



O Alinhamento do Planejamento Governamental (PPA) Federal com o Municipal (PPAS) de alguns municípios do RS

Fábio Ricardo Cardoso Magalhães¹
Wendy Beatriz Witt Haddad Carraro²

Introdução

Um estudo inédito de 2006 a 2010 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”. 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. Este cenário apresentado 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

¹ Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

² Dra. Em Economia. Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UFRGS.

recursos entre as esferas governamentais são realizadas através de transferências legais, programas e convênios firmados, que definem objetivos, metas, forma de execução, monitoramento, prestação de contas e avaliação. São resultados da articulação e integração inter-governamental 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. 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 recursos financeiros, tecnológicos e humanos) para desenvolver as competências e maximizar o desempenho 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 direciona 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 de 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).

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.

2 - Planejamento do Governo Federal e Municipal

Nesta seção 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.

2.1 - 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 ser priorizados. Estabelece critérios para alocação dos orçamentos anuais e define diretrizes do sistema de gestão do planejamento de acordo com o artigo 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que instituiu o Plano Plurianual para todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) editou as orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 (BRASIL, 2011), apresentou nesse 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 (BRASIL, 2013). Assim, esses Planos se transformariam em uma janela de oportunidades para que os governos locais mobilizem 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.

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 à 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).

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.

2.2 - Parâmetros da estrutura e princípios do Planejamento Governamental

Os atributos do planejamento serão utilizados como parâmetros na análise do planejamento do PPA e como base para elaboração do mapa TRM/quadros. 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. Em Brasil (2011, p. 12) se encontra a noção de um novo arranjo no formato que as estruturas organizacionais públicas deveriam ser dispostas para exercer a macro função do planejamento governamental.

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 di-

menção estratégica e a operacional. A definição dos parâmetros para realização da análise foi baseada no esquema do desenho básico de um programa do PPA e demonstra o caminho que foi adotado, de acordo com Brasil (2013, p. 44)

A descrição conceitual dos parâmetros de análise, segundo Brasil (2011, 2013), está no Quadro 1.

Quadro 1 – Descrição Conceitual dos Parâmetros de Análise

| Nº | Parâmetros | Descrição Conceitual |
|----|--|--|
| 1. | Dimensão Estratégica | <ul style="list-style-type: none"> • 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; • Esta dimensão envolve as pessoas da cúpula governamental (dimensão estratégica - efetividade), os técnicos de planejamento (dimensão tática - eficácia), as lideranças comunitárias e a população, que com grande esforço de coordenação, organização e integração, através de reuniões e audiências públicas do PPA. |
| 2. | Programa Temático | <ul style="list-style-type: none"> • Representa, no PPA, a agenda do governo organizada pelos temas das políticas públicas e orienta a ação governamental; • Envolve os 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. |
| 3. | Programas de Gestão, Manutenção e Serviços | <ul style="list-style-type: none"> • 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. |
| 4. | Objetivos | <ul style="list-style-type: none"> • Cada Programa Temático é composto por um ou mais objetivos que devem expressar as escolhas do governo para 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; • A cada objetivo estão associadas metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas. |
| 5. | Metas | <ul style="list-style-type: none"> • 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. |

| | | |
|-----|---------------------------------------|--|
| 6. | Iniciativas | <ul style="list-style-type: none"> • 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. |
| 7. | Participação Social | <ul style="list-style-type: none"> • 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; • Consistem na realização de audiências públicas ou de reuniões com o objetivo de receber sugestões, ideias e prioridades para a ação do governo. |
| 8. | Dimensão Territorial | <ul style="list-style-type: none"> • 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. |
| 9. | Conhecimento de Políticas Públicas | <ul style="list-style-type: none"> • 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. |
| 10. | Execução das Políticas Públicas | <ul style="list-style-type: none"> • A responsabilidade e o compromisso com foco na execução das políticas públicas, reforça 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. |
| 11. | Parcerias | <ul style="list-style-type: none"> • 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. |
| 12. | Foco na Efetividade | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar uma gestão com foco na efetividade, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou |
| 13. | Foco na Eficácia | <ul style="list-style-type: none"> • 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 à entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriado; |
| 14. | Diretrizes para Alocação Orçamentária | <ul style="list-style-type: none"> • Possuir uma visão estratégica facilita a emissão de diretrizes para a alocação orçamentária mais eficiente e para a priorização dos investimentos. |

Fonte: BRASIL (2011) e BRASIL (2013)

A descrição conceitual dos parâmetros de análise, conforme apresentado, permite uma melhor compreensão e foco quanto aos conceitos de efetividade, eficácia e eficiência que se espera no processo de planejamento governamental.

2.3 - O planejamento governamental e a governabilidade

Segundo 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.

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.

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 Dagnino (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) 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.

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

3 - Metodologia Technology Roadmapping (TRM)

O TRM é um método de gerenciamento utilizado para suportar o planejamento estratégico tecnológico em empresas corporativas. 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 estratégica tecnológica para criar decisões em um mercado competitivo.

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.

Neste artigo 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).

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.

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..

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.

De forma geral, Phaal e Muller (2009) alegam que o formato do *roadmap* pode ser traduzido como uma lente estratégica. A TRM foi a base metodológica para a construção da análise do alinhamento de planejamento governamental e dos mapas comparativos deste artigo.

4 - Aplicação da Metodologia TRM ao cenário governamental

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 compreende-se a análise competitiva do produto do PPA dos municípios com o do governo federal.

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.

4.1- Metodologia para elaboração do Mapa Comparativo (TRM)

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 foi 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 compara-

ção. As linhas abaixo serão destinadas aos 6 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 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.

4.2 - Quadro de pontuação de alinhamento técnico de planejamento

A tabela de pontuação do alinhamento técnico do planejamento governamental será construída com base no quadro de parâmetros técnicos acrescido de peso maior ou menor conforme o impacto de igual intensidade na qualidade do planejamento efetuado.

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.

4.3 - 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.

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 viam contratos e convênios exigem um grande esforço técnico e de planejamento, além do cumprimento de exigências conforme prevê a gestão de recursos federais..

5 - Resultados

Os resultados da análise de cada parâmetro do planejamento governamental foram representados graficamente pelo Mapa TRM, pelo Mapa de Pontuação e pelo Indicador de Transferências via Convênios que exigem grande esforço de planejamento.

5.1 - Mapa (TRM) com a análise do alinhamento técnico do planejamento governamental.

Quadro 1 - Mapa (TRM) do Alinhamento Técnico de Planejamento

| CIDADES RS | P A R Â M E T R O S | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------|----------------------|-------------------|---------------------------------|-----------|-------|-------------|---------------------|----------------------|----------------------------|------------------------|-----------|------------------|---------------|--------------------------------|
| | 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 | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde |
| CANOAS | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde |
| TAQUARA | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde |
| PAROBÉ | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde |
| CAMBARÁ DO SUL | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde |
| SÃO FRANCISCO DE PAULA | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde | Verde |



Totalmente alinhado



Parcialmente alinhado



Totalmente desalinhado

Fonte: Autor do artigo

5.2 - Quadro de pontuação do alinhamento do planejamento dos municípios pesquisado.

Tabela 1 - Quadro de Pontuação de Alinhamento do Planejamento

| Item | Descrição do Parâmetro | Pontuação Máxima | MUNICÍPIOS PESQUISADOS | | | | | |
|---------------------|--|------------------|------------------------|--------|---------|--------|----------------|------------------------|
| | | | Pelotas | Canoas | Taquara | Parobé | Cambará do Sul | São Francisco de Paula |
| 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 pelos autores

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: 1^o) Canoas; 2^o) Pelotas; 3^o) Parobé; 4^o) Cambará do Sul; 5^o) Taquara; e 6^o) 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.

5.3 - Indicador de transferência de recursos federais via contratos e convênios por habitante de cada município.

Para iniciar a elaboração do indicador de transferência de recursos federais foi elaborado o Quadro de Receitas Federais recebida pelos Municípios no ano de 2014.

Tabela 2 - Quadro de Receitas Recebidas da União no ano de 2014

| QUADRO RECEITAS RECEBIDAS PELOS MUNICÍPIOS DA UNIÃO NO ANO 2014 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------------|-------------------------------|------|-------------------------|--------|----------------|--------|--------------|-------|---------------|-------|---------------------------|-------|----------------|----------|--------------|-------|
| Ranking Alinhamento | CIDADES RS | Total Recursos União - FUNDEB | | Participação Rec. União | | SUS * | | FNAS | | FMEDE *** | | Compensação Rec. Naturais | | FUNDEB **** | Diversos | | |
| 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 | 33,65% | 2.283.802,36 | 0,83% |
| 1º | CANOAS | 389.327.892,30 | 100% | 58.039.141,90 | 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% | 120.032.530,73 | 32,52% | 5.465.128,51 | 1,48% |
| 5º | TAQUARA | 50.708.700,71 | 100% | 23.102.040,98 | 45,72% | 3.152.759,10 | 6,22% | 619.929,55 | 1,22% | 2.974.766,29 | 5,67% | 422.469,80 | 0,83% | 19.011.850,17 | 39,07% | 644.076,82 | 1,27% |
| 3º | PAROBÉ | 63.921.127,98 | 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% | 301.028,55 | 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

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

Analisando a tabela 3, constata-se que o governo federal apoia 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.

5.3.1 - Quadro Indicador de Alinhamento - R\$/Habitante

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 3 - 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 |
| 2º | PELOTAS | 273.638.904,31 | 100% | 1.349.893,80 | 0,49% | 4,11 | 4º |
| 1º | CANOAS | 369.327.892,30 | 100% | 615.811,49 | 0,17% | 1,90 | 6º |
| 5º | TAQUARA | 50.708.700,71 | 100% | 1.035.589,53 | 2,04% | 18,95 | 2º |
| 3º | PAROBÉ | 63.921.727,98 | 100% | 149.096,25 | 0,23% | 2,89 | 5º |
| 4º | CAMBARÁ DO SUL | 10.199.662,43 | 100% | 206.997,39 | 2,03% | 31,64 | 1º |
| 6º | SÃO FRANCISCO DE PAULA | 20.848.431,42 | 100% | 186.150,39 | 0,89% | 9,06 | 3º |

Fonte: Elaborado pelos autores 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.

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 porque os municípios não invistam em equipes tecnicamente capacitados 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.

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 poderia garantir uma vantagem técnica na captação dos recursos federais no ano de 2014.

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 automática.

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.

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 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.

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.

Assim, nessa linha da pouca valorização ao planejamento, o governo federal atua influenciando de forma direta na acomodação dos municípios. 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 nessa área. As demais áreas de atuação de um governo ficam para segundo plano. 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 o alinhamento técnico de planejamento não favorece um maior repasse de recursos federais aos municípios. 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. Brasília, DF: Senado Federal.

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

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.

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**. 2009.

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**.

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/>>.

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

HENDERSON, J.; VENKATRAMAN, N. Strategic alignment: leveraging information technology for transforming organizations. **IBM** 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.

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.

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.

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