



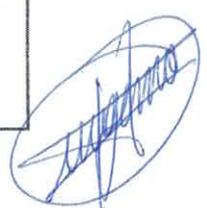
ANEXO I
MENSAGEM DO GOVERNO

**PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO
MUNICIPAL**

**Orçamento e
Atividade
Financeira do
Município**

**Plano Plurianual (PPA), Lei de
Diretrizes Orçamentárias (LDO) e
Lei Orçamentária Anual (LOA)**
2018 - 2021

Guarantã do Norte
Agosto - 2017



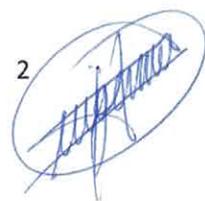


Sumário

1 – Introdução	3
2 – O Planejamento Estratégico no Setor Público	4
3 – O que é o PPA?	5
4 – A História do PPA	6
5 – A Base Legal do PPA	6
6 – Os Objetivos do PPA	7
7 – Os Programas Temáticos na Estruturação do PPA	7
8 – Como Utilizar Indicadores	9
9 – Macro Diretrizes Estruturadoras do Planejamento:	10
9.1 – O equilíbrio fiscal	10
9.2 – O atendimento das demandas da população	11
9.3 – O fator competitividade	11
10 – Construção da Missão	11
11 – Diagnóstico Territorial Para o Planejamento	12
11.1 – Diagnóstico do Plano Diretor	15
12 – Instrumento de Diagnóstico: a Matriz S.W.O.T.	27
12.1 – Ambiente Externo	28
12.2 – Ambiente Interno	29
13 – Estrutura Administrativa de Guarantã do Norte	29
13.1 – A Política Orçamentária Vigente em Guarantã do Norte	33
13.1.1 – PPA 2014 – 2017	33
13.1.1.1 – Prazo para entrega do PPA à Câmara de Vereadores	34
13.1.2 – LDO 2016 – Exercício 2017	35
13.1.2.1 – Prazo para entrega da LDO a Câmara de Vereadores	35
13.1.3 – LOA 2016 – Exercício de 2017	36
13.1.3.1 – Prazo para entrega da LOA a Câmara de Vereadores	40
14 – Eixos Estratégicos na Construção do Planejamento	41
14.1 – Secretaria Municipal de Coordenação e Finanças:	42
14.2 – Secretaria Municipal de Governo e Articulação Institucional	44
14.3 – Secretaria de Educação, Cultura e Desporto	46



14.4 – Secretaria de Saúde	49
14.5 – Secretaria Municipal de Assistência Social	51
14.6 – Secretaria de Infraestrutura Rural e Serviços Urbanos	54
14.7 – Secretaria Municipal de Cidades	57
14.8 – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Turismo	60
15 - Mensagem do Governo	66
16 - Mapa de Problemas de Guarantã Do Norte	68
17 - Eixos Estratégicos do Planejamento (Por Prioridade)	68
18 – Eixos Estruturantes – PPA (Temas).....	70
19 - Construção da Matriz S.W.O.T.....	72
20.1 – Atividade a Ser Executada em Cada Secretaria Municipal	82
20.2 – Programas PPA 2014 – 2017 – Guarantã Do Norte	84
20.3 – Exemplo de Detalhamento de Programas Temáticos	85
21 – Divulgação e consulta pública do PPA	86
22 – Conclusões	86





1 – Introdução

O Prefeito Érico Stevan Gonçalves, eleito no pleito de 2016 e empossado em janeiro de 2017 sobressaiu-se no debate municipal assumindo o compromisso político de implementar uma gestão, em linhas gerais, cuja meta seja *“promover a melhoria na qualidade de vida da população; aperfeiçoar a infraestrutura urbana e rural; e consolidar Guarantã do Norte como a principal cidade polo na região, com ênfase para a Educação e Saúde”*.

Seu programa de governo apresentado na campanha eleitoral, além de sinalizar seu forte compromisso com a população de Guarantã do Norte, sinaliza para seu secretariado e demais integrantes do corpo técnico administrativo da prefeitura, quais os caminhos que deverão ser priorizados na implementação de seu plano de governo. Ou seja, para que o prefeito corresponda a expectativa criada junto a sociedade, torna-se imperativo, que seus colaboradores internos primeiro compactuem e compartilhem de tais compromissos. Em segundo lugar, é necessário, que no exercício de suas atribuições funcionais, os servidores em geral, utilizem os melhores métodos e técnicas administrativas na prestação dos serviços públicos, para que a prefeitura cumpra com seu papel de força motriz do desenvolvimento local.

Na organização das estratégias de ação de um plano de governo, os atos mais importantes para o Executivo Municipal e os cidadãos são, sem dúvida nenhuma, os Planos e os Orçamentos, pois nestes instrumentos é que estão expressas as propostas do gestor, a vontade do cidadão e a autorização do Legislativo para sua execução. Os instrumentos que aqui se faz menção são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja conceituação será mais detalhada adiante.

Existem diferentes metodologias que podem ser empregadas na confecção destes instrumentos de gestão pública, que ganharam força sobretudo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou um arcabouço legal que estabelece em detalhes métodos, formas e prazos, entre outros aspectos, a serem formalmente obedecidos.

Sensível a importância de tais instrumentos de gestão pública, o Prefeito Érico fez a opção de implementar uma metodologia participativa com consulta popular na elaboração do planejamento orçamentário de médio e curto prazo da prefeitura de Guarantã do Norte. Portanto, este será um projeto executado em duas fases distintas. A primeira delas fica resguardada a uma discussão interna com os colaboradores da prefeitura. O programa de governo vitorioso apresentado na campanha será incorporado e adaptado aos instrumentos de gestão orçamentária. Com a participação dos gestores municipais nos debates, serão conciliadas as estratégias a serem seguidas e a definição dos programas, projetos, ações e metas, devidamente orçamentadas, e distribuídas ao longo do período de governo. A segunda fase deste planejamento participativo envolverá a sua apresentação e discussão com a comunidade, devidamente segmentada por setor de atividade e área geográfica.

Foi escolhido como referencial teórico na condução do Planejamento Orçamentário de Guarantã do Norte, o método de Planejamento Estratégico e Situacional (PES), sistematizado originalmente pelo Economista chileno Carlos Matus, que diz respeito à



gestão de governo, à arte de governar. Parte-se da pergunta se está caminhando para onde se quer, se é feito o necessário para atingir os objetivos estabelecidos, ou seja, começa-se a debater o problema que estimulou a necessidade de planejamento. A grande questão consiste em saber se o conjunto da gestão é arrastado pelo ritmo dos acontecimentos do dia-a-dia, como a força da correnteza de um rio, ou se sabe onde chegar, para concentrar as forças em uma direção definida. O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos destinos, seja 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 que tais decisões propiciarão.

Dado o tamanho do desafio e a complexidade dos públicos, interno e externo, que deverão ser mobilizados nesse processo de planejamento participativo para o quadriênio seguinte e especificamente para a execução orçamentária de 2018, elaborada agora em 2017, o Prefeito Érico nomeou um grupo coordenador de elaboração do PPA, LDO e LOA, que neste momento assume a responsabilidade na condução dos trabalhos, primando pelos princípios explanados nesta introdução.

2 – O Planejamento Estratégico no Setor Público

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 imprevisto 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 as 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, entende-se 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 será trata a elaboração do PPA Participativo de Guarantã do Norte, coordenado pelo prefeito Érico Stevan Gonçalves.

3 – 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 prédio



4 – A História do PPA

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 da esfera federal, 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. É necessário considerar, que nos dias atuais, a grave crise econômica e institucional no Brasil, acrescenta um grau de incertezas e dificuldades para a construção e avaliação de cenários de planejamento.

5 – 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.



PRINCÍPIOS	LEGISLAÇÃO
Unidade	Art. 165, § 5º, incs. I a III, CF e LF 4.320/1964, art. 2º.
Universalidade	Art. 165, § 5º, incs. I a III, CF e LF 4.320/1964, arts. 2º, 3º e 4º.
Anuidade/periodicidade	Art. 165, inc. III, da CF, e arts. 2º e 3º da LF 4.320/1964.
Exclusividade	Art. 165, § 8º, da CF, e art. 7º da LF 4.320/1964.
Especificação/Especialização	Artigos 5º e 15 da LF 4.320/1964.
Publicidade	Artigos 37, caput, e 165, § 3º, da CF.
Orçamento Bruto	Art. 6º da LF 4.320/1964.
Não-Afetação de Receitas	Art. 167, incs. IV e IX, da CF.
Equilíbrio	Art. 167, inc. III, da CF, e art. 1º, § 1º, da LC 101/2000.
Programação	Portaria MCG nº 42/1999 e Pln. SOF nº 163/2001.
Legalidade	Art. 165, caput, e §§ 5º e 9º, e art. 167, inc. IV, da CF.
Sinceridade	Não positivado - subestimar ou superestimar.
Clareza e inteligibilidade	Não positivado - fácil compreensão.
Especificação	Art. 11 da LF 4.320/1964.
Proibição do estorno	Art. 167, inc. IV, CF.
Flexibilidade	Não positivado - necessidade de ajustes.

6 – 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

7 – Os Programas Temáticos na Estruturação do PPA

A estruturação de um PPA através de Programas Temáticos, surgiu e se fortaleceu, com o novo modelo concebido para a esfera federal, considerando 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.

7

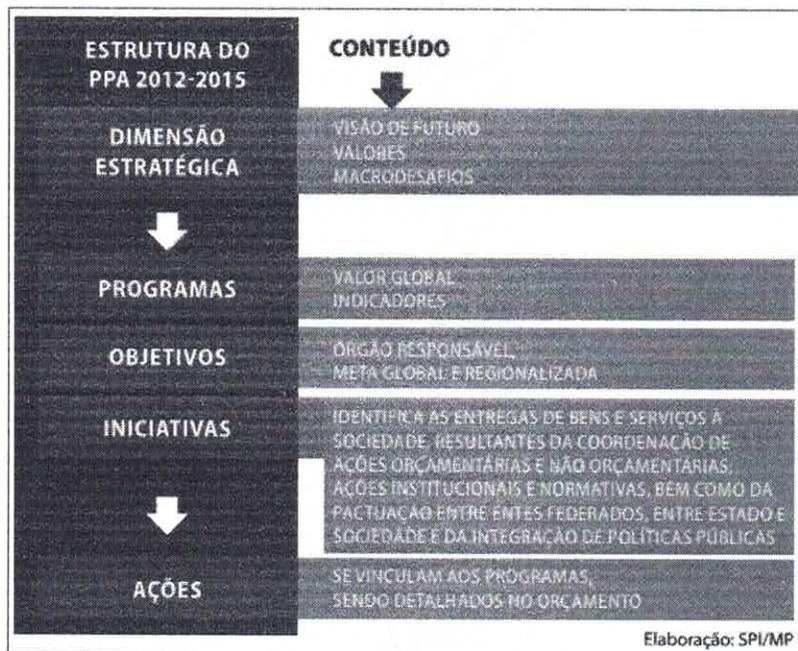


Essa delimitação dos Programas Temáticos facilita a relação entre as dimensões estratégica, tática e operacional do governo, confere um novo significado à dimensão tática no Plano e qualifica a comunicação dentro do governo e deste com a sociedade. Interessante notar que a aproximação dos Programas Temáticos 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, afim 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 federal, 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. Deve-se procurar, 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 Plurianual.



8 – 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 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. 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

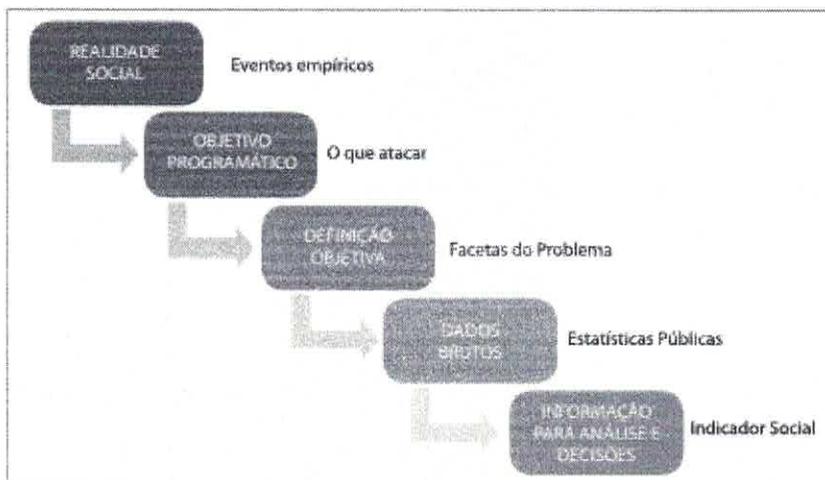


gerados no âmbito dos programas governamentais e estando disponíveis em cadastros oficiais, registros de atendimento de serviços, bem como em estatísticas públicas, produzidas pelo IBGE e outras instituições congêneres.

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:



9 – Macro Diretrizes Estruturadoras do Planejamento:

São orientações, guias, rumos. São linhas que definem e regulam um traçado ou um caminho a seguir. Diretrizes são instruções ou indicações para se estabelecer um plano, uma ação, um negócio etc.

No sentido figurado, diretrizes são as normas de procedimento. Diretriz é o feminino de diretor, aquele que dirige ou que orienta.

De sentido amplo, as macro diretrizes sugeridas como base para a construção do Planejamento Estratégico de Guarantã do Norte, são as que seguem:

9.1 – O equilíbrio fiscal

Em síntese, representa o equilíbrio entre receitas e despesas, ou seja, não gastar mais do que se arrecada. É saber fazer a priorização das despesas, garantindo custeios e investimentos, sem ultrapassar a barreira do arrecadado. Para melhorar os resultados fiscais de uma prefeitura, é sempre necessário identificar oportunidades de se aumentar



as receitas municipais. Por outro lado, também é importante enxugar as despesas públicas. Nesse ponto, um caminho que traz resultados é a renegociação de contratos. Além disso, também é preciso reavaliar a prestação dos serviços ofertados pela prefeitura, tanto em relação aos seus custos, quanto em relação ao modelo adotado em tal prestação.

Pode ser adotado para avaliação deste quesito, indicador que demonstre, por exemplo, a relação existente entre o total de despesas por habitante e assim utilizar tal índice como comparativo com a realidade fiscal de outros municípios. Da mesma forma, outra comparação pode ser feita observando-se o PIB de serviços, de onde é possível perceber uma série de oportunidades para se aumentar as receitas municipais de ISS. Além é claro, de existirem diversas outras relações que podem ser adotadas com este mesmo objetivo, gerar informação.

9.2 – O atendimento das demandas da população

Nessa frente, uma interessante sugestão é avaliar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cujo objetivo de tal indicador, é o de revelar a capacidade de as cidades atenderem às necessidades básicas de sua população (renda, longevidade e educação).

Outro indicador interessante na observação deste aspecto, refere-se ao Índice de Gini, uma correlação matemática de vários indicadores, que buscam expressar o grau de distribuição de renda e justiça social existente em uma determinada comunidade.

9.3 – O fator competitividade

Sabe-se que é possível aumentar a competitividade de um município por meio da redução do chamado custo nominal e de melhoria nas práticas de gestão. Para enfrentar esses desafios, cabe à prefeitura encarar um sério programa de modernização da gestão nas suas práticas cotidianas.

Alguns números refletem essa necessidade: em média, 80% dos Planos de Governo falham por baixa implementação e apenas 10% dos funcionários entendem e participam das mudanças da administração vigente. Assim como no setor privado, as administrações municipais devem ter um direcionamento claro nos projetos e planos alinhados com a meta estratégica das secretarias, obedecendo a legislação orçamentária do município, desde instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os fatores que garantem uma gestão mais competitiva no serviço público são a qualidade técnica da equipe, a definição de padrões para se medir os resultados, a disciplina no acompanhamento das metas, uma estrutura focada em resultados e a transparência. Com mudanças na organização e na mentalidade, é possível melhorar as contas públicas e, ao mesmo tempo, entregar resultados mais satisfatórios para a população.

10 – Construção da Missão

A missão da organização é sua razão de existir. Declará-la é o primeiro passo do processo de planejar estrategicamente. Isso porque para que se possa iniciar a construção do que se quer que a instituição do governo seja, deve-se saber primeiramente o que se é.



Para Peter Drucker (1975, p. 82) “*Somente uma definição clara da missão e da finalidade da empresa torna possível a existência de objetivos claros e realistas*”.

A declaração de missão organizacional deve elucidar os grupos de interesses da organização sobre qual o produto/serviço que a organização oferece, qual o seu mercado de atuação, quais os seus clientes, seu parâmetro sobre responsabilidade social e a tecnologia utilizada para o desenvolvimento de suas atividades.

Ao definir as questões abordadas anteriormente, a organização estará esclarecendo para os seus usuários o que ela é. A importância dessa disseminação se dá tanto no meio externo, quanto no meio interno. No meio externo a declaração da missão funciona como divulgação de quem vem a ser a organização e o que ela oferece à sociedade. No meio interno pode servir como instrumento de internalização dos valores da organização bem como base para a caminhada em busca dos seus objetivos.

Desde as primeiras abordagens com o Prefeito Érico Stevan Gonçalves sobre qual a abordagem metodológica a ser seguida na construção do PPA 2018 – 2021 para Guarantã do Norte, que o mesmo tem sido enfático sobre dois aspectos. Primeiro que o processo deve primar pela garantia da participação popular, em duas frentes bem distintas: a do público interno da prefeitura, composto pelos gestores estratégicos, bem como pelos demais colaboradores técnicos e operacionais de todas as secretarias e também do público externo, composto pela sociedade em geral, beneficiária das políticas públicas propostas no plano de governo apresentado na campanha. A segunda ênfase feita pelo prefeito, diz respeito a missão a ser seguida pelo conjunto da prefeitura, assunto inclusive já divulgado pela mídia local. Nas palavras do prefeito Érico, a grande diretriz para as ações da prefeitura de Guarantã do Norte pode ser sintetizada como sendo:

“Promover a melhoria na qualidade de vida da população; aperfeiçoar a infraestrutura urbana e rural; e consolidar Guarantã do Norte como a principal cidade polo na região, com ênfase para a Educação e Saúde”.

Por outro lado, do ponto de vista mais técnico e formal do processo legislativo, o artigo 3º. da Lei Complementar nº 216/2014, que trata da estrutura administrativa da prefeitura, estabelece como missão para a prefeitura de Guarantã do Norte, o texto transcrito abaixo:

“Artigo 3º - A Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte terá por missão administrar com organização, transparência e eficiência os interesses da comunidade, visando proporcionar bem estar e qualidade de vida para a população com igualdade e dignidade”.

11 – Diagnóstico Territorial Para o Planejamento

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 de um 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 oferte 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.

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).

Por ocasião da elaboração do Plano Diretor Participativo de Guarantã do Norte, no ano de 2016, foi elaborado pela equipe técnica que atuou conjuntamente com o Comitê de elaboração do PDP, um diagnóstico para o município, cujo objetivo foi o de subsidiar a tomada de decisões na construção do referido Plano.

Apesar do curto espaço de tempo para a produção de um trabalho com tamanha amplitude, foi utilizado como metodologia para a elaboração do diagnóstico municipal, a consulta a dados primários e secundários, referentes aos vários aspectos que permearam o processo de desenvolvimento sócio e econômico de Guarantã do Norte, considerando como data de início de referência, o princípio da colonização do município.

A dificuldade na obtenção de dados primários diretamente nos órgãos e instituições municipais, reforçou a dependência de uma análise baseada em dados secundários, cuja principal fonte de pesquisa foram os diferentes sites governamentais, federais e estaduais, disponibilizados na rede mundial de computadores.

Foi a partir deste diagnóstico técnico, apresentado e debatido com os integrantes do Comitê de Elaboração do PDP, que foram escolhidos os principais indicadores de desempenho selecionados para a construção de um cenário futuro para Guarantã do Norte, tendo como horizonte de planejamento um período de 20 anos.

Na oportunidade da elaboração do PPA 2018 – 2021, é interessante uma revisitação ao diagnóstico produzido para o Plano Diretor, uma vez que o mesmo traz elementos importantes para a compreensão da dinâmica da sociedade guarantaense, no contexto histórico e atual de sua consolidação, apontando demandas e desafios a serem superados pela gestão pública, para que o governo seja força motriz na produção de um desenvolvimento equitativo e sustentável para a cidade, nos seus mais variados eixos de atuação.

Como ponto forte deste diagnóstico, um dos aspectos a ser considerado é o processo de construção coletiva pelo qual o mesmo foi submetido. Configurado inicialmente por técnicos, foi a apresentação, discussão e debate com os integrantes do Comitê de Elaboração do PDP que proporcionou seu formato final. Seu ponto fraco, reside na carência de dados primários obtidos diretamente nas instituições municipais. Esta carência forçou a dependência de dados secundários, alguns com base de dados mais antigos. Entretanto, mesmo desatualizados, na essência, os mesmos foram suficientes



para subsidiar uma leitura de cenário, que também será útil para apoiar as discussões a serem travadas na formulação do PPA de Guarantã do Norte.

Como já dito, um dos exercícios realizados com o Comitê de elaboração do PDP em 2016, durante a terceira oficina de planejamento, teve como objetivo a proposição de indicadores de desempenho diversos, que pudessem sinalizar o futuro da “*cidade que queremos*” e ao mesmo tempo orientar a proposição dos programas, projetos e ações estabelecidos no Plano Diretor.

Através de uma projeção empírica de valores atribuídos a alguns indicadores, que partiu de uma leitura do diagnóstico técnico do período constituído entre a época da fundação do município até os dias atuais, aliada com o sentimento e a vivência pessoal cotidiana na cidade, os integrantes do Comitê expressaram através de números, sua expectativa de desenvolvimento para Guarantã do Norte para os próximos 20 anos, em escalas temporais de curto, médio e longo prazo, sendo curto prazo (0 a 4 anos), médio prazo (5 a 10 anos) e longo prazo (11 a 20 anos). Considerou-se o ano de 2016 como sendo o ano 0 (zero) do Plano.

Serão analisados com mais detalhe, de todos os indicadores que foram elencados, aqueles que se referem ao desempenho da dimensão sócio econômica, pois são os mais adequados de serem observados em um horizonte macro, tanto do ponto de vista do passado histórico quanto da projeção futura, por se tratarem de índices que contemplam aspectos que interligam a realidade das diferentes classes sociais que compartilham, e se beneficiam ou não, de uma dada realidade de execução de políticas públicas locais.

Inicialmente, ao se pensar na planificação estratégica participativa para a promoção do desenvolvimento sustentável de um município, tendo como condutores do processo o conjunto dos gestores públicos municipais, deve-se ter muito forte em mente, quais as principais macro diretrizes que dão o norte, o caminho, a ser seguido. Em um breve retrospecto, as principais diretrizes a serem focadas na elaboração do Planejamento Estratégico de Guarantã do Norte são: (i) o equilíbrio fiscal; (ii) o atendimento das demandas da população; e (iii) o fator competitividade.

Focados nas principais diretrizes do plano e conscientes da missão estabelecida para a prefeitura, no período de gestão do prefeito Érico, a leitura atenta do diagnóstico territorial municipal, fornecerá elementos e ideias que permitirá aos integrantes da elaboração do PPA a formulação adequada de fatores que garantam uma gestão mais competitiva no serviço público, como a qualidade técnica da equipe, a definição de padrões para se medir os resultados, a disciplina no acompanhamento das metas, uma estrutura focada em resultados e a transparência. Mudanças na organização e na mentalidade, permitirá melhorar as contas públicas e, ao mesmo tempo, entregar resultados mais satisfatórios para a população.

11.1 – Diagnóstico do Plano Diretor

Com este breve pano de fundo conceitual, é objetivo deste Relatório, a leitura das expectativas dos membros do Comitê de elaboração do PDP, relacionados na Tabela 06 transcrita abaixo.



Tabela 01. Tabela com os indicadores de desempenho dimensão socioeconômica.

Nº	INDICADOR	QTDE	PRAZO		
			CURTO	MÉDIO	LONGO
1	Qual a expectativa para a população em 20 anos?	33.929,00	37000	45000	65000
2	Qual a expectativa do IDH para 20 anos?	0,703	0,8	0,85	0,9
3	O que fazer pela Educação em 20 anos?	% Curso Superior - 18 a 22	40	50	60
4	Qual a expectativa do índice de GINI em 20 anos?	0,48	0,40	0,35	0,30
5	Qual a expectativa para os trabalhos formais em 20 anos?	42,10%	55%	65%	80%
6	Qual a expectativa da renda per capita em 20 anos?	R\$ 14.372,97	16.810,00	18.115,00	18.461,00
7	Qual a expectativa do PIB em 20 anos	R\$ 478.994,00000	622.000.000,00	815.000.000,00	1.200.000.000,00
8	Qual a expectativa pelos 3 setor em 20 anos?				
	SETOR PRIMARIO	R\$ 47.304,00000	100.000.000,00	132.000.000,00	180.000.000,00
	SETOR SECUNDARIO	R\$ 78.828,00000	132.000.000,00	172.000.000,00	270.000.000,00
	SETOR TERCIARIO				
	VALOR ADICIONADO BRUTO ADMINISTRAÇÃO PUBLICA	R\$ 128.139,00000	165.000.000,00	216.000.000,00	317.000.000,00
	VALOR ADICIONADO BRUTO EXCLUSIVE ADMINISTRAÇÃO PUBLICA	R\$ 173.770,00000	225.000.000,00	295.000.000,00	433.000.000,00
	TOTAL	R\$ 428.041,00000	622.000.000,00	815.000.000,00	1.200.000.000,00

Quando se fala em população total de Guarantã do Norte, as análises realizadas tomaram como base a estimativa apresentada pelo IBGE para o ano de 2015, que foi de 33.929 habitantes. Dados apontavam a existência de uma população de 18.130 pessoas em 1991 e de 28.200 pessoas no ano de 2000. Ou seja, no período inicial de emancipação do município, em uma década, ocorreu um crescimento da população na ordem de 55,54%, o que equivale a uma média simples de 5,5% ao ano (a.a.). As estatísticas apontavam em 2010, uma população existente de 32.216 habitantes. Comparando esta segunda década de ocupação do município, os dados demonstram um crescimento de 14,24%, ou uma média simples de crescimento anual de 1,42%. Portanto, na segunda década avaliada, o crescimento médio anual da população apresentou uma queda acentuada em relação a primeira década – declinou de importante 5,5% a.a. para 1,42% a.a. Em 2015, a população estimada pelo IBGE, como relatado, foi de 33.929 habitantes. Calculando em relação a população de 2010, houve nestes cinco anos, um crescimento médio anual em torno de 1,06% a.a. Isso implica observar que a taxa de crescimento populacional se manteve pouco alterada, mas com queda, nos períodos de 2000/2010 (1,42% a.a.) e de 2010/2015 (1,06% a.a.).

Conforme se observa na Tabela 01, o Comitê de elaboração do PDP, apresenta a expectativa de que o município venha apresentar em um cenário futuro, uma população total de 37.000 habitantes em 2020, 45.000 habitantes em 2025 e 65.000 habitantes em 2035. Tais projeções apontam uma expectativa de crescimento populacional no curto prazo em torno de 1,81% a.a. Para o médio prazo uma taxa de crescimento de 4,32% a.a. e para o longo prazo uma taxa de 4,44% a.a.



Uma fria leitura dos números apontados na expectativa dos integrantes do Comitê, demonstram para os próximos 05 anos uma previsão até factível, mas com dose de otimismo, uma vez que o IBGE apontou um crescimento populacional de 2015 para 2016 em torno de 0,85% a.a. Ou seja, seria necessário crescer nos últimos 4 anos do curto prazo, mais que o dobro (1,81% a.a.) do observado no ano que passou (0,85% a.a.).

Já com relação ao período de médio e longo prazo, os integrantes do Comitê apresentam uma percepção fortemente otimista de crescimento da população. Os números sugeridos demonstram a vontade de um crescimento populacional acima de 4% a.a., por um longo período de 15 anos seguidos, compreendendo as datas de 2020 a 2035. A análise dos dados históricos de crescimento do município, só demonstrou indicadores neste patamar, nos anos iniciais de consolidação de Guarantã do Norte, que chegou na casa de 5,5% a.a., no período de 1991 a 2000.

Outro indicador focado para a projeção futura do desenvolvimento do município diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Dados do passado recente de Guarantã do Norte apontam para os anos de 1991, 2000 e 2010 valores de IDH Municipal de 0,357, 0,530 e 0,703, respectivamente. Uma rápida análise do crescimento deste indicador nos períodos considerados, demonstram que ocorreu para este índice um acréscimo de 48,45% na primeira década (1991/2000), 32,64% na segunda década (2000/2010) e impressionante 96,91% ao longo destes 20 anos iniciais (1991/2010).

O componente renda utilizado no cálculo do IDHM para o período em consideração, foi o que teve a menor evolução, partindo de 0,598 em 1991 para 0,692 em 2010 (15,71% de crescimento). O componente longevidade teve um destaque razoável na evolução do IDHM de Guarantã do Norte, partindo de 0,646 em 1991 para 0,826 em 2010 (27,86% de crescimento). Foi no componente educação, que ocorreu o impacto mais significativo na evolução do IDHM do município, partindo de irrisórios 0,118 em 1991 para significativos 0,609 em 2010 (416,10% de crescimento). Estes números sugerem, que as políticas públicas de prestação de serviços na área de saúde e sobretudo no setor educacional causaram grande impacto positivo na melhoria da qualidade de vida da população residente no período analisado. Por outro lado, pode-se inferir, que as políticas públicas aplicadas visando a promoção do desenvolvimento econômico local podem não ter alavancado significativamente a renda média da população, embora a mesma tenha apresentado mobilidade positiva.

Um rápido olhar sobre a origem histórica da estrutura na qual se baseia a economia local, mostra uma concentração econômica em atividades do setor primário, sobretudo a pecuária e o extrativismo, setores que tradicionalmente impactam com baixo Valor Agregado na composição do PIB Municipal. Ainda com relação ao componente renda do IDHM, dados recentes apontam que o setor da economia local responsável maior por seu incremento no período de análise, foi a crescente participação do setor terciário (prestação de serviços) no Valor Agregado. Neste setor econômico, a prestação de serviços públicos vem apresentando superioridade em relação a composição do PIB, quando comparado com a agregação de valor por parte da prestação de serviços privados. Esta é uma informação que demonstra diretamente a importância do peso da prefeitura na economia local, que de acordo com dados do IBGE 2010, foi responsável por 40,59% do Valor Agregado (VA) total.



Outros números demonstram a importância da prestação de serviços para a economia de Guarantã do Norte. No ano de 2009, a arrecadação nominal do ISS foi de R\$ 977.879,00. Em 2015, houve redução na arrecadação com este mesmo imposto sobre serviços, quando o município arrecadou R\$ 918.470,52, ou seja, uma diferença percentual de - 06,08%. Esta é uma questão que chama a atenção para a competência arrecadatória da prefeitura, principalmente se for incluído nesta análise, o impacto inflacionário ocorrido no período de dez/2009 a dez/2015, quando houve um incremento da inflação de 49,45%. Ou seja, o poder de compra do montante arrecadado com o ISS em 2015 caiu para menos da metade em relação à 2009.

Ainda enquanto ao ISS, é provável que existam medidas que podem surtir efeito rápido e eficaz para a melhoria em sua arrecadação, como a cobrança dos cartórios e de outros prestadores que estejam isentos ou mesmo não estejam sendo cobrados. Também chama a atenção na arrecadação do ISS, o fato de existirem muitos contribuintes enquadrados em tributação fixa, e poucos contribuintes em regime de estimativa, ou ainda, nomeados responsáveis tributários, neste caso, somente os bancos o são, e ainda assim, buscam subterfúgios para não recolherem o ISS no município onde estão instaladas suas agências, onde realmente prestam os serviços.

Uma simples comparação com municípios vizinhos do médio norte mato-grossense mostra o quanto é possível o município ampliar a participação do ISS em sua Receita Total. Por exemplo, utilizando-se dados de 2013, o ISS, em relação ao Percentual da Receita Total por imposto, para Sorriso foi de 7,80%, para Sinop e Lucas do Rio Verde, atingiu o mesmo patamar de 7,20%, para Nova Mutum, situou-se em torno de 6,60% e para Guarantã do Norte, alcançou somente 2,45%. Significa pensar que este é um campo amplo onde a gestão municipal pode concentrar esforços para ampliar suas receitas.

Voltando para a projeção futura de desenvolvimento proposta pelo Comitê de elaboração do PDP, no que diz respeito ao IDHM de Guarantã do Norte, os mesmos propuseram como metas a serem atingidas, partindo do patamar de 0,703 em 2010, a obtenção de valores na ordem de 0,800 no ano de 2020; 0,850 no ano de 2025; e 0,900 no ano de 2035. A título de comparação, no ano de 2010, as duas cidades brasileiras com o maior IDH observado, foram as cidades de São Caetano do Sul (0,862) e Águas de São Pedro (0,854), ambas no estado de São Paulo. Como a terceira do ranking, vem Florianópolis em Santa Catarina com 0,847. A presente comparação tem como simples objetivo, oferecer parâmetros para a visualização do padrão de cidades e seus respectivos IDH's. Observe que a primeira cidade do ranking nacional do IDH possui sua economia lastreada na indústria de transformação. A segunda, possui como principal atrativo econômico a exploração do turismo em uma região próxima a grandes centros populacionais (muitos consumidores) e a terceira cidade, além de ser uma capital de estado, onde se concentra a máquina pública de gestão, também encontra no turismo outro forte atrativo econômico.

A projeção do crescimento vislumbrada para o IDHM de Guarantã do Norte no horizonte do Plano Diretor importa em uma taxa de crescimento na ordem de 13,79% no período de 2010 para 2020. Cerca de 6,25% no período de 2020 a 2025 e algo em torno de 5,88% no prazo de 2025 a 2035. Tais projeções seriam bem prováveis de virem a se consolidar, caso se repetisse a série histórica apresentada anteriormente, e principalmente, se os desafios condicionantes para o desenvolvimento do município permanecessem os



mesmos do contexto histórico pelo qual passou Guarantã do Norte. Entretanto a realidade e os desafios do presente, colocam-se de forma diferenciada.

Para facilitar uma análise pouco mais detalhada desta previsão de crescimento do IDH do município, é necessário a ponderação isolada de cada um dos três componentes já citados: renda, longevidade e educação, embora, estes não tenham sido ponderados individualmente na composição da projeção elaborada pelo Comitê, dada a complexidade analítica que envolveria.

Como demonstrado, a educação foi o componente do IDH que mais se destacou para Guarantã do Norte em sua história recente (416,10% de crescimento em 20 anos). Foi a política pública de maior êxito no conjunto das gestões que estiveram à frente da prefeitura. No ano de 2010, a média do fluxo escolar por faixa etária no município, foi maior que a média observada para o Estado do Mato Grosso e para o Brasil. Ainda em 2010, 83,26% da população de 6 a 17 anos do município estavam cursando o ensino básico regular com até dois anos de defasagem idade-série. Em 2000 eram 72,49% e, em 1991, 72,02%. Outro indicador que pode ser observado, mede o ensino superior entre jovens adultos de 18 a 24 anos e mostrou que 11,99% estavam cursando o 3º. Grau em 2010. Em 2000 este número era de 1,74% e, em 1991, 0,18%. Outro importante indicador da educação é a Expectativa de Anos de Estudo, que sintetiza a frequência escolar da população em idade escolar. Mais precisamente, indica o número de anos de estudo que uma criança que inicia a vida escolar no ano de referência deverá completar ao atingir a idade de 18 anos. Entre 2000 e 2010, ela passou de 7,96 anos para 8,83 anos, no município, enquanto na UF passou de 9,02 anos para 9,29 anos. Em 1991, a expectativa de anos de estudo era de 7,12 anos, no município, e de 8,16 anos, na UF. Estes são somente alguns indicadores selecionados para reforçar a análise da área educacional, onde percebe-se portanto, que o município coleciona bons indicadores neste componente do IDH.

Outro indicador importante para a área da educação refere-se ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – das Redes Federal, Estadual, Municipal e Pública. O IDEB foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino no país. O IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente e tendo como referência, sabe-se que a média do sistema educacional dos países desenvolvidos é acima de 6 pontos. Em Guarantã do Norte, para a Rede Municipal até a 4ª Série, o IDEB saltou de 3,1 em 2005, para o patamar de 6,5 no ano de 2015, ultrapassando sua meta que era de 4,3. Para os anos finais do sistema educacional da rede municipal, o IDEB saltou de 3,0 em 2005, para o total de 5,6 em 2015, também ultrapassando sua meta que era de 4,5.

Logo, o componente educação será uma política pública, que por mais bem aplicada que venha ser, apresentará pequenos incrementos percentuais em uma projeção futura do IDH. Esta afirmativa não encerra a lógica que não existe espaço para melhorias na educação pública do município. Pelo contrário, dado o patamar alcançado, tornam-se maiores os desafios de manutenção de tal status quo, aos quais se somam a necessidade



de novos investimentos em infraestrutura e tecnologias educativas, como por exemplo a informatização do ensino público ou mesmo a ampliação da escola integral. Além de uma correta destinação de recursos públicos na priorização dos investimentos e custeio da educação pública para os anos vindouros, talvez os gestores públicos possam vir planejar a incorporação de recursos da iniciativa privada na área da educação, sobretudo no segmento do ensino superior, contribuindo para consolidar Guarantã do Norte como importante polo educacional no nortão mato-grossense.

De forma bem simples, o componente longevidade do IDH, pode ser conceituado como sendo a expectativa de uma vida longa e saudável. É medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto, a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinado município viveria a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade. Se pensando em longevidade, políticas públicas em diferentes setores devem ser viabilizados no município, cujo objetivo seja o aumento da qualidade de vida para a população e a consequente diminuição das taxas de mortalidade. Entre estas, algumas de maior destaque podem ser diretamente relacionadas com à infraestrutura urbana, aos quatro setoriais do saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais) e de grande relevância, os serviços de prevenção e promoção da saúde dos munícipes, além de outras com menores significâncias (por ex.: segurança, mobilidade, comunicação, etc.).

Sem dúvida, um dos gigantes desafios a serem enfrentados pela gestão pública na melhoria da infraestrutura urbana em Guarantã, refere-se a pavimentação e micro drenagem de vias públicas. Os números são impressionantes, sejam eles medidos em metros quadrados ou em quantidades de ruas. Cerca de 65% das vias do município ainda se encontram sem pavimentação. Este número, se somado ao percentual de vias “a serem pavimentadas” em áreas de novos loteamentos, sobe para cerca de 75% das ruas do município que carecem de pavimentação. A solução deste problema, pavimentação e micro drenagem, transformado em necessidade de recursos financeiros, estaria orçado em um valor estimado por alto, como algo em torno de 80 a 100 milhões de reais. E não se pode esquecer neste componente de infra estrutura, importantes obras relacionadas a macro drenagem em diferentes pontos da cidade, cujo objetivo seria a prevenção de enchentes e outras catástrofes ambientais que concorrem para prejuízos ao patrimônio dos munícipes, sobretudo moradia. Seriam necessárias intervenções de engenharia em cursos d’água que cortam a área urbana, desocupação e realocação de invasores de áreas de APP’s, entre outras, obras estas, que também exigirão vultuosas somas de recursos.

Alavancar o componente longevidade do IDH de Guarantã do Norte, também exigirá do poder público uma forte atenção com relação as questões ligadas ao Saneamento Básico. Com a extinção da Companhia de Saneamento do Estado do Mato Grosso – SANEMAT – ocorrida na década de 2000 e a consequente municipalização dos serviços de saneamento básico, Guarantã do Norte adotou uma política para a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de coleta, tratamento e destinação final de esgotos, baseado na outorga da titularidade na prestação dos serviços, ou seja, contratou a concessão dos serviços de água e esgoto para uma empresa privada, que passou a ser responsável além da prestação dos serviços, também pela realização dos investimentos



necessários para a universalização dos mesmos, mediante a cobrança de tarifas dos usuários (cidadãos), serviços regulados por contrato administrativo, que garante o equilíbrio econômico financeiro na prestação.

Como se sabe, a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de Guarantã do Norte nos dias atuais é de responsabilidade da Concessionária Águas de Guarantã do Norte, empresa pertencente a holding Nascentes do Xingu, que assumiu a concessão no ano de 2014. Entretanto esta concessão teve origem ainda no ano de 2.001, quando se firmou o Contrato PMGN/MT/Nº. 0045/2001 com a empresa Perenge Construções e Empreendimentos Ltda.

Este contrato já passou por algumas alterações mediante assinatura de termos aditivos, que mudaram desde a titularidade na prestação dos serviços, como o mais importante, que foram as alterações nas cláusulas que estabeleciam a responsabilidade nas metas de investimento da concessionária e o prazo de vigência do mesmo, que foi ampliado para 30 anos. Data de 2003 as alterações nas metas do contrato, que previam os investimentos necessários para a cobertura integral com a distribuição da água tratada, que já chegou no patamar dos 100% da população atendida. Por outro lado, para atingir a universalização do sistema de coleta e tratamento de esgoto da zona urbana do município, em seu traçado antigo, estava estabelecido um prazo de 15 anos após assinatura do contrato. Ou seja, em 2018 o município deveria estar festejando um índice de 100% de coleta e tratamento de esgoto, mas ainda em 2017, somente cerca de 9% da população vem sendo atendida com tal serviço. Piora um pouco o cenário, se for considerado que a tecnologia utilizada no sistema de tratamento é antiga e pouco eficiente.

Neste caso específico, por se tratar de um contrato de concessão, e estar prevista a remuneração dos serviços via cobrança de tarifa do usuário, cabe aos gestores públicos, uma fiscalização adequada do contrato em pauta, e a utilização dos mecanismos administrativos e jurídicos necessários, na obrigação da concessionária em atender as metas estipuladas, executando os investimentos que vão melhorar a qualidade de vida da população sem onerarem diretamente os cofres públicos e assim impactar positivamente no IDH do município.

O setorial de manejo de resíduos sólidos do saneamento básico, é um problema que está diretamente afeto à gestão pública. Primeiro porque legislação federal (Lei 12.305/2010) obriga os municípios, sob pena de improbidade administrativa para o prefeito, terem extinto os "Lixões" desde o ano de 2014, adotando soluções técnica e economicamente viáveis para o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos do município. Na atualidade uma das tecnologias que apresentam uma relação de custo/benefício mais adequado ao atendimento do expressado na legislação nacional, é a adoção de aterro sanitário. Mas mesmo esta ação é de difícil adoção pelo município, pois exigiria, somente para sua implantação, um investimento inicial em torno de 2 a 3 milhões de reais para Guarantã do Norte, sendo que sua maior complexidade se encontra no seu custeio, uma vez que, dependendo de sua modelagem econômica, só apresentam ponto de equilíbrio para cidades com população acima de 60 a 80 mil habitantes, ou pouco mais. Portanto, dadas as características de Guarantã do Norte, seria lógico para os gestores públicos pensarem na solução deste problema específico no curto prazo, através de soluções que contemplem o consorciamento intermunicipal via concessão comum ou instituição de



parcerias público privadas. Outro tema espinhoso na solução do manejo dos resíduos sólidos, refere-se a uma antiga discussão política, no que diz respeito a implantação da cobrança de taxa ou tarifa, dependendo da modalidade da prestação do serviço, visando o equilíbrio econômico previsto na legislação.

Ainda analisando o componente longevidade do IDH do município, outra política pública para a qual vale a pena voltar os olhos é a da área da saúde. Percebe-se que Guarantã do Norte tem uma boa estrutura para o atendimento básico de saúde, com número de 18 estabelecimentos de saúde SUS e interessantes empreendimentos na área privada de prestação de serviços médicos e hospitalares. Seu principal problema reside na capacidade de atendimento dos casos de média e alta complexidade, que constitucionalmente são de responsabilidade do governo Estadual, e portanto, fora da competência do município. A carência observada neste tipo de atendimento, força a população depender de atenção especializada em outros municípios maiores como Sinop ou Cuiabá, forçando o deslocamento das pessoas doentes por quilômetros de distância. Agrava a crise no setor da saúde no atendimento das demandas de alta e média complexidade, as dificuldades orçamentárias que o Estado do Mato Grosso vem enfrentando, sobretudo na garantia do custeio dos hospitais regionais mais próximos, para onde se deslocam moradores de Guarantã do Norte.

Sem aprofundar muito na análise dos complexos dados que envolvem o setor da saúde, um importante indicador a ser avaliado é o da mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano de idade). No município, este índice passou de 33,7 óbitos por mil nascidos vivos em 1991, para 29,8 óbitos por mil nascidos vivos, em 2000 e para 16,0 óbitos por mil nascidos vivos, em 2010. No Brasil, a taxa era de 33,6, em 1991. Em 2000 era de 27,5, caindo para 16,8 no ano de 2010. Este indicador é de grande importância por demonstrar a assertividade nas políticas preventivas de saúde, ao melhorar as condições de atendimento às mulheres grávidas, possibilitar a redução de doenças endêmicas para os recém-nascidos e crianças, reduzir a subnutrição e ampliar o combate à pobreza, entre outras medidas. Com a taxa de mortalidade observada em 2010, tanto Guarantã do Norte quanto o Brasil, cumpriram uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, segundo a qual a mortalidade infantil deve estar abaixo de 17,9 óbitos por mil em 2015.

Outro indicador que se pode observar para avaliação da área de saúde, é a esperança de vida ao nascer, um dos componentes diretos da dimensão longevidade do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No município, a esperança de vida ao nascer cresceu 6,1 anos na última década, passando de 68,5 anos, em 2000, para 74,6 anos, em 2010. Em 1991, era de 63,8 anos. No Brasil, a esperança de vida ao nascer era de 73,9 anos, em 2010, de 68,6 anos, em 2000, e de 64,7 anos em 1991. Tais índices demonstram que nestes aspectos, apesar de seu deslocamento geográfico em relação aos grandes centros populacionais e econômicos, e também por se localizar na região do bioma amazônico, estas dificuldades não impediram de que as gestões públicas anteriores em Guarantã do Norte tivessem alcançado resultados ligeiramente superiores que as médias nacionais.

De qualquer forma, um retrato mais adequado do setor de saúde municipal, pode ser alcançado através de um estudo detalhado de sua forma de execução orçamentária para obtenção dos resultados das referidas políticas exemplificadas acima. Apesar da



legislação brasileira garantir um piso orçamentário para a saúde, cujo valor é equivalente a 15% da receita corrente líquida (RCL), o que importa para o sucesso de sua execução é a qualidade de gestão com a qual estes são postos em prática. Via de regra, vários gestores acabam aplicando na saúde, mais recursos do que o constitucionalmente estabelecido, como sendo o único caminho possível para o atendimento da população. Infelizmente, esta escolha de execução orçamentária para a área da saúde, se não for bem observada e somente pontualmente adotada, produzirá como efeito contrário, a drenagem dos cofres públicos, impedindo o investimento em outras áreas prioritárias do desenvolvimento com recursos próprios, ou mesmo dificultando por parte do município, o oferecimento de contrapartidas na obtenção de recursos a fundo perdido oriundos dos governos Estadual ou Federal. Ou seja, é desafio fazer mais com menos. Portanto, devem ser bem avaliadas as estratégias utilizadas no município pela secretária específica na implementação do orçamento, pois como se sabe, a boa gestão, a humanização da saúde, a adoção de medidas preventivas em detrimento às curativas, as políticas de saúde da família, entre outras, contribuem para maximização dos resultados, partindo do uso mais racional do dinheiro disponível, buscando a satisfação no atendimento aos cidadãos.

Percebida a complexidade com a qual o componente longevidade é considerado nos cálculos do IDH e remetendo novamente às expectativas apontadas pelo Comitê de elaboração do PDP/2016, deve-se ter uma noção crítica que incrementos muito expressivos no IDH de Guarantã do Norte para os anos vindouros, serão cada vez mais desafiadores para os gestores públicos. Parte-se da lógica que o mais fácil já foi feito, pois iniciou-se do zero. Metaforicamente, foram construídos os alicerces, as paredes e o telhado. O município inicia sua fase de acabamento, de lapidação. Como em uma construção, é a fase mais cara e demorada, que demanda mais trabalho especializado e cuidado nas escolhas dos materiais corretos, que vão revestir os tijolos como em uma tapera ou em uma mansão, dependendo das escolhas. Mantendo-se a comparação, na fase de acabamento, em geral, os recursos financeiros vão se escasseando e as demandas crescendo, exigindo critério e criatividade na utilização do dinheiro, para se atingir a meta de concluir a obra por inteira.

Voltando a realidade do cálculo do IDH, o terceiro componente utilizado em sua composição, é o componente renda. Este pode ser entendido como uma medição do padrão de vida de uma população e é calculado com base na renda municipal per capita, ou seja, a renda média dos residentes de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município – inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. Os dados são dos Censos Demográficos do IBGE. Nem sempre este indicador configura a realidade porque é uma estimativa média da renda anual de cada habitante, estando sujeito a interferência de diversas outras variáveis.

Segundo o IBGE-2013 a renda per capita de Guarantã do Norte foi de 14.372,97 reais por habitante/ano. Vale lembrar que, com base nos dados do IBGE-2010, a renda per capita calculada para o município era de 9.911,48 reais, ou seja, apresentou um grande incremento neste último período avaliado. A título de comparação com outras cidades da região, para o mesmo período de 2013, a renda per capita de Peixoto de Azevedo foi de 9.995,53 reais. Sinop apresentou 29.208,33 reais e Sorriso, 48.703,18 reais. Com relação



ao estado do Mato Grosso a renda per capita média para o ano de 2013 foi de 12.660,00 reais e a do Brasil foi de 26.445,00 reais.

Um dos primeiros fatores que influenciam na composição da renda de uma população, é a capacidade do ambiente econômico do município proporcionar a geração de empregos. Em uma tabela comparativa da geração de empregos elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional, está demonstrado o perfil de Guarantã do Norte, tendo como referência o mês base de janeiro de 2016, considerando admissões e desligamentos em empregos formais, ao longo do período compreendido entre 2010 e 2015. Os dados apontam que neste período de 5 anos, a economia local foi geradora de empregos, com um saldo de 616 empregos no período ou uma média anual de 123,2 empregos a mais do que demissões.

Esta análise de dados mostra ainda, que em janeiro de 2016, o conjunto da economia municipal oferecia 3.574 empregos formais, distribuídos em 1.589 estabelecimentos empresariais, o que totaliza uma média de 2,25 empregos formais/estabelecimento, demonstrando que na média, a grande maioria das empresas empregadoras em Guarantã do Norte podem ser classificadas como de micro ou pequeno porte, não se distanciando muito da média nacional, que é de 2,20 empregos formais/estabelecimento. Para a micro região de Colider no Estado do Mato Grosso, essa mesma média foi de 1,80 empregos formais/estabelecimento.

O primeiro raciocínio ao qual estes dados remetem, é que em Guarantã do Norte, como no Brasil, as principais empresas geradoras de empregos formais, situam-se na classificação de pequenas e microempresas, certamente com uma participação expressiva de empresas tocadas com a mão de obra familiar, que não aparecem nas estatísticas, como sendo geradoras formais de trabalho. Por outro lado, quando comparado com a média de outros municípios que compõe a microrregião de Colider, Guarantã do Norte se posiciona com vantagem competitiva, quanto ao indicador ofertante de trabalho formal.

O segundo raciocínio força o estabelecimento de uma correlação entre empregos formais existentes e a compreensão da distribuição da População Economicamente Ativa (PEA) no município. Como no restante do país, este indicador cresceu para Guarantã do Norte, sobretudo pelo processo natural de envelhecimento da população, colocando relativamente, um maior número de pessoas com 18 anos ou mais aptos para atuarem na economia em geral. Em 2010, 72,42% da população total de Guarantã do Norte, encontrava-se classificada como PEA. Deste total, somente uma parcela de 5,53% encontrava-se desocupada. Cabe ressaltar que tais números refletem o ano de 2010, quando o país vivia um período de pleno emprego, bem diferente da realidade atual que é de recessão econômica e acentuado desemprego. Portanto, a análise inspira as devidas ponderações e a atualização dos correntes indicadores, uma vez que em 2017 a taxa de desocupação nacional bate a casa dos 14% da PEA, tendo sido sua última baixa histórica, o ano de 2002 quando atingiu cerca de 11%.

Porém, o corolário da análise do número de empregos formais em relação a PEA, se dá através da compreensão do grau de formalização que existe na economia local. Em 2010, o grau de formalização dos ocupados com 18 anos ou mais, atingiu um patamar de 42,10%. Ou seja, parcela significativa ainda permanece na informalidade econômica. Para o nível educacional dos ocupados, os dados apontavam 51,73% de pessoas com



ensino fundamental completo e 32,45% dos ocupados com ensino médio completo, ou seja, mão de obra de baixa especialização. Quanto ao rendimento médio dos ocupados, 25,75% recebiam até 1 s.m. Na faixa de rendimento de até 2 s.m., situavam-se 72,46% dos ocupados, ou seja, uma geração de riqueza pouco distribuída entre os trabalhadores.

Em termos de participação na ocupação das pessoas nos diferentes segmentos da economia de Guarantã do Norte, o levantamento apontou que em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais, 29,92% trabalhavam no setor agropecuário, 0,68% na indústria extrativa, 5,07% na indústria de transformação, 6,96% no setor de construção, 0,70% nos setores de utilidade pública, 16,49% no comércio e 34,78% no setor de serviços.

Estes números reforçam afirmativas anteriores, que apontam que o setor de prestação de serviços como um todo vem se consolidando como o principal gerador de Valor Agregado para a economia local, como também a mais significativa fonte de ocupação para os trabalhadores locais. A prestação de serviços, somada com o comércio local, encarregam-se de ocupar pouco mais de 50% da população econômica ativa. A esta importância econômica, os gestores públicos devem voltar especial atenção na formulação de políticas públicas promotoras de desenvolvimento, pois serão os segmentos onde a distribuição de renda entre o capital e o trabalho ocorrerá com mais facilidade. Sem dúvidas a capacitação dos trabalhadores atuantes, ou interessados nestes segmentos da economia, pode ser uma política de resultados.

O segmento da agropecuária em Guarantã do Norte, aparece nas estatísticas, sendo responsável sozinha, por um terço (29,92%) da ocupação da população economicamente ativa. Embora do ponto de vista da Agregação de Valor para a econômica local este segmento não tenha a mesma importância que sua participação na taxa de ocupação das pessoas, este é sem dúvida o outro setor econômico para o qual as políticas públicas devem ser bem pensadas. Deve-se levar em conta a complexidade e a extrema diferença existente entre o atores que nele atuam. Neste sentido reverte-se como desafio para o setor público, um profundo conhecimento das peculiaridades e carências que permeiam o agricultor familiar (agricultura diversifica e em pequena escala), o pecuarista (extensivo e intensivo) e o agricultor das monoculturas de grãos (soja e milho), para assim então, estar apto para a proposição de estratégias de desenvolvimento aplicadas a cada conjunto de atores do segmento da agropecuária. De antemão, pensar em capacitação técnica do agricultor, ofertar assistência técnica para os segmentos mais organizados e estruturados, atrair indústrias para a agregação de valor ao produto primário da região, facilitar a aplicação da legislação ambiental com licenciamento local descentralizado e principalmente atuar forte no sentido de garantir a regularização fundiária rural do município, podem ser estratégias de alavancagem para a atividade.

Como os números também demonstram, tanto do ponto de vista da Agregação de Valor quanto da ocupação de mão de obra em atividade, o setor secundário, que compreende as indústrias de transformação, em seus mais diversificados ramos, tem uma pequena participação na economia local. Entretanto, dadas suas características de alavancagem da economia, são de muita relevância para qualquer município. Estrategicamente, podem ser seguidos caminhos como o de estimular a instalação de novas indústrias ou o desenvolvimento de empresas que se responsabilizem pela industrialização dos produtos



oriundos da agropecuária, completando as diferentes cadeias de produção do agronegócio de Guarantã do Norte. Estas são ações que podem potencializar ganhos nos dois segmentos econômicos comentados. Entretanto deve ficar claro para os gestores públicos, que somente a implementação de políticas integradas e transversais que concorram para ampliar as vantagens competitivas do município em relação a municípios vizinhos, é que Guarantã do Norte conseguirá se posicionar como polo atrativo para os diferentes seguimentos da indústria.

Tecidos os longos comentários acerca do IDH, outro importante indicador a ser utilizado na análise do ambiente que permeia o desenvolvimento local, refere-se ao Índice de Gini. É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, só uma só pessoa detém toda a renda do lugar.

Os valores de Gini para o município de Guarantã do Norte, apontam que no período de 1991 para o ano de 2010, a desigualdade diminuiu: o Índice passou de 0,66 em 1991 para 0,63 em 2000 e para 0,48 em 2010. Em números mais diretos significa dizer que o percentual de extremamente pobres, para os anos de 1991, 2000 e 2010 caiu de 26,73%, para 8,13% e para 3,46%, respectivamente. Na mesma toada, para os mesmos anos considerados, o percentual de pobres caiu de 49,13%, para 24,12% e para 10,60%, respectivamente. Um outro dado mostra a melhoria que ocorreu na distribuição da renda em Guarantã do Norte. Trata-se da porcentagem da Renda Adequada por Estratos da População, avaliados para os mesmos anos anteriores. Nestas datas, os 80% mais pobres acumulavam 31,06% da riqueza total em 1991. No ano de 2000 acumularam 32,44% da riqueza total. Em 2010, este indicador apontava para um acúmulo de 46,13% do total, ou seja, aumentou a participação dos pobres na divisão da economia. Neste mesmo período, a concentração da riqueza entre os 20% mais ricos apresentou um declínio, passando de 68,94% em 1991, para 67,56% em 2000 e finalmente 53,87% da riqueza total em 2010.

Pode-se assim dizer, que o processo de evolução histórico da economia do município trouxe mais equidade na distribuição das riquezas locais, uma tendência, que conforme percebida na estipulação das expectativas para os anos vindouros, do ponto de vista do Comitê de elaboração do PDP deve ser mantida, com a obtenção subsequente de Índice de Gini cada vez menores.

Em síntese, com a percepção do conjunto da economia do município, é razoável pensar a elaboração de políticas públicas que contribuam para o fortalecimento e a promoção das empresas já instaladas, que uma vez sendo desenvolvidas terão potencialidade para novas contratações formais, ampliando a base de emprego da cidade e consequentemente melhorando a faixa de rendimento médio e melhorando a distribuição da riqueza. Estes resultados de aumento de emprego formal, ampliação da remuneração e distribuição da riqueza, também poderão ser complementados, com políticas de promoção das potencialidades econômicas e vantagens competitivas do município, consolidando-o como polo de desenvolvimento regional, tornando-se assim, atrativo para a instalação de diferentes tipos de novos empreendimentos. Entretanto o posicionamento estratégico de polo regional implica em ousadia na solução de problemas de infraestrutura, para as



empresas e os cidadãos, implica na melhor oferta de serviços públicos essenciais, implica na melhor educação e capacitação da futura mão de obra ofertada, entre outras ações, que exigem um visão estratégica clara e objetiva do cenário no qual se posicionar, com uma formulação baseada em números e indicadores pertinentes e atuais e contando com a máxima participação possível, tanto dos atores internos da gestão pública quanto dos agentes integrantes dos mais diferenciados segmentos da sociedade civil.

12 – Instrumento de Diagnóstico: a Matriz S.W.O.T.

A Matriz S.W.O.T., também conhecida como matriz FOFA, é uma ferramenta de diagnóstico utilizada como parte do planejamento estratégico. O termo SWOT vem do inglês e representa as iniciais das palavras strenghts (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

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.



12.1 – 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?



12.2 – 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 a Prefeitura de 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?

13 – Estrutura Administrativa de Guarantã do Norte

A Lei Complementar nº 216/14 de 27 de janeiro de 2014, “*dispõe sobre a nova estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte/MT, e dá outras providências*”, sendo a legislação que se encontra em vigor, determinando a organização hierárquica e funcional da prefeitura, além de estabelecer a organização dos serviços que compõe a Prefeitura. O objetivo permanente da presente lei é o de assegurar a população



condições indispensáveis ao acesso a níveis crescente de progresso e bem estar e especificamente assegurar:

- I – A prestação de serviços destinados a propiciar condições de bem estar e de interesse da população, diretamente ou sob a forma de concessão;
- II – O incentivo às atividades econômicas geradoras de trabalho e renda, mediante investimentos públicos necessários à criação de condições de infraestrutura, indutora do maior aproveitamento das potencialidades econômicas do Município;
- III – A manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, de programas de educação, em especial a de ensino fundamental e a educação em todos os níveis;
- IV – A prestação dos serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado;
- V – O desenvolvimento de ações de combate às causas de pobreza e de fatores de marginalização promovendo a integralização social da população de baixo poder aquisitivo;
- VI – Desenvolvimento de programas de saneamento básico, de construção de unidades habitacionais e melhoria das condições de moradia da população;
- VII – A adoção do planejamento participativo, como método de integração, celeridade e racionalidade das ações da administração municipal;
- VIII – A implantação e manutenção de programas e ações voltadas para o atendimento aos direitos da criança, do adolescente e do idoso;
- IX – A proteção às pessoas portadoras de deficiências ou necessidades especiais;
- X – A exploração racional dos recursos naturais do Município, ao menor custo ecológico, assegurando a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, preservando a flora, a fauna e os recursos hídricos e estimulando a recuperação das áreas degradadas;
- XI – O desenvolvimento de ações que possibilitem o acesso à cultura e a preservação do patrimônio histórico.

Ainda no sentido de orientação do posicionamento da prefeitura na condução da gestão pública, a presente lei, em seu art. 4º, estabelece que deverá ser obedecido pelo Executivo Municipal no cumprimento de suas atividades, aos seguintes princípios fundamentais:

- I – Planejamento;
- II – Organização;
- III – Coordenação;
- IV – Delegação de competência;
- V – Controle.



Vale lembrar ainda, que a CF/88, em seu art. 37, no Capítulo da Administração Pública, elenca como princípios fundamentais a serem seguidos, os destacados abaixo:

- I – Legalidade,
- II – Moralidade,
- III – Impessoalidade,
- IV – Finalidade, e
- V – Publicidade.

Ao conjunto de princípios relacionados tanto na Lei Municipal quanto na Constituição Federal, pode-se agregar outros princípios, que são a eficiência e eficácia na gestão da coisa pública. Estas são palavras semelhantes e, muitas vezes, consideradas sinônimos. No entanto, existem diferenças sutis na definição e utilização de ambos os termos.

A eficiência seria o ato de “fazer certo as coisas”, enquanto que a eficácia consiste em “fazer as coisas certas”.

A eficácia é saber o que fazer. Um trabalho feito com eficiência, mas sem eficácia para a conclusão de determinado plano, passa a ser inútil, pois não agregará nada de substancial, por mais bem feito que tenha sido executado. Um exemplo clássico que ajuda a visualizar a diferença entre a eficiência e a eficácia: um homem que cava um poço com perfeição e atentamente, realiza um trabalho com eficiência; um homem que sabe o local correto para cavar o poço e achar água, executa um trabalho com eficácia.

Ainda em relação a Lei Complementar nº 216/14, o seu Título II trata da estrutura administrativa propriamente dita, implementada na organização da prefeitura de Guarantã do Norte, estabelecendo os órgãos diretamente subordinados ao chefe do Poder Executivo:

I. Órgãos de Assessoria e Apoio Direto ao Prefeito:

- 1. Procuradoria Jurídica;
- 2. Controladoria Interna;
- 3. Assessoria Municipal;
- 4. Assessoria de Apoio em Brasília;
- 5. Assessoria de Apoio em Cuiabá; e
- 6. Ouvidoria.

II. Órgãos Colegiados e Conveniados:

- a) Conselhos Municipais;
- b) Junta do Serviço Militar;
- c) SINE;



d) PROCON.

III. Secretarias Municipais:

1. Secretarias de Gestão:

- a) Secretaria Municipal de Coordenação e Finanças;
- b) Secretaria Municipal de Governo e Articulação Institucional.

2. Secretarias de Políticas e Ações Sociais:

- a) Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto;
- b) Secretaria Municipal de Saúde;
- c) Secretaria Municipal de Assistência Social.

3. Secretarias de Infraestrutura:

- a) Secretaria Municipal da Cidade; e
- b) Secretaria Municipal de Infraestrutura Rural e Serviços Urbanos.

4. Secretaria Municipal de Desenvolvimento

- a) Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Turismo.

Para se levar a bom termo a construção de um planejamento estratégico, é fundamental se conhecer com profundidade a estrutura administrativa que se encarregará da execução e operação dos programas que vierem a ser construídos. Portanto, no caso da prefeitura de Guarantã do Norte, a estrutura administrativa a ser considerada é esta descrita acima, estabelecida pela Lei Complementar 216/14.

Mas além do conhecimento da estrutura administrativa, é de extrema importância compreender a relação existente entre cada uma destas estruturas com sua finalidade funcional, e suas inter-relações, no contexto da atuação integrada da prefeitura no atendimento das demandas do conjunto da sociedade.

Conceitualmente, com o objetivo de clarear a finalidade funcional dos setores da gestão, utiliza-se os termos atividade-fim e atividade-meio em administração de empresas e outras áreas relacionadas à gestão. Eles se referem às atividades desenvolvidas pelas empresas ou instituições públicas no seu cotidiano, em suas rotinas, na busca pela consecução de seus objetivos.

A subdivisão das atividades em atividades-fim e atividades-meio tem por objetivo não apenas contribuir para a definição das estratégias das empresas e sua organização interna. Para acabar de vez com as dúvidas com relação à classificação de uma atividade como fim ou meio, confira abaixo alguns exemplos e explicações sobre o assunto.

As atividades-fim podem ser entendidas com o foco da empresa, seu objeto. São aquelas que se confundem com os objetivos da empresa ou muitas vezes são os únicos meios para que a organização alcance tais objetivos. Em outras palavras, pode-se dizer que as



atividades-fim são aquilo que a empresa entrega a seus clientes, seja na forma de produtos ou prestação de serviços.

As atividades-meio muitas vezes podem ser facilmente identificadas em diversas empresas, mesmo que sejam de ramos completamente diferentes. Por exemplo: motoristas, telemarketing, cobrança, atendimento ao cliente etc., são atividades encontradas em muitas empresas, independente do seu ramo de atuação. Essas atividades, na maioria das vezes, não são o objeto do negócio, ou seja, não são o objetivo principal da organização. São apenas atividades de apoio, necessárias por contribuir com o satisfatório andamento dos processos e rotinas administrativas. As atividades-meio são necessárias, pois contribuem para o bom desempenho das rotinas administrativas da empresa, enquanto as atividades-fim são o próprio negócio, a razão de existir da instituição.

13.1 – A Política Orçamentária Vigente em Guarantã do Norte

13.1.1 – PPA 2014 – 2017

LEI MUNICIPAL Nº 1100/13
DE 01 de Novembro de 2013.

**“DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL DO
MUNICÍPIO DE GUARANTÃ DO NORTE PARA O
QUADRIÊNIO 2014-2017.”**



Estado do Mato Grosso
PREFEITURA MUN. GUARANTA DO NORTE
PLANO PLURIANUAL 2014 a 2017 - PPA 2014 - 2017
Resumo dos Programas por Macroobjetivos
Seleção: Alteração em 09/01/2014 (A)

Página: 1/1
Data: 01/11/2013

Programa	Total
Macroobjetivo: Não informado	277.130.000,00
0001 - GESTÃO E MANUTENÇÃO PROCESSO LEGISLATIVO	8.356.000,00
0002 - GESTÃO E MANUTENÇÃO DO GABINETE DO PREFEITO	4.478.275,06
0004 - GESTÃO DE POLÍTICA DE PLANEJAMENTO	2.940.000,00
0005 - GESTÃO DE POLÍTICA DA SEC. DE COORDENAÇÃO E FINANÇAS	14.762.000,00
0006 - CIDADANIA TRIBUTARIA E CONCIÊNCIA FISCAL	455.000,00
0007 - OPERAÇÃO ESPECIAIS	5.230.000,00
0008 - GESTÃO PÚBLICA EFICIENTE	255.000,00
0009 - GESTÃO DE POLÍTICA DE AGRICULTURA	5.530.000,00
0010 - GUARDA MUNICIPAL	408.000,00
0012 - GESTÃO DE POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE	698.000,00
0013 - GESTÃO DE SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADES	21.628.782,23
0014 - HABITA MAIS GUARANTÃ	1.580.000,00
0016 - GESTÃO DA POLÍTICA DA SECRETARIA DE SAÚDE	34.049.000,00
0017 - INFRA ESTRUTURA A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO	9.672.000,00
0022 - ATENÇÃO BÁSICA	18.758.930,33
0023 - ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA	957.116,14
0026 - GESTÃO DA POLÍTICA DE OBRAS E INFRA ESTRUTURA	28.400.000,00
0029 - GESTÃO DA POLÍTICA DA SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL	4.364.000,00
0030 - FORTALECIMENTO DOS SERVIÇOS DO SUAS	2.519.232,22
0032 - GESTÃO DA POLÍTICA DE BENEFÍCIOS DA PREVIQUAR	6.810.000,00
0033 - FOMENTO À CULTURA	1.471.000,00
0035 - GESTÃO DE POLÍTICA DO ENSINO SUPERIOR	108.000,00
0036 - GESTÃO POLÍTICA DO ENSINO ESPECIAL	748.000,00
0037 - GESTÃO DE POLÍTICA DO ENSINO FUNDAMENTAL	12.260.826,23
0038 - GESTÃO DE POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA	51.864.732,78
0039 - GESTÃO DE POLÍTICA DO ENSINO INFANTIL	1.220.000,00
0040 - GESTÃO DA POLÍTICA DE TURISMO	1.287.000,00
0045 - APOIO AO DESPORTO E LAZER	2.530.000,00
0075 - GESTÃO DE POLÍTICA DA INDÚSTRIA	700.000,00
0091 - CRIANÇA E ADOLESCENTES	900.000,00
1123 - MAC	9.679.400,33
1127 - VIGILÂNCIA EM SAÚDE	670.733,77
1162 - MERENDA ESCOLAR	2.485.941,77
1401 - GESTÃO DE POLÍTICA DO TRANSPORTE ESCOLAR	3.648.324,28
9997 - RESERVA DO RPPS	14.582.595,86
9999 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	1.142.109,00
Total Geral:	277.130.000,00

13.1.1.1 – Prazo para entrega do PPA à Câmara de Vereadores

Segundo o art. 165, § 9º, inc. I, da Constituição Federal, os prazos para encaminhamento dos projetos de lei que instituem o PPA, são os definidos no art. 35, § 2º, inc. I, ADCT, ou nas Leis Orgânicas dos Municípios (art. 22, caput, da LF 4.320/1964).

Estabelece o art. 35, § 2º, Inc. I:

“[...] encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido até o encerramento da sessão legislativa”.

Esta data é 31 de agosto do primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo ou a definida na LOM.



O art. 80 da Lei Orgânica (LOM) de Guarantã do Norte estabelece a competência do Poder Executivo para instituir o Plano Plurianual, porém não é específica com relação a data a ser obedecida no encaminhamento da mesma ao poder Legislativo. Entretanto a Emenda a Lei Orgânica do Município nº. 001/2013, estabelece em seu artigo 1º a alteração do parágrafo 8º. do artigo 80 da LOM, estabelecendo que o projeto do Plano Plurianual será encaminhado até 135 (cento e trinta e cinco dias) antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do chefe do executivo.

13.1.2 – LDO 2016 – Exercício 2017

LEI MUNICIPAL Nº 1499/2016.
DE 17 de novembro de 2016.

“DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE GUARANTÃ DO NORTE/MT, PARA O EXERCÍCIO DE 2017 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

ARTIGO 1º. São estabelecidas, em cumprimento ao disposto no Art. 165, § 2º, da Constituição Federal e em consonância com o Art. 4º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e ainda com o disposto na Lei Orgânica do Município e no que couber, as disposições contidas na Lei Federal N. 4.320, de 17 de Março de 1.964 as diretrizes orçamentárias para o ano de 2017, da administração pública direta e indireta do Município, nela incluída o Poder Legislativo compreendendo:

- I - as prioridades e metas da administração pública municipal;
- II - as metas fiscais e os riscos fiscais;
- III - a estrutura e organização dos orçamentos;
- IV - as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos do Município e suas alterações;
- V - as disposições relativas à arrecadação e alterações na legislação tributária;
- VI - as disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais;
- VII - as disposições gerais.

13.1.2.1 – Prazo para entrega da LDO a Câmara de Vereadores

Enquanto não for editada a Lei Complementar de que trata o art. 165, § 9º, inc. I, da Constituição Federal, os prazos são os definidos no art. 35, § 2º, inc. II, ADCT, ou nas Leis Orgânicas dos Municípios (art. 22, caput, da LF 4.320/1964).

Prevê o art. 35, § 2º, inc. II, que a data é de 15 de maio.

ADCT – art. 35, § 2º, II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

A devolução é regrada pelo art. 57, § 2º, ou o disposto na LOM.

“§ 2º – A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias”.



O art. 80 da Lei Orgânica (LOM) de Guarantã do Norte estabelece a competência do Poder Executivo para instituir Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, porém não é específica com relação a data a ser obedecida no encaminhamento da mesma ao poder Legislativo. Entretanto a Emenda a Lei Orgânica do Município nº. 001/2013, estabelece em seu artigo 1º a alteração do parágrafo 8º. do artigo 80 da LOM, estabelecendo que o projeto do Plano Plurianual será encaminhado até 120 (cento e vinte dias) antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do chefe do executivo.

13.1.3 – LOA 2016 – Exercício de 2017

LEI MUNICIPAL Nº 1517/2016
De 30 de dezembro de 2016.

**“ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO
MUNICÍPIO DE GUARANTÃ DO NORTE – MT,
PARA O EXERCÍCIO DE 2017, E DA OUTRAS
PROVIDENCIAS.”**