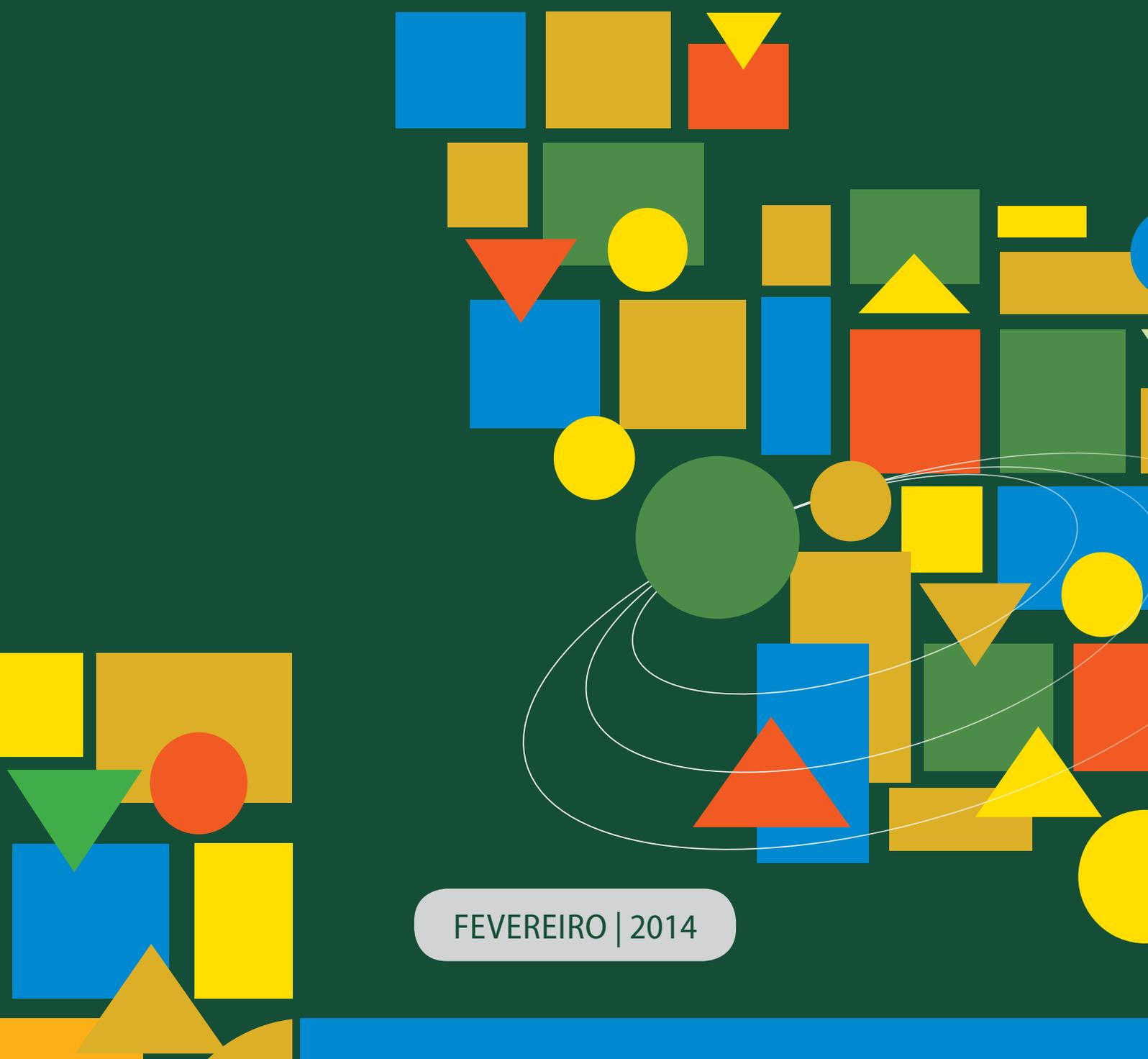


PLANOS PLURIANUAIS ESTRATÉGICOS, TERRITORIAIS E PARTICIPATIVOS



FEVEREIRO | 2014

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão
MIRIAM BELCHIOR

Secretaria-Executiva
EVA MARIA CELLA DAL CHIAVON

Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos
ESTHER BERMERGUY DE ALBUQUERQUE

Diretor do Departamento de Gestão do Ciclo do Planejamento
LEANDRO FREITAS COUTO

Diretor do Departamento de Planejamento
JORGE ABRAHÃO

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial

48 páginas

1. Brasil 2. Estado, federalismo e planejamento 3. Planejamento municipal
4. Plano plurianual 5. Políticas públicas 6. Planejamento
e finanças – orientações.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)

Esplanada dos Ministérios, Bloco K – 3º andar
CEP: 70.040-906 – Brasília – DF
Fone: (61) 2020-4080
www.planejamento.gov.br/spi

SUMÁRIO

■ BEM-VINDO | 05

■ MÓDULO 1 • PLANEJAMENTO | 07

UNIDADE 1 • PPA E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL | 07

1.1 • HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
E O CARÁTER TÉCNICO-POLÍTICO DO PPA | 07

1.1.1 • MAS O QUE É PLANEJAMENTO? | 08

1.2 • O QUE É O PPA? | 09

1.2.1 • A HISTÓRIA DO PPA | 10

1.2.2 • A BASE LEGAL DO PPA | 13

1.2.3 • OS OBJETIVOS DO PPA | 14

1.2.4 • PPAs TERRITORIAIS PARTICIPATIVOS | 14

1.3 • O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO | 16

1.4 • O PLANEJAMENTO COMO GARANTIA DE DIREITOS | 17

UNIDADE 2 • DIAGNÓSTICO TERRITORIAL E PPA | 19

2.1 • A IMPORTÂNCIA DO DIAGNÓSTICO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO E
O USO DE INDICADORES NA ELABORAÇÃO DO PPA | 19

2.1.1 • O QUE É DIAGNÓSTICO? | 20

2.2 • O USO DE INDICADORES NA MONTAGEM DE DIAGNÓSTICOS | 22

2.2.1 • O QUE SÃO INDICADORES? | 22

2.2.2 • POR QUE UTILIZAR INDICADORES? | 23

2.2.3 • COMO UTILIZAR INDICADORES? | 23

2.3 • COMO ACESSAR BASES DE DADOS? | 24

2.4 • INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO: A MATRIZ FOFA | 29

2.4.1 • COMO USAR A MATRIZ FOFA? | 30

UNIDADE 3 • ELABORAÇÃO DO PPA | 33

3.1 • A DIMENSÃO PARTICIPATIVA DO PPA | 33

3.2 • GUIA RÁPIDO PARA ELABORAÇÃO DO PPA | 34

3.2.1 • APOIO À ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS | 36

3.2.2 • CONCEITOS E ESTRUTURA DO PPA | 37

3.2.3 • GESTÃO DO PLANO | 40

3.2.4 • ELABORAÇÃO DA ESTIMATIVA DE RECEITAS DO MUNICÍPIO | 41

ANEXOS | 45

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NO PROGRAMA DE APOIO
À ELABORAÇÃO DOS PPAs MUNICIPAIS 2014/2017 | 45

APLICATIVO MAIS BRASIL • TUTORIAL | 51

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

BEM-VINDO

A recuperação da capacidade de planejamento pelo poder público brasileiro é uma das fontes da nova fase, internacionalmente reconhecida e nacionalmente aprovada, vivenciada em nosso país. A mobilidade social em curso; a descoberta do petróleo na camada pré-sal; a redução da proporção entre dívida pública e PIB; o status de credores do FMI; o fato de sermos referência mundial em política social e anticíclica; e as questões simbólicas, como a conquista da sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, têm no planejamento sua explicação.

O Plano Plurianual Mais Brasil (PPA 2012-2015) é um dos instrumentos de planejamento do Estado brasileiro e foi produzido como um Plano de Metas para a efetivação dos direitos e objetivos sociais da República, demarcados na Constituição brasileira, coerente com o avanço da reflexão estratégica de suas versões anteriores desde 2004: do consumo de massas ao investimento público à universalização dos serviços públicos essenciais. Dos 5,5 trilhões que prevê como investimentos, cerca de 2,5 trilhões – 45,5% do total – serão na área social.

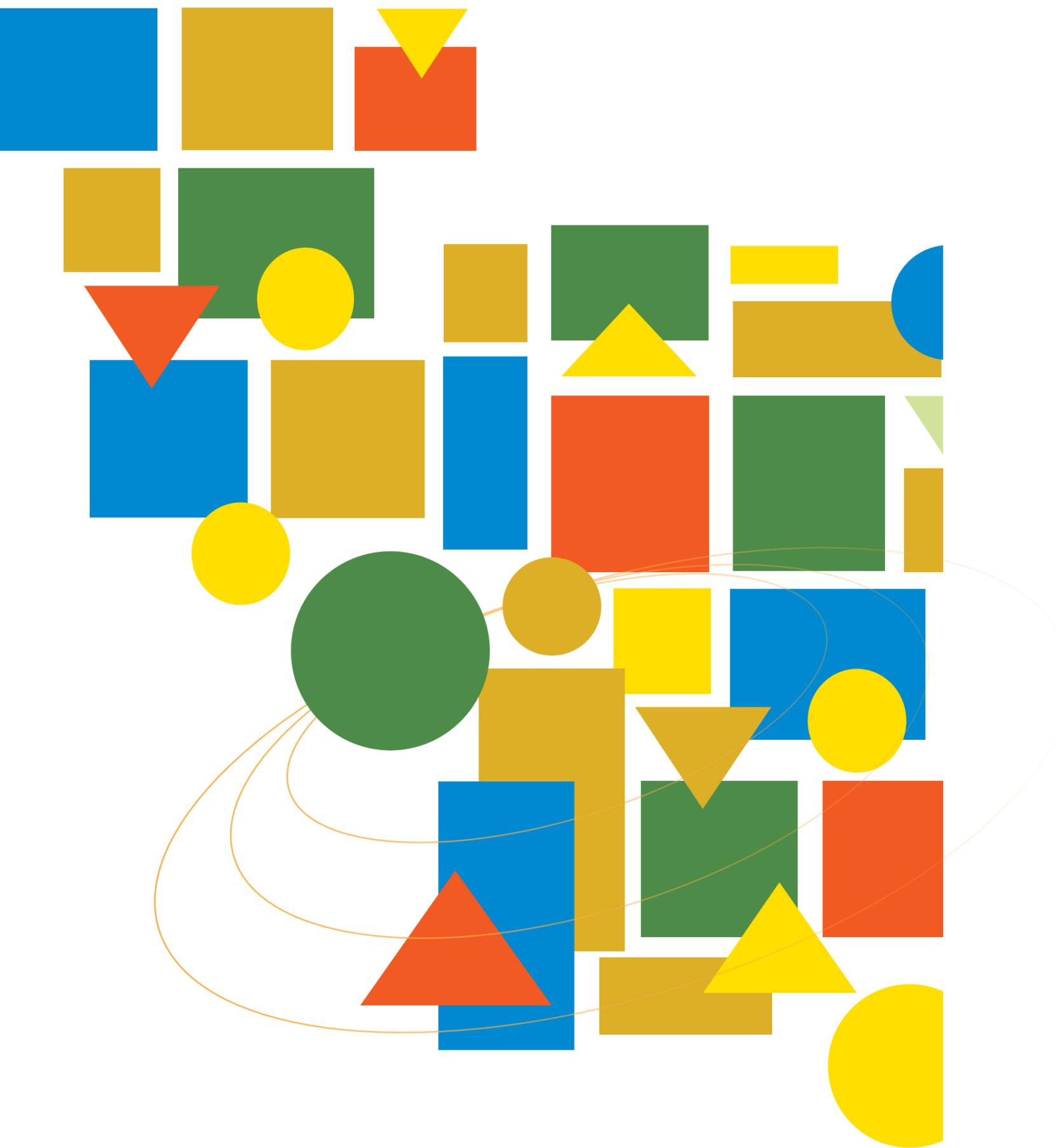
O Plano Mais Brasil é uma bússola para o investimento privado, otimizando e conjugando investimentos de interesse de toda a população, e para a elaboração dos PPAs estaduais e municipais, permitindo a construção criativa de soluções para antigos e atuais dilemas do Brasil. O processo de elaboração do PPA 2012-2015 fortaleceu a participação da sociedade civil, de modo que o documento organizou a agenda pública escutando a sociedade.

É a partir desta perspectiva que esta publicação se propõe a atualizar e capacitar os gestores e técnicos envolvidos com o planejamento nos municípios, com a finalidade de orientá-los na construção dos Planos Plurianuais (PPAs). Esse documento se baseia em material desenvolvido pelo Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo - CEGOV, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS e pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, que tem sido parceiro no programa de apoio à elaboração e implementação dos PPAs Municipais.

A elaboração dos PPAs deve ser vista como uma janela de oportunidade para que os governos locais mobilizem as forças vivas da cidade em direção a um projeto de futuro. O desafio é construir coletivamente agendas de desenvolvimento territorial integradas, alinhando os objetivos federais com as estratégias de cada município.

Boa leitura!

Secretaria de Planejamento e Investimentos
Estratégicos do Ministério do Planejam



MÓDULO 1 • PLANEJAMENTO

UNIDADE 1 • PPA E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

1.1 | HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O CARÁTER TÉCNICO-POLÍTICO DO PPA

O planejamento governamental no Brasil originou-se no âmbito da construção do Estado Nacional Moderno, no início do século XX, no primeiro governo de Getúlio Vargas (Souza, 2004:06-07). Do ponto de vista histórico, essa formação foi fundamental para impulsionar, por um lado, a organização burocrática do Estado brasileiro, em contraste com as práticas patrimonialistas anteriores. Já do ponto de vista econômico, o planejamento, como instrumento de gestão pública, permitiu ao Estado brasileiro promover a industrialização do país e defendê-lo de crises externas, provocadas pela dependência histórica dos grandes centros mercantis e industriais (Mantega, 2005:46).

Essa concepção histórica de planejamento, que se estendeu e foi replicada ao longo de todo século XX, foi fundamental para a estruturação econômica, política e administrativa do país. Contudo, nos últimos anos, desenvolveu-se com ela a visão dominante de planejamento como um simples instrumento burocrático, ineficiente, centralizado e, conseqüentemente, com baixa capacidade de solucionar problemas nacionais. A sucessiva edição de planos econômicos, especialmente na segunda metade do século XX, vinculou a ideia de planejamento a planos emergenciais de superação de crises, com baixa capacidade de resolver questões estruturais e com quase nenhuma visão de médio e longo prazo nas suas propostas.

É evidente que esse histórico desencadeou um descrédito da ferramenta planejamento e uma concepção pejorativa de peça burocrática que se engaveta e que não serve como instrumento de transformação social real a partir de ações governamentais.

A estabilidade econômica recuperada na segunda metade da década de 1990 reintroduziu na agenda governamental a noção de planejamento como instrumento de gestão viável para os horizontes de médio e longo prazo. Nesse quadro, a noção de planejamento governamental tem sido resgatada no sentido de uma organização coordenada de ações voltadas para determinados fins e objetivos estratégicos. Ou seja, a Administração Pública recupera uma ferramenta de auxílio para execução do plano de governo pensado na esfera política.

1.1.1 | MAS O QUE É PLANEJAMENTO?

Segundo o *Almanaque do Planejamento*, o planejamento pode ser entendido como “a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos. Planejar é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador” (Brasil, 2012a: 13). O planejamento é, portanto, uma atividade dinâmica que se opõe ao improviso total e que busca orientar as decisões do gestor a partir das informações disponíveis.

O planejamento governamental acrescenta ao conceito de planejamento as características da esfera pública, tornando a atividade de planejar ainda mais complexa. Para realizá-la, é preciso conhecer as formas de operação do Estado, as circunstâncias e possibilidades políticas de atuação.

Neste sentido, é fundamental para a organização das ações de governo que o planejamento considere sua dimensão política. Conforme explica Santos (2011:308):

“[...] o centro do debate sobre planejamento governamental deve estar nas relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análises de políticas; e nos assuntos que decorrem dessas relações”.

Por outro lado a orientação política do planejamento governamental, não elimina o seu caráter estratégico, como salienta De Toni (2009: 31), mas o complementa:

“O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de acrescentar maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países.

O processo de planejamento, portanto, diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro,

mas questiona principalmente qual é o futuro de nossas decisões. O Planejamento ao ‘ver’ (e simular) o futuro amplia o exame do presente, alterando-lhe as condições, o que promove o futuro desejável e possível. Se tentamos submeter o ritmo do desenvolvimento dos acontecimentos à vontade humana devemos imediatamente pensar que governar em situações complexas exige exercer a prática do planejamento estratégico até seu último grau. Para atingir este objetivo será necessário entender e ultrapassar muitos pré-conceitos em relação à atividade de planejamento no setor público”.

Nesse sentido, entendemos o planejamento governamental como uma ferramenta estratégica e técnico-política de que os governos dispõem para planejar, implementar, monitorar e avaliar os seus programas. O PPA é o documento que, tanto do ponto de vista legal, quanto do ponto de vista político sintetiza o planejamento de um governo. É a partir dessa visão que este curso de formação trata o PPA.

1.2 | O QUE É O PPA?

O Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento e gestão pública do país e está previsto pelo Artigo 165 da Constituição Federal. O PPA nasceu da necessidade de retomada do planejamento como ferramenta de gestão pública, no âmbito do Estado federativo e democrático preconizado pela Constituição de 1988.

No âmbito municipal, o PPA é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para a organização dos recursos e energias do governo e da sociedade local em direção a uma visão de futuro a um cenário de médio prazo. Duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA: a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Vamos diferenciar cada uma delas:

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

Estes instrumentos de planejamento devem estar em harmonia, por exemplo, quando o município planeja expandir o corpo docente escolar ou construir mais escolas. Dessa forma, o gestor deve se lembrar de que após a execução das ações planejadas haverá um aumento das despesas de custeio: no caso, com os salários dos novos professores e com a manutenção dos novos prédios.

1.2.1 | A HISTÓRIA DO PPA

O primeiro PPA elaborado no âmbito federal cobriu o período 1991-1995. Desde aquele momento até hoje, os PPAs têm refletido as diferentes orientações políticas dos governos que se sucederam, como se pode observar no quadro abaixo:

Período	Principais Características
1991-1995	Caráter liberalizante da economia: redução do protecionismo, estímulo às importações, redução do aparato burocrático estatal.
1996-1999	Garantia da estabilidade econômica, privatizações, reconfiguração das atribuições do Estado e tentativa de modernização da administração pública.
2000-2003	Racionalização e melhora da qualidade do gasto público. Gestão Pública voltada a resultados. Introdução da noção de programas para organizar o PPA (Decreto Lei 2829/1998). Sistema de avaliação e monitoramento do PPA.

Os três últimos PPAs, 2004-2007, 2008-2011, e 2012-2015, trouxeram para o centro da agenda de desenvolvimento a inclusão social e a equidade, reorientando a dimensão política do planejamento com relação àquela que vigorava nos anos liberais de redução do estado e liberalização econômica. Nos planos está declarada a estratégia do atual modelo de desenvolvimento brasileiro. O atual ciclo de desenvolvimento experimentado pelo país, resultado da escolha democrática da sociedade brasileira, vem sendo impulsionado por políticas públicas inovadoras que combinam crescimento econômico com redução de desigualdades sociais e regionais. Segundo o *Modelo de Planejamento Governamental*,

“a decisão de iniciar um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil, no qual o Estado desempenha um papel indutor importante, resgatou o planejamento governamental, sobretudo nos últimos oito anos. Entretanto, os Planos Plurianuais ainda não haviam absorvido boa parte dessa concepção de planejamento. O PPA 2012-2015 possui uma estrutura inovadora que reflete uma concepção de planejamento influenciada especialmente, pela formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como o PAC, o Bolsa Família, o PDE e o Minha Casa, Minha Vida, entre outros” (Brasil, 2012b: 113).

Essas políticas têm como elemento fundamental a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir visando, sobretudo, garantir e expandir os direitos de cidadania. Por isso, o PPA 2012-2015 - Plano Mais Brasil, resultado de um amplo diálogo social e federativo, inovou em sua metodologia. De acordo com o *Almanaque do Planejamento*, o PPA

“constrói uma visão de futuro para o Brasil, propõe macro desafios de governo e valores para guiar o comportamento para o conjunto da Administração Pública Federal, permite a participação da sociedade na construção do PPA e no seu monitoramento e avaliação eliminando as barreiras da linguagem técnica, possibilita valorizar a diversidade e muda o foco da gestão pública: olha para as mudanças na vida do cidadão e não só para o volume de insumos utilizados nas ações” (Brasil, 2012a: 28).

Essa nova interpretação que se faz da natureza do PPA, o concebe como instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República, em especial os sociais.

Novamente de acordo com o *Modelo de Planejamento Governamental* (Brasil, 2012b: 114),

“o PPA é um mecanismo que a Constituinte criou em substituição ao antigo Orçamento Plurianual de Investimentos na tentativa de instituir um instrumento que tenha natureza de Plano. Nesses termos, o PPA deve preservar as diferenças essenciais relativas ao Orçamento, particularmente o período de tempo considerado, o enfoque insumo-produto, os níveis de agregação e as relações com unidades organizacionais”.

O Plano foi construído a partir da dimensão estratégica definida pelo governo e organizado à luz dos cenários econômico, social, ambiental, e regional. A partir daí foram concebidos os Programas, que, no modelo de administração tradicional, respondem pela dimensão tática do PPA.

“O PPA atual informa 65 Programas Temáticos, cada qual com seus próprios indicadores, objetivos e metas que revelam os compromissos do Governo. O Programa Temático expressa a agenda de governo através das políticas públicas e incorpora seus desafios. Ele se desdobra em 492 objetivos e 2.417 metas. A iniciativa, outra categoria do Plano, é a declaração da entrega de bens e serviços públicos à sociedade” (Brasil, 2012a: 28).

Os Programas Temáticos no novo modelo foram concebidos, então, a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas. As unidades que agregam as políticas possuem delimitações mais abrangentes e uniformes entre si, dialogando, portanto, com formulações reconhecidas pelo governo e pela sociedade.

Essa delimitação dos Programas Temáticos facilita a relação entre as dimensões estratégica, tática e operacional do governo, confere um novo significado à dimensão tática no Plano e qualifica a comunicação dentro do governo e deste com a sociedade. Interessante notar que a aproximação dos Programas Temáticos com os temas de políticas públicas possibilitou a definição de indicadores dotados de maior capacidade de revelar aspectos das políticas e contribuir com a gestão.

Além dos Programas Temáticos, outra inovação no PPA é a inexistência do detalhamento das Ações, que agora constam apenas dos Orçamentos. A alteração visa a garantir uma distinção entre Plano e Orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais entre eles. A sobreposição anterior confundia o PPA com o Orçamento à medida que mantinha níveis idênticos de agregação entre os instrumentos.

Com a finalidade de criar condições para que o PPA estabeleça relações mais adequadas com todos os insumos necessários à viabilização das políticas, os Programas Temáticos do PPA 2012-2015 estão organizados em Objetivos que, por sua vez, são detalhados em Metas e Iniciativas.

Os Objetivos constituem-se na principal inovação deste Plano, na medida em que expressam as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Por meio deles, o PPA declara um enunciado que relaciona o planejar ao fazer, uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar os caminhos para a execução das políticas e, assim, orientar a ação governamental. Procurou-se, sempre que possível, utilizar uma linguagem que guie o governo, evitando-se declarações descomprometidas com as soluções.

Como vários Objetivos estão qualificados pela forma de implementação, é importante lembrar que o planejamento é um instrumento apenas indicativo. Para que tenha aderência ao cotidiano do governo, é preciso que seja flexível, tendo em vista a dinamicidade inerente ao ambiente.

A cada Objetivo estão associadas Metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas. As Metas são indicações que fornecerão parâmetros para a realização esperada para o período do Plano. As qualitativas são particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas, além do Orçamento. Cabe destacar, ainda, que elas resgatam no Plano uma dimensão que, anteriormente, confundia-se com o produto das ações orçamentárias. Por isso, as Metas estabelecem uma relação com o cidadão por traduzirem a atuação do governo com mais simplicidade e transparência.

Já as Iniciativas são institutos derivados dos Objetivos e declaram as entregas à sociedade de bens e serviços resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras ações de pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e de integração de políticas públicas. A figura a seguir demonstra a estrutura dos programas temáticos constantes do Plano:



O sentido geral das mudanças ampliou as possibilidades de execução da política e do controle público ao introduzir, em seu escopo, objetivos e metas. Isso faz com que a Administração Pública opere, por meio de diversos mecanismos, para cumprir estes compromissos assumidos perante a sociedade e aprovados pelo Congresso Nacional.

1.2.2 | A BASE LEGAL DO PPA

- O Art. 165 institui o PPA LDO e LOA, o PPA deve indicar de forma regionalizada diretrizes objetivos e metas e que todos os outros planos e programas devem ser compatíveis com o PPA.
- O Art. 166 da Constituição Federal, § 3º, Inciso I, prevê que as demandas ao orçamento anual (LOA) ou em projetos que modifiquem o orçamento devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO;
- O Art. 167 da Constituição Federal, § 1º, veda o início de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem que tenha sido incluído no PPA ou previsto por lei específica.

1.2.3 OS OBJETIVOS DO PPA

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

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

1.2.4 PPAs TERRITORIAIS PARTICIPATIVOS

Os consórcios municipais, particularmente os multinacionais por conceberem a promoção do desenvolvimento territorial de forma ampla como objeto próprio da sua ação, refletem uma dinâmica social, política e institucional já existente, que muitas vezes se sobrepõem a regionalizações artificialmente construídas. Eles podem se converter em um importante agente na convergência entre as demandas identificadas pelos territórios com as estratégias definidas pelos entes federados superiores.

Ainda que não seja uma imposição legal, o Ministério do Planejamento estimula e apoia esses agentes na construção de Planos Territoriais Participativos, os PPAs dos Consórcios. Podem seguir o mesmo horizonte temporal dos PPAs Municipais, identificando a agenda comum do Território, suas prioridades tanto para as ações do próprio Consórcio, como os pontos a partir dos quais se buscará uma articulação com os outros entes federados.

Nessa linha, os PPAs Territoriais Participativos não devem ser a soma dos PPAs dos municípios que compõe o Consórcio. Espera-se que tenham forte caráter estratégico, definida em um processo participativo, e seja o orientador do

diálogo interfederativo, possibilitando a construção de uma agenda de convergência comum entre os entes e podendo ser considerado como insumo para o planejamento dos governos estaduais e do Governo Federal.

Lembre-se

Lembre-se de algumas recomendações gerais a respeito dos PPAs, retiradas do Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs (Brasil, 2011b):

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

Instrumento de Boa Gestão dos Recursos: um dos elementos fundamentais é prever, desde o início, como o plano será acompanhado, como será monitorado, como a população poderá acompanhar a execução de metas e objetivos. Só um bom sistema de monitoramento e avaliação pode garantir um processo de aprendizagem coletiva com erros e acertos, melhorando a eficiência na aplicação dos recursos. O plano deve ser revisto sempre que necessário e estes momentos de revisão e correção de rumos deve estar claramente previsto no planejamento.

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

a melhorar o programa e redesenhá-lo para o novo ciclo.

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

1.3 | O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Desde a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro assumiu a participação popular como pressuposto da Administração Pública e a descentralização como paradigma administrativo. Com isso, os municípios passaram à condição de espaço privilegiado da vida política, onde se constroem as políticas para promover a melhoria de diversos aspectos da vida dos cidadãos a partir da deliberação pública.

Não se pode esperar, do ponto de vista do Planejamento Governamental, que a elaboração do PPA também não conte com a participação como estratégia metodológica para refletir de maneira mais precisa as aspirações das comunidades.

Por que o aspecto participativo do planejamento é importante?

- A participação de diferentes atores sociais no processo de planejamento estabelece um pacto e compromisso sobre a governabilidade democrática;
- A participação cria uma responsabilidade coletiva nas decisões do governo local;
- A participação viabiliza maior eficiência, eficácia e produtividade na produção de políticas públicas;
- O envolvimento de mais pessoas no processo de planejamento fixa um padrão de solução cooperativa dos conflitos, que são naturais do processo democrático.

Quais são as dificuldades para organizar a participação da sociedade nas ações de planejamento governamental?

- Cultura política de baixa participação;
- Descrédito da população nas instituições políticas;
- Baixa crença na resolutividade das ações decorrentes do planejamento governamental.

Nesse sentido, é importante desenvolver um clima de participação em que se possa reconhecer o Planejamento como instrumento democrático e eficaz de construção de identidade coletiva no setor público e na melhoria efetiva da qualidade de vida no município.

Ou seja, os gestores públicos municipais estão diante de um desafio grandioso, cujo enfrentamento é fundamental para a reinvenção da gestão pública no sentido de atender de modo cada vez mais eficiente e oportuno às demandas sociais.

1.4 | O PLANEJAMENTO COMO GARANTIA DE DIREITOS

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a noção de Direitos do Cidadão foi reinserida no debate político brasileiro, passado o período de regime militar (1964-1985). Neste momento, em que o amadurecimento democrático ainda é construído pela sociedade brasileira, a ação dos governos passou a ser vista como um mandato representativo para que o Estado garanta direitos humanos aos cidadãos.

Lembre-se de alguns artigos da Constituição que ilustram a obrigação do Estado brasileiro em oferecer essa garantia:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, (...) constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (...)

Neste marco, para atender as deliberações constitucionais, as políticas públicas – o conjunto de iniciativas, decisões e ações do sistema político que pretendem gerar o bem comum –, devem estar fundamentalmente voltadas para garantir Direitos à população.

Neste escopo, a garantia de direitos sociais toma centralidade na superação de problemas históricos brasileiros, como a desigualdade e a pobreza. Assim, as políticas sociais devem ter como pressuposto fundamental, responder diretamente ao bem estar dos cidadãos, mediante a prestação de serviços e recursos, visando cumprir uma função compensadora e superadora das desigualdades sociais, em particular aquelas que são geradas pelo desenvolvimento da economia capitalista.

Para enfrentar esse problema, é preciso estruturar um debate político sobre o sentido e o alcance das políticas sociais para a população brasileira. De acordo com Molina e De Negri (2013:56), a implementação de políticas sociais deve levar em conta as seguintes linhas orientadoras:

- Reconhecimento da dívida social;
- Compromisso com a redução da desigualdade e da inequidade;
- Poder popular para aprofundar o Estado de Direito e a Democracia Participativa;
- Universalização dos direitos sociais e econômicos e da Seguridade Social com igualdade nos benefícios e promoção do emprego digno;
- Abordagem estratégica de desenvolvimento territorial inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Almanaque do Planejamento: Para Entender e Participar*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2012a. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_almanaque_do_planejamento.pdf. Acesso em: 25/05/2013.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso em: 25/05/2013.

_____. *Modelo de Planejamento Governamental*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2012b.

_____. *Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011a.

_____. *Plano Plurianual 2012-2015: Projeto de Lei (Mensagem Presidencial)*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011b.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.) *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, v.4, 2011.

DE TONI, Jackson. Em Busca do Planejamento Governamental do Século XXI – Novos Desenhos. In: REPETTO, Fabián. *Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico*. Brasília: ENAP, 2009.

MANTEGA, Guido. Teoria da Dependência Revisitada. *Relatório de Pesquisa EAESP/FGV/NPP*, n. 27, 2005.

MOLINA, Nancy; DE NEGRI, Armando. Elementos Filosóficos, Programáticos e da Gestão para a Formulação de Planejamento Estratégico de Âmbito Municipal Orientado pelos Direitos Humanos. In: BRASIL. *Programa de Apoio à Elaboração e Implementação de PPAS Municipais 2014-2017*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2013.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.) *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, v.4, 2011.

SOUZA, Antônio Ricardo. As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, v. 55, n. 4. Brasília: ENAP, 2004.

UNIDADE 2 • DIAGNÓSTICO TERRITORIAL E PPA

2.1 | A IMPORTÂNCIA DO DIAGNÓSTICO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO E O USO DE INDICADORES NA ELABORAÇÃO DO PPA

Uma boa atividade de planejamento depende do reconhecimento da realidade do seu território. É no território, pelas questões de proximidade e de identidade cultural, que acontecem as relações sociais mais identificadas com as reais demandas por direitos e serviços públicos.

Isso acontece porque no território são produzidas e refletidas a historicidade das relações políticas e sociais, as relações de poder, que definem quem e como se ocupam e utilizam os territórios (Brasil, 2013). Por esta razão, compreender o padrão social de ocupação dos territórios, equivale a entender como as iniquidades sociais se distribuem e como se expressam. É no território que o perfil social, as fragilidades das populações em relação à moradia, transporte, educação, saúde, saneamento e tantas outras, são sentidas. Tais serviços deixam de ter caráter individual e passam a ter caráter de demandas coletivas que precisam ser atendidas pelas ações de planejamento do município.

Ao se estabelecer os territórios como base das demandas sociais, torna-se mais fácil a compreensão das causas do problema a ser enfrentado e a priorização das ações a serem implementadas. Tanto na área social, como nas políticas educacionais, de saúde, ou nas questões de infraestrutura e segurança, os diagnósticos dos territórios devem ser a primeira referência para a delimitação da ação e a priorização dos gastos. Isso garante que a população beneficiada com a ação pública seja a que mais necessita da atuação do Estado.

Neste sentido, pensar dimensão territorial no planejamento significa eleger o território como plataforma de integração das políticas públicas e, assim, situar-nos no cerne do debate acerca da eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados.

Para tanto, como primeiro passo deste planejamento, é necessário a identificação das demandas sociais, econômicas, e de infraestrutura da população em escala territorial. A forma de operacionalização desta identificação se dá através do diagnóstico, como veremos.

Para a montagem de um plano que ofereça resultados efetivos à sociedade, é necessária, primeiramente, a elaboração de um diagnóstico propositivo que contemple informações acerca do território para guiar a posterior tomada de decisão.

2.1.1 | O QUE É DIAGNÓSTICO?

Um diagnóstico pode ser compreendido como uma **análise interpretativa** formulada por meio de dados, indicadores e informações que possibilitam a leitura e a compreensão de determinada realidade social. Essa leitura possibilita ao gestor conhecer melhor as necessidades e demandas dos cidadãos, detectar mais facilmente os problemas prioritários e suas respectivas causalidades, bem como vislumbrar recursos e potencialidades locais, que delimitam as reais oportunidades de desenvolvimento de uma intervenção.

Conforme Jannuzzi (2009)

“a elaboração de um diagnóstico da realidade social vivenciada por famílias de uma comunidade, bairro, município ou estado é certamente uma tarefa bastante complexa, especialmente quando se requer que tal realidade seja representada por um conjunto de medidas quantitativas ou indicadores sociais”.

De uma forma geral, segundo o mesmo autor, um diagnóstico que se proponha útil deve se caracterizar como um estudo da situação de uma determinada população e sua região, lançando mão de textos descritivos ou analíticos, fazendo uso de tabelas de dados e indicadores específicos voltados a identificar as demandas populacionais em um determinado território e assim, subsidiar um conjunto de tomada de decisões e constituição de programas e serviços voltados para atender tais demandas.

Bons diagnósticos socioeconômicos empregam, com maior ou menor abrangência, *indicadores de saúde* (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas abaixo do peso adequado, por exemplo); *indicadores educacionais* (taxa de analfabetismo e de escolaridade média da população de quinze anos ou mais, por exemplo); *indicadores de mercado de trabalho* (taxa de desemprego, rendimento médio real do trabalho, por exemplo); *indicadores habitacionais* (posse de bens duráveis, densidade de moradores por domicílio,

por exemplo); *indicadores de segurança pública e de justiça* (mortes por homicídios, roubos a mão armada por cem mil habitantes, por exemplo); *indicadores de infraestrutura urbana* (taxa de cobertura da rede de abastecimento de água, percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede público, por exemplo); *indicadores de renda e de desigualdade* (proporção de pobres, Coeficiente de Gini, por exemplo); e *indicadores de gestão pública* (recursos humanos e burocráticos disponíveis na gestão) (CEPAM, 2009).

O COEFICIENTE DE GINI

O Coeficiente de Gini é uma medida comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser utilizado para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O Coeficiente de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100). A listagem do Coeficiente de Gini nos municípios do Brasil pode ser encontrada no seguinte sítio: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/comparamun/compara.hp?lista=uf&coduf=12&tema=mpobreza2003&codv=v07&codmun=354890>.

Lembre-se

Lembre-se de que um bom diagnóstico para programas públicos deve contemplar, de acordo com cada contexto, elementos como, por exemplo:

- ✓ O levantamento de informações sobre as características do público-alvo atendido;
- ✓ As potencialidades e fragilidades da base econômica local e regional, que pode criar condições melhores ou mais desafiadoras para o programa;
- ✓ Os condicionantes ambientais, que restringem certas estratégias de desenvolvimento e potencializam outras;
- ✓ A capacidade e experiência de gestão local e regional, fator da maior importância em face da complexidade das intervenções públicas;
- ✓ O nível de participação da sociedade, que pode garantir maior controle social dos recursos e dos resultados dos programas.

Veja a seguir um exemplo, estruturado por tópicos, de indicadores mínimos que foram utilizados para a montagem de um diagnóstico para o Programa Estadual de Qualificação Profissional em São Paulo (Jannuzzi, 2009).

Estrutura de Tópicos Tratados em Diagnóstico para Programa de Qualificação Profissional

Análise do Público-Alvo

- Tendências do crescimento demográfico;
- Perspectivas de crescimento futuro da população e público atendidos;
- Características educacionais, habitacionais e de saúde da população;
- Condição de atividade da força de trabalho, ocupação e rendimentos;
- Beneficiários de outros programas sociais.

Análise do Contexto Econômico Regional

- Tendências do desenvolvimento regional (indústria, comércio, agropecuária);
- Perspectivas de investimento público e privado;
- Infraestrutura viária, de transporte e de comunicações;
- Estrutura do emprego e de ocupações mais e menos dinâmicas.

Análise dos Condicionantes Ambientais

- Identificação de áreas de proteção e restrições;
- Passivos e agravos ambientais;
- Oportunidades de exploração do turismo e do desenvolvimento sustentável.

Análise da Capacidade de Gestão Local

- Estrutura administrativa já instalada;
- Quantidade e características do pessoal técnico envolvido ou disponível;
- Experiência prévia na gestão de programas.

Análise da Participação Social

- Comissões de Participação Popular ou Comissões de Participação Social existentes;
- Histórico e cultura de participação.

Fonte: Jannuzzi, 2009:38.

A amplitude temática de um bom diagnóstico é sempre uma decisão crítica: se muito abrangente, perde-se o foco, a objetividade; se muito restrita, pode comprometer a formulação do programa público, ao não explicitar as dimensões que determinam ou afetam a problemática social, econômica

ou ambiental em questão (Jannuzzi, 2009). Por isso, um diagnóstico deve contemplar um nível de informações ótimo que permita ao gestor visualizar com objetividade e profundidade um aspecto da realidade social, ao mesmo tempo em que proporciona uma visão do todo.

2.2 | O USO DE INDICADORES NA MONTAGEM DE DIAGNÓSTICOS

Nesta seção serão abordados os seguintes tópicos: (2.2.1.) O que são indicadores? (2.2.2.) Por que utilizar indicadores? (2.2.3.) Como utilizar indicadores?

2.2.1 | O QUE SÃO INDICADORES?

Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, 2010).

Segundo Jannuzzi (2004), um indicador – social, econômico, ambiental, entre outros – pode ser definido como uma medida, em geral quantitativa, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). Conforme o autor,

“os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais, econômicas ou ambientais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Eles se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida, da conjuntura econômica e da qualidade de vida da população” (Januzzi, 2009).

Proporção de pobres, taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, variação média de compras no comércio, taxas de inadimplência, índice de preços ao consumidor, taxas de desmatamento, índice de salubridade das praias são, neste sentido, indicadores. De modo geral, portanto, os indicadores traduzem em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas, e dinâmicas da realidade social.

2.2.2 | POR QUE UTILIZAR INDICADORES?

Tal como as fotografias, os indicadores procuram retratar um aspecto da realidade (Jannuzzi, 2009). Fotos reduzem a dimensão do real através de um recorte. A imagem captada no indicador também é uma redução do real, isto é, uma representação simplificada de um de seus aspectos. Bons indicadores possuem recortes específicos e são elaborados a partir de informações confiáveis e precisas.

Durante o processo de formulação de uma dada política pública, os indicadores são fundamentais. Na fase do diagnóstico da realidade social, os indicadores viabilizam a caracterização empírica do contexto sócio-espacial em questão; a gravidade dos problemas e as carências e demandas dos serviços públicos. Além disso, eles traduzem em termos quantitativos a dotação de recursos exigidos pelas diferentes opções de programas sugeridos.

Já durante o processo de implementação da política, os indicadores permitem monitorar a alocação operacional de recursos humanos, físicos e financeiros planejados. No processo de avaliação, são usados para medir a eficiência, eficácia e efetividade social das soluções sugeridas.

Lembre-se

Lembre-se de que tão melhor é um indicador quanto mais específico for o aspecto de seu interesse e quanto mais confiável e precisas forem as informações usadas em seu cômputo!

2.2.3 | COMO UTILIZAR INDICADORES?

A primeira etapa da construção de um indicador consiste na decisão sobre qual dimensão ou fenômeno da realidade social se deseja mensurar, por exemplo, entender o perfil da saúde, educação e segurança pública em um território.

Contudo, por serem abstratas, essas questões não são diretamente observáveis e mensuráveis, sendo difícil a apreensão de sua situação por parte dos formuladores das políticas públicas, políticos e população em geral. Portanto, é necessário **operacionalizá-los de maneira quantitativa**, de modo a facilitar o diagnóstico, o monitoramento e a avaliação da melhora, piora ou estabilidade da situação.

A partir da definição do fenômeno - por exemplo, melhorar a saúde da população -, é necessário refletir e delinear quais **dados** traduzem o **conceito abstrato “saúde”**. Por exemplo,

- Anos de vida da população;
- Número de nascidos vivos;
- Número de leitos na cidade;
- Número de médicos;
- Número de estabelecimentos de saúde;
- Número de internações por doença relacionadas ao saneamento básico, etc.

Lembre-se

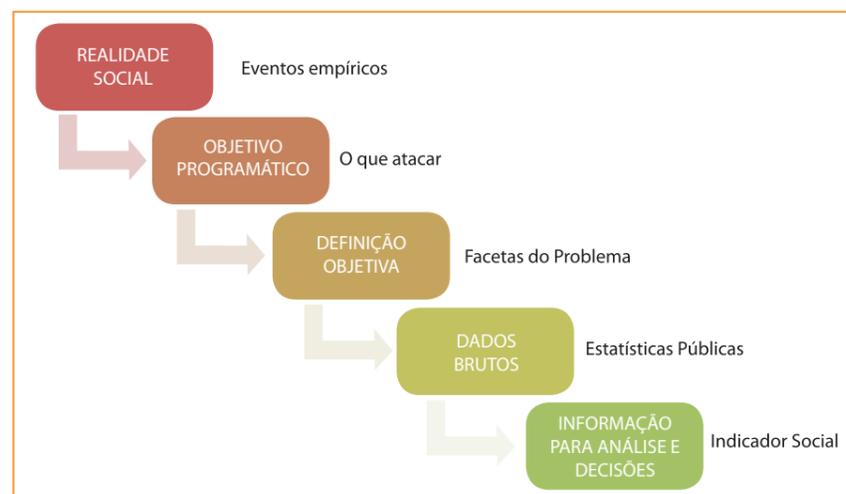
Lembre-se de que indicadores usados de forma responsável e transparente podem estabelecer parâmetros das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social.

Esses dados geralmente são públicos e administrativos, sendo gerados no âmbito dos programas governamentais e estando disponíveis em cadastros oficiais, registros de atendimento de serviços, bem como em **estatísticas públicas**, produzidas pelo IBGE e outras instituições congêneres.

Combinados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo em valores absolutos, esses dados transformem-se em **indicadores sociais**. No caso da saúde, teríamos os seguintes indicadores:

- Esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil;
- Número de leitos por mil habitantes;
- Número de empregos médicos por mil habitantes;
- Número de estabelecimentos de saúde por mil habitantes;
- Número de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI) por cem mil habitantes.

A figura a seguir resume esse processo.



2.3 | COMO ACESSAR BASES DE DADOS?

Vencido o desafio de escolher os indicadores relevantes para compor o retrato das condições de vida de uma região, é preciso saber encontrá-los em bancos de dados adequados. Dada a infinidade de indicadores disponível, acessar bases de dados temáticas é um bom exercício para conhecer os fenômenos que serão mensurados na elaboração do PPA municipal. A tarefa não é tão simples quanto parece. Há muita informação relevante disponível em bibliotecas, livrarias e Internet, pronta para ser utilizada em atividades de pesquisa e de elaboração de diagnósticos para programas sociais.

Para ajudá-lo a encontrar indicadores confiáveis, sugerimos, a seguir, um conjunto de caminhos que o conduzirão para instituições com tradição e credibilidade que disponibilizam dados para diversos níveis de análise territorial. É necessário conhecer bem as características das fontes de informação a fim de realizar um diagnóstico consistente com a realidade.

No quadro a seguir, listamos algumas instituições que disponibilizam bancos de dados com indicadores que servirão para a montagem do diagnóstico.

Lembre-se

Lembre-se de não confundir dados (estatística pública) com indicadores.

Estatística pública é o dado social na sua forma bruta, não contextualizado numa teoria social e sem uma finalidade programática. São levantadas nos censos demográficos, pesquisas amostrais ou por registros administrativos. Servem para a construção de indicadores. Exemplo: número de óbitos, número de nascimentos, número de alunos, número de professores.

Já os indicadores são expressos em números, médias, razões, proporções, taxas, incidência ou prevalência. Cada um tem uma lógica própria de construção.

Entre as instituições de pesquisa é importante salientar o papel do Instituto brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que realiza o Censo Demográfico no país a cada dez anos. Através dele, reúne-se um conjunto de informações sobre toda a população brasileira. No sítio do IBGE, através do acesso aos canais de informação Cidades@, Estados@ e Países@, há a sistematização de um conjunto amplo de dados e indicadores para diferentes unidades territoriais. A *Síntese de Indicadores Sociais*, disponível para download no sítio do IBGE, e o conjunto de tabelas organizadas em *Indicadores e Dados Básicos*, elaborado pela RIPSA e disponibilizada no DATASUS, são publicações de referência na área, pelo cuidado metodológico na computação dos indicadores e pela periodicidade anual de atualização dos dados estaduais apresentados. Também se enquadra nessa categoria o portal IPEADATA do IPEA, que permite a produção de vários indicadores sociais e econômicos para o país, estados e municípios. Indicadores municipais já previamente computados podem ser obtidos, entre outros nos sítios do PNUD - por meio do aplicativo Atlas do Desenvolvimento Humano -, nas planilhas dos Cadernos de Informações Municipais do Ministério da Saúde e nos sistemas de informações das instituições estaduais e municipais de planejamento, pesquisa e estatísticas, acessadas através do Portal da Anipes.

Lembre-se

Lembre-se de que pior do que não ter nenhuma informação ou indicador é dispor de dados pouco confiáveis, que conduza a análises ou decisões equivocadas!

“Há também esforços de várias instituições públicas em disponibilizar informações de seus cadastros e registros de forma mais periódica, os órgãos estaduais de estatística, o Ministério da Saúde, da Educação, do Trabalho, do Desenvolvimento Social, da Justiça, da Previdência Social, das Cidades, a Secretaria do Tesouro Nacional disponibilizam, pela Internet, informações bastante específicas – em escopo temático e escala territorial – a partir de seus registros e sistemas de controle internos, que podem ser úteis para construir indicadores de monitoramento de programas. No próprio site do IBGE é possível conhecer essas fontes de informação, consultando os documentos do Comitê de Estatísticas Sociais” (Cepam 2009).

Instituição	Website	Instrumentos Disponíveis
IBGE	www.ibge.gov.br	· Cidades@ · Estados@ · Perfil dos Municípios Brasileiros
IPEA	www.ipea.gov.br	· IPEADATA
ANIPES	www.anipes.org.br	· Acesso aos sites de mais de 25 Instituições subnacionais que compilam dados e indicadores sociais e econômicos, além de estudos para subsidiar o Planejamento Governamental.
PNUD	www.pnud.org.br	· Aplicativo Atlas do Desenvolvimento Humano. · Relatório do Desenvolvimento Humano. · Indicadores e Dados Básicos.
Ministério da Saúde	www.datasus.gov.br	· Cadernos de Informações Municipais. · Painel Situacional.
Ministério das Cidades	www.cidades.gov.br	· Sistema Nacional de Informações sobre Cidades.
Ministério da Educação	www.inep.gov.br	· Painel de Indicadores do SIMEC. · Sistema de Consulta ao IDEB.
Ministério da Previdência	www.previdencia.gov.br	· Infologo. · Anuário da Previdência Social.
Ministério do Trabalho	www.mte.gov.br	· Perfil do Município. · Acesso on-line à RAIS e CAGED.
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	www.mds.gov.br/sagi	· Portal Brasil Sem Miséria no seu Município · Relatórios de Informações Sociais (RI) · Painel de Acompanhamento da Conjuntura e Programas Sociais · Data Social · Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade (IDV)
Secretaria de Articulação Federativa	http://www.portalfederativo.gov.br www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br www.planejamento.gov.br	· Dados catalogados para o município. · Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. · Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI).
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	www.inde.gov.br	· Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE).

A seguir serão apresentados três importantes bases de dados que o auxiliarão a construir o diagnóstico do seu município e a planejar as ações do governo no PPA. São elas: a **Plataforma INDE**, o **Portal com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)** e o **Portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)** do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que traz informações territorializadas a respeito dos resultados e impactos do esforço governamental na área do Desenvolvimento Social.

A **Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE)** é uma plataforma que tem como objetivo reunir, catalogar, integrar, harmonizar e disseminar dados e informações geoespaciais existentes nas instituições do governo brasileiros, e constituindo um importante instrumento para o governo planejar suas ações com base territorial.

O leque de serviços oferecidos no site da INDE conta com um visualizador de mapas e um catálogo de metadados, onde é possível buscar informações e gerar mapas e análises a partir de dados disponibilizados pelos órgãos públicos.

O acesso aos dados é público e pode ser feito a partir do site: www.inde.gov.br. Assim, qualquer pessoa pode realizar buscas e cruzar dados sobre as políticas públicas desenvolvidas no Brasil.

No **Portal de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)**, disponível em <http://www.portalodm.com.br/>, você encontrará análises, com gráficos ilustrativos, sobre a situação de cada Objetivo do Milênio em sua cidade.

Em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu 8 Objetivos do Milênio (ODM), que no Brasil são chamados de **8 Jeitos de Mudar o Mundo**, que devem ser atingidos por todos os países até 2015. São eles:



Fonte: <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>

A partir disso, o atual governo brasileiro criou o portal com a *Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. A Agenda ODM representa um pacto entre o governo federal e os municípios para a execução de ações que possam melhorar a vida da população, tendo em vista a promoção dos ODM.

Na Agenda ODM, o prefeito, os gestores municipais e a população ficam sabendo como os planos, programas e projetos do governo federal podem

ser implantados na sua cidade, e ainda podem acompanhar sua execução durante os quatro anos de mandato, facilitando o planejamento e o monitoramento do panorama municipal.

Você pode acessar a Agenda através deste *link*:

<http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/>. Dirija-se ao campo "Acesso Público" e, em seguida, clique no campo de seu interesse à esquerda da tela. Você poderá, então, visualizar as políticas públicas estabelecidas em seu município de acordo com a Agenda ODM. Basta seguir as indicações do próprio site.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) também dispõe de importantes informações para o gestor municipal identificar seu indicador e informações já processada para a montagem de diagnósticos. O **Portal SAGI** está disponível neste link: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/>.

A SAGI é a unidade técnico-administrativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e programas do Ministério. A Secretaria desenvolve atividades que permitem ao MDS conhecer melhor o público-alvo de suas políticas, a lógica de intervenção de seus programas, os problemas e boas práticas de implementação de suas ações e, os resultados e impactos do esforço governamental na área do Desenvolvimento Social.

O Relatório de Informações Sociais (RI), disponível no Portal SAGI, oferece diagnósticos sociais completos dos municípios. Acessá-lo é muito simples: clique no campo Relatório de *Informações Sociais – RI* e, em seguida, clique em *Subsídios para Elaboração do PPA Municipal*. Selecione seu estado e seu município e clique em *Consultar*. Pronto! Você já tem o relatório do seu município! O RI é importante, pois sintetiza boa parte das informações provenientes de outras ferramentas desenvolvidas pelo Ministério. A seguir, você conhecerá um pouco mais sobre elas.

Conforme colocado, na página do MDS há outros recursos interessantes. A Matriz de Informações Sociais (MI) é um deles. A MI é um produto desenvolvido para organizar os dados dos programas e ações do Ministério e disponibilizá-los ao público mediante interfaces interativas. Desde sua criação, em 2006, a MI passou a incorporar um conjunto amplo de novas variáveis e funcionalidades (gráficos, mapas, relatórios automatizados de informação). Com base na experiência de integração de informações, arquitetura e base de dados da MI, novas ferramentas são desenvolvidas e disponibilizadas ao público na página da Secretaria. Vale citar, nesse sentido, o PAA Data – visualizador de informações do Programa de Aquisição de Alimentos –; o Data Social – portal multi-temático de informações –; os tabuladores de microdados do Censo Suas e do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico).

O Data Social, por exemplo, disponibiliza dados e indicadores para elaboração de diagnósticos atualizados e para monitoramento das políticas e programas do Ministério, além de informações de contexto social, demográfico e econômico de municípios e estados. Dados e indicadores acerca da estrutura de gestão de programas, do dimensionamento e características dos públicos-alvo das políticas, dos insumos, entregas e resultados dos programas, serviços e ações do Ministério podem ser

consultados nos componentes temáticos do portal, disponíveis para acesso de técnicos, gestores e população em geral na página da secretaria.

Há ainda, o Data SED (principais dados e indicadores da área social, econômica e demográfica, provenientes de pesquisas do IBGE, INEP, DataSus, MTE e outras fontes), DataCad (dados do cadastro único e Bolsa Família), DataCon (dados sobre as condicionalidades de Educação e Saúde de beneficiários do Bolsa Família), DataSan (dados sobre contexto e programas de Segurança Alimentar e Nutricional), DataSuas (dados sobre equipamentos, recursos humanos e serviços da Assistência Social) e DataInc (dados sobre ações em Inclusão Produtiva).

Para o *Plano Brasil Sem Miséria* foram desenvolvidas duas ferramentas informacionais específicas: o aplicativo Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV) e o Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS). O IDV foi criado para construção de mapas de pobreza com dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, permitindo localizar, dimensionar e caracterizar – em diferentes escalas, estados, municípios, setores censitários –, a população em extrema pobreza e em outras situações de vulnerabilidade. O MOPS é uma ferramenta de integração de dados e informações acerca dos equipamentos e serviços públicos disponíveis nos municípios brasileiros na área da Assistência Social, Educação, Saúde e Trabalho. Também disponibiliza informações sobre vagas de emprego e oportunidades de inclusão produtiva nos municípios.

2.4 INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO: A MATRIZ FOFA

A Matriz FOFA, também conhecida como matriz SWOT, é uma ferramenta de diagnóstico utilizada como parte do planejamento estratégico. O termo SWOT vem do inglês e representa as iniciais das palavras *strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças). Também é conhecida pela sigla em português FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças).

Como o próprio nome já diz, a ideia central da análise FOFA é avaliar os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças com que um governo se depara quando constrói essa leitura da realidade a partir dos indicadores e/ou quando escuta as demandas da comunidade e precisa se planejar para atendê-las.

Esta forma de diagnóstico vem sendo utilizada tanto por empresas públicas e privadas como por governos, em nível internacional. Abaixo apresentamos o formato no qual ela é usualmente encontrada na literatura:

	FATORES POSITIVOS	FATORES NEGATIVOS
ANÁLISE INTERNA (maior capacidade de gerenciamento)	FORÇAS	FRAQUEZAS
ANÁLISE EXTERNA (menor capacidade de gerenciamento)	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS

2.4.1 | COMO USAR A MATRIZ FOFA?

A análise é dividida em duas partes: o Ambiente Externo (oportunidades e ameaças) e o Ambiente Interno (pontos fortes e pontos fracos). Esta divisão é necessária porque o governo tem que agir de formas diferentes em um e em outro caso, como veremos a seguir.

O ambiente interno pode ser controlado pelos dirigentes, já que ele é o resultado de estratégias de atuação definidas por eles mesmos e dizem respeito à gestão dos recursos públicos, da força de trabalho e da estrutura disponível. Desta forma, quando percebemos um ponto forte em nossa análise, devemos ressaltá-lo ainda mais; quando percebemos um ponto fraco, devemos agir corretivamente para controlá-lo ou, pelo menos, minimizar seu efeito.

Já o ambiente externo está mais distante do controle. Isso não significa que não seja útil conhecê-lo. Apesar de não podermos controlá-lo, podemos monitorá-lo e procurar aproveitar as oportunidades da maneira mais ágil e eficiente e evitar as ameaças enquanto for possível.

AMBIENTE EXTERNO

Diversos fatores externos ao governo podem afetar a capacidade de resolução dos problemas diagnosticados. E as mudanças no ambiente externo podem representar oportunidades ou ameaças ao desenvolvimento do plano estratégico que será construído.

A avaliação do ambiente externo costuma ser dividida em duas partes:

- Fatores macroambientais – entre os quais podemos citar questões demográficas, macroeconômicas, tecnológicas, políticas, e legais, de caráter nacional.
- Fatores microambientais – entre os quais podemos citar questões especificamente locais, mas que também afetam as decisões de governo, como questões climáticas, econômicas e culturais em escala local.

Na prática, isso significa que mudanças que estão fora do controle do governo local podem afetar (positiva ou negativamente) seu desempenho e sua forma de atuação.

Um governo que perceba que o ambiente externo está mudando e que tenha agilidade para se adaptar a esta mudança aproveitará melhor as oportunidades e sofrerá menos as consequências das ameaças. Por isso a análise do ambiente externo é tão importante.

Toda análise de ambiente externo deve ser acompanhada da análise do grau de probabilidade de que um determinado evento ocorra. Isso lhe ajudará a priorizar quais as questões que demandam atenção mais imediata.

A análise da situação deve levar em consideração não apenas o que está sendo sinalizado como uma alternativa de cenário, mas também qual é a probabilidade de que aquele cenário se concretize. Esta análise de cenários deve ser permanente, porque o ambiente externo é muito dinâmico e está sendo alterado constantemente.

Alguns itens para serem avaliados na Análise Externa:

- Quais são as oportunidades de cooperação federativa de sua cidade com o Estado e com o governo federal?
- Que oportunidades você identifica na sua cidade para o desenvolvimento econômico e social?
- Há expectativa de novos investimentos na cidade?
- As tendências dos indicadores sociais e econômicos indicam oportunidades no futuro?
- Quais indicadores ou tendências de desenvolvimento econômico e social de sua cidade ou região podem ameaçar o êxito do plano plurianual?
- Mudanças na legislação nacional, estadual ou local podem ameaçar o desenvolvimento de sua cidade?
- Há ameaças de natureza climática ou ambiental que poderão afetar sua cidade no futuro próximo?

AMBIENTE INTERNO

Uma coisa é perceber que o ambiente externo está mudando, outra é ter competência gerencial e administrativa para adaptar-se a estas mudanças (aproveitando as oportunidades e/ou enfrentando as ameaças). Da mesma maneira que ocorre em relação ao ambiente externo, o ambiente interno deve ser monitorado permanentemente.

Em primeiro lugar, é importante fazer uma relação de quais são as variáveis que devem ser monitoradas, por exemplo: capacidade de atendimento, demanda pelos serviços prestados, satisfação do público-alvo com o atendimento, crescimento do número de contribuintes, capacitação e dedicação dos funcionários, capacidade de gestão das lideranças, flexibilidade administrativa etc. Trata-se aqui de um “Raio-X” sobre a estrutura e a capacidade de gestão do governo.

Este tipo de análise ajuda na priorização das atividades, o que é muito útil na administração dos recursos (normalmente escassos).

Quando temos claras quais são as áreas de maior importância e quais as áreas que são consideradas fraquezas na estrutura administrativa, fica mais fácil decidirmos onde devem ser alocados os esforços para melhoria, já que não seria possível investir em todas as áreas ao mesmo tempo.

Alguns itens para serem avaliados na Análise Interna:

- Há qualquer vantagem sem igual ou distinta que faz Prefeitura e sua Cidade se destacar?

- O que faz com que os cidadãos de sua cidade sintam orgulho?
- O que distingue positivamente sua cidade e prefeitura das demais cidades de sua região?
- Sua cidade possui um plano diretor de ordenamento territorial?
- Existem operações ou procedimentos que podem ser melhorados no governo municipal?
- Porque outros municípios semelhantes ao seu obtêm melhor resultados na qualidade dos serviços públicos ofertados?
- Os recursos humanos da prefeitura estão disponíveis na quantidade e qualidade desejada e necessária?
- Como estão as condições financeiras de seu município para investir na cidade?
- Como estão as condições cadastrais da prefeitura para receber transferências de recursos do Estado e do Governo Federal?

REFERÊNCIAS

ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas. *Debates Fundap*, São Paulo, 2003. Disponível em: http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%3%ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%3%A3o_de_Pol%3%ADticas_P%3%BAblicas.pdf. Acesso em: 12/07/2013.

BRASIL. *Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2012. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf. Acesso em: 12/07/2013.

CEPAM. *Construindo o Diagnóstico Municipal: Uma Metodologia*. São Paulo: CEPAM, 2009. Disponível em: http://issuu.com/cepam/docs/separata_habitacao. Acesso em: 12/07/2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 135-160, 2005. Disponível em: http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4054_JANNUZZI_P_Construcao_Indicadores_Sociais.pdf. Acesso em: 12/07/2013.

_____. *Indicadores Sociais no Brasil*. Campinas: Alínea, 2004.

_____. *Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES/UAB, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PASQUALI, Franco Alberto. Estimativa de Demandas Sociais para Fins de Formulação de Políticas Públicas Municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 75-94, 1999.

UNIDADE 3 • ELABORAÇÃO DO PPA

3.1 | A DIMENSÃO PARTICIPATIVA DO PPA

É fundamental lembrarmos que a elaboração do PPA deve ter caráter participativo. Ou seja, para refletir os anseios do município, o planejamento precisa contemplar a maior participação possível de cidadãos e entidades representativas da sociedade local. Para isso, salientamos a seguir os **três passos iniciais** para elaboração do PPA que já pressupõem um processo amplamente participativo:

1º PASSO: definir o grupo ou comissão que vai organizar a elaboração do PPA. Normalmente, dependendo do tamanho e da experiência anterior do município, o Plano Plurianual está vinculado à Secretaria de Planejamento ou instituição similar, mas o importante é definir um grupo que reúna pelo menos três condições:

- a) Autoridade e legitimidade política perante o Prefeito para debater as prioridades e estratégias de todas as áreas do governo municipal;
- b) Conhecimento técnico sobre o funcionamento da Prefeitura: O processo orçamentário, o território municipal e as demandas e interesses dos diversos setores da cidade;
- c) Disposição política e tempo necessário para organizar e planejar a elaboração do Plano Plurianual.

2º PASSO: definir a estrutura do PPA. O PPA pode e deve ser dividido em partes para facilitar sua organização.

1ª parte: Mensagem

Na Mensagem, normalmente se avalia a situação atual e as perspectivas para o futuro. É um texto de conteúdo predominantemente político e estratégico no qual o Prefeito afirma seus compromissos e expectativas. Na Mensagem devem constar os objetivos ou diretrizes maiores, os critérios para projeção da receita e os parâmetros para o orçamento.

2ª parte: Projeto de lei

Deve conter o período abrangido pelo Plano, seu conteúdo básico e os encaminhamentos para eventuais alterações em programas e projetos que compõe o plano, bem como prever um mecanismo para sua avaliação periódica e prazos de envio à Câmara de Vereadores.

Lembre-se

Lembre-se de que, embora o planejamento plurianual não se confunda com o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial (o PDDTU), ele deve dialogar permanentemente com suas diretrizes.

3ª parte: Anexos

Aqui está contido o conteúdo normativo principal do planejamento. Os anexos são o conjunto de programas e ações que compõem o PPA, apresentando resumidamente em quadros e textos as classificações dos programas de acordo com objetivos, funções ou subfunções. As classificações do PPA devem ser harmonizadas ou equivalentes com as classificações utilizadas no orçamento, mas não precisam ser limitadas a ele. Há inúmeros modelos que podem ser adaptados que podem ser analisados.

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

3.2 | GUIA RÁPIDO PARA ELABORAÇÃO DO PPA

A elaboração do PPA envolve três etapas importantes.

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

A título de exemplo, a Visão Estratégica do PPA Federal atual, está baseada nos seguintes argumentos:

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

Atividades baseadas em recursos naturais e Infraestrutura econômica e social. A estratégia de desenvolvimento passa por governar e buscar complementar o padrão de desenvolvimento brasileiro” (SPI/MP, 2013).

Nesta primeira etapa se definem as grandes linhas condutoras do PPA: que ideias vão inspirar os debates dentro do governo, que rumos a cidade deverá

trilhar nos próximos anos, que relações ela deverá consolidar ou transformar na sua região, estado e país? Esta discussão, contendo o diagnóstico territorial e a visão de futuro do município serão o cerne da Mensagem a ser encaminhada à Câmara de Vereadores.

Um dos elementos norteadores desse processo é, como já foi enfatizado, a participação social e popular em todas as fases da elaboração do Plano, por isso ela é pensada aqui, no primeiro bloco das definições mais estruturantes e fundamentais. A participação social tem que ser cuidadosamente pensada e planejada: quais são os grupos organizados na cidade, que entidades os representam e os públicos mais fragilizados que não tem representação organizada, como serão envolvidos? A qualidade do processo participativo depende diretamente da qualidade da informação e dos debates que serão realizados, por isso, é preciso gastar energia nestes processos, priorizar tempo e disposição para ouvir as demandas e dialogar com as diferentes reivindicações.

A figura a seguir ajuda a entender graficamente a participação popular na elaboração do PPA e as suas implicações para o seu planejamento.



Ou seja, a participação é uma dinâmica permanente e que realimenta constantemente as ações de planejamento municipal.

Cumprida a primeira etapa de definições estratégicas a respeito do PPA, podemos partir para o seu desdobramento em programas e projetos. Ou seja, como essas ideias e estratégias vão se materializar em ações capazes de, efetivamente, transformar a realidade e atender as demandas mapeadas.

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

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

3.2.1 APOIO À ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS

Os programas que compõem os Anexos do PPA refletem a tentativa de alcance de macroobjetivos municipais. Esses **macroobjetivos**, por sua vez, decorrem da relação que deve ser construída entre o **diagnóstico** da situação atual do município (exercício final da Unidade II) e as **definições estratégicas** que foram pensadas para o município (1ª Etapa da seção 3.1.).

E como definimos esses macroobjetivos? A partir da Matriz FOFA fica fácil encontrar que ações imediatas precisam ser tomadas pela administração municipal. Observe o quadro:

	FATORES POSITIVOS (ajudam a concretização da Visão de Futuro)	FATORES NEGATIVOS (dificultam a concretização da Visão de Futuro)
ANÁLISE INTERNA (maior capacidade de gerenciamento pelo governo municipal)	FORÇAS Palavra-Chave: POTENCIALIZAR o que a prefeitura possui de pontos fortes	FRAQUEZAS Palavra-Chave: REVERTER ou ATACAR as fragilidades administrativas
ANÁLISE EXTERNA (menor capacidade de gerenciamento pelo governo municipal)	OPORTUNIDADES Palavra-Chave: APROVEITAR as questões de contexto que podem alavancar o desenvolvimento do município	AMEAÇAS Palavra-Chave: NEUTRALIZAR as questões de contexto que podem inibir ou comprometer o desenvolvimento do município

Observe que em cada um dos quatro quadrantes da matriz, há ações de potencialização, reversão, aproveitamento ou neutralização em relação à situação atual do município.

Para a **elaboração dos programas**, é sugerido, também, que sejam consultados e conhecidos os programas estaduais e federais nessas áreas pensadas como grandes objetivos, de modo que o município possa acessar recursos, tecnologias e conhecimentos disponíveis para esse desafio.

Os principais instrumentos produzidos pelo Governo Federal que resumem as diretrizes estratégicas do PPA Federal estão nos documentos listados abaixo:

- Relatório anual de avaliação
<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s755>
- Agendas Transversais
<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s755>
- PPA de bolso
<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s755>
- app mais brasil - ppamaibrasil.planejamento.gov.br

Tais documentos devem ser usados para consulta, na medida em que disponibilizam programas e recursos federais que já estão acessíveis para fazer frente às demandas sociais diagnosticadas no âmbito dos municípios e dos Estados. Também sugere-se consultar o PPA do seu Estado para saber das ofertas nele existentes. Será fundamental que o PPA municipal consiga, a partir do diagnóstico das demandas locais, construir um alinhamento mínimo com os PPAs estadual e Federal para que o atendimento dessas demandas possam encontrar formas de serem atendidas por programas e projetos locais que dialoguem com as demais esferas da federação.

Alinhar as demandas identificadas no seu território com as ofertas Federais é importante também para o desenvolvimento do país como uma unidade cooperativa e não competitiva, contribuindo para o desenvolvimento econômico, social da nação, a despeito das diferenças e clivagens políticas. Para o gestor de unidades federativas menores, com baixo desenvolvimento socioeconômico e restrições orçamentárias o alinhamento a projetos financiados pelo governo federal pode ser uma boa oportunidade de ofertar políticas públicas de qualidade para sua população, que sem este recurso seria inviável.

A seguir apresentamos um guia de consulta rápida para elaboração do PPA Municipal. O sentido geral é alçar o plano a uma posição mais estratégica, criando condições efetivas para a gestão e, principalmente, para a implementação das políticas públicas.

As categorias a partir das quais o Plano se organiza considera a prática da política pública. O PPA se estrutura por meio dos Programas Temáticos, Objetivos, Metas e Iniciativas, tornando-se, no caso do PPA do Governo Federal, a Ação uma categoria exclusiva dos orçamentos. Com isso, define-se uma relação de complementaridade entre os instrumentos, sem prejuízo à integração.

3.2.2 CONCEITOS E ESTRUTURA DO PPA

É papel do Plano, além de declarar as escolhas do Governo Municipal e da sociedade local, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Município para a consecução dos objetivos pretendidos. Nesse sentido o Plano estrutura-se nas seguintes dimensões:

Dimensão Estratégica: é a orientação estratégica de governo e tem como base as diretrizes estabelecidas pelo Plano de Governo do prefeito democraticamente eleito. Contempla a estratégia de desenvolvimento local, baseada na visão de longo prazo e na relação com os Planos Setoriais, Estadual e Federal.

Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as

variáveis inerentes à política pública tratada. Vinculam os Programas Temáticos para consecução dos Objetivos e das Metas assumidas, ambos materializados pelas Iniciativas expressas no Plano.

Dimensão Operacional: relaciona-se com o desempenho da ação Municipal no nível da eficiência e é especialmente tratada no orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

A Visão Estratégica do Município deve contemplar as diretrizes que orientarão a formulação dos Programas do PPA. Considera as diretrizes dos Governos Estadual e Federal, bem como os compromissos de campanha do prefeito eleito e os anseios da comunidade.

PROGRAMA TEMÁTICO

O Programa Temático articula um conjunto de Objetivos afins, permite uma agregação de iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública e, desse modo, aprimora a coordenação das ações de governo. Além disso, incorpora os desafios governamentais e justifica a ação do Governo por meio de ações consideradas determinantes para o desenvolvimento do Município. Portanto, deve ser analisado em sua integralidade e complexidade, bem como as interfaces com outros Programas.

OBJETIVO

Cada programa temático é composto por um ou mais objetivos que devem expressar as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. A cada Objetivo estão associadas Metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas. As Metas são indicações que fornecerão parâmetros para a realização esperada para o período do Plano. As qualitativas são particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas, além do Orçamento. Por isso, as Metas estabelecem relação direta com o cidadão, ao traduzirem a atuação do governo com mais simplicidade e transparência. Para que tenha aderência ao cotidiano do governo, é preciso que seja flexível, tendo em vista a dinamicidade inerente ao ambiente no qual a política opera.

O Objetivo expressa o que deve ser feito para viabilizar a orientação estratégica, refletindo as situações a serem alteradas pela incorporação de novos valores à política pública e pela oferta de bens e serviços, com rebatimento no território. Os Objetivos são materializados pelas Iniciativas.

O Objetivo apresenta as seguintes características:

- Define a escolha mais viável para a implementação da política pública desejada, levando em conta aspectos políticos, sociais, econômicos, institucionais, tecnológicos, legais e ambientais.

- Para tanto, a elaboração do Objetivo requer o conhecimento aprofundado do respectivo tema, bem como do contexto em que as políticas públicas a ele relacionadas são desenvolvidas.
- Orienta taticamente a ação do município no intuito de pavimentar o caminho necessário para garantir a entrega de bens e serviços à sociedade.
- Expressa um resultado transformador da situação atual em que se encontra um determinado tema.
- É exequível. O Objetivo deve estabelecer metas factíveis e realistas para o Município e a sociedade no período de vigência do Plano, considerando a conjuntura econômica, política e social existente. Pretende-se, com isso, evitar declarações genéricas que não representem desafios, bem como a assunção de compromissos inatingíveis.
- Declara as informações necessárias para a eficácia da ação governamental (o que fazer, como fazer, em qual lugar, quando), além de indicar, sempre que possível, os impactos esperados na sociedade (para quê).

META PARA 2017

É uma medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada Objetivo poderá ter uma ou mais metas associadas.

INICIATIVA

A Iniciativa é um atributo do Programa Temático que norteia a atuação governamental e estabelece um elo entre o Plano e o Orçamento. As ações orçamentárias são criadas a partir das Iniciativas. Para cada Iniciativa podem corresponder uma ou mais ações orçamentárias. Da mesma forma, pode haver mais de uma Iniciativa por Objetivo. A Iniciativa não se restringe a ações orçamentárias. É possível que o financiamento se dê por outras fontes.

A Iniciativa declara aquilo que deve ser realizado para consecução dos Objetivos e das Metas declaradas no Plano. Consideram os meios necessários para implementação das políticas no território e o que deve ser ofertado na forma de bens e serviços à sociedade através da incorporação de novos valores à política pública e da organização dos agentes e dos instrumentos que a materializam: gestão, relações federativas e público-privado, critérios de adesão, condicionantes para elegibilidade, priorizações, mecanismos de seleção e identificação, além do orçamento.

Além das formas de financiamento, as Iniciativas consideram também como as políticas organizam os agentes e instrumentos que a materializam (dimensão associada à gestão, relação federativa, relação público-privada, critérios de adesão, condicionantes, priorizações, mecanismos de seleção e identificação), aspectos tão importantes quanto o próprio orçamento e

que devem ser declarados no Plano, já que demonstram as realizações do Município que não dependem de recursos financeiros.

Atenção!

A Iniciativa pode se associar a três dimensões:

- Relação com o orçamento,
- Relação com outras fontes de financiamento,
- Relação com as formas de gestão e implementação.

PROGRAMAS DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO ESTADO

Os Programas de Gestão e Manutenção são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio e à manutenção da atuação governamental, não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas.

3.2.3 | GESTÃO DO PLANO

A gestão do PPA confunde-se com a gestão das políticas públicas. Para o monitoramento e a avaliação de seu desempenho e resultados, é importante respeitar a forma como as secretarias formularam as políticas públicas, o modelo escolhido para implementá-las e o método utilizada para monitorar seu andamento de forma a otimizar os esforços da administração pública para avaliar seus resultados e, eventualmente, corrigir seus rumos.

A gestão do PPA deve orientar-se por:

- flexibilidade, criatividade e adaptação à realidade de cada política;
- possibilidades e disponibilidades de informações em cada caso;
- aproveitamento das estruturas de monitoramento e avaliação;
- utilização de instrumentos de informação simples e flexíveis, e
- ajuste da linguagem e dos fluxos de informação aos diferentes públicos.

Nessa linha, o objetivo central do monitoramento do Plano é ser um instrumento para a gestão do PPA, com informações abrangentes e em linguagem acessível sobre o andamento geral do Plano, possibilitando comunicação de resultados, controle social e cumprimento das exigências legais. Deve prever a apuração periódica dos indicadores dos programas e análise do andamento dos objetivos, metas e iniciativas declarados no Plano.

O principal desafio do monitoramento do PPA é mostrar-se útil aos órgãos executores, contribuindo para a implementação das metas estabelecidas no Plano. Isso implica a adoção de uma postura ativa do órgão responsável pela

coordenação do Plano na identificação de desafios e oportunidades e na construção de soluções/meios para o aprimoramento das políticas públicas.

O monitoramento é central para a Avaliação e Revisão/atualização do PPA, instrumentos importantes da sua gestão. As informações do monitoramento devem ser consideradas na avaliação do Plano, tanto no que se relaciona à sua dimensão estratégica quando ao andamento de seus programas e evolução dos objetivos e metas.

Da mesma forma, isso também alimenta o processo de revisão e atualização do PPA. O planejamento e a gestão devem estar sempre interligados, e devem considerar a realidade de implantação de cada política pública. Como o PPA é uma síntese e um retrato do planejamento que se faz em todos os setores do governo, ele deve também primar pelo diálogo que estabelece com os planos setoriais e territoriais. Assim, seu processo de gestão deve também prever atualizações do Plano, de modo a mantê-lo como um instrumento vivo em consonância com as ações reais do Governo.

3.2.4 | ELABORAÇÃO DA ESTIMATIVA DE RECEITAS DO MUNICÍPIO

A elaboração do Plano Plurianual deve ser consistente sob o aspecto fiscal. Significa dizer que as metas dos programas/iniciativas (ou ações) e custos associados devem encontrar sua contrapartida na projeção de receitas do município. Dessa forma, recomenda-se evitar a proposição de metas inalcançáveis no período do Plano, por não levarem em consideração a disponibilidade de receita para ser aplicada em novos programas/iniciativas.

Além da estimativa de receita, devem ser levados em consideração na elaboração do PPA os condicionantes constitucionais e legais da despesa, tais como:

- O valor mínimo para aplicação em saúde: 15% das receitas de impostos, inclusive produto das transferências obrigatórias, conforme estatui a Emenda Constitucional nº 29/2000;
- O valor mínimo para aplicação em educação: 25% das receitas com impostos, inclusive as que sejam fruto de repartição tributária, na forma do que dispõe o art. 212 da Constituição Federal;
- O limite de gastos (teto) com pessoal no poder legislativo e executivo: respectivamente, 6% e 54% da Receita Corrente Líquida, segundo o art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

É igualmente importante destacar que a previsão de receitas deverá ser feita para o período do Plano Plurianual, ou seja, para quatro anos por vir. E há uma série de fatores que recomendam não se fazer mera multiplicação por 4 das receitas auferidas no último exercício fiscal. Dentre os quais, destacam-se:

Efeito PIB: o desempenho da economia (crescimento ou retração) importa em maior ou menor volume de produtos e serviços transacionados – a

evolução do PIB mede exatamente a evolução das trocas comerciais. Assim, um crescimento do PIB indica maior arrecadação de impostos sobre consumo, como o ICMS. Por corolário, maior consumo impulsiona a produção, impactando na arrecadação de impostos sobre a produção, como o IPI. Por fim, havendo maior volume de transações, há maior geração de renda, alavancando a arrecadação de tributos sobre renda, como o IR. De se notar que os três impostos citados no exemplo têm o fruto da arrecadação repartido com os Municípios, quer seja por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), quer por entrega direta pelos Estados.

Efeito Inflação: a inflação não necessariamente afeta o volume real de arrecadação, ao menos que incida mais sobre produtos que têm maior taxação. Se considerado índice médio, como o IGP-DI, os preços relativos não se alteram, apenas os nominais. Há, nesses casos, aumento do valor nominal da arrecadação, mas as receitas públicas serão utilizadas para custear despesas que também terão sido reajustadas. Três coisas há de se destacar nesse caso:

1. A primeira é que as peças orçamentárias são elaboradas com valor nominal – ou seja, deve-se considerar a inflação prevista para projetar receitas e despesas futuras;
2. Com expectativa de inflação, o custo dos produtos será alterado (no mesmo percentual da inflação projetada) e isso deverá ser levado em conta para definir as metas físicas de atendimento anual;
3. Há possibilidade de a inflação incidir mais sobre bens que sejam subtaxados, como víveres alimentares, e menos sobre serviços públicos, como energia elétrica, que concentra expressiva parcela da arrecadação tributária. Nesse caso, há de se avaliar o impacto inflacionário sobre a arrecadação total.

Efeito Legislação: revisão de alíquotas ou base de cálculo de tributos, concessão ou revogação de incentivos fiscais, classificação de imóveis (para fins de IPTU).

Fatores Externos e Administrativos: envelhecimento ou rejuvenescimento de frota de veículos (para cálculo do IPVA – 50% da arrecadação pertence aos Municípios), outorga para exploração mineral ou hidrelétrica (compensação e participação).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Plano Mais Brasil 2012-2015: *Agendas Transversais*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2012a.

_____. *Plano Mais Brasil 2012-2015: PPA de Bolso*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2012b.

_____. *Catálogo de Programas Federais para Municípios: Fortalecimento da Gestão Municipal*. Brasília: Portal Federativo, 2012c.

_____. *Agendas de Desenvolvimento Territorial e Guia Rápido de Elaboração dos PPAs Municipais*. Brasília: Ministério do Planejamento, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2013a.

_____. *Programa de Apoio à Elaboração e Implementação de PPAs Municipais 2014–2017*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2013b.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. *Como Elaborar Modelo Lógico: Roteiro para Formular Programas e Organizar Avaliação*. Brasília: IPEA, 2010. (Nota Técnica).

DE TONI, Jackson. *Planejamento e Elaboração de Projetos: Um Desafio para a Gestão no Setor Público*. Porto Alegre: Mimeo, 2003.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. *Como Elaborar Roteiro de Programa: Roteiro Básico*. Brasília: IPEA, 2007 (Nota Técnica).



ANEXOS

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NO PROGRAMA DE APOIO A ELABORAÇÃO DOS PPA's MUNICIPAIS 2014/2017

O Governo Federal no PPA 2012-2015 definiu como um dos MACRODESAFIOS a ser enfrentado no quadriênio do Plano: A Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais.

Para enfrentar esse desafio o Governo Federal executa desde 2011 o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que reúne uma série de ações voltadas à erradicação da extrema pobreza no Brasil até 2014. As ações estruturantes do BSM que dialogam fortemente com a ação no nível municipal são organizadas em três eixos:

- Garantia de Renda
 - a) Busca Ativa
 - b) Bolsa Família
 - c) Brasil Carinhoso
 - d) Benefício de Prestação Continuada
- Acesso a Serviços Públicos
 - a) Unidades Básicas de Saúde
 - b) Creches no Brasil Carinhoso
 - c) Escola em Tempo Integral (Mais Educação)
 - d) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e outros centros (CREAS, Centro POP)
- Inclusão Produtiva
 - a) Pronatec
 - b) Acessuas Trabalho
 - c) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)
 - d) Fomento a Atividades Produtivas
 - e) Água para Todos
 - f) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
 - g) Bolsa Verde

Essas ações foram apresentadas no Encontro de Prefeitos, realizado em Fevereiro de 2013 em Brasília com intuito de que os Prefeitos, uma vez conhecendo as iniciativas do Governo Federal de combate à extrema pobreza, possam engajar a sua gestão em um esforço conjunto para o alcance da meta de erradicação da pobreza extrema no Brasil. A elaboração de um plano municipal de superação da extrema pobreza, que inclua ações do Município, do Governo Federal e do Governo Estadual, foi apontada como uma estratégia de articulação do conjunto de iniciativas em curso e a serem criadas pela nova gestão municipal, de modo a racionalizar e aperfeiçoar esforços naquela direção.

O Plano Brasil Sem Miséria tem como META “tornar residual o percentual dos que vivem abaixo da linha de pobreza” (p.80 – Mensagem Presidencial PPA 2012-2015). Dos 25 PROGRAMAS TEMÁTICOS da área Social no PPA 2012-2015, pelo menos oito contêm metas específicas do BSM por recepcionarem ações estruturantes do plano:

- 1) Bolsa Família
- 2) Segurança Alimentar e Nutricional
- 3) Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
- 4) Biodiversidade
- 5) Agricultura Familiar
- 6) Educação Profissional e Tecnológica
- 7) Resíduos Sólidos
- 8) Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

Sendo parte da dimensão estratégica do PPA 2012-2015 do Governo Federal, a erradicação da extrema pobreza pode compor também o nível estratégico no planejamento municipal a ser considerado no PPA 2014-2017. A metodologia do PPA do Governo Federal, que há muitos anos é utilizada como guia por estados e municípios para a elaboração dos seus PPAs, permite o desenho de um PROGRAMA TEMÁTICO específico com objetivo de superação da extrema pobreza no município. As INICIATIVAS que concorrem para o alcance desse objetivo poderão incluir as ações estruturantes, apresentadas aos Prefeitos pelo Governo Federal, ações essas que contam com o apoio federal para a sua execução. Ações apoiadas pelos estados também devem ser consideradas pelas gestões municipais no rol de iniciativas a serem incluídas na estruturação do programa no PPA municipal.

Ações específicas do governo municipal complementam o conjunto necessário para que o objetivo possa ser alcançado até o fim do mandato dos Prefeitos.

TÍTULO: PROGRAMA DE SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA

Objetivo: Erradicar a extrema pobreza das famílias com crianças e jovens de 0 a 17 anos de idade no município até 2018

Indicador de Resultado 1 Proporção de famílias em extrema pobreza com crianças de 0 a 17 anos de idade Apuração: anual	Descrição: Relação percentual entre o número de famílias com crianças de 0 a 17 anos de idade vivendo abaixo da linha de pobreza extrema e o número de famílias com crianças de 0 a 17 anos no município.		
	Fórmula de Cálculo $I1 = (FLP_{(t)} / TF_{(t)}) \times 100$ FLP _(t) : Número de famílias com crianças de 0 a 17 anos vivendo abaixo da linha de extrema pobreza no ano (t) TF _(t) : Número total de famílias com crianças de 0 a 17 anos no ano (t) no município.		
	Unidade de medida: %	Índice Inicial: [Obter do Censo 2010]	Índice Esperado: < 5%
Indicador de Resultado 2 Hiato de pobreza das famílias com crianças de 0 a 17 anos de idade Apuração: anual	Descrição: Relação percentual entre a diferença da renda per capita média das famílias com crianças de 0 a 17 anos vivendo abaixo da linha de pobreza e a linha de pobreza.		
	Fórmula de Cálculo $I2 = (RF_{(t)} - LP) / LP \times 100$ RF _(t) : Renda per capita média das famílias abaixo da linha de pobreza no ano (t) LP: Renda per capita que define a linha de pobreza		
	Unidade de medida: %	Índice Inicial: [Obter do Censo 2010]	Índice Esperado: > -10%

Seguindo o modelo proposto pelo PPA do Governo Federal, a estruturação de um programa municipal para erradicação da extrema pobreza pode ser concebida conforme o exemplo a seguir ilustra, retratado no quadro abaixo:

EIXO DE AÇÃO: GARANTIA DE RENDA

INICIATIVAS	UNIDADE RESPONSÁVEL	INDICADOR DE MONITORAMENTO	ÍNDICE INICIAL	ÍNDICE ESPERADO
1) Cadastramento no <i>CadÚnico</i> de todas as famílias que vivem com renda mensal de até 3 salários mínimos no município		Cobertura Cadastral		
2) <i>Busca Ativa</i> de todas as famílias que vivem com renda mensal de até R\$ 70 per capita (limite da extrema pobreza) para incluir no cadastro		Cobertura Cadastral das Famílias Extremamente Pobres		
3) Atualização do cadastro de todas as famílias já no cadastro a cada dois anos		Percentual de cadastros atualizados em tempo igual ou menor que dois anos		
4) Acompanhar o cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família na Saúde		Percentual de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde		
5) Acompanhar o cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família na Educação		Percentual de famílias com acompanhamento das condicionalidades de educação		
6) Identificar crianças e jovens de até 18 anos de idade portadores de deficiência e que vivam em famílias com renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo para inclusão no <i>CadÚnico</i> e no <i>Benefício de Prestação Continuada (BPC)</i>		Percentual de crianças e jovens pobres portadores de deficiência beneficiários do BPC		

EIXO DE AÇÃO: ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS

INICIATIVAS	UNIDADE RESPONSÁVEL	INDICADOR DE MONITORAMENTO	ÍNDICE INICIAL	ÍNDICE ESPERADO
1) Garantir acesso à escola de crianças e jovens beneficiários do BPC (BPC na Escola)		Percentual de crianças e jovens pobres portadores de deficiência beneficiários do BPC que estão matriculados na escola		
2) Identificar e informar ao MEC (via o portal www.simec.mec.gov.br) as crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do Bolsa Família que estão matriculadas em creches (Creches no Brasil Carinhoso)		Percentual das crianças de 0 a 48 meses de idade beneficiárias do <i>Bolsa Família</i> que estão em creches.		
3) Criar novas vagas em creches públicas ou conveniadas para as crianças de 0 a 48 meses de idade beneficiárias do <i>Bolsa Família</i> .		Número de vagas em creche destinadas às crianças beneficiárias do <i>Bolsa Família</i> .		
4) Criar novas vagas de educação infantil (creche e pré-escola) e informar ao MEC (via o portal www.simec.mec.gov.br).		Número de vagas em escolas públicas ou conveniadas de Educação Infantil.		
5) Identificar as escolas de baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) na rede municipal e que tenham mais de 50% dos seus alunos beneficiários do <i>Bolsa Família</i> para aderirem ao programa de escola em tempo integral do MEC (<i>Mais Educação</i>)		Número e percentual de escolas com maioria dos alunos do <i>Bolsa Família</i> que funcionam em horário integral		
6) Instalação de Centro(s) de Referência da Assistência Social (<i>CRAS</i>) em número adequado para o atendimento da população (conforme critério da Secretaria Nacional de Assistência Social)		Número de <i>CRAS</i> existentes no município		
7) Instalação de Centro(s) de Referência Especializado da Assistência Social (<i>CREAS</i>) em número adequado para o atendimento da população (conforme critério da Secretaria Nacional de Assistência Social)		Número de <i>CREAS</i> existentes no município		

EIXO DE AÇÃO: INCLUSÃO PRODUTIVA

INICIATIVAS	UNIDADE RESPONSÁVEL	INDICADOR DE MONITORAMENTO	ÍNDICE INICIAL	ÍNDICE ESPERADO
1) Abrir vagas com "ofertantes" do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (<i>Pronatec Brasil Sem Miséria</i>) para jovens a partir dos 16 anos de idade (com prioridade para os beneficiários do <i>Bolsa Família</i>).		Percentual de crianças e jovens pobres portadores de deficiência beneficiários do BPC que estão matriculados na escola		
2) Apoiar agricultores familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais com renda per capita média mensal de até R\$ 70, na melhoria de suas atividades produtivas por intermédio do programa de <i>Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)</i>		Percentual das crianças de 0 a 48 meses de idade beneficiárias do <i>Bolsa Família</i> que estão em creches.		
3) Apoiar as famílias participantes do programa <i>Ater</i> com recursos para financiar projetos de estruturação produtiva por intermédio do programa de <i>Fomento a Atividades Produtivas Rurais</i> .		Número de vagas em creche destinadas às crianças beneficiárias do <i>Bolsa Família</i> .		
4) Adquirir alimentos dos agricultores familiares por intermédio do <i>Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</i> como estratégia para o combate à insegurança alimentar e nutricional no município.		Número de vagas em escolas públicas ou conveniadas de Educação Infantil.		

Sabemos que nem todas as iniciativas apontadas eventualmente serão incorporadas ao PPA municipal. No entanto, apresentamos a lista de iniciativas apoiadas pelo Governo Federal nos três eixos de ação do Brasil Sem Miséria para que o Município possa identificá-las e decidir sobre a sua inclusão no PPA 2014-2018.

Coordenação ENAP • Módulo Planejamento

Coordenação Geral de Projetos de Capacitação
ADRIANO CAETANO SANTOS VAZ E JOSÉ MENDES DE OLIVEIRA

Docente e conteudista
JACKSON DE TONI

APLICATIVO MAIS BRASIL • TUTORIAL

UTILIDADES:

O Aplicativo Mais Brasil permite a visualização de como os diversos programas federais se relacionam com os Objetivos e Metas do Plano Plurianual do governo federal (PPA Mais Brasil 2012-2015). Desse modo, facilita a articulação entre os PPAs federal, estadual e municipal, pois a construção da sinergia de objetivos e metas entre os entes federados traz consigo a explicitação das políticas a serem acessadas para materializá-la nos territórios.

A forma como são apresentados os programas federais e sua conexão com o PPA, facilita o diálogo federativo em torno do planejamento, e não apenas em torno de projetos.

O APP Mais Brasil assegura maior transparência e comunicação com a sociedade: apresenta em formato muito mais simples o principal instrumento de planejamento do governo federal, o Plano Plurianual (PPA). Além disso, estamos criando uma interface com a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=c778>), que vai permitir ao cidadão e a todos os órgãos dos três níveis de governo visualizar os investimentos georreferenciados. Ou seja: clicar no estado, regiões e/ou territórios e identificar claramente onde e como está a política de seu interesse.

O APP Mais Brasil está disponível no endereço eletrônico ppamaisbrasil.planejamento.gov.br

Tutorial:

- A entrada principal do Aplicativo é pela aba "Programas Temáticos".
- Lá você encontra todos programas.
- Entrando em um, encontram-se todos os objetivos.
- Em cada objetivo, podem se acessadas as metas dos programas.
- Nesse nível, encontram-se também quais os programas federais associados e a análise situacional do objetivo, de acordo com a avaliação anual mais recente.



Ministério do
Planejamento

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA