

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL -
modalidade à distância**

Fábio Ricardo Cardoso Magalhães

**O ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL FEDERAL COM O
MUNICIPAL DE ALGUNS MUNICÍPIOS DO RS**

Porto Alegre

2015

Fábio Ricardo Cardoso Magalhães

**O ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL FEDERAL COM O
MUNICIPAL DE ALGUNS MUNICÍPIOS DO RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal- modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof^a. Dra. Wendy Beatriz Witt Haddad Carraro.

Tutora: Alice Lopes de Oliveira

Porto Alegre

2015

Fábio Ricardo Cardoso Magalhães

O ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL FEDERAL COM O MUNICIPAL DE ALGUNS MUNICÍPIOS DO RS

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em ____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.

Prof

Aos meus pais, irmãos e filhas pelo incentivo e por acreditarem e apoiarem todas as minhas ideias.

AGRADECIMENTOS

A participação no curso de Especialização em Gestão Pública Municipal de maneira gratuita e à distância foi uma oportunidade única para meu aperfeiçoamento profissional.

Por isso, agradeço, inicialmente, ao Ministério da Educação – MEC, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, à Universidade Aberta do Brasil, ao Pólo UAB de São Francisco de Paula e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Agradeço muito a Deus e a todos os profissionais, colegas que tive contato direta ou indiretamente durante este curso.

Agradeço às minhas filhas, Karla, Jéssica e Sofia, fontes de minha inspiração e de meu amor.

“O Conhecimento é a única realidade que se multiplica quando é dividido.”

Paulo Freire

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo verificar se o alinhamento técnico do planejamento governamental da esfera federal (PPA 2012-2015) com a esfera municipal (PPAs 2014-2017) de alguns municípios do Estado do Rio Grande do Sul (São Francisco de Paula, Cambará, Taquara, Parobé, Pelotas e Canoas), através da ferramenta *Technology Roadmapping* (TRM), garantiria uma posição privilegiada na captação de recursos federais. Para isto, foi realizada uma revisão teórica do planejamento governamental adotado pelo governo federal e da aplicabilidade desta ferramenta gráfica. A partir da TRM, que é um método de gerenciamento utilizado para suportar o planejamento estratégico tecnológico em empresas, foram elaborados o mapa do alinhamento de planejamento (TRM), a tabela de pontuação de alinhamento, de planejamento e o indicador de alinhamento (R\$/habitante) por município, demonstrando uma contradição entre o mapa e o indicador. Analisando os dados, foi possível constatar que os recursos de convênio (esforço de planejamento) representavam 2% do total da receita federal (98% da receita com pouco esforço de planejamento). Conclui-se que o sistema atual não estimula o esforço de alinhamento de planejamento, resultando gestões com baixa efetividade, eficiência e eficácia. A frágil governabilidade, devido aos projetos de governo sem visão estratégica e sem participação social, dificulta a capacidade de governar e de ganhar o apoio político da população.

Palavras-chave: Alinhamento. Planejamento. *Roadmap*. Plano Plurianual. Governabilidade.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Dimensões do PPA 2012-2015.....	16
Figura 2 - Brasil 2013 - Desenho Básico PPA.....	18
Figura 3 - Balanço da Governabilidade.....	23
Figura 4 - Processo de Elaboração do TRM.....	25
Figura 5 - Adaptação do T-Plan para esta pesquisa.....	26
Figura 6 - Usos Potenciais da TRM.....	27
Figura 7 – Lente sobre o alinhamento de planejamento.....	29
Figura 8 - União da TRM com o PPA.....	30
Quadro 1 - Descrição dos Parâmetros de Análise.....	15
Quadro 2 - Estrutura do Mapa do Alinhamento.....	33
Quadro 3 - Quadro de Pontuação de Alinhamento de Planejamento.....	35
Quadro 4 - Mapa (TRM) do Alinhamento Técnico de Planejamento.....	37
Quadro 5 - Análise do PPA 2014-2017 Município de Pelotas.....	38
Quadro 6 - Análise do PPA 2014-2017 Município de Canoas.....	40
Quadro 7 - Análise PPA 2014-2017 Município de Taquara.....	42
Quadro 8 - Análise PPA 2014-2017 Município de Parobé.....	44
Quadro 9 - Análise PPA 2014-2017 Município de Cambará do Sul.....	46
Quadro 10 - Análise PPA 2014-2017 Município de São Francisco de Paula.....	48
Tabela 1 - Quadro de Pontuação de Alinhamento do Planejamento.....	50
Tabela 2 - Quadro Perfil dos Municípios Pesquisados.....	52
Tabela 3 - Quadro de Receitas Recebidas da União no ano de 2014.....	53
Tabela 4 - Quadro Indicador de Alinhamento - Real/Habitante.....	55

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 PLANEJAMENTO DO GOVERNO FEDERAL E MUNICIPAL	12
1.1 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL 2012-2015.....	12
1.2 BASE LEGAL PPA.....	13
1.3 PARÂMETROS DA ESTRUTURA E PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	15
1.3.1 Primeiro parâmetro: sistema de dimensões - dimensão estratégica do PPA	17
1.3.2 Segundo parâmetro: programas temáticos	19
1.3.3 Terceiro parâmetro: programas de gestão, manutenção e serviços ao estado	19
1.3.4 Quarto parâmetro: objetivos	20
1.3.5 Quinto parâmetro: metas	20
1.3.6. Sexto parâmetro: iniciativas	20
1.3.7 Sétimo parâmetro: participação social	21
1.3.8 Oitavo parâmetro: dimensão territorial	21
1.3.9 Nono parâmetro: conhecimento de políticas públicas	21
1.3.10 Décimo parâmetro: execução de políticas públicas	22
1.3.11 Parâmetro 11: parcerias	22
1.3.12 Parâmetro 12: foco na efetividade	22
1.3.13 Parâmetro 13: foco na eficácia	22
1.3.14 Parâmetro 14: diretrizes para alocação orçamentária	23
1.4 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A GOVERNABILIDADE.....	23
2 METODOLOGIA <i>TECHNOLOGY ROADMAPPING</i> (TRM)	25
2.1 CONCEITO DE <i>TECHNOLOGY ROADMAPPING</i> (TRM).....	25
2.2 HISTÓRICO DA <i>TECHNOLOGY ROADMAPPING</i> (TRM).....	28
2.3 BENEFÍCIOS DA <i>TECHNOLOGY ROADMAPPING</i> (TRM).....	28
3 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA TRM AO CENÁRIO GOVERNAMENTAL	30
3.1 O <i>ROADMAPPING</i> NO CONTEXTO GOVERNAMENTAL	32

3.2 ESTRUTURA DO MAPA COM OS PARÂMETROS TÉCNICOS (CONCEITOS, PRINCÍPIOS E ESTRUTURA DO PPA).....	333
3.3 METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO MAPA COMPARATIVO (TRM).....	33
3.4 QUADRO DE PONTUAÇÃO DE ALINHAMENTO TÉCNICO DE PLANEJAMENTO.....	34
3.5 INDICADOR DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS VIA CONTRATOS E CONVÊNIOS POR HABITANTE DE CADA MUNICÍPIO.....	35
4 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA.....	37
4.1 MAPA (TRM) COM A ANÁLISE DO ALINHAMENTO TÉCNICO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	37
4.1.1 Análise PPA do município de Pelotas.....	38
4.1.2 Análise PPA do município de Canoas.....	40
4.1.3 Análise PPA do município de Taquara.....	41
4.1.4 Análise PPA do município de Parobé.....	43
4.1.5 Análise PPA do município de Cambará do Sul.....	46
4.1.6 Análise PPA do município de São Francisco de Paula.....	47
4.2 QUADRO DE PONTUAÇÃO DO ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.....	50
4.3 INDICADOR DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS VIA CONTRATOS E CONVÊNIOS POR HABITANTE DE CADA MUNICÍPIO.....	52
4.3.1 Quadro Perfil dos Municípios.....	52
4.3.2 Quadro Receitas recebidas em 2014 pelos Municípios.....	53
4.3.3 Quadro Indicador de Alinhamento - R\$/Habitante.....	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS.....	60

INTRODUÇÃO

Um estudo inédito da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (ESTUDO DA FIRJAN..., 2012) sobre a gestão fiscal dos municípios brasileiros aponta que "83% dos municípios não se sustentam". Este dado faz parte de uma pesquisa realizada de 2006 a 2010. Ao comentar o estudo, José Carlos Rassier, Secretário Geral da Associação Brasileira dos Municípios, disse que toda a receita arrecadada no Brasil de 60% a 65% são da União, 20% a 25% são dos estados e 17% a 19% são dos municípios (www.oglobo.globo.com.br, 2012). Este cenário nos mostra que os municípios possuem uma alta dependência das esferas estadual e federal para comporem seus orçamentos.

As esferas governamentais previstas em nossa Constituição Federal (BRASIL, 1988) - federal, estadual e municipal - têm como uma das conquistas a ampla redistribuição de recursos orçamentários, descentralização fiscal, elevação da capacidade fiscal própria e disponível (via transferências) nas esferas subnacionais. As transferências de recursos entre as esferas governamentais são realizadas através de programas e convênios firmados, que definem objetivos, metas, forma de execução, monitoramento, prestação de contas e avaliação. São resultados da articulação e integração intergovernamental da administração e gestão pública sistêmica.

Os municípios, para melhorarem sua eficiência na gestão fiscal, têm autonomia para inovar e buscar caminhos, com o objetivo de vencer os desafios na busca do aumento da arrecadação de recursos públicos. Uma das alternativas seria a procura de recursos na maior fonte arrecadadora: a União. Essa alternativa exige que as gestões públicas reforcem sua capacidade de gestão que envolve o ciclo de planejamento, elaboração de projetos, compras, contratações, execução, monitoramento e avaliação.

O alinhamento estratégico, para Henderson e Venkatraman (1993), corresponde à adequação planejada e à integração funcional entre os ambientes externos (mercado, política, fornecedores, etc.) e internos (estrutura administrativa e recurso financeiros, tecnológicos e humanos) para desenvolver as competências e maximizar a performance organizacional.

A justificativa social para este trabalho está em demonstrar aos gestores públicos municipais que uma das alternativas técnicas para melhorar a situação da gestão fiscal de seu município seria melhorar e qualificar as relações com o governo federal, através de um alinhamento de planejamento governamental, para trazer resultados melhores à captação de recursos. O alto nível de dependência dos municípios com relação às transferências de recursos e a dificuldade de promover o desenvolvimento municipal direcionam a atenção dos atuais gestores à maior fonte arrecadadora do país: a União.

Portanto, esta forma de gestão fiscal municipal brasileira e o método de planejamento governamental adotado pela maior fonte arrecadadora do país, geram a seguinte questão problema: **o alinhamento técnico do planejamento da esfera municipal com a federal promove uma maior distribuição de recursos aos municípios?** Para respondê-la, o objetivo geral da pesquisa é verificar o alinhamento técnico do planejamento governamental da esfera federal (BRASIL, 2011) com a esfera municipal (BRASIL, 2013) de alguns municípios do Estado do Rio Grande do Sul (tais como São Francisco de Paula, Cambará, Taquara, Parobé, Pelotas e Canoas), através da ferramenta *Technology Roadmapping* (TRM).

O estudo permitirá construir mapas (TRM), quadros comparativos dos alinhamentos técnicos de planejamento governamental e indicadores de transferência de recursos, com base nos parâmetros técnicos definidos a partir do formato de planejamento federal e das informações coletadas.

Uma vez que as mudanças de metodologia de planejamento governamental e o alinhamento técnico podem aumentar a competitividade na captação de recursos, descentralização de ações governamentais e dependência acentuada por parte dos municípios dos recursos federais, a pesquisa pretende deslumbrar e sugerir ações de melhoria na gestão e no planejamento governamental dos municípios.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: além da introdução são abordados os princípios, conceitos e a estruturação do planejamento governamental federal, explica a metodologia *Technology Roadmapping* (TRM) no âmbito privado e sua adequação ao público. Na sequência são elaborados o mapa (TRM) de alinhamento técnico de planejamento, os quadros comparativos de pontuação e o indicador de transferências de recursos federais. Encerra-se com a análise, seguida das considerações finais.

1 PLANEJAMENTO DO GOVERNO FEDERAL E MUNICIPAL

Neste capítulo apresenta-se a nova metodologia de planejamento governamental adotada pelo governo federal a partir de 2012, a base legal para elaboração do Plano Plurianual (PPA), sua estrutura e princípios que servirão para construir o mapa e os quadros comparativos com a TRM e a importância do planejamento para a governabilidade.

1.1 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL 2012-2015

De acordo com Brasil (2011), esta nova maneira de pensar e planejar a gestão governamental tem como meta dar mais clareza e objetividade à abordagem dos grandes problemas, programas e objetivos a serem priorizados. Estabelece critérios para alocação dos orçamentos anuais e define diretrizes do sistema de gestão do planejamento.

O PPA está previsto no artigo 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) para todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), e tem por escopo institucionalizar o planejamento governamental em forma de Lei específica para cada esfera. Esse plano descreve as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos fundamentais do país, do estado ou do município.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) editou as orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 (Orientações BRASIL, 2011), apresentou as alterações na estrutura do PPA com base em novos conceitos e princípios, e a natureza de "plano" preservando as diferenças essenciais relativas ao orçamento anual.

Em 2013, após a adoção do novo modelo do PPA federal de 2012-2015, o governo federal lançou o Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 (BRASIL, 2013). O intuito era orientar e estimular para que os novos gestores municipais, escolhidos nas eleições de 2012, pudessem adotar a mesma modelagem de planejamento governamental. Os prefeitos eleitos em 2012 tiveram prazo até 31 de agosto de 2013 para elaborarem seus PPAs, ou seja, seu planejamento para os 4 anos seguintes à sua posse.

A proposta era alinhar os objetivos e apoiar a elaboração dos Planos Plurianuais Municipais 2013-2017 (Agenda BRASIL, 2013). Assim, esses Planos se transformariam em uma janela de oportunidades para que os governos locais mobilizassem as forças vivas da cidade em direção a um projeto de futuro. O desafio era construir coletivamente agendas de desenvolvimento territoriais integradas, por via da cooperação federativa com as estratégias estadual e nacional em cada município.

Esse novo modelo de planejamento tem como principais premissas a construção do PPA a partir da dimensão estratégica do governo (federal, estadual ou municipal) que dá origem aos programas que constituirão os Planos. A dimensão estratégica deve ser construída pela cúpula dos governos eleitos em harmonia com a sociedade civil à luz dos cenários econômico, social, ambiental, territorial e regional (Orientações BRASIL, 2011). Integram essa visão estratégica o plano de governo dos candidatos à eleição, as potencialidades e ameaças ao município, o diagnóstico com base nos indicadores socioeconômicos e a demanda e prioridades da sociedade.

Nesta dimensão, serão definidos os macro problemas ou macro desafios a ser atacados pela gestão eleita, originando os programas temáticos, responsáveis pela mudança efetiva de cenários na qualidade de vida da população.

1.2 BASE LEGAL PPA

O PPA é um instrumento de planejamento estratégico para o poder público, isto é, serve para organizar os recursos, as energias do governo e da sociedade em direção a uma visão de futuro e um cenário em médio prazo (BRASIL, 2012). O PPA seria o documento conectado ao plano de governo dos candidatos à eleição municipal, nele constaria a visão estratégica de cada um, além de suas propostas de mandato. Duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA: Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Definem-se essas Leis da seguinte forma (BRASIL, 2012):

- a. **PPA:** estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração municipal para as despesas de capital e outras, decorrentes da

implantação de programas de duração continuada. Esse documento contempla também indicadores e estimativa de recursos a serem aplicados nos diversos programas;

- b. **LDO**: deverá estabelecer metas e prioridades para o próximo exercício administrativo, orientando a elaboração da LOA. Esse documento estabelece a parcela ou a parte do PPA que será executado no próximo orçamento; e
- c. **LOA**: define os recursos necessários para as ações estabelecidas na LDO. Esse documento estabelece o que será feito no ano, viabilizando a execução operacional das propostas.

Esses documentos deverão estar em harmonia e integrados entre si para que o gestor possa realizar sua gestão de forma organizada e estruturada. A base legal do PPA em nossa Constituição Federal (Agenda BRASIL, 2012) são:

- a. o art. 166 da Constituição Federal, § 3º, Inciso I, prevê que as emendas ao orçamento anual ou aos projetos que modifiquem o orçamento devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO; e
- b. o art. 167, § 1º, veda o início de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem que tenha sido incluído no PPA ou previsto por lei específica.

Descreve-se que os objetivos do Plano Plurianual (PPA) são definir com clareza e objetividade quais são os grandes problemas, programas, objetivos e metas a serem priorizados pelo governo através de ações que resultem em efetivas mudanças de cenários socioeconômicos do município (BRASIL, 2012).

O PPA organiza toda a matriz de aplicação dos recursos públicos disponíveis, que impacta sobre toda a gestão do mandato de um gestor. Esse plano deve ser a ferramenta que consolida uma visão estratégica com base na participação da comunidade, da força de trabalho público, nas demandas prioritárias integrando todas as forças de articulação e interesses da maioria da população.

1.3 PARÂMETROS DA ESTRUTURA E PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Neste item serão apresentados os atributos dos programas temáticos que serão utilizados como parâmetros na análise do planejamento do PPA. Esses parâmetros serão a base do mapa TRM e dos quadros a ser elaborados nesta pesquisa. O quadro 1 descreve os parâmetros de forma resumida, elaborados com base no método de planejamento governamental federal.

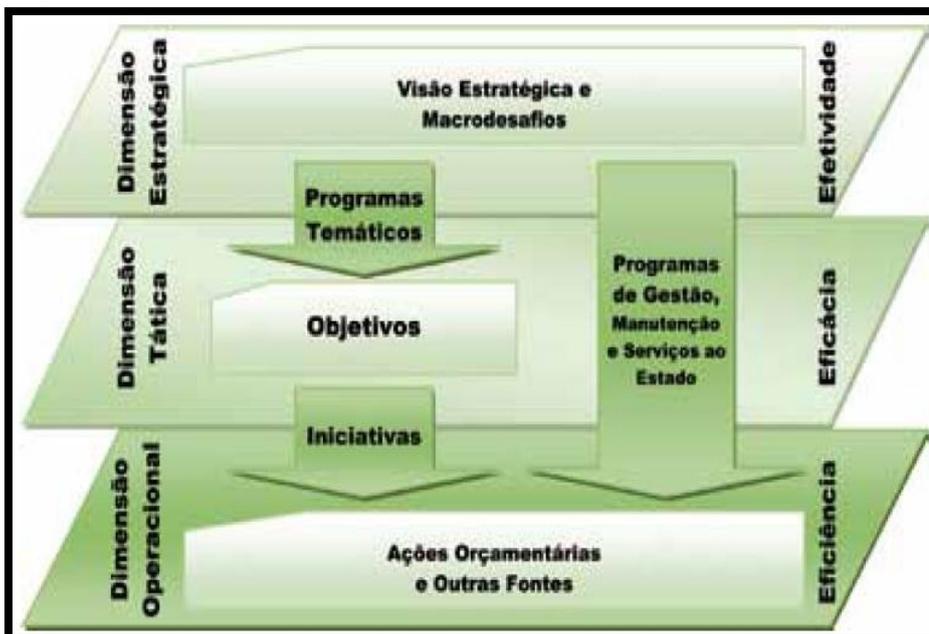
Quadro 1 - Descrição dos Parâmetros de Análise

Nº	Nome do Parâmetro	Descrição Resumida do Parâmetro
01.	Dimensão Estratégica	Visão estratégica do município
02.	Programas Temáticos	Criados em função dos macro problemas
03.	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	Criados em função da rotina de gestão
04.	Objetivos	Descreve o que vai ser feito
05.	Metas	Medida de alcance dos objetivos
06.	Iniciativa	Declaram entregas de bens e serviços
07.	Participação Social	Trabalho de toda a sociedade no Plano
08.	Dimensão Territorial	Limites e potencialidades do município
09.	Conhecimento Políticas Públicas	Conhecimento de demandas
10.	Execução de Políticas Públicas	Previsão de execução no Plano
11.	Parcerias	Identificação e ações conjuntas
12.	Foco na Efetividade	Resultados transformadores
13.	Foco na Eficácia	Trabalho e equipe tática (pensadores)
14.	Diretriz na Alocação Orçamentária	Definição de Prioridades

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2012)

O quadro 1 representa a nova estrutura de dimensões, onde todas as forças mobilizadas que participam deste processo podem ser vistas (BRASIL, 2011). Esta visão conceitual permite identificar uma sequência lógica do caminho a ser percorrido desde a ideia proposta até a execução e consumação da ação de uma política pública. A figura 1 mostra um novo arranjo no formato que as estruturas organizacionais públicas deveriam ser dispostas com essa nova forma de se exercer a macro função do planejamento.

Figura 1 – Dimensões do PPA 2012-2015



Fonte: Brasil (2011, p. 12)

Essas dimensões possuem uma vinculação com os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência e deixam clara a responsabilidade e o papel de cada uma no planejamento governamental. Para Marinho e Façanha (2001), no uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos, os quais só serão contemplados quando os gestores tiverem a visão estratégica de sua gestão. Por isso que a efetividade está vinculada à Dimensão Estratégica.

Meirelles (2002, p. 94) destaca que o Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Os resultados eficientes estão vinculados à Dimensão Operacional, mas dependem diretamente das ações estratégicas e táticas dos gestores. Sem estas ações anteriores o produto ou o serviço não chegaria à população.

Chiavenato (1994, p.70) estabelece que:

[...] quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a *eficácia* (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) .

Portanto, a eficácia que está vinculada à dimensão tática, exige a dedicação exclusiva de pessoas capacitadas e investidas da função de planejamento. Esta dimensão seria o elo decodificador entre a dimensão estratégica e a operacional.

1.3.1 Primeiro parâmetro: sistema de dimensões - dimensão estratégica do PPA

Segundo Orientações Brasil (2011), a dimensão estratégica é a orientação construída com base na visão de futuro, com um diagnóstico socioeconômico, e macro desafios das demandas e prioridades captadas junto à comunidade através de mecanismos de participação democrática. Essa dimensão está associada e vinculada à efetividade de uma gestão que significa que, ao final de quatro anos, a gestão deverá ter promovido a transformação positiva de cenários problemáticos de uma população. Esta dimensão envolve as pessoas da cúpula governamental, os técnicos de planejamento, as lideranças comunitárias e a população, que com grande esforço de coordenação, organização e integração, através de reuniões e audiências públicas do PPA consolidarão um grande plano, buscando resultados associados à comunidade.

Orientações Brasil (2011) define a dimensão tática como a escolha dos caminhos possíveis para se alcançar os objetivos e as transformações definidas na dimensão estratégica, e que começam a constituir os programas temáticos e os programas de gestão, manutenção e serviços do Estado, para a materialização dos compromissos assumidos frente a toda uma comunidade. Desta forma, é construída toda a engenharia que unirá propostas e ideias com os recursos públicos disponíveis, constituindo uma matriz governamental que orienta para a gestão a ser iniciada. Essa dimensão está associada à eficácia da gestão pública e ao saber utilizar todos os recursos e meios disponíveis para traçar a rota de execução das políticas públicas.

As pessoas envolvidas nessa dimensão são técnicos de planejamento capazes de transformar sugestões e propostas do formato técnico público para uma forma de plano que contemple todas as aspirações apresentadas na dimensão estratégica. Esses técnicos realizam a tradução da sabedoria popular para o formato técnico adequado e harmonizado. As pessoas pertencentes a essa dimensão

circulam e fazem a ligação entre as dimensões estratégica e operacional, exercendo um papel integrador do sistema de dimensões.

Conforme Orientações Brasil (2011) a dimensão operacional é relacionada ao desempenho da ação governamental, onde a execução do pensado e planejado começa a ser concretizada. Essa dimensão representa a ponta final do processo que se manifestará diretamente na população alvo das ações. Ela está diretamente vinculada aos orçamentos dos 4 (quatro) anos seguintes da gestão pública. Está relacionada à eficiência da gestão pública, a qual significa entregar um produto ou serviço no momento certo e na qualidade prevista no planejamento, configurando o final do processo de planejamento governamental.

Esta dimensão envolve as pessoas que irão executar o planejado e também os técnicos de planejamento nas funções de monitoramento, avaliação e prestação de contas dos projetos e programas executados. A figura 2 representa a nova estrutura do PPA 2012-2015, mostrando mais a estruturação dos programas.

Figura 2 - Brasil 2013 - Desenho Básico PPA



Fonte: Agenda Brasil (2013, p. 44)

Verifica-se, na figura 2, o caminho que irá se percorrer na definição dos parâmetros para realizar a análise comparativa do alinhamento técnico deste capítulo.

1.3.2 Segundo parâmetro: programas temáticos

Segundo Brasil (2013), um Programa Temático representa, no PPA, a agenda do governo organizada pelos temas das políticas públicas e orienta a ação governamental. Envolve o enfrentamento aos desafios e organiza a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e as territorialidades. Na prática, dá visibilidade aos problemas e às ações corretivas de uma gestão pública, separando e destacando-os das ações de rotina de gestão. Facilita a percepção e a mensuração da transformação efetiva do cenário socioeconômico. A boa execução dos programas temáticos gera bons resultados para a gestão e para a sociedade.

Um exemplo de macro desafios que se pode utilizar é o da saúde, que pode gerar os seguintes Programas Temáticos: "Programa de Aperfeiçoamento do SUS", "Programa de Saneamento Rural" e o "Programa Equipe de Saúde Bucal na Atenção Primária à Saúde (ESB)". Os Programas Temáticos, portanto, organizam e hierarquizam os problemas de forma que, a partir deles, se desdobram em objetivos e iniciativas.

1.3.3 Terceiro parâmetro: programas de gestão, manutenção e serviços ao estado

De acordo com Agenda Brasil (2013), os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado são instrumentos do PPA que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Esses Programas são focados nas atividades rotineiras e permanentes da execução orçamentária que mantém a máquina pública funcionando. Na fase da elaboração do PPA, o Programa é considerado para fins de alocação de recursos, mas as ações relacionadas serão detalhadas somente na LOA. Esta alocação de recursos somada aos recursos destinados aos Programas Temáticos resulta no total dos recursos previstos para o PPA.

Um exemplo de Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado apresentado para o período de 2012-2015 são os Programas de Gestão e Manutenção da Saúde, da Educação, das Comunicações, entre outros.

Normalmente, cada Unidade Orçamentária, que representa um órgão do governo, possui um Programa deste tipo, em que são alocados gastos com pessoal, material de consumo, contratos de prestação de serviços gerais (água, luz, telefone, limpeza, vigilância, etc.) e investimentos na infraestrutura do órgão (veículos, equipamentos e obras de engenharias).

1.3.4 Quarto parâmetro: objetivos

Cada Programa Temático é composto por um ou mais objetivos que devem expressar as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações que devem ser alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território. A cada objetivo estão associadas metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas.

1.3.5 Quinto parâmetro: metas

Conforme Brasil (2013), as metas são indicações que fornecerão parâmetros para a realização esperada durante o período do Plano. É uma medida ao alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, dependendo das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada objetivo poderá ter uma ou mais metas associadas.

As metas qualitativas são particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas, além do Orçamento. Por isso, elas estabelecem relação direta com o cidadão, ao traduzirem a atuação do governo com mais simplicidade e transparência. Para que tenha aderência ao cotidiano do governo, é preciso que seja flexível, tendo em vista a dinamicidade inerente ao ambiente no qual a política opera.

1.3.6. Sexto parâmetro: iniciativas

Agenda Brasil (2013) sublinha que as Iniciativas declaram as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias

e outras ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, como o Estado e a sociedade e da integração de políticas públicas.

A Iniciativa se associa a duas dimensões: as fontes de financiamento e as formas de gestão e implementação. A Iniciativa é um atributo do Programa Temático que norteia a atuação governamental e estabelece um elo entre o Plano e o Orçamento.

Da mesma forma, pode haver mais de uma iniciativa por objetivo. A iniciativa não se restringe a ações orçamentárias. É possível que o financiamento se dê por outras fontes. A iniciativa declara aquilo que deve ser realizado para consecução dos objetivos e das metas declaradas no Plano. Consideram os meios necessários para implementação das políticas no território e o que deve ser ofertado na forma de bens e serviços à sociedade, da incorporação de novos valores à política pública e à organização dos agentes e dos instrumentos que a materializam.

1.3.7 Sétimo parâmetro: participação social

A participação social qualifica tecnicamente o planejamento, pois é considerado como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas. Consiste na realização de audiências públicas ou de reuniões com o objetivo de receber sugestões, ideias e prioridades para a ação do governo.

1.3.8 Oitavo parâmetro: dimensão territorial

O conhecimento e a análise dos limites, potencialidades e peculiaridades do município com a incorporação da dimensão territorial, na orientação da alocação dos investimentos, qualificam e resultam em efetividade na aplicação dos recursos.

1.3.9 Nono parâmetro: conhecimento de políticas públicas

A valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração dos Programas Temáticos seleciona e direciona todas as ações para os problemas. Este

parâmetro será avaliado pelo uso, ou não, da forma de construção dos Programas Temáticos.

1.3.10 Décimo parâmetro: execução de políticas públicas

A responsabilidade e o compromisso com foco na execução das políticas públicas reforçam a necessidade de realizar as iniciativas definidas no Plano. Assim, as ações são concretizadas. Este parâmetro será avaliado pelo registro, ou não, no Plano de políticas públicas.

1.3.11 Parâmetro 11: parcerias

Identificar, interagir e se integrar visando o estabelecimento de parcerias com os estados, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil, promove a União de esforços para o alcance de objetivos comuns. Este parâmetro será identificado pelo registro, ou não, da intenção de realizar parcerias no planejamento da gestão.

1.3.12 Parâmetro 12: foco na efetividade

Realizar uma gestão com foco na efetividade, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas. Este parâmetro se relaciona com a construção, ou não, da visão estratégica do município.

1.3.13 Parâmetro 13: foco na eficácia

Possuir e constituir equipe com foco na eficácia, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriados. Essa equipe corresponde à forma como os gestores se organizam e se preparam para elaborar o seu planejamento.

1.3.14 Parâmetro 14: diretrizes para alocação orçamentária

Possuir uma visão estratégica facilita a emissão de diretrizes para a alocação orçamentária mais eficiente e para a priorização dos investimentos. Este parâmetro será observado pelas ações concretas previstas no PPA. .

Nesta seção foram apresentados os parâmetros extraídos dos atributos dos programas temáticos, conforme a nova metodologia de planejamento federal.

1.4 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A GOVERNABILIDADE

Segundo Matus (2006) e Dagnino (2009), o conceito de governabilidade "pode ser entendido através de uma ferramenta simples e muito útil para a análise de viabilidade política de projetos e de ações de governo: o Triângulo de Governo. Este triângulo foi definido pelo autor como sendo o "Balanço da Governabilidade." É formado por três variáveis: projeto de governo; apoio político e capacidade de governar. A figura 3 é a representação desta análise:

Figura 3 - Balanço da Governabilidade



Fonte: Planejamento Estratégico Governamental (DAGNINO, 2009) e Matus (2006)

O Projeto de Governo consiste nos objetivos traçados com base nas demandas da população que elegeu a gestão. É a proposta de mudança ou a transformação para alterar o cenário atual. O projeto de governo começa no Plano de Governo que fornecerá as diretrizes para a elaboração do PPA, sempre com a possibilidade de inclusão de sugestões e demandas da população.

O Apoio Político é a crença e o crédito ao gestor eleito para que implemente as mudanças propostas durante a campanha eleitoral. A tendência é uma gestão começar com apoio alto e o perder com o tempo.

A capacidade de governar para o autor (Dagnanino, 2009) está relacionada à experiência de gestão, aos métodos de trabalho, à organização interna, às habilidades pessoais, ao pessoal capacitado, à capacidade de formar opinião, de gerenciar ou de coordenar processos de trabalho, e à comunicação e mobilização de apoio. A tendência é que a capacidade de governar aumente no decorrer da gestão. Dagnino (2009, p. 106) salienta que a governabilidade de uma gestão depende dessas variáveis e define em uma frase esta afirmação:

A Capacidade de Governo (ou governança) é o recurso cognitivo (saber governar) com o qual conta a equipe de governo e deriva desse conjunto de fatores.

Uma gestão que pretende ter êxito deve ter, no planejamento, a base para a sua governabilidade. O projeto de governo é a consolidação de um processo construtivo com toda a sociedade que ajudará e orientar na capacidade de governar. Portanto, a função planejamento apóia, de forma determinante, duas variáveis do Triângulo da Governabilidade. A terceira variável será a consequência direta e natural de um bom projeto e de uma boa equipe capaz de executar o projeto.

Portanto, a governabilidade passa pela forte atuação da macro função planejamento, sendo de grande importância e determinante para o sucesso ou para fracasso de uma gestão pública.

2 METODOLOGIA *TECHNOLOGY ROADMAPPING* (TRM)

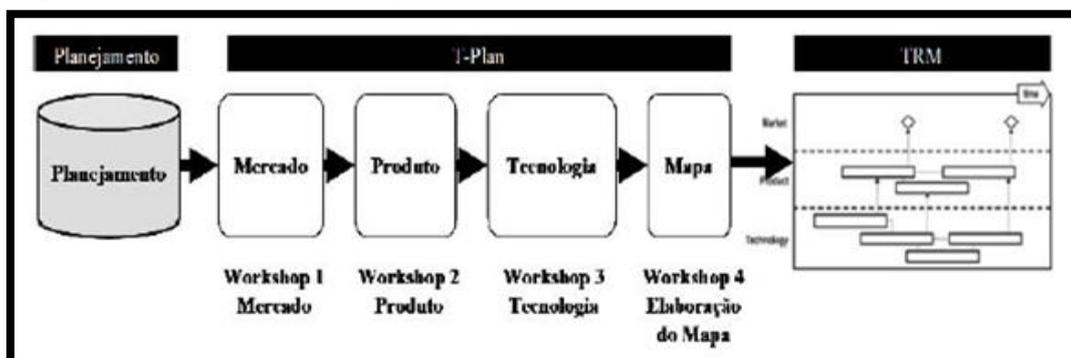
Este capítulo apresentará o *Technology Roadmapping* (TRM) em um cenário empresarial, que é a origem desta ferramenta. Será apresentado o conceito, o histórico resumido, os benefícios, aplicações e o formato. Pretende-se estabelecer um marco referencial para as adequações necessárias à apresentação desta metodologia no cenário governamental.

2.1 CONCEITO DE *TECHNOLOGY ROADMAPPING* (TRM)

O TRM é um método de gerenciamento utilizado para suportar o planejamento estratégico tecnológico em empresas. Ele auxilia na estruturação, no desdobramento, na comunicação e no estabelecimento da visão de futuro da organização e na sua integração com os planos de mercado, produto e tecnologia (PHAAL; *et al*, 2001b). Em resumo, é um método gráfico que permite estabelecer uma visão da estratégia tecnológica para criar decisões em um mercado competitivo.

Segundo a definição proposta por Phaal *et al* (2004), o TRM é um método que busca auxiliar a integração entre o planejamento estratégico e o desenvolvimento de novos produtos e tecnologias, através de uma representação gráfica, conforme apresentado na figura 4. Há várias maneiras de elaborar um *roadmap*, mas Phaal *et al* (2004) propõem o *T-Plan* como guia para elaboração do TRM. Nesta pesquisa ter-se-á como foco somente o planejamento estratégico e a análise de mercado adequado ao ambiente governamental, portanto, não será desenvolvido nenhum produto ou tecnologia.

Figura 4 - Processo de Elaboração do TRM



Fonte: Phaal *et al* (2004)

Neste estudo não serão executados os *workshops* (mercado, produto e tecnologia) proposto por Phaal *et al* (2004) no processo de elaboração tipo T-Plan, mas visualizar-se-á se o planejamento dos municípios está alinhado com o planejamento do governo federal através de um mapa com parâmetros. Este mapa será o resultado de uma análise de diversos municípios (mercado) através dos PPA (produtos) e sua forma de construção (tecnologia). Adaptando a figura 4 para a presente pesquisa, apresenta-se a figura 5.

Figura 5 - Adaptação do T-Plan para esta pesquisa.

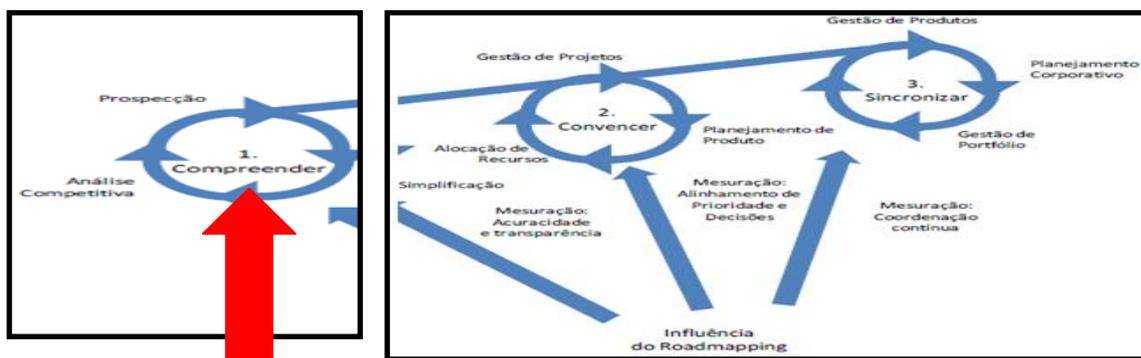


Fonte:Elaborado pelo autor com base no T-Plan do Phaal

Neste cenário de desenvolvimento tecnológico empresarial, Phaal *et al* (2004) afirmam que o termo “tecnologia” pode ser entendido com um tipo específico de conhecimento, que pode estar, ou não, embutido em um artefato físico, tal como uma máquina, um componente, um sistema ou um produto. No cenário governamental o produto ou sistema a ser estudado será o PPA do governo federal e de alguns municípios. O método do governo federal será o parâmetro ideal para fins de análise e comparação pelo conhecimento embutido através de sua estrutura e princípios. O processo de elaboração do PPA não será alvo desta pesquisa.

Ainda sobre os usos potenciais do TRM, Kappel (2001) propõe três esferas de influência para esclarecer a interação do método com outros métodos, conforme a figura 6.

Figura 6 - Usos Potenciais da TRM



Foco desta Pesquisa

Referencia Teórico que não vai ser utilizado.

Fonte: Kappel (2001)

A primeira esfera está relacionada à compreensão do ambiente competitivo através da análise dos concorrentes e da prospecção. Esta esfera é a que interessa para a pesquisa, pois será realizada uma análise competitiva da técnica de planejamento utilizada por alguns municípios, a qual será comparada com a técnica do governo federal. O objetivo é compreender os pontos de integração e união dos esforços para elaborar os PPA.

A segunda diz respeito à contribuição na priorização dos projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de acordo com o cenário levantado, o planejamento do produto e os recursos disponíveis na empresa. Esta esfera ou etapa do TRM não será executada nesta pesquisa.

Na terceira esfera, o TRM auxilia na sincronização do planejamento estratégico da empresa com a gestão do portfólio de projetos. Esta esfera ou etapa também não será utilizada nesta pesquisa.

Segundo Mattos Neto (2005), esta definição ajuda a compreender o método TRM, que consiste em representar graficamente a rota de evolução das tecnologias, produtos e mercados existentes (hoje) e que será construída (futuro), auxiliando os líderes (viajantes) de uma organização no planejamento e alinhamento das ações de desenvolvimento com as metas do negócio (destino). Em nossa pesquisa as rotas tecnológicas seriam os métodos de técnica de planejamento governamental adotados na elaboração dos PPA pelos municípios.

2.2 HISTÓRICO DA *TECHNOLOGY ROADMAPPING* (TRM)

O TRM é uma técnica de planejamento e gerenciamento corporativo que vem sendo utilizada para alinhar objetivos organizacionais e os recursos tecnológicos em empresas de manufaturas e de serviços (Weels *et al*, 2004; Phaal *et al*, 2005 Fleury, 2007). Robert e Radnor (2003 apud Phaal *et al*, 2004) identificam as suas raízes na abordagem da indústria automotiva americana que, seguida pela Motorola e pela Corning, adotou processos sistemáticos de *roadmaps* ao final dos anos 70 e começo dos 80. Estima-se que o TRM permaneceu, aproximadamente por 20 anos, dentro destas empresas.

A Motorola foi a mais visível e levou o conceito ao setor de eletrônica, notadamente através das empresas Philips, Lucent Technologies, SIA, HP, Philips, ABB, GM, Vodafone, Boeing, NASA, Roche, Domino, Rockwell Automation, UK Post Office, dentre outras. No Brasil e, segundo o próprio Drummond (2005), a primeira publicação foi dos autores Drummond, P.; Cheng, L.; Mattos, P. (2005): 'A Integração do trinômio tecnologia, produto e mercado na pré-incubação de uma empresa de base tecnológica em 2004'. Portanto, há muito pouco tempo esta tecnologia está despertando interesse no Brasil.

O uso exponencial da TRM na escala mundial mostra uma tendência de que ocorra o mesmo fenômeno aqui no Brasil, pois a sua flexibilidade e facilidade de uso trazem grandes resultados.

2.3 BENEFÍCIOS DA *TECHNOLOGY ROADMAPPING* (TRM)

A ferramenta TRM apresenta uma diversidade de vantagens, usos e benefícios que estão provocando o aumento de sua utilização. Garcia e Bray (1997) enfatizam que, tanto para uma corporação individual como para um setor industrial, o TRM apresenta vários usos potenciais. Porém, as três utilidades são:

- a. auxiliar no desenvolvimento de um consenso em relação aos objetivos pretendidos e às tecnologias necessárias para alcançar esses objetivos;
- b. prover um mecanismo de ajuda aos especialistas para prospectar o desenvolvimento de tecnologias em áreas foco; e

- c. prover uma estrutura que possibilite o planejamento e a coordenação dos desenvolvimentos tecnológicos, tanto dentro de uma empresa como para uma indústria.

Esta ferramenta teve sua origem em ambientes empresariais de alta tecnologia e grande competitividade, facilitando a tomada de decisão. No ambiente governamental, ela poderá trazer a visualização da importância do alinhamento técnico entre as esferas governamentais. Todas as perspectivas-chave são incorporadas, de tal maneira a suportar o diálogo estratégico necessário para o desenvolvimento do consenso e do alinhamento e, ainda, da identificação de mudanças, riscos e tensões.

De forma geral, Phaal e Muller (2009) alegam que o formato do *roadmap* pode ser traduzido como uma lente estratégica. A figura 7 ilustra esta afirmação.

Figura 7 - Lente sobre o alinhamento de planejamento



Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa com base na lente de Phaal e Muller (2009)

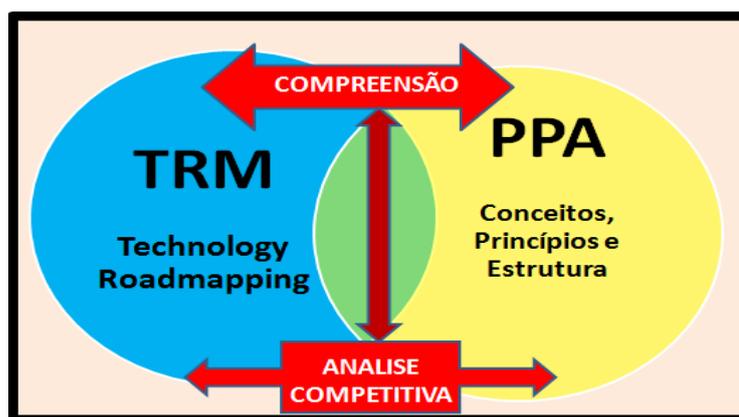
Finalizando este capítulo, demonstra-se que a ferramenta TRM é de grande flexibilidade e esta é uma de suas vantagens: mapear e verificar o alinhamento técnico do planejamento governamental, objeto desta pesquisa.

3 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA TRM AO CENÁRIO GOVERNAMENTAL

Este capítulo tem por objetivo descrever as etapas de elaboração da Metodologia TRM adaptada, especificamente, para o cenário do planejamento governamental objetivando a realização desta pesquisa.

Busca-se adequar a teoria do TRM ao contexto do planejamento governamental, para demonstrar como serão construídos o mapa, os quadros comparativos e o indicador de transferência de recursos do governo federal para os municípios. Esta pesquisa utilizará uma parte da ferramenta TRM que é a análise de mercado, com a qual se compreende a análise competitiva do produto do PPA dos municípios com o do governo federal, conforme demonstra a figura 8:

Figura 8 - União da TRM com o PPA



Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa

Considerando o contexto atual, Phaal *et al* (2001b) relatam que muitos empresários ainda não possuem plena consciência da importância estratégica da "tecnologia" em agregar valor e vantagem competitiva as suas companhias. Esse raciocínio pode ser estendido ao cenário governamental brasileiro. Os gestores municipais brasileiros disputam com os municípios por recursos junto à esfera federal, no âmbito intergovernamental. Pode-se considerar que cada governo municipal tem mais de 5 (cinco) mil concorrentes (municípios) na disputa pelos recursos federais. Assim, ter um alinhamento tecnológico é uma vantagem competitiva.

Considerando que o PPA é um produto comum entre as esferas federal e municipal, então podem ser consideradas em um mercado específico e comum. O

cliente (a população) é o mesmo destinatário das ações governamentais das esferas federal e municipal. Os objetivos e metas institucionais são interligados, integrados e seguem o mesmo destino. Em outras palavras, demonstram que os gestores precisam valorizar a macro função do planejamento de suas gestões.

Para conhecer o alinhamento técnico de planejamento proposto por esta pesquisa, além de utilizar as referências teóricas do planejamento governamental federal e da ferramenta TRM, será realizada uma pesquisa documental do PPA Municipal (2012-2017) de alguns municípios para construir o seguinte caminho:

- a. utilizar os parâmetros técnicos (conceitos, princípios e estrutura do PPA) de planejamento governamental apresentados no capítulo sobre a teoria do planejamento governamental;
- b. elaborar o mapa (TRM) com base nos parâmetros técnicos de planejamento definidos;
- c. elaborar quadro de pontuação de alinhamento técnico de planejamento;
- d. elaborar quadro de comparação entre pontuação de alinhamento técnico e total de recursos captados na esfera federal no ano de 2014; e
- e. elaborar um indicador de transferência de recursos federais por habitante de cada município alvo do estudo.

Os critérios utilizados para a definição de quais municípios seriam analisados neste trabalho foram os seguintes:

- a. ser preferencialmente municípios da região da abrangência do Pólo da UAB de São Francisco de Paula; e
- b. ter 2 (dois) municípios de cada categoria (grande, médio e pequeno porte). Sendo que, para fins deste trabalho, foi adotado como critério para pequeno porte, os municípios com menos de 30 mil habitantes; médio porte, os com menos de 100 mil habitantes; e grande porte, os municípios com mais de 100 mil habitantes.

Os municípios definidos para esta pesquisa foram São Francisco de Paula e Cambará do Sul na categoria pequeno porte; Taquara e Parobé na médio porte; e Pelotas e Canoas como grande porte.

3.1 O *ROADMAPPING* NO CONTEXTO GOVERNAMENTAL

Robert (2001b) pontua que a arquitetura básica do TRM pode ser desdobrada em vários modelos e tipos de rotas tecnológicas, conforme os propósitos e abrangências, indo desde produtos de uma empresa específica, até setores industriais e políticas governamentais de ciência e tecnologia. Como o propósito desta pesquisa é verificar o alinhamento técnico do planejamento governamental e não elaborar um estudo, adaptar-se-á a ferramenta para visualização e compreensão da situação do mercado via análise dos PPA. Esta pesquisa mapeará as rotas tecnológicas adotadas pelos municípios (PPAs) e fará sua comparação com o padrão de referência adotado, ou seja, com o PPA do governo federal.

Este processo normalmente envolve diversas pessoas, assim a pesquisa documental individual pretende elaborar o mapa do alinhamento técnico com base em parâmetros previamente definidos.

Os gestores eleitos das esferas federal e municipal, ao elaborarem sua visão estratégica e definirem os macro desafios, se utilizassem o mesmo método, teriam a mesma conclusão sobre seus problemas com a ressalva da dimensão e proporção da população beneficiada: educação, saúde, desenvolvimento, segurança, melhoria da qualidade vida da população, etc.

Ao que se adequa o foco desse trabalho, os usos potenciais do TRM, Kappel (2001) propõe três esferas de influência. Deve-se deixar claro que o objetivo é verificar se o uso da mesma tecnologia de planejamento produz resultados positivos na captação de recursos (alinhamento técnico), através do uso de uma parte do TRM.

No cenário governamental adapta-se a TRM para elaborar um mapa (representação gráfica) que possibilite a visualização dos conceitos principais e estruturas do PPA do governo federal e dos diversos PPAs dos governos municipais. Com isso percebe-se como está o alinhamento técnico de cada Município.

3.2 ESTRUTURA DO MAPA COM OS PARÂMETROS TÉCNICOS (CONCEITOS, PRINCÍPIOS E ESTRUTURA DO PPA)

A estrutura do mapa contendo os parâmetros técnicos definidos nesta pesquisa como os pontos a serem comparados entre o PPAs do governo federal e municipal são apresentados no quadro 2.

Quadro 2 - Estrutura do Mapa do Alinhamento

CIDADES RS	PARÂMETROS													
	DIMENSÃO ESTRATÉGICA	PROGRAMA TEMÁTICO	PROGRAMA GESTÃO, MNT E SERVIÇOS	OBJETIVOS	METAS	INICIATIVAS	PARTICIPAÇÃO SOCIAL	DIMENSÃO TERRITORIAL	CONHECIMENTO POL. PÚBLICAS	EXECUÇÃO POL. PÚBLICAS	PARCERIAS	FOCO EFETIVIDADE	FOCO EFICÁCIA	DIRETRIZ ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
PELOTAS														
CANOAS														
TAQUARA														
PAROBÉ														
CAMBARÁ DO SUL														
SÃO FRANCISCO DE PAULA														

Fonte: Elaborado pelo autor com base na teoria TRM

Esses parâmetros foram apresentados e definidos no capítulo sobre planejamento governamental e serão a base da construção do mapa do alinhamento técnico do planejamento governamental. A análise criteriosa do projeto de lei enviado ao legislativo municipal e a mensagem do Prefeito Municipal serão utilizados nesta análise e no enquadramento, ou não, dos parâmetros adotados.

3.3 METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO MAPA COMPARATIVO (TRM)

Phaal *et al* (2001a) tratam cada aplicação de forma diferenciada das outras aplicações. Isso depende das necessidades específicas da organização, do foco da

área analisada e do contexto da empresa, em relação aos sistemas predominantes, processos, ferramentas, informações disponíveis e cultura.

A aplicação desta pesquisa será montar o mapa comparativo de alinhamento do planejamento com base nos parâmetros estipulados, de forma que se tenha uma visão gráfica. Através da pesquisa e da análise documental das propostas dos PPAs enviados às Câmaras Municipais de suas cidades será definido, graficamente, o alinhamento técnico, através de um código de cores:

- a. **Cor verde:** o município está totalmente alinhado ao parâmetro;
- b. **Cor amarelo:** o município está parcialmente alinhado ao parâmetro; e
- c. **Cor vermelha:** o município não está alinhado ao parâmetro, configurando uma falta de sincronia técnica.

Na linha superior do mapa estarão os parâmetros adotados pelo governo federal e será considerada a referência para fins de comparação. As linhas abaixo serão destinadas aos 6 (seis) municípios, os quais serão analisados nos 14 parâmetros definidos neste estudo. O mapa do alinhamento técnico do planejamento terá uma forma de uma grande planilha, contendo 15 colunas e 7 (sete) linhas, os quadrantes terão retângulos com cores de acordo com a análise de alinhamento.

O mapa final permitirá uma análise tanto vertical como horizontal de cada município e, na relação entre os municípios facilitará a visualização, pois será possível analisar quem está mais ou menos alinhado.

3.4 QUADRO DE PONTUAÇÃO DE ALINHAMENTO TÉCNICO DE PLANEJAMENTO

A tabela de pontuação do alinhamento técnico do planejamento governamental será construído com base no quadro de parâmetros técnicos acrescido de peso maior ou menor conforme o impacto de igual intensidade na qualidade do planejamento efetuado. O peso para cada parâmetro estipulado na pesquisa é o que está indicado no quadro 3:

Quadro 3 - Quadro de Pontuação de Alinhamento de Planejamento

Nº	Nome do Parâmetro	Peso em Pontos de cada Parâmetro
01.	Dimensão Estratégica	70 Pontos
02.	Programas Temáticos	50 Pontos
03.	Programas de gestão, Manutenção e Serviços	30 Pontos
04.	Objetivos	30 Pontos
05.	Metas	30 Pontos
06.	Iniciativa	30 Pontos
07.	Participação Social	50 Pontos
08.	Dimensão Territorial	50 Pontos
09.	Conhecimento Políticas Públicas	30 Pontos
10.	Execução de Políticas Públicas	20 Pontos
11.	Parcerias	40 Pontos
12.	Foco na Efetividade	30 Pontos
13.	Foco na Eficácia	20 pontos
14.	Diretriz na Alocação Orçamentária	20 Pontos
TOTAL.....		500 Pontos

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro 3 mostra que a pontuação de alinhamento técnico permitirá a análise mais qualitativa, pois permite estimar e mensurar certo grau de alinhamento técnico de cada parâmetro e município, permitindo, assim, uma análise e uma avaliação mais concreta.

A soma total dos pontos permitirá estabelecer uma informação muito importante para as conclusões desta análise: o ranking de alinhamento técnico. Este ranking, somado à pesquisa dos recursos transferidos via convênios no ano de 2014, possibilitará verificar se o município melhor classificado no alinhamento técnico obteve mais recursos da fonte federal.

3.5 INDICADOR DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS VIA CONTRATOS E CONVÊNIOS POR HABITANTE DE CADA MUNICÍPIO

Este indicador será elaborado com base em informações colhidas junto ao site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal de Contas Estadual (TCE), somente sobre os recursos transferidos via contratos e convênios de repasse. Segundo a cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU), 'Gestão dos Recursos Federais - Manual para os Agentes Municipais', existem diversas formas de transferências de recursos federais.

Estas formas são: transferências legais automáticas; transferências legais fundo a fundo; transferências destinadas a sistema de saúde fundo a fundo; e

transferências diretas ao cidadão. Essas formas não serão utilizadas tendo em vista que essas transferências têm pouca influência de decisão do município e a mínima necessidade de processos que exijam inteligência das gestões municipais, porque são definidas por critérios técnicos oriundos do governo federal.

As transferências de recursos via contratos e convênios exigem um esforço técnico e de planejamento, além do cumprimento de exigências conforme prevê a gestão de recursos federais. Esta modalidade exige recursos de contrapartida previstos no orçamento e plano de trabalho detalhando as atividades, objetivos e metas a ser alcançadas. Esta modalidade representa a concretização do repasse de recursos via alinhamento técnico do planejamento. O indicador será a relação direta entre os recursos repassados via contrato ou convênios no ano de 2014, primeiro ano de execução do PPA das atuais gestões municipais.

4. LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

Neste capítulo serão elaborados: o mapa (TRM) do alinhamento técnico com base na análise dos PPAs dos municípios; a tabela de pontuação do alinhamento técnico; e os indicadores de transferência de recursos federais via contratos e convênios por habitante de cada município. Cada produto será analisado e descrito segundo os resultados obtidos para que o objetivo desta pesquisa seja atingido.

4.1 MAPA (TRM) COM A ANÁLISE DO ALINHAMENTO TÉCNICO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A análise das Leis e Projetos de Lei correspondentes aos Planos Plurianuais dos municípios pesquisados resultou no Quadro 4.

Quadro 4 - Mapa (TRM) do Alinhamento Técnico de Planejamento

CIDADES RS	PARÂMETROS													
	DIMENSÃO ESTRATÉGICA	PROGRAMA TEMÁTICO	PROGRAMA GESTÃO, MNT E SERVIÇOS	OBJETIVOS	METAS	INICIATIVAS	PARTICIPAÇÃO SOCIAL	DIMENSÃO TERRITORIAL	CONHECIMENTO POL. PÚBLICAS	EXECUÇÃO POL. PÚBLICAS	PARCERIAS	FOCO EFETIVIDADE	FOCO EFICÁCIA	DIRETRIZ ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
PELOTAS	Amarelo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarelo	Verde	Verde	Verde	Amarelo	Verde
CANDAS	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarelo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
TAQUARA	Verde	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo	Amarelo	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo	Amarelo	Verde	Amarelo	Verde
PAROBÉ	Verde	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo	Amarelo	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo	Amarelo	Verde	Amarelo	Verde
CAMBARÁ DO SUL	Amarelo	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo	Amarelo	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo	Amarelo	Verde	Amarelo	Verde
SÃO FRANCISCO DE PAULA	Verde	Verde	Verde	Amarelo	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarelo	Amarelo	Amarelo	Verde	Verde	Verde



Totalmente alinhado



Parcialmente alinhado



Totalmente desalinhado

Fonte: Autor da pesquisa

O mapa (TRM) do alinhamento técnico de planejamento nos permite uma análise comparativa gráfica e uma visualização técnica do planejado pelos municípios pesquisados.

4.1.1 Análise PPA do município de Pelotas

A análise do planejamento governamental municipal (PPA 2014-2017) do município de Pelotas, conforme Mensagem 23/13, com base nos parâmetros preestabelecidos é o destacado no quadro 5:

Quadro 5 - Análise do PPA 2014-2017 Município de Pelotas

Item	Parâmetro	Análise Sintética
1.	Dimensão Estratégica	O PPA de Pelotas 2014-2017 não faz referência sobre um diagnóstico municipal baseado em macro indicadores, potencialidades, ameaças ou macro desafios. No entanto utiliza 06 eixos estruturantes que configuram macro desafios com indicadores específicos das áreas abordadas pelo PPA. Está parcialmente alinhado com o governo federal em função do PPA não apresentar uma visão estratégica ou de futuro.
2.	Programas Temáticos	O PPA de Pelotas 2014-2017 utiliza essa metodologia e está em perfeita sintonia com o governo federal.
3.	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	O PPA de Pelotas 2014-2017 utiliza essa metodologia e está em perfeita sintonia com o governo federal.
4.	Objetivos	O PPA de Pelotas 2014-2017 possui mais de um objetivo por Programa Temático. Está de acordo com o método federal.
5.	Metas	O PPA de Pelotas 2014-2017 possui mais de uma meta por e indicadores dentro do Programa Temático e seus objetivos. Está de acordo com o método federal.
6.	Iniciativa	O PPA de Pelotas 2014-2017 utiliza o método da Iniciativa como forma de definir ações concretas a ser realizadas via orçamento. Está de acordo com o método federal.
7.	Participação Social	A atual gestão define no artigo 3º do Projeto Lei do PPA 2014-2017 a diretriz da participação social e anexa as atas das audiências públicas. Está de acordo com o método federal.
8.	Dimensão Territorial	O PPA de Pelotas 2014-2017 não faz referência a uma análise estratégica territorial do município, portanto não tem uma visão de futuro territorial. No entanto o PPA possui programas que visam criar e organizar informações territoriais importantes. Considero que este parâmetro foi atingido parcialmente.
9.	Conhecimento Políticas Públicas	O PPA de Pelotas 2014-2017 estabelece claramente políticas públicas para diversas áreas bem como possui indicadores específicos. Está de acordo com o método federal.
10.	Execução de Políticas Públicas	O PPA de Pelotas 2014-2017 prevê execução das políticas públicas com a definição de ações concretas. Está de acordo com o método federal.
11.	Parcerias	O PPA de Pelotas 2014-2017 estabelece no item 3.4 Composição da Receita que 24% será via convênios deixando claro que as parcerias terão um grande papel na gestão. Está de acordo com o método federal de integrar as ações.
12.	Foco na Efetividade	O PPA de Pelotas 2014-2017 como não definiu macro desafios e análise territorial focou parcialmente na efetividade que é a mudança de cenário macro do município. Este parâmetro foi atingido parcialmente.
13.	Foco na Eficácia	O PPA de Pelotas 2014-2017 demonstra que a atual gestão atuou na dimensão tática com planejamento dos recursos disponíveis e na inteligência dos caminhos para concretização dos objetivos propostos. Está de acordo com o método federal.
14.	Diretriz na Alocação Orçamentária	O PPA de Pelotas 2014-2017 definiu as diretrizes pra alocação dos recursos orçamentários bem como suas prioridades. Está de acordo com o método federal.

Fonte: BRASIL (2013)

A análise do PPA 2014-2017 do município de Pelotas demonstrou que a atual gestão se atualizou e procurou utilizar a mesma metodologia do governo federal com algumas ressalvas (Agenda BRASIL, 2013). O uso da mesma nomenclatura, bem como os conceitos e parâmetros desta pesquisa confirmam essa busca de alinhamento, e a previsão alta (24%) de captação de recursos via convênios demonstra que os gestores têm conhecimento da necessidade da busca de apoio de transferências de recursos para garantir uma gestão qualificada.

As ressalvas verificadas na análise são por conta da falta da análise do cenário socioeconômico atualizado do município, descrição da visão de futuro ou estratégica do município através de uma análise estratégica com base em macro indicadores, potencialidades e fragilidades do município de Pelotas. .

Para exemplificar a falta de foco de efetividade, falta de visão de futuro do município e utilizando como consulta o site do Ministério Público Estadual¹, ao consultar o mapa social do município de Pelotas para o ano de 2014, o ranking estadual de investimento em saúde por habitante ocupa a posição 495 de um total de 497 municípios, com apenas R\$ 145,93 de investimento/ano por habitante. O número de habitantes do município de Pelotas, segundo o censo IBGE de 2010, é de 328.275 habitantes.

Considerando que um dos eixos estruturantes (macro desafio) do PPA 2014-2017 do município de Pelotas é *Saúde Agora* com previsão de investimento em saúde com um total de recursos na ordem de R\$ 207.869.867,00 em 2014; de R\$ 206.322.984,00 em 2015; de R\$ 221.231.131,00 em 2016; e de R\$ 236.420.152,00 para 2017 elevariam o indicador de investimento ano por habitante para R\$ 633,21 em 2014; R\$ 628,51 em 2015; R\$ 673,92 em 2016; e R\$ 720,19 em 2017 que representará um aumento de mais de 300% em investimento em saúde.

Assim, o PPA 2014-2017 do município vai atacar o macro desafio da saúde, no entanto, não está descrito no plano de forma clara a mudança de cenário nesta área da saúde e a efetividade planejada pela atual gestão. A mudança estratégica da saúde está no PPA nos Programas Temáticos, mas não está na visão de futuro ou estratégica do município. A Dimensão Estratégica ficou oculta dentro do plano.

¹ Disponível em: < <http://www.mprs.mp.br/>>. Acesso em: 10 abril 2015.

4.1.2 Análise PPA do município de Canoas.

A análise resumida do planejamento governamental municipal (PPA 2014-2017) do município de Canoas, conforme Lei Nº 5755/13 com base nos parâmetros está destacada no quadro 6.

Quadro 6 - Análise do PPA 2014-2017 Município de Canoas

Item	Parâmetro	Análise Sintética
1.	Dimensão Estratégica	O PPA de Canoas 2014-2017 faz referência sobre um diagnóstico municipal, uma visão de futuro para 10 anos com base no Congresso da Cidade e cenário atual do município. O PPA define 4 Áreas Temáticas estruturantes que configuram macro desafios com indicadores específicos das áreas abordadas pelo PPA. Está alinhado com o governo federal.
2.	Programas Temáticos	O PPA de Canoas 2014-2017 utiliza a nomenclatura de Programa Estratégico em um número de 10 que estrutura toda a ação efetiva da atual gestão. Está em perfeita sintonia com o governo federal.
3.	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	O PPA de Canoas 2014-2017 utiliza a nomenclatura de programa de Apoio Administrativo com o mesmo sentido do método federal. Está em perfeita sintonia com o governo federal.
4.	Objetivos	O PPA de Canoas 2014-2017 possui objetivos por Programa Estratégico(Temático). Nos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços não há indicadores. Está alinhado..
5.	Metas	O PPA de Canoas 2014-2017 possui metas qualitativas e quantitativas utilizando indicadores dentro dos Programas e seus objetivos. Está de acordo com o método federal.
6.	Iniciativa	O PPA de Canoas 2014-2017 não utiliza a nomenclatura da Iniciativa mas os programas estratégicos possuem o produto com recurso e sua origem. Está parcialmente de acordo.
7.	Participação Social	A atual gestão tem como a participação o ponto alto com a definição de 11 elos de diálogos com a sociedade canoense visando tomadas de decisões. Está de acordo com o método federal.
8.	Dimensão Territorial	O PPA de Canoas 2014-2017 estabelece sua execução em quadrantes e suas regiões configurando a preocupação com a territorialidade. Considero que está de acordo com o método federal
9.	Conhecimento Políticas Públicas	O PPA de Canoas 2014-2017 estabelece claramente políticas públicas para diversas áreas bem como possui indicadores específicos. Está de acordo com o método federal.
10.	Execução de Políticas Públicas	O PPA de Canoas 2014-2017 prevê execução das políticas públicas com a definição de ações concretas. Está de acordo com o método federal.
11.	Parcerias	O PPA de Canoas 2014-2017 estabelece previsões significativas de transferências de recursos. Está de acordo com o método federal.
12.	Foco na Efetividade	O PPA de Canoas 2014-2017 tem sintonia com os macro desafios, tem análise territorial visão estratégica. Este parâmetro foi atingido.
13.	Foco na Eficácia	O PPA de Canoas 2014-2017 demonstra que a atual gestão atuou na dimensão tática com planejamento dos recursos disponíveis e na inteligência dos caminhos para concretização dos objetivos propostos. Está de acordo com o método federal.
14.	Diretriz na Alocação Orçamentária	O PPA de Canoas 2014-2017 definiu as diretrizes pra distribuição e alocação dos recursos orçamentários bem como suas prioridades. Está de acordo com o método federal.

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise do PPA do município de Canoas demonstrou uma grande sintonia com o método de planejamento do governo federal e com uma proposta moderna e inovadora para uma gestão municipal, apesar de não utilizar a mesma nomenclatura.

Sua apresentação e sua estrutura permitem observar a descrição do cenário socioeconômico atualizado do município, assim como uma visão de futuro baseada em propostas da sociedade elaboradas num Congresso da Cidade. Possui a participação social como um ponto de destaque com várias ferramentas de elo entre o governo atual e a sociedade permitindo, com isso, a troca de informações sobre a gestão e sobre as demandas da sociedade.

O PPA de Canoas define sua estratégia de ação através dos 10 Programas Estratégicos focados na transformação e mudança de cenário nas diversas áreas. Sua proposta tem inovação, qualificação da gestão pública, descentralização administrativa, transparência, desenvolvimento econômico e social, democracia e cidadania, melhoria da qualidade de vida e a função planejamento como um pilar.

A lacuna do PPA de Canoas está em não adotar em sua apresentação a descrição do parâmetro ou atributo "Iniciativas" vinculadas ao Programa, Objetivos e Metas que permite assegurar o elo entre o PPA e o orçamento anual do município. A descrição Iniciativa foi uma das mudanças ou evolução da metodologia do planejamento governamental federal.

O PPA de Canoas em seus programas de apoio administrativo apresenta diferenças nos atributos em relação ao método do governo federal. O detalhamento do PPA de Canoas é mais explícito. No entanto, o PPA de Canoas, para se destacar e separar os recursos destinados aos programas estratégicos ou temáticos (R\$ 1,3 bilhões) dos programas de gestão, manutenção e serviços ou apoio administrativo (R\$ 4,2 bilhões) necessita de uma análise mais aprofundada.

A visualização e separação desses recursos representa para o cidadão a percepção dos recursos focados na efetividade estratégica da gestão e os recursos focados na eficiência operacional da mesma gestão, através da gestão eficaz e tática dos recursos disponíveis, distribuídos entre as ações transformadoras estratégicas e os serviços, gestão e manutenção operacional mais vinculado às rotinas e competências da estrutura organizacional do município.

4.1.3 Análise PPA do município de Taquara

O quadro 7 aponta a análise resumida do planejamento governamental municipal (PPA 2014-2017) do município de Taquara, conforme Lei Nº 5.410/13 com base nos parâmetros preestabelecidos:

Quadro 7 - Análise PPA 2014-2017 Município de Taquara

Item	Parâmetro	Análise Sintética
1.	Dimensão Estratégica	O PPA de Taquara 2014-2017 não faz referência sobre um diagnóstico municipal, uma visão de futuro ou uso de macro indicadores do município ou análise territorial. O PPA não define áreas estratégicas com base em macro desafios. O PPA se estrutura com base na estrutura organizacional e suas competências. Não está alinhado com o governo federal.
2.	Programas Temáticos	O PPA de Taquara 2014-2017 utiliza a nomenclatura de programa finalístico com uma definição muito ampla, mas na descrição dos programas não especifica quais são finalísticos. Não está alinhado com método federal.
3.	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	O PPA de Taquara 2014-2017 utiliza a nomenclatura de programa de apoio administrativo com o mesmo sentido do método federal. Está em sintonia com o governo federal.
4.	Objetivos	O PPA de Taquara 2014-2017 possui objetivos para todos os programas com foco no operacional e não no estratégico. Está parcialmente de acordo com o método federal.
5.	Metas	O PPA de Taquara 2014-2017 possui metas em sua maioria qualitativas e evasivas dificultando o monitoramento e avaliação dos programas. Está parcialmente alinhado. .
6.	Iniciativa	O PPA de Taquara 2014-2017 utiliza a nomenclatura AÇÃO podendo ser considerado como Iniciativa. No entanto a descrição das ações são genéricas e vinculadas às competências do órgão interno da prefeitura. Está parcialmente alinhado.
7.	Participação Social	O PPA de Taquara não faz nenhuma menção ou ação promovendo a participação social. Está em desacordo com o método federal.
8.	Dimensão Territorial	O PPA de Taquara 2014-2017 não fez referência a análise territorial ou qualquer ação regional dentro de seus limites geográficos. Não está de acordo com o método federal
9.	Conhecimento Políticas Públicas	O PPA de Taquara 2014-2017 não estabelece claramente políticas públicas com origem municipal. Estabelece políticas públicas com origem na esfera federal. Está parcialmente alinhado.
10.	Execução de Políticas Públicas	O PPA de Taquara 2014-2017 prevê execução das políticas públicas externas e não com origem na atual gestão. Está parcialmente alinhado com o método federal.
11.	Parcerias	O PPA de Taquara 2014-2017 não estabelece novas parcerias. Está parcialmente de acordo com o método federal.
12.	Foco na Efetividade	O PPA de Taquara 2014-2017 não propõe mudanças estratégicas. Este parâmetro não está alinhado..
13.	Foco na Eficácia	O PPA de Taquara 2014-2017 demonstra que o planejamento tático não foi focado. Distribuiu recursos para as ações. O PPA tem um perfil de execução de rotinas e de gestão. Está parcialmente de acordo com o método federal.
14.	Diretriz na Alocação Orçamentária	O PPA de Taquara 2014-2017 ao utilizar o atributo AÇÃO (Iniciativa) promoveu diretrizes para a alocação dos recursos para os orçamentos. Estabelece distribuição de recursos. Está de acordo com o método federal.

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise do PPA do município de Taquara demonstrou que os conceitos, princípios e estrutura estão defasados e atrasados em relação à proposta do governo federal. Prova disto está no artigo 2º da Lei nº 5.395 (BRASIL, 2013), que estabelece o PPA 2014-2017 para a cidade de Taquara e estabelece quase o mesmo conceito para os programas finalísticos e de apoio administrativo. A Lei nº 5.410 (BRASIL, 2014) alterou o PPA e incluiu a Secretaria de Meio Ambiente,

demonstrando que o plano está baseado em cima da estrutura organizacional e das competências do Poder Executivo.

A dimensão estratégica do PPA de Taquara não foi apresentada no plano, prejudicando e diminuindo seu alinhamento em diversos parâmetros de análise. A participação social e um estudo estratégico territorial também não foram mencionados ou propostos. Essas lacunas de metodologia promoveram uma análise conclusiva: o plano possui um perfil mais operacional do que estratégico.

Objetivos e metas muito amplos e sem foco poderão criar dificuldades na avaliação e monitoramento das ações propostas. A pouca valorização do planejamento de políticas públicas locais demonstra que a dimensão estratégica não foi alvo de preocupação e a dimensão tática não teve como qualificar o planejamento governamental municipal. A distribuição e alocação de recursos pelos programas e ações foi um ponto positivo, mostrando com isso as prioridades da atual gestão, mesmo que fruto de decisões unilaterais pela inexistência da participação social no plano.

O fato negativo mais importante foi a não especificação se os programas são finalísticos ou de apoio administrativo, demonstrando que o estratégico e o operacional possuem a mesma função dentro da visão da atual gestão. Com isso não se pode visualizar o que é estratégico, o que irá promover a efetividade nem o que é operacional e que irá promover a eficiência da atual gestão.

Essa mistura conceitual promove, normalmente, a desqualificação do uso dos recursos públicos disponíveis, porque ao tratar todas as ações como operacionais promove a sensação de poucos resultados pela dificuldade de aferição e medição.

4.1.4 Análise PPA do município de Parobé

A análise resumida do planejamento governamental municipal (PPA 2014-2017) do município de Parobé, com base nos parâmetros preestabelecidos estão sendo apresentados no quadro 8.

Quadro 8 - Análise PPA 2014-2017 Município de Parobé

Item	Parâmetro	Análise Sintética
1.	Dimensão Estratégica	O PPA de Parobé 2014-2017 não faz referência a um diagnóstico municipal, uma visão de futuro, uso de macro indicadores do município ou análise territorial. O PPA não define áreas estratégicas com base em macro desafios. O PPA se estrutura com base na estrutura organizacional e suas competências. Não está alinhado com o governo federal.
2.	Programas Temáticos	O PPA de Parobé 2014-2017 utiliza a nomenclatura de programas finalísticos com uma definição muito ampla mas na descrição dos programas não especifica quais são finalísticos. Não está alinhado com método federal..
3.	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	O PPA de Parobé 2014-2017 utiliza a nomenclatura de programa de apoio administrativo com o mesmo sentido do método federal. Está em sintonia com o governo federal.
4.	Objetivos	O PPA de Parobé 2014-2017 possui objetivos para todos os programas com foco no operacional, mas pouco claros e muito amplos. Está parcialmente de acordo com o método federal.
5.	Metas	O PPA de Parobé 2014-2017 possui metas em sua maioria qualitativas e evasivas dificultando o monitoramento e avaliação dos programas. Está parcialmente alinhado.
6.	Iniciativa	O PPA de Parobé 2014-2017 utiliza a nomenclatura AÇÃO e PRODUTO podendo ser considerado como Iniciativa. No entanto a descrição das ações são genéricas e vinculada as competências do órgão interno da prefeitura. Está parcialmente de acordo com o método federal.
7.	Participação Social	O PPA de Parobé faz menção ou ação promovendo a participação social com a realização de plenárias em territórios de inclusão Está em acordo com o método federal.
8.	Dimensão Territorial	O PPA de Parobé 2014-2017 não fez referência a análise territorial ou qualquer ação regional dentro de seus limites geográficos. Não está de acordo com o método federal
9.	Conhecimento Políticas Públicas	O PPA de Parobé 2014-2017 não estabelece claramente políticas públicas com origem municipal. Estabelece políticas públicas com origem na esfera federal. Está parcialmente alinhado.
10.	Execução de Políticas Públicas	O PPA de Parobé 2014-2017 prevê execução das políticas públicas externas e não com origem na atual gestão. Está parcialmente alinhado com o método federal.
11.	Parcerias	O PPA de Parobé 2014-2017 não estabelece novas parcerias. Está parcialmente de acordo com o método federal.
12.	Foco na Efetividade	O PPA de Parobé 2014-2017 não propõe mudanças estratégicas para o município. Este parâmetro não está alinhado..
13.	Foco na Eficácia	O PPA de Parobé 2014-2017 demonstra que o planejamento tático não foi focado. Distribuiu recursos pelas ações O PPA tem um perfil de execução de rotinas e de gestão. Está parcialmente de acordo com o método federal.
14.	Diretriz na Alocação Orçamentária	O PPA de Parobé 2014-2017 ao utilizar o atributo AÇÃO (Iniciativa) promoveu diretrizes para a alocação dos recursos para os orçamentos. Estabelece distribuição de recursos. Está de acordo com o método federal.

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise do PPA do município de Parobé demonstrou uma grande semelhança em relação ao município de Taquara. Talvez por causa dos municípios serem vizinhos e terem uma história recente muito próxima, a influência na cultura

de planejamento está muito presente. O PPA de Parobé utiliza os mesmos conceitos e estruturas com apenas uma diferença: apresenta um produto como um atributo a mais. Comparando com o método de planejamento governamental federal este atributo, somado à ação, pode corresponder à Iniciativa.

O PPA de Parobé é elaborado tendo como base a estrutura organizacional da prefeitura e confunde as ações com as competências dos órgãos internos. Portanto, o perfil do PPA é focado nas ações operacionais. Não define se o programa é finalístico ou de apoio administrativo, contribuindo para a dificuldade de visualização do que é estratégico ou operacional. A definição dos conceitos de finalístico e apoio administrativo são muito parecidas e colaboram para essa confusão.

Somando o fato de que o PPA não apresenta tanto o cenário atual como o futuro desejado (dimensão estratégica) com a confusão do que é programa finalístico ou apoio administrativo, o atual plano promove dificuldades no monitoramento e avaliação do planejamento municipal. Com isso a gestão atual terá dificuldade de mostrar e divulgar os resultados alcançados, porque a população poderá entender que o que foi feito faz parte da rotina e obrigação do governo. Propor um cenário desejado, planejar e executar é um processo importante para que a população perceba que a gestão atual possui diretrizes de governo.

A grande diferença em relação ao município vizinho foi a menção e realização de plenárias com o objetivo de buscar e envolver a sociedade no planejamento do município. Esta pesquisa não tem por objetivo avaliar a execução e a forma como foi feita a participação da sociedade.

A conclusão final da análise do PPA de Parobé remete à percepção de que o planejamento foi executado para cumprir uma determinação constitucional se tornando uma ferramenta de pouca consulta nas decisões de gestão. A falta de uma visão estratégica e de macro desafios baseados em diagnóstico e indicadores transformou o plano em mais uma tarefa cumprida, perdendo-se uma oportunidade para projetar as mudanças na comunidade local.

4.1.5 Análise PPA do município de Cambará do Sul

A análise resumida do planejamento governamental municipal (PPA 2014-2017) do município de Cambará do Sul, conforme Lei Nº 2.992/13, com base nos parâmetros podem ser analisadas através do quadro 9.

Quadro 9 - Análise PPA 2014-2017 município Cambará do Sul

Item	Parâmetro	Análise Sintética
1.	Dimensão Estratégica	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 não apresenta um diagnóstico estratégico ou uma visão de futuro nem utiliza macro indicadores do município ou análise territorial. O PPA não define áreas estratégicas com base em macro desafios. O PPA se estrutura com base na estrutura organizacional e suas competências. Possui programas em turismo e eventos com foco no desenvolvimento municipal. Alinhado parcialmente..
2.	Programas Temáticos	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 utiliza a nomenclatura de programas finalísticos, mas não identifica este programa. Conceitua programa finalístico com uma definição muito ampla que dificulta qualquer análise. Não está alinhado com método federal..
3.	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 utiliza a nomenclatura de programa de apoio administrativo com o mesmo sentido do método federal. Tem previsão com despesa de pessoal. Está alinhado..
4.	Objetivos	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 possui objetivos para todos os programas com foco no operacional, mas pouco claros e muito amplos. Está parcialmente de acordo com o método federal.
5.	Metas	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 não utiliza a nomenclatura META e sim produto, mas de forma qualitativa e muitas vezes sem vínculo com o objetivo. Muita dificuldade para realizar o monitoramento e avaliação dos programas. Está parcialmente de acordo.
6.	Iniciativa	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 utiliza a nomenclatura AÇÃO podendo ser considerado como Iniciativa. No entanto a descrição das ações são genéricas e vinculada as competências do órgão interno da prefeitura. Está parcialmente de acordo com o método federal.
7.	Participação Social	O PPA de Cambará do Sul não faz menção ou que realizou audiências públicas no processo de elaboração do PPA. Não está de acordo com o método federal.
8.	Dimensão Territorial	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 não fez referência a análise territorial, desenvolvimento urbano ou qualquer ação regional dentro de seus limites geográficos. Não está de acordo com o método federal
9.	Conhecimento Políticas Públicas	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 não estabelece claramente políticas públicas com origem municipal. Estabelece políticas públicas com origem na esfera federal. Está parcialmente alinhado.
10.	Execução de Políticas Públicas	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 prevê execução das políticas públicas oriundas do governo federal e não se refere à políticas municipais .Está parcialmente alinhado com o método federal.
11.	Parcerias	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 estabelece parcerias com algumas instituições. Está parcialmente de acordo..
12.	Foco na Efetividade	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 não propõe transformações de cenários ou mudanças estratégicas para o município. Este parâmetro não está alinhado com método federal.
13.	Foco na Eficácia	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 demonstra que o planejamento foi parcialmente focado pela falta da visão estratégica. Está parcialmente alinhado.
14.	Diretriz na Alocação Orçamentária	O PPA de Cambará do Sul 2014-2017 ao utilizar o atributo AÇÃO (Iniciativa) promoveu diretrizes para a alocação dos recursos para os orçamentos. Estabelece distribuição de recursos. Está alinhado.

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise do PPA 2014-2017 do município de Cambará do Sul demonstra que ao plano não foi apresentada uma visão estratégica, mas ela está presente com os programas voltados para o turismo e eventos municipais, mesmo com recursos escassos. Essa estratégia é notada pelo perfil da cidade cada vez mais voltada para o turismo local e a grande quantidade de prestadores de serviços nesta área.

O PPA possui uma matriz de distribuição de recursos pelas diversas áreas com uma profundidade de plano viável, tendo em vista o pouco recurso destinado demonstrando que muitas ações são meramente para constar no plano. A estrutura organizacional e suas competências são a base do PPA, promovendo a dificuldade de se saber o que é programa finalístico ou programa de apoio administrativo. O plano apresenta uma estimativa de despesas com pessoal e com isso configura que a conta de maior peso da área administrativa foi planejada.

O PPA não possui o demonstrativo de cálculo e previsão de receita consolidado, dificultando uma análise mais técnica do planejamento municipal. As áreas mais sensíveis como educação, saúde e assistência social seguem o modelo sistêmico e de execução descentralizada com base nos programas e recursos federais. De forma geral e pelo porte do município, o planejamento governamental está bem acima da proposta do município de São Francisco de Paula, de mesmo porte e no mesmo nível dos municípios de Taquara e Parobé.

O PPA demonstra que, apesar de não estar plenamente dentro dos padrões de metodologia mais moderna, possui claramente uma intenção de atacar o macro desafio do desenvolvimento e geração de renda, mesmo que isto não esteja explícito. O monitoramento e a avaliação da execução do PPA serão muito difíceis, tendo em vista que os objetivos e metas são, em sua maioria, qualitativas e de difícil mensuração. Desta forma, os gestores não conseguirão demonstrar os avanços da gestão e a população não poderá visualizar as transformações propostas.

4.1.6 Análise PPA do município de São Francisco de Paula

A análise resumida do planejamento governamental municipal (PPA 2014-2017) de São Francisco de Paula, conforme PL 048/13, com base nos parâmetros preestabelecidos são configuradas no quadro 10:

Quadro 10 - Análise PPA 2014-2017 Município de São Francisco de Paula

Item	Parâmetro	Análise Sintética
1.	Dimensão Estratégica	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 não faz referência sobre um diagnóstico municipal, uma visão de futuro, uso de macro indicadores do município ou análise territorial. O PPA não define áreas estratégicas com base em macro desafios. O PPA se estrutura com base na estrutura organizacional e suas competências. O plano não apresenta a visão estratégica da atual gestão. Não está alinhado com o governo federal.
2.	Programas Temáticos	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 utiliza a nomenclatura diretriz e não a nomenclatura programa. Não distingue o que é estratégico do operacional. Não está alinhado com método federal..
3.	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 não utiliza nenhum método para descrever uma ação de apoio administrativo com o mesmo sentido do método federal. Não possui diretriz para despesa de pessoal. Não está em alinhamento com o governo federal.
4.	Objetivos	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 possui um objetivo para cada diretriz o que demonstra que uma simplificação burocrática. Está parcialmente de acordo com o método federal.
5.	Metas	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 tem várias metas para cada único e todas qualitativas com uma amplitude muito grande. Não permite monitoramento e avaliação das diretrizes ou programas. Não está alinhada com o método federal.
6.	Iniciativa	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 não utiliza Iniciativa, ação ou produto em seu plano. O elo entre PPA e orçamento fica inviável. Não está em alinhamento com o método federal.
7.	Participação Social	O PPA de São Francisco de Paula faz menção a participação social nas diretrizes, mas não realizou nenhuma plenária ou audiência para elaboração do plano. Não está em acordo com o método federal.
8.	Dimensão Territorial	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 não fez referência a análise territorial ou qualquer ação regional dentro de seus limites geográficos. Não está de acordo com o método federal
9.	Conhecimento Políticas Públicas	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 não estabelece claramente políticas públicas com origem municipal. Estabelece políticas públicas com origem na esfera federal. Está parcialmente alinhado.
10.	Execução de Políticas Públicas	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 prevê execução das políticas públicas externas e não com origem na atual gestão. Está parcialmente alinhado com o método federal.
11.	Parcerias	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 estabelece parcerias amplas usando o mesmo texto para todas as diretrizes. Configura uma descrição burocrática. Está parcialmente de acordo com o método federal.
12.	Foco na Efetividade	O PPA de Parobé 2014-2017 não propõe mudanças estratégicas para o município. Este parâmetro não está alinhado com método federal.
13.	Foco na Eficácia	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 não fez distribuição de recursos por diretriz nem anexou previsão de receita total. Não está de acordo com o método federal.
14.	Diretriz na Alocação Orçamentária	O PPA de São Francisco de Paula 2014-2017 não distribuiu recursos pelas diretrizes e não utilizou informações estatísticas ou dados numéricos sobre recursos. Tecnicamente não tem como orientar a elaboração dos orçamentos. Estabeleceu um universo amplo e de execução inviável. Não está alinhado com o método federal.

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise do PPA do município de São Francisco de Paula demonstrou que os gestores não apresentaram no plano uma visão estratégica do município, um diagnóstico ou uma análise conjuntural socioeconômica. Não apresentou também uma análise territorial fator muito influente para o município que tem mais de 3.200 km² de área, sendo um dos 5 maiores do Estado do Rio Grande do Sul. Utilizou uma metodologia inadequada e defasada em relação a todos os municípios estudados nesta pesquisa.

As diretrizes com apenas um objetivo e várias metas qualitativas demonstrou que não houve preocupação em sincronizar estes atributos visando à execução das ações propostas. A falta da Iniciativa fez com que o PPA se tornasse uma ferramenta isolada e sem possibilidade de ser uma referência para os orçamentos.

A falta de distribuição dos recursos previstos para as diversas diretrizes tornou o planejamento governamental inútil. A falta de comprovação da realização de audiências públicas previsto na Lei Complementar 101 (BRASIL, 2000), art. 48, parágrafo único, referenciais numéricos e percentuais transformaram o plano em um universo amplo de ações, sem amarração ou sem qualquer comprometimento por parte da atual gestão.

O fato de não utilizar uma metodologia que separasse o estratégico do operacional fez com que o perfil do PPA se transformasse em um plano especificamente operacional, mas sem responsabilidade com a execução. Um PPA sem números, percentuais, sem demonstrativo de cálculo da receita e sua distribuição, com diretriz participativa, mas sem realizar audiência pública na sua concepção e inúmeras metas qualitativas, promoveu a criação de uma ferramenta estritamente burocrática configurando que a tarefa obrigatória constitucional foi cumprida. A oportunidade de juntar o plano político e o técnico foi desperdiçada por falta de conhecimento técnico necessário para a elaboração de um plano.

Os problemas técnicos desde a concepção, seguido da falta dos demais atributos ou parâmetros, fez com que o PPA não fosse voltado para melhorar a qualidade de vida da população, nem para produzir resultados com base na responsabilidade e no compromisso de uma gestão pública. A falta de utilização de metodologia técnica e o descumprimento de requisitos legais transformaram o PPA em um documento burocrático, e pode ser considerado uma afronta ao princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

4.2 QUADRO DE PONTUAÇÃO DO ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

A tabela de pontuação do alinhamento do planejamento foi elaborada com base na análise comparativa entre os municípios pesquisados e a utilização dos parâmetros estabelecidos. O Mapa (TRM) permite visualizar as diferenças, os avanços e atrasos no uso da metodologia de planejamento governamental municipal. A tabela de pontuação permite dimensionar e definir em números a análise qualitativa realizada. A partir da tabela 1, tem-se a visualização concreta da qualidade do planejamento governamental realizado através do PPA.

Tabela 1 - Quadro de Pontuação de Alinhamento do Planejamento

Item	Descrição do Parâmetro	Pontuação Máxima	MUNICÍPIOS PESQUISADOS					São Francisco de Paula
			Pelotas	Canoas	Taquara	Parobé	Camará do Sul	
1	Dimensão Estratégica	70	50	70	30	30	35	20
2	Programas Temáticos	50	50	50	30	30	30	20
3	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	30	30	30	30	30	30	10
4	Objetivos	30	30	30	15	15	15	15
5	Metas	30	30	30	15	15	15	10
6	Iniciativa	30	30	10	15	15	15	10
7	Participação Social	50	40	50	10	30	10	10
8	Dimensão Territorial	50	25	50	10	10	10	10
9	Conhecimento Políticas Públicas	30	30	30	15	15	15	15
10	Execução de Políticas Públicas	20	20	20	10	10	10	10
11	Parcerias	40	40	30	20	20	20	20
12	Foco na Efetividade	30	20	30	10	15	15	10
13	Foco na Eficácia	20	20	20	10	10	10	5
14	Diretriz na Alocação Orçamentária	20	20	20	20	20	20	5
TOTALS DE PONTUAÇÃO		500	435	470	240	265	250	170

Fonte: Elaborado pelo autor

Com essa tabela é possível a elaboração de um ranking de alinhamento do planejamento governamental entre esfera federal e municipal, a qual é definida da seguinte forma:

- 1º) Canoas;
- 2º) Pelotas;

- 3º) Parobé;
- 4º) Cambará do Sul;
- 5º) Taquara: e
- 6º) São Francisco de Paula.

A tabela de pontuação do alinhamento do planejamento está de acordo com o mapa do alinhamento elaborado com a ferramenta TRM e reflete na forma numérica a imagem gráfica gerada. A pontuação teve como base a análise sobre os atributos (parâmetros), conceitos e estrutura dos PPAs não sendo considerado o uso da mesma nomenclatura técnica utilizada pelo governo federal. Desta forma, foi possível estimar os pontos dentro de um mesmo critério para todos os municípios.

A tabela permitiu ao observador, usando o conceito de lente de Phaal e Muller (2009), a visualização dos diversos tipos de planejamento elaborados pelos municípios pesquisados. A maioria dos municípios não se atualizou na forma de elaborar o seu planejamento governamental, não aderindo ao Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial (BRASIL, 2013).

Outra percepção foi que, quanto menor o porte do município, menor a capacidade de planejamento. Com exceção do município de Cambará do Sul que, mesmo de forma não explícita no plano, tem um foco de desenvolvimento com base nas suas potencialidades (turismo, eventos e cultura), refletindo no perfil atual da cidade. Essa visão estratégica local, mesmo que subjetiva, elevou a pontuação deste município sendo uma exceção à regra.

A tabela 1 evidencia que as gestões na sua maioria não definem um ponto de partida de seu planejamento que é a visão estratégica e todos os fatores envolvidos aliados à participação da sociedade alvo do plano. Ao não terem esse ponto de origem bem definido e trabalhado, tornam a elaboração dos demais atributos dos programas muito difíceis pela falta de uma filosofia de governo que faça a integração e a harmonização.

4.3 INDICADOR DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS VIA CONTRATOS E CONVÊNIOS POR HABITANTE DE CADA MUNICÍPIO

Para iniciar a elaboração e a análise dos indicadores necessita-se de dados gerais dos municípios para verificar se o alinhamento de planejamento favorece, ou não, esta transferência de recursos. Serão apresentados alguns dados gerais, receitas recebidas e receitas de convênios de cada município para se contextualizar e construir os indicadores.

4.3.1 Quadro Perfil dos Municípios

A partir do site do IBGE² montou-se a tabela 2 com os dados estatísticos dos municípios e o valor do orçamento do ano de 2014, coletados no site do TCE³. Na tabela consta uma coluna com o ranking de alinhamento do planejamento governamental para visualização e comparação com os dados coletados.

Tabela 2 - Quadro Perfil dos Municípios Pesquisados

DADOS SOBRE O PERFIL DOS MUNICIPIOS PESQUISADOS - CONTEXTUALIZAÇÃO						
Ranking Alinhamento	CIDADES RS	AREA TERITORIAL em KM² *	IDH *	PIP PERCAPITA 2012 em R\$ *	POPULAÇÃO em habitantes *	ORÇAMENTO 2014 em R\$ **
2º	PELOTAS	1.610.084	0,739	16.795,40	328.275	737.998.301,82
1º	CANOAS	131.096	0,750	45.500,60	323.827	1.312.347.385,11
5º	TAQUARA	457.855	0,727	14.645,87	54.643	128.584.899,21
3º	PAROBÉ	108.646	0,704	13.814,19	51.502	133.277.063,18
4º	CAMBARÁ DO SUL	1.208.647	0,697	16.226,41	6.542	22.034.190,72
6º	SÃO FRANCISCO DE PAULA	3.272.948	0,685	15.615,71	20.537	44.780.210,38

* Fonte IBGE ** Fonte TCE

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro perfil dos municípios tem por objetivo permitir uma análise e uma visão das características principais de cada município.

² Disponível em: <www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 maio. 2015.

³ Disponível em: < www.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2015.

4.3.2 Quadro Receitas recebidas em 2014 pelos Municípios

A tabela de receitas recebidas da União pelos municípios pesquisados apresenta o total de recursos transferidos no ano de 2014 com a discriminação das principais origens e vínculos dos recursos.

Estes dados serão utilizados na composição dos indicadores propostos por esta pesquisa, para verificar se os municípios mais alinhados receberam mais recursos do governo federal. A tabela foi elaborada com base na coleta de dados no site do TCE⁴ adicionando uma coluna percentual para visualização do peso ou importância do tipo de recurso sobre o total repassado.

Na tabela 3 consta uma coluna com o ranking de alinhamento do planejamento governamental para visualização e comparação com os dados coletados.

QUADRO RECEITAS RECEBIDAS PELOS MUNICÍPIOS DA UNIÃO no ANO 2014																	
Ranking Alinhamento	CIDADES RS	Total Recursos União • FUNDEB		Participação Rec. União		SUS *		FNAS		FNDE ***		Compensação Rec. Naturais		FUNDEB ****		Diversos	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
2º	PELOTAS	273.638.904,31	100%	56.476.635,78	20,64%	107.762.572,51	39,38%	2.579.259,69	0,94%	11.848.587,86	4,33%	664.213,56	0,24%	92.024.032,55	33,63%	2.283.602,36	0,83%
1º	CANOAS	369.327.892,30	100%	56.039.141,90	15,17%	162.928.439,47	44,11%	2.454.203,71	0,66%	17.349.541,72	4,70%	4.998.906,26	1,35%	120.092.530,73	32,52%	5.465.128,51	1,48%
5º	TAQUARA	50.708.700,71	100%	23.182.840,98	45,72%	3.152.759,10	6,22%	619.929,55	1,22%	2.874.766,29	5,67%	422.469,80	0,83%	19.811.858,17	39,07%	644.076,82	1,27%
3º	PAROBÉ	63.921.727,98	100%	23.311.363,18	36,47%	5.027.891,93	7,87%	427.066,93	0,67%	3.923.041,14	6,14%	398.524,51	0,62%	30.189.599,26	47,23%	644.241,03	1,01%
4º	CAMBARÁ DO SUL	10.199.662,43	100%	6.438.545,77	63,13%	851.617,47	8,35%	0,00	0,00%	307.152,49	3,01%	130.235,29	1,28%	2.267.194,92	22,23%	204.916,49	2,01%
6º	SÃO FRANCISCO DE PAULA	20.848.431,42	100%	13.115.403,19	62,91%	1.204.582,92	5,78%	301.026,55	1,44%	670.905,82	3,22%	322.507,95	1,55%	4.801.109,02	23,03%	432.895,97	2,08%

* Sistema Único de Saúde ** Fundo Nacional de Assistência Social *** Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação **** Fundo de Educação Básica

Tabela 3 - Quadro de Receitas Recebidas da União no ano de 2014

Fonte: Site Tribunal de Contas do Estado do RS - <http://www1.tce.rs.gov.br>

⁴Disponível em: < www.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2015.

Analisando a tabela 3, constata-se que o governo federal apóia fortemente os municípios nas áreas da saúde, educação e bem menos na assistência social. Nos municípios de pequeno porte a participação da saúde, educação e assistência perde em importância para a participação da receita da União. Esse apoio do governo federal é realizado independente de assinatura de convênios nas transferências mediante dados estatísticos e condicionantes de gestão.

Importante salientar que na área de assistência social o maior esforço do governo federal está no *Programa Bolsa Família*, que realiza a transferência de recursos federais direto ao cidadão, sem que estes recursos apareçam nos orçamentos municipais.

Quanto menor o porte do município, maior a importância da participação da receita da União sobre o total dos recursos transferidos. Esse tipo de recurso não é vinculado a nenhuma ação governamental e os governos municipais podem alocar de acordo com seu PPA e orçamento anual.

4.3.3 Quadro Indicador de Alinhamento - R\$/Habitante

A tabela do Indicador de Alinhamento - R\$/Habitante foi elaborado com base nos dados coletado no site do TCE⁵ e do site do IBGE⁶. Os dados colhidos foram o valor recebido pelos municípios através de convênios firmados entre as esferas federal e municipal e a população dos municípios. O destaque nas transferências, via convênios, foi adotado tendo em vista que esse tipo de repasse exige um trabalho de planejamento mais apurado e de mais expertises por parte das gestões municipais, além de uma equipe mais capacitada tecnicamente.

Segundo o Manual de Gestão de Recursos Federais da CGU (2005), o convênio é o instrumento que disciplina as obrigações e as regras que devem reger as relações de dois ou mais partícipes (Governo Federal e Prefeitura, por exemplo) que tenham interesse em atingir um objeto comum, mediante a formação de uma parceria. A característica básica do convênio é a ausência de remuneração para qualquer um de seus signatários. Como se trata de uma parceria, de uma soma de esforços para se atingir um objetivo comum, tradicionalmente se convencionou que um dos partícipes se compromete a fazer a transferência de determinada soma de

⁵Disponível em: < www.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 01 maio.2015.

⁶Disponível em: <www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2015.

recursos financeiros – destinados a custear despesas relacionadas com o objeto pretendido –, enquanto ao outro se atribuem outras tarefas, como a execução propriamente dita, do objeto do convênio ou outra que venha a ser definida.

A proposta deste indicador é verificar se os municípios mais alinhados com o PPA do governo federal obtiveram mais sucesso na captação de recursos federais, ele poderá mostrar o peso que o total dos recursos via convênios possuem em relação ao total dos recursos recebidos pelos municípios. A tabela 4 apresenta o indicador de alinhamento.

Tabela 4 - Quadro Indicador de Alinhamento - Real/Habitante

QUADRO INDICADOR DE ALINHAMENTO - R\$/HABITANTE							
Ranking Alinhamento	CIDADES RS	Total Recursos União + FUNDEB		Transferências Via Convênios pela União		Indicador de Resultado de Alinhamento R\$/habitante	Ranking Indicador
2 ^o	PELOTAS	273.638.904,31	100%	1.349.893,80	0,49%	4,11	4 ^o
1 ^o	CANOAS	369.327.892,30	100%	615.811,49	0,17%	1,90	6 ^o
5 ^o	TAQUARA	50.708.700,71	100%	1.035.589,53	2,04%	18,95	2 ^o
3 ^o	PAROBÉ	63.921.727,98	100%	149.096,25	0,23%	2,89	5 ^o
4 ^o	CAMBARÁ DO SUL	10.199.662,43	100%	206.997,39	2,03%	31,64	1 ^o
6 ^o	SÃO FRANCISCO DE PAULA	20.848.431,42	100%	186.150,39	0,89%	9,06	3 ^o

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do TCE e IBGE

Analisando o indicador de alinhamento - R\$/Habitante percebe-se que a análise do mapa do alinhamento do planejamento do PPA com o indicador não possuem uma relação direta com tendência de contradição ranking de alinhamento com o indicador elaborado. Este resultado indica talvez o porquê os municípios não se interessam em buscar esse alinhamento de planejamento como foi constatado na elaboração do mapa de alinhamento (TRM).

Outra constatação é que o peso dos recursos via convênios é muito baixo (de 2% pra baixo) em relação ao total dos recursos repassados pelo governo federal aos municípios. Este resultado indica talvez o porquê os municípios não invistam em

equipes tecnicamente capacitadas para elaborarem convênios tendo em vista que o retorno não é muito significativo para os municípios.

O indicador de alinhamento e o ranking de alinhamento são contraditórios nos seus resultados, demonstrando que alguns fatores podem ter influenciado esta dissociação. De concreto, afirma-se que os recursos repassados via convênios exigem um esforço intelectual maior de uma equipe multidisciplinar preparada, e os recursos vias transferências fundo a fundo, ou transferências legais automáticas, exigem um menor esforço de expertise com resultados muito mais relevantes. Esses tipos de repasses são realizados com poucas exigências, ou nenhuma, na forma da lei ou norma estabelecida na relação entre as esferas de governo.

Finalizando esta constatação, talvez justifique pelo ponto de vista de muitos gestores eleitos a pouca valorização de suas equipes táticas na execução dos planejamentos governamentais. O governo federal apóia de forma vigorosa nas áreas de saúde, educação e assistência social, definindo diretrizes de execução conforme seu planejamento governamental que influencia, de forma direta, as gestões municipais nessas áreas cruciais para a população.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi verificar se o alinhamento técnico do planejamento governamental da esfera federal (PPA 2012-2015) com a esfera municipal (PPAs 2014-2017) de alguns municípios do Estado do Rio Grande do Sul (São Francisco de Paula, Cambará, Taquara, Parobé, Pelotas e Canoas), através da ferramenta chamada de *Technology Roadmapping* (TRM), poderia garantir uma vantagem técnica na captação dos recursos federais no ano de 2014.

Para isto, foi apresentada a metodologia de planejamento governamental para o Plano Plurianual (PPA) do governo federal como sendo uma referência técnica; a teoria da ferramenta chamada TRM e sua adaptação para o cenário governamental que permitiu a elaboração de um mapa de alinhamento de planejamento no formato gráfico, capaz de dar uma visão comparativa entre os municípios pesquisados.

Esta teoria, além de permitir a elaboração do mapa de alinhamento de planejamento, possibilitou a criação da tabela de pontuação do alinhamento de planejamento, mostrando um cenário sobre como os municípios fizeram seus planejamentos governamentais.

Após a coleta de informações estatísticas e de valores repassados pelo governo federal, começa a transparecer um novo cenário contraditório ao anterior. Os dados coletados indicaram que os recursos oriundos de convênios eram pífios e de pouco impacto sobre o total da receita federal repassada via transferências fundo a fundo, ou transferências legais automáticas. Esses recursos via convênios exigem um esforço muito maior em relação aos esforços dispensados para o repasse realizado fora dos convênios.

A maioria dos municípios não realiza seus planejamentos com base em um diagnóstico, macro desafios ou análise territorial na tentativa de conhecer suas potencialidades, ameaças e oportunidades. Os PPAs demonstram que as gestões governam sem uma visão clara estratégica e com base em estudos técnicos. Sem uma visão estratégica as gestões municipais têm muita dificuldade para definirem seus planejamentos e descreverem seus objetivos, metas, iniciativas e definirem a distribuição dos recursos disponíveis tornando o planejamento mero documento burocrático.

A maioria dos municípios não adota a participação social como um dos eixos principais de sua gestão na busca da governabilidade, contrariando a Constituição Federal e desqualificando a importância de seus planejamentos. Analisando esta governabilidade, através do triângulo de governo conceituado por Matus (2006) e Dagnino (2009), verifica-se que o descaso em escrever o projeto de governo atinge diretamente os outros dois vértices do triângulo: a capacidade de governar e o apoio político. Este descaso talvez seja reflexo da baixa avaliação dos governos.

A pouca valorização da tecnologia do planejamento, por parte da maioria das gestões, promove a baixa efetividade (promover resultados pretendidos), baixa eficiência (produzir resultados no momento certo e com mínimo de esforço), e a baixa eficácia (descontrole das condições necessárias para se atingir os resultados desejados). O foco nos programas administrativos que possuem rotinas, competências e o dia a dia do serviço público não evidencia grandes transformações nos cenários dos problemas da população.

Assim, nessa linha da pouca valorização ao planejamento, o governo federal atua influenciando de forma direta e repassando recursos via transferências fundo a fundo ou legais automáticas com pouco esforço de planejamento. Com isso a formação de equipes com conhecimento de planejamento não é necessária ou premente. A acomodação e a falta de atualização do modelo de planejamento comprovam que esta importante função não tem o espaço que deveria ter.

As áreas da educação, saúde e assistência social são estratégicas e há um apoio conjunto das esferas federal e municipal, em virtude do aporte de recursos nessas áreas. No entanto, as áreas de desenvolvimento, trabalho, meio ambiente, defesa civil, planejamento urbano e rural, turismo e infraestrutura ficam abandonadas nos planejamentos municipais e relegadas a segundo plano, tendo em vista a falta de visão estratégica e a falta de execução de ações transversais que impactariam, mudando o cenário governamental local.

O governo federal fez e faz seu diagnóstico com base em macro indicadores e cenários regionais que abrangem diversos municípios em uma mesma região, não podendo entrar nas áreas ou cenários micro regionais, pois essas áreas possuem características locais e muito específicas. Assim, devido à falta de visão estratégica local estas áreas são as mais prejudicadas e abandonadas nos planejamentos municipais.

Como os recursos de convênios (com esforço de planejamento) representam no máximo 2% do total da receita repassada aos municípios, ou seja, no mínimo 98% das receitas federais via transferência fundo a fundo ou participações legais e automáticas (pouco esforço de planejamento), isso induz os municípios à acomodação geral, promovendo que a dimensão tática do planejamento seja muito fraca em sua estrutura organizacional e pessoal.

Finalizando esta pesquisa, pode-se ampliar sua análise, tanto nos próximos anos de execução dos PPAs municipais (2014-2017) como no número dos municípios pesquisados, aumentando a base de estudo deste trabalho. A análise foi realizada somente com relação a 1 (um) ano dos PPAs e, portanto, pode ser alvo de trabalho futuro.

A conclusão final desta pesquisa é que foi interessante entender, de uma forma técnica e científica, porque a macro função planejamento não é relevante para as gestões municipais e, ao mesmo tempo, o porquê a maioria das gestões municipais têm pouca efetividade, eficácia e eficiência em suas ações. O estudo confirmou a percepção existente de uma lacuna entre a dimensão estratégica e a operacional: a inexistência da dimensão tática nas gestões, o que acarreta em baixos resultados na governabilidade das gestões municipais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

Modelo Brasil. **Modelo de planejamento governamental**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, 2012.

Agenda Brasil. **Programa de apoio à elaboração e implementação dos PPAs municipais - 2014-2017**. Agendas de Desenvolvimento Territorial Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2013. 183 p.

Orientações Brasil. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, 2011.

CHIAVENATO, I. Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

DAGNINO, R. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 166p. : il.

DRUMMOND, P. **O planejamento tecnológico de uma empresa de base tecnológica de origem acadêmica por intermédio dos métodos *technology Roadmapping* (TRM), *technology stage-gate* (TSG) e processo de desenvolvimento de produtos (PDP) tradicional**. Belo Horizonte, 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Engenharia de Produção, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

ESTUDO DA FIRJAN APONTA que 83% dos municípios não se sustentam. **O Impacto**. 2012 Disponível em: <<http://www.oimpacto.com.br/atualidades/estudo-da-firjan-aponta-que-83-dos-municipios-nao-se-sustentam/>>. Acesso em: 01 maio 2015.

FLEURY, A. L. **Alinhando objetivos estratégicos e processo de desenvolvimento em empresas de software**. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Engenharia) – Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GARCIA, M.; BRAY, O. **Fundamentals of technology Roadmapping**. Sandia National Laboratories. 1997 Disponível em: <www.sandia.gov/PHMCOE/pdf/Sandia's_Fundamentals_of_Tech.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2008.

GESTÃO DE RECURSOS FEDERAIS. Manual para os Agentes Municipais - Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU, 2005.

HENDERSON, J.; VENKATRAMAN, N. Strategic alignment: leveraging information technology for transforming organizations. **IBM System Journal**. v. 32, 1993.

KAPPEL, T. Perspectives on roadmaps: how organizations talk about the future. **Journal of Product Innovation Management**. v.18, n.1, p.39-50, 2001.

Lei Nº 5755/13 - Plano Plurianual de Canoas disponível site www.canoas.rs.gov.br

Lei Nº 5.410/13 - Plano Plurianual de Taquara, disponível no site www.taquara.rs.gov.br

Lei Nº 2.992/13 - Plano Plurianual de Cambará do Sul, disponível site www.cambaradosul.com.br

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. **Programas sociais - efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001

MATTOS NETO, P. **Planejamento de novos produtos por intermédio do método *Technology Roadmapping* (TRM) em uma empresa de base tecnológica do setor de internet móvel**. Belo Horizonte, 2005

MEIRELLES, H. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. 94 p.

MATUS, Carlos Matus Romo. **Triangulo de Governo**, 2006

PHAAL, R.; FARRUKH, C.; PROBERT, D. **T-Plan: fast start to technology roadmapping- planning your route to success**. UK: Cambridge University - Institute of Manufacturing, 2001a.

PHAAL, R., FARRUKH, C., PROBERT, D. Technology roadmapping: linking technology resources to business objectives. www-mmd.eng.cam.ac.uk/ctm, 2001b.

_____. **Technology roadmapping: linking technology resources to business objectives**. 2001b. Disponível em: <www-mmd.eng.cam.ac.uk/ctm>. Acesso em: 10 abril 2015.

_____. **Technology roadmapping: a planning framework for evolution and revolution**. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 71, n. 1-2, p. 5-26, 2004.

PHAAL, R.; MULLER, G. An architectural framework for roadmapping: towards visual strategy. **Technological Forecasting & Social Change**, v.76, p.39-49, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 5.410, de 12 de fevereiro de 2014**. Altera Anexo da Lei Municipal nº 5.400/2013, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o

exercício financeiro de 2014, e, dá outras providências. Disponível em:
<http://www.taquara.rs.gov.br/download_anexo/index.asp?strARQUIVO=5411%20-%20Altera%20%20Lei%205400-13%20LDO.pdf&strDescricao=5411%20-%20Altera%20%20Lei%205400-13%20LDO>. Acesso em: 01 maio 2015

Plano Plurianual de Parobé, disponível no site: www.parobe.rs.gov.br

PL Nº 048/13 - Plano Plurianual de São Francisco de Paula, disponível
no site www.camarasfp.com.br

WEELS, R.; PHAAL, R.; FARRUKH, C.; PROBERT, D. *Technology Roadmapping for roadmapping for a service organization*. **Research Technology Management**. Março, 2004.