

PPA MUNICIPAL: REGRAS ATUALIZADAS

João Henrique Mildenberger

Parte I – Roteiro para organização do PPA

O Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para organização dos recursos e energias do governo e da sociedade em direção à uma visão de futuro, a um cenário de médio prazo. Duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA, é a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual, a LOA.

- O PPA: estabelece as diretrizes, os objetivos e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras, decorrentes da implantação de programas de duração continuada.
- A LDO: deverá estabelecer metas e prioridades para o próximo exercício administrativo, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, a LOA.
- A Lei Orçamentária Anual (a LOA): define os recursos necessários para as ações da LDO.

Estes instrumentos de planejamento devem estar em harmonia, por exemplo, quando o município planeja expandir os equipamentos escolares, construir mais escolas, por exemplo, deve-se lembrar que após sua execução haverá um aumento das despesas de custeio como os salários dos novos professores e a manutenção das escolas.

A base legal do PP:

- O art. 166 da Constituição Federal, § 3º, Inciso I, prevê que as emendas ao orçamento anual (LOA) ou em projetos que modifiquem o orçamento devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO;
- 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;

Entre os objetivos de um PPA podemos elencar os seguintes como os principais e mais importantes:

- Definir com a máxima clareza e objetividade possível quais são os grandes problemas, programas, objetivos e metas a serem priorizados pelo governo municipal, bem como os resultados esperados;
- Organizar os programas e ações responsáveis pela oferta de bens e serviços demandados pela sociedade, em especial os segmentos mais fragilizados;
- Estabelecer critérios para nortear a alocação dos orçamentos anuais;
- Definir diretrizes do sistema de gestão do planejamento, como a definição clara de responsabilidades pelas ações do governo, pelo monitoramento e avaliação das metas do plano e como ele será corrigido durante sua execução;

- Integração das prioridades municipais com as diretrizes e prioridades dos planejamentos do Estado e do Governo Federal;
- Estabelecer diretrizes para uma gestão democrática do planejamento e dos recursos financeiros do município;

1. Recomendações gerais

1. Orientação estratégica: o PPA não pode ser apenas um documento burocrático, para cumprir apenas um requisito legal ou uma imposição dos órgãos de controle. A elaboração do PPA deve ser vista como uma oportunidade do governo municipal compatibilizar sua estratégia de governo com os objetivos do seu programa eleitoral escolhido pela população democraticamente. Além disso, o planejamento municipal para os próximos 4 anos deve ser compatibilizado com o planejamento estadual e federal, com as oportunidades que as ações do Estado e da União podem criar para o município.

2. Instrumento de boa gestão dos recursos: o PPA é o documento que formaliza o planejamento do município. Neste sentido ele deve deixar clara a relação entre metas e objetivos e os recursos disponíveis, não só financeiros, mas humanos, materiais, etc. O plano deve ser desenhado de modo a permitir uma boa gestão dos seus programas e projetos. Um dos elementos fundamentais é prever, desde o início, como o plano será acompanhado, como será monitorado, como a população poderá acompanhar a execução de metas e objetivos. Só um bom sistema de monitoramento e avaliação pode garantir um processo de aprendizagem coletiva com erros e acertos, melhorando a eficiência na aplicação dos recursos. O plano deve ser revisto sempre que necessário e estes momentos de revisão e correção de rumos deve estar claramente previsto no planejamento

3. Considerar o dinamismo do ciclo de gestão: o planejamento da administração municipal é na verdade, uma ação contínua. O ciclo de gestão é composto de quatro grandes fases: Elaboração, Implantação, Monitoramento & Avaliação e Revisão. Na prática elas são interligadas e contínuas, por exemplo, quando fizemos a avaliação de um programa ou projeto estamos ao mesmo tempo, identificando os elementos que nos ajudarão a melhorar o programa e redesenhá-lo para o novo ciclo.

4. Considerar a organização interna do Plano: cada município deve adaptar sua própria metodologia, mas em linhas gerais, o PPA é feito de três grandes partes ou fases. A primeira pode ser chamada de Dimensão Estratégica, a segunda de Programas & Projetos e a terceira é pensar o sistema de gestão que compreende o monitoramento, a avaliação e o processo de atualização (revisão) do plano. A dimensão estratégica é a parte mais complexa e talvez a mais importante do plano, é aqui que o governo demonstra claramente para onde está indo, qual sua visão de cidade e qual sua visão de futuro, que cidade quer construir nos próximos quatro anos. A qualidade de um governo depende muito dos problemas que ele seleciona para enfrentar e do modo como constrói sua estratégia. É altamente recomendável que esta fase também seja elaborada de forma transparente e participativa, envolvendo a população organizada da cidade, de modo que o plano reconheça os diversos interesses e demandas e sobre elas, demonstre as prioridades do governo. A segunda etapa é uma etapa normativa, e decorre da primeira. A pergunta aqui é: quais programas e projetos vamos fazer para atingir nossa visão de cidade? Nossas prioridades programáticas e projetos? Os programas podem dividir-se em finalísticos, no caso de apoiarem a execução de bens e serviços à população ou de apoio administrativo, se forem de natureza tipicamente administrativa, internos ao governo.

3. Roteiro de Aplicação

1º Passo: definir o grupo que vai organizar a elaboração do PPA. Normalmente, dependendo do tamanho e da experiência anterior do município, o Plano Plurianual está vinculado à Secretaria de Planejamento ou instituição similar. Em muitos municípios quem elabora e organiza o PPA é o próprio staff ligado ao Gabinete do Prefeito. O importante é definir um grupo que reúne pelo menos três condições diferentes: (a) autoridade e legitimidade política perante o Prefeito para debater as prioridades e estratégias de todas as áreas do governo municipal; (b) conhecimento técnico de como funciona a Prefeitura, em especial o processo orçamentário, sobre o território municipal e sobre as demandas e interesses dos diversos setores da cidade e

(c) disposição política e tempo necessário para organizar e planejar a elaboração do Plano Plurianual. É preciso lembrar que embora o planejamento plurianual não se confunda com o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial (o PDDTU), ele deve dialogar permanentemente com suas diretrizes.

2º Passo: definir o conteúdo do PPA. O PPA em si mesmo é um produto a ser construído, um documento geralmente volumoso que pode e deve ser dividido em partes para facilitar sua organização. A primeira parte é chamada de “Mensagem”. Na “Mensagem”, normalmente se avalia a situação atual e as perspectivas para o futuro, é um texto de conteúdo predominantemente político e estratégico no qual o Prefeito, como autoridade política máxima do município, afirma seus compromissos e expectativas. Na “mensagem” devem constar os objetivos ou diretrizes maiores, os critérios para projeção da receita e os limites para o orçamento. A segunda parte é o “projeto de lei” que deve conter o período abrangido pelo Plano, seu conteúdo básico e os encaminhamentos para eventuais alterações em Programas e projetos que compõe o plano, bem como prever um mecanismo para sua avaliação periódica e prazos de envio à Câmara de Vereadores. A terceira parte são os “Anexos”, onde está o conteúdo normativo principal do planejamento. Os anexos são o conjunto de programas e ações que compõe o PPA, apresentando resumidamente em quadros e textos as

classificações dos programas de acordo com objetivos, funções ou subfunções. As classificações do PPA devem ser harmonizadas ou equivalentes com as classificações utilizadas no orçamento, mas não precisam ser limitadas a ele. Há inúmeros modelos que podem ser adaptados que podem ser analisados².

² Ver por exemplo em:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/130220_PPA_Municipal.pdf

3º Passo: definir as etapas de elaboração do plano: quais são e o que será feito em cada uma delas, com prazos, responsáveis, objetivos a serem atingidos, um calendário de prestação de contas e revisão do planejamento e assim por diante. Em uma palavra: é preciso planejar o processo de planejamento !Estas etapas será detalhada a seguir.

DICA para o Multiplicador: o facilitador deve deixar claro que o grupo que organizará o PPA (nos municípios maiores será a Secretária de Planejamento) tem que estar alinhado politicamente e legitimado pelo Prefeito Municipal. De qualquer forma a existência do grupo (ou Unidade de Planejamento), não isenta ou exime a participação do Prefeito e do primeiro escalão, em especial, na primeira fase, chamada de “dimensão estratégica”.

1. Etapas de elaboração do PPA municipal

1ª Etapa: definição da “Dimensão Estratégica” do Plano, compreende um conjunto de elementos que estabelecem a direcionalidade estratégica do planejamento, que inspiram e orientam a elaboração de Programas e Projetos, a mobilização de recursos e o envolvimento ativo da sociedade local. A seguir um quadro-resumo dos principais elementos.

O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Definir uma visão de futuro sobre a cidade e seu território	A comissão encarregada do PPA deve promover oficinas de debate utilizando ferramentas metodológicas adequadas, envolvendo diretamente o Prefeitos e os demais dirigentes do governo.	Estabelecer a dimensão estratégica do plano, os valores que deverão orientar toda sua elaboração. Permite o alinhamento e a potencialização de oportunidades no PPA Estadual e Federal
Explicar a realidade selecionando problemas de alto valor	Esta fase implica em construir uma explicação para a realidade do município, ela implica em: Fazer um inventário detalhado de todos os programas em andamento Identificar os atores sociais relevantes Conhecer o território: mapa de demandas sociais Mapear restrições legais e orçamentárias (vinculação de receitas, etc.)	A explicação da realidade do município, considerando a visão de futuro desejada, é fundamental para desenhar com mais rigor e assertividade os Programas e projetos que deverão ser executados.

Integração com Planejamento Estadual e Federal	Será preciso analisar e reconhecer no planejamento federal e estadual as oportunidades para o município, sobretudo na formação de uma agenda de desenvolvimento territorial.	A integração do planejamento local, regional e nacional, pode potencializar oportunidades e evidenciar as sinergias federativas, evitar desperdício de recursos e sobreposição de funções.
Desenhar os instrumentos e o papel da participação social no planejamento ³	Explicitar os objetivos e o papel da participação social e transparência administrativa no planejamento. Definir instrumentos e estratégias.	A participação social não é só um resgate da cidadania, mas um imperativo de transparência e <i>accountability</i> .

A título de exemplo, a “visão estratégica” do PPA Federal atual, está baseada nos seguintes argumentos:

“A estratégia é norteada pela institucionalização de direitos que garantam o cumprimento dos objetivos fundamentais da República anunciados na Constituição Federal de 1988. Ao seu lado, abre-se uma agenda de retomada do planejamento e da capacidade de investimento do Estado, especialmente em infraestrutura econômica e social, com sustentabilidade ambiental, de forma a superar os gargalos históricos do desenvolvimento brasileiro e gerar oportunidades de inclusão social. Em paralelo, é preciso induzir e orientar as forças dinâmicas da economia brasileira que têm sido a marca do atual padrão de desenvolvimento nacional. Atual dinâmica da economia brasileira baseada na ampliação dos investimentos em três motores do desenvolvimento: Mercado de produção e consumo de massa; Atividades baseadas em recursos naturais e Infraestrutura econômica e social. A estratégia de desenvolvimento passa por governar e buscar complementar o padrão de desenvolvimento brasileiro” (adaptado de SPI/MP, 2013)

³ O governo federal organizou o “Forum Interconselhos” para acompanhar a elaboração e monitoramento do PPA federal, a experiência pode ser replicada no município reunindo representantes dos diversos conselhos de políticas do município. Consultar:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_almanaque_do_planejamento.pdf

Os macro-desafios do PPA federal até 2015:

EIXOS E MACRODESAFIOS – PPA 2012–2015		
Macroeconomia para o desenvolvimento	Sistema de proteção social	Infraestrutura econômica
1. Projeto nacional de desenvolvimento 2. Erradicação da pobreza extrema Ciência, tecnologia e inovação	1. Projeto nacional de desenvolvimento 2. Erradicação da pobreza extrema 4. Conhecimento, educação e cultura 5. Saúde, previdência e assistência social Cidadania 10. Segurança pública	1. Projeto nacional de desenvolvimento 3. Ciência, tecnologia e inovação 7. Infraestrutura
Produção com sustentabilidade e inovação	Inserção internacional	Estado, federalismo, planejamento e gestão
1. Projeto nacional de desenvolvimento 3. Ciência, tecnologia e inovação 4. Conhecimento, educação e cultura	1. Projeto nacional de desenvolvimento 11. Integridade e soberania nacional	1. Projeto nacional de desenvolvimento 6. Cidadania 8. Democracia e participação social 11. Gestão pública

Nesta primeira etapa se definem as grandes linhas condutoras do PPA, que idéias vão inspirar os debates dentro do governo, que rumos a cidade deverá trilhar nos próximos anos, que relações ela deverá consolidar ou transformar na sua região, estado e país? Um dos elementos norteadores é a participação social e popular em todas as fases da elaboração do Plano, por isso ela é pensada aqui, no primeiro bloco das definições mais estruturantes e fundamentais. A participação social tem que ser cuidadosamente pensada e planejada: quais são os grupos organizados

na cidade, que entidades os representam e os públicos mais fragilizados que não tem representação organizada, como serão envolvidos ? A qualidade do processo participativo depende diretamente da qualidade da informação e dos debates que serão realizados, por isso, é preciso gastar energia nestes processo, priorizar tempo e disposição para ouvir as demandas e dialogar com as diferentes reivindicações.

Esquema do processo de participação



Fonte: Almanaque do Planejamento / MP

2ª Etapa: definição dos programas e projetos do plano. É a dimensão tática do plano. O grupo de planejamento deve – a partir da explicação da realidade e da dimensão estratégica do Plano – formular os programas e projetos.

O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Definir os Programas e Projetos	Há vários modelos. O importante é ter sempre a idéia de que projetos mobilizam recursos, geram produtos específicos e provocam resultados nos problemas do mundo real. Normalmente os Programas reúnem tematicamente um conjunto de projetos afins e os projetos são compostos de objetivos, metas e indicadores relacionados e se desdobram em ações e iniciativas. Os programas também põem ter objetivos específicos que unifiquem o resultado esperado de um conjunto de projetos. A participação dos atores sociais envolvidos nos programas aumenta sua chance de sucesso e gera maior responsabilização coletiva.	O objetivo fundamental da dimensão normativa do planejamento estratégico é organizar os recursos disponíveis em direção à metas e produtos claros, objetivos e viáveis, tanto técnica quanto politicamente. Os projetos devem atacar os problemas identificados na etapa anterior.
Realizar o processo orçamentário do planejamento	As iniciativas que compõe cada objetivo no programa tem ações	Deve-se garantir equivalência entre a classificação do PPA e do

	orçamentárias equivalentes	Orçamento para que os dois instrumentos sejam complementares.
--	----------------------------	---

3ª Etapa: definição do sistema de gestão e monitoramento do plano. É a dimensão operacional do planejamento.

O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Definir o sistema de monitoramento e avaliação do Planejamento	Definir quando, como e com quais critérios e condições os programas e projetos podem e devem ser alterados. Construir um bom sistema de indicadores para os principais objetivos do plano.	Somente o monitoramento pode propiciar uma avaliação rigorosa dos resultados. Somente a avaliação sistemática ajuda no aprendizado organizacional.
Pensar o sistema de gestão & planejamento	A elaboração e execução do Plano Plurianual evidencia outras lacunas na organização do governo e da administração municipal, tais como: formação e capacitação dos servidores, comunicação interna, processo decisório, prestação de contas, relações com legislativo, etc.	A dinâmica do planejamento pode evidenciar oportunidades para melhoria da gestão pública de um modo geral.

DICA para o Multiplicador: a sugestão destas três etapas – dimensão estratégica, desenho de programas e sistema de gestão - é meramente ilustrativa. Em cada município o facilitador deve ter sensibilidade para adaptações necessárias. É razoável supor que em municípios menores, 75% tem menos de vinte mil habitantes e 50% até 300 funcionários, o desenho de programas seja a parte mais importante do processo.

Parte II – Ferramentas Metodológicas selecionadas

Nota explicativa

Cada etapa da elaboração do PPA municipal exige uma metodologia específica que deve ser exaustivamente debatida e definida pelo grupo que organiza a elaboração do Plano. Aqui apresentamos somente algumas ferramentas que podem ser úteis nesta composição. As ferramentas não podem ser complexa ao ponto de dificultar o entendimento e bloquear a participação da sociedade, nem tão simples a ponto de não dar conta da complexidade do processo.

Equívocos comuns sobre a prática do planejamento e a elaboração do PPA

1. “Planejar é uma coisa, fazer é outra...”

Esta frase é utilizada com frequência para tentar minimizar ou diminuir o esforço de planejamento nas organizações. Esta visão surge normalmente em contextos institucionais que tem precário ou nenhum planejamento, opõe processos supostamente antagônicos, mas que, na verdade, são parte de um único momento, é na ação concreta que o plano se decide e prova sua importância. Os métodos de planejamento tradicionais, ao ignorar a variável política, cortaram o caminho para o diálogo entre plano e gestão, relação absolutamente imprescindível para casar o “planejar” com o “fazer”. A absoluta maioria dos planos fracassam porque o momento da gestão, do “fazer” não foi tratado com a devida importância exatamente durante o momento do planejamento.

2. “O planejamento engessa o governo...”

Num ambiente planejado, ao invés da decisão meramente intuitiva e lotérica, da administração do dia-a-dia, estabelecem-se critérios, metas, objetivos dos programas, diretrizes de longo prazo, enfim, o planejamento é um exercício sistemático de antecipação do futuro e é intensivo em gestão. Uma organização que pensa e planeja estrategicamente cria condições para o surgimento da liderança baseada na democracia interna e na delegação de autoridade, o monolitismo político e o dirigente autoritário surgem, quase sempre, no ambiente de ausência de planejamento estratégico e participativo. Um governo que se planeja, otimiza recursos e se antecipa aos problemas.

3. “O Planejamento é um rito formal, falado em código e desprovido de substância...”

Este preconceito está muito associado com o próprio elitismo intelectual que o planejamento tradicional e seus defensores construíram ao longo de décadas venerando modelos abstratos e inúteis. Neste caso será sempre verdade o ditado que diz ser o improviso sempre preferível ao planejamento malfeito, isto é, burocrático, formalista. O ritualismo mata o “bom” planejamento e condena à mediocridade dirigentes e funcionários. No mercado das consultorias organizacionais é comum o surgimento de “novas” técnicas e modelos esotéricos de planejamento ou temas afins. As siglas se proliferam e poucas delas tem realmente conteúdo prático e a aplicabilidade necessária. Quando se caminha para níveis cada vez mais abstrato de raciocínio, variáveis cada vez mais agregadas e grandes sínteses políticas é fácil descolar-se da realidade concreta e esta armadilha tem apanhado muitos planejadores. Nesta situação é sempre recomendável associar a intuição e o bom-senso - a expertise que falta para muitos - com as técnicas e modelos racionais adotados em qualquer manual de planejamento.

4. “O planejamento é obra puramente técnica, deve ser neutro...”

É evidente que os planejadores devem ter conhecimento técnico mínimo sobre o que planejam e a técnica pode ser usada em diversa direções, até opostas. Tais conhecimentos podem ser apreendidos de forma padrão e uniforme, estão acumulados historicamente nos mais diversos setores do conhecimento humano. Entretanto, no setor público especialmente, seria um suicídio “planejado”, fazer planos sem incluir as variáveis de poder e da política na sua concepção e execução. Não existe planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isto pressupõe uma determinada visão-de-mundo, uma concepção de Estado, de organização social e assim por diante. Planejar estrategicamente implica necessariamente em manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os “outros” também planejam e formulam estratégias. O planejamento que se diz meramente técnico na verdade resulta em simples adivinhação e charlatanismo intelectual.

5. “A participação social atrapalha o Plano...”

Outro mito que carece de base empírica e conceitual. A participação social organizada na elaboração, execução e monitoramento do Planejamento, não só confere mais legitimidade e responsabilização coletiva sobre seus resultados, como ajuda a evitar desvios de recursos e fiscalizar a execução dos serviços públicos. Fundamentalmente a participação dos grupos organizados, conselhos de políticas e da população em geral representa um resgate da cidadania, processo meritório em si mesmo.

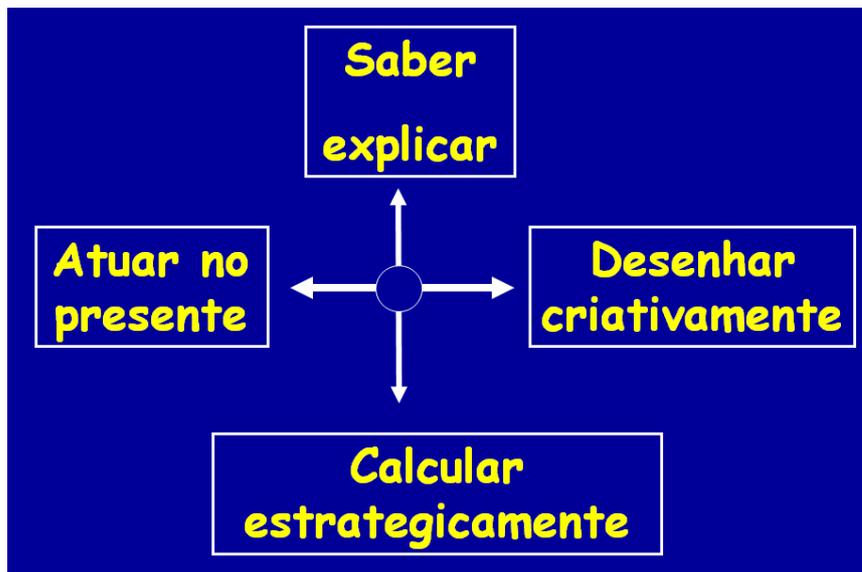
6. “O PPA não é nada mais do que uma lista de obras e serviços...”

A elaboração do PPA é um momento ímpar para governo e comunidade pensarem o futuro da cidade. As obras e serviços previstos pelo plano como investimentos importantes, também devem ser considerados na sua manutenção, em especial dos recursos humanos necessários ao seu funcionamento posterior. O PPA não pode e não deve se tornar uma lista de obras desconexas, nem um catálogo demagógico de promessas irrealizáveis. Um Plano Plurianual bem feito, coerente e exequível, bem estruturado, com uma visão pactuada de futuro para a cidade, sem dúvida poderá contribuir também com a imagem do governo e do Prefeito(a) municipal.

As quatro ferramentas apresentadas são as seguintes:

Análise FOFA (SWOT em inglês) baixa complexidade	Identifica as Fraquezas, Oportunidades, Fortalezas e Ameaças	Pode ser utilizado para organizar as tarefas, visualizar o contexto em que o planejamento está sendo elaborado e nivelar a informação no grupo
Análise Situacional por Problemas média complexidade	Seleção e explicação do problema, separando causas de efeitos	Muito útil para identificar a transtorialidade da agenda municipal e a interpelação entre problemas.
Desenho da Matriz Operacional média complexidade	Identifica quais ações são necessárias e a relação entre recursos, produtos e resultados	Possibilita fazer análise de eficiência e eficácia dos projetos.
Análise Estratégica alta complexidade	Identifica atores sociais, interesses e relações de poder	Útil para construir viabilidade política e institucional para o PPA, vencer resistências e aumentar seu grau de legitimidade e participação social.

Independente da ferramenta usada é fundamental que o grupo de planejamento do PPA municipal saiba articular as quatro dimensões básicas do pensamento estratégico:



DICA para o Multiplicador: nos eventos de formação de facilitadores municipais deve-se considerar que estas ferramentas estão dispostas em grau crescente de complexidade. Caso seja necessário, deve-se adaptar as ênfases de acordo com as condições institucionais, políticas e materiais de cada município.

FERRAMENTA 1

A Análise FOFA (Fraquezas e Fortalezas & Oportunidades e Ameaças)

baixa complexidade

Esta é outra metodologia ou mais corretamente falando, outra técnica de pronto emprego para uso em reuniões, processos de planejamento rápido ou mapeamento de processos. Lembre-se que esta técnica só é válida se o grupo que está organizando o PPA ou participando de sua elaboração tiver plenas condições de diálogo e comunicação, não poderá haver qualquer tipo de constrangimento ou censura aos participantes. A implementação do FOFA⁴, que quer dizer forças, fraquezas, oportunidades e ameaças depende do detalhamento destes quatro pontos, como segue:

<p>Pontos Fortes da Organização (Strengths)</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>Pontos Fracos da Organização (Weakness)</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
<p>Oportunidades Ambientais (Opportunities)</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>Ameaças Ambientais (Threatness)</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

⁴ SWOT é uma sigla em inglês dos termos *Strengths* (pontos fortes), *Weaknesses* (pontos fracos), *Opportunities* (oportunidades para o seu negócio) e *Threats* (ameaças para o seu negócio).

a) Forças (questões internas): Determine os pontos fortes do governo e da administração municipal, da cidade, dos recursos disponíveis ou qualquer outra característica interna importante.

Questões básicas :

- Há qualquer vantagem sem igual ou distinta que faz Prefeitura e sua Cidade se destacar?
- O que faz com que os cidadãos de sua cidade sintam orgulho?
- O que distingue positivamente sua cidade e prefeitura das demais cidades de sua região?
- Sua cidade possui um plano diretor de ordenamento territorial?

b) Fraquezas (questões internas): Determine as fraquezas de sua cidade e prefeitura, não somente de seu ponto de vista, mas também, o mais importante, de seus cidadãos. Embora possa ser difícil para um governo reconhecer suas fraquezas, é fundamental encarar a realidade de frente, identificar os problemas internos que potencialmente podem impedir uma boa gestão e planejamento do município.

Questões básicas :

- Existem operações ou procedimentos que podem ser melhorados no governo municipal?
- Porque outros municípios semelhantes ao seu obtêm melhores resultados na qualidade dos serviços públicos ofertados?
- Os recursos humanos da prefeitura estão disponíveis na quantidade e qualidade desejada e necessária?
- Como estão as condições financeiras de seu município para investir na cidade?
- Como estão as condições cadastrais da prefeitura para receber transferências de recursos do Estado e do Governo Federal ?

c) Oportunidades (ambiente externo) : outro fator importante é determinar como sua prefeitura e cidade pode continuar a se desenvolver de forma inclusiva e sustentável, aproveitando e otimizando as oportunidades que aparecem. Afinal, oportunidades estão em todo lugar, tais como mudanças na tecnologia, novas políticas governamentais, novos investimentos, etc.

Questões básicas :

- Quais são as oportunidades de cooperação federativa de sua cidade ? Com o Estado e com o governo federal ?
- Que oportunidades você identifica na sua cidade para o desenvolvimento econômico e social?
- Há expectativa de novos investimentos na cidade?
- As tendências dos indicadores sociais e econômicos indicam oportunidades no futuro?

d) Ameaças (ambiente externo): ninguém gosta de pensar em ameaças, mas nós ainda temos de enfrentá-las, apesar do fato que elas são fatores externos que estão fora de nosso controle. É vital estar preparado e enfrentar as ameaças durante situações de turbulência. No planejamento plurianual é importante prever o que pode impedir o êxito do plano, só assim poderemos preparar ações mitigadoras e se antecipar aos problemas.

Questões básicas :

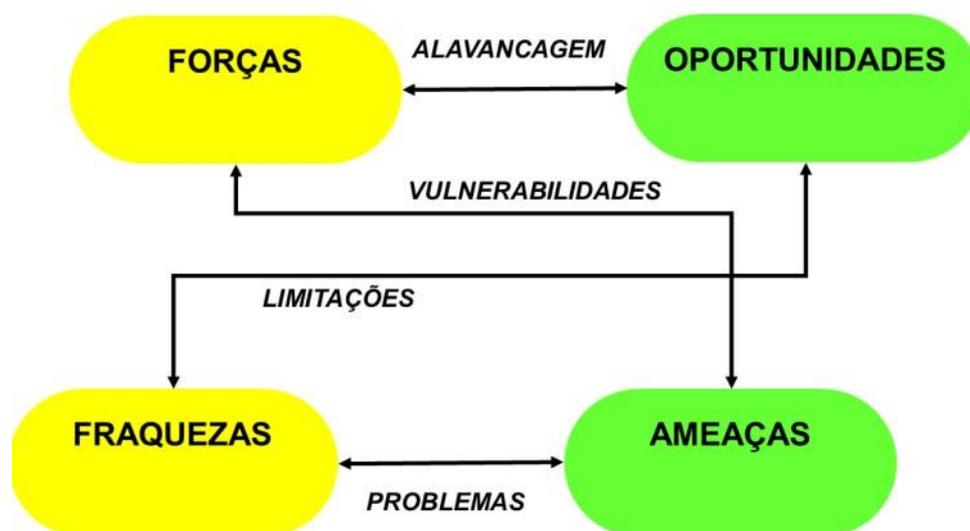
- Quais indicadores ou tendências de desenvolvimento econômico e social de sua cidade ou região podem ameaçar o êxito do plano plurianual?
- Mudanças na legislação nacional, estadual ou local podem ameaçar o desenvolvimento de sua cidade?
- Há ameaças de natureza climática ou ambiental que poderão afetar sua cidade no futuro próximo?

A análise FOFA acontece quando os quatro quadrantes estão preenchidos, veja a figura a seguir. Em cada quadrante há uma configuração específica e uma indicação que ajuda o planejador municipal a determinar o que fazer. Por exemplo, no quadrante onde estão combinadas as forças (internas) com as oportunidades (externas) há claramente uma indicação das prioridades da Prefeitura e da cidade, do seu foco de ação, daquilo que a distingue das demais e que é sua força. Já o oposto, no quadrante de confluência das ameaças (externas) com as fraquezas (internas) há um sinal de alerta, uma indicação de estratégia defensiva ou de desenvolvimento da cidade num cenário hostil.

OBSERVAÇÃO: ao fazer a análise é importante manter sempre a perspectiva de quem está fazendo o Plano e se responsabilizando por ele, neste caso, quem faz a matriz FOFA/SOWT é a Prefeitura Municipal, isto é, um ator com interesses, força e poder no jogo social bem definidos. Não confundir “prefeitura”, que é um ator, com “município” que é um conceito amplo, podendo significar o conjunto da sociedade, o território ou um ente federativo.

		Análise Externa	
		Ameaças	Oportunidades
Análise Interna:	Pontos Fracos	RISCO	POTENCIAL
	Pontos Fortes	ENFRENTAR	FOCO

A análise FOFA pode ser muito útil como ferramenta auxiliar para fomentar um *brainstorming* no início de um debate sobre cenários futuros para a organização ou seminários de planejamento estratégico. O FOFA é especialmente útil para a gestão de riscos porque permite visualizar num mesmo quadro fontes internas e externas de riscos para os projetos e ações. As fortalezas e as oportunidades da conjuntura local, regional e nacional constituem base para inspirar a dimensão estratégica do plano, pois fornecem as bases para os grandes desafios.



Deve-se ter o cuidado para não “congelar” a análise, a realidade é dinâmica e os pontos mais importantes devem ser monitorados o tempo todo. Ainda mais porque boa parte das informações dependem de eventos externos, muitos fora da governabilidade da Prefeitura ou do Governo Municipal.

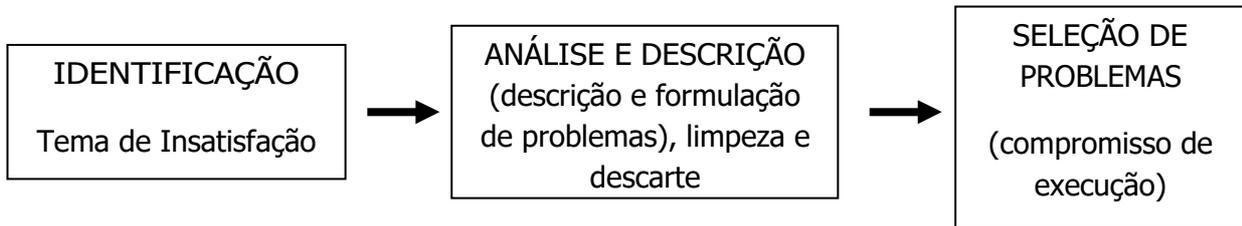
DICA para o Multiplicador: esta ferramenta depende muito do clima de debate que for criado pelo moderador ou instrutor. É fundamental que os participantes sintam-se a vontade para falar, a cada rodada de debate pode-se refinar e agrupar as sentenças, formando textos coerentes. O mapa de alinhamento entre programas federais e estaduais é com certeza uma das oportunidades centrais para o PPA municipal.

FERRAMENTA 2

Identificando, selecionando e explicando problemas – o momento explicativo média complexidade

O que é ?

É a identificação, seleção e priorização de problemas que se constituem nos principais obstáculos para o cumprimento das diretrizes estratégicas da organização, considerada a análise de ameaças e oportunidades.



Qual objetivo ?

O problema é fundamentalmente uma situação desconfortável para o ator que pode ser evitada. Isto é, o problema deve tornar-se um centro prático de ação, mesmo que existam variáveis ligadas à explicação do mesmo, sobre as quais possuímos baixa governabilidade. A identificação, seleção e explicação do problema (através do fluxograma explicativo ou “árvore do problema”) é passo fundamental porque dele deriva toda a construção posterior dos projetos e ações. Na percepção de Matus⁵:

⁵ Carlos Matus, ver referências no final.

“Existe uma tendência a crer que as soluções são previamente conhecidas e que a explicação do problema deve acomodar-se às soluções pré-concebidas. Existe também uma tendência, em cada ator, a crer que sua solução e sua explicação são as corretas. Esses vícios de irreflexão opõem-se ao planejamento como processo criativo e penetrante.”

Resumo das principais vantagens metodológicas na “análise do problema”:

- (1) demonstra claramente que os problemas têm causas relacionadas umas às outras.
- (2) permite construir uma visão mais sistêmica e holística sobre possíveis estratégias.
- (3) contribui para hierarquizar recursos escassos e focalizar as energias de gestão.
- (4) ajuda pedagogicamente nos processos de aprendizagem e participação internos.

Os problemas que predominam no universo social, na gestão pública em especial, são aqueles ditos “quase-estruturados” que exigem metodologias de planejamento de qualidade diferenciada. Identificar problemas não é tarefa simples. Vemos o mundo de acordo com os óculos que estamos usando. Cada pessoa tem sua cultura, suas referências e valores. O que é problema para uns pode ser a solução para outros. Nossa percepção e intuição são importantes, mas podem enganar.

Uma quadro-resumo que mostra as diferenças entre problemas bem estruturados (fáceis de resolver) e problemas quase-estruturados (difíceis de resolver).

A natureza dos problemas complexos:

- O problema está determinado por regras, mas estas não são precisas, nem invariáveis e nem iguais para todos. Os atores sociais criam as regras, e às vezes as mudam para poder solucionar os problemas.
- O homem (ou ator social) está dentro do problema e é aí que o conhece e o explica, mesmo que não tente solucioná-lo. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
- As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
- Os atores sociais (ou os homens) criam possibilidades de solução, que não existem previamente. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não são dados necessariamente previamente.
- O problema está sincrônica e diacronicamente entrelaçado a outros; a solução de um problema facilita ou dificulta a solução de outros.
- O espaço e o tempo são relativos a quem se relaciona com o problema a partir de diferentes posições.
- O sistema é criativo e suas variáveis não são dadas, não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
- Qualidade e quantidade combinam-se inseparavelmente. As possibilidades de solução do problema são criadas pelo homem e são potencialmente infinitas em número.

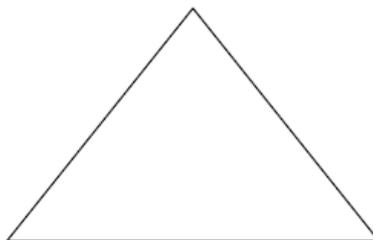
- O problema coloca um desafio múltiplo que abrange sempre o âmbito sociopolítico, mesmo tendo uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar o rigor.

Como fazer ?

A identificação do problema segue, normalmente, uma seqüência onde:

- A análise FOFA pode ajudar a identificar e selecionar os problemas de alto valor para o Governo Municipal e para a Cidade. Lembre-se de que as ameaças externas no fundo são problemas que devem ser enfrentados, mas que a Prefeitura tem baixa governabilidade (mudanças climáticas, por exemplo). Já as “fraquezas” ou “pontos fracos” são fonte dos problemas que - em tese - estão mais próximos da solução pelo Governo Municipal, como por exemplo, “Saneamento deficitário” ou “baixa arrecadação municipal”.
- O grupo que está elaborando o PPA, define uma listagem de problemas com liberdade total de critérios. Além da análise FOFA, pode-se estimular o debate a partir da análise do “triângulo de governo” que relaciona nos vértices as categorias “Projeto de Governo”, “Governabilidade” e “Capacidade para Governar”. Normalmente o debate sobre estes três pontos enseja um “chuva de idéias” sobre os problemas da organização. Abaixo um diagrama que ilustra esta relação:

Projeto [o que fazer]



Força
difficuldade para agir:
relação entre as variáveis de poder que estão dentro ou fora de controle do ator que planeja

Capacidade de Governo
capacidade para fazer,
experiência de gestão,
conhecimento, métodos,
técnicas, habilidades,
controle de meios e recursos

DICA para o Multiplicador: o debate usando a figura do “triângulo de governo” funciona melhor em grupos mais homogêneos, que já tenham algum acúmulo coletivo de debates. Sua maior utilidade é evidenciar que qualquer Projeto de Governo depende de sua capacidade para governar e de sua governabilidade, isto é, há limites para atingir seus objetivos, sua consciência é fundamental para um planejamento ousado, mas realista.

- O facilitador ou monitor promove a “limpeza” de problemas mal-formulados ou confusos, inquirindo o grupo e provocando a reflexão sistemática sobre os resultados da produção coletiva.
- O uso de tarjetas (pedaços retangulares de cartolina colorida onde os participantes escrevem seus argumentos) ou outro método de visualização é fundamental, pois garante a participação de todos. Aqui cada palavra ou frase pode ter múltiplos significados.
- A descrição ou redação de um problema deve ser feita de forma negativa, isto é, expressando um sentido de negatividade de não-conformidade, etc.
- Tradicionalmente iniciamos por definir soluções “prontas”, mesmo sem saber quais problemas elas supostamente estão tentando resolver. No planejamento estratégico, com enfoque participativo ocorre o contrário da reflexão convencional. Aqui se combate a idéia freqüente de “soluções em busca de um problema” !
- É fundamental colocar um só problema por tarjeta, facilitando a recomposição visual das idéias durante o processo de eleição. Na medida em que os problemas de redação são filtrados e corrigidos, o entendimento e validação das

declarações e o processo de seleção ou priorização pode iniciar.

- Devemos passar, em todas as fases ou passos, de uma situação de reflexão extensiva para outra de priorização e seleção intensiva, ou seja, de focalização permanente naquilo que é sempre prioritário, que é anterior.
- O grupo deve separar três categorias analíticas que envolvem a identificação de problemas: as causas, os efeitos e os sintomas do problema. Deve-se começar pela descrição do problema, como ele aparece, como se torna visível e só depois explicar causas e efeitos. A descrição de um problema pode ser a base para formular indicadores que permitirão, mais adiante, montar um sistema de monitoramento.
- O grupo seleciona vinte, trinta ou quarenta problemas que estão “no caminho” das diretrizes estratégicas. Quanto maior o número de problemas, mais tempo será necessário para processar o debate seguinte (seleção e explicação).
- O grupo deve selecionar no máximo dois ou três grandes problemas em cada estratégia (ou no máximo cinco problemas, para o conjunto das estratégias). Lembramos que para cada problema selecionado todo um “plano de ataque” deverá ser elaborado, suas estratégias, instrumentos de gestão, etc.
- O consultor deve agrega-las por âmbito temático (administração, finanças, atividades finalísticas, etc.), pois isto facilita a leitura e interpretação do conjunto de problemas do grupo. Sugerimos a seguir algumas perguntas-orientadoras *como fio condutor dos debates*, por exemplo: Quais problemas são centrais para atingir as diretrizes? Considerando a análise situacional - quem nós somos e para onde queremos ir, onde devemos concentrar nossos recursos estratégicos? Quais problemas estão totalmente fora da nossa governabilidade e portanto, exigem que se adote estratégias diferenciadas?

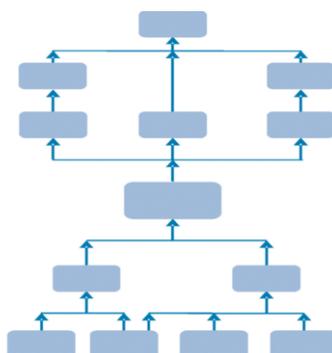
Critérios para selecionar os problemas na elaboração do PPA municipal:

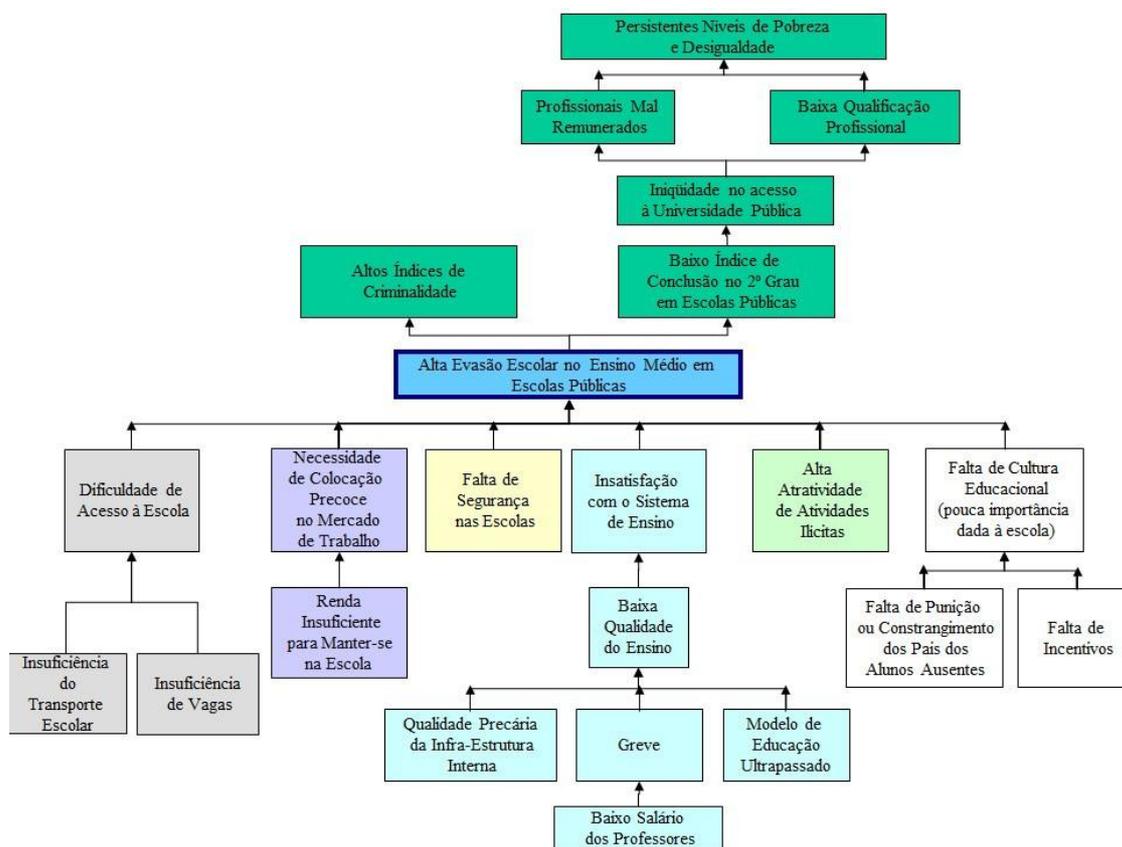
(1) Qual a natureza e a intensidade do impacto do problema na visão de futuro da Cidade, definida pelo governo municipal (dimensão estratégica do planejamento).
(2) Qual o valor político atribuído ao problema.
(3) Período de maturação dos sintomas e efeitos do problema (duração do mandato).
(4) Recursos dominantes necessários para seu enfrentamento e solução.
(5) Grau de governabilidade e eficácia exigida do governo ou organização.
(6) Qual a reação dos outros atores diante dos problemas selecionados.
(7) Quais os custos (financeiros ou não) do adiamento de seu enfrentamento.
(8) O ataque aos problemas exige padrões de inovação ou continuidade.
(9) Quais os impactos (ou abrangência) do problema a nível regional.

Explicar bem o problema é fundamental para desenhar operações e ações no momento seguinte. Muitos problemas iniciais, que foram descartados pelo grupo, surgem novamente como causas ou conseqüências dos problemas escolhidos, este “entrelaçamento” de problemas é um indicador importante da transeitorialidade, isto é, no fundo, os problemas estão interligados. Por exemplo, identificar problemas de saúde pública, necessariamente implica em descrever problemas na área do saneamento básico, da segurança alimentar ou da desnutrição infantil.

Assim como uma árvore com suas raízes e galhos, a representação gráfica de um problema ajuda a perceber as conexões e interdependências entre as diversas dimensões da vida social, política, cultural, humana, econômica, etc., na gestão de uma cidade.

Um exemplo de uma “Árvore do Problema” construída pelo grupo dirigente de uma hipotética “Secretaria Estadual de Educação”, na tentativa de entender o problema “alta evasão escolar no ensino médio”:





Outra finalidade deste “debulhamento” do problema é *concentrar as atenções nas causas* e não nos efeitos ou sintomas do problema. A identificação das causas dos problemas é fundamental e ainda podemos descrevê-las segundo diferentes graus de governabilidade que temos sobre elas. Por exemplo, existem regras jurídicas ou condicionamentos estruturais (ou históricos) que ajudam a conformar determinados problemas, porém não são centros práticos de ação, pelo menos da ação direta do ator social que está planejando.

Exemplos de problemas complexos comuns nos municípios brasileiros:

- Inexistência de espaços participativos e fragilização dos instrumentos de controle social e transparência pública.
- Altos níveis de exclusão social, alto número de populações fragilizadas e baixos níveis de equidade social.
- Baixo dinamismo econômico resultando em pouca geração de emprego e renda local.
- Baixa capacidade de investimento público municipal e alta dependência de recursos transferidos do Estado e União (FPM).
- Baixa ou inexistente articulação regional ou formas consorciadas para solução de problemas comuns e gestão inter-municipal.
- Capacidade de governo insuficiente: quadro técnico reduzido e pouco motivado, sem tradição de planejamento, carência de pessoal na prestação,...

FERRAMENTA 3

A Matriz Operacional

média complexidade

A idéia de uma “Matriz Operacional” consiste em elaborar um instrumento de visualização gráfica, que contenha o conjunto das informações mais importantes do desenho normativo do plano, isto é, a base (NÃO DETALHADA) de seus programas e projetos. É a dimensão mais tática do plano. A matriz consiste na disposição do conjunto de operações definidas e deve levar em consideração os seguintes itens:

Os elementos estruturais para *desenhar um Programa* do PPA:

- **Detalhamento:** conforme a complexidade das causas do problema ou da diretriz estratégica (dimensão estratégica) será necessário detalhar o Programa em projetose ações específicas e assim por diante, o grau de detalhamento deve obedecer critérios de praticidade e operacionalidade do plano.
- **Recursos necessários:** deve-se estimular uma reflexão sobre o grau de comprometimento de recursos necessários para executar a operação. Os recursos sempre são multifuncionais, podendo ser classificados em econômicos ou financeiros, tempo, humanos e políticos. Pode-se atribuir uma graduação -alto, médio, baixo - em operações mais complexas. A análise de recursos necessários é fundamental para avaliar a *eficiência* da ação proposta a partir do balanço geral de recursos. A análise dos recursos financeiros é a base para construção da proposta orçamentária nas fases posteriores.
- **Produto gerado:** é o efeito imediato e direto da execução da ação ou operação. Por exemplo, se a ação proposta for: “Elaborar projeto de implantação de controladoria interna,” o produto gerado será provavelmente um “Projeto de Implantação da Controladoria” e os resultados “melhoria da qualidade do gasto público”.
- **Resultado esperado:** é crucial distinguir resultado de produto, para que se analise a *eficácia* da ação, isto equivale a responder a seguinte pergunta: o produto esperado desta operação realmente garante o resultado desejado? No exemplo anterior um dos resultados mais prováveis seria a redução do desperdício ou melhoria da gestão. Há sempre uma pré-intencionalidade ao definir resultados, já que uma operação pode produzir muitos resultados. Resultados imprevistos ou negativos, dependendo das estratégias de viabilidade e dos cenários futuros. Pode-se debater aqui indicadores quantitativos e qualitativos de resultado que, junto com os indicadores do problema, podem ajudar para montar o sistema de monitoramento.



- **Responsável:** recomenda-se definir junto ao grupo de planejamento o setor, secretaria ou departamento responsável pela execução da operação e que vai se responsabilizar perante o grupo por esta tarefa ou pelo seu detalhamento técnico. Esta definição pode ficar “em aberto” e ser retomada no final do processo de planejamento quando debate-seo problema da gestão do plano e o conjunto de responsabilizações institucionais que ele demanda.

Estes elementos conformam o *padrão mínimo* da Matriz Operacional. Algumas metodologias utilizam outras ferramentas como o “5W2H” (Quem ? Onde ? Como ? Porque? Quando ? Quanto ?), metodologias de controle de qualidade no ciclo PDCA (planejar, fazer, corrigir e atuar corretivamente) ou o “Método do Quadro Lógico”, por exemplo. Todas formas e arranjos descritivos possíveis *são válidos*, desde que haja sempre coerência metodológica entre os princípios teóricos do método, a metodologia utilizadas, as ferramentas empregadas e os valores da organização que protagoniza o processo de planejamento.

O inventário de programas e projetos já em andamento na Prefeitura pode e deve ser utilizado como subsídio neste debate, porém deve-se atentar para que o atual portfólio de atividades não condicione, por inércia ou acomodação, os futuros programas do Plano Plurianual.

Um desenho sugestivo de “matriz operacional” para programas finalísticos:

Elemento da Matriz	Descrição
As Diretrizes Estratégicas	Está relacionada à imagem de futuro que queremos construir na cidade. É a visão estratégica de médio e longo prazo.
O(s) Problema(s) e suas causas	Relaciona os problemas e suas causas mais importantes que temos que resolver para caminhar em direção ao futuro que queremos para o município.
Nome do Programa	Enunciado do programa, deve ser claro e comunicável.
Objetivo do Programa	Deve ser viável, transformador, exequível e orientado para a estratégia do governo.

Meta do Objetivo até 2017	Pode ser qualitativa ou quantitativa. A meta materializa o objetivo.
Iniciativa	É o que deve ser feito no âmbito do programa nos próximos 4 anos. Declara os bens e serviços que serão entregues.
Recursos necessários	Para que se tenha uma idéia da exigência de recursos do programa e suas iniciativas, NÃO DEVE SER detalhado. Isto será feito por equipes técnicas após a decisão final do governo e sociedade.
Produto esperado	É o bem ou serviço resumidamente descrito que será disponibilizado à população.
Resultado esperado	Esperemos resolver ou pelo menos atenuar os problemas e atingir os objetivos. Aqui debate-se os impactos efetivos do programa e suas ações na realidade local.
Órgão responsável	Define o setor ou depto responsável, quanto mais preciso melhor.

O detalhamento do programa, incluindo o uso de indicadores⁶, definição de público- alvoque são fundamentais para aferir o alcance ou não das metas de cada objetivo, justificativa, horizonte temporal e cronograma (etc.), deverá ser feito depois que o grupo de planejamento definir uma proposta básica. Este detalhamento deverá ocorrer também depois da oficina ou reuniões com a sociedade organizada.

DICA para o Multiplicador: é vital que fique claro aos responsáveis pela organização do PPA que o modelo de organização dos programas é variável, aqui estão só os elementos essenciais. Aspecto crítico é sempre a relação lógica e plausível entre diretrizes estratégicas, causas dos problemas e programas. Isto é essencial para concentrar a ação do PPA em frentes de intervenção realmente prioritárias, inadiáveis e com respaldo da população. A matriz FOFA poderá ajudar para dar mais realismo a esta etapa

Para exemplificar o desenho básico de um programa do PPA federal segue o esquema mostrado a seguir:
Esquema do desenho básico de um programa do PPA



⁶ Sobre indicadores consultar:

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_tria ngular.pdf

FERRAMENTA 4

A Análise da Estratégia,

alta complexidade

Muitos planos estratégicos fracassam ou se tornam peças protocolares e burocráticas porque sua gestão é muito vulnerável e artesanal. Outro motivo de falha sistemática é a ausência de liderança – que deve iniciar pelo Prefeito – para motivar e orientar sua equipe. Em ambas as situações se requer uma competente análise da estratégia do plano plurianual. O plano não é neutro, ele carrega uma visão de cidade que pode contrariar por exemplo, os interesses dos especuladores imobiliários ou de atividades econômicas altamente poluidoras, por exemplo. Muitos planos falham porque não logram obter apoio de aliados ou neutralizar opositores. Na análise de estratégia procuramos conhecer quem são os “jogadores”, os atores sociais da cidade e como o Governo Municipal, responsável pelo êxito do Plano deve dialogar neste “jogo social”.

1º passo: a análise dos Atores Sociais

O comportamento dos demais atores ou entidades que estão no espaço dos nossos problemas é determinante para a eficácia dos nossos planos, em todos os domínios da viabilidade estratégica. Conhecer profundamente os adversários ou concorrentes, como também os aliados, é condição para formulação da estratégia mais adequada. Identificar suas posições, seus interesses diante dos problemas e projetos, simular sua provável reação no tempo, identificar sua capacidade de resposta, conhecer os recursos críticos que controla, enfim, a viabilidade política de uma estratégia é proporcional ao grau de conhecimento que possuímos sobre o outro, embora não devamos esquecer que este conhecimento não é definitivo e que os comportamentos são sempre criativos e imprevisíveis. A viabilidade política é assim, referente sempre às relações de poder e só no momento da interação criativa com os demais é que podemos acumular ou não poder.

Uma técnica gráfica recomendável para análise dos demais atores pode ser seguida através dos seguintes passos:

- Define-se ator como uma organização social que mobiliza recursos, sustenta com certa estabilidade um projeto político, enfim, “joga” na conjuntura. A partir daí deve-se listar todos atores sociais relevantes para a solução do problema já analisado. Numa cidade são atores relevantes, por exemplo: o Clube Lojista, a Associação Comercial, os sindicatos de trabalhadores, a Câmara de Vereadores, a Rádio local, as diversas igrejas, os grupos culturais, as associações de moradores, os funcionários públicos e assim por diante.
- Devemos produzir uma matriz chamada “Matriz de Interesse dos Atores Sociais” que consiste em relacionar o conjunto dos atores selecionados com o conjunto das operações ou ações projetadas no momento normativo. O valor que um ator atribui para uma ação pode ser alto, médio ou baixo e o interesse pode ser positivo, caso ele apoie ou negativo, caso ele rejeite a operação. Assim os atores sociais com alto valor e interesse negativo constituem a base dos prováveis oponentes ou adversários enquanto os de alto valor e interesse positivo os aliados e apoiadores. O valor e o interesse juntos sinalizam a motivação ou a intenção dos atores, porém esta identificação isolada da capacidade real não nos diz muita coisa.

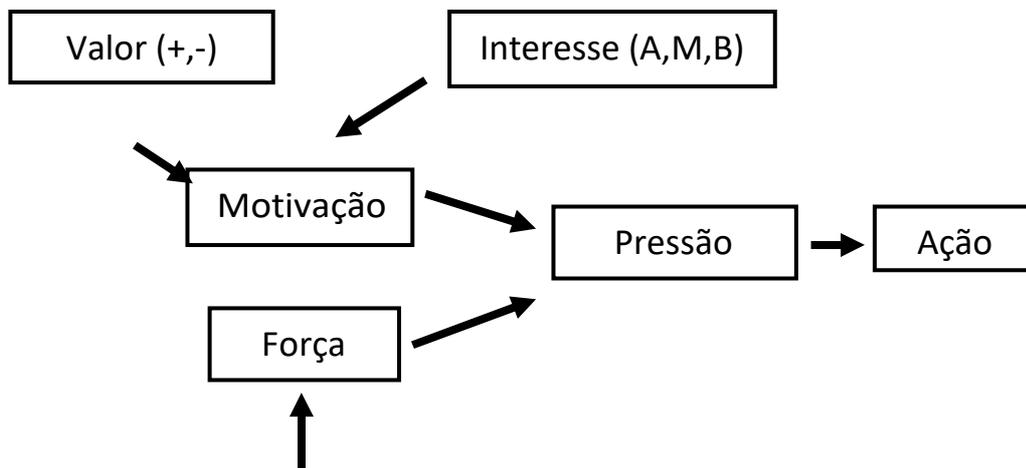
O que é a “força de um Ator social” enquanto poder?

- É multidimensional, não é sua natureza que define mas a circunstância do uso.
- Só tem valor relativo ao propósito do Ator, é situacional.
- É produto da acumulação social, é capacidade ganha ou perdida no jogo.
- É um conceito que permite comparação, é mensurável, existe quando está em movimento. É poder aplicado.
- Pode produzir resultados sem ser usada, poder de dissuasão.
- Na política se expressa pelo controle de “centros de poder”.
- É um recurso permutável, pode ser intercambiado no jogo social.
- A acumulação é condicionada pelas regras de poder, a institucionalidade fixa as possibilidades-limite.

Será necessário analisar a capacidade real “de jogo” dos atores, pois ela confere poder real(ou não) às suas motivações e intenções. A motivação e a capacidade de um ator conformam sua capacidade de pressão no jogo social, isto é, um ponto de aplicação da força do ator.

- Deve-se proceder uma análise dos recursos controlados por cada ator já analisado. Os recursos no campo do debate estratégico podem ser de múltipla natureza, por exemplo, recursos econômicos, adesão popular, controle dos meios de comunicação, controle de bancadas parlamentares, etc. Uma técnica de visualização gráfica simples consiste em montar uma LISTA com os recursos relevantes de cada ator. Os atores mais críticos para o problema estratégico são os que representam a um só tempo os maiores graus de motivação, contra e a favor, com as maiores capacidades expressas como controle de recursos críticos.

Diagrama para análise dos atores estratégicos do PPA municipal



Controle de recursos – qual o peso de cada um ?

Esta lista identifica quais são os principais tipos de recursos importantes para o planejamento em curso e qual o grau de controle de cada ator sobre o mesmo, ela é uma fonte de informações básicas para ser utilizada mais adiante no aprofundamento da análise estratégica e na interação entre atores sociais que estão ora em conflito, ora em cooperação.

Matriz de Interesse dos Atores (sugeridos)

ATORES SELECIONADOS	<i>Associação Comercial e Industrial</i>	<i>Sindicato dos Funcionários Públicos</i>	<i>Câmara de Vereadores</i>	<i>Partidos</i>	<i>Igrejas</i>	<i>Governo Estadual</i>
Programas do Plano Plurianual						
<i>Programa 01</i>						
<i>Programa 02</i>						
<i>Programa 03</i>						

Preenchimento das células da matriz	<u>VALOR</u>	<u>INTERESSE</u>	Máxima adesão
	ALTO	APOIA (+)	A+
	MEDIO	REJEITA (-)	Máxima rejeição
	BAIXO	Indiferente	A-

Este quadro expressa teoricamente as motivações dos atores sociais. Um quadro básico para análise estratégica, que é sempre uma questão de força e poder, relação entre forças e pressões. O valor agregado ao interesse produz uma motivação concreta de cada ator sobre cada ação, projeto ou operação do jogo. A força de cada ator (elemento crítico para estabelecer a estratégia) depende de vários fatores além da motivação, como a perícia, a personalidade, o suporte cognitivo e o controle de recursos de cada jogador. Mapeada a correlação de forças relativas ao espaço do problema já há condições mínimas de avançar na análise estratégica. Sabemos que os comportamentos institucionais não dependem só das motivações ou do poder acumulado por cada agente social, o jogo de pressões se realiza em conjunturas concretas, em determinadas cenas ou cenários, portanto, devemos retomar os cenários elaborados no momento anterior e construir nosso plano estratégico que consiste na elaboração de ações de viabilidade para o plano.

DICA para o Multiplicador: se o tempo for escasso ou a complexidade da análise do posicionamento dos diversos atores em relação a cada programa for inadequada ou desnecessária pode-se concentrar a análise somente em relação à dimensão estratégica, num nível mais agregado. Em qualquer caso a análise estratégica não deve ser super valorizada.

Quando o Planejamento Plurianual se propõe a enfrentar temas delicados na cidade, é normal que interesses sejam contrariados e se produzam tensões que devem ser enfrentadas pelo Governo Municipal. Por exemplo, imaginemos que o PPA estabeleça um programa de urbanização numa área que atualmente é abandonada, servido de reserva de valor para a especulação imobiliária. Imaginemos ainda que parte dos proprietários destas áreas sejam donos também da rádio local e do mesmo partido do governador do Estado, que faz oposição ao Prefeito. Como lograr êxito neste programa? Outro exemplo: o PPA prevê ao longo do tempo uma forte redução das despesas de custeio para fazer frente às necessidades de investimento em serviços básicos na cidade, isto implica por exemplo, em prever reajustes menores para o funcionalismo e redução de verbas para o legislativo. Pode-se prever uma forte oposição a esta estratégia? Haverá outros meios para atingir os mesmos objetivos? Como? São questões que a análise estratégica deve enfrentar.

2º passo: os princípios para formulação de estratégias.

- 1º Aprecie eficazmente a situação: dissolva o problema em espaços maiores.
- 2º Compatibilize a relação recursos-objetivos: proponha-se objetivos ao alcance da sua capacidade de criar recursos.
- 3º Mantenha a concentração: evitar a “distração tática” imposta pela agenda do dia-a-dia ou pelo ritualismo da burocracia (paisagem das urgências).
- 4º Use o rodeio tático: evitar a “síndrome do touro”, não confundir o tático com a negociação do doutrinário.
- 5º Economia de recursos: não abusar do poder, não “ganhar” oponentes sem necessidade.
- 6º Valorize os demais Atores: conheça os recursos que controlam e suas motivações, seu código operacional, o padrão de comportamento institucional.
- 7º Encadeamento estratégico: não há vácuo em política, simule os efeitos dos movimentos táticos, projetando a seqüência de estratégias.
- 8º Evitar o pior é sempre prioridade: impedir o retrocesso ou desacumulo de poder é sempre prioridade.
- 9º Evite trabalhar com certezas: não faça previsões, prepare-se para surpresas através da análise de cenários.

A melhor estratégia será sempre aquela que aumenta o campo de possibilidades futuras para atingir as diretrizes estratégicas da organização. É por isso que o centro estratégico concreto é a ampliação da governabilidade do ator social que planeja. No setor público o debate estratégico é crucial para enfrentar a crise do Estado e a fragilização das funções governamentais, a própria despolitização da gestão pública. Novamente é crucial ter uma atitude mental aberta a compreender o mundo e os agentes de uma forma situacional, isto é relativa ao posicionamento de cada um no tabuleiro do jogo.

Neste cenário ampliar a governabilidade no setor público sinaliza uma efetiva recuperação da capacidade de governo, pressuposto imprescindível para realização de projetos transformadores. Um recurso intelectual bastante útil, embora pouco utilizado, é a análise e o estudo de casos e as experiências históricas ou mais recentes do ponto-de-vista do embate e de conflitos estratégicos.

A seguir algumas perguntas-orientadoras que o facilitador ou moderador pode desenvolver junto ao grupo para estimular a reflexão sobre o debate de estratégias, relacionadas à cada programa do PPA ou às diretrizes gerais:

1. Quais as motivações dos nossos oponentes?
2. Qual os motivos dos nossos aliados ou parceiros ?

3. Quais Projetos ou ações nossas tem maior oposição ou concorrência? Porque?
4. Quais estratégias possíveis viabilizarão as operações mais críticas (que mobilizam mais oposição e recursos) ?
5. Quais recursos os demais atores controlam e que são importantes para o êxito do nosso plano?
6. Como podemos usar/neutralizar suas capacidades ?
7. Devemos redesenhar os Programas do PPA, redefinir seus objetivos ? Repensar os cenários ?
8. Estamos preparados para adotar a melhor estratégia?

DICA para o Multiplicador: quem faz a análise estratégica? O debate sobre estratégia exige intensa reflexão política e dependendo do grau de coesão do grupo pode mobilizar grande debate. O facilitador (moderador) deve ter a sensibilidade apropriada para identificar se o grau de stress do grupo não comprometerá a qualidade do debate. A matriz de interesse dos atores pode ser debatida no grande grupo, mas o detalhamento mais sofisticado das operações tipicamente estratégicas (aumento da viabilidade) devem ser delegadas para grupos menores, normalmente ligados diretamente ao staff do Prefeito e assessores mais próximos.

PARTE III - Como organizar as rodadas de oficinas de planejamento

Sugerimos organizar todo o processo em três oficinas com públicos distintos e finalidades complementares. O grupo que vai organizar o PPA – nomeado pelo prefeito ou de sua inteira confiança – deve planejar todo o processo e definir as etapas do processo.

1ª rodada de oficinas

Apresentação do modelo de elaboração do PPA com a metodologia a ser utilizada, fases, cronogramas e responsabilidades para o conjunto de dirigentes do governo. O objetivo é validar a proposta e nivelar as informações dentro do governo.

Apresentação e debate do Mapa de alinhamento do PPA Estadual com o PPA federal (campo de “oportunidades” na análise FOFA).

Apresentação da Dimensão Estratégica aos Secretários e assessorias, em especial, das diretrizes estratégicas.

Nesta rodada devem ser organizados os grupos de trabalho para elaboração das propostas de programas conforme a metodologia aprovada.

O grupo de planejamento deve acompanhar e assessorar os GTs, sobretudo na aplicação das ferramentas metodológicas.

Finalmente, a Secretaria de Planejamento, deve consolidar as sugestões e propostas dentro do governo, em especial, a previsão orçamentária plurianual e preparar o documento base para apresentação e debate com a sociedade.

2ª rodada de oficinas

Nesta rodada deve-se organizar com o conjunto da cidade, com os diversos segmentos previamente mapeados, a apresentação do documento base do PPA 2014 – 2017 com o objetivo de: comunicar à população a estratégia e os programas do Plano e sobretudo ouvir as críticas e sugestões.

É fundamental que o governo municipal, após o processo de consulta e participação social, sistematize as propostas e faça o *feed back* à população, sobre o que foi incorporado ou não ao texto final.

É comum nestes casos que a sociedade civil e os diversos conselhos de políticas sociais criem uma comissão inter-setorial para acompanhar a tramitação do PPA e posteriormente seu monitoramento e avaliação, garantindo organicidade ao processo de planejamento e gestão.

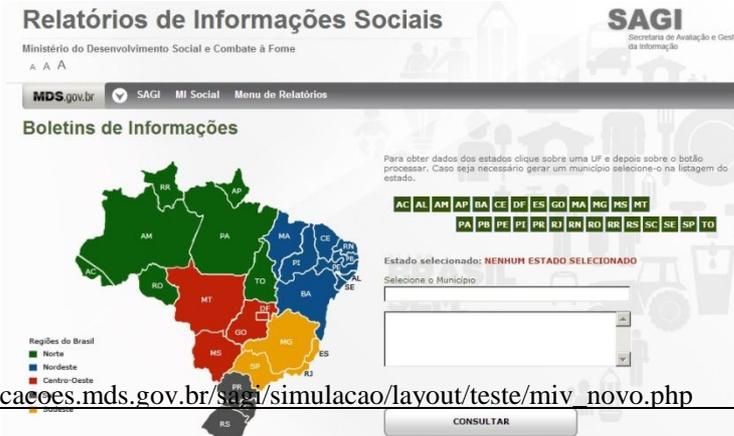
3ª rodada de oficinas

Finalmente neste momento devem ser concluídos os textos básicos do PPA: a Mensagem do Prefeito à Câmara de Vereadores, o Projeto de Lei e os respectivos anexos com os programas do Plano.

Na Câmara de Vereadores o Governo Municipal deve ficar atento para a escolha do Relator e as regras para apresentação de emendas. É importante que o debate no Legislativo municipal seja acompanhado de perto pelos fóruns e comissões da sociedade civil.

DICA para o Multiplicador: o planejamento estratégico e sua gestão são funções permanentes da administração pública municipal. A entrega do PPA ao legislativo é apenas o começo de um ciclo de aprendizagem. O Ministério do Planejamento, através da REDE NACIONAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (RENOP), viabilizará assistência e apoio ao aperfeiçoamento das equipes técnicas de planejamento municipal e estadual, durante dois anos.

Parte IV – Algumas Bases de Dados disponíveis para conhecer e diagnosticar a realidade do município

<p>Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE Ministério do Planejamento</p>	<p>Foi instituída pelo “conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal.” A INDE nasce com o propósito de catalogar, integrar e harmonizar dados geoespaciais existentes nas instituições do governo brasileiro, produtoras e mantenedoras desse tipo de dado, de maneira que possam ser facilmente localizados, explorados e acessados para os mais diversos usos, por qualquer cliente que tenha acesso à Internet. Os dados geoespaciais serão catalogados através dos seus respectivos metadados, publicados pelos produtores/mantenedores desses dados. http://www.inde.gov.br/?page_id=40</p>
<p>Boletins Municipais Relatórios de Informações Sociais Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome</p>	 <p>http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/layout/teste/miv_novo.php</p>
<p>Sistema Nacional de Informações das Cidades Ministério das Cidades</p>	 <p>http://www.brasilemcidades.gov.br/src/php/app.php</p>

**Sala de Apoio à
Gestão Estratégica
Ministério da Saúde**













Indicadores de saúde a um clique

A Sala de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE) disponibiliza informações para subsidiar a tomada de decisão, a gestão e a geração de conhecimento. Demonstrando a atuação governamental no âmbito do SUS, a SAGE possibilita projeções e inferências setoriais, além de contribuir para a transparência das ações desenvolvidas na área de saúde.



Redes e Programas



Situação de Saúde



Atenção à Saúde



Gestão/Financiamento



<http://189.28.128.178/sage/>

Referências para consulta:

Sobre indicadores

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf

Sobre a elaboração do Plano (modelos e roteiros)

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/130220_PPA_Municipal.pdf

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf

Agendas Territoriais de Desenvolvimento (piloto)

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/130220_PPA_Municipal.pdf

Dimensão Territorial para o Planejamento federal

http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=9187&cat=65&sec=10&sub=757

Perfis de informações básicas dos municípios (IBGE, 2011)

ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf

Guia de consórcios públicos

<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/GuiaConsortorioPublico>

Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

<http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/agendaCompromisso/indicadores/DetalharMetaUC/DetalharMetaUC.do?caminhoMeta=%27meta1.jsp%27&numeroCompromisso=1>

Referências consultadas:

- Caja de Herramientas, Alcaldia mayor de Bogota, Grupo Guillermo Fergusson, Bogotá, 2009.
- Como elaborar o Modelo Lógico: roteiro básico, Helder Ferreira, Martha Cassiolato e Roberto Gonzales, Nota Técnica, IPEA, 2007.
- Guia de Desarrollo de modelos lógicos, Fundacion W.G. Kellogg, Michigan, 2001.
- Roteiro de Análise Teórica, Carlos Matus, Fundacion Altadir, 1997

- Política, Planejamento e Governo, Carlos Matus, IPEA, vol 1 e2, Brasília, 1993
- Adeus senhor presidente, Carlos Matus, São Paulo, FUNDAP, 1997.

Anexo

O multiplicador como um facilitador de grupos

Nos seminários de multiplicação das ferramentas e instrumentos do PPA nos Estados e Municípios os multiplicadores deverão desenvolver atividades de moderação e facilitação de processos grupais, fundamentalmente de processos conversacionais. Neste sentido lembramos a seguir algumas dicas básicas para desempenhar este papel.

O que é ser um facilitador?

- É ser alguém comprometido em ajudar o grupo a buscar soluções coletivas para debater e enfrentar seus problemas.
- O moderador domina técnicas e ferramentas que auxiliam o processo conversacional.
- O moderador deve ter a capacidade para observar o grupo, entender sua dinâmica e evolução, estimulando a participação de todos e encaminhando positivamente a solução de conflitos.
- Habilidades necessárias ao moderador:
 - Desenhar e estruturar processos de discussão sobre o tema em debate pelo grupo.
 - Estimular o debate e facilitar a construção de consensos.
 - Evidenciar as divergências e assegurar uma compreensão homogênea das questões.
 - Fomentar a iniciativa pessoal de cada um dos participantes.
 - Ajudar o grupo a aprofundar o conhecimento dos problemas.
 - Encaminhar no grupo soluções concretas e efetivas.

Qual o papel do facilitador de grupos ?

- Mobilizar a energia criativa dos participantes.
- Desacostumar da prática autoritária e conformista de apenas cumprir tarefas.
- Aperfeiçoar a postura individual no trabalho coletivo.
- Reforçar a confiança do grupo em si.
- Colocar perguntas que auxiliem a discussão e a exposição de pontos de vista.
- Aprender a interagir democraticamente.
- Oferecer técnicas apropriadas ao desenvolvimento dos trabalhos.
- Abandonar, ainda que temporariamente, estilos rotineiros/tradicionais de trabalhos.
- Experimentar novas formas de comunicação e ampliar a capacidade de decisão.
- Criar um ambiente agradável para viabilizar trabalho sobre temas delicados.
- Quais os princípios da facilitação de grupos ?
- Respeito às pessoas: cada um tem o direito de decidir sobre os limites de sua participação.
- Transparência no processo: cumprir o contratado, clareza na metodologia, acordar sempre o objetivo de cada etapa do processo, definir claramente os papéis (do grupo e do moderador).
- Autonomia do Grupo: o grupo tem autonomia na definição do conteúdo, na tomada de decisões e na definição dos resultados.
 - A autonomia ocorre plenamente dentro de certos limites/regras definidas pelo grupo.
 - Participação e Igualdade: todos podem opinar, todas opiniões tem igual valor, o grupo pode manter ou descartar qualquer contribuição individual.

Qual a postura do facilitador ?

- Respeito ao processo de aprendizagem do grupo
- Não supor que tem poder para levar o grupo onde quiser.
- Lidar com a tensão entre a necessidade de resultados e o ritmo do grupo, o grupo vai chegar onde puder chegar.
- Não confundir sua opinião com a opinião do grupo.
- Autenticidade: “seja você mesmo!”.
- Reconhecer seus limites, errar é humano, o moderador não é uma “máquina metodológica”, moderador “também é gente”.
- Identidade diante do grupo
- Buscar o contato visual, falar com firmeza, atenção para a postura corporal e o tom de voz.
- Entender e se adaptar aos códigos do grupo (linguagem, modo de vestir, etc.)
- Aceitar as diferenças e o outro como legítimo.
- Confiar na capacidade de aprendizagem das pessoas: evitar intervenções desnecessárias.
- Procurar estabelecer uma relação de empatia com o grupo.
- Ser “ele mesmo” em todas situações (autenticidade).

- Estimular ao grupo “caminhar com as próprias pernas” (autonomia).
- Estar atento ao processo de transferência/contra-transferência.
- Cuidar de sua própria postura corporal durante o processo.
- Evitar a “transparência” de seus procedimentos, evitar juízos fáceis.
- Não permitir que a necessidade de obter resultados “atropela” o ritmo natural do grupo.