento e avaliação da estratégia. O CONDES deve ser subsidiado por câmaras temáticas, pelo comitê central de monitoramento e avaliação;
2. instituir câmaras temáticas para dar mais agilidade na condução das ações governamentais, em princípio, poderiam ser formadas cinco câmaras temáticas permanentes: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento urbano e regional, segurança pública e cidadania e educação, cultura e qualificação profissional.
3. instituir conselhos regionais de desenvolvimento para possibilitar a participação das prefeituras municipais, das câmaras de vereadores e da sociedade no processo de gestão das políticas públicas regionais e descentralizar os projetos de desenvolvimento estadual;
4. reformular o comitê central de monitoramento e avaliação para atuar, em nível estratégico do Governo, no sistema de gestão do plano de longo prazo ao discutir, em nível técnico, a implementação da estratégia, seus programas e projetos, assim como todos os outros aspectos que tratam de planejamento governamental. Esse Comitê é uma instância intermediária de discussão e avaliação técnica do planejamento para estimular a interação entre as diferentes áreas setoriais do Governo e aprimorar a rede institucional interna.

5. fortalecer, em níveis técnico e operacional, o sistema estadual de planejamento para efetiva melhoria gerencial da SEPLAN que é a unidade central de funcionamento do sistema de planejamento e monitoramento do Governo, nas relações internas e externas com a sociedade. A SEPLAN deve exercer o seu papel de secretaria executiva das instâncias colegiadas em nível estratégico e reformular as unidades setoriais de planejamento nos núcleos de administração sistêmica;
6. criar um órgão de estudos e pesquisas na área das políticas públicas para realizar pesquisas e estudos econômicos, sociais, setoriais e temáticos para subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas, e também, para melhorar a qualificação das mesmas;

As articulações entre o Estado e a sociedade, no sistema de gestão do plano de longo prazo, estão apresentadas de forma esquemática na figura 9 que explicita os fluxos de interação. As instâncias do Estado estão à esquerda e à direita os representantes da sociedade. As câmaras temáticas e a SEPLAN, como secretaria executiva, mantém um fluxo de informações para subsidiar as decisões do CONDES.

Figura 9 – Fluxograma do sistema de gestão do plano de longo prazo

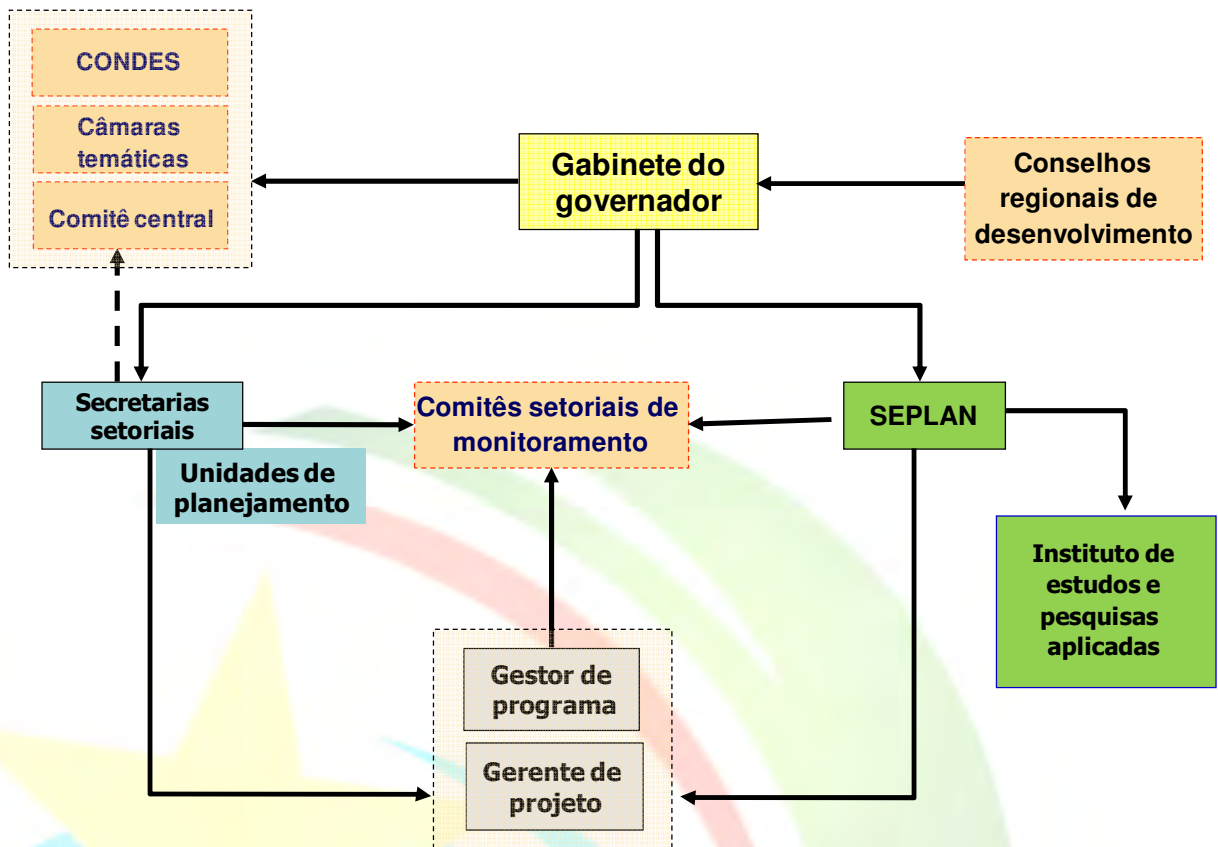


Fonte: elaboração SEPLAN e Multivisão.

O sistema de monitoramento e avaliação do Governo, figura 10, mostra as interações do Gabinete do Governador com os conselhos, as câmaras temáticas, o comitê central de monitoramento e planejamento, as unidades de planejamento das secretarias setoriais, os comitês setoriais de planejamento, o gestor de programa, o gerente de ações e o órgão de estudos e pesquisas. A Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, no centro do sistema, deve organizar todo o funcionamento da rede institucional do Governo.

Figura 10 – Fluxograma do sistema de monitoramento e avaliação do Governo





Fonte: elaboração SEPLAN e Multivisão.

Na visão integrada do processo de monitoramento e avaliação do plano, figura 11, as responsabilidades pelas atividades técnicas devem ser distribuídas entre a SEPLAN, o instituto de estudos e pesquisas aplicadas, as secretarias, os comitês e as unidades de planejamento setoriais, que lidam diretamente com os programas e projetos. A divisão de responsabilidades está apresentada, de forma simplificada, na planilha abaixo.

Figura 11 – Distribuição das responsabilidades nas etapas de monitoramento e avaliação

Responsáveis Etapas	SEPLAN e Instituto de estudos e pesquisas aplicadas	Secretarias setoriais
Monitoramento do ambiente externo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Levantamento de dados e informações sobre as variáveis do contexto externo.</li> <li>Análises das tendências e sinais de mudanças.</li> <li>Revisões das incertezas críticas e hipóteses.</li> <li>Entrevistas com atores sociais.</li> <li>Oficinas com equipes das secretarias.</li> <li>Revisão dos cenários e alertas gerenciais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participação nas oficinas sobre os cenários do contexto externo.</li> <li>Participação no grupo de gestão estratégica.</li> </ul>
Monitoramento do ambiente interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Levantamento de dados e informações sobre indicadores do Estado.</li> <li>Confronto com as metas globais do plano (análise do desvio).</li> <li>Revisão das potencialidades e dos estrangulamentos.</li> <li>Discussão com as áreas setoriais.</li> <li>Atualização da estratégia de desenvolvimento.</li> <li>Reformulação das metas globais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Discussão sobre as metas globais e os eventuais desvios.</li> </ul>
Monitoramento gerencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompanhamento da reestruturação dos projetos e da organização da gestão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Levantamento dos estágios de execução dos projetos.</li> <li>Análise do nível de execução (comparação com metas físicas e financeiras).</li> <li>Análise de eventuais entraves ou dificuldades gerenciais.</li> <li>Reorganização da gestão dos projetos.</li> <li>Revisão dos projetos.</li> <li>Reformulação das metas físicas e financeiras.</li> </ul>

Fonte: elaboração SEPLAN e Multivisão.

## Referências

ANSOFF, H. Igor; MACDONNELL, Edward J. **Implantando a Administração Estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia e Técnicas de Construção de Cenários Globais e Regionais**. Texto para discussão nº 939. Brasília, IPEA, 2003.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO MATO GROSSO. **Decreto nº 1528**. 24902. Ed. Cuiabá: IOMAT, 2008.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO MATO GROSSO. **Lei Complementar nº.264**. 24501. Ed. Cuiabá: IOMAT, 2006

FIRME, Thereza Penna. **Avaliação: tendências e tendenciosidade** In: GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. Texto para discussão nº 776. Brasília. IPEA, 2001

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental**. Texto para discussão nº 776. Brasília. IPEA, 2001.

GODET, Michel. **Prospective et Planification Stratégique**. Paris:CPE, 1985.

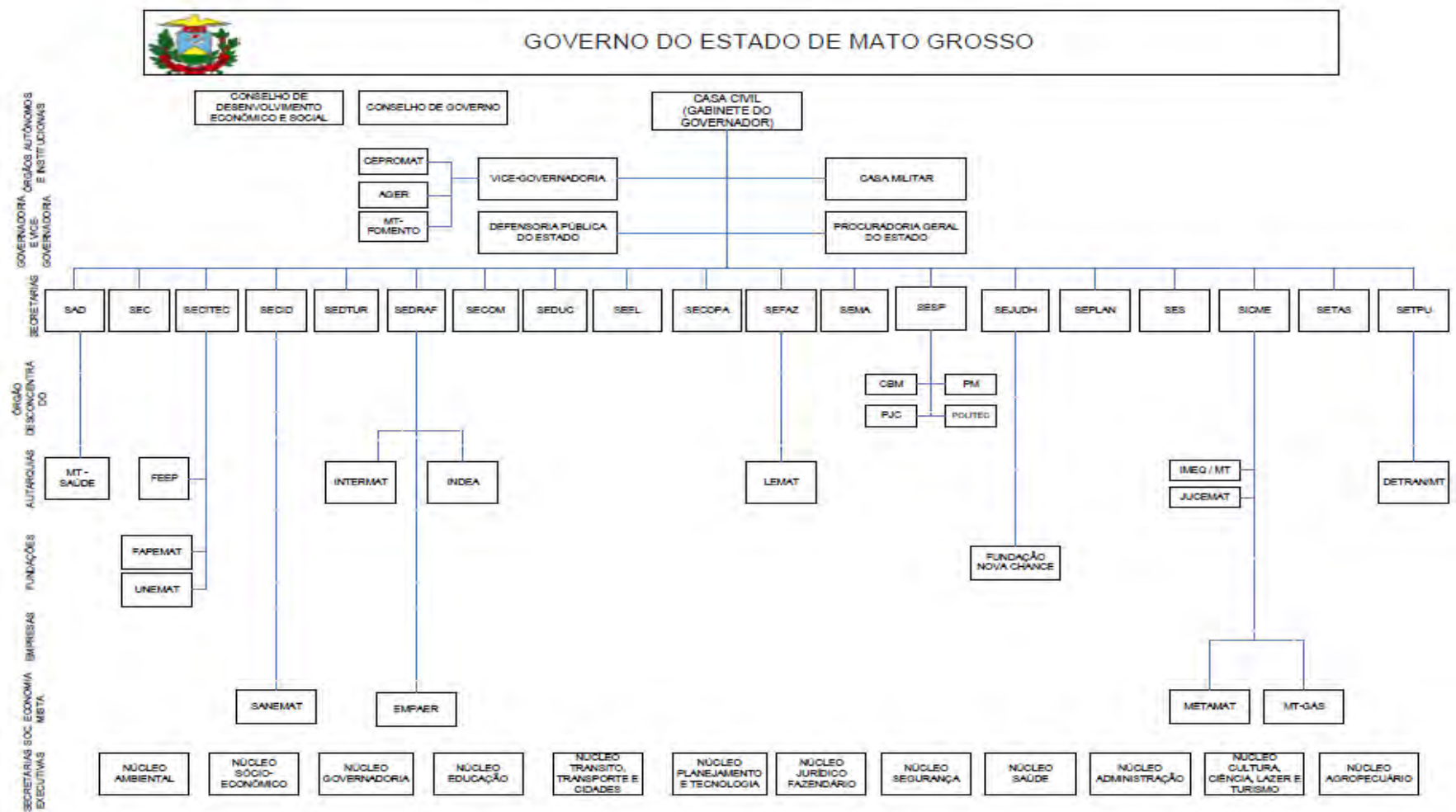
MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Administração. Superintendência de Desenvolvimento Organizacional (SDO). **Decretos de Estruturas Vigentes**. Cuiabá: SAD, 2011

VAN DER HEIJDEN, Kees. **Planejamento de Cenários: A arte da conversação estratégica**. São Paulo: Bookman, 2004

## Apêndices

### Apêndice 1 – Organograma do Governo do Estado de Mato Grosso - 2011





Fonte: SAD, 2011.



## Apêndice 2 – Lista das Secretarias de Estado – 2011

Itens	Secretarias de Estado	
1.	Secretaria de Estado da Cultura	SEC
2.	Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos	SEJUDH
3.	Secretaria de Estado da Saúde	SES
4.	Secretaria de Estado das Cidades	SECID
5.	Secretaria de Estado de Administração	SAD
6.	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia	SECITEC
7.	Secretaria de Estado de Comunicação	SECOM
8.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo	SEDTUR
9.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar	SEDRAF
10.	Secretaria de Estado de Educação	SEDUC
11.	Secretaria de Estado de Esportes e Lazer	SEEL
12.	Secretaria de Estado de Fazenda	SEFAZ
13.	Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Minas e Energia	SICME
14.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente	SEMA
15.	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral	SEPLAN
16.	Secretaria de Estado de Segurança Pública	SESP
17.	Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social	SETAS
18.	Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana	SETPU
19.	Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo FIFA 2014	SECOPA

Fonte: SAD, 2011.

Apêndice 3 – Lista de órgãos de decisão colegiada, com vínculos institucionais ao Governo do Estado - 2011

<b>ÓRGÃO</b>	<b>CONSELHOS, CÂMARAS E CONFERÊNCIA DA ÁREA PROGRAMÁTICA</b>
<b>DETRAN</b>	Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN)
<b>PJC</b>	Conselho Superior de Polícia Judiciária Civil
<b>CBM</b>	Conselho Superior de Bombeiros
<b>POLITEC</b>	Conselho de Política Científica e Tecnológica
<b>SICME</b>	Conselho Estadual de Desenvolvimento Empresarial (CEDEM)
	Câmara Setorial de Indústria e Comércio
	Câmara Setorial de Minas e Energia
<b>SEEL</b>	Conselho Estadual do Desporto (CONSED)
<b>SEMA</b>	Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA)
	Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CEHIDRO)
<b>SEC</b>	Conselho Estadual de Cultura
<b>SES</b>	Conferência Estadual de Saúde
	Conselho Estadual de Saúde
<b>SETAS</b>	Conselho Estadual do Trabalho
	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
	Conselho Estadual de Assistência Social
	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)
<b>SESP</b>	Conselho Estadual de Segurança (CES)
	Conselho Diretor do Fundo Estadual de Segurança Pública (CONFESP)
<b>SECITEC</b>	Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia
<b>SETPU</b>	Conselho Estadual de Transportes
<b>SEDRAF</b>	Conselho de Desenvolvimento Agrícola (CDA)
	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS)
	Conselho Gestor do MT FLORESTA
<b>SEDUC</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>SEJUDH</b>	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
	Conselho Penitenciário do Estado (CONPEN)
	Conselho Estadual Antidrogas (CONEAD/MT)
	Conselho Estadual Gestor do Fundo de Erradicação do Trabalho Escravo (CEGEFETE)
	Conselho Estadual dos Direitos do Idoso
	Conselho Estadual dos Direitos da Mulher
	Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial (CEPIR)
	Conselho Estadual de Defesa do Consumidor
	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência
<b>SECID</b>	Conselho Estadual das Cidades
	Conselho Estadual de Habitação e Saneamento

Fonte: SEPLAN, 2011.