

SEPLAG  
Secretaria de Estado  
de Planejamento  
e Gestão



Governo de  
**Mato  
Grosso**

**GUIA DO PROCESSO DE REVISÃO  
PPA 2020-2023**

**CUIABÁ-MT**

**MAIO/2021**

## Sumário

Introdução .....	3
1. O Plano Plurianual (PPA) e a Inter-relação com os Demais Instrumentos de Planejamento .....	4
2. O Processo de Revisão do Plano Plurianual .....	5
2.2. Fases e Insumos do Processo de Revisão .....	6
2.2.1. Análise dos Programas .....	6
2.2.1.1. Coerência Interna do Programa.....	7
2.2.2. Análise das Ações.....	8
2.2.3. Análise dos Indicadores de Programa.....	10
2.3. Formulação da Proposta de Revisão .....	11
2.3.1. Validação e Encaminhamento da Proposta .....	11
2.4. Recomendações do Órgão Central de Planejamento .....	12
2.5. Inserção das Informações no Sistema FIPLAN .....	12

## Introdução

O planejamento é uma função gerencial clássica que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos e construir um referencial a ser alcançado, estruturando programas e ações adequados a cada momento e situação.

A dinâmica social, permeada de constantes modificações políticas, econômicas e sociais, evidencia como é importante a revisão dos instrumentos de planejamento da atuação governamental.

No ciclo de gestão das políticas públicas, as fases de formulação, execução, monitoramento/avaliação e revisão, são interligadas e contínuas, o que pressupõe que os instrumentos de atuação governamental também estejam em constante aprimoramento para melhor se adequarem à realidade.

É nesse contexto, que se evidencia a importância da revisão do Plano Plurianual, por ser este o instrumento de planejamento da atuação governamental para o período de quatro anos, onde se relaciona os programas e ações por meio dos quais os recursos públicos serão utilizados para entregar bens ou serviços a sociedade, e que traz as diretrizes para elaboração dos demais instrumentos de atuação em cada ano específico.

As constantes alterações de cenários e necessidades sociais requerem mecanismos que permitam manter a atuação governamental alinhada à realidade fática, contribuindo com subsídios para o processo decisório sobre a continuidade, alteração ou exclusão de determinada política pública.

Em âmbito estadual, a norma que institui o Plano Plurianual - PPA do Estado de Mato Grosso para o quadriênio 2020-2023, Lei n.º 11.071, de 26 de dezembro de 2019, e alterações, estabelece em seu art. 11, que a gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência e eficácia, compreendendo a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas e ações, e, disciplina as revisões e alterações do Plano, nos arts. 18 a 20.

Com o objetivo de orientar e auxiliar os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual na realização do processo de revisão anual, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG-MT elaborou o presente guia.

O **Guia do processo de Revisão do PPA**, é o material orientativo referido na fase 2 – Disponibilização de materiais orientativos – programas e ações, do Anexo I – Cronograma do processo de Revisão Anual do PPA 2020-2023, da Instrução Normativa nº 04/2021/SEPLAG, publicada em 24/05/2021, que dispõe sobre tal processo, ou seja, ele é um roteiro disponibilizado pela SEPLAG, para facilitar o trabalho a ser desenvolvido pelos diversos atores

envolvidos, conforme prazos e atribuições definidas na respectiva Instrução Normativa citada acima.

## **1. O Plano Plurianual (PPA) e a Inter-relação com os Demais Instrumentos de Planejamento**

O sistema de planejamento e orçamento está legalmente estruturado em três principais instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é o instrumento da gestão estratégica, com vigência de médio prazo, que apresenta as diretrizes, objetivos e metas da administração para um período de quatro anos, cuja gestão de execução se dá por meio do acompanhamento, monitoramento e avaliação de suas ações, gerando insumos para o próximo ciclo, que pode ser aprimorado pelo processo de revisão.

Com base no que foi estabelecido pelo PPA, anualmente são elaboradas a LDO, que tem como principal função definir diretrizes e as prioridades da administração pública, e a LOA.

Esse mecanismo, em especial no que se refere às conexões com o plano de médio prazo, as prioridades e metas definidas na LDO e a previsão de receitas e fixação de despesas para a execução anual, evidencia a estreita interconexão entre esses instrumentos de atuação governamental.

O Manual Técnico do Orçamento e Planejamento de Mato Grosso 2021(MTPO) assevera que “de modo geral, o planejamento governamental pode ser compreendido como o instrumento utilizado pelos governos para intervir na sociedade e na economia, configurando assim, numa função administrativa de caráter preditivo na qual são estabelecidos antecipadamente os objetivos a serem alcançados e com quais meios à administração dispõem para o alcance dos objetivos pretendidos. Se de um lado, é por intermédio do planejamento que são organizados e definidos os melhores procedimentos para alcançar os resultados pretendidos, por outro, é por intermédio do orçamento que se viabiliza o gerenciamento anual das origens e aplicações de recursos”, e conclui, “planejamento e orçamento devem caminhar juntos em uma relação de interdependência e complementaridade.”

Considerando a interconexão entre o PPA, LDO e LOA, é importante observar que as alterações na programação do PPA 2020-2023 serão refletidas na programação do Plano de Trabalho Anual de 2022, assim, é necessário que o processo de revisão do PPA seja finalizado antes do início do processo de elaboração do PTA/LOA 2022.

## 2. O Processo de Revisão do Plano Plurianual

O planejamento é um processo formal, que se renova a cada ciclo, e que deve ser pautado em análises metodológicas e objetivas.

A revisão do PPA está prevista na própria lei que instituí o Plano Plurianual do Estado de Mato Grosso para o quadriênio 2020-2023, Lei nº 11.071, de 26 de dezembro de 2019 e no exercício de 2021 tem seus prazos, atribuições e demais normas aplicáveis disciplinados pela Instrução Normativa nº 04/2021/SEPLAG, publicada em 24/05/2021.

No âmbito de cada órgão ou entidade, o processo de revisão deve ser coordenado pelo Núcleo de Gestão Estratégica para Resultados (NGER) ou unidade de planejamento, a quem compete orientar e auxiliar os responsáveis por programas e ações, e, assessorar o dirigente máximo do órgão ou entidade.

O processo de revisão do PPA tem como principal objetivo, realinhar os programas e ações do PPA às estratégias de governo, de modo a constituírem a base norteadora da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como, promover ajustes na programação para melhoria na formulação dos elementos que constituem o Plano, viabilizando que os resultados originalmente esperados com a implementação dos programas e ações do PPA sejam alcançados, ajustando a atuação governamental à realidade.

Nesse contexto, ressalta-se a publicação do Decreto nº 829, de 22 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre o “Mais MT” - Programa de Investimentos em Obras e Ações do Estado de Mato Grosso, que deve ser observado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual neste processo de revisão e conforme parágrafo 3º, art. 2º da Instrução Normativa nº 04/2021/SEPLAG.

Constituem ainda, objetivos do processo de revisão:

- Contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e seus instrumentos;
- Identificar produtos, unidades de medidas e metas que apresentem inconsistências de formulação e/ou definição;
- Incluir ações novas (orçamentárias e não orçamentárias) necessárias à consecução do objetivo do programa;
- Excluir ações de programas, quando verificado que elas não contribuirão para a consecução do objetivo do programa;
- Identificar indicadores de programa que ainda não puderam ser mensurados, seja por questões metodológicas pendentes ou por ineficácia e/ou inexistência de processos de apuração;
- Melhorar a qualidade dos indicadores da atuação governamental quando identificado que as métricas definidas anteriormente não são adequadas ou podem ser aprimoradas;

- Identificar indicadores que não conseguem refletir o resultado esperado da ação governamental, declarado no objetivo de programa.

## **2.2. Fases e Insumos do Processo de Revisão**

Com intuito de facilitar o processo de revisão recomenda-se a utilização dos seguintes insumos:

- ✓ Relatório do FIPLAN relativo ao PPA 2020-2023, denominado PLAN 01: permite a visualização dos atributos dos programas e ações que compõem o PPA
- ✓ Relatórios do FIPLAN relativos ao Plano de Trabalho Anual 2021, denominados PLAN 20 e PLAN 21: permitem verificar se houve necessidade de adequação do planejamento de curto prazo, o que poderá indicar a necessidade de ajustes no PPA.

### **2.2.1. Análise dos Programas**

A definição do que é um programa é fundamental para compreender a lógica de planejamento presente no PPA.

De acordo com o Manual de Formulação do PPA 2020-2023, “programa é um instrumento de organização da atuação do Governo, orientando a entrega de bens e serviços na direção da concretização dos Objetivos de Estado. É constituído por um conjunto de ações articuladas que buscam a consecução de um ou mais Objetivos de Programa que, por sua vez, estão vinculados aos Objetivos de Estado. ”

O Programa é o elemento central do PPA. Constitui o instrumento de organização da ação governamental, visando solucionar ou amenizar problemas, atender demandas, criar e aproveitar as oportunidades de desenvolvimento, e assim concretizar objetivos pré-definidos.

Seu título deve expressar o tema da política pública tratada, de forma clara e objetiva, para que todos compreendam seu foco de atuação.

Enquanto elemento organizador da ação governamental, ele é composto por vários atributos que devem guardar coerência entre si, e voltados para o alcance de objetivos previamente definidos.

São atributos do programa: denominação, justificativa, unidade responsável, público alvo, valor e objetivo (s).

A análise da qualidade da formulação desses atributos deve ser capaz de trazer respostas as seguintes questões orientadoras:

- Os atributos do programa estão alinhados entre si?
- Lendo o conjunto de ações que contribuem com o objetivo do programa, é possível compreender como ele permite o alcance dos resultados propostos?
- Os objetivos são os mais adequados para expressar a evolução da política pública? Em caso negativo, é possível propor ajustes?
- As metas dos objetivos estão coerentes?

Se durante o processo de análise da programação for identificada a necessidade de criação de programa, os conceitos e maiores orientações podem ser consultados no Manual de Formulação do PPA 2020-2023.

Quando constatado que o programa a ser criado engloba mais de um órgão ou entidade (programa multissetorial), o proponente deve fazer a articulação entre as demais unidades e o Órgão Central de planejamento para mediar as discussões necessárias à sua construção.

### **2.2.1.1. Coerência Interna do Programa**

O Programa deve agregar um conjunto de ações para atingir um ou mais objetivos. Assim, cabe analisar a lógica de funcionamento do programa, isto é, se suas ações contribuem para o resultado esperado.

Ao analisar a coerência interna do produto é preciso encontrar resposta para as seguintes questões:

- Cada uma das ações propostas contribui diretamente para o alcance do objetivo do programa?
- As ações que compõem o programa são suficientes para o alcance de seu objetivo?
- Há alguma nova ação com potencial para contribuir para o alcance do objetivo do programa, que ainda não está contemplada no PPA?

De acordo com as respostas obtidas, poderá ser identificada a necessidade de alteração, exclusão ou formulação de novas ações.

Importante frisar que, mesmo as ações do tipo não orçamentárias, devem guardar coerência com o programa, ter seus atributos bem definidos e possibilitar seu monitoramento, pois apesar de não receberem alocação direta de recursos, uma vez que seus custos estão alocados nas ações padronizadas,

como por exemplo, as despesas relacionadas ao pagamento de pessoal, serviços de manutenção de tecnologia da informação, elas desempenham papel relevante no alcance do objetivo do programa.

As ações denominadas “não orçamentárias” respondem por parte significativa das políticas públicas e podem ser criadas para refletir alterações em algum marco legal, revisão e/ou redesenho de processos ou de estrutura organizacional, articulações institucionais, entre outros.

### 2.2.2. Análise das Ações

O Manual de Formulação do PPA 2020-2023 define ação como o nível da programação que “organiza a entrega de um ou mais produtos (bens e serviços) para determinado público, contribuindo para o alcance do (s) objetivo (s) de Programa.”

Em outras palavras, a ação traduz o que deverá ser feito para gerar os bens ou serviços (entregas) que o público receberá em cada ano do PPA, ou seja, é a forma como a estratégia será implementada no nível operacional.

A análise dos atributos das ações deve ter por objetivo principal melhorar sua formulação, pois os atributos devem ser descritos de forma coerente e de fácil comunicação ao público externo, estabelecendo uma conexão clara entre o que é feito, por que é feito, o que é entregue e para quem é entregue.

São atributos da ação:

- Denominação da ação – é o nome dado à ação e deve expressar o objeto da ação, ou seja, o que se pretende fazer e/ou entregar através dela (o que é feito);
- Objetivo específico da ação - é o resultado imediato da ação, descrevendo seu propósito (por que é feito);
- Produto - indica um bem ou serviço que resulta diretamente dos esforços empreendidos pela Administração Pública (o que é entregue);
- Público alvo da ação – são os beneficiários diretos do (s) produto (s) (para quem é entregue).

Quanto ao produto, o Manual de Formulação do PPA 2020-2023, classifica as ações em:

- Projeto: tipo de ação que entrega um bem ou serviço único em prazo delimitado de tempo.
- Atividade: tipo de ação que se destina à execução de bens ou serviços de modo contínuo. Contribuem para a execução de



processos de duração continuada ou de manutenção da ação do Estado.

- Operações Especiais: tipo de ações que não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, por isso, não há a indicação de produto. Representam despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações governamentais, mas que constituem obrigações a serem cumpridas, como por exemplo, despesas relativas às transferências constitucionais obrigatórias a municípios, o pagamento de proventos de inativos, precatórios, pagamento da dívida pública fundada interna e externa, entre outras.

A análise das ações deve ser direcionada a responder:

- Em uma mesma ação há produtos de projetos e de atividades? A ação poderia ser desmembrada, dando mais coerência à classificação?
- A unidade de medida atualmente adotada em cada produto é a que melhor mensura a entrega?
- O objetivo específico da ação está descrito de forma clara e objetiva, indicando o resultado imediato produzido pela ação?
- O(s) produto(s) declarado(s) na ação contribui(em) para o alcance do objetivo dessa ação?
- O(s) produto(s) declarado(s) na ação é(são) suficiente(s) para o alcance do objetivo dessa ação?
- Cada produto declarado é um bem ou serviço que expressa diretamente uma entrega ao beneficiário? Em caso negativo, como as entregas poderiam estar melhor expressas no plano?
- Na ação, há ocorrência de múltiplos produtos, mas que na prática são apenas formas distintas de medir uma mesma entrega?
- O público alvo declarado é o beneficiário direto do(s) produto(s) da ação?
- O(s) produto(s) da ação está(ão) corretamente regionalizado(s)?
- As metas são condizentes com a capacidade operacional e orçamentária (estão subestimadas ou superestimadas)?

### 2.2.3. Análise dos Indicadores de Programa

Pode-se conceituar indicador como o mecanismo que permite mensurar aspectos relevantes de uma realidade que se pretende acompanhar por meio da atuação governamental na política pública. Desse modo, o indicador será utilizado para evidenciar a evolução da realidade social, econômica, ambiental e/ou da própria Administração Pública durante o período de execução do plano.

A qualidade dos indicadores influencia no monitoramento e na avaliação do plano, por isso, a adequada formulação dos objetivos de programa, guarda relação direta com uma boa escolha de indicadores, visto que o indicador é a métrica que representa uma dada realidade, num determinado território e em um instante de tempo, sobre a qual se pretende intervir.

Nesta fase de análises, é necessário avaliar se os indicadores constantes no Plano são capazes e suficientes para mensurar a evolução da política. Caso não atendam o propósito, sugere-se sua exclusão ou alteração por outros indicadores.

Recomenda-se a adoção de indicadores já estruturados, provenientes de fontes reconhecidas (fontes secundárias).

A análise dos indicadores deve permitir responder às seguintes questões orientadoras:

- Os indicadores possuem fórmulas de cálculo definidas?
- Os indicadores possuem processo de apuração definido e em execução?
- Os indicadores estão sendo apurados?
- Os indicadores conseguem mensurar a evolução do (s) objetivo (s) do programa? Em caso negativo, quais indicadores seriam mais adequados para mensurar esse recorte do programa e/ou da política pública?

## **2.3. Formulação da Proposta de Revisão**

Os órgãos ou entidades devem encaminhar a consolidação das propostas realizadas pelos responsáveis por programas e ações.

A elaboração da proposta consolidada decorrerá das análises quanto aos programas e ações, e deve ter por base, as respostas às questões orientativas de cada tópico.

Importante ressaltar que, apesar de ser atribuição do NGER ou unidade de planejamento consolidar as propostas e encaminhar a SEPLAG após a validação do dirigente máximo do órgão ou entidade, é imprescindível o envolvimento de todos os responsáveis por programas e ações, tanto na fase de análise, quanto na fase de elaboração da proposta de ajustes na programação.

Nesta fase, é importante lembrar que os ajustes dos programas visam melhor apresentar o que se deseja e os resultados que se pretende alcançar com a implantação do programa (objetivo de programa).

Já os ajustes das ações devem ter como principais objetivos:

- Enunciar claramente o que será realizado (nome);
- Identificar precisamente o que será entregue com a realização da ação (produto = bens ou serviços);
- Definir os seus beneficiários (público-alvo).
- Mensurar adequadamente a entrega (produto).

Caso existam dúvidas quanto ao procedimento para elaboração de programa ou ação, recomenda-se consulta ao Manual de Elaboração do PPA 2020-2023.

As propostas de alteração ou inclusão de programas, indicadores e ações deverão ser lançadas em formulários próprios (disponíveis na página da SEPLAG, aba Planejamento >> Planos Plurianuais >> PPA 2020-2023), com a justificativa clara e objetiva do que se pretende alterar.

Nos casos de inclusão, alteração e exclusão de programa ou ação, é preciso ajustar os valores orçamentários, por meio de remanejamento interno ou aporte de novos recursos.

### **2.3.1. Validação e Encaminhamento da Proposta**

O NGER consolidará a proposta de alteração da programação do órgão ou entidade que acompanha, e validará com o nível estratégico.

Após a validação da autoridade máxima, a proposta de revisão do PPA 2020-2023, com a justificativa de cada alteração, deverá ser enviada pelo Núcleo de Gestão Estratégica para Resultados - NGER ou unidade setorial de planejamento da respectiva unidade, ao consultor/equipe técnica do órgão central/SEPLAG responsável pelo suporte técnico da unidade orçamentária, via e-mail.

Ressalta-se que, mesmo que o órgão ou entidade não identifique a necessidade de alteração em programas ou ações sob sua responsabilidade, tal decisão deverá ser informada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Ao encaminhar a proposta de revisão consolidada, o NGER deverá declarar que o dirigente máximo do órgão ou entidade validou a proposta.

#### **2.4. Recomendações do Órgão Central de Planejamento**

Os consultores/equipe técnica do órgão central/SEPLAG farão análises das propostas de revisão encaminhadas pelas unidades setoriais, especialmente quanto ao uso da metodologia empregada, e se identificado a necessidade de adequações, farão orientações e proposições para contribuir com o aperfeiçoamento do processo de formulação.

Com a devolutiva dos consultores da SEPLAG, o NGER ou unidade de planejamento setorial, e os respectivos responsáveis pelos programas e ações, devem verificar a pertinência das recomendações e restituir o documento, acatando ou contra argumentando as proposições do Órgão Central, observado o prazo final estabelecido no cronograma do processo de revisão.

#### **2.5. Inserção das Informações no Sistema FIPLAN**

As informações resultantes do processo de revisão do PPA 2020-2023, serão inseridas no sistema FIPLAN pelos consultores da SEPLAG, com base nos arquivos encaminhados pelos órgão e entidades por meio dos formulários padrões.

Ressaltando a importância de cumprimento dos prazos estabelecidos no cronograma para que os lançamentos das informações no sistema FIPLAN ocorram antes do início do processo de elaboração do PTA/LOA 2022.