

PPA | Plano Plurianual

Capacitação dos Municípios para a Elaboração dos
Planos Plurianuais 2022-2025

Módulo



1

Breve histórico do planejamento no
Brasil e os atuais instrumentos de
planejamento público

Março 2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:

Capacitação dos Municípios para a Elaboração dos Planos Plurianuais 2022-2025 / Rio Grande do Sul. Módulo 1 – Breve Histórico do planejamento no Brasil e os atuais instrumentos de planejamento público. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2021.

30p. : il.

1. Ciência Política. 2. Planejamento Governamental. I. Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. II. Título.

CDU 320

Bibliotecária responsável: Irma Carina Brum Macolmes – CRB 10/1393

Revisão e atualização do conteúdo:

Irma Carina Brum Macolmes – Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão
(DEPLAN/SPGG)

Leila Verena Rivas dos Santos– Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão
(DEPLAN/SPGG)

Sumário

POR QUE PLANEJAMOS?	4
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL	5
PLANEJAMENTO NA ESFERA FEDERAL	5
PLANEJAMENTO NA ESFERA ESTADUAL – RIO GRANDE DO SUL	8
DIMENSÕES E ALGUNS MÉTODOS E TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO	14
DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO	14
ALGUNS MÉTODOS E TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO	15
OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E A INTEGRAÇÃO DAS DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO	17
INSTRUMENTOS FORMAIS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO: PPA, LDO E LOA	17
INTEGRAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, TÁTICO E OPERACIONAL	18
INTRODUÇÃO À ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023	20
BASE ESTRATÉGICA	21
ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO	22
ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS	24
REFERÊNCIAS	30

Por que planejamos?¹

Mais do que um exercício de previsão relacionado a determinado cenário futuro, o ato de planejar tem como finalidade servir de instrumento para se chegar, sem desconsiderar os limites objetivos de determinada realidade, até um cenário pré-concebido, construindo os instrumentos necessários para esse intento.

Planejar é antes de tudo criar, é transformar, é construir o futuro não passível de predição. Pode-se retirar dessa ideia que, em diversas dimensões de nossas vidas, o ato de planejar, e as técnicas de planejamento, tornam-se não apenas úteis, como imperiosos para que os objetivos pretendidos sejam alcançados. A alternativa ao planejamento apresenta-se na forma do imprevisto sem horizonte, no qual o ato sobre determinado objeto pode levar a cenários imprevisíveis, relacionados ou não àqueles a que os sujeitos que realizaram esses atos intentavam chegar. Melhor dizendo, a ausência de qualquer planejamento pode levar ao caos da ação humana, onde cada ato leva a cenários não previstos, e, portanto, não intencionados. O ato deixa de ser uma ação sob determinado objetivo e passa a ser uma ação aleatória, que retira a liberdade do sujeito caminhar conscientemente rumo às suas pretensões.

De acordo com o modelo da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e De Toni *apud* Estado do Rio Grande do Sul (2017), toda a organização necessita coordenar suas atividades de modo integrado, destacando-se os seguintes motivos que levam uma organização pública a utilizar planejamento:

¹Este curso foi baseado no **Curso de introdução à elaboração do PPA 2020-2023**, ofertado pelo Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento do Estado em 2019. Realizado na modalidade semipresencial, o curso tinha o objetivo de propiciar nivelamento básico sobre planejamento governamental e apresentar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 aos servidores do Estado que fazem parte da Rede de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul.

- A organização necessita considerar o futuro e preparar-se para as diversas possibilidades e cenários, tendo opções para atuar diante do indesejável, assim como para controlar aquilo que seja possível de ser controlado.
- A organização precisa adotar procedimentos formalizados, padronizados e sistemáticos, tornando sua ação mais eficiente, eficaz e oportuna.
- É uma ferramenta que os governos têm para transformar uma realidade social. Com ele se busca atender a uma demanda ou solucionar problemas existentes na sociedade.
- É um método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes governamentais, permitindo um maior controle central de uma vasta rede de órgãos, instituições e unidades administrativas.
- Permite dar maior consistência interna e continuidade no tempo às políticas públicas implementadas na forma de programas e projetos.
- Procura perseguir objetivos conhecidos e aceitos, que representem os interesses gerais e permanentes da sociedade em substituição ao intervencionismo e às demasiadas influências políticas pontuais.
- Busca abolir a improvisação e o casuísmo, para dar lugar a técnicas, envolvimento das pessoas, responsabilidade, equilíbrio e soluções mais acuradas e sistematicamente projetadas para alcançar, com maior probabilidade de sucesso, os objetivos coletivos almejados.

Planejamento governamental no Brasil

PLANEJAMENTO NA ESFERA FEDERAL

O Brasil tem forte tradição na área de planejamento, existindo a presença do planejamento estatal desde 1930, com a consolidação do capitalismo industrial e urbano no País. Durante o período que vai até os anos 80, diversos planos serviram como sustentação de projetos para o desenvolvimento do País, sendo os principais deles o plano SALTE², o Plano de Metas³ e os Planos Nacionais de Desenvolvimento I⁴ e II⁵. Todos esses grandes planos reproduziam a lógica normativa, de se pensar o planejamento enquanto um objeto determinado, onde a ação de um ator

2 Plano organizado pelo Governo de Eurico Gaspar Dutra em 1947, priorizando quatro setores: saúde, alimentação, transporte e energia (SALTE).

3 Elaborado no governo Juscelino Kubitschek, em 1956, estabelecia um conjunto de metas para os setores de energia, transporte e indústria, além de incluir a construção de Brasília.

4 Implementado pelo Governo de Emilio Médici, foi de 1972 até 1975. Teve como principais realizações os grandes projetos de integração nacional e a expansão das fronteiras do desenvolvimento.

5 Proposto por Ernesto Geisel, o plano durou de 1975 até 1979. Tinha como foco a reorientação da matriz produtiva do Brasil, para tornar o País menos dependente do exterior, principalmente do petróleo. Segundo avaliação, essa dependência gerava a escalada inflacionária observada. Por essa razão, teve como características o investimento na pesquisa de fontes alternativas de energia, como o álcool, e na construção de hidrelétricas, como Itaipu.

social, o governo, poderia de forma linear influenciar os demais atores, fossem eles empresários, trabalhadores, etc.

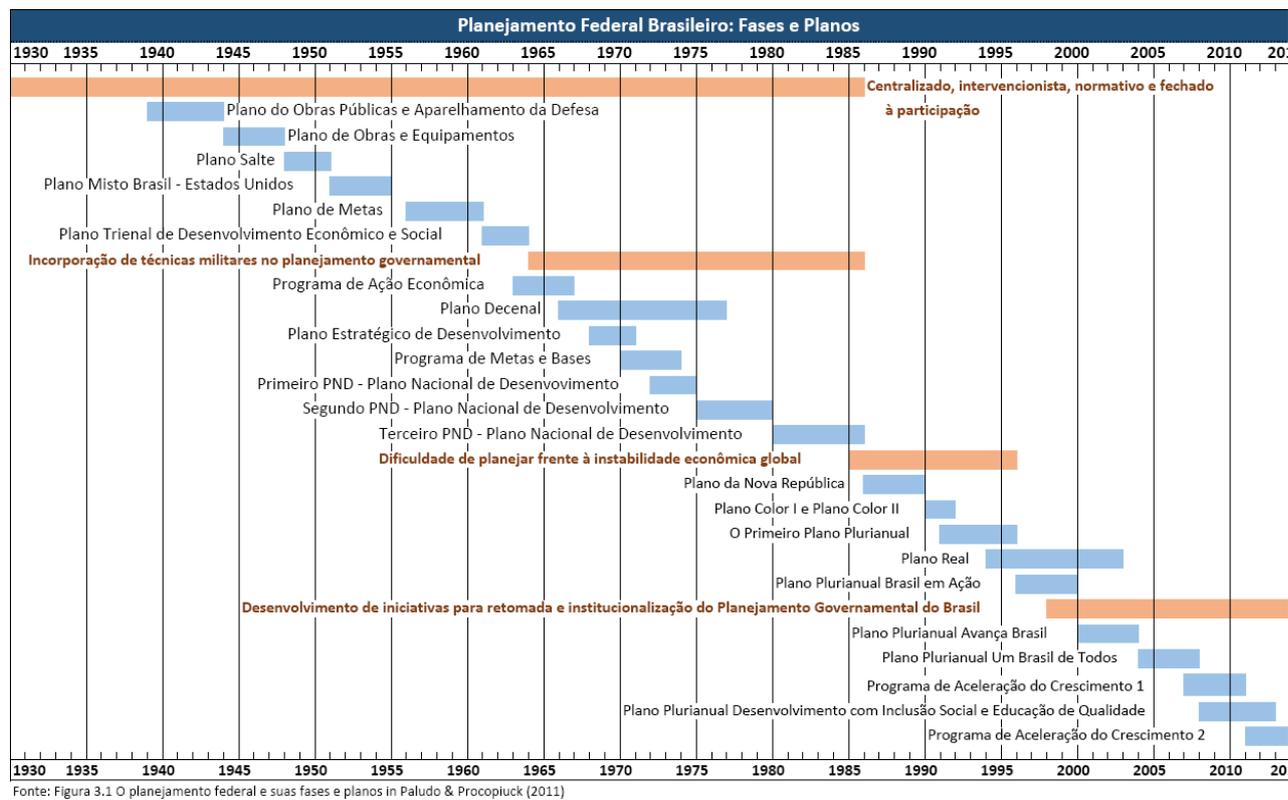
Não é possível negar que esse modelo, também organizado em torno de setores (saúde, educação, segurança...) e não de políticas públicas ou problemas, como propunha Matus⁶, foi útil e teve um grande grau de efetividade naquilo a que se propôs. Contudo, ao não estabelecer como foco problemas específicos, e apenas planejar com base em grandes questões, acabava por realizar um grande desperdício de recursos, sem a devida solução de muitos problemas. Ao mesmo tempo em que esse modelo representava algo melhor do que a ausência de qualquer planejamento, com a redemocratização, o País também passou a observar um maior grau de mobilização da sociedade e, como consequência, uma ampliação da participação da população na vida política nacional. Sendo assim, essa forma de planejamento já não mais respondia aos anseios da sociedade, e sua ineficiência enquanto agente alocador de recursos se tornou evidente.

Na visão de Paludo e Procopiuck (2011), iniciativas realizadas na década de 30 acabaram por levar, nos anos 60 e 70, a uma sistematização técnico-metodológica de instrumentos de planejamento. Já nos anos 80, embora tenham sido elaborados planos econômicos com vistas à promoção do desenvolvimento do País, a alta inflação e o insucesso desses planos na tentativa de controlá-la levaram o planejamento governamental a uma perda de credibilidade.

Na segunda metade da década de 1990 o País alcançou a estabilidade da moeda e da inflação, mas não a capacidade de investimento público, dada a política de ajuste fiscal imposta. A retomada do planejamento estatal ocorre no início dos anos 2000 com os investimentos públicos e já sob os marcos da nova Constituição.

6 Carlos Matus (2007), ministro do planejamento no governo de Salvador Allende, no Chile, na sua produção teórica, foi um autor que buscou entender as peculiaridades do planejamento no setor público. Com a queda do governo, passou a refletir sobre quais teriam sido os erros que levaram ao fim prematuro da experiência, principalmente sobre quais pontos, na ótica do planejamento, poderiam ter contribuído para essa derrocada. A partir dessa experiência, buscou subsídio para sua reflexão não só no governo do qual fez parte, mas nos fracassos de muitas experiências, dos mais distintos matizes ideológicos, de diversos governos na América Latina. Assim, construiu um conjunto de técnicas e ferramentas, que se organizam em torno de um espectro comum – o planejamento público governamental, independente do conteúdo conceitual/ideológico de quem ocupa o governo. Em sentido contrário, o autor também reflete sobre como as técnicas de governo, para serem eficazes, devem estar totalmente associadas à ação política, entendida como um espaço de construção e de transformação de determinada realidade. Para esse planejamento, Matus dá o nome de Planejamento Estratégico Situacional (PES), ou seja, um planejamento fundado em situações-problema, onde múltiplos atores sociais estão envolvidos.

Figura 1: Planejamento federal brasileiro: fases e planos



Com a Constituição de 1988, foram incluídos instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que vieram a complementar as leis orçamentárias⁷. O PPA passou a ser o mediador entre o projeto de governo e sua aplicação.

Para Giacomoni (2008), o PPA estaria dentre as principais novidades da Constituição, pois passou-se a ter um instrumento que sintetizava os esforços de planejamento de toda a Administração Pública, que servia de norte para a construção dos demais planos e programas de governo, como é o caso, por exemplo, do próprio orçamento.

O Quadro 1 apresenta as diferentes fases pelas quais passou o planejamento governamental no Brasil, desde os anos trinta até os dias atuais. Nota-se que os Planos Plurianuais aparecem como marcos do planejamento governamental a partir do período de redemocratização.

⁷ A utilização de orçamentos foi uma constante no Brasil, desde seu período colonial. (...) No entanto, de forma padronizada para as três esferas de governo, apenas com o advento da Lei n.º 4.320, de 1964. A partir dessa Lei a Constituição de 1988 modernizou seu objeto, dando um caráter articulado com PPA e LDO (GIACOMONI, 2005).

Quadro 1: Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro

I. Nacional-desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> •Planejamento Estatal •Nacionalismo econômico •Planejamento econômico-normativo 	Dos anos trinta ao pós-guerra
II. Desenvolvimentista-dependente	<ul style="list-style-type: none"> •Desenvolvimento associado ao capital externo •Industrialização acelerada •Modernização do Estado e da burocracia estatal 	Do pós-guerra ao golpe militar
III. Desenvolvimentista-autoritário	<ul style="list-style-type: none"> •Planejamento autoritário, economicista e normativo •Lógica do comando & controle •Planos de Desenvolvimento 	Nos governos militares
IV. Democrática-liberal	<ul style="list-style-type: none"> •Recomposição formal das organizações de planejamento •CF de 1988, início dos ciclos dos PPAs •Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal 	Da redemocratização ao governo Lula I
V. Desenvolvimentista-societal	<ul style="list-style-type: none"> • Retomada do planejamento com ênfase setorial • Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda • PPAs de Estados e Municípios 	Do governo Lula I até o presente

Fonte: De Toni (2014, p. 6).

PLANEJAMENTO NA ESFERA ESTADUAL – RIO GRANDE DO SUL

Em Puntel *et al.* (2013), foram identificadas experiências e atividades de planejamento no Estado do Rio Grande do Sul, anteriores à Constituição Federal de 1988, apresentadas a seguir.

Período/Governo	Planejamento / Principais características / Eventos importantes
1951 a 1955 Governo Ernesto Dornelles	Elaborado o I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos . Esse Plano foi um marco significativo das atividades de planejamento no Estado, tendo orientação setorial voltada ao desenvolvimento do transporte, saúde e educação, com ênfase no orçamento.
1955 a 1959 Governo Ildo Meneghetti	O Gabinete de Administração e Planejamento (GAP) foi criado, junto ao governador, para planejar, orientar e acompanhar a execução do II Plano de Obras . Ao GAP foi associado o primeiro grupo técnico voltado à especialização no planejamento.
Período/Governo	Planejamento / Principais características / Eventos importantes
1959 a 1963 Governo Leonel de Moura Brizola	Instituído o Conselho de Desenvolvimento do Estado (CDE), com a finalidade de assessorar o governador nas políticas de desenvolvimento.

	<p>Criado ainda, junto ao GAP, o Serviço de Inspeção e Controle, para acompanhar a execução dos programas, serviços e obras.</p>
<p>1967 a 1971 Governo Walter Peracchi de Barcelos</p>	<p>Instituída a Comissão Central de Planejamento com o intuito de centralizar as atividades de planejamento.</p> <p>Em 1969, foi criada a Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), que abrangia a central dos sistemas de planejamento, orçamento-programa, estatística e pesquisa científica. Sua área de competência era basicamente a política de desenvolvimento estadual, a coordenação do plano de governo, o orçamento plurianual e anual, a integração de planos, estímulos creditícios e financeiros e a organização administrativa.</p>
<p>1971 a 1975 Governo Euclides Triches</p>	<p>Elaborado o Plano de Governo "Projeto Grande Rio Grande" pelo Escritório de Planejamento, onde foram priorizadas educação, saúde, indústria e agropecuária como setores-chave para o desenvolvimento socioeconômico estadual.</p> <p>A Secretaria de Coordenação e Planejamento passou a elaborar o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)⁸.</p> <p>Foram criados a Fundação de Economia e Estatística (FEE), com o objetivo de fornecer subsídios à execução do planejamento, e o quadro específico de Técnicos em Planejamento para a Secretaria de Coordenação e Planejamento. Com essa estrutura, a SCP elaborou o plano para o próximo governo.</p>
<p>1975 a 1979 Governo Synval Guazzelli</p>	<p>Executado o Plano "Estratégia de Ação Governamental", cuja elaboração contou com o apoio da SCP.</p> <p>A Secretaria passou a elaborar o Orçamento Anual, e foi implementado o Sistema Estadual de Planejamento (SEP/RS). Foram essenciais para o funcionamento do SEP o Subsistema de Informação Técnica e Estatística (SEITE), o de Necessidades Espaciais (SNE), o de Acompanhamento Físico-Financeiro de Projetos (SAFFI) e o de Acompanhamento de Recursos Humanos (SARH).</p> <p>Nessa época, a SCP teve um papel importante na coordenação de Programas Especiais, como Agroindústria, Insumos Básicos (início das obras do Polo Petroquímico), Integração Lavoura-Pecuária-Indústria-Metal-Mecânica e Litoral Norte.</p>
<p>1979 a 1983 Governo Amaral de Souza</p>	<p>Executado o Plano "Política de Desenvolvimento do Estado", cuja elaboração contou com os subsídios adquiridos no SEP/RS. Foram acrescidos o Subsistema Estadual de Acompanhamento das Atividades de Planejamento (SEAP) e o de Acompanhamento da Política de Governo (SAPG). Até o final do governo, foram implantados 10 subsistemas. Em 1979, a secretaria passa a ter, também, como área de competência, o processamento de dados.</p>
Período/Governo	Planejamento / Principais características / Eventos importantes
<p>1983 e 1987 Governo Jair Soares</p>	<p>A Secretaria de Coordenação e Planejamento teve suas competências ampliadas. Passou a formular a política de processamento de dados e de planejamento organizacional, o cadastro dos entes estatais e a avaliação</p>

⁸Lei Complementar nº 3/1967 dispôs sobre os Orçamentos Plurianuais de Investimento.

	de desempenho dos órgãos da administração indireta. Como vinculadas, permaneceram a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), a Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC) e a Fundação de Economia e Estatística (FEE). O Orçamento passou a ser competência da Secretaria da Fazenda.
1987 a 1991 Governo de Pedro Simon	Instituído na Secretaria de Coordenação e Planejamento, o Sistema Estadual de Projetos, e criado o Departamento Central de Projetos. O Departamento de Planejamento Organizacional foi transferido para a Secretaria de Recursos Humanos e Modernização Administrativa ⁹ . Permaneceu a FEE como órgão vinculado.

Os autores chamam atenção para a diversidade de processos de planejamento praticados ao longo do período, caracterizada por uma sucessiva desarticulação e recomposição de equipes e órgãos responsáveis pela atividade. As prioridades dos governos, marcadas por um explícito caráter efêmero, mudavam constantemente. Soma-se a isso a fragilidade das equipes de planejamento, integradas, muitas vezes, por pessoas sem perfil técnico adequado para a função.

A partir da Constituição de 1988, o Plano Plurianual (PPA) se torna o grande aglutinador e instrumento coordenador das políticas de governo, além de orientador das Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). O PPA é um plano de quatro anos, elaborado no primeiro ano de governo e com término no primeiro ano do governo subsequente.

Continuando com o histórico apresentado pelos autores acima citados, o primeiro PPA do RS foi elaborado na Gestão de Alceu de Deus Collares (1991-1994). O **PPA 1992-1995** tornou-se a Lei nº 9.272/91 e tinha como prioridades as ações voltadas ao desenvolvimento das áreas de educação, saúde e segurança. Nessa mesma gestão, através do Decreto nº 34.454/92, foi criado o Sistema de Acompanhamento das Ações Governamentais (AAG), cuja função era o controle e o acompanhamento físico-financeiro de todos os projetos, subprojetos e atividades, constantes ou não do PPA e independentemente da origem dos recursos. O AAG também incidia sobre os projetos prioritários de governo, evidenciando a existência de um outro planejamento além do PPA, que deveria ter um acompanhamento diferenciado. No ano de 1994, através da Lei nº 10.283/94, foram instituídos os **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)** visando à promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável.

O **PPA 1996-1999**, o segundo Plano Plurianual do Estado, foi elaborado na gestão de Antônio Britto (1995-1998), cujas Ideias-Força eram Reforma do Estado; Saneamento Financeiro; Recuperação da Infraestrutura; Melhoria dos Serviços das Áreas de Educação, Saúde e Segurança; e Política de Atração de Investimentos. Essas Ideias-Força orientariam as ações do governo no enfrentamento das dificuldades diagnosticadas. Nesse período, foi criado o Caderno de Metas, instrumento gerencial para o acompanhamento de 400 projetos e ações prioritárias, de forma permanente e através de sistema informatizado e de reuniões periódicas com o governador.

Importante destacar a elaboração do **Projeto RS 2010**, de 1996 a 1998, que buscou

⁹ De 1991 a 1995, no Governo Alceu Collares, a Secretaria de Coordenação e Planejamento e a Secretaria de Recursos Humanos e Modernização Administrativa foram extintas, e foi criada a Secretaria do Planejamento e da Administração.

ampliar os horizontes do planejamento de quatro anos (PPA) para um período de 12 anos. Esse estudo foi desenvolvido em três etapas: a retrospectiva, a prospectiva e a de escolhas estratégicas, através de uma consultoria que, junto com os técnicos da SCP e de suas vinculadas, e com o apoio da FAPERGS, desenvolveram seminários e discussões no interior do Estado. Fruto desse trabalho foram os 12 documentos temáticos com as questões emergentes para o desenvolvimento estadual. O RS 2010 não foi utilizado na elaboração do terceiro PPA do Estado (2000-2003), mas serviu de base para, em 2002, realizar estudos visando reavaliar a metodologia de elaboração do PPA, tanto em forma quanto em conteúdo, e que resultou no documento nominado Marco Referencial para o Plano Plurianual 2004-2007, gerando mudanças na metodologia adotada na elaboração deste PPA.

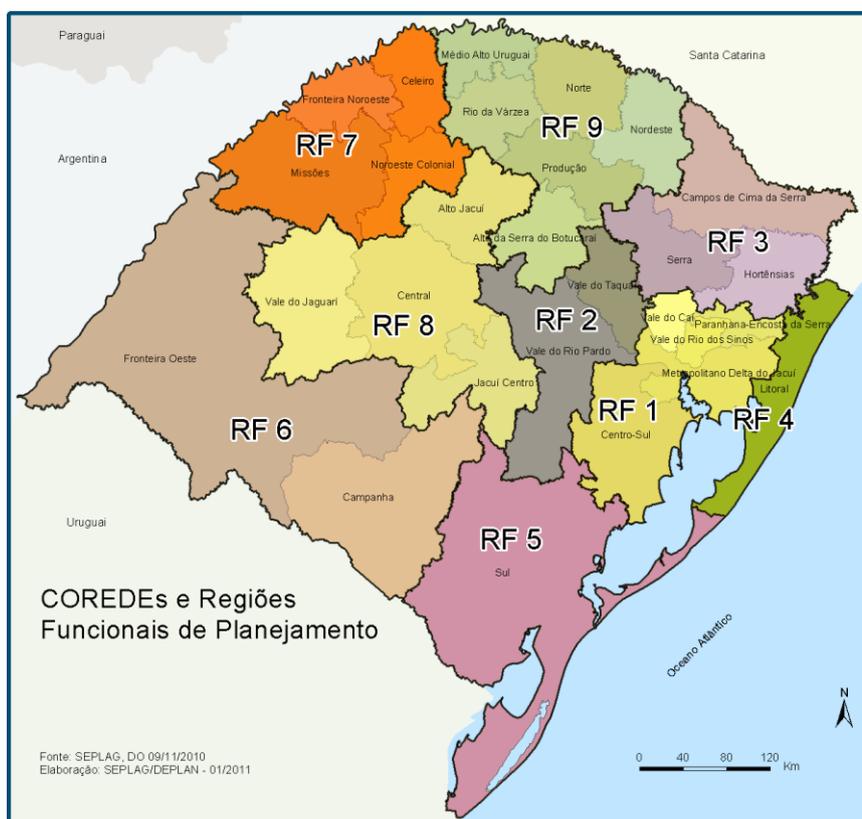
O **PPA 2000-2003**, elaborado na gestão de Olívio Dutra (1999-2002), apresentou as diretrizes globais da nova Administração estadual, que tinham como referência: Desenvolvimento de Verdade; Afiramar Direitos e Garantir a Inclusão Social; e Gestão Democrática do Estado – Participação Popular. Durante a elaboração desse PPA já foi possível iniciar processo de mudanças na gestão pública com o novo arcabouço legal e metodológico: o Decreto nº 2.829/98, que estabeleceu normas para a elaboração do PPA e dos Orçamentos da União; a Portaria nº 117/98, que atualizou a Lei nº 4320/1964; e a Portaria nº 42/1999, que substituiu a Portaria nº 117/98, mas seus fundamentos foram preservados. Paralelamente ao PPA, no governo Olívio Dutra, desenvolveu-se uma metodologia para Monitoramento das Ações de Governo (MAG), que acompanhou a evolução físico-financeira de 56 projetos prioritários, através do apoio técnico de 16 órgãos envolvidos.

A proposta de trabalho apresentada pela Secretaria de Coordenação e Planejamento aos órgãos do governo do Estado em 2003 sugeria que, para a elaboração dos programas do PPA, se partisse da identificação de problemas, objetivos a serem perseguidos pela ação de governo e metas a serem alcançadas no período. E, sempre que possível, que os programas finalísticos fossem acompanhados por indicadores que permitissem aferir o alcance dos objetivos dos programas, bem como a regionalização das metas. Assim, na gestão Germano Rigotto (2003-2006), foi elaborado o **PPA 2004-2007**, no qual, além das mudanças metodológicas citadas acima, adotou-se a integração entre o planejamento de médio prazo (PPA) com o de curto prazo (LOA). Diferentemente do governo federal, onde as ações do PPA correspondiam exatamente às ações orçamentárias, no Estado do Rio Grande do Sul optou-se pela correspondência de um ou mais projetos ou atividades orçamentárias a uma ação do PPA, o que trouxe maior flexibilidade ao PPA estadual frente ao federal. A elaboração dos programas do PPA 2004-2007 foi orientada por quatro diretrizes estratégicas declaradas pela nova administração: promoção e inclusão social; atração de investimentos e fomento ao desenvolvimento econômico; combate às desigualdades regionais; e modernização da gestão e dos serviços públicos. Com base nas diretrizes declaradas, foram elaborados 242 programas. Em paralelo à elaboração do PPA, foram definidos 257 projetos prioritários, dos quais 130 referiam-se à Consulta Popular. Foi no PPA 2004-2007 que houve a implementação da figura de revisão do Plano, tendo sua primeira efetivação no ano de 2005.

No segundo ano da gestão Rigotto, paralelamente a elaboração do PPA, foi realizado estudo sobre ordenamento territorial e logística de transportes no Estado do RS, denominado **Rumos 2015**, tendo como horizonte temporal o período 2005-2015. As conclusões desse estudo foram sintetizadas em cinco volumes, consistindo em uma Síntese, no Plano Estratégico para o

Estado, as estratégias elaboradas para as nove Regiões Funcionais (definidas no estudo e utilizadas até os dias de hoje) e as propostas para o sistema de logística estadual. Assim como o Projeto RS 2010, o Rumos 2015 também sofreu resistências da nova administração e não foi aproveitado para a elaboração do próximo PPA (2008-2011). No estudo Rumos 2015 foram criadas as **Regiões Funcionais de Planejamento (RFs)**¹⁰, que passaram a ser utilizadas no planejamento do Estado a partir do Plano Plurianual 2008-2011 e nos planos plurianuais subsequentes. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)¹¹ também adotam a regionalização das RFs, incorporando essa escala em seu planejamento estratégico e indicando um representante para cada uma das Regiões. Observe a Figura 2, a seguir, que apresenta a disposição dos COREDEs e RFs.

Figura 2: COREDEs e Regiões Funcionais de Planejamento



Em 2007, já na gestão Yeda Crusius, a Secretaria de Coordenação e Planejamento passou a ser denominada Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), com uma nova visão do órgão, em que o planejamento foi integrado à gestão, buscando a implementação de ações transformadoras da Administração Pública, vinculando as metas do plano ao desempenho das

¹⁰ Nova escala regional para o planejamento das políticas públicas estaduais, agregando os então 24 (hoje, 28) Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) em 9 Regiões Funcionais de Planejamento, segundo critérios econômicos, sociais, ambientais, de inovações, de capital social e de capacitação governamental para o planejamento e ação.

¹¹ Instituídos pela Lei 10.283/94, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) tiveram a sua primeira configuração expressa através do Decreto 35.764/94. Inicialmente eram 21, hoje são 28 Conselhos.

organizações. O **PPA 2008-2011** foi elaborado considerando uma Visão de Futuro de longo prazo (20 anos) e um conjunto de estratégias organizadas em três eixos: Desenvolvimento Econômico Sustentável, Desenvolvimento Social, Finanças e Gestão Pública. Nesse momento, abriu-se a possibilidade de vincular mais de um produto a cada ação expressa no programa do PPA, que, aliada à regra já existente de uma ação poder contemplar mais de um projeto ou atividade orçamentários, ampliou o grau de flexibilização para a execução do Plano através dos orçamentos anuais. Assim, tornou-se mais próxima a relação do Plano com os orçamentos anuais. Nesse período, os processos decisórios ainda contavam com a predominância do objetivo fiscal sobre as outras esferas de planejamento, mas pode-se afirmar que, do ponto de vista estratégico, houve avanços, embora não a ponto de os programas do PPA serem desenvolvidos a partir da visão estratégica.

Com base na avaliação dos avanços e limites do PPA 2008-2011, desenhou-se a proposta metodológica para o PPA 2012-2015 que, junto com os traços políticos que vieram do Plano de Governo de estímulo à participação cidadã, o alinhamento com as políticas públicas da União e a regionalização do PPA, orientaram a elaboração do Plano denominado **PPA Participativo 2012-2015** na gestão de Tarso Genro (2011-2014). Para esse PPA, a visão de governo do RS apontava para a retomada do desenvolvimento sustentável, com equidade e participação, e esteve presente nos quatro eixos (Econômico, Regional, Social e Democrático), que constituíam as diretrizes estratégicas da Administração Pública Estadual. A Lei nº 13.808/2011, que instituiu o PPA 2012-2015, trouxe o acompanhamento do Plano como uma exigência legal. Assim, o acompanhamento passa a ser feito com base no desempenho dos indicadores e da realização das metas físicas e financeiras. Para esse fim, foi criada uma rede de responsáveis pelo fornecimento de informações sobre a execução dos Programas e Ações estabelecidos no Plano. Esses responsáveis alimentam um programa informatizado¹², que emite relatórios que possibilitam diversas análises.

Ainda em 2014, a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, em conjunto com a Fundação de Economia e Estatística, elaborou o estudo **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial**, que oferece uma abordagem prospectiva sobre o território gaúcho, com diagnósticos e cenários para o Estado com o horizonte do ano de 2030. O RS 2030 partiu do pressuposto de que o desafio de superar os efeitos negativos das desigualdades regionais geradas no processo de desenvolvimento econômico leva à necessidade de se compreenderem os processos que induzem à maior ou menor concentração de atividades e população no território. Os resultados do estudo foram publicados em três cadernos denominados: Dinâmicas territoriais recentes no Estado do Rio Grande do Sul; Tendências regionais: PIB, demografia e PIB *per capita*; e Cenários RS 2030.

O processo de elaboração do **PPA 2016-2019**, no governo de José Ivo Sartori (2015-2018), foi coordenado pela Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, seguindo os preceitos estabelecidos no Decreto nº 52.287/2015. O Decreto, que instituiu o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (SISPLAG) foi uma inovação fundamental para a elaboração do Plano, pois definiu as competências para a elaboração da metodologia, a capacitação dos órgãos setoriais, bem como estabeleceu a agenda de elaboração e

¹²SISPLAG: Sistema de Informações de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul.

a sistemática de acompanhamento do PPA. Para tanto, conforme determinado pelo Decreto, constituiu-se, por meio de portaria, uma rede de Coordenadores Setoriais e de responsáveis pela elaboração, acompanhamento e revisão em cada órgão do Estado.

A elaboração do Plano ampliou a relação da base estratégica com os programas, sendo que a base estratégica se traduziu em visão de futuro, em eixos de governo (Econômico; Social; Infraestrutura e Ambiente; e Governança e Gestão) e em 19 objetivos estratégicos. A seguir, os objetivos estratégicos foram desdobrados em estratégias de implementação definindo, já nesse momento, as responsabilidades pela implementação das respectivas ações e servindo de orientação para a elaboração dos programas que compuseram o PPA 2016-2019. A elaboração do Plano foi subsidiada pela realização de Fóruns Regionais nas nove Regiões Funcionais de Planejamento do Estado (RFs), constituindo a forma de participação da sociedade no Plano. Como retorno final ao processo de participação foram consolidados os Cadernos de Regionalização do Plano Plurianual, que podem ser considerados um dos principais avanços do PPA. Atentando especialmente para o equilíbrio territorial e a valorização das potencialidades regionais, o Plano dá especial atenção à expressão territorial dos programas e ações, de forma a aprofundar a regionalização de seus produtos e metas.

Em síntese, embora nos anos 90 os instrumentos formais de planejamento tenham sido apenas utilizados pró-forma, reproduzindo vícios do dogmatismo econômico e do planejamento privado, pois eram acompanhados de uma política de esvaziamento da ação estatal¹³, a semente para um planejamento que suprisse aquilo que Matus propôs como básico para um planejamento efetivo estava posta. E começou a ser desenvolvida no final da década, com o PPA 2000/2003, fundamentado no programa Brasil em Ação, que incorporava diversos elementos do Planejamento Estratégico Situacional. Portanto, a partir de então, o PPA, a LDO e a LOA tornam-se instrumentos balizadores da ação pública, sendo fundamental sua contínua integração para que a articulação entre as diversas ações de governo possa ser mais bem acompanhada e monitorada.

Dimensões e alguns métodos e técnicas de planejamento

DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO

A **dimensão estratégica** representa o grande rumo a ser seguido pela organização. Em termos de planejamento estratégico, corresponde à Missão, à Visão, aos Valores e aos Objetivos

13 Para De Toni, “a saída para a ‘crise do Estado’ não se resolveu no campo da ampliação da cidadania, da radicalidade do controle democrático ou, talvez, num novo tipo de planejamento público que pudesse descortinar os ‘segredos’ do Estado para amplas parcelas da população. Ao contrário, a primeira saída hegemônica foi jogar a favor da corrente, as elites dirigentes do país optaram pela via da globalização sem condicionamentos, da internacionalização maior da economia e da destruição definitiva do que ainda restara da antiga capacidade estatal de planejamento, coordenação ou indução do desenvolvimento”. (DE TONI, 2013)

estratégicos da organização, com vistas a entregar valor à sociedade. Considera o horizonte de longo ou médio prazo.

A definição de caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações almeçadas e definidas na dimensão estratégica em um horizonte de médio prazo faz parte da **dimensão tática**. Considerando fatores inerentes à temática tratada, expressa como viabilizar as entregas de bens e serviços pelo Estado à sociedade, por meio de programas, ações, produtos e metas.

Com a **dimensão operacional** tem-se o detalhamento e a realização da dimensão tática no curto prazo, por meio de planos de ação, cronogramas de execução e orçamentos. Relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

Quadro 2 – Dimensões e principais características do planejamento

Planejamento	Horizonte temporal	Conteúdo do plano	Escopo ou abrangência	Saídas
Estratégico	longo / médio prazo	amplo e genérico	toda a organização	Missão, Visão e Objetivos Estratégicos
Tático	médio prazo	pouco detalhado	área ou setor	Programas, Projetos, Funções, Ações
Operacional	curto prazo	detalhado	Atividades/projetos	Plano de ação, Cronogramas de execução, Orçamentos

Fonte: Adaptado de Paludo e Procopiuck (2011)

ALGUNS MÉTODOS E TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO

Há uma diversidade de métodos¹⁴ e técnicas utilizados no planejamento em geral. Para o setor público, ambiente mais complexo que o setor privado, é importante destacar a metodologia desenvolvida por Carlos Matus¹⁵, denominada **Planejamento Estratégico Situacional (PES)**. O PES é fundado em situações-problema, em que múltiplos atores sociais estão envolvidos. Segundo o autor, o planejamento, para ser efetivo, não pode desconsiderar as ações dos sujeitos (ou atores sociais) que podem interferir na sua efetividade, e, desse modo, eles devem, dentro das

¹⁴ Método é o emprego de procedimentos ou meios para a realização de algo, seguindo um planejamento; um rumo.

¹⁵ Aproveite e reveja a pequena síntese sobre a contribuição do autor à área do planejamento constante na nota de rodapé 5.

possibilidades, ser sempre consultados. Carlos Matus construiu um conjunto de técnicas e ferramentas para o planejamento público governamental, mas sua grande contribuição é a reflexão feita sobre as técnicas de governo que, para serem eficazes, devem estar totalmente associadas à ação política, entendida como um espaço de construção e de transformação de determinada realidade.

A partir dos avanços propostos por Matus, seguiu-se uma série de metodologias e instrumentos derivados ou inspirados no Planejamento Estratégico, que já incorporavam cenários mais complexos para intervenção. Uma delas é o **Planejamento Estratégico Participativo**, que busca precisamente envolver uma maior quantidade de atores sociais no processo de planejamento, abarcando todos os setores de um órgão ou governo, no caso do setor público.

Podemos destacar também o **Marco Lógico**, que pode ser conhecido como Matriz Lógica ou Quadro Lógico. Essa é uma das mais difundidas metodologias utilizadas no planejamento, monitoramento e avaliação de programas e projetos. Segundo Rua *apud* Rio Grande do Sul (2018), analiticamente, o Marco Lógico consiste em uma estrutura de implicações lógicas de causa-efeito com relação a uma situação-problema, e de meios-fins em relação à intervenção proposta para mudar a situação-problema. Consiste, portanto, em um conjunto de conceitos inter-relacionados que definem as causas de uma intervenção (projeto), bem como o que deve ser feito (estratégia) para alcançar o resultado desejado. Nesse sentido, mais do que uma ferramenta de organização da informação, o Marco Lógico é um instrumento de análise sistêmica e de levantamento e teste das alternativas que irão compor uma proposta de intervenção (projeto). Ou seja, o Marco Lógico apresenta a lógica que justifica a intervenção e o desenho da própria intervenção.

Seguindo uma linha muito similar ao Marco Lógico, temos a **Teoria da Mudança**¹⁶, que também se utiliza de um encadeamento lógico de causa e efeito entre as etapas da intervenção, criando uma árvore de problemas para intervir de forma a atacar as causas do problema principal. A Teoria da Mudança é um meio de sabermos como chegaremos (processos) até onde pretendemos ir (resultados), e que visa detalhar todas as mudanças implícitas que têm que ocorrer para esse fim.

Por fim, podemos citar outros instrumentos que auxiliam o processo de planejamento mais vinculados à ideia de projetos, como o **PMBOK** (Project Management Body of Knowledge), conjunto de melhores práticas para o gerenciamento de projetos, e o método **ZOPP de planejamento e avaliação de projetos por objetivos** (*Ziel-Orientierte Projekt Planung*), que é utilizado para o planejamento participativo de projetos nas mais diversas áreas. Também é ferramenta muito utilizada no planejamento a **Matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças)**, também chamada Matriz SWOT (do inglês, *strengths, weaknesses, opportunities, threats*). É um recurso metodológico empregado para apoiar a análise dos recursos e das capacidades de uma organização responder a estímulos do ambiente interno e do ambiente externo. É utilizada em análises de cenários, para identificar elementos-chave para a gestão da organização, estabelecer prioridades de atuação e preparar medidas ou ações estratégicas para

¹⁶A Teoria da Mudança será vista mais detalhadamente no próximo módulo.

enfrentar riscos ou problemas e/ou aproveitar oportunidades identificados.

Os Instrumentos de planejamento e a integração das dimensões do planejamento

INSTRUMENTOS FORMAIS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO: PPA, LDO E LOA

Como dito anteriormente, com a Constituição Federal de 1988, foram incluídos instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que vieram a complementar as leis orçamentárias. O PPA passou a ser o mediador entre o projeto de governo e sua aplicação. Se trabalharmos com o modelo proposto por Matus (2007), essa nova organização configurou-se como um grande avanço no sistema de planejamento brasileiro, pois o planejamento governamental passa a se orientar com base em problemas, organizados em programas que visam solucioná-los¹⁷. Além disso, a norma constitucional também determinou que os planos, as LDOs¹⁸ e as LOAs¹⁹ estejam em conformidade com o PPA vigente.

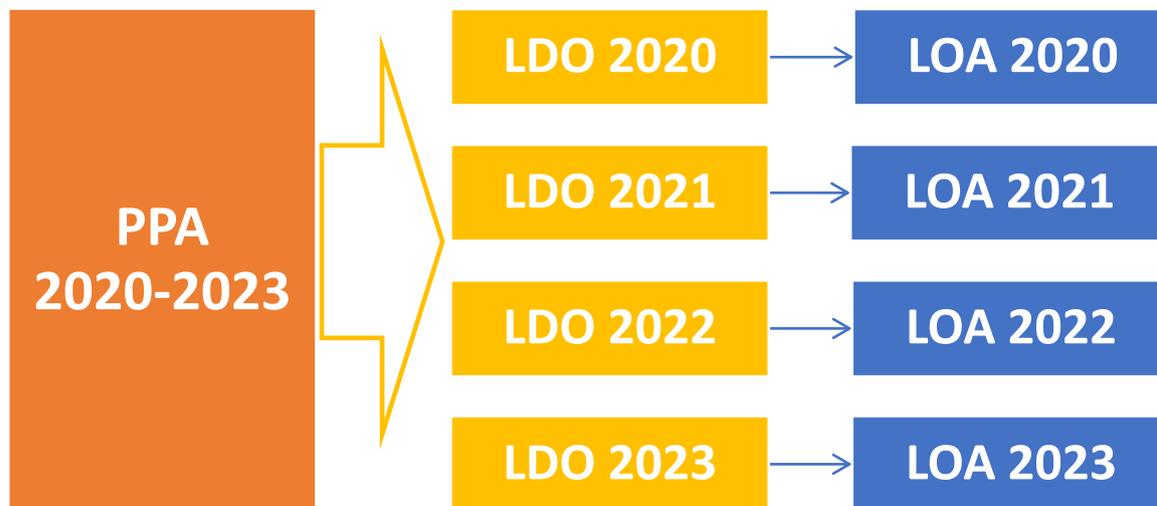
A seguir, figura ilustrativa da interligação dos instrumentos formais de planejamento governamental.

17 De acordo com Fialho (2013, p.5), "o Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão introduziu nas práticas de elaboração dos planos e orçamentos públicos o sentido estratégico da ação estatal, a orientação para resultados, e, fundamentalmente, o foco no cidadão (...). Os orçamentos passam a ser elaborados com o olho no plano e no desempenho dos programas e, não mais, com o olho no passado, que era a prática normal dos orçamentos públicos (reproduz-se, no futuro, o que se fez no passado)".

18 A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve expressar as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

19 A LOA deverá compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que o setor público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Figura 3 – Interligação entre PPA, LDO e LOA



Fonte: Rio Grande do Sul. Manual do PPA 2016-2019 (2016, p.23)

Além das regras constitucionais que definem os instrumentos formais de planejamento e estabelecem a relação entre eles, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, reforça a necessidade de integração entre os três instrumentos. Por exemplo, os artigos 15, 16 e 17 expressam a obrigatoriedade de a ação governamental que gera nova despesa e aquelas com despesa de caráter continuado estarem de acordo com as normas contidas no PPA e na LDO.

Portanto, o PPA se torna o grande aglutinador, o instrumento coordenador das políticas de governo, orientado para um período de quatro anos, de médio prazo, iniciando no segundo ano do governo e terminando no primeiro ano do governo posterior. Já a LDO e a LOA devem estar em consonância com o PPA, mas respondem ao curto prazo de um ano. Além do mais, dentro do PPA e da LDO são estabelecidos mecanismos de controle e monitoramento, com a fixação de metas, diretrizes e um maior controle parlamentar. (BRASIL *apud* RIO GRANDE DO SUL, 2018)

INTEGRAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, TÁTICO E OPERACIONAL

O método de elaboração do PPA no Estado do RS já traz implícita, há algum tempo, a integração do PPA e LOA através da elaboração dos programas do Plano. As Iniciativas do PPA (anteriormente chamadas de ações) fazem o elo de ligação entre os dois instrumentos de planejamento, isto é, para cada iniciativa de um programa do Plano, há um ou mais projetos, atividades ou encargos especiais (chamados de instrumentos de programação orçamentária) que podem estar vinculados. Assim, para a execução do PPA, anualmente, as iniciativas que serão executadas devem ter instrumentos de programação orçamentária a elas vinculados e constando da LOA.

O Planejamento Estratégico, por sua vez, não é definido no arcabouço legal, porém, é

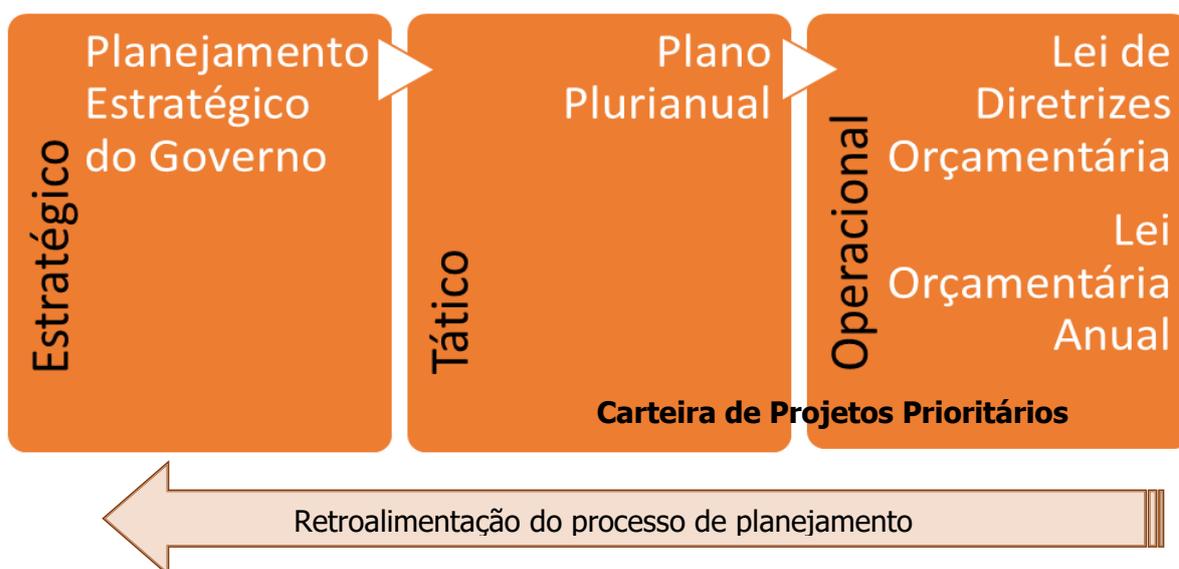
necessário que mantenha coerência com o todo, ou seja, com todos os demais instrumentos de planejamento nos quais o Estado determina a sua ação. Desse modo, o desafio é integrar essas dimensões.

Isso pode ser feito em parte com a incorporação de uma base estratégica dentro do processo de elaboração do PPA. No entanto, como não faz parte da estrutura formal de planejamento, o Planejamento Estratégico acaba muitas vezes sendo realizado em tempos bastante distintos, não respeitando necessariamente uma lógica de encaixe direto. Ou seja, desde que não desconectado daquilo que foi planejado nos diversos instrumentos utilizados, formais ou não, o Planejamento Estratégico não precisa estar definido necessariamente dentro de uma estrutura.

Outra questão importante é que, além do PPA e demais instrumentos formais de planejamento, tem-se desenvolvido experiências, identificadas como *Projetos Prioritários* ou *Estruturantes* ou *Estratégicos*, com o intuito de destacar a principalidade dessas iniciativas como realizadoras dos compromissos políticos assumidos pelos governantes nas disputas eleitorais. Tais projetos passam a integrar *Carteiras de Projetos*, e a realização das suas ações é monitorada intensivamente, centralizando a atenção do Governo para o alcance de suas metas. Entretanto, traço comum nas diversas gestões é o distanciamento entre os instrumentos formais de planejamento e essas carteiras de projetos, visto resultarem ambos de processos de planejamento distintos, organizados por equipes diferentes.

A multiplicidade de processos de planejamento e equipes produz resultados por vezes conflitantes, provocando confusão nas equipes de gestão, podendo levar ao descrédito os instrumentos e a própria gestão do planejamento. Contribuem para tal, as frequentes mudanças metodológicas e de sistemas informacionais, realizadas na busca da correção desse ambiente de planejamento confuso, resultante da multiplicidade de processos. Portanto, a busca da compatibilidade entre tais processos constitui outro desafio a ser superado.

Figura 4 – Dimensões e instrumentos de planejamento



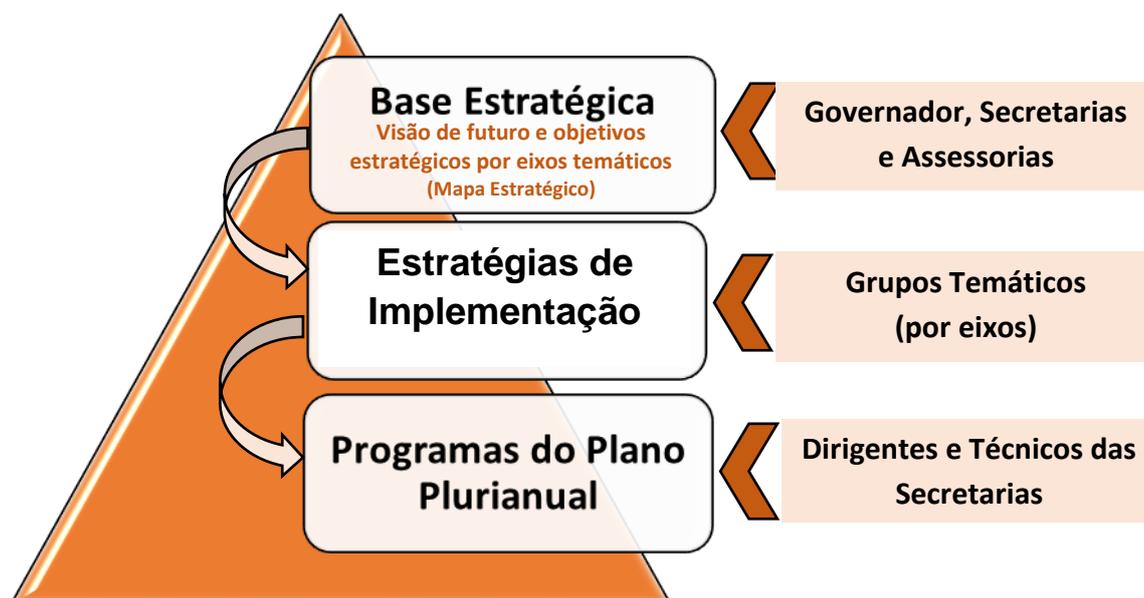
Fonte: Elaboração própria

A discussão metodológica para elaboração dos últimos Planos Plurianuais do Estado do RS, consubstanciada nos Marcos Metodológicos produzidos, destaca a importância da integração dos instrumentos de planejamento. Na perspectiva estratégica e na formação da carteira de projetos prioritários, a integração busca superar a multiplicidade de planejamentos, ampliar a eficiência dos instrumentos legais de planejamento e conferir unicidade e credibilidade ao planejamento governamental. Na perspectiva operacional, ampliar e qualificar a integração já existente entre o Plano Plurianual e o Orçamento.

Plano Plurianual 2020-2023

Seguindo o modelo de integração acima exposto, vamos agora apresentar a metodologia que foi utilizada para a integração do planejamento estratégico do governo com a elaboração do atual Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul (2020-2023). Observe a figura a seguir.

Figura 5 – Relação planejamento estratégico e Plano Plurianual



Fonte: Elaboração própria

A partir da definição da Base Estratégica do Governo, foi iniciada a elaboração do PPA 2020-2023, tendo como primeiro passo a criação das Estratégias de Implementação que buscam os caminhos possíveis e necessários para o atingimento dos objetivos estratégicos definidos. Com a declaração das Estratégias de Implementação iniciou-se a elaboração dos Programas do PPA. A seguir veremos essas etapas de forma mais detalhada.

BASE ESTRATÉGICA

Então, como etapa inicial, há a construção da **Base Estratégica** do Governo, momento em que o processo de elaboração do PPA identifica-se com o próprio processo de planejamento do Governo, do qual fazem parte, necessariamente, os escalões superiores, com a participação do Governador, secretários e respectivas assessorias. Nessa atividade, são estabelecidos a Visão de Futuro, definindo a situação almejada para o Estado no horizonte do mandato, e os respectivos objetivos estratégicos, organizados em eixos temáticos. Esse conjunto de diretrizes que compõe a Base Estratégica é sintetizado em um Mapa Estratégico²⁰, que serve de guia orientador dos caminhos e resultados a serem perseguidos pela gestão. A seguir, quadro com os elementos e definições referentes à base estratégica.

Quadro 3– Base estratégica: elementos e definições

Diretrizes governamentais– critérios de ação e de decisão que devem disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento e gestão governamental.

Mapa Estratégico– recurso visual utilizado para sintetizar e comunicar a Base Estratégica que guia o planejamento e a gestão da ação governamental, visando alinhar prioridades entre os diversos órgãos que compõem o Estado, evitando o desperdício de esforços e recursos. Nele, estão descritos a Visão de Futuro, os Eixos e os Objetivos Estratégicos definidos para o horizonte do mandato.

Visão de Futuro– representa um estágio de desenvolvimento socioeconômico a que se deseja chegar como consequência ou impacto da busca pela realização da missão assumida pelo projeto político legitimado no processo eleitoral. Consiste em uma imagem de futuro pelo qual se deseja que o Estado venha a ser reconhecido, considerados os valores norteadores. Para alcançar esse estágio de desenvolvimento, definem-se Objetivos Estratégicos compatíveis com o horizonte temporal do mandato.

Eixos Estratégicos– grandes pilares de sustentação da estratégia desenhada para alcançar a Visão de Futuro acordada. Servem como direcionadores mestres da ação governamental. Podem ser subdivididos em grandes temas setoriais (econômico, social, ambiental, etc.) ou perspectivas de atuação (Sociedade, Mercado, Estado, etc.).

Objetivos Estratégicos– mudanças macro que se pretende provocar sobre uma situação-problema ou que se pretende realizar a partir do aproveitamento de uma oportunidade, com vistas a alcançar o estágio de desenvolvimento socioeconômico definido na Visão de Futuro, observados os condicionantes políticos, legais e financeiros, bem como o horizonte do mandato. Sintetizam macrodesafios imbuídos de propostas de valor que se pretende entregar para a sociedade. Em torno dos Objetivos Estratégicos é que serão mobilizadas e articuladas as linhas de ação do Governo, especialmente seus programas, projetos e metas prioritários.

²⁰ Mapa estratégico é a figura que comunica a estratégia da organização, articulando visualmente seus referenciais estratégicos.

ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Na sequência, desenvolve-se um conjunto de atividades que visam a promover a integração da estrutura do Governo com seus Objetivos Estratégicos e iniciar a tradução desses por meio do desenho de **Estratégias de Implementação**. Para tanto, no Estado, propôs-se a criação de Grupos Temáticos para cada eixo estratégico expresso no Mapa Estratégico, sendo compostos cada qual por representantes das secretarias e dos órgãos envolvidos no esforço de realização dos respectivos objetivos estratégicos. O resultado dessa discussão serviu de orientação para a elaboração dos programas temáticos que compõem o PPA 2020-2023. A seguir, quadro com os elementos e definições referentes às estratégias de implementação.

Quadro 4 – Estratégia: elementos e definições

Estratégia – consiste na definição e na preparação dos meios e dos cursos de ação necessários para alcançar ou manter posições relativas favoráveis a futuras ações táticas, tendo em vista o atingimento de determinado objetivo. É um plano de voo, estudado e estabelecido, que busca atingir determinado alvo. A definição de uma estratégia envolve a identificação dos processos, dos recursos e das capacidades tangíveis e intangíveis da organização, os quais configuram as suas forças ou as fraquezas que, em face das oportunidades e/ou ameaças do ambiente externo, podem favorecer ou dificultar o alcance do objetivo estabelecido.

Recursos estratégicos – ativos tangíveis e intangíveis que uma organização controla e que podem ser utilizados para a criação e implementação de estratégias. Ex.: tecnologia, equipamentos, localização geográfica (tangíveis), treinamento, experiência, conhecimento, organograma (intangíveis).

Capacidades estratégicas – ativos que possibilitam que a organização aproveite integralmente os recursos que controla para alcançar uma posição desejada. Ex.: liderança, comunicação, criatividade, coordenação.

Sendo assim, em primeiro lugar, aos Grupos coube identificar, nos Objetivos Estratégicos do eixo, as **temáticas** destacadas para a atuação governamental no respectivo mandato e as propostas de entrega de valor à sociedade (resultados), associadas a cada uma das temáticas.

Em seguida, considerando essas propostas de valor (alvos), coube realizar uma **análise estratégica**, isto é, discutir e examinar coletivamente quais as forças e as fraquezas identificadas no ambiente interno *vis-à-vis* as oportunidades e as ameaças vislumbradas no ambiente externo, as quais facilitam e/ou dificultam a atuação governamental sobre essas temáticas. De maneira geral, pretendeu-se responder e examinar as seguintes perguntas, a partir do emprego da **Matriz FOFA** – Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças:

- ✓ Que forças devem ser preservadas, acentuadas ou criadas? Que forças se tornaram de

- pouca valia?
- ✓ Como aproveitar as oportunidades para preservar, acentuar ou criar novas forças?
 - ✓ Como essas forças podem capturar oportunidades identificadas no ambiente externo? E como podem neutralizar ou minimizar ameaças?
 - ✓ Que fraquezas precisam ser minimizadas ou eliminadas?
 - ✓ Como aproveitar as oportunidades para minimizar ou eliminar fraquezas?
 - ✓ Como as fraquezas podem dificultar a captura de oportunidades identificadas no ambiente externo? E como podem acentuar os riscos associados às ameaças percebidas?

Para subsidiar essa discussão, foram utilizados estudos e diagnósticos setoriais, informações e resultados de planos e políticas setoriais já realizados ou em implementação, bem como relatórios de monitoramento e avaliações de políticas e programas já realizados ou em operação. Vale destacar, ainda, que a perspectiva territorial é fundamental já nessa etapa, visando contemplar as peculiaridades regionais e construir estratégias adequadas para o tratamento das desigualdades, respeitando suas vocações e indicando o modo como o Governo pode atuar na superação de questões que condicionam o desenvolvimento de cada região. Nesse sentido, além dos subsídios acima listados, recomendou-se a análise de contribuições da sociedade, manifestas por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento nas reuniões de discussão regionais e expressas nos Planos de Desenvolvimento dos COREDEs.

Figura 6 – Matriz de Avaliação Estratégica: FOFA

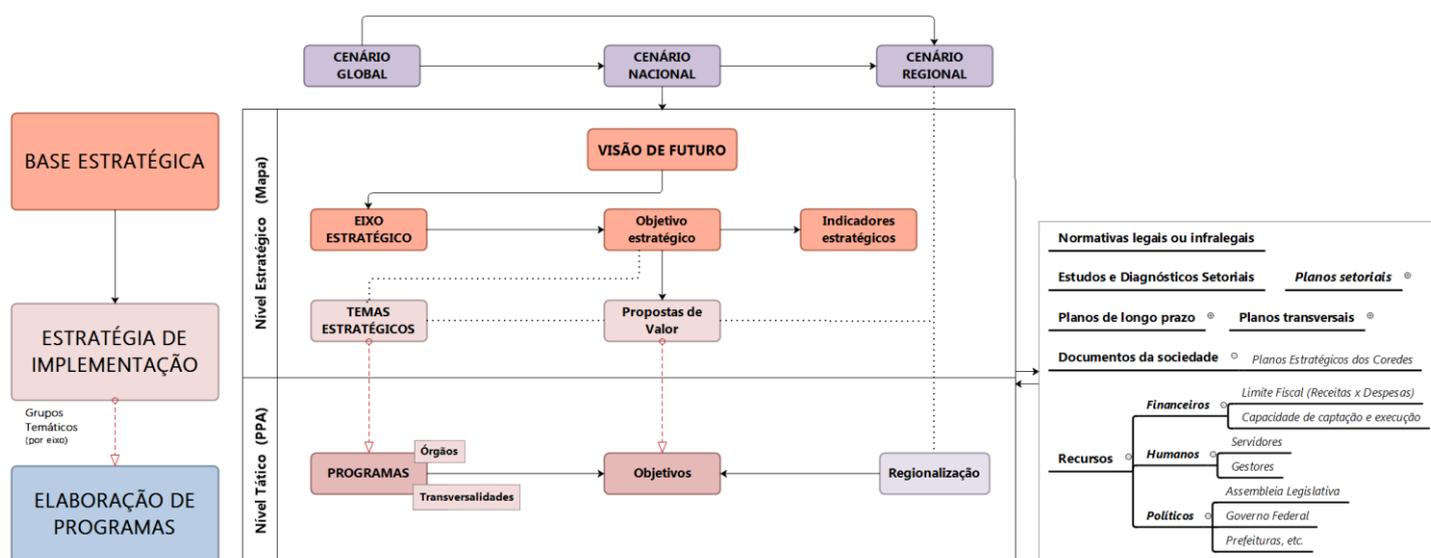
Ambiente interno		Ambiente externo							
		OPORTUNIDADES				AMEAÇAS			
		1	2	3	n	1	2	3	n
FORÇAS	Força 1	CAPACIDADE OFENSIVA Capacidade de suas forças “capturarem” oportunidades relacionadas ao ambiente externo Em que nível a FORÇA pode capturar a OPORTUNIDADE?				CAPACIDADE DEFENSIVA Poder do conjunto das forças da organização neutralizar ou minimizar ameaças do ambiente externo Em que nível a FORÇA pode minimizar a AMEAÇA?			
	Força 2								
	Força 3								
	Força n								
FRAQUEZAS	Fraqueza 1	INCAPACIDADE OFENSIVA Quando as fraquezas atuais dificultam ou impedem a organização de aproveitar as oportunidades Em que nível a FRAQUEZA dificulta a captura da OPORTUNIDADE?				INCAPACIDADE DEFENSIVA Quando as fraquezas atuais acentuam os riscos das ameaças impactarem a organização Em que nível a FRAQUEZA nos torna mais vulneráveis frente à AMEAÇA?			
	Fraqueza 2								
	Fraqueza 3								
	Fraqueza n								

Fonte: Rio Grande do Sul (2018), adaptado de ENAP (2018).

As respostas às perguntas da análise estratégica buscam definir e preparar os meios, os cursos de ação, bem como os arranjos de coordenação e responsabilidades necessários para viabilizar o alcance dos Objetivos Estratégicos propostos na direção da realização da Visão de Futuro estabelecida, levando em consideração os recursos e as capacidades dos diversos órgãos e atores dentro do Governo (secretarias de estado, fundações, autarquias e estatais).

Em última instância, o resultado dessa discussão serviu de orientação para a elaboração dos programas que compõem o PPA 2020-2023, assim como para a identificação daqueles programas, ações ou projetos que poderiam ter caráter estruturante e/ou prioritário, com vistas à construção de uma carteira a ser monitorada intensivamente. A Figura 7 sintetiza essa etapa.

Figura 7 – Elementos para construir Estratégias de Implementação da Base Estratégica 2020-2023



Fonte: Elaboração própria.

ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS

Como última e grande etapa do processo de elaboração do PPA 2020-2023 foi procedida a construção dos **Programas Temáticos**, seus requisitos e características. O processo foi coordenado pela então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG (atual Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG) e seguiu os procedimentos estabelecidos no Decreto nº 54.486, de 22 de janeiro de 2019. Os programas foram construídos junto às equipes dirigentes e técnicas das secretarias, respeitando os arranjos de coordenação sugeridos na etapa de elaboração das Estratégias de Implementação.

Sendo assim, foi realizada uma sequência de passos concatenados, para que os programas e ações do PPA 2020-2023 sejam a expressão das estratégias do Governo, reflitam o processo de consulta à sociedade, respeitem as peculiaridades regionais, sejam financeiramente viáveis e apontem para metas factíveis e transformadoras da realidade. Desse modo, buscou-se

constituir um instrumento útil não só ao planejamento, mas também à gestão governamental e à avaliação de resultados, tendo em vista o atendimento e a prestação de contas à sociedade. Esse é o assunto do próximo módulo!

Agora vamos apresentar um exemplo com o intuito de tornar mais clara a compreensão sobre o tema tratado neste tópico de introdução para elaboração do Plano Plurianual 2020-2023!

Em um primeiro momento, vamos buscar os referenciais estratégicos do Governo do Estado expressos no Mapa Estratégico, na figura a seguir.

Figura 8 – Mapa Estratégico 2019-2022



Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Mapa Estratégico. (2021)

Na figura acima, podemos identificar a visão de futuro como “Evolução sem ruptura, que supera o discurso da crise e recupera a esperança e a autoestima que leve o RS para um novo patamar de competitividade tirando o estado da era analógica rumo à era digital com a promoção do desenvolvimento social e a retomada do crescimento econômico”. Para realizar essa visão de futuro, o mapa define quatro eixos estratégicos/temáticos, que servem de direcionadores da ação governamental, quais sejam: “e Estado Sustentável”, “Governança Gestão”, “Sociedade com Qualidade de Vida” e “Desenvolvimento Empreendedor”. Dos eixos elencados, desdobram-se os objetivos estratégicos como os grandes desafios que devem ser enfrentados. Para o nosso exemplo, extraímos do mapa as seguintes informações:

Visão de futuro: Evolução sem ruptura, que supera o discurso da crise e recupera a esperança e a autoestima que leve o RS para um novo patamar de competitividade tirando o estado da era analógica rumo à era digital com a promoção do desenvolvimento

social e a retomada do crescimento econômico.

Eixo estratégico/temático: Sociedade com qualidade de vida

Objetivo estratégico: Promover a inclusão social e o espírito de cidadania

Na aplicação do método, foi criado um grupo temático para desvendar os caminhos para atender a esse objetivo estratégico de “Promover a inclusão social e o espírito de cidadania”. Esse grupo aglutinou os órgãos governamentais que podem contribuir para intervir sobre essa temática. O grupo trabalhou utilizando-se da técnica da Matriz FOFA, para analisar quais são as forças e fraquezas dos órgãos (ambiente interno), e as oportunidades e ameaças (ambiente externo), que podem influenciar no atingimento do objetivo estratégico definido. Em outras palavras, quais são as capacidades e as incapacidades que o governo tem para promover a inclusão social e o espírito de cidadania no RS?

As respostas obtidas buscaram definir os cursos de ação, os arranjos de coordenação e responsabilidades necessários para viabilizar o alcance do objetivo estratégico, levando em consideração os recursos e as capacidades, inclusive a superação de alguma incapacidade existente, dos diversos órgãos dentro do Governo (secretarias de estado, fundações, autarquias e empresas estatais).

Fruto do debate feito pelo grupo temático, surgiram diversas estratégias de implementação, tais como: Fortalecimento dos instrumentos de inclusão social de responsabilidade do Estado. A definição dessa estratégia de implementação pressupôs o trabalho alinhado dos seguintes órgãos: Secretaria da Assistência Social e dos Direitos Humanos, Secretaria da Saúde e Secretaria da Educação, que atuam diretamente no enfrentamento ao aumento no número de pessoas excluídas socialmente em nosso Estado.

Então, retomando,

Visão de futuro: Evolução sem ruptura, que supera o discurso da crise e recupera a esperança e a autoestima que leve o RS para um novo patamar de competitividade tirando o estado da era analógica rumo à era digital com a promoção do desenvolvimento social e a retomada do crescimento econômico.

Eixo estratégico/temático: Sociedade com qualidade de vida

Objetivo estratégico: Promover a inclusão social e o espírito de cidadania

Estratégia de implementação: Fortalecimento dos instrumentos de inclusão social de responsabilidade do Estado

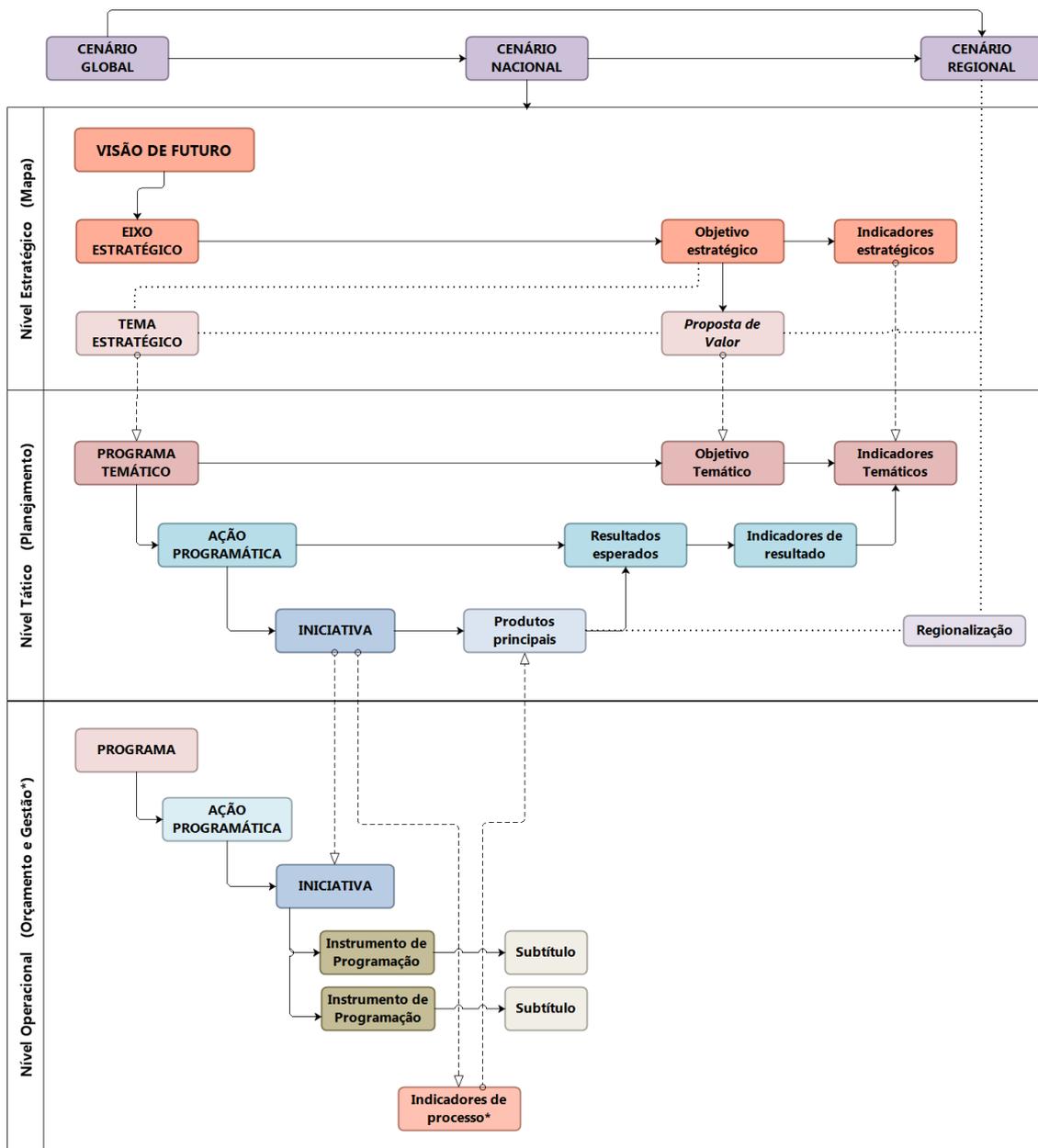
Órgãos envolvidos: Secretaria da Assistência Social e dos Direitos Humanos, Secretaria da Educação e Secretaria da Saúde.

Pronto, até aqui foram vencidas as duas primeiras etapas da integração entre o

planejamento estratégico e a elaboração do Plano Plurianual. Fique atento, no próximo módulo o nosso exemplo seguirá com a elaboração dos programas temáticos!

A seguir, figura esquemática da metodologia para elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, para que você tenha ideia geral sobre a integração dos processos de planejamento na elaboração do Plano.

Figura 9 - Esquema metodológico de integração dos processos de planejamento na elaboração do PPA



Fonte: Marco Metodológico PPA 2020-2023

Agora que já apresentamos de forma bastante resumida o método que foi utilizado

para elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, vamos falar um pouco sobre o modelo de governança utilizado atualmente no Estado. Esse modelo busca integrar os diferentes instrumentos de planejamento governamental no âmbito da gestão pública estadual.

MODELO DE GOVERNANÇA ESTADO RIO GRANDE DO SUL PPA 2020-2023

O planejamento, a governança e a gestão das ações de Governo, por sua vez, devem refletir os principais direcionadores da estratégia de Governo, convergindo para as entregas de valor desejadas expressas no Mapa Estratégico: serviços públicos modernos e ágeis; estado competitivo e sustentável e uma sociedade mais próspera.

Nesse sentido, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão vem trabalhando para garantir o alinhamento entre os instrumentos do nível estratégico, tático e operacional, transpassando o Plano Plurianual, que é elaborado no primeiro ano de governo, a Lei de Orçamento Anual – LOA e os Projetos Estratégicos pactuados anualmente no Acordo de Resultados.

A primeira Revisão do PPA 2020-2023, realizada em 2020, e a indicação dos Projetos Estratégicos nas metas da LOA 2021 refletem essa mudança de perspectiva no âmbito do Planejamento Governamental. Ambas as iniciativas visam contemplar o alinhamento dos instrumentos e a compatibilização entre eles. Esse movimento garante o acompanhamento da evolução das políticas públicas conjuntamente com o monitoramento estratégico, fortalecendo as ações de governo e ampliando o engajamento dos atores das diversas áreas. Ainda, viabiliza maior transparência à sociedade no que diz respeito aos esforços desenvolvidos pelo Governo em direção aos objetivos previamente estabelecidos.

No que se refere à Governança e Gestão, o Acordo de Resultados caracteriza-se como principal instrumento. Através dele, a carteira de Projetos Estratégicos é proposta pelas respectivas pastas e acordada com a sociedade. Os Projetos Estratégicos representam esforços coordenados de cada órgão executor e dos órgãos parceiros, para o alcance dos resultados pautados nas diferentes agendas estratégicas do Governo, alinhados aos objetivos estabelecidos no Mapa Estratégico.

Tais Projetos são elaborados com o apoio de metodologias de gerenciamento de projetos, com estabelecimento de metas, indicadores e cronogramas. Eles estão submetidos ao monitoramento intensivo pela SPGG, sendo reavaliados quanto ao seu andamento a cada ciclo de monitoramento, a fim de garantir a resolução de dificuldades e o alcance das metas.

Para auxiliar na elaboração e no monitoramento, os Projetos Estratégicos são cadastrados no Sistema de Monitoramento Estratégico – SME. O SME é alimentado pelos Gerentes de Projeto e pelas equipes de Projeto dos órgãos responsáveis pela execução, incluindo, além de dados sobre a evolução das metas, informações acerca de riscos e pontos de atenção. Essas informações, após conferidas e organizadas pela equipe da SPGG, são então apresentadas nas reuniões de monitoramento pelos Secretários responsáveis.

O processo de monitoramento dos Projetos Estratégicos, descrito a seguir, ocorre em diferentes etapas:

A Reunião de Gestão Interna Local – GIL é coordenada pelo Secretário de Estado de cada pasta e conta também com a participação da equipe local da Secretaria e de suas instituições vinculadas. A Reunião de GIL tem a função de formular e acompanhar a execução da estratégia de cada Secretaria, refletida no Acordo de Resultados e nas ações do Plano Plurianual.

A Reunião de Gestão de Projetos Prioritários – GPP é coordenada pelo Gerente do Projeto e conta com a participação da equipe transversal do Projeto, além do apoio do Departamento de Acompanhamento Estratégico – DAE da SPGG. Ela tem o objetivo de acompanhar os Projetos Prioritários da organização.

A Reunião de Gestão do Acordo de Resultados – GAR tem o papel de acompanhar a execução dos Projetos Estratégicos, constantes no Acordo de Resultados, e é coordenada pelo Secretário de Estado de cada pasta. Também participam da reunião a equipe do órgão e de suas vinculadas, com o apoio da SPGG. Nessa reunião, são discutidos os indicadores de projetos estratégicos, com foco nos riscos ou pontos de atenção que serão levados a instâncias superiores para informação ou tomada de decisão.

O processo de Governança segue com as informações críticas de projetos das Secretarias sendo apresentadas em reunião do Comitê de Monitoramento Estratégico, com a presença dos Secretários participantes, e presidido pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Na sequência, os projetos são apresentados em reunião do Conselho de Gestão Estratégica, presidido pelo Governador, tendo como Secretaria Executiva a SPGG.

Figura 1 – Sistema de Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Decreto Nº 54.581, de 25 de abril de 2019. Elaboração: DAE/SPGG.

As etapas citadas, que permeiam o processo de monitoramento dos Projetos Estratégicos, integram parte da Governança Interna que compõe o Sistema de Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, instituído pelo Decreto nº 54.581/2019. A Governança Interna tem a responsabilidade de analisar e deliberar sobre as pautas estruturantes do Governo e é composta por três instâncias, conforme detalhado na Figura 19.

A Governança Externa, por sua vez, tem o papel de integrar a sociedade civil com a agenda do Estado em temas de relevância. Na sua estrutura, estão presentes o Conselho de Estado e o Conselho Consultivo de Desenvolvimento, Competitividade e Inovação – CDCI e o Conselho Estadual de Desburocratização e Empreendedorismo – CEDE, em segunda instância.

Por fim, o Sistema de Governança e Gestão, implementado em seus diferentes níveis, através de um conjunto de mecanismos de liderança e estratégia, tem permitido avaliar, direcionar e monitorar a gestão. Auxiliando na resolução de problemas, buscando ações conjuntas e agilizando a tomada de decisão, confere-se maior efetividade às políticas públicas estaduais.

Agora você já tem uma visão básica sobre o planejamento público realizado no País e em nosso Estado e de parte da metodologia para elaboração do PPA 2020-2023. Agora faça os exercícios de fixação propostos para esta parte do curso que você acabou de ver. *Bons estudos nos próximos módulos!!!*

Referências

DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 7., 2014, Brasília. **Anais... Brasília**: Consad, 2014. Disponível em: <https://www.assecor.org.br/files/9414/1295/5676/rbpo_vol4_num1-artigo1-retomada_planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2008.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011.

PUNTEL et al. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: A Experiência do Rio Grande do Sul in **PPA 2012 – 2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil** / Organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Roberto Rocha Pires – Livro 3. Brasília: IPEA, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Governança e Gestão Estratégica. **Mapa estratégico**. Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/mapa-estrategico-2019>>. Acesso em 19 fev. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. **Marco Metodológico PPA 2016-2019**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2015. Disponível em:

<<https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150317165438publicacao-marco-metodologico-ppa-2016-2019.pdf>>. Acesso em 19 fev. 2021.

_____. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. **Futuro RS: agenda de desenvolvimento: temas para uma agenda de desenvolvimento: cadernos para o futuro 1**, Nº 1. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, 2016. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201805/08153343-futuro-rs-1.pdf>>. Acesso em 19 fev. 2021.

_____. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201708/14153345-ebook-completo.pdf>>. Acesso em 19 fev. 2021.

_____. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Curso de introdução à elaboração o PPA 2022**. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual#panel-1588963933395>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

_____. Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Curso Básico de Planejamento Estratégico aplicado ao Setor Público**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.

_____. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Marco Metodológico PPA 2020-2023**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201906/06172548-marco-ppa-2020-2023-05062019-site.pdf>>. Acesso em 19 fev. 2021.