



GOVERNO DO ESTADO DO
AMAZONAS

MANUAL DE ORIENTAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019

Manaus, junho de 2015.



GOVERNO DO ESTADO DO
AMAZONAS

Prof. JOSÉ MELO DE OLIVEIRA
Governador do Estado do Amazonas

HENRIQUE OLIVEIRA
Vice-Governador



GOVERNO DO ESTADO DO
AMAZONAS

THOMAZ AFONSO QUEIROZ NOGUEIRA

Secretário de Estado de Planejamento, Desenvolvimento,
Ciência, Tecnologia e Inovação

RONNEY CÉSAR CAMPOS PEIXOTO

Secretário Executivo

EQUIPE DE ELABORAÇÃO

SÔNIA JANETE GUERRA DOS SANTOS GOMES

Chefe do Departamento de Planejamento

MARIA DAS GRAÇAS BRANDÃO DOS REIS

Gerente de Acompanhamento e Avaliação de Planos e Ações

ARLETE NOGUEIRA VIANA

Gerente de Elaboração de Planos e Ações

TÉCNICOS DE PLANEJAMENTO

MARIA AUXILIADORA GOMES BEZERRA

MARIA CELESTE DA COSTA FREITAS

MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO REIS MACIEL

SAMUEL ARTUR MAIA MENDES

TAMARA JESSICA NEVES FERREIRA

APRESENTAÇÃO

O Plano Plurianual - PPA tem o papel de transformar o Plano de Governo em ações concretas, estabelecendo o caminho escolhido pelo Governante eleito pela sociedade para solucionar os problemas existentes. O PPA é a base do sistema de planejamento público, indicando as orientações estratégicas, os programas, as ações, os bens e serviços que serão alvo dos esforços do governo no seu período de vigência.

O esforço na organização e gestão das ações de governo se efetiva por meio da implantação de programas, resultado das reformas nos instrumentos de planejamento do Estado Brasileiro em curso nas últimas décadas. Essas mudanças têm como objetivo ampliar a capacidade de gestão dos entes federados do país (União, Estados e Municípios), aprimorando a competência do setor público na formulação e implementação de suas políticas públicas, tendo como princípios a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Ainda que os instrumentos de planejamento estejam legalmente instituídos, é preciso constituir um modelo de gerenciamento voltado para resultados que tenha como base os programas. Os avanços nos resultados dos programas de políticas públicas, no que tange à construção e/ou restauração da competência (conhecimentos, habilidades e atitudes) dos agentes públicos, requerem, sobretudo, capacitação e estímulo à aprendizagem dos servidores públicos envolvidos com a gestão pública, com foco em planejamento, gerenciamento e avaliação dos programas.

Com o objetivo de avançar no processo de elaboração, monitoramento e avaliação das ações governamentais e aprimorar o ciclo de gestão dos programas que compõem o Plano Plurianual, a Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação elaborou o presente documento que apresenta os conceitos e a base legal do planejamento governamental, e algumas diretrizes e orientações práticas para as atividades de elaboração do PPA 2016-2019 nas Unidades Setoriais.

SUMÁRIO

I	INTRODUÇÃO	6
II	O PLANO PLURIANUAL	8
	Objetivos	8
	O Ciclo de Planejamento	9
	Estrutura do Plano Plurianual	10
III	PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA	10
	Orientação Estratégica de Governo	10
IV	PROGRAMAS	12
	Conceitos	13
V	ORIENTAÇÕES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019	24
	Etapas de Elaboração	24
	ANEXOS	28
	Anexo I	28
	Anexo II	30
	Anexo III	31
VI	BIBLIOGRAFIA	34



I - INTRODUÇÃO

Planejar é calcular as intervenções na realidade, como forma de produzir futuros desejados (desenvolvimento econômico, bem-estar social e qualidade ambiental), no curto, médio e longo prazo, considerando as restrições de recursos e de meios.

O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, quando considerado em relação ao planejamento estratégico do Estado, mas quando considerado em relação ao período de Governo, ele se torna um instrumento de longo prazo.

Dentre as infinidades de problemas que afetam e assolam a sociedade, é sempre possível reconhecer, no campo da consciência crítica, da análise e avaliação, e do diagnóstico, quais são aqueles problemas que devem ser priorizados ou quais oportunidades podem ser potencializadas para se garantir o desenvolvimento do Estado.

Como a realidade é altamente mutável e todos os agentes sociais estão sempre planejando, é necessária uma análise racional das oportunidades oferecidas pelos meios, dos pontos fortes e fracos do Estado e uma escolha de intervenções estratégicas que conduza aos objetivos de desenvolvimento e bem-estar da população.

A elaboração de um plano não se finda com a sua conclusão. É necessário monitorar as mudanças da realidade, dos agentes, a efetiva execução das ações e as necessidades de correções de rumo.

O planejamento governamental tem ainda a particularidade de estar submetido aos princípios da Administração Pública. Seus produtos (planos, programas, projetos e atividades) consistem em permissões dadas ao Estado para a execução de ações consideradas relevantes no atendimento das demandas e necessidades dos cidadãos.

No que tange ao princípio da legalidade, a Constituição Federal esboça os instrumentos legais de planejamento:

CF/88 - Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - O Plano Plurianual;

II - As diretrizes orçamentárias;



III - Os orçamentos anuais.

& 1º -A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 35, § 2º, I. O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 04/05/2000) também cria vínculos específicos de integração do PPA com as LDOs e LOAs (Artigos 5º e 16º):

“...

Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:”

...

Art. 16º. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

...

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

A Constituição do Estado, acompanhando a Constituição Federal, define em seu Art. 157 que a lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá o Plano Plurianual. Da mesma forma que no governo federal, a lei que institui o Plano Plurianual do Estado do Amazonas estabelece, de forma regionalizada, 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.

A Emenda Constitucional nº 44, de 10 de dezembro de 2003, em seu Art. 1º acresce ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado o artigo 60, com a seguinte redação:



Art. 60 - Até a entrada em vigor da Lei Complementar a que se refere o artigo 157, § 9º, desta Constituição, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado até três meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

Os textos legais estabelecem a obrigatoriedade da elaboração, contudo, também já indicam o uso gerencial dos instrumentos, cabendo aos agentes públicos a plena utilização dos mesmos para a melhoria da ação governamental. Entender os instrumentos legais de planejamento apenas como formais, resulta em um grande aumento da burocracia e da gestão apenas formal.

II - O PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual - PPA é o instrumento de planejamento do Governo Estadual que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

OBJETIVOS

São objetivos do PPA:

- ✓ Organizar em programas todas as ações do Governo Estadual que resultem em bens ou serviços para atendimento das demandas da sociedade;
- ✓ Foco e seletividade na aplicação dos recursos públicos, buscando maximizar os resultados junto à sociedade;
- ✓ Alocação de recursos nos orçamentos anuais de forma compatível com os objetivos, diretrizes e metas estabelecidos no Plano, e com o desempenho obtido na execução dos programas;
- ✓ Melhoria do desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade pela execução, por custos e resultados;



- ✓ Promoção da integração dos programas implementados pelos órgãos estaduais e estímulo à articulação com órgãos federais e municipais, visando maximizar a qualidade na aplicação dos recursos públicos, eleger fontes alternativas de financiamento e, conseqüentemente, ampliar os resultados da execução das políticas públicas;
- ✓ Avaliação dos programas, tendo por base os objetivos e metas especificados no Plano, criando condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- ✓ Aumento da transparência na aplicação dos recursos públicos e divulgação dos resultados obtidos, oferecendo elementos para que as ações de controle interno e externo possam, em termos físicos e financeiros, relacionar a execução dos programas aos resultados da atuação do Governo;
- ✓ Explicitação da distribuição regional das metas e gastos do Governo Estadual;
- ✓ Aplicação da gestão estratégica com a seleção de programas considerados indutores do desenvolvimento, proporcionando-lhes um controle de fluxo de recursos diferenciado, gestão de restrições e informações gerenciais tempestivas para assegurar o alcance de resultados.

O CICLO DO PLANEJAMENTO

O ciclo de planejamento está diretamente associado aos processos relativos ao Plano Plurianual que são resumidos em três fases distintas:

- ✓ **Elaboração** - iniciada no começo do mandato, tem por objetivo organizar em programas todas as ações do governo que serão implementadas no período de vigência do Plano Plurianual, segundo as Orientações Estratégicas de Governo;
- ✓ **Execução** - inicia-se com a execução orçamentária do segundo ano do mandato e visa atingir os objetivos propostos na fase de elaboração;
- ✓ **Avaliação** - realizada ao final de cada exercício e encaminhada à Assembléia Legislativa, tem por objetivo identificar os resultados atingidos e os obstáculos que impediram a execução do que fora planejado, propiciando o aperfeiçoamento do Plano.



ESTRUTURA DO PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual compõe-se dos seguintes documentos:

- ✓ **Mensagem** - A mensagem, que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual à Assembleia Legislativa, contém a Síntese da Orientação Estratégica de Governo e o Cenário Macroeconômico.
- ✓ **Texto da Lei** - Trata do detalhamento dos artigos que regularão a execução e o acompanhamento do Plano Plurianual.
- ✓ **Anexo I** - Orientação Estratégica do Governo - estabelece as diretrizes do Plano.
- ✓ **Anexo II** - Programas - Os programas identificarão os objetivos e metas a serem atingidos no período de vigência do PPA.
- ✓ **Anexo III** - Metas e Prioridades - Por se tratar do primeiro ano do mandato, o Anexo de Metas e Prioridades que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO foi remetido para o PPA.

III - PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA

O processo é dividido em etapas sequenciais e complementares que vão agregando e organizando a informação necessária à construção do Plano, conforme segue:

ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DE GOVERNO

Define a estratégia de desenvolvimento para o Estado e estabelece a marca do Governo, a dimensão territorial, e os desafios e diretrizes que nortearão a programação das ações a serem empreendidas.

Essa base estratégica será construída a partir da análise de documentos demonstrando a situação socioeconômica em que se encontra o Amazonas, de entrevistas com representantes do Governo (Governador, Secretários, Parlamentares, etc.) e da sociedade, e também do Plano de Governo.

Após a sistematização do texto-base, este será submetido à apreciação do Governador.



ÁREA TEMÁTICA

Organiza a agenda de governo pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental por meio de um conjunto de Programas que contribuirão para a consecução dos Objetivos de Governo, considerando as demandas da sociedade. Exemplos: Saúde, Segurança, etc.

Deverá ser realizada uma contextualização completa e objetiva da área, descrevendo as oportunidades, desafios associados e demonstrativos de dados estatísticos (gráficos ou tabelas) dos últimos anos; os contornos estaduais que a política pública deverá assumir; as transformações que se deseja realizar; e os desafios que devem ser considerados pelos Objetivos de Governo.

LEVANTAMENTO DE PROGRAMAS E AÇÕES

Os órgãos e entidades vinculadas do governo estadual procederão a um levantamento de todos os Programas e ações vigentes analisando o histórico e grau de efetiva execução.

CONSULTA À SOCIEDADE

Captação de sugestões, anseios e expectativas da sociedade, identificando os principais problemas, por município. Os resultados dessa etapa serão encaminhados aos órgãos para subsidiar as propostas setoriais.

PROGRAMAÇÃO QUALITATIVA

Elaboração de Programas - Definição, pelos Órgãos e Entidades Vinculadas, dos objetivos a serem atingidos e o detalhamento das ações necessárias a sua consecução, tendo como referência os problemas identificados junto à sociedade. Nessa fase, não serão detalhadas as metas físicas e os valores associados a cada uma das ações.

Os programas instituídos pelo Plano Plurianual são os elementos integradores do planejamento, do orçamento e da gestão e se expressam nos seguintes instrumentos legais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).



Análise de Consistência - Verificação da pertinência dos programas frente à Orientação Estratégica de Governo.

Consolidação dos Programas - Sistematização e organização dos programas detalhados por desafio da Orientação Estratégica de Governo.

Programação Qualitativa Final - Revisão da programação consolidada, contemplando as demandas apresentadas por ocasião das consultas à sociedade.

PROGRAMAÇÃO QUANTITATIVA

Definição das metas físicas e equivalentes recursos financeiros necessários à implantação dos programas e ações previstos na programação qualitativa final, tendo como limite a previsão de recursos para o período do PPA.

CONSOLIDAÇÃO DO PLANO

Elaboração da mensagem de encaminhamento do texto relativo ao projeto de lei do Plano Plurianual e seus anexos (Orientação Estratégica e Programas).

IV - PROGRAMAS

CONCEITOS

PROGRAMA

O programa resulta do reconhecimento de carências da demanda social e econômica e da busca de oportunidades inscritas nas prioridades e no traçar de diretrizes políticas expressas nas Orientações Estratégicas do Governo. É o instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não orçamentárias), necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também aproveitar as oportunidades existentes.



Com essas características, o programa integra instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, racionalizando a aplicação de recursos públicos e demonstrando os resultados a serem obtidos em benefício da sociedade.

Os programas e as ações do Plano Plurianual são elementos de integração dos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual e Lei Orçamentária. A etapa de planejamento termina no programa; já o orçamento começa no programa. Assim, o programa é o elo entre o planejamento e o orçamento.

Como os programas têm origem nos problemas, demandas e/ou oportunidades, suas ações extrapolam os limites setoriais, coordenando ações e gerando espaços de negociação entre os interessados nos resultados. Como explicitam resultados e produtos (metas) a serem ofertados à sociedade, geram condições para a responsabilização e para o monitoramento e avaliação da atividade do Estado.

São três as características de fatores que podem originar programas: problemas, demandas ou oportunidades.

Para o propósito de elaboração de Programas do PPA, problemas são demandas não satisfeitas ou carências identificadas que, quando reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos.

Um programa é implementado por meio da execução das ações que o compõem (orçamentárias e não orçamentárias) que, necessariamente, devem concorrer e serem suficientes para o alcance do objetivo do programa.

TIPOS DE PROGRAMA

O Plano Plurianual de 2016 -2019 adotará três tipos de programas:

Programas Finalísticos - Aqueles que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade;

Programas de Gestão de Políticas Públicas - compreendem a ações de gestão do governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas;

Programa de Apoio Administrativo - engloba ações de natureza tipicamente administrativa que,



embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de Gestão de Políticas Públicas, suas despesas não foram passíveis de apropriação.

ATRIBUTOS DE PROGRAMAS

São atributos dos programas:

I - Nome do programa: tem o papel de comunicar aos interessados, de forma sintética, porém, clara e de fácil entendimento, os propósitos ou o objetivo do programa. O nome do Programa deverá sempre ser um nome adjetivado.

Exemplo: Construção de Infraestrutura Rodoviária do Estado.

II - Órgão Responsável - Órgão responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando o programa for integrado por ações desenvolvidas por mais de um órgão (programa multissetorial).

III - Unidade Responsável - Unidade administrativa onde é realizado o gerenciamento do programa.

IV - Tipo de Programa - Permite identificar se o Programa é Finalístico, de Gestão de Políticas Públicas ou de Apoio Administrativo.

V - Abrangência - Possibilita informar se o Programa é setorial - restrito a um setor ou, multissetorial, ou seja, perpassa por diversos setores.

VI - Utilização - PPA, LOA ou ambos.

VII - Objetivo - explicita a situação futura a ser obtida, em função da execução das ações do programa; é mensurado pela evolução dos indicadores da situação-problema; explicita a situação onde o problema foi solucionado, a demanda atendida ou a melhoria na atuação do Estado; ele expressa o resultado que se pretende alcançar com o conjunto de ações do Programa; o objetivo deverá ser iniciado sempre por um verbo no infinitivo.

Exemplo: "Reduzir e controlar a desnutrição, as carências por micronutrientes nos serviços de saúde e promover a alimentação saudável nos diferentes ciclos de vida".

VIII - Público Alvo - aponta para quais segmentos da sociedade (pessoas, famílias, comunidades, instituições ou setores) as ações e resultados do programa estão direcionados. Ainda que toda a sociedade se beneficie da solução de algum problema, o público alvo no programa deve indicar apenas



os beneficiários diretos das ações e resultados. A definição do público alvo é importante para identificar as ações que devem compor o programa.

Exemplos: “crianças desnutridas de 6 a 23 meses de idade”; “gestantes de risco nutricional”; “grupos vulneráveis e os obesos”.

IX - Justificativa - Apresenta os argumentos sobre a importância do problema a ser resolvido, da demanda a ser atendida ou da oportunidade a ser trabalhada, sua descrição sucinta e as consequências da não realização do programa. Pode trazer ainda as razões da escolha das principais ações e da estratégia de implementação.

X- Área Temática - Identifica a área em que melhor se enquadra o programa.

XI - Horizonte Temporal - Indica o período em que serão desenvolvidas as ações do programa. Os programas podem ter duração restrita ou continuada. Os programas de natureza continuada poderão conter ações de natureza temporária para a entrega de produtos com temporalidade definida.

XII - Estratégia de Implementação - Indica como serão conduzidas as ações, quais os instrumentos disponíveis ou a serem constituídos e a forma de execução (direta, descentralizada, transferências e parcerias), para atingir os resultados pretendidos pelo programa. Deve-se considerar, também, os seguintes aspectos na descrição da estratégia de implementação: critérios de elegibilidade para acesso aos produtos e benefícios do programa; responsabilidades no gerenciamento e na execução das ações (Órgãos e Unidades Administrativas); a forma de implementação das ações, explicitando os agentes e parceiros (federal, municipal e privado) envolvidos, e a contribuição de cada um para o sucesso do programa; e os mecanismos (sistemas) utilizados no monitoramento da execução das ações do programa.

A estratégia de implementação será complementada e detalhada após o envio do Projeto de Lei do PPA à Assembleia Legislativa, com a elaboração do plano gerencial do programa.

XIII - Objetivo de Governo - Identificar o mais apropriado ao Programa;

XIV - Diretriz- Identificar a mais apropriada ao Programa;

XV- Responsável pelo Programa - Identifica a pessoa responsável pela execução do Programa.



INDICADOR

É um elemento informacional de síntese que representa, de forma quantitativa, um processo, constituindo-se em um parâmetro para medir a diferença entre a situação desejada e a situação atual, ou seja, é um elemento capaz de medir a evolução do problema.

Deve ser coerente com o objetivo do programa, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. Permite, portanto, a mensuração dos resultados alcançados com a execução do programa. É geralmente apresentado como uma relação ou taxa entre variáveis relevantes.

Exemplo:

Objetivo: “Reduzir o analfabetismo no Estado”

Indicador: “Taxa de analfabetismo” (relação percentual entre a população não alfabetizada e a população total).

Objetivo: “Reduzir a mortalidade infantil” Indicador: “Taxa de mortalidade infantil” (relação entre o número de óbitos de crianças e o número de crianças nascidas vivas).

Para cada programa Finalístico ou de Serviços ao Estado deve haver, em princípio, um indicador. Contudo, é possível que, em alguns programas, um único indicador não seja suficiente para avaliar sua efetividade. Nesses casos, admite-se a existência de mais de um indicador, com os cuidados para que cada um deles atenda aos pré-requisitos conceituais e sejam passíveis de aferição.

ATRIBUTOS DOS INDICADORES

I - Denominação - Forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade.

II - Unidade de medida - Padrão escolhido para a mensuração da relação adotada como indicador.

Exemplos:

Indicador: “Taxa de variação do valor do frete”



Unidade de medida: "R\$/t" (reais por tonelada)

Indicador: "Taxa de analfabetismo"

Unidade de medida: "porcentagem"

Indicador: "Taxa de mortalidade infantil"

Unidade de medida: "1/1000" (1 óbito para cada 1.000 nascimentos).

III - Periodicidade - Lapso temporal entre duas medições consecutivas do indicador.

IV - Base Geográfica - Menor nível de agregação geográfica da apuração do índice, podendo ser distrital, municipal ou estadual.

V - Índice de Referência - Expressa a situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida.

VI - Fonte da Apuração - Órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices.

A maior parte das informações utilizadas na construção dos indicadores deverá ser produzida pelos próprios órgãos executores dos programas ou outros integrantes da estrutura da unidade responsável. Esses deverão manter sistemas de coleta e tratamento de informações com esta finalidade.

Em muitos casos, as informações serão buscadas junto a outras fontes que podem ser instituições oficiais ou mesmo privadas, quando de reconhecida credibilidade, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Banco Central, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE, entre outras.

VII - Previsão do índice - Situação que se deseja atingir com a execução do programa, expressa pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA.

VIII - Índice ao final do programa (somente para programas temporários) - Resultado, expresso pelo indicador, que se deseja atingir com a conclusão da execução do programa.



IX - Fórmula de cálculo - Demonstra, de forma sucinta e por meio de expressões matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador.

Exemplo:

Indicador: "Incidência do tétano neonatal"

Fórmula de cálculo: "Relação percentual entre o número de casos novos de tétano neonatal e o total da população menor de um ano de idade".

AÇÕES

São as ações dos programas que realizam as transformações esperadas. As ações operacionalizam a entrega de produtos e serviços à sociedade e, portanto, são elas que dão andamento aos resultados esperados pelo programa.

As ações nos programas do Plano Plurianual se subdividem em Projetos, Atividades, Operações Especiais e Não Orçamentárias. São atributos da Ação, o produto, sua unidade de medida, as metas e a unidade responsável.

Dentro do princípio da transparência, para cada produto deve ser constituída uma ação. Desse modo, não convêm ações caracterizadas como "guarda-chuvas". Cada projeto de investimento deve, portanto, ser individualizado em uma ação específica, de modo a permitir a aferição de seu grau de execução física ao longo do tempo.

ATRIBUTOS QUALITATIVOS DAS AÇÕES

I - Título - Forma pela qual a ação será identificada pela sociedade e apresentada no PPA, LDO e LOA. Expressa, em linguagem clara, o objeto da ação.

II - Órgão/Unidade responsável - Especifica o órgão e unidade orçamentária responsável pela ação.

III - Característica - Especifica se é padronizada com outras unidades ou, Não padronizada, ou seja, somente aquela unidade tem essa ação.

IV - Tipo da Ação - As ações classificam-se em orçamentárias e não orçamentárias:



Orçamentárias - ações que contribuem para a consecução do objetivo do programa, gerando bem ou serviço para uma parcela ou para a totalidade do seu público-alvo, e que demanda recursos orçamentários, subdividindo-se em:

Projeto - instrumento de programação orçamentária para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo.

Exemplo: "Implantação da rede de bancos de leite humano"

Atividade - instrumento de programação orçamentária para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo.

Exemplo: "Atendimento médico ambulatorial"

Operação Especial - enquadram-se nesse tipo as despesas relativas a transferências, obrigatórias ou voluntárias a municípios e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, indenizações, ressarcimentos, proventos de inativos, pagamento de sentenças judiciais, etc., a operações de financiamentos e empréstimos, e suas amortizações e encargos, à aquisição de títulos ou integralização de cotas de fundos de participação, participações acionárias, compensações financeiras, contribuição a organismos nacionais e internacionais, etc. As operações especiais integram os programas Finalísticos, ou de Serviços ao Estado, somente quando efetivamente contribuem para a consecução de seus objetivos. Nos demais casos, integram os programas as Operações Especiais.

Não Orçamentárias - ações que contribuem para a consecução do objetivo do programa, mas não demanda recursos orçamentários do Estado.

V - Esfera - Indica se a ação pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade ou de Investimento das Estatais.

VI - Origem da Ação - PPA ou Emenda Parlamentar.

VII - Prioritária - Identifica se a ação é prioritária e constará do Anexo de Metas e Prioridades que acompanha a LDO.

VIII - Função - Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao



setor público.

IX - Subfunção - Representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação, a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estão relacionadas.

Assim, a classificação funcional será efetuada por intermédio da relação da ação (projeto, atividade ou operação especial) com a subfunção e a função. A partir da ação, classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de sua relação institucional. Em seguida, será feita a associação com a função, associação essa voltada à área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.

Exemplo: uma atividade de pesquisa no Laboratório Central de Saúde Pública deve ser classificada, de acordo com sua característica, na subfunção "Desenvolvimento Científico" e na função "Saúde".

Exemplo: "Distribuição de cestas básicas às populações carentes".

X - Finalidade - Expressa o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, por que essa ação é desenvolvida.

Exemplo: "Expansão da Produção"

Finalidade: Desenvolver ações de fomento, defesa, inspeção e classificação dos produtos de origem vegetal.

XI - Descrição - Expressa, de forma sucinta, o que é efetivamente feito no âmbito da ação, seu escopo e delimitações.

Exemplo: "Expansão da Produção Agrícola."

Descrição: Estudo de viabilidade socioeconômica; levantamento para estudos de viabilidade técnica; elaboração de projetos técnicos; produção e aquisição de sementes e mudas; fortalecimento de ATER; fortalecimentos da agricultura familiar; estruturação da cadeia produtiva de frutas regionais; estruturação e manutenção das barreiras sanitárias vegetais;

XII - Base legal - Instrumentos normativos que dão respaldo à ação.

XIII - Meta e Prioridade - Identificar a mais apropriada à Ação.



XIV - Diretriz - Identificar a mais apropriada à Ação.

XV - Forma de Implementação - Indica a forma de implementação da ação:

Direta - Ação executada diretamente ou sob contratação pela unidade responsável, sem que ocorra transferência de recursos para municípios.

Exemplo: "Implantação do Sistema de Gestão da Qualidade". Executada diretamente pela Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação.

Descentralizada - Atividades ou projetos, na área de competência do Estado, executados por um município, com recursos repassados pelo Estado.

Exemplo: "Melhoria das condições habitacionais, de infraestrutura e de saneamento básico".

Executada por prefeituras com repasse de recursos do Estado.

Transferência Obrigatória - Operação especial que transfere recursos aos municípios, por determinação constitucional ou legal.

Exemplo: "Transferência da cota-parte do salário-educação"

Transferência Voluntária - Operação especial que transfere recursos a título de cooperação, auxílio ou assistência aos municípios. Essas transferências destinam-se à execução de ações em áreas de competência dos municípios.

Exemplo: "Assistência financeira para a melhoria da educação infantil".

Transferência Outras - Operação especial que transfere recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, organizações não governamentais e outras instituições.

Exemplo: "Contribuição à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco".

Linha de crédito - Ação realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da ação.

Exemplo: "Financiamento para custeio de lavouras cafeeiras". Enquadram-se também nessa classificação os casos de empréstimos concedidos por estabelecimento oficial de crédito a Municípios e ao Setor Privado.

XVI - Descrição da Implementação - Descreve todas as etapas do processo até a entrega do produto, inclusive as desenvolvidas em parceria



XVII - Produto - Bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público alvo. Para cada ação deve haver um só produto. Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela ação. XVIII- Unidade de medida - Padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço.

Exemplos:

Produto	Unidade de Medida
Servidor treinado	Unidade
Estrada construída	km

XIX - Especificação do Produto - Detalhamento do produto.

XX - Indicativo da Soma do Produto - Informa se o produto deve ou não ser somado.

Exemplo: Nos casos em que duas ou mais Unidades Orçamentárias participam de uma mesma ação, mas apenas uma é a responsável por sua execução física, o Indicativo da soma dos Produtos é NÃO; mas, se cada uma das UOs é responsável pela execução de sua ação, o indicativo da soma do produto é SIM.

XXI - Cumulatividade da Meta Física - Indica se o produto será somado ano a ano (cumulativo) sem gerar duplicidade.

Exemplo:

Produto: "Escola Construída".

Meta Física - 2016 - 1; 2017 - 1; 2018 - 1; 2019 - 0;

A Cumulatividade da meta será SIM caso ao término dos 4 anos pretenda-se que seja sejam construídas 3 escolas.

Produto - Escola mantida

Meta Física - 2016 - 30; 2017 - 20; 2018 - 10; 2019 -30;

A Cumulatividade da meta será NÃO, caso ao término dos 4 anos pretenda-se que seja mantidas 30 escolas.

XXII - Localização do Gasto - As ações são desdobradas em localizadores de gasto para especificar a localização geográfica integral ou parcial das ações.

Exemplo:

Título: “Manutenção de Trechos Rodoviários na AM-010.”

Localizador de Gasto: Trecho Itacoatiara - Rio Preto da Eva

Os três atributos que se seguem são específicos dos projetos e ações não orçamentárias de caráter temporário:

XXIII - Custo total estimado do projeto - Custo de referência do projeto, a preços correntes, desde o seu início até sua conclusão.

XXIV - Duração do projeto - Data de início e data prevista de término do projeto.

XXV - Repercussão financeira do projeto sobre o custeio do Estado - Indica a estimativa de custo anual de operação e manutenção do investimento após o término do projeto, caso o mesmo venha a ser mantido pelo Governo do Estado do Amazonas.

Em decorrência da execução do projeto há, em geral, incremento no custo de futuras atividades. Por exemplo, na construção de um hospital a ser mantido pelo Estado, haverá um incremento no custo das atividades de manutenção hospitalar.

Se por alguma razão o impacto for nulo, deverá ser justificado o motivo.

Exemplo: na construção de uma escola com recursos do Estado e que será operada pela administração municipal, o custeio futuro do Estado será igual a zero, uma vez que as despesas de manutenção incorrem sobre outro ente da Federação.

ATRIBUTOS QUANTITATIVOS DAS AÇÕES

As ações possuem os seguintes atributos quantitativos:

- **Meta física** - Quantidade de produto a ser ofertado, de forma regionalizada, por ação, num determinado período. A meta física é instituída para cada ano.



Vale ressaltar que o critério para regionalização de metas é o da localização dos beneficiados pela ação.

Exemplo: No caso da vacinação de crianças, a meta será regionalizada pela quantidade de crianças a serem vacinadas ou de vacinas empregadas em cada município, ainda que a campanha seja de âmbito estadual e a despesa seja paga de forma centralizada. O mesmo ocorre com a distribuição de livros didáticos em âmbito estadual.

- **Dados financeiros** - São as estimativas de custos da ação, desdobradas por fontes de recursos e grupos de despesa e distribuídas para cada um dos anos do período de vigência do PPA.

O critério para regionalização dos dados financeiros corresponde ao custo de atendimento das metas físicas definidas para cada localizador de gasto.

Exemplo: No caso da vacinação de crianças, deve-se apurar o custo financeiro em cada região definida pela meta física, ainda que a campanha seja de âmbito estadual e a despesa seja paga de forma centralizada.

As estimativas devem corresponder a cada um dos quatro anos do período de vigência do PPA.

V - ORIENTAÇÕES GERAIS PARA A ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019

ETAPAS DE ELABORAÇÃO

Os Órgãos Setoriais (órgãos dos poderes executivo - administração direta, legislativo e judiciário) serão responsáveis por conduzir o processo de elaboração dos programas no âmbito de cada setor, mediante articulação com suas estruturas finalísticas e entidades vinculadas.

A primeira etapa do processo é a definição dos programas sob a responsabilidade do Órgão Setorial, de modo a atender às Diretrizes formuladas. É importante que essa fase seja concluída antes do detalhamento de cada programa, para permitir que, nos casos de programas multissetoriais, unidades orçamentárias de outros órgãos setoriais possam também contribuir com suas ações para o objetivo de determinado programa. É requerido que sejam definidos nessa etapa, no mínimo, os seguintes atributos: o órgão responsável, a denominação, o objetivo, o público alvo e a justificativa do programa.



Na segunda etapa do processo, os órgãos setoriais detalharão os demais atributos de programas, definirão e detalharão as ações que irão constituir a proposta qualitativa do Órgão para o PPA 2016-2019.

De posse das orientações setoriais ou prioridades setoriais, a equipe deve realizar as oficinas de problematização conforme metodologia da “Árvore de Problemas e Objetivos” ou “Diagrama de Ishikawa”, disponíveis.

Nessa etapa, a equipe de planejamento deve reunir-se e analisar qual ou quais macroproblemas subsistem por trás das orientações estratégicas setoriais. Após responder a essa pergunta, havendo consenso sobre quais macroproblemas abordar, a equipe deve usar a árvore de problema e objetivos ou diagrama de Ishikawa para trabalhar e encontrar as causas responsáveis pela situação-problema.

A definição de macroproblemas deve dar origem a programas robustos, consistentes. Um macroproblema pode ser discutido e desdobrado em outras árvores para análise pormenorizada, mas, essencialmente, o programa deve ser construído a partir da discussão dos macroproblemas. Assim, o órgão poderá condensar suas ações num conjunto de grandes programas finalísticos.

Para que os programas sejam boas unidades de gestão, é importante que seus atributos sejam definidos com qualidade. Isso só é possível quando há clareza sobre o macroproblema a ser enfrentado na problematização das orientações estratégicas.

Os problemas têm diferentes escalas, desde desafios, macroproblemas, problemas mundiais, nacionais, regionais locais e pessoais. A Orientação Estratégica de Governo tem o papel de coordenar os esforços setoriais na solução de problemas maiores, reduzindo-os a causas de natureza setorial. Para o setor, essas causas se tornam os problemas, que devem ser descritos e estudados (apresentando as evidências de sua existência, causas, soluções e planos de trabalho para entregar bens e serviços). A tarefa das equipes técnicas é alinhar estes problemas às explicações que o nível estratégico deu a eles, para assim avançar na descrição e elaboração de soluções, de planos de ação e quantificação dos meios. Esta atividade demanda reflexão e pesquisa de informações sobre dados e fatos que comprovem a existência do problema e de suas causas.

Um erro frequente nas problematizações é enunciar o problema como “**falta de ...**”, reduzindo as possibilidades de solução às faltas listadas.

A “**falta de ...**” já indica a solução para alguma causa de um problema, mas não explica o problema. É preciso refletir sobre o problema procurando sempre “**por que este problema acontece?**”.



Assim que os problemas forem identificados e selecionados, deve ser realizada a análise, com duas etapas interligadas:

I. A “descrição sucinta” caracteriza o problema e comprova sua existência. É preciso chegar a um consenso sobre o problema e definir o público alvo. O problema é estabelecido com base em descritores (adjetivos e características) que atestem a magnitude do problema.

II. A “explicação” apresenta a estrutura causal qualitativa das variáveis que determinam o problema. Uma boa questão orientadora para o estudo das causas é: “por que este problema acontece?”.

Nas etapas seguintes, já com a árvore de problemas e objetivos elaborados, propõe-se ações para atacar o problema e escreve-se o programa com todos os seus atributos.

A proposição de soluções de um problema deve ser elaborada, num primeiro momento, sem levar em conta as restrições de recursos financeiros, pois o que se propõe inicialmente é a solução do problema. Assim, é preciso considerar a solução do problema e só depois fazer uma análise quanto às restrições de competência, atribuições, recursos, etc.

A solução de problemas pode passar por diversas alternativas e, muitas vezes, a solução não está relacionada à disponibilidade de recursos financeiros abundantes. Logo, pensar em recursos financeiros como restrição para a solução de problemas, antes de pensar a solução, é inverter a lógica do processo de planejamento. A solução de problema deve conter todas as necessidades (equipes, materiais humanos, físicos, técnicos, financeiros, etc.)

Num segundo momento, quando da priorização dos programas e ações pelo nível estratégico de governo, é que se deverá fazer uma avaliação da compatibilidade de recursos para as ações. É importante nesse momento identificar as ações continuadas da avaliação do PPA 2012-2015 e alocá-las nos programas.

Quando da problematização forem diagnosticados macroproblemas com fortes relações intersetoriais (com base nas evidências dos problemas - indicadores), a etapa de formulação deverá ser construída em conjunto com os parceiros. Assim, os parceiros deverão ser convocados para discutir as soluções dos problemas.

Quando forem encontradas situações em que a ação finalística do órgão não tem escopo suficiente para organizar-se em programa, mas não se enquadra nos conceitos de programas padronizados, essas ações poderão ser alocadas no Programa de Gestão de Política Setorial.



É necessário um esforço permanente para indicar as regiões para as quais se direcionam a entrega de bens e serviços.

Finalizadas as oficinas de elaboração dos programas, esses deverão ser submetidos à avaliação do nível estratégico setorial e, após aprovação, deverão ser alimentadas no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Uma avaliação da proposta setorial, antes dessa alimentação no sistema, poderá considerar os seguintes aspectos:

O problema que escolhemos é valioso politicamente? É muito intenso? Atinge muita gente? Tem uma tendência de se agravar se nada for feito? Temos obrigação legal de atender?

O problema está bem descrito (evidencia-se com dados e fatos, causas e consequências)?

- ✓ O objetivo é adequado ao programa e seu público alvo? É possível atingi-lo?
- ✓ O público alvo está bem dimensionado (beneficiários diretos)?
- ✓ O programa, seu objetivo e metas estão alinhados com os objetivos estratégicos do governo e com os objetivos do órgão?
- ✓ As Ações (soluções propostas) são suficientes para solucionar o problema?
- ✓ As Ações estão claramente direcionadas para as causas do problema?
- ✓ Temos competência para tratar do tema proposto? Temos governabilidade para a execução das ações?

Terminada a fase de proposição setorial, a Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico realizará a validação qualitativa das propostas dos órgãos setoriais, com o objetivo de verificar a adequação com a Orientação Estratégica de Governo, bem como a sua consistência metodológica. Também serão analisadas a ocorrência de duplicidade de esforços, por dois ou mais órgãos do governo, na busca de um mesmo objetivo, e a viabilidade de implementação gerencial dos programas apresentados.

Será encaminhado parecer (via sistema) ao órgão informando os ajustes necessários, caso haja desconformidade. Caso as orientações não sejam aceitas, deverá ser enviada à Seplancti justificativa circunstanciada, pressupondo, portanto, exposição de motivos que serão avaliados por este órgão central de planejamento quanto a sua pertinência ou não.

Na medida em que os programas forem sendo finalizados, podem ser enviados, via sistema, para apreciação da Seplancti, antes do prazo final estabelecido de envio para análise. Este procedimento



tem como objetivo a ampliação da oportunidade de discussão dos ajustes com as equipes finalísticas.

Após o término da fase qualitativa, cada órgão setorial será informado sobre o valor orçamentário referente à previsão de recursos disponíveis para o período do PPA 2016-2019, especificado por exercício financeiro, fonte e grupo de despesa.

A captação da proposta quantitativa será realizada para os quatro anos de vigência do Plano, sendo que as metas financeiras devem ser detalhadas por fonte e grupo de despesas.

Terminada essa etapa, caberá aos órgãos setoriais verificar o grau de convergência entre a proposta apresentada pelas suas unidades e as prioridades do órgão, procedendo aos ajustes necessários, e enviar a proposta setorial, via sistema, à Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação.

ANEXOS

O conjunto de anexos a seguir tem o propósito de dar suporte, com ferramentas e informações, às atividades de elaboração do PPA. São ferramentas básicas e orientadoras, com as quais cada órgão deverá exercitar-se, de modo a encontrar suas próprias respostas para uma formulação segura do seu Plano. Caso o órgão conte com outras ferramentas e domine o seu uso, poderá lançar mão delas garantido o preenchimento dos atributos dos programas e ações, em conformidade com os conceitos deste Manual.

ANEXO I - LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA 2016-2019

Código/Descrição do Programa:

Unidade Orçamentária Responsável:



QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

I - Objetivo do Programa

1. O objetivo expressa o resultado que se pretende alcançar, ou seja, a transformação da situação a qual o Programa se propõe modificar?

Justificativa:

1.1 O programa está alinhado aos objetivos de Governo? Quais?

Justificativa:

II - Público Alvo

2. O público alvo especifica os segmentos da sociedade potencialmente beneficiários do Programa?

Justificativa:

III - Multissetorialidade do Programa

3. O Programa é multissetorial? Se SIM, a gestão se deu de forma integrada entre os Órgãos pela implementação do Programa?

Justificativa:

IV - Indicadores

4. Os indicadores adotados expressam de forma efetiva os resultados do Programa?

Justificativa:

V - Da Continuidade do Programa

5. Há indicativo de continuidade do programa no PPA 2016-2019?

Em caso de resposta afirmativa, justifique as razões para a continuidade do Programa.

Justificativa:

VI - Resultados do Programa

6. O programa tem alcançado os resultados esperados?



Justificativa:

VII - Ações do Programa

7.1 As ações são pertinentes, de modo a assegurar sua atuação sobre as causas do problema?

7.2 A quantidade de ações é suficiente para garantir o alcance do objetivo do Programa?

Justificativa:

VIII - Recursos Orçamentários

8. Avalie a compatibilidade dos recursos disponibilizados na(s) LOA(s) para a execução do programa.

Justifique sua resposta.

Justificativa:

ANEXO II - DIAGNÓSTICO SETORIAL

Diagnóstico Setorial: Tem a finalidade de embasar a definição dos Objetivos Setoriais e as políticas a serem desenvolvidas no período do Plano; confere maior transparência à política a ser implementada pelas entidades de governo por meio de uma análise retrospectiva que evidencie os erros e acertos do passado e de uma avaliação prospectiva que permita às instituições antecipar-se aos problemas ou demandas em trajetória de crescimento, assim como um melhor aproveitamento das tecnologias disponíveis.

Apresentação do setor: Delineamento do setor objeto de diagnóstico e identificação dos segmentos em que ele se desdobra, quando for o caso.

Contextualização

a) Atores e competências: apresentação sucinta dos principais atores envolvidos no desenvolvimento do setor e suas competências, com destaque para os aspectos federativos (responsabilidades e competências dos entes) e regulatórios.

b) Cenário Atual do Setor (situações negativas/oportunidades de melhoria):

Consiste na identificação das situações negativas e ou oportunidades de melhoria existentes na sociedade, relacionados ao setor e seus segmentos, que serão objeto de intervenção ao longo do período do Plano (Situações negativas e ou comportamentos indesejáveis que necessitam de



correção/intervenção tendo em vista os objetivos da organização).

c) Participação Social: descrição dos canais de participação social existentes no setor, assim como a sua forma de funcionamento e relacionamento com a atuação da Secretaria.

Neste item também deverão estar relacionadas as principais demandas e reivindicações sociais emanadas dos conselhos, conferências, ou correspondentes, relacionadas com as temáticas tratadas pelas respectivas Secretarias de governo.

d) Situação do setor no contexto nacional: levantamento dos aspectos comparativos mais significativos entre o Estado e outras entes da Federação.

Análise retrospectiva

Apresentação sucinta da política atual do setor, que deve, sempre que possível, ser cotejada com a apresentação dos principais desafios e restrições históricas à implementação das políticas, com a evolução dos gastos públicos no setor em relação ao Orçamento Geral do Estado e com a evolução dos principais indicadores do setor.

Análise prospectiva

a) Expectativa de evolução de problemas e demandas: apresentação sucinta de problemas identificados e do comportamento da demanda em cenários futuros, com projeções de médio e longo prazo, sempre que possível.

b) Prospectivas tecnológicas: **quando for o caso**, identificação e descrição sucinta de novas tecnologias - de produtos e processos - que possam impactar a oferta e a demanda dos produtos e serviços ofertados pelo Órgão no futuro, assim como seus possíveis efeitos sobre sua forma de atuação.

ANEXO III - ÁRVORE DE PROBLEMAS E OBJETIVOS E DIAGRAMA DE ISHIKAWA

Árvore de Problemas é um instrumento que permite a ordenação e hierarquização das causas e efeitos de um problema escolhido para dar início ao processo de planejamento. Em última análise, representa o foco das preocupações de um grupo ou instituição. É um agrupamento de problemas,



composto tanto pelo problema originário da análise, chamado de problema central (ao centro do diagrama), como por suas causas (abaixo no diagrama) e efeitos (acima no diagrama). A estruturação em forma de diagrama facilita a visualização dos participantes.

A escolha do problema central deve ser feita de forma muito objetiva e criteriosa. Ele deve refletir o cerne da questão em relação a uma situação que se quer modificar ou melhorar. Por exemplo, se uma comunidade aponta a má qualidade e ineficiência dos serviços de saúde, de nada adiantaria ter como problema central a qualidade de vida, pois isto daria origem a uma análise de variantes que não estariam diretamente relacionadas ao problema em si.

A prática de não focalizar os problemas acaba por criar expectativas além das possibilidades de atuação de um projeto, desacreditando todo o processo e trazendo grande frustração aos envolvidos. É importante ainda que se levantem as evidências (dados e fatos) da existência do problema, para que a análise seja possível de ser comprovada e não se limite ao senso comum.

Diagrama de causa e efeito - Também conhecido com Espinha de Peixe ou Diagrama de Ishikawa, o Diagrama de Causa e Efeito mostra as causas e os efeitos de um problema. Sua elaboração é mais bem formulada quando utilizado em sessões de *brainstorming* (tempestade de ideias), com a participação das pessoas envolvidas e afetadas pelo problema, pois ajuda a separar as idéias em categorias pré-determinadas, facilitando assim a identificação e resolução de problemas.

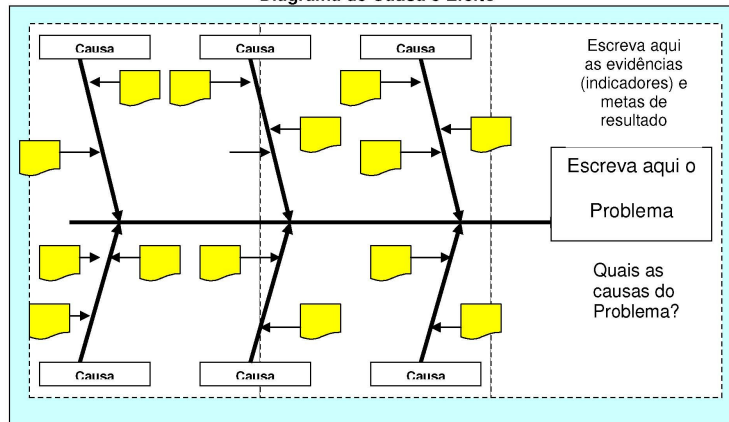
O Diagrama de Causa e Efeito é especialmente utilizado quando se deseja fazer uma reflexão sobre as possíveis causas de um problema e, também, quando o pensamento e esforço do grupo em achar soluções acabam por não resultar numa saída imediata para o problema.

É importante que as reflexões extraídas de uma sessão de *brainstorming* sejam comprovadas por dados e fatos e não ficar só no “achismo”.

Seus principais passos para a utilização da ferramenta estão identificados na figura abaixo e descritos logo a seguir:



Diagrama de Causa e Efeito



1 - Definição do problema: O conceito de problema utilizado é o de “resultado indesejado de um processo” ou ainda a “diferença existente entre a situação atual e o resultado que desejo alcançar”.

2 - Definição da meta/indicador: Aqui se deve entender meta/indicador como o resultado que se deseja chegar com a resolução ou amenização do problema, ou seja, irá indicar a evolução de uma situação atual para uma situação futura.

3 - Identificação das causas do problema: É uma das fases mais importantes dessa metodologia, quando se deve ter o cuidado de analisar possíveis causas que realmente tenham impacto sobre o problema.

4 - Priorização das causas do problema: Após o levantamento das causas pelos envolvidos com o problema, parte-se para a escolha das causas mais relevantes e sobre as quais os participantes têm possibilidade de intervenção. As causas consideradas relevantes no problema, sobre as quais os participantes não têm autonomia/poder de intervenção, devem ter suas possíveis soluções encaminhadas para instâncias superiores do próprio órgão ou de outros que compõem o Estado.

5 - Estabelecimento de ações para combater as causas do problema: Nessa etapa são definidas as estratégias necessárias e suficientes para bloquear as causas priorizadas na etapa anterior do problema.

6 - Elaboração de um plano de ação: Cada estratégia/ação definida da etapa anterior deve ser detalhada em plano de ação que deve conter: O que fazer? Como fazer? Por que fazer? Onde fazer? Responsável pela ação? Quanto custa? Justificativa? Recursos necessários?

VI - BIBLIOGRAFIA

GONÇALVES, R. G. Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão. Um estudo do planejamento estratégico situacional. Tese (Doutorado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Rio de Janeiro, RJ, 2005.

ANSOFF, H. Igor e McDonnell, Edward J. Implantando a Administração Estratégica. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

OLIVEIRA, D. P. R. Planejamento estratégico. São Paulo: Atlas, 17ª edição, 2002.

THOMPSON, A. A., Strickland, A.J. Planejamento Estratégico - Elaboração, Implementação e Execução. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MINTZBERG, Henry e Quinn, James Brian. O Processo da Estratégia. 3. ed. - Porto Alegre: Bookman, 2001.

ALMEIDA, M. I. R. Manual de Planejamento Estratégico. São Paulo: Atlas, 1ª edição, 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento Conhecendo mais sobre o Avança Brasil: Crescer com Firmeza. Brasília, 2002.

LANGLEY, Ann. The Roles of Formal Strategic Planning In: Long Range Planning. Vol. 21. Nº 3, p. 40 - 50. June, 1988.

SENGE, Peter M. A Quinta Disciplina. São Paulo: Best Seller, 1998.

SCHEIN, Edgar H. Guia de Sobrevivência da Cultura Corporativa. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

SCHWARTZ, Peter. A Arte da Visão de Longo Prazo: planejando o futuro em mundo de incertezas. São Paulo: Best Seller, 2000.

ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. Manual de planejamento estratégico . 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CAVALCANTE, Francisco Antonio. Planejamento estratégico participativo. São Paulo: Senac-SP, 2009.

PEREIRA, Mauricio Fernandes. Planejamento estratégico. São Paulo: Atlas, 2010.

CAMPOS, V. F. Controle da qualidade total (no estilo Japonês). Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1992.

CAMPOS, V. F. TQC: Gerenciamento da rotina de trabalho do dia-a-dia. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1994.