





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

ESTUDOS DEPLAN

Nº 05/2016

Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019

Junho/2016



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

GOVERNADOR

JOSÉ IVO SARTORI

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

SECRETÁRIO: Cristiano Tatsch

SECRETÁRIO ADJUNTO: José Reovaldo Oltramari

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

DIRETOR: Antonio Paulo Cargnin

DIRETORA ADJUNTA: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin

Juliana Feliciati Hoffmann

Autores que contribuíram para este número:

Aida Dresseno da Silveira

Ana Maria de Aveline Bertê

Antonio Paulo Cargnin

Bruno de Oliveira Lemos

Carla Giane Soares da Cunha

Fernando Maya Mattoso

Irma Carina Brum Macolmes

Juliana Feliciati Hoffmann

Katiuscia Ramos de Freitas

Lauren Lewis Xerxenevsky

Luciana Dal Forno Gianluppi

Marlise Margô Henrich

Milton Limberger

Paulo Victor Marocco Milanez

Rosanne Lipp João Heidrich

Silvia Leticia Lorenzetti

Suzana Beatriz de Oliveira

REVISÃO E TRADUÇÃO

Marlise Margô Henrich

CAPA

Laurie Fofonka Cunha

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS. –
N. 1 (2010)- . Porto Alegre : Secretaria do Planejamento e Gestão,
2010- .
v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Mobilidade e
Desenvolvimento Regional, 2015-

ISSN 2447-4576

1. Desenvolvimento regional – Periódico – Rio Grande do Sul. I. Rio
Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. Departamento de
Planejamento Governamental.

CDU 332.1(816.5)(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

A TRANSFORMAÇÃO DA BASE ESTRATÉGICA EM ESTRATÉGIAS DO PLANO PLURIANUAL

Luciana Dal Forno Gianluppi¹
Carla Giane Soares da Cunha²
Rosanne Lipp João Heidrich³

Resumo

Este artigo tem por objetivo relatar parte da experiência da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Após a prática advinda de vários PPAs, verifica-se que a formulação da base estratégica, que compreende a Visão de Futuro, Eixos Estratégicos e Diretrizes ou Objetivos Estratégicos, vem sendo aperfeiçoada ao longo do tempo. A tradução desta base em um Mapa Estratégico é uma prática recente no Estado. Na elaboração deste PPA 2016-2019, criou-se uma fase intermediária de discussão entre o estabelecimento dos objetivos presentes no Mapa Estratégico e a elaboração dos programas. Foram realizadas quatro Oficinas de Estratégias de Implementação, com a participação de todos os órgãos do Poder Executivo estadual, organizados por eixo de execução e formulação de políticas públicas, visando discutir como transformar a dimensão estratégica em dimensão tática. A experiência das Oficinas Temáticas é descrita neste texto.

Palavras chave: Planejamento Estratégico, Planejamento Governamental, Plano Plurianual, Mapa Estratégico

Transformation of the Strategic Base into Strategies of the Pluriannual Plan

Abstract

This article aims at reporting part of the experience of the State Secretariat of Planning, Mobility and Regional Development in the elaboration of the Pluriannual Plan 2016-2019. After the practice resulting from several Plans, it turns out that the formulation of the strategic base, that comprises Vision of Future, Strategic Axes and Strategic Guidelines or Objectives, has been improved over time. The translation of such base into a Strategic Map is a recent practice in the State. During the elaboration of the Pluriannual Plan 2016-2019, it was created an intermediate phase of discussion between the establishment of the objectives contained in the Strategic Map and the elaboration of programs. Four Workshops of Implementation of Strategies were held, counting on the attendance of all entities of the state Executive Power, organized by axis of execution and formulation of public policies, envisaging to discuss how to transform the strategic dimension into a tactical dimension. The experience of the Thematic Workshops is described in this text.

Key-words: Strategic Planning, Governmental Planning, Pluriannual Plan, Strategic Map

¹ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS, Economista, Mestre em Agronegócios – CEPAN/UFRGS.

² Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão. Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS.

³ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão. Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS.

INTRODUÇÃO

Muitas são as técnicas utilizadas pelo planejamento governamental, algumas mais próprias da Administração Pública, tais como o Planejamento Estratégico Situacional (PES), o Quadro Lógico (QL) e o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOO), além de outras que surgiram no setor privado e que foram absorvidas pelo planejamento do setor público, como a Matriz SWOT (*Strengths*-forças, *Weaknesses*-fraquezas, *Opportunities*-oportunidades, *Threats*-ameaças), e, mais recentemente, o BSC (*Balanced Scorecard*) e o Mapa Estratégico.

Desde o início da elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), no nível federal, e desde 2004, no Rio Grande do Sul, está presente a característica de apresentar a dimensão estratégica, contendo a visão de longo prazo e objetivos de governo, além de objetivos setoriais; e a dimensão tático-operacional, composta pelos programas e ações. No período 2008-2011, a estratégia de governo no Rio Grande do Sul foi trabalhada em maior profundidade, sendo apresentada em três eixos desdobrados em 32 diretrizes estratégicas, que foram consolidados quando os programas do PPA já estavam sendo elaborados, servindo para os Projetos Estruturantes. No entanto, apenas no Plano 2012-2015 a estratégia passou a ser traduzida em um Mapa Estratégico.

No processo de elaboração dos Planos Plurianuais, o primeiro momento é o de elaboração de elementos que orientarão as políticas e programas a serem executados naquela gestão. A base estratégica é formada por um conjunto de declarações de caráter estratégico de médio e longo prazos, expressando o que o Governo pretende para o futuro do Estado e, portanto, deve direcionar a atuação governamental. Assim, ela é composta por elementos políticos, aprovados nas eleições, com legitimidade para definir os rumos do desenvolvimento estadual.

Até o PPA 2012-2015, a base estratégica era composta por diversos documentos. Além do Mapa Estratégico (apresentação gráfica dos objetivos estratégicos do Governo) e de outros elementos políticos, como a Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa e o Plano de Governo, eram utilizados documentos técnicos que auxiliavam na construção dos programas no âmbito dos órgãos setoriais. Com essa técnica se passava de declarações estratégicas diretamente para a elaboração de programas e ações setoriais, não havendo uma discussão conjunta sobre como os órgãos públicos estaduais deveriam atuar para se alcançar os objetivos traçados pelo Governo.

Na elaboração do PPA 2016-2019 adotou-se o Mapa Estratégico do Governo, com sua visão de futuro, seus objetivos estratégicos e seus eixos de formulação como a Base Estratégica para a definição dos programas e ações. Além disso, no intuito de aproximar o PPA dos objetivos do Governo, tornando-o uma peça estratégica para o alcance desses, durante a elaboração do PPA 2016-2019 foram utilizadas as Oficinas Temáticas para a construção de Estratégias de Implementação dos objetivos estratégicos do Governo estadual – utilizando o método apresentado a seguir.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019

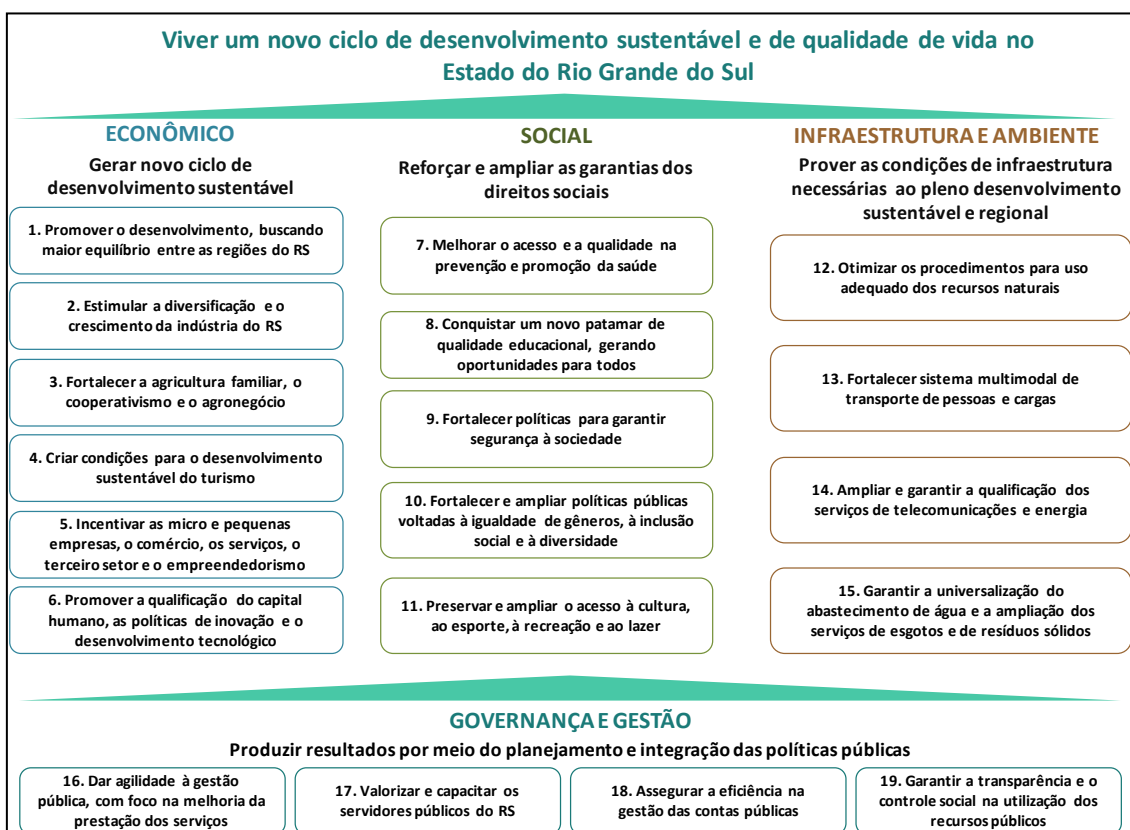
Visto que o Plano Plurianual é um documento técnico e político que, além de ter requisitos legais, também demonstra quais são as intenções de governo para o mandato que está se iniciando, um dos elementos fundamentais é a declaração política de sua importância. Nesse sentido, o Plano Plurianual 2016-2019 contou com dois atos. Um deles foi o Decreto de instituição do Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual – SISPLAG, o qual determinou que cada Secretaria estadual indicaria um Coordenador de Planejamento Setorial responsável pela coordenação do Plano Plurianual do setor, envolvendo a Secretaria e seus órgãos vinculados, além de um responsável pela elaboração, revisão e acompanhamento do Plano por órgão. O segundo foi o ato de abertura de trabalhos, em abril de 2015, contando com a presença do Governador e de Secretários de Estado, seus assessores e a rede de planejamento instituída pelo SISPLAG.

Como já apresentado no capítulo anterior deste periódico, o processo de elaboração do PPA 2016-2019 apresentou três grandes etapas: a elaboração da base estratégica, a conversão dos elementos da base em estratégias para a sua implementação e a construção dos programas.

A BASE ESTRATÉGICA

A base estratégica é composta por elementos norteadores da ação governamental durante os quatro anos do PPA. No PPA elaborado em 2015, ela era composta pela visão de futuro do Governo e por 19 objetivos estratégicos divididos em quatro eixos de formulação e execução de políticas públicas – apresentados no Mapa Estratégico abaixo (Figura 1).

Figura 1 – Mapa Estratégico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Governo do Rio Grande do Sul

O Mapa foi elaborado no primeiro e segundo mês de governo (janeiro e fevereiro de 2015) pelo Governador e um pequeno grupo de Secretários de Estado (Planejamento, Geral de Governo, Fazenda e Casa Civil) e seus assessores, com o apoio de uma empresa de consultoria em planejamento e gestão.

Pela amplitude e complexidade dos objetivos elaborados, se fazia necessária a sua interpretação e desdobramento para uma linguagem de mais fácil implementação. Com esse intuito, foram realizadas quatro oficinas, uma para cada eixo do Mapa Estratégico, denominadas Oficinas Temáticas, resultando em 128 Estratégias de Implementação.

AS OFICINAS TEMÁTICAS E AS ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

As Oficinas Temáticas foram organizadas separadamente para cada um dos quatro eixos de formulação e execução de políticas públicas presentes no Mapa Estratégico do Governo, sendo distribuídas em quatro dias ao longo de duas semanas, para a discussão dos Objetivos de cada eixo. O Eixo Econômico possui seis Objetivos; o Social também conta com seis Objetivos; ao Eixo de Infraestrutura e Ambiente pertencem quatro Objetivos; e ao Eixo de Governança e Gestão, outros quatro. Contudo, o primeiro Objetivo do Eixo Econômico ("Promover o desenvolvimento, buscando maior equilíbrio entre as regiões do RS"), por ter caráter transversal, foi discutido em todas as Oficinas.

Inicialmente, foram identificados os órgãos com afinidade temática e possibilidade de contribuição para a discussão dos Objetivos Estratégicos de cada eixo, convocando as Secretarias e entidades vinculadas a se fazerem representar por servidores afeitos aos temas objeto das oficinas e em número suficiente, considerando a possibilidade de formação de subgrupos para trabalhos em paralelo. Salientou-se a importância da participação do Coordenador de Planejamento Setorial, tendo em vista que seria feita uma priorização das estratégias de implementação ao final dos trabalhos. Caso fosse de interesse, estava aberta a oportunidade para os órgãos participarem das demais Oficinas, mesmo que não houvesse sido identificada uma temática de atuação semelhante às dos Objetivos.

Dentro de cada eixo, as equipes eram divididas em subgrupos conforme a temática do Objetivos – por exemplo, no Eixo Social, o Objetivo relativo à educação foi discutido pela equipe da Secretaria da Educação, da Universidade Estadual, entre outros com atribuições relacionadas, criando-se, assim, ao menos três subgrupos por Eixo.

As Oficinas foram divididas em três etapas. A primeira etapa consistia em identificar forças e fraquezas do Governo/Estado para alcançar os Objetivos Estratégicos do subgrupo. As perguntas orientadoras sugeridas foram: Que forças devem ser preservadas ou acentuadas? Que novas forças precisam ser criadas? Que fraquezas precisam ser eliminadas ou, pelo menos, atenuadas para que o Governo alcance tal Objetivo estratégico?

Foram dadas as orientações gerais, os conceitos de forças e fraquezas e exemplos. Também foi feita uma rápida apresentação sobre as dinâmicas territoriais e demográficas do Estado, cujos textos mais aprofundados, elaborados no documento RS-2030, já haviam sido indicados quando do convite para as Oficinas.

A apresentação foi considerada importante, tendo em vista que o Objetivo Estratégico "Promover o desenvolvimento, buscando maior equilíbrio entre as regiões do RS" foi um tema que serviu como pano de fundo das discussões de todos os demais, além de ser a meta citada explicitamente pelo Governador no ato de abertura do PPA 2016-2019. Já a projeção da população gaúcha para os anos 2050 demanda políticas públicas adaptadas ao envelhecimento da população, especialmente nas áreas da educação, da saúde e da assistência social.

Apesar de não ser comum a discussão de forças e fraquezas após estabelecimento de objetivos, esse procedimento é possível e é considerado audacioso, uma vez que faz a estrutura governamental se adequar aos objetivos e não o inverso. Cada órgão estadual presente deveria elaborar até três forças e até três fraquezas em tarjetas de cores diferentes disponibilizadas pela coordenação.

Após a conclusão da elaboração das forças e fraquezas pelos órgãos, elas eram apresentadas para os demais participantes do subgrupo, ficando expostas em painel para serem observadas na etapa seguinte.

A segunda etapa consistia em elaborar as Estratégias de Implementação para alcançar os Objetivos do subgrupo, levando-se em consideração as forças e fraquezas elaboradas na etapa anterior. Diferentemente da primeira etapa, a elaboração ficou sob responsabilidade da área, Secretaria e suas vinculadas, e não de cada órgão separadamente. Foram disponibilizadas até três tarjetas para cada conjunto de secretarias e vinculadas registrarem as Estratégias.

O número de três forças e três fraquezas por órgão e de três Estratégias de Implementação por equipe de Secretaria e vinculadas foi estabelecido por ser exequível no tempo determinado, não sendo uma restrição. Caso a equipe desejasse expor mais tarjetas, isso era permitido, desde que pudesse concluir os trabalhos do subgrupo no tempo pré-determinado.

Os participantes eram instruídos a registrar as ideias com clareza e objetividade, por meio de sentenças completas, conceituando-se Estratégias de Implementação como a tradução da Orientação Estratégica do Governo em linhas de ação, indicando o modo como o Governo busca alcançar cada objetivo estratégico, constituindo a base para elaboração dos programas do PPA 2016-2019 e dos projetos com características de estratégicos ou prioritários. As Estratégias representam o esforço a ser desenvolvido pelas diversas áreas para a realização da Visão de Futuro, a partir da superação de suas fraquezas e da potencialização de suas forças.

O Quadro 1 apresenta exemplos de Objetivo Estratégico e Estratégias de Implementação que foram construídas nas oficinas.

Quadro 1: Exemplos de Objetivos Estratégicos e de suas Estratégias de Implementação

Objetivo Estratégico	Conquistar um novo patamar de qualidade educacional, gerando oportunidades para todos.
Estratégias de Implementação	Ampliar a oferta de cursos de formação, capacitação e qualificação de professores e servidores, por meio de parcerias entre instituições.
	Ampliar e redimensionar a oferta de cursos técnicos, respeitando as vocações regionais.

Fonte: DEPLAN/SEPLAN-RS

A coordenação de cada subgrupo estava instruída a explorar a possibilidade de indicação de ações com características de estratégicas e/ou transversais, com a respectiva proposição de ações. Os participantes estavam cientes dessa possibilidade, porém a elaboração das Estratégias era primordial, uma vez que a construção de ações estratégicas poderia ficar para o momento da elaboração dos programas do PPA.

Finalizada a elaboração pelas secretarias e suas vinculadas, era feita uma apresentação para o subgrupo e aberta a discussão com a finalidade de aglutinação de propostas, reelaboração e construção da lista com até dez Estratégias de Implementação para os Objetivos Estratégicos daquele subgrupo.

Ao final deste texto será apresentada uma análise sobre as forças, fraquezas e estratégias de implementação reunindo as categorias que mais foram citadas nas oficinas, tanto para o conjunto do Governo quanto por eixos separadamente.

A terceira etapa consistia na apresentação das Estratégias de Implementação dos subgrupos a todos os participantes da Oficina Temática e na priorização das Estratégias do Eixo.

A priorização tinha como finalidade proporcionar um ambiente favorável ao diálogo e à articulação entre os participantes ao tornar públicas atividades dos diferentes órgãos estaduais; elencar prioridades que orientassem a elaboração dos programas do PPA e a identificação de projetos prioritários do Governo; e lançar um olhar global sobre as Estratégias de Implementação, extrapolando a visão puramente setorial e abrindo a oportunidade de ações conjuntas.

O processo de priorização consistia em uma alocação de pontos de valoração⁴ nas Estratégias que se julgassem as mais fundamentais para alcançar a visão de futuro do Governo. Apenas o coordenador setorial de cada área estava habilitado a realizar a valoração.

Findada a priorização, era feita a contabilização dos pontos e as Estratégias prioritárias repassadas à Secretaria-Geral de Governo como sendo as que as equipes de planejamento presentes na Oficina entendiam como as mais importantes para se alcançar os Objetivos Estratégicos do Eixo.

⁴ Para os pontos de valoração, foram utilizadas etiquetas adesivas em formato circular.

A INSERÇÃO DAS OFICINAS NOS PROGRAMAS DO PPA E NOS PRIORITÁRIOS DO GOVERNO

A fase seguinte do Plano Plurianual 2016-2019 consistiu na reunião de Capacitação dos Coordenadores Setoriais e Responsáveis pelos órgãos para a elaboração dos programas, seguida de uma série de reuniões nas Secretarias, com as equipes setoriais de planejamento, incluindo as das entidades vinculadas, onde, entre outros pontos, eram apresentadas as Estratégias de Implementação discutidas e consolidadas nas oficinas.

Com o conjunto das 128 Estratégias de Implementação elaboradas, passou-se para a fase de elaboração dos programas do PPA 2016-2019.

A equipe técnica do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN) analisou todas as Estratégias e definiu as formas possíveis de serem incorporadas no PPA 2016-2019, conforme o método apresentado no Marco Metodológico. Para se construir um programa, é necessário selecionar um problema ou oportunidade, estabelecer um objetivo e, então, criar as ações que irão solucionar o problema ou aproveitar a oportunidade.

Dependendo da dimensão de cada Estratégia, ela poderia figurar como objetivo de programa, ação de programa ou ainda, no caso de ser muito ampla, o programa poderia ser parte de uma Estratégia.

A Figura 2 ilustra o procedimento no caso de um programa ser retirado de uma Estratégia. A orientação era que fosse verificado qual problema estava implícito da formulação estratégica e, a partir dele, estabelecer o objetivo que o programa iria buscar alcançar.

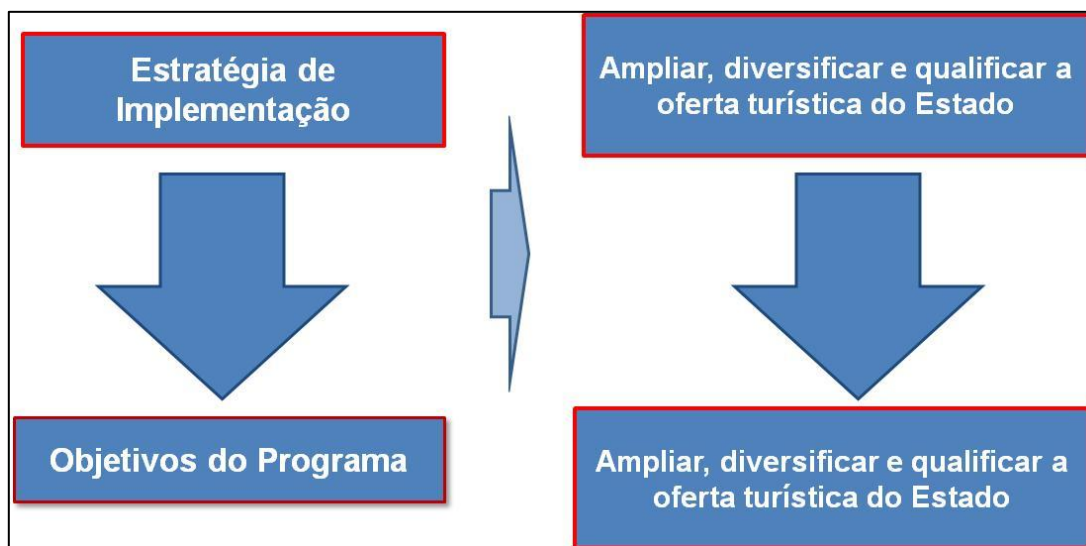
Figura 2: Programa como Parte de uma Estratégia de Implementação



Fonte: DEPLAN/SEPLAN

Caso fosse possível, a Estratégia deveria ser utilizada diretamente como objetivo do programa e, a partir dela, seriam estabelecidas as ações de forma a alcançar o proposto pela Estratégia de Implementação.

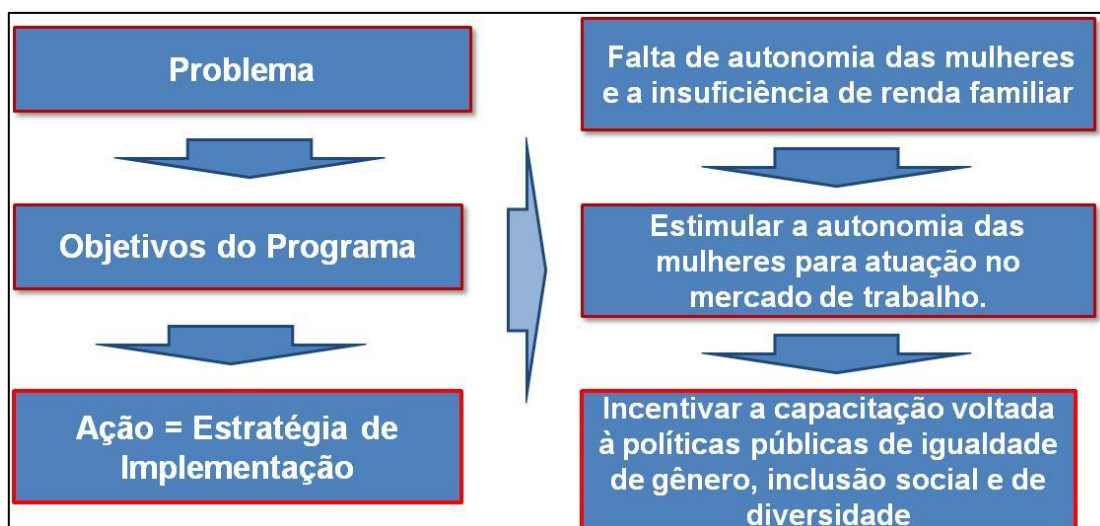
Figura 3: Estratégia de Implementação como Objetivo do Programa



Fonte: DEPLAN/SEPLAN

A última forma indicada para a incorporação das Estratégias de Implementação nos programas era a sua utilização como ação. Nesse caso, o órgão deveria selecionar a Estratégia que respondesse ao objetivo de um programa em elaboração – ou seja, pensar o problema e o objetivo e buscar dentro das Estratégias elaboradas as ações para compor o programa.

Figura 4: Estratégia de Implementação como Ação do Programa



Fonte: DEPLAN/SEPLAN

Os projetos prioritários do Governo, por sua vez, seriam buscados entre as ações vinculadas às Estratégias de Implementação, uma vez que elas contribuem diretamente para a consecução dos Objetivos Estratégicos do Governo estadual. A Secretaria-Geral de Governo é a responsável por selecionar e monitorar intensivamente os projetos prioritários.

AS OFICINAS TEMÁTICAS E SEUS RESULTADOS

Considerando as etapas que constituíram as oficinas, os principais resultados a serem citados relacionam-se às forças e fraquezas, além das estratégias de implementação e de sua hierarquização, expostos sucintamente a seguir.

FORÇAS E FRAQUEZAS

Conforme citado anteriormente, as Oficinas Temáticas foram organizadas segundo os quatro eixos de formulação e execução de políticas públicas presentes no Mapa Estratégico do Governo e reuniram os órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado. Participaram em média 84 servidores em cada uma das quatro Oficinas realizadas.

Na realização das Oficinas, em uma primeira etapa, os órgãos foram estimulados a expressarem as declarações de forças e fraquezas que facilitariam, ou poderiam dificultar, o alcance dos Objetivos Estratégicos do Governo. A análise das forças e fraquezas, em termos da metodologia, corresponde à avaliação para o alcance dos objetivos estratégicos que compõem a proposta do Governo à sociedade. Tais enunciados somaram mais de 440 declarações identificadas pelo conjunto dos órgãos. Em função da metodologia de organização das Oficinas, a avaliação das forças e fraquezas pelos órgãos resultou em um número equilibrado de declarações.

Uma releitura posterior das declarações revelou que os enunciados de forças e fraquezas, embora expressados por meio de frases e palavras diversas, permitiam identificar elementos importantes, os quais são subjacentes à execução das políticas públicas no âmbito de atuação dos órgãos do Poder Executivo. Verificou-se também que esses elementos, identificados na avaliação dos órgãos como forças ou fraquezas, para o desenvolvimento das ações ou implementação de políticas públicas no seu âmbito de atuação, abordavam questões similares, ainda que expressas de modos diferentes nas declarações dos órgãos.

O reconhecimento de similaridades, presentes nas questões implícitas à atuação dos órgãos, possibilitou estabelecer algumas categorias de análise para as forças e fraquezas manifestadas. Foram identificadas nove categorias para agrupar as declarações de forças e um mesmo número de categorias para agrupar os enunciados de fraquezas. Ainda, em cada conjunto, foi introduzida uma categoria que incluiria os temas específicos de atuação, citados pelos diferentes órgãos participantes, o que resultou em dez diferentes categorias, tanto para o conjunto de forças como para o conjunto das fraquezas expressadas pelos órgãos.

Implícitas às mais de 220 declarações de forças dos órgãos foram identificadas as categorias de análise apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3: Declarações de Forças – Categorias de Análise

1	Políticas públicas, ações e/ou serviços adequados ao desenvolvimento do Estado
2	Recursos humanos e/ou política de RH adequados para o desenvolvimento das ações
3	Infraestrutura (predial, TI, etc.) adequada para o desenvolvimento das ações
4	Recursos suficientes para o desenvolvimento das ações/políticas públicas
5	Regionalização/descentralização das ações desenvolvida ou em desenvolvimento
6	Intersetorialidade reconhecida para o desenvolvimento das ações e implementação de políticas públicas
7	Participação do público alvo e/ou comunicação com o público-alvo
8	Reconhecimento nacional no contexto das políticas públicas desenvolvidas
9	Captação de recursos para o desenvolvimento das políticas/ações no setor de atuação
10	Temas específicos relacionados à atuação do(s) órgão(s)

Fonte: Elaborado pelos autores (2016)

E, subjacentes aos enunciados relacionados às fraquezas dos órgãos, foram identificadas as seguintes categorias de análise:

Quadro 4: Declarações de Fraquezas – Categorias de Análise

1	Insuficiência ou inadequação das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado no âmbito do setor de atuação
2	Recursos humanos e/ou política de RH inadequada para o desenvolvimento das ações
3	Infraestrutura inadequada para o desenvolvimento das ações
4	Recursos financeiros insuficientes para o desenvolvimento das ações/políticas públicas
5	Regionalização/descentralização das ações insuficiente
6	Ausência da necessária intersectorialidade para a realização de ações
7	Controle, participação social e/ou comunicação com o público alvo insuficiente
8	Dificuldade na operacionalização das ações ou na implementação das políticas públicas
9	Dificuldade na captação de recursos para o desenvolvimento das políticas/ações
10	Temas específicos relacionados à atuação do(s) órgão(s)

Fonte: Elaboração dos autores (2016)

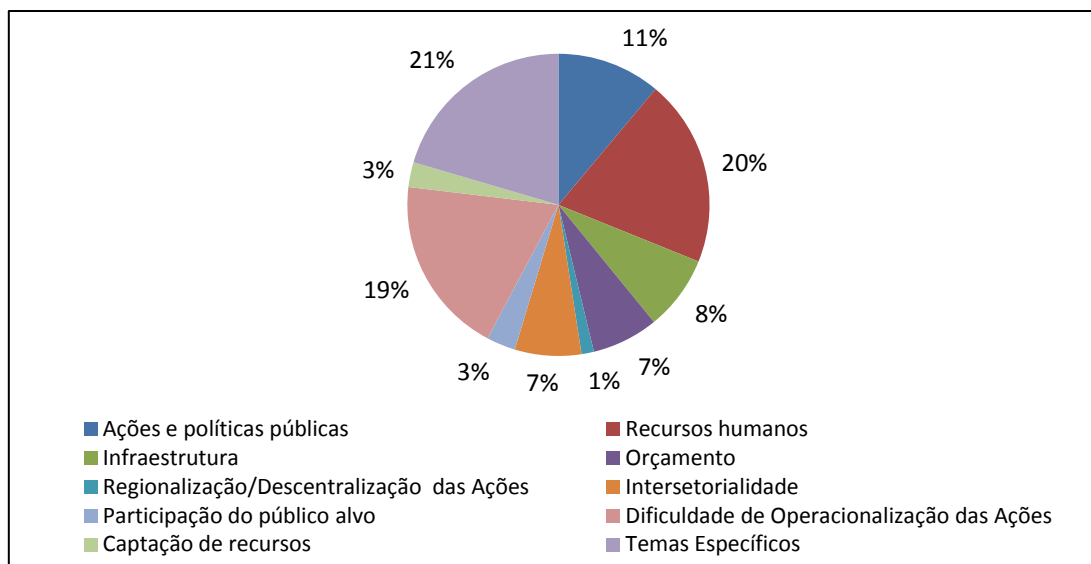
Estabelecidas as categorias de análise, foi possível avaliar o quanto cada uma é representativa no conjunto das forças ou das fraquezas declaradas pelos órgãos, ou no conjunto dos enunciados reunidos em cada eixo estratégico de atuação do Governo. Uma primeira aproximação dos resultados, para os diferentes conjuntos das declarações de forças ou fraquezas, é obtida por meio da verificação da frequência relativa (%) das categorias.

ANÁLISE DAS FRAQUEZAS

A seguir são apresentados os gráficos que representam o quanto uma determinada categoria é relevante para os respectivos conjuntos de declarações de fraquezas: total ou por eixo estratégico.

De acordo com a metodologia das Oficinas, se buscava evidenciar por meio das declarações os aspectos, implícitos ao desenvolvimento das políticas públicas e à atuação dos órgãos, nos diferentes eixos, que fossem considerados como fraquezas. Assim, de acordo com a informação repassada aos órgãos participantes, estes deveriam evitar centralizar as declarações de fraquezas nas questões relacionadas aos recursos financeiros.

Figura 5: Gráfico das Categorias de Análise Fraquezas – Total das Declarações



Fonte: Elaboração dos autores (2016)

Uma análise sucinta dos resultados representados no gráfico da Figura 5 informa para o conjunto das declarações de fraquezas:

- As maiores frequências relativas representando as fraquezas foram atribuídas às categorias: “Temas Específicos”, seguida das questões relacionadas à categoria “Recursos Humanos”, que envolve desde o número de servidores ou mesmo as políticas relacionadas aos recursos humanos, e à categoria “Operacionalização das Ações”, que se refere às dificuldades para executar ações ou serviços, esta última poderia ser considerada uma consequência das duas primeiras categorias;
- Com menor frequência, influenciando as fraquezas, verificam-se as categorias relacionadas à “Infraestrutura”, “Orçamento para a realização das ações” e “Intersetorialidade”. A categoria “Infraestrutura” inclui carências quanto à infraestrutura predial, de TI, ou outras relacionadas diretamente à área de atuação dos órgãos. A categoria “Orçamento” se refere aos recursos insuficientes para a realização das ações ou operacionalização das políticas públicas. E, ainda, com relação à categoria “Intersetorialidade” foram identificadas as lacunas existentes com relação a essa categoria, quando considerada necessária para a realização de ações ou serviços, ou para o desenvolvimento das políticas públicas.

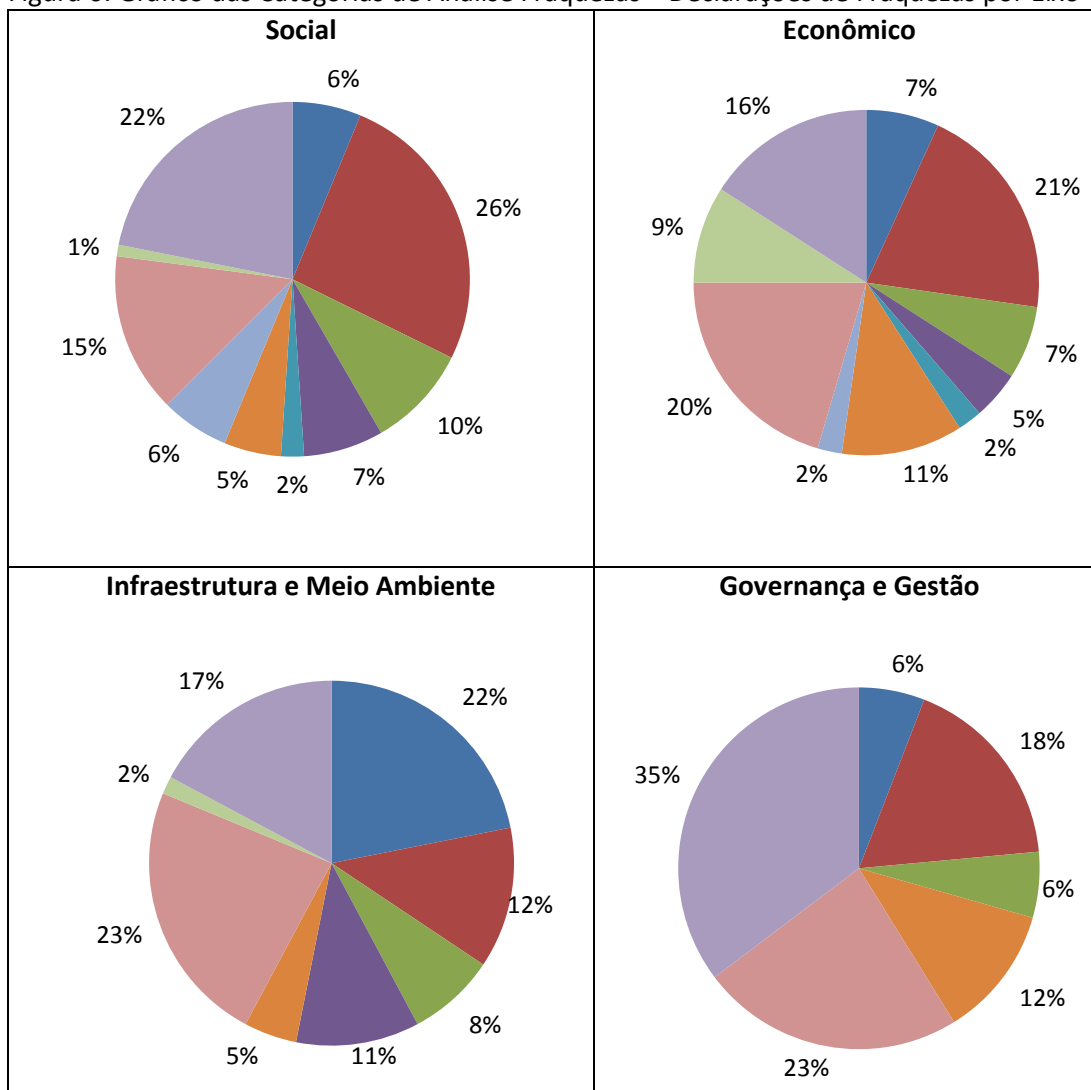
Outra análise possível é apresentada por meio dos gráficos da Figura 6. Nesses é possível observar como se comportam as mesmas dez categorias, identificadas segundo as declarações de fraqueza dos órgãos, agora agrupadas segundo o eixo temático em que se encontram inseridas para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo.

Comparando os gráficos da Figura 6, é possível constatar, de acordo com os resultados dos percentuais obtidos, que a importância atribuída à cada categoria de análise nem sempre assume o mesmo valor, alterando sua importância segundo o eixo estratégico considerado.

Uma análise sucinta realizada ao se comparar os quatro gráficos reunidos na Figura 6 permite verificar, como resultado das categorias de análise relacionadas às declarações de fraqueza, para os eixos Social e Econômico, que a maior frequência relativa das fraquezas está associada às categorias: “Recurso Humanos”, “Operacionalização de Ações/Serviços ou Políticas Públicas” e à “Temas Específicos” relacionados à atuação governamental no âmbito dos eixos estratégicos considerados.

Para o Eixo Infraestrutura e Meio Ambiente uma das maiores frequências está relacionada às categorias “Políticas Públicas”, o que significa que há carência de definições relacionadas a estas, e “Dificuldade de Operacionalização das Ações/Serviços ou Políticas Públicas”. E, para o eixo Governança e Gestão, as categorias mais representativas se referem a “Temas Específicos”, estes relacionados à atuação para o alcance dos objetivos do Governo nesse eixo estratégico, seguido das categorias “Dificuldade de Operacionalização das Ações/Serviços ou Políticas Públicas” e “Recursos Humanos”, que se refere tanto à insuficiência de servidores quanto a lacunas nas políticas de recursos humanos.

Figura 6: Gráfico das Categorias de Análise Fraquezas – Declarações de Fraquezas por Eixo



Legenda

- Ações e políticas públicas
- Recursos humanos
- Infraestrutura
- Orçamento
- Regionalização/Descentralização das Ações
- Intersetorialidade
- Dificuldade de Operacionalização das Ações
- Captação de recursos
- Participação do público alvo
- Temas Específicos

Fonte: Elaboração dos autores (2016)

ANÁLISE DAS FORÇAS

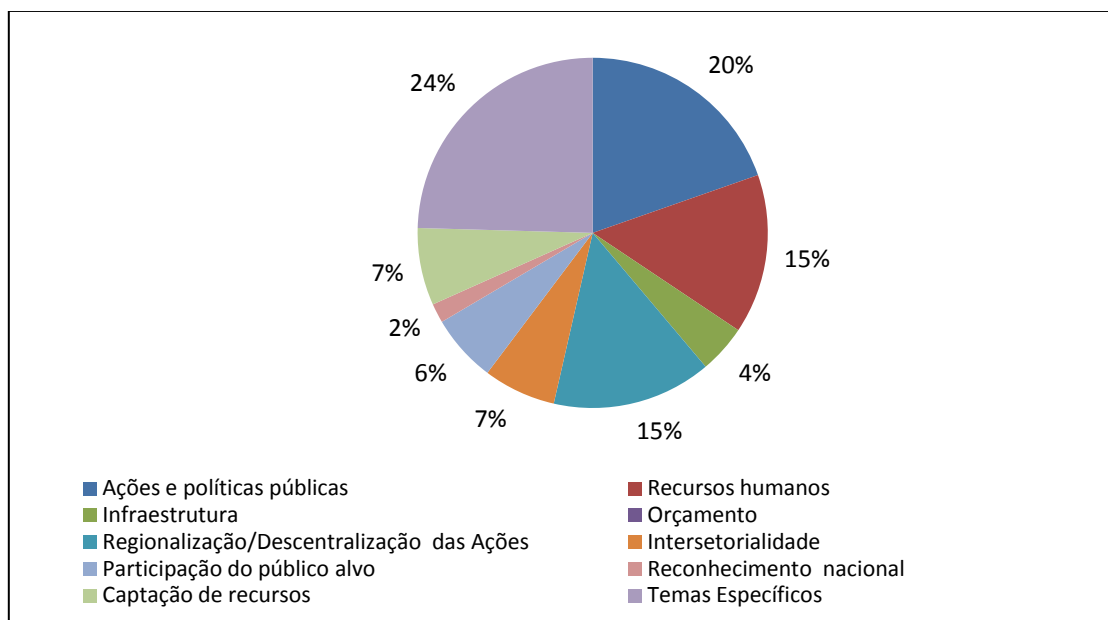
Uma análise sucinta dos resultados das categorias de análise implícitas ou subjacentes às declarações de força, para o conjunto das declarações realizadas em todas as oficinas, ou agrupadas segundo os eixos estratégicos, também se fez possível avaliando-se as frequências relativas(%) das categorias consideradas. Dessa forma, os gráficos nas Figuras 7 e 8 representam as diferentes categorias de força analisadas, respectivamente, para o total das declarações e para as declarações agrupadas por eixos.

Os resultados obtidos segundo as categorias identificadas nas declarações de forças, para o conjunto destas declarações expressadas pelos órgãos na realização das oficinas, estão

representados no gráfico da Figura 7 e permitem verificar, em ordem de importância, como forças para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo:

- a) As forças consideradas de maior relevância para o alcance das estratégias de governo, no conjunto total das declarações de força expressadas pelos órgãos, são representadas no gráfico pelas categorias de análise “Temas Específicos” e “Ações e Políticas Públicas”. Portanto, a maior frequência relativa, conforme indicado no gráfico, está associada aos temas específicos e políticas públicas desenvolvidas pela Administração Direta e Indireta do Poder Executivo;
- b) As categorias “Recursos Humanos” e “Regionalização/Descentralização das Ações”, conforme representado no gráfico da Figura 7, têm percentual igual entre si, da ordem de 15%, sendo, portanto, categorias de análise importantes para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo, segundo o conjunto das declarações dos órgãos;
- c) A “Captação de Recursos”, que diz respeito à facilidade na captação de recursos para o desenvolvimento das ações, a “Intersetorialidade”, que se refere àquela necessária para o alcance das estratégias de governo, e a “Participação do Público”, este considerado o público-alvo das políticas desenvolvidas, foram categorias de análise que, no conjunto das declarações, assumiram percentuais similares, e, embora com menor frequência relativa, são representativas de fatores implícitos e importantes para o alcance das estratégias de governo.

Figura 7: Gráfico das Categorias de Análise Forças – Total das Declarações Forças



Fonte: Elaboração dos autores (2016)

A análise das categorias identificadas como subjacentes à ação do Governo, informadas nas forças declaradas, reunidas segundo os quatro eixos para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo, permitiu a elaboração de quatro diferentes gráficos, apresentados na Figura 8. A seguir compara-se a representatividade das diferentes categorias

por eixo de atuação do Governo. Esta descrição permite estabelecer uma aproximação sobre a importância que determinadas categorias de análise assumem segundo os diferentes eixos estratégicos do Governo.

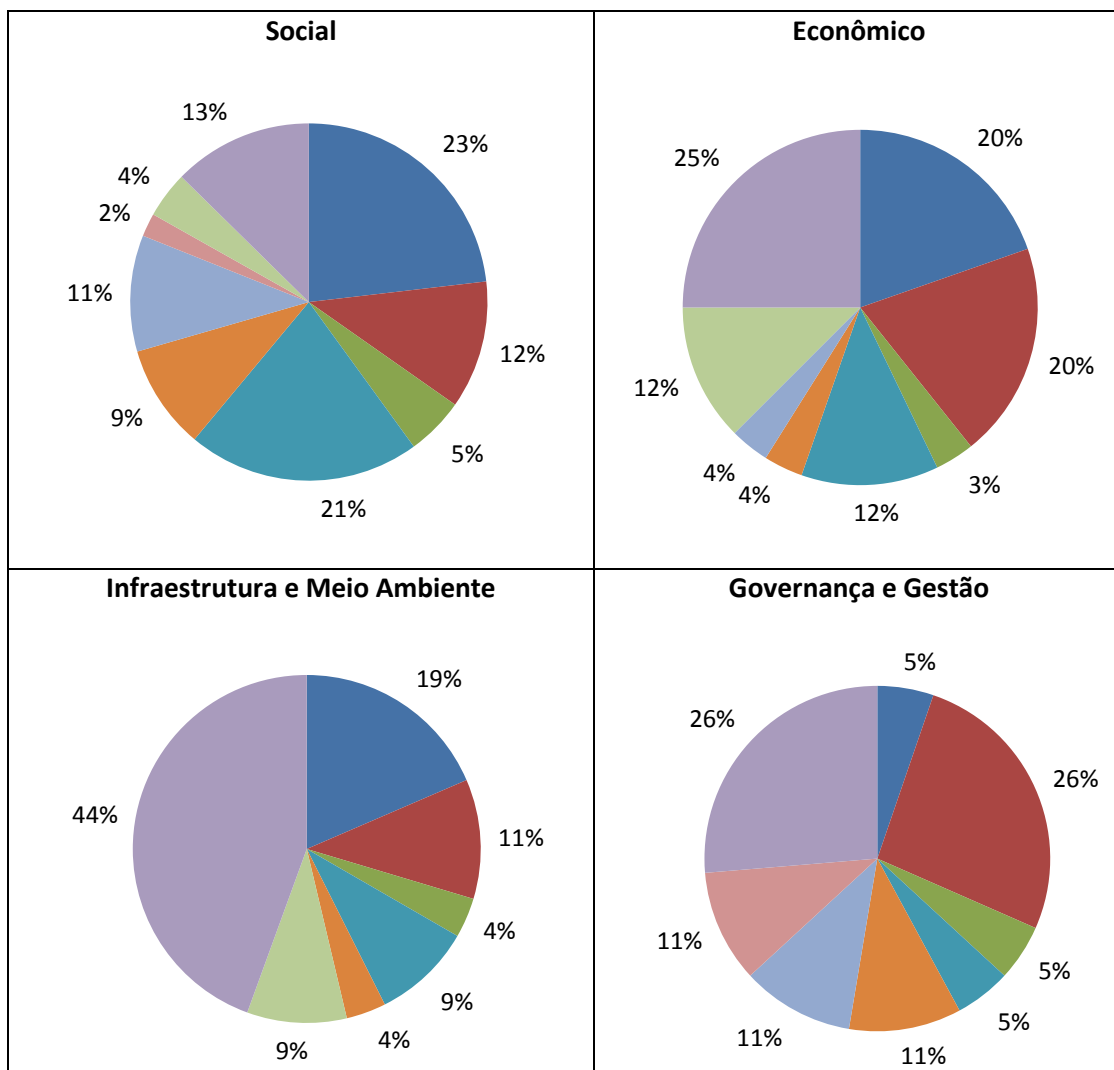
As categorias de análise referentes às forças, representadas no gráfico Eixo Social, conforme se observa na Figura 8, permitem informar que o alcance dos objetivos estratégicos estaria relacionado com maior ênfase às categorias “Ações e Políticas Públicas”, que dizem respeito à consolidação das políticas nesse eixo estratégico e à “Regionalização/Descentralização das Ações”, que se refere à estruturação dessa categoria. Essas, conforme representado no gráfico, assumem maior percentual em relação às demais categorias.

Com relação aos resultados verificados no gráfico do Eixo Econômico, as categorias que representam maior força para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo se relacionam com “Temas Específicos”, referentes aos próprios temas de atuação dos órgãos, seguidos pelas categorias “Recursos Humanos” e “Ações e Políticas Públicas”, categorias importantes para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo segundo as declarações reunidas no Eixo Econômico.

Uma análise sucinta dos resultados das categorias identificadas nas declarações de forças, expressas no gráfico com relação ao Eixo Meio Ambiente e Infraestrutura, permite verificar que a categoria “Temas Específicos” é a de maior frequência relativa, sobressaindo-se esse resultado com relação aos resultados das demais categorias e também aos resultados expressos nos gráficos dos demais eixos de atuação.

Com relação às categorias representadas no Eixo Governança e Gestão, verifica-se uma equilibrada e maior frequência relativa para as categorias “Temas Específicos” e “Recursos Humanos”, enquanto as categorias “Intersetorialidade”, “Reconhecimento Nacional” e “Participação/Comunicação com o Público-Alvo” assumem também importância para o alcance dos objetivos estratégicos de governo segundo esse eixo de atuação.

Figura 8: Gráfico das Categorias de Análise Forças – Declarações de Forças por Eixo



Legenda

- Ações e políticas públicas
- Orçamento
- Participação do público alvo
- Temas Específicos
- Recursos humanos
- Regionalização/Descentralização das Ações
- Reconhecimento nacional
- Infraestrutura
- Intersetorialidade
- Captação de recursos

Fonte: Elaboração dos autores (2016)

ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Um dos grandes objetivos ao se propor a realização de Oficinas Temáticas para discussão de como transformar os objetivos estratégicos expressos no Mapa Estratégico do Governo em estratégias de implementação que contribuíssem para a formulação dos programas do PPA era: "...refletir o processo de planejamento estratégico do Governo do Estado, permitindo que se percebam os necessários vínculos entre os programas e ações desenvolvidos no âmbito da Administração Estadual e os Objetivos Estratégicos e a Visão de Futuro que orientam a formulação dos instrumentos de planejamento público." (Marco Metodológico do PPA 2016-2019, p. 21).

Outro desafio deste PPA era integrar ao Plano o processo de planejamento dos Projetos Prioritários de Governo, monitorados intensivamente pela Secretaria-Geral de Governo (SGG), buscando superar a dicotomia entre o planejamento formal (PPA-LDO-LOA) e o informal (Projetos Prioritários, Acordo de Resultados, etc.), que vem caracterizando o Estado.

A pactuação inicial era de que as Estratégias de Implementação orientassem a formulação de Programas e Ações com características de Projetos Estratégicos, de forma que o Projeto Estratégico fosse igual a uma ação do PPA. Nesse sentido, os Departamentos da SEPLAN responsáveis tanto pelo PPA quanto pelo monitoramento dos projetos estratégicos (DEPLAN e Departamento de Projetos Estratégicos – DEPROJE) foram desde o início parceiros na realização das Oficinas. Também houve um acerto metodológico com a SGG e a consultoria que prestava assessoramento para que os resultados das Oficinas fossem aproveitados. Representantes da SGG e da consultoria também participaram e observaram a realização das Oficinas.

A estrutura dos programas proposta para o PPA 2016-2019 foi a mesma de planos anteriores e aderente à lei que regulamenta o PPA no Rio Grande do Sul. Nas reuniões realizadas pelos setorialistas junto aos órgãos, as Estratégias de Implementação foram apresentadas como insumo para a construção dos programas.

Não houve uma avaliação sistemática, pelo DEPLAN, de como essas estratégias foram incorporadas aos programas. No entanto, foi possível perceber que as Oficinas Temáticas oportunizaram uma integração entre órgãos e também foram uma das poucas oportunidades de discussão de problemas transversais. Algumas das estratégias de implementação resultantes da oficina estão no Quadro 4 a seguir, separadas por eixo. Essas foram as estratégias com maior número de votos na etapa final da Oficina, que se constituía na priorização das estratégias de implementação pelos coordenadores setoriais de cada área.

Quadro 4: Estratégias de Implementação mais votadas, por Eixo de Políticas Públicas

Eixo de Formulação e Execução	Estratégias de Implementação
Econômico	Fomentar o desenvolvimento rural sustentável.
	Implementar políticas de ampliação de investimentos privados no RS.
Social	Criar mecanismos de cooperação e integração intersetorial no desenvolvimento de políticas sociais regionalizadas com ênfase na igualdade de gênero, inclusão social e respeito às diversidades.
	Articular os órgãos estaduais para ações conjuntas de educação inclusiva, priorizando regiões e públicos de maior carência.
Infraestrutura e Ambiente	Racionalizar, padronizar e descentralizar os processos em consonância com o desenvolvimento regional sustentável, através do aprimoramento das ações de licenciamento, fiscalização, monitoramento e pesquisa ambiental, com um canal próprio de interlocução.
	Desenvolver política estadual para a gestão eficaz dos recursos hídricos, tanto urbano, como rural.
Governança e Gestão	Qualificar o processo de ingresso e alocação e promover a capacitação, formação, qualificação e motivação profissional dos agentes públicos para as suas atividades.
	Promover a articulação, integração e transversalidade entre as estruturas de governo que possuem diferentes papéis e responsabilidades visando o bem social.

Fonte: DEPLAN/SEPLAN-RS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de elaboração do Plano Plurianual no Rio Grande do Sul vem se tornando mais rico e complexo, com a crescente importância da base estratégica na definição de programas e ações. É possível observar a evolução da elaboração no sentido de tornar-se mais estratégica. Da mesma forma, constata-se o crescente esforço de integração entre os programas do Plano Plurianual e as prioridades de governo, expressas em instrumentos não formais de planejamento.

Em que pese a dificuldade de se avaliar o quanto das discussões efetuadas durante as Oficinas Temáticas foi de fato incorporado ao Plano, ou influenciou a elaboração de programas e ações dos órgãos participantes, foi possível perceber, inclusive através das manifestações dos presentes, a importância da realização das oficinas para apoiar a elaboração do PPA.

O exame das declarações de forças e fraquezas, por meio da identificação das categorias de análise subjacentes ou implícitas à atuação governamental, poderá orientar ações visando ao fortalecimento da atuação dos órgãos de acordo com os eixos estratégicos considerados.

O processo envolveu um número expressivo de participantes, uma grande equipe de organização, foi inovador e ousado para os padrões vigentes na elaboração dos PPAs anteriores, e oportunizou, entre outros: a disseminação do Mapa Estratégico no início do Governo; a percepção das particularidades de cada órgão pelos demais; a integração das diversas equipes de planejamento; a articulação com as prioridades de governo. Propiciou, ainda, a discussão dos temas em elevado nível, por servidores-chave na Administração estadual, em uma iniciativa inédita coordenada pelo Planejamento estadual.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Escola Virtual SOF. **Curso planejamento estratégico** / organização de Luiz Aires Maranhão Cerqueira. – Brasília: MP, SOF, 2015. 6v.; il.

GARCIA, R. C.. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. **Texto para Discussão**, n. 726. IPEA. Brasília, 2000. Disponível em http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que pode ser. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, nº. 20, IPEA, 2012. p. 431-456.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A estratégia em ação: balanced scorecard. Rio de Janeiro; Elsevier, 1997. 23ª reimpressão.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas estratégicos - Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro; Elsevier, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). **Marco Metodológico PPA 2016-2019**. Porto Alegre, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SEPLAG) e FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial**. Porto Alegre, Volumes 1, 2 e 3. 2014.