

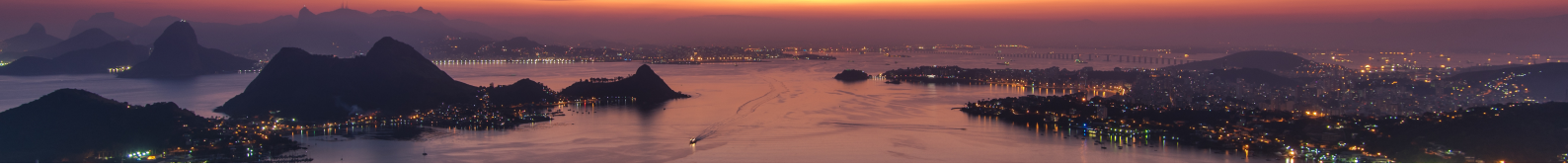


METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO



NITERÓI
SEMPRE À FRENTE

Secretaria de Planejamento,
Orçamento e Modernização
da Gestão - SEPLAG



METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO

O sistema de planejamento da Cidade de Niterói compreende diversos instrumentos que atuam de forma integrada e abrangem o longo, o médio e o curto prazos.

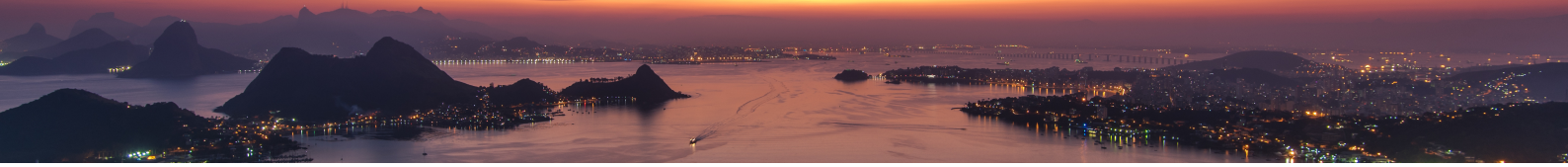
No horizonte temporal mais amplo, encontra-se o Planejamento Estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033 (NQQ), plano de desenvolvimento que tem por objetivo tornar Niterói “a melhor cidade do Brasil para se viver e ser feliz”. Além de estabelecer esta visão de longo prazo para a cidade (20 anos), o NQQ orienta esforços, políticas públicas e investimentos ao longo do período e busca gerar impacto social que leve a cidade a outro patamar de qualidade de vida.

A fim de efetivar o Plano em uma visão de médio prazo, a cada quadriênio é estabelecida uma Carteira de Projetos Estruturadores do NQQ, que conduz a atuação prioritária da Prefeitura. Atualmente, a terceira Carteira de Projetos para o período de 2021 a 2024 encontra-se em fase de estruturação dos projetos validados.

Por sua vez, o Plano Plurianual (PPA) é um dos elos entre a visão de longo prazo (“o que pretendemos alcançar”) e a efetiva execução dos programas governamentais necessários para a realização dos objetivos propostos para o município. Portanto, o PPA, como peça fundamental do planejamento governamental, atua de forma integrada aos demais instrumentos de planejamento municipais.

Ele se articula, por exemplo, com o NQQ, estabelecendo a aderência entre os projetos do governo e os indicadores de resultado e garantindo que tais projetos possuam um claro delineamento a partir da perspectiva orçamentária. Diversos instrumentos, como os planos setoriais específicos, o Plano Diretor e Plano de Governo, também são considerados no momento do planejamento dos programas e ações que compõem o PPA.

Além disto, e já em uma lógica de curto prazo, anualmente são determinadas diretrizes e metas por meio do Plano de Metas Anual, diretamente pactuado com os órgãos e entidades do município. Ao planejarem as metas deste instrumento, as setoriais devem levar em consideração as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual.



Ainda na perspectiva temporal anual, há a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, para estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o ano a que se refere, também deve observar os ditames previamente estabelecidos no PPA. Por fim, a correspondente alocação de recursos é realizada pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por meio deste sistema, as diferentes projeções temporais que compõem a estratégia de planejamento municipal ficam alinhadas, revelando-se um verdadeiro elo entre a visão de longo prazo exposta no NQQ e a execução das políticas públicas, transformando as diretrizes e objetivos em ações tácitas nos planejamentos anuais e permitindo a evolução do município rumo à sua visão de futuro.

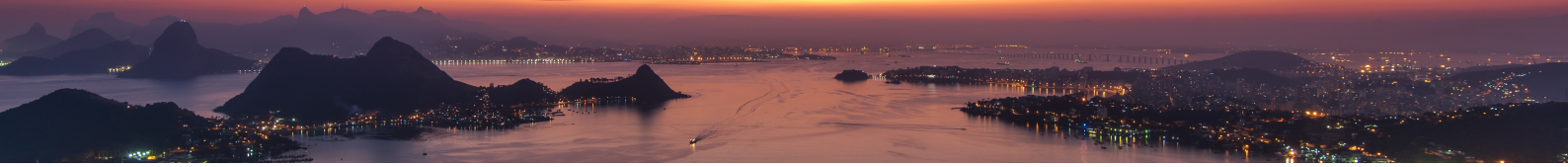


Figura 1: Sistema de Planejamento Municipal. Fonte: Elaboração própria, 2021.

Partindo desta premissa, a construção do PPA 2022-2025 iniciou pela consideração da perspectiva de desenvolvimento em longo prazo, base para a atuação do governo. A esta orientação estratégica foram alinhadas diretrizes desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG).

A primeira de tais diretrizes é o Planejamento orientado para Resultados. Para fortalecer sua atuação e aumentar o impacto das políticas públicas sobre a realidade social, é necessário que o governo atue levando em conta sua visão estratégica e o foco em resultados. A capacidade de transformação social e econômica do planejamento governamental pode ser potencializada quando o Plano opera em atenção a estes dois requisitos.

No presente PPA, a visão estratégica e o foco em resultados ficam evidentes a partir de três principais inovações: (i) definição de indicadores de impacto (e suas respectivas metas) vinculados às Áreas de Resultado; (ii) diagnóstico, revisão e definição de indicadores de resultado (e suas respectivas metas) vinculados aos Programas; e (iii) revisão dos atuais Programas e objetivos, alinhados, dentre outros, ao Plano Estratégico Niterói Que Queremos (NQQ), ao Plano de Governo e ao atual cenário socioeconômico.



O Orçamento orientado para Resultados também foi considerado, com o objetivo de que o PPA atue como um instrumento capaz de orientar a ação e a alocação dos recursos do governo com vistas a alcançar as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. Isto permite o aprimoramento da qualidade do gasto público e o equilíbrio das contas públicas.

A participação cidadã, elemento essencial no processo de definição e priorização de políticas públicas, está demonstrada na Consulta Pública Participa Niterói - Plano Plurianual 2022-2025, nos webinários de divulgação e conscientização e na audiência pública realizados para identificar as demandas sociais e utilizá-las como elemento orientador no processo de elaboração do Plano Plurianual.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) também foram considerados no processo de planejamento, através da identificação com os programas propostos. Com isto, buscou-se fortalecer o compromisso do município com a Agenda 2030.

A Rede PlaNit, composta por servidores públicos representantes de órgãos e entidades municipais, atuou como ponto focal de planejamento nas trocas de informações e orientações realizadas entre a SEPLAG e as setoriais. Desta forma, organizou-se o fluxo de trabalho para a criação do Plano, contando, igualmente, com a validação e a participação dos respectivos dirigentes.

O monitoramento e a avaliação do Plano são etapas essenciais no processo de acompanhamento das ações, metas e dos seus resultados. Tais atividades são fundamentais para corrigir eventualmente os rumos e aprimorar continuamente a atuação do governo, gerando informações relevantes tanto para o Poder Público quanto para a sociedade.

A Transparência e o Controle Social, itens valorizados no Plano, viabilizam a eficiência da gestão pública e o combate à corrupção, possibilitam a contribuição tempestiva da sociedade e dos órgãos de controle, estimulam o desenvolvimento de uma cultura de integridade no poder público e incentivam o esforço por melhores programas e políticas públicas.

Estabelecidas tais diretrizes para o PPA 2022-2025 e considerando a perspectiva de desenvolvimento do Município de Niterói, foi criado o encadeamento lógico do Plano Plurianual. Assim, o Plano desdobra-se em três dimensões que se interligam e se complementam: a estratégica, a tática e a operacional.

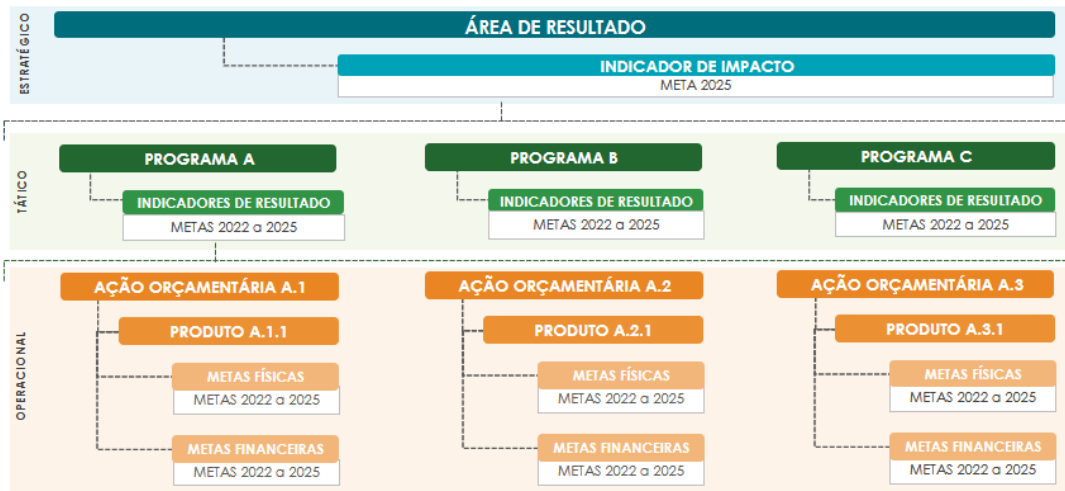
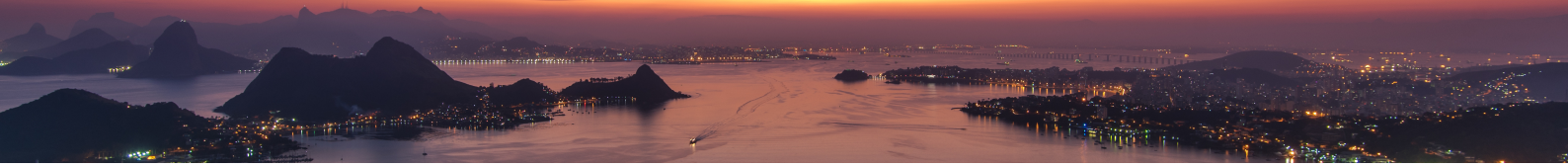


Figura 2: Encadeamento lógico do PPA 2022-2025. Fonte: Elaboração própria, 2021.

O primeiro nível do Plano compreende a dimensão estratégica que reflete a Agenda de Estado considerando o Planejamento Estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033, ou seja, o que se deseja alcançar de resultados no conjunto das políticas públicas. Aqui, há uma visão macro do processo buscando responder à seguinte indagação: "aonde o município quer chegar?". A resposta é a visão de futuro estabelecida no NQQ - "Niterói: A melhor cidade do Brasil para se viver e ser feliz".

Neste nível, estão as sete Áreas de Resultado indicadas no NQQ, pilares de organização intersetorial e transversal das políticas públicas municipais que demonstram os grandes resultados a serem alcançados. Esta divisão possibilita o direcionamento dos esforços e recursos, que consideram a transversalidade dos desafios enfrentados.



Figura 3: Áreas de Resultado do NQQ. Fonte: Elaboração própria, 2021.



Para medir o desempenho na dimensão estratégica, foram estabelecidos Indicadores de Impacto com metas a serem alcançadas em 2025, um para cada Área de Resultado, considerando uma visão de efetividade. Possuindo natureza abrangente e multidimensional, tais indicadores medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos, no sentido de transformar a vida dos cidadãos e gerar melhoria da qualidade de vida.

Para a elaboração de tais indicadores foram considerados critérios-chave como aderência, consistência e viabilidade. O processo contou com a análise dos indicadores do PPA 2018-2021 da Prefeitura, a adequação aos Programas propostos (e Áreas de Resultado), o alinhamento às propostas da Urban 95, Mercocidades e ODS, dados disponíveis no ObservaNit, a avaliação das informações do NQQ e indicadores secundários, bem como o diálogo com as áreas responsáveis.

Além disso, o estabelecimento dos Indicadores de Impacto privilegiou o tema que a população elencou como prioritário dentro de cada Área de Resultado na Consulta Pública Participa Niterói.

Passando para o próximo nível, encontramos a dimensão tática que define os caminhos para que a transformação da realidade indicada na dimensão estratégica se consolide. Ela se expressa através dos Programas, conjunto de ações estruturadas para geração de benefícios estratégicos de acordo com os resultados pactuados, em uma visão de eficácia.

Cada programa tem um objetivo (expressa o que será realizado a partir da sua implementação), uma justificativa (exposição dos motivos que embasam a sua criação), um público-alvo (segmento da sociedade que se beneficia com a sua execução) e um desempenho a ser medido através de Indicadores de Resultado. Tais indicadores expressam os benefícios no público-alvo decorrentes das ações do Programa, têm particular importância no contexto da gestão pública orientada para resultados e possuem, no PPA 2022-2025, metas definidas para cada ano de vigência do Plano (2022, 2023, 2024 e 2025).

Ainda no processo de elaboração do PPA, os programas governamentais já existentes foram revisados para garantir o alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, o que será sinalizado através do selo respectivo no programa, a saber:

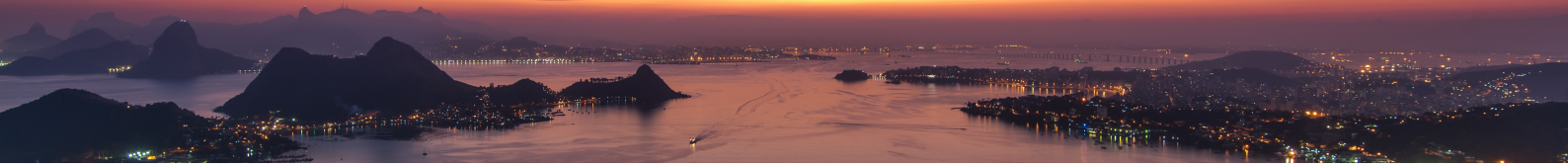


Figura 4: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Fonte: Website das Nações Unidas Brasil, 2021.

Por fim, passando ao terceiro nível, encontra-se a dimensão operacional, na qual evidencia-se a relação entre os insumos alocados, as atividades desempenhadas e o produto a ser entregue das ações governamentais, com foco na eficiência do setor público.

Nesta dimensão, consta a ação, ato governamental que materializa a entrega de bens e/ou serviços, com vistas ao atingimento do objetivo e resultados de determinado Programa. As ações orçamentárias abarcam projetos e atividades finalísticas e serão pormenorizadas por Órgão e Unidade Orçamentária (indicam quem é o responsável por realizar a ação) e por função e subfunção (refletem a competência institucional do órgão e a natureza da atuação governamental). Além disso, cada ação terá um produto (bem e/ou serviço que resulta da ação executada), com a respectiva unidade de medida (padrão de mensuração do produto) e metas físicas (quantidade de entrega) e financeiras (volume de recursos) definidas para cada ano de vigência do Plano (2022, 2023, 2024 e 2025).

Como inovação relacionada à dimensão operacional, há a criação de Pautas Temáticas, que são formas alternativas de organização das informações contidas no Plano, permitindo uma visão sistematizada das ações de governo para públicos ou temas específicos. Para o PPA 2022-2025, serão utilizadas as seguintes pautas temáticas:



Figura 5: Pautas Temáticas do PPA 2022-2025. Fonte: Elaboração própria, 2021.



O desenho da metodologia do PPA e das dimensões e seus elementos foi elaborado pela SEPLAG e construído em conjunto com os órgãos e entidades por meio de reuniões, trocas de informações e elaboração direta pelas setoriais (caso, por exemplo, das ações orçamentárias). Além da reunião de sensibilização, foi realizada uma reunião de apresentação da metodologia aos órgãos e entidades, com o objetivo de familiarizá-los com os termos técnicos, indicadores e as atividades que seriam desenvolvidas na definição das ações orçamentárias.

Além disto, a SEPLAG, sob coordenação da Subsecretaria de Planejamento, lançou o Manual de Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025. Em tal documento, o corpo técnico da Prefeitura teve acesso, de forma didática e organizada, à referência metodológica e aos principais conceitos a serem utilizados na elaboração do PPA 2022-2025 do Município de Niterói. O material, que foi divulgado no website da SEPLAG¹, serviu como insumo para que os órgãos e entidades desenvolvessem e definissem suas respectivas ações orçamentárias, produtos e metas para o PPA com vistas aos resultados esperados.

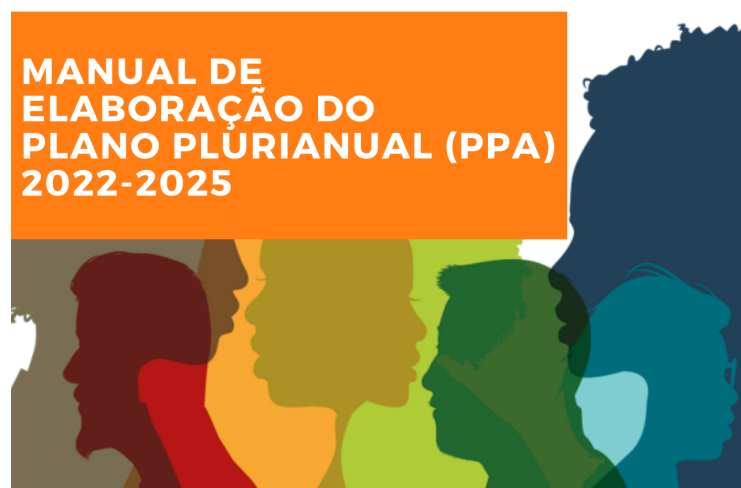


Figura 6: Manual de Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025.

Fonte: website da SEPLAG, 2021.

¹ Disponível em http://seplag.niteroi.rj.gov.br/artigo_detalhe.jsf?id=362 Acesso em 04/08/2021.



Ainda para efetivar a participação popular no processo de planejamento do PPA 2022-2025, a Prefeitura realizou uma série de ações entre os meses de abril e agosto de 2021.

Neste sentido, foi realizada a Consulta Pública Participa Niterói - Plano Plurianual 2022-2025, pesquisa virtual conduzida pela SEPLAG, em parceria com a Secretaria Municipal de Participação Social - SEMPAS, através da plataforma COLAB que ficou no ar de 19/04/2021 a 24/05/2021. O modelo virtual foi adotado ao longo do processo tendo em vista o contexto da pandemia. O objetivo foi ouvir a população da cidade para identificar quais são as demandas mais importantes de acordo com o cidadão, fornecendo insumos para se estabelecer as prioridades para as políticas públicas para os próximos quatro anos.



Figura 7: Chamada da Consulta Pública Participa Niterói - PPA 2022-2025.
Fonte: Elaboração própria, 2021.

A pesquisa foi idealizada a fim de alcançar diferentes faixas etárias, gêneros, escolaridades e regiões do município e a comunicação foi desenvolvida com uma linguagem simples e direta, incluindo textos explicativos sobre a importância do Plano Plurianual. A consulta contou com ampla divulgação, sendo veiculada nos sites e redes sociais da Prefeitura, em grupos de WhatsApp, com cartazes físicos fixados em órgãos públicos e em ônibus e no mobiliário urbano da cidade. A *live* de abertura da consulta teve a participação do Prefeito de Niterói, Axel Grael, e alcançou 8,7 mil visualizações².

² Conforme informação disponível em <https://www.facebook.com/PrefeituraMunicipaldeNiteroi/videos/899215790925822/>. Acesso em 24/08/2021.



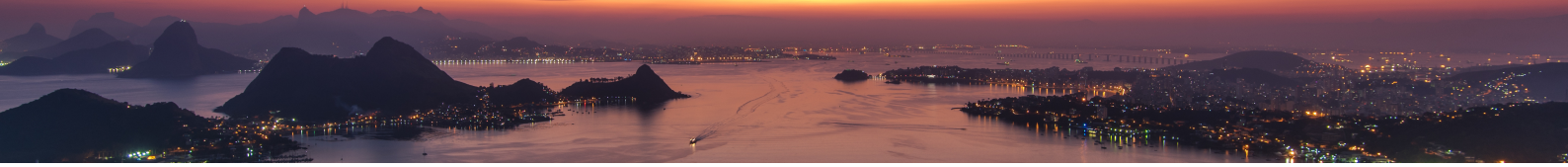
Figura 8: Divulgação virtual da Consulta Pública Participa Niterói - PPA 2022-2025.
Fonte: Elaboração própria, 2021.



Figura 9: Divulgação virtual da Consulta Pública Participa Niterói - PPA 2022-2025 (WhatsApp).
Fonte: Elaboração própria, 2021.



Figura 10: Divulgação física da Consulta Pública Participa Niterói - PPA 2022-2025.
Fonte: Elaboração própria, 2021.



O questionário, que contou com perguntas específicas sobre cada Área de Resultado, foi elaborado junto aos órgãos e entidades conforme a pertinência temática com as perguntas elaboradas.

Após, o resultado da consulta pública foi consolidado e inserido em uma ferramenta cujo objetivo é transformar as fontes de dados em informações coerentes, visualmente envolventes e interativas - Power BI³. Tal ferramenta foi disponibilizada à população no site da SEPLAG e o link de acesso direto foi encaminhado aos órgãos e entidades, para que pudessem ter uma visão geral dos anseios da população e as utilizassem como insumo no processo de elaboração das ações do Plano. Além dos temas e demandas, o Power BI também permitiu a visualização dos perfis e percentuais da participação popular, de modo que todos os agentes do processo tivessem uma visão ampla do público manifestante.

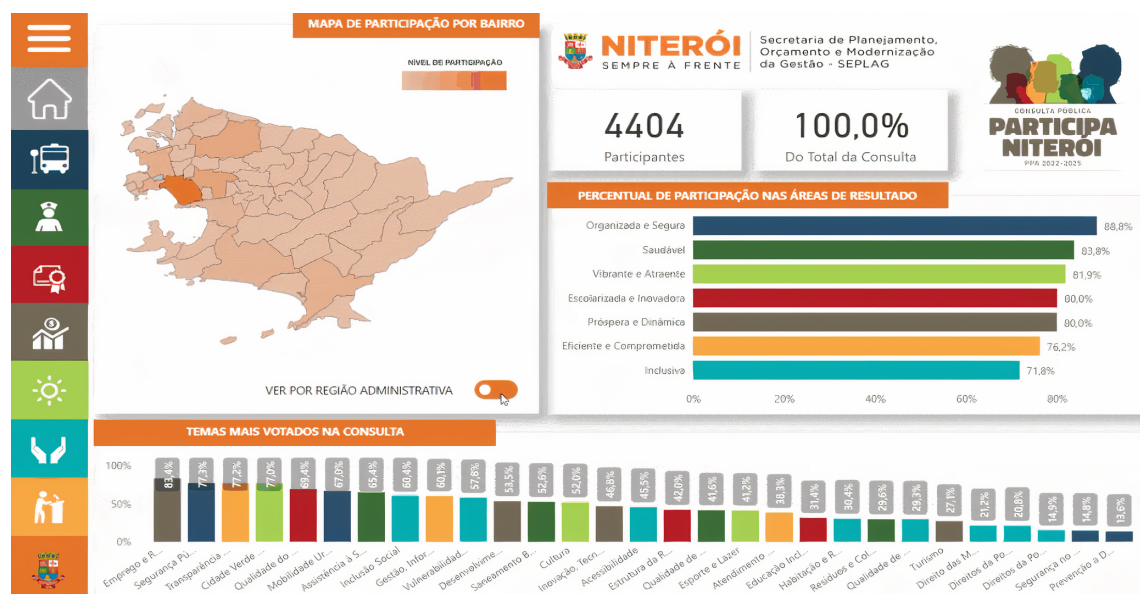


Figura 11: BI da Consulta Pública Participa Niterói. Fonte: Website da SEPLAG, 2021.

No total, 4.404 pessoas participaram da consulta pública, que ficou em 2º lugar no ranking das pesquisas virtuais feitas pelo COLAB em Niterói, atrás somente da consulta da Rua Ator Paulo Gustavo. No ranking das consultas virtuais via COLAB no Brasil, a Participa Niterói ficou em 5º lugar, atrás da consulta da Rua Ator Paulo Gustavo e de Cidades e Comunidades Sustentáveis (2018, 2019 e 2020).

A maioria da população participante (88,8%) opinou sobre as políticas relativas à Área de Resultado "Niterói Organizada e Segura", seguida da área "Niterói Saudável" (83,8%) e "Niterói Vibrante e Atraente" (81,9%).

³ Resultado da Consulta Pública e ferramenta disponível em <http://seplag.niteroi.rj.gov.br/site/index.jsf>. Acesso em 23/08/2021.

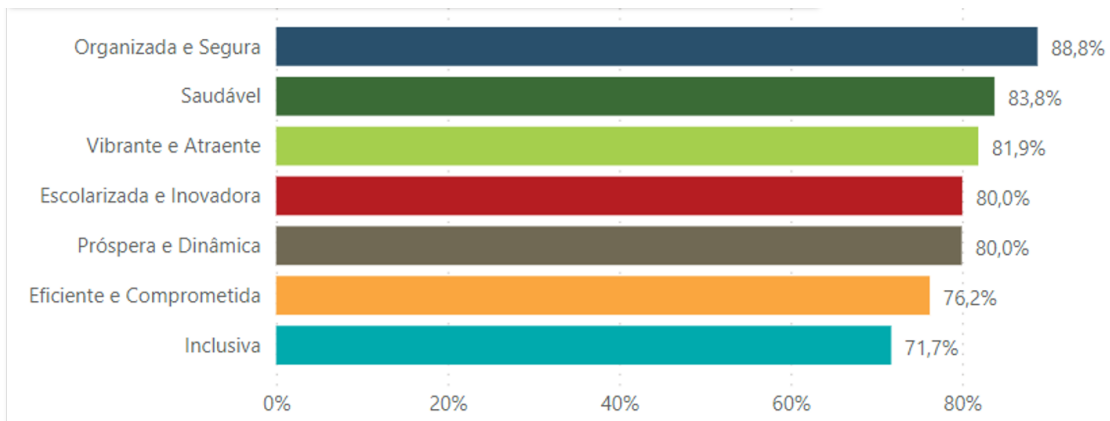


Figura 12: Percentual de Participação nas Áreas de Resultado da Consulta Pública.
Fonte: Elaboração própria, 2021.

Ainda no mês de maio, a Prefeitura levou a Consulta Pública Participa Niterói diretamente para a população de rua, objetivando colher as percepções do grupo sobre quais políticas públicas seriam mais relevantes para os próximos quatro anos. A apresentação metodológica e a conversa com os representantes da população acolhida ocorreu no Hospital Emergencial São Domingos respeitando todos os protocolos de saúde considerando o contexto da pandemia.



Figura 13: Apresentação da Consulta Pública Participa Niterói para a população de rua.
Fonte: Elaboração própria, 2021.

Além da consulta disponível na plataforma do COLAB, a Prefeitura disponibilizou à sociedade o e-mail participaniteroi@seplag.niteroi.rj.gov.br para também receber diretamente as demandas da população.



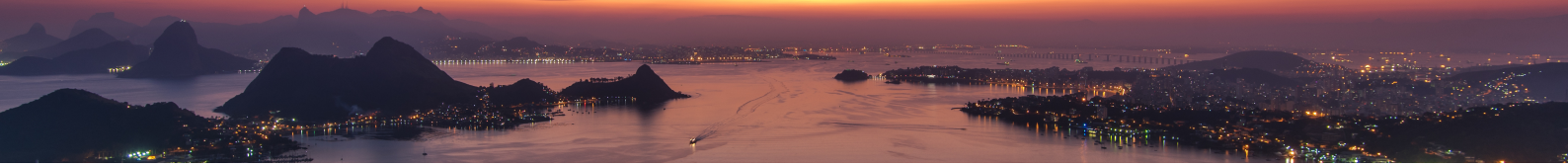
Durante todo o período em que a consulta pública esteve aberta, foram realizados 8 (oito) encontros virtuais (webinários) abertos à população, que totalizaram 14 horas de palestras no ar. O objetivo foi divulgar a consulta Participa Niterói através da discussão de temas relevantes que entraram no questionário.

As mesas dos encontros virtuais foram compostas por diversos gestores da Prefeitura Municipal de Niterói, membros do Poder Legislativo, representantes de Conselhos Municipais, de organizações do terceiro setor e da sociedade civil e membros da academia. Cada webinário teve um tema específico, quais sejam:

- "A importância da participação popular na formulação das políticas públicas";
- "O papel do jovem na construção do futuro da cidade";
- "A importância das políticas públicas no empoderamento e protagonismo das mulheres";
- "O desafio de criar uma cidade urbana, acessível, segura e habitável: como incorporar boas práticas em Niterói?";
- "O envelhecimento saudável da população e as políticas para o grupo";
- "A sustentabilidade e a inovação como pilares para uma cidade mais dinâmica e desenvolvida";
- "Cultura é um direito!"; e
- "Políticas de Educação e Estratégias para redução do abandono e da evasão escolar".

The poster features a YouTube live stream link at the top: youtu.be/fD_8hUYRLkA. Below the link is a graphic of five stylized human silhouettes in various colors (grey, red, yellow, green, blue). The text reads: "CONSULTA PÚBLICA PARTICIPA NITERÓI PPA 2022-2025". The main topic is "A importância da participação popular na formulação das políticas públicas". A red callout box says "Atenção! Novo horário" with an arrow pointing to the date and time: "segunda-feira 26 DE ABRIL às 19h". At the bottom is the Niterói logo with the slogan "NITERÓI SEMPRE À FRENTE".

Figura 14: Exemplo de divulgação do 1º Webinário. Fonte: Elaboração própria, 2021.



Os encontros virtuais foram transmitidos à população pelo canal da Escola de Governo e Gestão de Niterói no YouTube, as visualizações chegaram a registrar mais de 1.500 pessoas e, nas transmissões ao vivo, o total de espectadores chegou a 928. Os espectadores podiam participar do debate através do chat do YouTube fazendo perguntas e comentários e interagindo com os palestrantes.

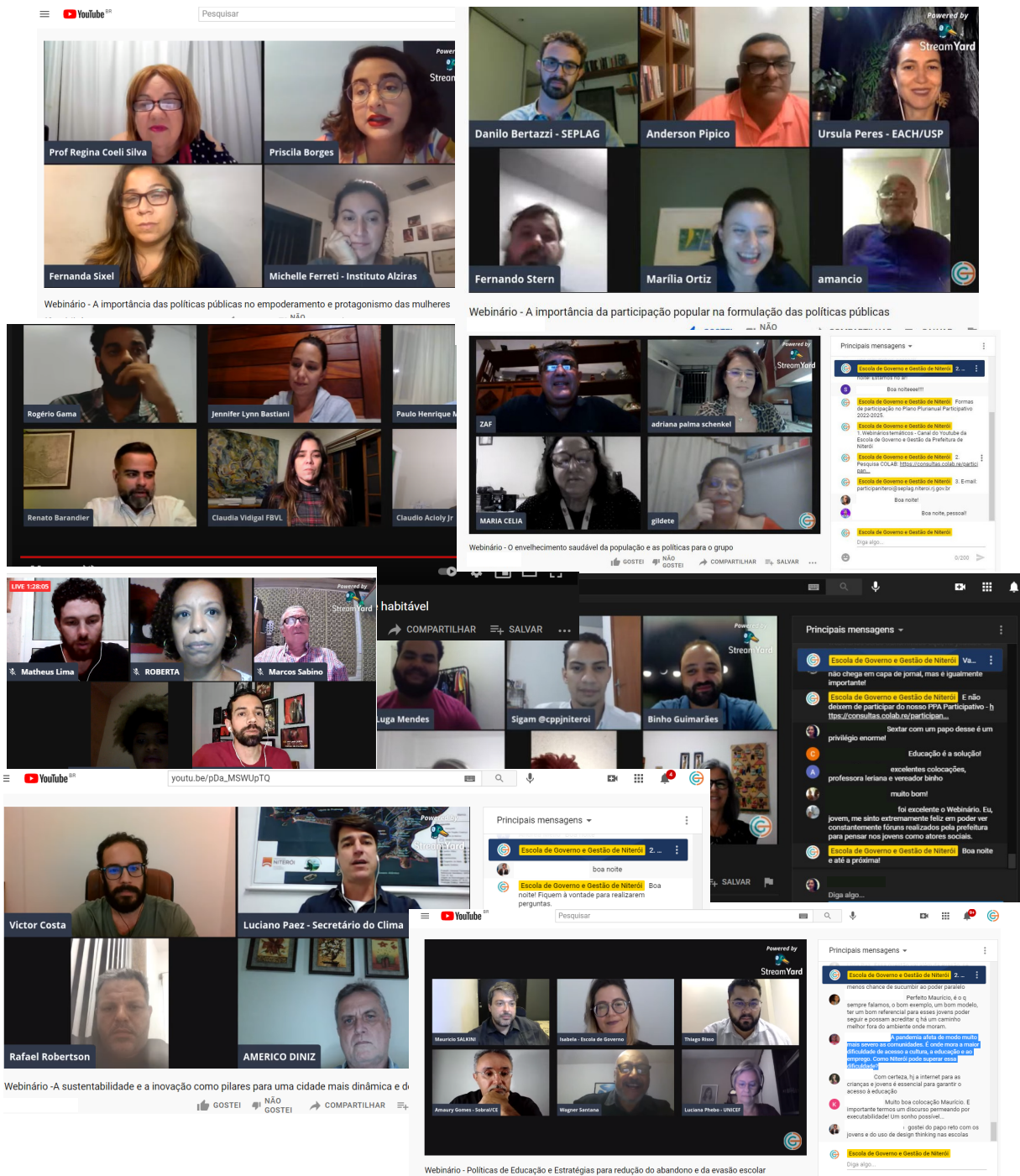
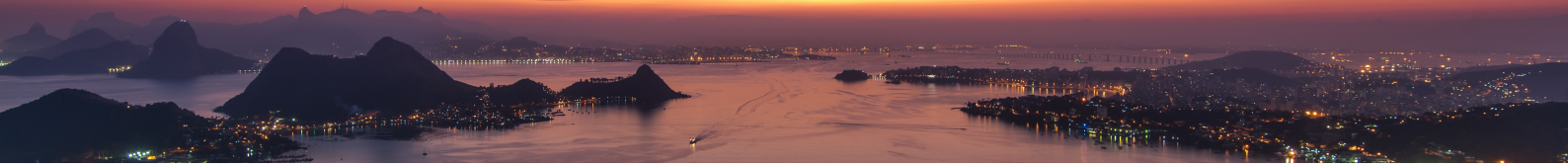


Figura 15: Prints dos webinários da Consulta Pública Participa Niterói. Fonte: YouTube, 2021.



Por fim, a Prefeitura realizou a Audiência Pública Virtual do Poder Executivo no dia 17/08/2021, convocando para participação a população residente nas cinco regiões do Município (Norte, Praias da Baía, Pendotiba, Oceânica e Leste). O objetivo foi apresentar a proposta das ações orçamentárias do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA) 2022-2025 de Niterói à sociedade, demonstrando os conceitos, a metodologia de elaboração e as principais entregas de bens e serviços previstas, e, principalmente, colhendo a percepção e as demandas da população sobre o processo e a proposta apresentados.



Figura 16: Convocação Audiência Pública Virtual PLPPA 2022-2025. Fonte: Elaboração própria, 2021.

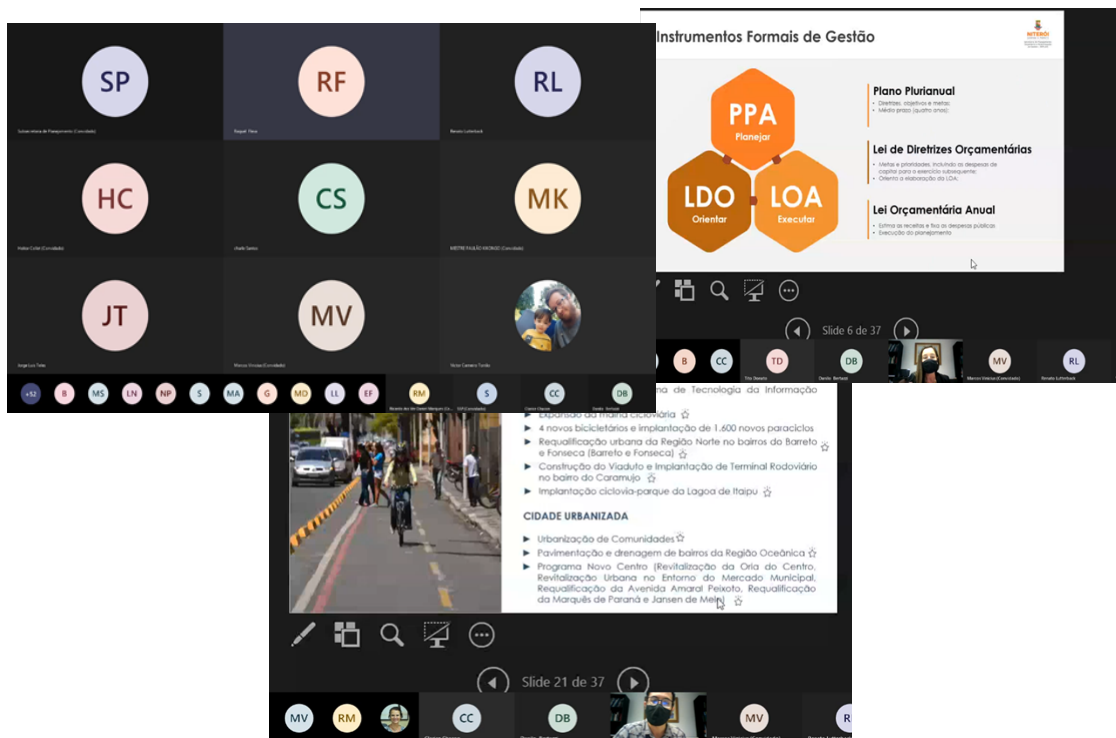
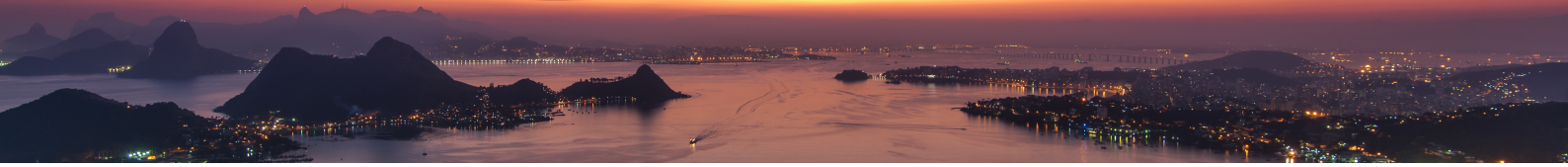


Figura 17: Prints da Audiência Pública Virtual do PLPPA 2022-2025. Fonte: Microsoft Teams, 2021.



Este longo processo de desenvolvimento, que iniciou-se em fevereiro de 2021, originou o presente Projeto de Lei do Plano Plurianual 2022-2025. O trabalho, fruto do planejamento não apenas interno da Prefeitura, como, também, amplamente participativo da sociedade, estabelece as diretrizes, objetivos e metas e consolida e sistematiza as entregas de bens e serviços da Administração Pública Municipal para o próximo quadriênio.