PPA 2020/2023

II Revisão

Plano Plurianual 2020-2023

Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização - SAD

GOVERNO DO ESTADO
Mato Grosso do Su

1. Apresentação

O presente documento formaliza a entrega do produto "Revisão dos Programas Temáticos do PPA 2020/2023" do contrato de serviços entre a STEINBEIS-SIBE do Brasil e o Governo do Mato Grosso do Sul, com o foco na Modernização da Gestão Fiscal do Estado. O relatório apresenta o resultado do trabalho de revisão dos Programas com as Unidades Administrativas do Governo.

De forma a facilitar a avaliação dos resultados, esse documento está organizado nos seguintes elementos:

- **Descrição sintética do processo –** organizada de forma sumarizada as atividades executadas para geração das entregas previstas no serviço;
- **Resultados alcançados** – corresponde às entregas propriamente ditas e prevista no trabalho;
- **Recomendações e encaminhamentos –** trata-se do apontamento de pontos críticos e/ou atividades sobre o produto entregue a serem observados para as etapas subsequentes.

Cada seção deste documento integra uma parte importante do trabalho e relata como se deu a execução da etapa e suas conclusões, além de destacar aspectos metodológicos pertinentes aos produtos gerados.

Sumário

1. APRESENTAÇÃO 2
SUMÁRIO 3
LISTA DE TABELAS 3
LISTA DE FIGURAS 3
2. INTRODUÇÃO 4
2.1. Transparência e comunicação 5
2.2. Abordagem metodológica simplificada 6
2.3. Base de indicadores 7
2.4. Alinhamento das ações do programa 7
3. DESCRIÇÃO SINTÉTICA DO PROCESSO 8
4. RESULTADOS ALCANÇADOS 9
4.1. Área de Resultado: Gestão Pública 10
4.2. Área de Resultado: Infraestrutura 11
4.3. Programa de Gestão e Manutenção 12
6. RECOMENDAÇÕES E ENCAMINHAMENTOS 13

Lista de figuras

FIGURA 1 – INTEGRAÇÃO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. 5
FIGURA 2 – ALINHAMENTO TÁTICO DE INDICADORES E PROGRAMAS. 6
FIGURA 3 – ESTRUTURA LÓGICA DOS PROGRAMAS. 6

Lista de tabelas

TABELA 1 – LÓGICA ENTRE AÇÕES X PRODUTOS X EFEITOS. 7
TABELA 2 – LISTA DE PROGRAMAS TEMÁTICOS REVISADOS. 9
TABELA 3 – LISTA DAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS 9

Siglas

CGE - CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO
SCGE - SUPERINTENDÊNCIA DE CONTABILIDADE-GERAL DO ESTADO
SGE – SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA
SUORC – SUPERINTENDÊNCIA DE ORÇAMENTO

2. Introdução

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas do Governo para o horizonte de quatro anos. Sua função básica é declarar as escolhas do Governo e da sociedade, indicando os meios para a implementação das políticas públicas e orientação tática da ação do Governo para a consecução dos objetivos pretendidos.

Constituição Federal de 1988 apresenta no Art. 165, § 1º que o plano plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Discute, ainda, a necessidade da formalização do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O PPA fixa as diretrizes, objetivo e metas a Lei de Diretrizes Orçamentárias organiza das prioridades e metas e a Lei Orçamentária Anual estabelece a programação orçamentária dos órgãos e entidades de governo.

Do ponto de vista metodológico, a proposta é que os planos possam definir os resultados a serem alcançados de interesse da sociedade de forma metrificada (indicadores e metas), viabilizando o monitoramento, a avaliação e a transparência. Bem como, o apontamento dos meios e esforços quantificados em termos de custos. Um dos instrumentos de gestão de cumprem bem esse papel são os programas.

Os programas são definidos a partir de um recorte da situação enfrentada que especifica um foco, ainda que amplo, uma linha de intervenção clara. A premissa é que a orientação de recursos (financeiros ou não financeiros) são capazes de entregar, por meio de ações, produtos (bens ou serviços) que contribuem diretamente com o alcance dos resultados desenhados. Essa lógica se demonstra muito útil para a organização da intervenção da ação de governo que precisa organizar seus orçamentos e estruturas para o alcance de resultados prioritário para um período. Em outras palavras, a organização da ação governamental em programas possibilita a maximização dos benefícios das políticas públicas para a sociedade, com o foco na garantir da eficiência, da eficácia e da efetividade.

A revisão dos Programas Temáticos do PPA do Governo de Mato Grosso do Sul está baseada nas orientações de governo e abordagens metodológicas sobre o tema, em especial, no Modelo Lógico de Programas. Considera-se importante destacar o alto grau de maturidade e qualidade do planejamento do Estado, que serviu como ponto de partida do trabalho, ora apresentado. A revisão está baseada nas premissas metodológicas: transparência e comunicação; e abordagem metodológica simplificada.

2.1. Transparência e comunicação

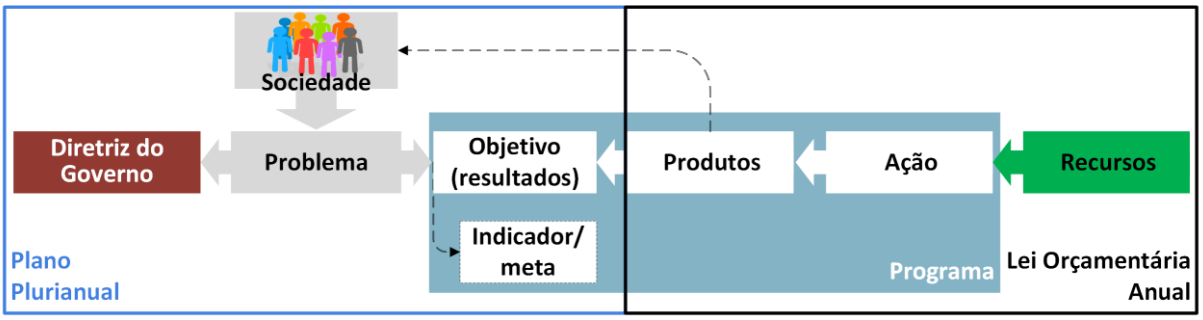
O Plano Plurianual cumpre uma função importante de declarar as escolhas do Governo alinhadas com as demandas da sociedade. Isso significa que, além da função de organização da ação do Estado, esse instrumento deve comunicar com clareza as intenções e os resultados alcançados. Considerando que a objetividade do planejamento é fundamental para a transparência, o Plano Plurianual só deverá conter o essencial o que, segundo o Art. 165, § 1º da Constituição, deve-se focar na definição de diretrizes, objetivos e metas.

O PPA deve, então, conter as Diretrizes que atendem a demandas ou problemas da sociedade, essas contempladas no Mapa Estratégicos do Governo 2020/2023. Além disso, deve conter os objetivos e metas, organizadas nos Programas Temáticos.

A LOA, por sua vez, define o instrumento orçamentário do governo que provê recursos para empenhar esforços que contribuam para alcance dos resultados para a sociedade.

Os Programas Temáticos são os mecanismos de integração entre PPA e a LOA. Ou seja, é o PPA que estabelece o correto alinhamento e desenho dos programas de governo, de forma a garantir que os recursos orçamentários estarão orientados às escolhas políticas, traduzidas nos objetivos e metas de governo.

Figura 1 – Integração instrumento de planejamento e orçamento.



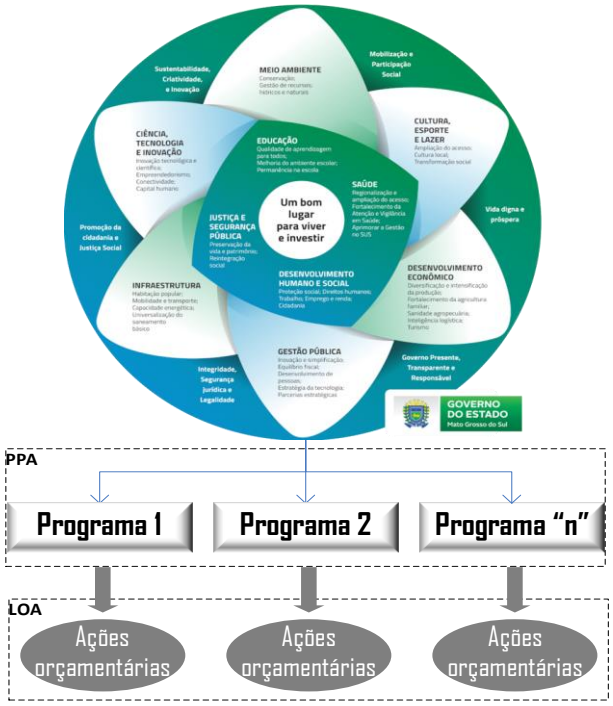
Buscando garantir maior transparência e clareza na comunicação dos resultados com a sociedade, deve-se garantir o alinhamento entre Diretriz ↔ Indicador ↔ Programa, os programas são os instrumentos de gestão que viabilizam o alcance de resultados para a sociedade, traduzidos nos mesmos indicadores e metas.

2.2. Abordagem metodológica simplificada

Considerando que o Mapa Estratégico do Governo define as Diretrizes e Objetivos, caberá aos Programas Temáticos estabelecer os indicadores, metas e os meios de como alcançar. A proposta é que o fortalecimento da ação governamental passe pelo foco nos resultados para a sociedade, ou seja, a discussão da gestão de governo se dará na definição das estratégias e das prioridades da sua intervenção. Isso eleva a importância dos programas que formam os instrumentos formais dessa estratégia.

Do ponto de vista metodológico, a estruturação dos programas deverá seguir a abordagem do Modelo Lógico. Trata-se de uma forma de estruturar programas que parte da visão de um problema ou situação a ser enfrentada, definição dos resultados pretendidos, dos instrumentos para avaliação do desempenho (indicador e meta) e dos esforços a serem empenhados.

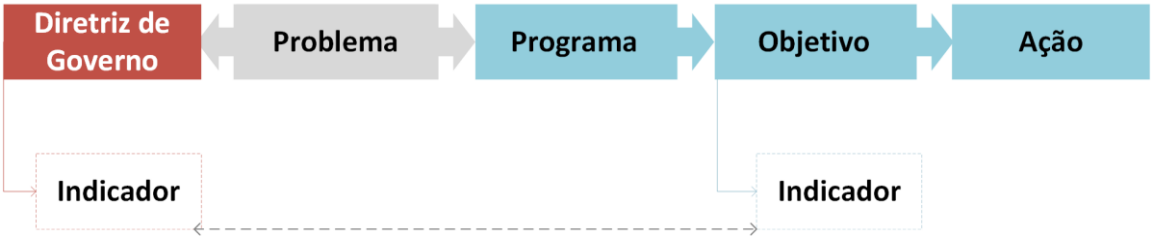
Figura 2 – Alinhamento tático de indicadores e programas.



Os programas são instrumentos de gestão que organizam a intervenção para transformação de um problema complexo da sociedade. Portanto, são os programas os mecanismos de Governo para alcançar seus objetivos, descritos no Mapa Estratégico do Governo. Os programas têm uma lógica simples: (1) focam uma situação negativa (problema) enfrentada pela sociedade e priorizada pelo Governo; (2) define um objetivo como transformação da situação problema que se deseja para um período; (3) o objetivo é mensurado por um indicador que define o resultado que se deseja obter ao final do período (meta); (4) ações representam os esforços para a entrega de um produto para a sociedade, utilizando recursos: orçamentário e não-orçamentário.

De forma explicita, sugerimos que o Programa tenha uma relação direta com a Diretriz, focando o mesmo problema abordado pela Diretriz, ou seja, os indicadores estabelecidos para uma Diretriz serão os mesmos utilizados pelo Programa. Em outras palavras, sugere-se que idealmente seja estabelecida a seguinte relação: 1problema➤ 1programa➤1indicador (meta).

Figura 3 – Estrutura lógica dos Programas.



2.3. Base de indicadores

Conceitualmente, dentre os diversos parâmetros que estruturam um indicador, esse trabalho enfatiza duas pontos entendidos como fundamentais: representatividade e confiabilidade. Um indicador deve ser de fundamental importância para o processo (objetivo) e para o avaliador, ou seja, ele deve traduzir de forma adequada o objeto de mensuração. Além disso, o indicador necessita de uma base sólida que permita aos avaliadores tomarem decisões assertivas quanto ao fenômeno em estudo. Instabilidade nas informações ou baixa confiabilidade inviabiliza o próprio indicador.

Considerando a necessidade de alinhamento a esses parâmetros, recomenda-se, fortemente, que os indicadores utilizados nos Programas do PPA estejam contidos no rol de indicadores definidos nos Contratos de Gestão. Esse trabalho, utilizou-se da base definida e revidada pelo NIPP.

2.4. Alinhamento das ações do programa

As ações articulam e organizam recursos humanos, equipamentos e materiais para a entrega de um produto que contribui para o objetivo do programa. O produto da ação é um bem ou serviço gerado diretamente com o emprego dos recursos. Trata-se, portanto, de uma entrega não de uma transformação ou efeito, alguns exemplos:

Tabela 1 – Lógica entre ações x produtos x efeitos.

Ação	Produto	Efeito
Realizar obras de infraestrutura de transporte	Equipamento viário entregue	Melhoria no trânsito
Ampliar a infraestrutura de ensino	Escolas construídas ou equipamentos entregues	Aumento no número de alunos
Realizar operações policiais nas regiões de fronteira e divisas	Operações realizadas	Combate ao crime organizado
Promoção e Incentivo a Prática Esportiva	Público-alvo atendido	Ampliação do acesso à prática esportiva

Aqui cabe uma ressalva quanto ao trabalho de análise da coerência entre o objetivo (desafio) do programa, ação e produto (iniciativa). Não foi possível, a partir das informações do PPA, reconstruir a lógica de impacto (causa-efeito) dos programas, entende-se que há margem para melhorar a organização das ações.

3. Descrição sintética do processo

A revisão dos programas do PPA foi estruturada de forma a considerar a documentação atual sobre o PPA, as recomendações dos órgãos de controle, as necessidades técnicas das unidades, a visão política das lideranças e o conhecimento dos especialistas do Governo de Mato Grosso do Sul.

O trabalho é fundamental para estruturação dos demais produtos previstos no escopo deste projeto, servindo como referência para todas as partes interessadas no planejamento do Governo. A descrição sintética do processo realizado é apresentada a seguir:

Atividade 1: Levantamento da documentação

A revisão dos programas se iniciou com a identificação de disponibilização dos documentos referentes ao Plano Plurianual para o período de 2020/2023. Esses documentos foram cedidos pela Secretaria de Governo à consultoria.

Atividade 2: Alinhamento preliminar com a Equipe do Governo

Considerando a estrutura atual dos programas do PPA, a consultoria propôs um modelo metodológico para seguir com o trabalho de revisão, que foi a apresentado e validado pela Equipe de Coordenação do Projeto do Governo de Mato Grosso do Sul.

Atividade 3: Análise técnica dos Programas

A partir dos documentos envidados, foram feitas análises por parte da equipe de consultores da STEINBEIS-SIBE do Brasil e elaboradas propostas para cada um dos programas temáticos do PPA 2020/2023. Esses documentos foram a base de discussão das equipes técnicas de cada unidade administrativa.

Atividade 4: Workshop de alinhamento e análise inicial dos programas temáticos

Nas manhãs dos dias 22 e 23 de abril, foi realizado um workshop para alinhamento técnico com as equipes das Secretarias e das Unidades Administrativas do Governo de Mato Grosso do Sul. Na ocasião, os participantes discutiram conceitualmente a abordagem sobre programa e iniciam os debates de revisão das iniciativas.

Atividade 5: Análise e melhoria dos programas temáticos

Entre os dias 26 de abril a 14 de maio, as equipes das Secretarias e das Unidades Administrativas analisam as propostas dos programas e propuseram ajustes aos mesmos, que seriam discutidos durante um novo encontro técnico com a equipe da consultoria.

Atividade 6: Workshop por área temática

Entre os dias 26 de abril a 14 de maio, de forma individualizada, foram realizados workshops focados nas temáticas. Esses encontros específicos entre as equipes de cada programa e a consultoria tiveram como entrega a definição do programa PPA revisado.

Atividade 7: Validação interna da proposta do programa

Com os programas definidos pela equipe técnica, foram realizadas reuniões internas com cada Secretarial com o foco na apresentação e validação da proposta de programa definida durante as atividades anteriores. Foi considerada a visão das respectivas unidades orçamentárias e o entendimento político da liderança da unidade.

4. Resultados alcançados

Os resultados alcançados correspondem a estrutura dos programas revisados. Eles serão apresentados da forma que foram validados por cada unidade, sem ajustes da consultoria.

O processo de revisão dos programas produziu alterações nos objetivos, indicadores, ações e produtos das ações, mas, também, levou a reconfiguração do conjunto de programas de uma forma geral. Para garantir o entendimento das transformações provocadas pela revisão, a tabela que segue apresenta o relacionamento dos programas temáticos originais e os programas revisados:

Tabela 2 – Lista de Programas Temáticos Revisados.

TEMÁTICA	PROGRAMAS ORIGINAIS	PROGRAMAS REVISADOS
Gestão Pública	2056 - PROGRAMA EFICIÊNCIA DO GASTO E DESBUROCRATIZAÇÃO	PROGRAMA DE GOVERNANÇA, EFICIÊNCIA DO GASTO E DESBUROCRATIZAÇÃO
	2050 - PROGRAMA DE GOVERNANÇA E GESTÃO	
	2057 - PROGRAMA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL	PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL
	2058 - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DOS CONHECIMENTOS, HABILIDADES E ATITUDES DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MS	
	2049 - PROGRAMA DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURA	PROGRAMA DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURA

Tabela 3 – Lista das Unidades Orçamentárias

Gestão Pública	SAD	55101	SAD - SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO
		55201	ESCOLAGOV – FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO DE MS
		55203	AGEPREV – AGÊNCIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE MS
		55901	FUPEPMS – FUNDO DOS PROCURADORES DE ENTIDADES PÚBLICAS

4.1. Área de Resultado: **Gestão pública**

Identificação do programa	**PROGRAMA DE GOVERNANÇA, EFICIÊNCIA DO GASTO E DESBUROCRATIZAÇÃO**
Objetivo geral do programa	**Desenvolver um modelo de gestão participativa, desburocratizada, moderna, transparente e com foco em resultados**
Indicador do programa	**Percentual de compras efetivadas conforme planejamento em relação ao total planejado**
	Índice de ofertas de serviços digitais no estado de MS
Público-alvo	População em geral

Desafios do programa	Ações	Produto (Indicador da ação)	Unidade Orçamentária
Promover a modernização dos processos de gestão	**Novo código -** Implantar a Gestão Estratégica de Compras, Materiais e Serviços	Gestão Estratégica de Compras, Materiais e Serviços implantada	55101 - SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO
Promover a modernização dos processos de gestão	Implementar o Programa estadual de desburocratização e transformação digital	Programa estadual de desburocratização e transformação digital implementado	
Promover a modernização dos processos de gestão	**Novo código -** Implantar a Gestão Estratégica do Patrimônio	Gestão Estratégica do Patrimônio implantada	
Promover a modernização dos processos de gestão	**Novo código -** Implementar a política estadual de sustentabilidade	Política estadual de sustentabilidade implementada	
Promover a modernização dos processos de gestão	**Novo código -** Implementar uma Política Moderna e Eficiente de Gastos com Pessoal	Política Moderna e Eficiente de Gastos com Pessoal implementada	

Identificação do programa	**2057 - PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL**
Objetivo geral do programa	**Promover a gestão estratégica de pessoas**
Indicador do programa	**Índice de absenteísmo total dos servidores por motivos de licença médica para tratamento da própria Saúde**
	Percentual de servidores capacitados por município
Público-alvo	Servidores públicos estaduais

Desafios do programa	Ações	Produto (Indicador da ação)	Unidade Orçamentária
Promover a valorização dos Servidores do Poder Executivo Estadual	4232 - Promover a Política de Atenção à Saúde do Servidor	Política de Atenção à Saúde do Trabalhador desenvolvida	55101 - SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO
Promover o desenvolvimento dos Servidores do Poder Executivo Estadual	3236 - Modernizar a Gestão de Carreiras Funcionais do Poder Executivo estadual	Gestão de Carreiras Funcionais modernizada	
	3237 - Aperfeiçoar e Fortalecer a Gestão do Desempenho e Desenvolvimento	Gestão do Desempenho e Desenvolvimento aperfeiçoada	
	Novo código - Institucionalização da Rede de Escolas de Governo, sob a articulação e coordenação da Escola de Governo	Servidor desenvolvido alinhado à estratégia organizacional	55201 - FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO DE MATO GROSSO DO SUL
	Novo código - Regionalização e Municipalização das Ações da Escolagov	Servidor desenvolvido alinhado à estratégia organizacional	

4.2. Área de Resultado: **Infraestrutura**

Identificação do programa	**2049 - PROGRAMA DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURA**
Objetivo geral do programa	**Fortalecer a interação entre o poder público e a iniciativa privada por meio da estruturação de projetos de infraestrutura e da execução de contratos de parcerias**
Indicador do programa	**Quantidade de projetos de parcerias estruturados** [1]
Público-alvo	População em geral

Desafios do programa	Ações	Produto (Indicador da ação)	Unidade Orçamentária
Alterar a matriz energética e incentivar a prática da eficiência energética nas unidades administrativas reduzindo o consumo	**Nova ação** – Parceria Público-Privada - Centrais de energia elétrica fotovoltaica	Centrais de energia elétrica fotovoltaica implementadas	55101 - SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO

4.3. Programa de Gestão e Manutenção

Identificação do programa	**0016 - PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA SAD E VINCULADAS**

Ações	Unidade Orçamentária
4231 – Manutenção e Operacionalização das atividades da SAD	55101 - SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO
Nova ação – Recebimento de bens móveis, material de consumo e imóveis oriundos de créditos tributários inscritos em dívida ativa	55101 - SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO
4241 – Manutenção e Operacionalização das atividades da ESCOLAGOV	55201 - FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO DE MATO GROSSO DO SUL
4251 – Manutenção e Operacionalização da AGEPREV	55203 – AGÊNCIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE MS
4261 – Manutenção e Operacionalização do FUPEP/MS	55901 – FUNDO DOS PROCURADORES DE ENTIDADES PÚBLICAS

Identificação do programa	**0017 - PROGRAMA MS AGEPREV**

Ações	Unidade Orçamentária
4254 - Promover o Pagamento dos Benefícios Previdenciários aos Ativos	55203 – AGÊNCIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE MS
4255 – Promover o Pagamento aos Inativos e Pensionistas do MS	
4256 – Gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares	

[1] Este indicador será de responsabilidade da Segov

5. Recomendações e encaminhamentos

Inicialmente, cabe mencionar que todas as recomendações trabalhadas pela STEINBEIS-SIBE do Brasil são fornecidas no intuito de trazer informações mais consolidadas e mais preparadas para a tomada de decisão das lideranças da instituição.

Além disso, importante compreender que os itens aqui relatados são recomendações, que não devem ser encaradas como diretrizes – é fundamental que a instituição analise se aquele é o melhor momento ou se as recomendações estão alinhadas ao que a liderança vem comunicando internamente. Caso haja alguma divergência neste aspecto, é importante que os fatos sejam sempre alinhados em discutidos nas Reuniões de Monitoramento, proporcionando a nós da STEINBEIS-SIBE do Brasil o melhor entendimento sobre cada situação e a busca por outras soluções possíveis para cada cenário. Nossas recomendações são pontuadas nos seguintes tópicos:

- ☑ **Organização do orçamento**: como considerado anteriormente, os Programas Temáticos são instrumentos de gestão de conectam planeamento e orçamento. O PPA define as diretrizes e metas que são organizadas em programas que destacam os meios para alcance dessas metas (ações). As ações representam os esforços planejados, podendo ser orçamentárias ou não-orçamentárias, pelas unidades do Governo que deverão ser devidamente alinhadas às regras orçamentárias do Estado. Ou seja, é importante que definição do orçamento siga e considere as ações com seus respectivos produtos em seu processo, garantindo alinhamento entre o planejamento (PPA) e orçamento (LOA).
- ☑ **Melhoria da sistemática de elaboração do PPA**: ao analisar o documento original do PPA 2020/2023 do Estado, foi possível identificar vários pontos fortes na sua estrutura de elaboração, mas também alguns pontos de melhoria. Como destaque de melhoria, apontamos a necessidade de definição e de qualificação do processo de construção do PPA, o que envolveria os seguintes aspectos: (1) definição dos conceitos, elementos e estrutura mínima do PPA; (2) organização do modelo de alinhamento dos instrumento de gestão com destaque para: Diretrizes do Governo, Metas do Governo, Contratos de Gestão e Plano Plurianual; (3) definição do Processo de Gestão do PPA que organize os instrumentos, atores e prazos para elaboração, avaliação e revisão do PPA.
- ☑ **Garantia de mensuração**: a revisão proposta para o PPA pressupõe a melhoria da sua estrutura com o foco no planejamento e gestão. Do ponto de vista do alinhamento metodológico com o planejamento, analisando os Programas Temáticos Revisados é possível afirmar que a revisão cumpriu seu papel. Entretanto, quanto a gestão dos programas, é necessário garantir a mensuração dos seus resultados. Ou seja, os indicadores dos objetivos dos programas devem apresentar seus resultados com frequência mínima anual. Isso vale também para aos indicadores das ações, que possibilitam analisar o gasto financeiro com os resultados emprenhados por suas unidades, expresso pela quantificação de seus produtos.
- ☑ **Alinhamento dos planos estratégicos ao PPA**: considerando que as Secretarias e Unidades do Governo devem se alinhar ao PPA e Programas Temáticos, recomendamos que os Planejamento Estratégicos Institucionais – PEI, sejam alinhados a esses instrumentos. De forma técnica, os Mapas Estratégicos das Secretarias devem contemplar os objetivos e metas propostos nos Programas como um de seus desafios a serem enfrentados para o período de gestão.