



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		FNDDE ***		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\$/Habitação

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.